

(DES)ENCUENTROS ENTRE  
REFORMAS SOCIALES, SALUD, POBREZA  
Y DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

TOMO II



Carlos Fidel - Enrique Valencia Lomelí

(Coordinadores)

**(DES)ENCUENTROS ENTRE  
REFORMAS SOCIALES, SALUD, POBREZA  
Y DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA**

TOMO II

(Des) encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina / Annete Ivo ... [et.al.] ; coordinado por Carlos Fidel y Enrique Valencia Lomelí . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO; Bernal: Universidad Nacional de Quilmes; Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2012. v. 2, 232 p. ; 23x16 cm. - (Grupos de trabajo de CLACSO)

ISBN 978-987-1891-21-4

1. Sociología. 2. .Salud. 3. Pobreza. I. Ivo, Annete II. Carlos Fidel, coord. III. Valencia Lomelí , Enrique , coord.

CDD 362.5



**Editor Responsable:** Pablo Gentili – Secretario Ejecutivo de CLACSO

**Programa Grupos de Trabajo**

Marcelo Langieri, coordinador

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

EEUU 1168 | C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875 | e-mail [clacso@clacso.edu.ar](mailto:clacso@clacso.edu.ar) |

web [www.clacso.org](http://www.clacso.org)



CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)



**Universidad Nacional de Quilmes**

Rector: Lic Gustavo Lugones

Vicerector: Dr. Mario Lozano

**Departamento de Economía y Administración**

Director: Dr. Alejandro Villar

**Departamento de Ciencias Sociales**

Director: Mg. Jorge Flores

**Centro de Estudios Territoriales de la Universidad Nacional de Quilmes (CDT-UNQ)**

Director: Mg. Carlos Fidel

Codirector: Dr. Alejandro Villar

Impreso en la Argentina - Printed in Argentina.

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723.

## INTRODUCCIÓN

### **DIVERSIDAD DE REFORMAS EN AMÉRICA LATINA**

Los encuentros y las separaciones son dos nociones que aluden el título de este libro, referidas a las problemáticas que relacionan reformas sociales, los sistemas en la esfera de la salud y los actores sociales, y las estructuras de la pobreza y la desigualdad.

Temática que atraviesa el mapa de América Latina, que sin duda conforma un territorio que ha sido, históricamente, una región donde se aplicaron reformas económicas, políticas y sociales, diseñadas e implementadas de manera diferenciada y con alcances heterogéneos. Esta dinámica social de creación, mutación, evoluciones y nuevas adaptaciones nacionales y regionales, ha estado presente en la historia latinoamericana y de forma notable en la última parte del siglo XX e inicio del XXI. Tan intensa ha sido esta dinámica que, en los últimos 30 años América Latina ha destacado mundialmente como una de las regiones más intensamente reformadas.

Así desde los años 80, América Latina ha experimentado reformas trascendentales, aunque con diferentes direcciones y desiguales alcances, en los regímenes políticos y en las políticas económicas y sociales. En el marco de un tránsito prácticamente generalizado hacia regímenes formalmente democráticos, en la región se puso en marcha, por oleadas, un paquete de reformas económicas que precedió a un nuevo conjunto de reformas sociales. Las reformas económicas preexistieron y dejaron su impronta en las subsecuentes reformas sociales.

Una primera oleada o generación de reformas económicas surgió, en los años 80, con el llamado Consenso de Washington que Rodrik (2006) sintetizó en “mantén tus balances macroeconómicos en orden, saca al Estado de los negocios, dale rienda suelta a los mercados”; y también en “minimiza los déficit fiscales, minimiza la inflación, minimiza las tarifas,

maximiza la privatización, maximiza la liberalización financiera”. El acento de esta primera generación fue la creación de un “paquete ortodoxo de reformas para liberalizar los mercados de los países latinoamericanos” (Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011: 10). En realidad, la urgencia de las corrientes hegemónicas por el desarrollo de los mercados y por la disminución del rol de los Estados, hizo a un lado las cuestiones y reformas sociales (Filgueira, 2005: 35).

Los resultados de esa primera generación de reformas fueron más importantes en la apertura de los sistemas comercial y financiero, limitados en la privatización<sup>1</sup>, y menores en la flexibilización legal del mercado laboral, de acuerdo a un balance elaborado por Lora (2001), siempre con desarrollos heterogéneos entre los diversos países de la región.

Sin embargo, las consecuencias de esta primera generación en el desempeño económico fueron decepcionantes con freno notable en el crecimiento regional, mayor inestabilidad y exposición a los riesgos de crisis, además de mayor pobreza y desigualdad (Stiglitz, 2003). Fue relevante el caso de Argentina, país catalogado por Lora (2001: 24) con el índice más completo de reforma financiera, que entraría muy poco después en una profunda crisis e inestabilidad financieras, en cesación de pagos y en crisis bancaria, con impactos sociales muy severos. Paradójicamente, el país más avanzado en las reformas financieras de mercado – Argentina – cayó en una crisis sistémica monetaria y financiera, y el país que no realizó importantes reformas legales para la flexibilización del mercado laboral – México – en los hechos avanzó hacia ellas de manera contundente, con serias dificultades de defensa de derechos laborales para los trabajadores (Bensusán, 2006).

El contraste entre profundas reformas económicas y decepcionantes resultados generó debates en torno a la necesidad de nuevas transformaciones, lo que dio paso desde los años 90 a una segunda generación de reformas institucionales, que incluyeron diversos aspectos del Estado, de las instituciones educativas y de la salud, y de la regulación de la competencia de dichas instituciones (Navia y Velasco, 2002: 1).

En esta segunda generación de reformas, a diferencia de la primera, se buscó una nueva reconfiguración del Estado (en cierto sentido, un regreso del Estado, Navia y Velasco, 2002: 4) y la incorporación de polí-

<sup>1</sup> No obstante sus limitaciones, el conjunto de privatizaciones latinoamericano (396 ventas de empresas públicas al sector privado) representó más de la mitad entre los países en desarrollo entre 1986 y 1999 (Lora, 2001: 15).

ticas frente a la pobreza y la desigualdad; no implicó un rompimiento drástico con la primera generación, sino que se trató fundamentalmente de un paquete de políticas complementarias (Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011: 11). Se trataba de “afinar detalles” de la primera generación que supuestamente había aportado “los fundamentos a largo plazo del crecimiento económico” (Stiglitz, 2003: 8-9). La mirada hacia el Estado, el sector financiero, la competencia, la pobreza y la desigualdad siguió siendo *desde* los mercados (Rodrik, 2006. Ver Cuadro 1).

**Cuadro 1. El Consenso de Washington Original y Aumentado. Versión Rodrik**

El Decálogo del Original Consenso de Washington	El Consenso de Washington Aumentado. La lista original más:
1. Disciplina fiscal	11. Gobernanza corporativa
2. Reorientación del gasto público	12. Anti-corrupción
3. Reforma fiscal	13. Flexibilidad en el mercado laboral
4. Liberalización financiera	14. Acuerdos OMC
5. Tipos de cambios unificados y competitivos	15. Estándares y códigos financieros
6. Liberalización comercial	16. Apertura “prudente” de la cuenta de capital
7. Apertura a la inversión extranjera directa	17. Regímenes de cambio de banda móvil
8. Privatización	18. Bancos centrales independientes/focalizados en inflación
9. Desregulación	19. Redes de seguridad social
10. Derechos de propiedad asegurados	20. Reducción de la pobreza

Fuente: A partir de Rodrik (2006).

La segunda generación de reformas incluyó centralmente las políticas sociales, a diferencia del original Consenso de Washington. En la práctica, se generaron así nuevas propuestas de políticas públicas en salud, educación, seguridad social y para disminuir a la pobreza.

Las fronteras entre primera y segunda generación de reformas no son nítidas, ni tampoco existe para ellas una cronología “oficial”. A fin de cuentas, lo que las distingue es que la primera acentúa las reformas de los mercados y la segunda las reformas institucionales y sociales necesarias para consolidar el desarrollo de los mercados (Rodrik, 2006). Para las primeras se sistematizó un coherente paquete de políticas (Williamson, 1990), generado a partir de las reformas propugnadas por las instituciones financieras internacionales (Stiglitz, 2003) y de la práctica de los principales países reformadores (Williamson, 1998); para las segundas, no se llegó a una sistematización normativa ni a una identidad reconocida como fue el caso del primer Consenso de Washington, sino que fueron “más complejas, inciertas y difíciles de implementar, e involucraban a una mayor diversidad de actores en el proceso de formación de políticas” (Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011: 11).

En cuanto a la periodización, el arranque más generalizado de la primera generación de reformas puede situarse en la crisis de pagos de 1982, aunque Chile, el país pionero, inició transformaciones en esta línea desde la segunda mitad de los años 70; y de acuerdo a Lora (2001: 21), el periodo más intenso de reformas estructurales entre los diversos países de la región puede situarse entre 1989 y 1994, y aún no está cerrado: a pesar de las críticas severas a las que ha sido sujeto el primer paquete de reformas, incluso declarado como muerto (Rodrik, 2006), en algunos países como México continúa siendo la matriz central de sus políticas económicas. En cuanto al segundo paquete de reformas, su arranque puede situarse en el contexto de las crisis financieras de la segunda mitad de los años 90, inicialmente con la “crisis del tequila” a fines de 1994. La desprotección de los sectores más vulnerables quedó aún más en evidencia en la concatenación de crisis financieras con impactos sociales severos.

A partir de los años 2000 va surgiendo en América Latina una tercera generación de reformas económicas y sociales, influenciadas por el llamado Consenso de Beijing (Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011: 11), o por el “posneoliberalismo” (Sader, 2008). Esta nueva generación emerge en, al menos, una triple matriz que la caracteriza, condiciona y complejiza: la multiplicación de alternativas de políticas sociales de segunda generación, la profundización de los cuestionamientos globales a las políticas económicas impulsadas en el Consenso de Washington y la creciente presencia en el escenario de la representación política de gobiernos de matriz de izquierda.

La *primera matriz* de las nuevas reformas de tercera generación fue el activismo notable en la concepción de nuevas acciones en las políticas

sociales en América Latina en los años 90 (Preciado Coronado, 2006). Algunas de ellas estuvieron centradas en enfoques próximos con el mercado y con las reformas de primera generación, como es el caso paradigmático del primer programa de corte nacional de transferencias monetarias condicionadas, Progres/Oportunidades en México vinculado a la teoría del capital humano, enfoque apoyado por una densa coalición transnacional de políticas públicas (Franzoni Martínez y Voorend, 2011; Valencia, 2012). Sin embargo, tras la etiqueta de transferencias monetarias condicionadas en AL se esconde una diversidad de enfoques y de innovaciones locales-nacionales, no todos ellos vinculados estrechamente a esta teoría del capital humano: después de la experiencia mexicana y brasileña surgieron en la región numerosos programas de transferencias monetarias, algunos con condicionalidad más severa (tipo Progres), otros con condicionalidad más suave (tipo Bolsa Familia) y unos más como “redes de coordinación programática con condicionalidades” (tipo Chile Solidario) (Cecchini y Martínez, 2011: 180). De esta manera, la segunda y tercera generación de políticas sociales se entrecruzan y suceden.

Pueden destacarse algunos casos nacionales (Argentina, Brasil y Chile) que han impactado a la región y que se han convertido, en cierto sentido, en paradigmáticos o en muestras del cruce de enfoques en las políticas sociales. En la generación de Bolsa Familia se ha insistido en la redistribución (Fiszbein y Schady, 2009: 36), con una tensión entre la inversión en capital humano y la protección de derechos sociales (Soares, 2012), y han influido las posiciones de diversos actores con vinculaciones a la Constitución de 1988, al derecho universal a una renta mínima, a la inclusión y los derechos sociales, y a la generación de un sistema de protección social básica (Valencia, 2012). Otras acciones de política social en Brasil muestran la incorporación de esquemas de ciudadanía en los programas participativos que se extendieron desde Porto Alegre desde 1989 hasta otros municipios brasileños y varios países latinoamericanos (Preciado Coronado, 2006), o de derechos sociales como las pensiones no contributivas garantizadas en los programas *Benefício de Prestação Continuada*, iniciado en 1996, y *Previdência Social Rural*, en 1992 que alcanza ya a cerca de 10 millones de derechohabientes y con beneficios notablemente superiores a los de Bolsa Familia (Barrientos, 2011)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> De acuerdo a Barrientos (2011: 21), en 2010 *Benefício de Prestação Continuada* cubre a 7.8 millones de personas con un presupuesto de 1.4 del PIB; *Benefício de Prestação Continuada* a 3.1 millones con 0.6% del PIB; y *Bolsa Família* a 12.3 millones de hogares con 0.4% del PIB.

En Chile, el Programa Puente generado en 2002 y que después se amplía e incorpora en el Sistema de Protección Social Chile Solidario, en 2004, no es sólo un clásico programa de transferencias monetarias condicionadas, sino que es un instrumento para que los ciudadanos pobres se vinculen a la oferta de servicios públicos (Robles, 2011: 21), es “un sistema articulado de beneficios” que incluye transferencias monetarias diversas, apoyo psicosocial a la familia y acceso preferencial a servicios públicos (Raczynski, 2008: 11). En Chile Solidario se expresa la transición de un esquema focalizado convencional hacia un enfoque de derechos sociales (Raczynski, 2008: 8; Robles, 2011), la vinculación entre acciones claramente focalizadas integradas en una política social más inclusiva (Martínez Franzoni y Voorend, 2011).

En Argentina, en el año 2002 irrumpió el Programa de Jefes y Jefas de Hogares Desocupados, en el marco de la grave crisis económica. Sus características principales fueron los rasgos de universalidad y la ampliación al derecho a un ingreso mínimo; además, desde su origen incluyó una fuerte participación de organizaciones sociales y grupos de desempleados. Se inició con una transferencia condicionada<sup>3</sup> equivalente a 75% del salario mínimo y su presupuesto llegó a representar 1% del PIB (Golbert, 2006). Este programa sería sustituido paulatinamente a partir de 2006 por otro denominado Programa Familia por la Inclusión Social, con objetivos más delimitados, de transferencias monetarias condicionadas. En el año 2009 se comienza a aplicar el programa universal llamado Asignación Universal por Hijo, que otorga a los trabajadores desocupados u ocupados de modo informal, un subsidio monetario por cada hijo menor de 18 años.

A fines de la primera década de los años 2000, surgen nuevas transformaciones, especialmente en el campo de las pensiones, que hablan de una reforma de las reformas de segunda generación: la innovación pensionaria en Chile, en 2008, que genera una Pensión Básica Solidaria para quienes no tienen una pensión contributiva, un Aporte Previsional Solidario para quienes aportaron al sistema contributivo pero tienen beneficios reducidos y un Bono por Hijo equivalente a 18 meses de cotización (calculado como un trabajador que obtiene el salario mínimo) en las cuentas pensionarias de las madres de familia (Arza, 2012).

<sup>3</sup> Debido a las condicionalidades, Lautier (2011) lo caracteriza como un programa con elementos de *workfare*.

En la reforma chilena conviven la anterior reforma de segunda generación y la nueva de carácter universal y de derecho social; en la reforma argentina la ruptura con la anterior reforma de segunda generación fue notable y tajante<sup>4</sup>. En Argentina, desde el años 1993 regían dos sistemas jubilatorios, uno estatal y otro manejado por empresas privadas denominada Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs) con aportes individuales de los trabajadores; en el año 2008 se produce nuevamente una profunda reforma y se instala un solo sistema público (el Sistema Integrado Previsional Argentino), con el que el Estado recuperó los fondos previsionales, amplió la cobertura y posibilitó el acceso de los segmentos sociales más desprovistos de recursos (Fidel, Di Tomaso y Farias, 2012).

La *segunda matriz* de las nuevas reformas de tercera generación se gesta con la crisis paradigmática de las políticas económicas (o del Consenso de Washington) en América Latina (Stiglitz, 2003). La actual división de la producción y del consumo a escala mundial denominada globalización se encuentra transitando, especialmente en los países centrales, por una fuerte crisis que pone en cuestión la aplicación de políticas de mercado que, especialmente a partir de las décadas de los ochenta y noventa se diseñaron y estimularon, con fuerte intervención de los organismos multilaterales de crédito. Como expusimos anteriormente, en las últimas décadas, en las dos primeras generaciones de reformas planteadas, la mayoría de los campos del pensamiento social tendieron a relacionarse con conceptos que pueden reconocer en su enunciación una estrecha supremacía de la “lógica económica”.

Muchas de dichas reflexiones están apoyadas en metodologías, esquemas y fórmulas de matriz matemática<sup>5</sup>, desarrolladas desde un enfo-

<sup>4</sup> En otros países también se dan modificaciones en esa década: en el caso de México se generan programas de pensiones no contributivas estatales y federal, al lado de la Ley de Pensión Alimentaria del DF (Valencia, Foust y Tetreault, 2012); las primeras como simple programas gubernamentales, la segunda como derecho social. En el caso de Bolivia, se crean una Renta Universal de Vejez con beneficio general no contributivo, una Pensión Solidaria de Vejez con contribuciones individuales y aportes solidarios y al igual que Chile aportaciones contributivas de 12 meses para las madres de familia (Arza, 2012).

<sup>5</sup> Dice Krugman (2009): “Como lo veo, la profesión económica se extravió porque los economistas, como grupo, confundieron a la belleza, vestida de una matemática impresionante, con la verdad”.

que abstracto, centrado en la presentación de los mecanismos contingentes de causas y efectos que operan en un espacio denominado: *mercado*. Esta corriente propone que el funcionamiento de los actores que operan en el mercado alcance su máximo despliegue, para ello hay que obstruir toda intervención extraña y/o externa, tal es el caso del Estado u otro actor colectivo o individual. De tal modo que el pleno desenvolvimiento autorregulado del mercado garantizaría la total y apropiada utilización de las capacidades humanas y materiales de una sociedad. Se trata de una verdadera utopía del mercado; la crisis era, en este marco ideal, considerada prácticamente imposible (Boyer, 2009).

Desde ese enfoque, la incidencia de las nuevas innovaciones de soporte digital, utilizadas en los medios e instrumentos de procesamiento de los productos, datos, comunicación y el traslado de bienes y personas, tiende a disolver las asimetrías locales y regionales. Por ese rumbo el mercado debería adquirir mayor peso y autonomía y, por ende, se irían diluyendo los pliegues, los conflictos, las particulares de los segmentos sociales propios de toda sociedad y los nexos sociales articulados por las intervenciones de las negociaciones que se enlazan como resultado de las instancias políticas; así, se empujaría a la disminución de la presencia y las funciones del Estado. Sin embargo, en los hechos reales, en las últimas décadas fue emergiendo la primacía del capital financiero con innovaciones que favorecieron la inestabilidad y la transmisión global de las crisis (Boyer, 2009; Bresser-Pereira, 2010). Mientras el anterior esquema neoliberal se tornaba hegemónico en el pensamiento político y académico, era acompañado por un ramillete de medidas que atravesaba el diseño de las políticas nacionales y de los organismos multilaterales de crédito. Esta hegemonía convivía, sin embargo, con una gran inestabilidad y con la repetición de crisis nacionales hasta llegar a la gran crisis global en 2008 (Boyer, 2009; Bresser-Pereira, 2010).

Simultáneamente, a manera de respuesta, ante la constatación de que en las sociedades se registraba la intensificación de las formas más complejas de las desigualdades, se fueron generando orientaciones de pensamiento y acciones gubernamentales de matrices heterodoxas, las que retomaron otras tradiciones alternativas. En ese sentido, se pueden localizar múltiples iniciativas prácticas y/o teóricas. Se trata de acciones heterogéneas, no todas ellas aplicadas en un mismo espacio nacional, pero que buscan una nueva relación entre Estado y mercado. En particular, las transformaciones en los regímenes políticos impactaron a las políticas públicas. Así, la *tercera matriz* de las nuevas reformas de tercera generación se crea a partir no sólo de la práctica generalización de los regímenes

formalmente democráticos sino también del vuelco hacia políticas de generación de producción, empleo y redistribución.

Ahora, el centro de las nuevas políticas (Cuadro 2) está en consolidar de la competitividad internacional, pero también en disminuir la concentración del ingreso; las políticas gubernamentales contienen un enfoque marcado por un “pragmatismo económico”, muy diferenciado de la ortodoxia que encontraba su soporte en el funcionamiento desatado de las fuerzas del mercado.

### **Cuadro 2. Nueva generación de reformas heterodoxas en América Latina**

1. Diseño de políticas con mayor grado de autonomía de las instituciones financieras internacionales
2. Reducción de deuda pública y de fuentes de endeudamiento externos. (Superávit en la cuenta corriente del balance de pagos y altas reservas de moneda externa)
3. Iniciativas de cooperación, creación de redes e intercambio de información, investigación y desarrollo de tecnologías en la región
4. Políticas de crecimiento y ampliación del mercado interno
5. Extensión de espacios organizados con parámetros de la economía social
6. Políticas orientadas a la creación de empleo. (Apoyos al crecimiento de las pequeñas y medianas empresas)
7. Incremento de los salarios reales
8. Ampliación de la cobertura en la atención de la salud (enfoque universal) y avances en la aplicación de las tecnologías médicas
9. Políticas de incremento del acceso de la población más pobre a la alimentación, la educación y la vivienda. (Enfoque universal). Y políticas de inclusión de segmentos sociales discriminados
10. Transferencias de ingresos destinadas a los sectores más vulnerables. (Enfoque universal)

Fuente: Elaboración propia a partir de Rofman y Fidel (2012).

Desde las anteriores reflexiones emergen algunos interrogantes, en el marco de la convivencia de las tres generaciones de reformas señaladas: ¿Cuáles son los lazos entre sociedad, pobreza y Estado? ¿Cuál es la situación de la atención a la salud de la población? ¿Cómo se delimitan los cauces y los canales de la intervención pública y privada en la salud? ¿Cuál es la posible evolución de la pobreza y de la atención a la salud de la población? Estas son las interrogantes que cruzan los dos tomos que resultaron del Seminario Internacional “**(Des)Encuentros entre reformas Sociales: salud, pobreza y desigualdad en América Latina**”, realizado entre los días 7 y 10 de junio de 2011 en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). El mismo fue organizado en forma conjunta por el Grupo de Trabajo de Pobreza y Políticas Sociales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el proyecto de investigación “Producción calidad de vida y exclusión. Desarrollo local en el partido de Quilmes” de la Universidad Nacional de Quilmes.

En este Tomo presentamos los siguientes trabajos:

Annete Ivo y Ângela Borges desarrollan el trabajo *Trabalho e Pobreza nas Regiões Metropolitanas brasileiras*; en él presentan cómo la dinámica de los mercados metropolitanos de trabajo impacta las condiciones de pobreza y desigualdad de los hogares residentes en esas áreas en la última década, a pesar de la recuperación vigorosa del empleo con seguridad social.

Gerardo Ordóñez Barba y Wilfrido Ruiz Ochoa son los autores del documento *Intervención pública, capital social y pobreza urbana en México*. El propósito central de este artículo es explorar hasta qué punto la intervención de Hábitat -el primer programa nacional de superación de la pobreza urbana- influye en el fortalecimiento del capital social en las comunidades beneficiarias.

Arsenio González Reynoso y Alicia Ziccardi proponen el texto *Pobreza, escasez de agua y salud en la Ciudad de México*; se enfocan en las relaciones históricas que se fueron tejiendo socialmente entre los riesgos generados por los fenómenos naturales, especialmente los que conectan la situación del agua y sus efectos en la salud de los habitantes de la ciudad de México.

Carlos Fidel, Cristina Farías y Raúl Di Tomasso proponen el estudio *Condiciones de vida y salud. El Municipio de Quilmes, Argentina*. Este artículo problematiza el tema de la salud desde una perspectiva amplia,

conforme a un enfoque analítico, a partir del estudio del sur del Área Metropolitana de Buenos Aires en la República Argentina. Presenta a los diversos actores públicos y privados, y sus principales prácticas; expone cómo se conforma el complejo entramado de los enlaces concretos institucionales y políticos de la salud.

Alicia Puyana escribe el artículo: *Reformas económicas y desigualdad horizontal en México. El impacto sobre la población indígena*. Este trabajo investiga a la población indígena mexicana cruzando dos dimensiones analíticas: presenta las características del modelo económico que se aplica desde la década del ochenta y las desigualdades horizontales, es decir, las “desigualdades en dimensiones económicas, sociales o políticas, en status cultural entre grupos definidos culturalmente”.

Por último. Salomón Nahmad, Manuel Uribe, Martha Judith Sánchez, y Natividad Gutiérrez escribieron el artículo *La situación de los indígenas en zonas urbanas. Los casos de Cancún y Minatitlán Veracruz*; éste se centra en definir el perfil de marginación y/exclusión social de los grupos indígenas que se localizan en diversos espacios urbanos: los mayas en Cancún, Quintana Roo; y los zapotecos en la zona industrial de Coatzacoalcos, Veracruz, en México.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arza, Camila (2012), *Pension Reforms and Gender Equality in Latin America*, Gender and Development Programme Paper N° 15, Ginebra: UNRISD.
- Barrientos, Armando (2011), *Explaining the growth of social assistance in Brazil*, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, mimeo.
- Boyer, Robert (2009), Feu le régime d'accumulation tiré par la finance: La crise des subprimes en perspective historique, *Revue de la régulation* [En línea], N°5, PrimerSemestre. <http://regulation.revues.org/index7367.html>.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2010), The global financial crisis, neoclassical economics, and the neoliberal years of capitalism, *Revue de la régulation* [En línea], N°7, Primer semestre 2010, <http://regulation.revues.org/index7729.html>.
- CEPAL (2010), *Panorama Social en América Latina 2010*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2011), La (contra) reforma provisional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales

- del proceso de transformación de la protección. En: Claudia Danani y Susana Hintze (Coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 33-60.
- Dayton-Johnson, Jeff; Londoño, Juliana y Nieto Parra, Sebastián (2011), *The Process of Reform in Latin America: A Review Essay*, Working Paper 2011-12, Paris: OECD Development Centre.
- Filgueira, Fernando (2005), *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, Geneva: UNRISD.
- Fiszbein, Ariel y Schady, Nobert (2009), *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. A World Bank Policy Research Report, Washington: World Bank.
- Franzoni Martínez, Juliana y Koen Voorend (2011), Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica y El Salvador. En: *Global Social Policy*, Vol. 11, Nos. 2-3.
- Golbert, Laura (2006), *Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina*, Ponencia presentada en la Reunión de Expertos “Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias”, CEPAL, Santiago de Chile, 16 y 17 de octubre.
- Krugman, Paul (2009), ¿Cómo pudieron equivocarse tanto los economistas? [How Did Economists Get It So Wrong?]. En: *New York Times Magazine*, 2 de septiembre. Traducción de Alberto Loza Nehmad.
- Lautier, Bruno (2011), Políticas de redistribución y de transferencias sociales. En: Carlos Quenán y Sébastien Velut, *Los desafíos del desarrollo en América Latina. Dinámicas socioeconómicas y políticas públicas*, París: Institut des Amériques/Agence Française de Développement, pp. 254-292.
- Lora, Eduardo (2001), *Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure it*, Working Paper 348, Washington: IDB.
- Madrid, Raúl L. (2008), “Ideas, Economic Pressures and Pension Privatization” in *Latin American Politics and Society*, Vol. 47, No. 2, pp. 23-50.
- Mesa Lago, Carmelo (2005), *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Navia, Patricio y Velasco, Andres (2002), *The Politics of Second Generation Reforms in Latin America*, Paper presented in the IIE Conference on Latin America, Montevideo, October 16, 2011. (Revised Version 2002).
- Preciado Coronado, Jaime A. (2006), Programas de combate a la pobreza: la innovación social desde la perspectiva regional en Brasil, Chile, México y Perú, 1997-2002. En: Gerardo Ordóñez Barba, Rocío Enríquez Ro-

- sas, Ignacio Román Morales y Enrique Valencia Lomelí, *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Guadalajara: COLEF, ITESO y Universidad de Guadalajara, pp. 85-120.
- Raczynski, Dagmar (2008), *Sistema Chile Solidario y la política de protección social de Chile: Lecciones del Pasado y Agenda para el Futuro*, San Pablo, Brasil/Santiago de Chile: iFHC/CIEPLAN.
- Robles, Claudia (2011), *El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad*, Documento de proyecto, Santiago de Chile: CEPAL.
- Rodrik, Dani (2006), Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. En: *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIV (December 2006), pp. 973-987.
- Sader, Emir (2008), *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Rofman, Alejandro y Fidel, Carlos (2012), Modelos económicos-sociales en Argentina: la disputa continúa. En: José Luis Calva (Coord.), *Estrategias económicas exitosas en Asia y en América Latina*, México: Juan Pablos Editor/Consejo Nacional de Universitarios, pp. 51-66.
- Soares, Sergei (2012), *Bolsa Família, its Design, its Impacts and Possibilities for the Future*, Working Paper 89, Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth, UNDP.
- Stiglitz, Joseph (2003), El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. En: *Revista de la CEPAL*, No. 80, pp. 7-40.
- Valencia Lomelí, Enrique (2012), *Ideas y actores en el diseño de los programas de transferencias monetarias condicionadas: los casos de Bolsa Familia y Oportunidades*, Ponencia presentada en el XXX Congreso Internacional de LASA, San Francisco, Mayo 23-26.
- Williamson, John (1990), What Washington Means by Policy Reform. En: J. Williamson (Ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington: Peterson Institute for International Economics. <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>
- Williamson, John (1998), Revisión del Consenso de Washington. En: L. Emmerij and J. Núñez del Arco (Comp.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 51-65.
- World Bank (2005), *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade Reform*, Washington: WB.



**PRIMERA PARTE**  
**REFORMAS SOCIALES,**  
**SALUD Y POBREZA URBANA**



## TRABALHO E POBREZA NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS<sup>1</sup>

Anete B. L. Ivo\* - Ângela Borges\*\*

Este artigo discute as relações entre trabalho e pobreza no período de 2002-2009, no Brasil, e, mais especificamente, nas Regiões Metropolitanas (RM) Brasileiras. Interessa refletir sobre como a dinâmica dos mercados de trabalho metropolitanos impacta sobre as condições de pobreza e a redução das desigualdades sociais das famílias residentes nessas áreas, na última década. Alguns resultados sobre a redução das desigualdades sociais, no Brasil, na segunda metade da década, parecem validar a focalização como a opção pública mais acertada para proteção social, legitimando “simbolicamente” as políticas de transferência de renda, sem considerar os efeitos de políticas de emprego e renda sobre a produção e reprodução da pobreza e das desigualdades sociais. Uma análise dessa relação pode subsidiar o debate sobre o modelo de proteção social em curso no país, inclusive a avaliação do alcance das políticas sociais de transferência de renda, aplicadas a países da América Latina.

Parte significativa da literatura sociológica clássica<sup>2</sup> na América Latina, nos anos setenta, considerava a pobreza como um produto das

<sup>1</sup> Trabalho redigido para o Seminário *(Des)encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina*. CLACSO [G.T. Pobreza y Políticas Sociales] e Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 07-09 junho de 2011.

\* Doutora em Sociologia. Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia.

\*\* Doutora em Sociologia. Professora Pesquisadora Adjunto do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador – UCSAL, atualmente coordenadora deste curso.

<sup>2</sup> A literatura da década de 70/80 sobre as condições de desenvolvimento na América Latina e, especificamente, no Brasil, associa os fatores da dependência econômica e informalidade do mercado de trabalho à tese de formação do “exército industrial de reserva” (Oliveira, 1973) para explicar o padrão de reprodução do capitalismo periférico e as condições de reprodução de famílias no mercado informal de trabalho brasileiro no início da década de setenta.

condições de estruturação do mercado de trabalho e do padrão altamente concentrador da riqueza nos países da região. Nessas sociedades, a inclusão imperfeita da massa trabalhadora ao regime salarial, com a persistência de amplos contingentes de trabalhadores vinculados à economia de subsistência, à economia informal e de autoconsumo, excluídos do sistema de seguro previdenciário constituem-se em fator de iniquidade social que reitera as condições de pobreza e a inserção precarizada de amplos contingentes de famílias trabalhadoras nessas sociedades.

No contexto contemporâneo, observa-se uma ruptura da relação explicativa entre pobreza e trabalho (emprego). A opção pela flexibilização das relações de trabalho e o crescimento do desemprego em massa têm sido acompanhados por reformas dos sistemas de proteção social, que priorizam a assistência focalizada sobre os estratos de renda mais baixos, na linha da pobreza e da pobreza extrema, dissociada da consideração da relação estrutural e histórica do mercado de trabalho como determinante da pobreza. Na realidade o emprego continua a se constituir a principal fonte de renda no regime capitalista, como indicam inúmeros trabalhos internacionais<sup>3</sup>.

Si bien es cierto que no se trata de una nueva dimensión en la medición del bienestar, algunas veces es olvidada en los estudios sobre desarrollo humano y en las políticas de reducción de la pobreza, o, al menos, no es considerada con la profundidad que se merece ( PNUD, 2011, p. 01).

Este artigo traz alguns elementos que articulam essas duas dimensões –trabalho e pobreza– nas regiões metropolitanas brasileiras, no período de 2002-2009 –e seus efeitos sobre a proteção e as desigualdades–. A análise das regiões metropolitanas ganha relevância já que os efeitos da reestruturação produtiva afetaram especialmente os mercados de trabalho e o setor protegido dessas regiões.

Este capítulo se estrutura em quatro partes: (i) a primeira, introduz alguns elementos analíticos sobre as relações entre trabalho, pobreza e

<sup>3</sup> Sen, A. K. and ILO 1975. *Employment, Technology and Development: A Study Prepared for the International Labour Office within the framework of the World Employment Programme*. Oxford: Clarendon Press; ILO 2007 *Global Employment Trends – Brief*, January; ILO 2005b *World Employment Report 2004-05: Employment, productivity and poverty reduction*. Geneva: ILO; ILO 2004 *Economic Security for a Better World*, Programme on Socio-economic Security, ILO, September, entre outros, e da *Oxford Poverty & Human Development Initiative* (OPHI, 2007). PNUD, 2011.

proteção social, e as tendências mais recentes dessa relação na América Latina; (ii) a segunda parte exhibe dados de evolução da pobreza extrema e da pobreza na América Latina, no período de 2002-2009, identificando alguns fatores que atuaram para a tendência de declínio das taxas de pobreza; (iii) a terceira analisa a evolução de alguns indicadores do mercado de trabalho brasileiro e dos mercados metropolitanos, no período de 2002-2009, os quais, especialmente a partir de 2006, apresentam maior taxa de formalização, analisando os seus efeitos sobre a queda das condições de pobreza e das desigualdades sociais; (iv) a quarta analisa tendências entre os segmentos de trabalhadores protegidos e vulneráveis nas regiões metropolitanas brasileiras, considerando especialmente as variáveis do grau de proteção da ocupação e os níveis de renda, com base nas análises de dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD). O trabalho conclui, identificando como esses efeitos qualificam a natureza das mudanças em curso do ponto de vista do padrão de distribuição, desigualdades e proteção social.

#### **TRABALHO, POBREZA E PROTEÇÃO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Nas sociedades capitalistas o modo principal pelo qual os indivíduos geram as condições de reprodução social é o trabalho remunerado ou assalariado, comumente entendido como emprego. Este permite o acesso à renda, e se constitui, ao mesmo tempo, uma forma de pertencimento e integração social, e o lugar onde os indivíduos desenvolvem parte de suas capacidades, ampliam sua sociabilidade e formalizam as suas condições de proteção social.

A emergência do fenômeno da pobreza em massa nas sociedades capitalistas expressou os paradoxos do regime de acumulação de riquezas, no qual a condição do trabalhador livre não se traduziu em melhoria imediata das suas condições materiais de reprodução e bem-estar social, num ambiente de abundância (Ivo, 2008).

Karl Polanyi no livro *The Great Transformation* [1944] [A Grande Transformação, 2000] ao recompor as condições históricas de degradação e reprodução desses trabalhadores na emergência da sociedade industrial, na Inglaterra, destaca a ambiguidade intrínseca entre trabalho e pobreza: “As vantagens econômicas de um mercado livre de trabalho não poderiam compensar a destruição social que ele acarretaria”, analisa Polanyi.

A consciência dessa contradição se deu ao longo de lutas e resistências dos trabalhadores contra as suas condições de subordinação ao trabalho e resultaram na emergência de novas formas de regulação do mercado de trabalho, expressas nos direitos e políticas sociais, que formam as instituições básicas do Estado social (protetor). Como analisa Polanyi, diante da degradação das condições de vida e trabalho... “Tiveram que ser introduzidas regulamentações de um novo tipo para mais uma vez proteger o trabalho, só que agora, contra o funcionamento do próprio mecanismo de mercado”. Assim, ao longo da história do capitalismo, a inserção nas relações assalariadas contém uma contradição: ela é uma condição de sujeição do trabalhador, mas se constitui ao mesmo tempo no espaço onde os trabalhadores exercem seus direitos de negociação e formalizam as suas condições de proteção social, cujo resultado ao longo da história tem se expressado numa regulação pública da reprodução social, mediante direitos dos trabalhadores.

Se, ao longo da história das sociedades capitalistas o *emprego* se constituiu na fonte essencial de acesso à renda para os trabalhadores, e um fator de sociabilidade e estruturação da vida social, a relação contraditória entre trabalho e pobreza<sup>4</sup> se atualizou nas sociedades contemporâneas, com a emergência do fenômeno da “nova pobreza”<sup>5</sup>, diante do desemprego de massa (de longa duração) e da precarização das relações de trabalho<sup>6</sup>.

De forma a refletir sobre as novas condições de repartição do trabalho e da proteção social aos trabalhadores, inúmeras iniciativas vêm sendo desenvolvidas na Europa<sup>7</sup>, desde o início da década de 80, com vistas

<sup>4</sup> Anete Ivo. no verbete “Pobreza e Trabalho” In: Cattani, A. e Holzmann, L. (Orgs.) *Dicionário de Trabalho e Tecnologia* – Edição Internacional 2011 destaca alguns autores latino-americanos dos anos setenta que fundamentam as bases analíticas dessas relações estruturais (Cardoso e Falleto, 1970; Quijano, 1978; Oliveira, 1973).

<sup>5</sup> Expressa pela ruptura das condições de reprodução social dos segmentos protegidos do mercado de trabalho em função da reestruturação produtiva e da flexibilização das relações de trabalho.

<sup>6</sup> Esta precarização se expressa por novas formas de emprego atípicas no núcleo formalizado, pela compressão dos salários e intensificação da jornada, degradação das condições de trabalho e perda de direitos e benefícios também para os segmentos protegidos. Esse processo se expandiu para além das relações do trabalho, envolvendo, também, a esfera da reprodução e outras formas de pertencimento dos sujeitos (Cf. Castel, 1995; Bourdieu, 1998; Hirata e Préteceille, 2002).

<sup>7</sup> Philippe Van Parijz (2002) apresenta diversas experiências contemporâneas da proposta da renda básica ou cidadã: o *Citizens 's Income Research Group* (CIRG), na

a pensar políticas que contemplem a garantia de uma renda mínima universal e incondicional a pessoas em situação de “vulnerabilidade social”. O desafio central desta discussão é garantir proteção aos trabalhadores, numa situação de reconfiguração, fragilidade e precarização dos vínculos do emprego.

Diferentemente da experiência dos países europeus, a pobreza na América Latina não é residual, e não se refere apenas a indivíduos excluídos do mercado de trabalho, mas diz respeito à persistência de um amplo setor informal (inclusive associado a setores produtivos modernos), e aos baixos níveis de remuneração do trabalho, condicionando formas de reprodução do bem-estar material com base em níveis de renda extremamente baixos. De acordo com a OIT os trabalhadores do setor informal se caracterizam por uma falta de proteção (seguridade) em diferentes níveis, como: segurança do emprego (normas que regulam a contratação e estabilidade do emprego); segurança no trabalho (protege o trabalhador contra os riscos, acidentes e saúde do trabalhador, além do ritmo do trabalho); segurança de renda (salário adequado), segurança no emprego (pela oportunidade de melhorar sua competência e desenvolvimento de habilidades) e segurança da representação (pela possibilidade de ter “voz ativa” e coletiva)<sup>8</sup>.

Esping-Andersen (2003), analisando a especificidade das reformas sociais aplicadas a países da América Latina considera que a informalidade do mercado de trabalho nas sociedades latino-americanas é o elemento chave para entender o alcance dessas reformas aplicadas aos países desta região.

Comparando a concepção das reformas sociais na América Latina com a experiência europeia este autor argumenta que enquanto na Europa<sup>9</sup> prevalecem pressões políticas voltadas para os objetivos do bem-

---

Inglaterra, antes denominado *Basic Income Research Group* (BIRG), dedicava-se, desde 1984, a investigar e difundir aspectos dessa política. Em 1992, o grupo mudou a noção de “renda básica” (*basic income*) para o de “renda cidadã” (*citizen’s income*). No âmbito internacional, identificam-se ainda diversas outras experiências assimiláveis: (i) o subsídio universal (*universal grant, allocation universelle*); (ii) “dividendo social” (*social dividend, Socialdividende*); “salário del ciudadano” (*citizen’s wage, Bürgergehalt*); “renda social” (*social income, revenu sociale*) (Ivo, 2008).

<sup>8</sup> ILO 2004. *Economic Security for a Better World, Programme on Socio-economic Security*, Geneva ILO, setembro.

<sup>9</sup> Trata-se da implantação de programas de renda básica a partir de meados dos anos 80, na Europa.

estar e do padrão de crescimento do salário real sustentado, inclusive no delineamento das políticas de assistência, as orientações de reforma na América Latina, especialmente as aplicadas durante os anos noventa têm se baseado no argumento da eficiência dos gastos públicos. Isto significa que, para além do modelo de acumulação altamente concentrador, existem dimensões estruturais e históricas, expressas, também, no plano político e cultural, que mediarão o projeto de modernização autoritária dos países de capitalismo periférico e são fundamentais à compreensão da transição contemporânea.

Na América Latina a vigência das reformas da década de noventa obedeceu a princípios diferentes daqueles que orientam o debate na Europa, e a situação prevalecente de informalidade e pobreza da força de trabalho, associados ao padrão altamente concentrador da renda agravam as fragilidades do mercado de trabalho brasileiro “diante das formas globalizadas de competição internacional que pressionam pela ‘redução do custo trabalho’ e [...] por modelos redutores de reforma da previdência como meio de redução do *deficit* fiscal” (Draibe, 2003). Essas especificidades tornam particularmente complexas as alterações que ocorrem no âmbito do mercado de trabalho e a aplicação das alternativas orientadas para um modelo residual<sup>10</sup>, que atua no combate à pobreza.

No Brasil, o paradigma das políticas sociais instituídas na Constituição Federal de 1988 gerou as bases para um modelo de proteção social mais abrangente (modelo da Seguridade Social). Assim, as proposições de reforma social daí decorrentes não se subordinavam à agenda dos ajustes fiscais, mas voltavam-se, ao contrário, para “abarcando a diversidade de situações sociais vigentes na sociedade brasileira” (Cohn, 2003), considerando, exatamente, a persistência estrutural da informalidade. Essa perspectiva de proteção ampliada ganhou institucionalidade com a proposição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) pelo Senador Eduardo Suplicy (Projeto de Lei de nº 2561, dezembro de 1991).

O Brasil teve um papel inovador em relação à implantação de programas de transferência de renda não-contributivos, antecedendo em três décadas a implantação do *Programa Bolsa Família* – PBF, criado em 2004.

<sup>10</sup> O modelo baseado na participação mínima do Estado, considerando o mercado livre e a família como os espaços de integração social. Segundo esta concepção liberal a assistência pública só deve ser prestada excepcionalmente aos indivíduos que não podem efetivamente suprir suas próprias necessidades e que moralmente estejam mobilizados para se autoajudarem.

Desde a década de setenta o país expandiu direitos securitários, típicos dos trabalhadores assalariados para trabalhadores não-contributivos<sup>11</sup>. O reconhecimento deste direito previdenciário (Previdência Rural) inaugurou um novo paradigma de proteção social assentada numa solidariedade mais ampla, tão discutido na Europa desde meados da década de oitenta.

Portanto, a viabilidade de programas de transferência de renda tem concepções e alcances distintos, no país. A seguir apresentamos evidências do resultado do investimento dos países em termos de enfrentamento da pobreza na América Latina, na última década.

### **ALGUMAS TENDÊNCIAS RECENTES NA AMÉRICA LATINA NA REDUÇÃO DA POBREZA E O MERCADO DE TRABALHO**

Em que pesem os indicadores favoráveis de crescimento econômico e participação mais ativa do Estado na área social, na última década 2002-2009, a análise da Cepal (2009) - o *Panorama Social da América Latina 2009*, ano afetado pela crise internacional, revela que a pobreza continua em queda, ainda que em ritmo mais reduzido a partir de 2007 e avalia que as características de funcionamento do mercado de trabalho, não se modificaram substancialmente, nem as grandes desigualdades dentro dele.

Segundo este documento, a transferência de renda para setores mais pobres teve efeito desconcentrador, aumentando a participação na renda das 40% das famílias mais pobres, mas “os países em que mais diminuiu a concentração da renda por causa das transferências são aqueles em que os sistemas de proteção social estão mais desenvolvidos e têm maior cobertura, independentemente de sua origem contributiva ou não contributiva” (CEPAL, 2009, p.26). Esta constatação reitera a centralidade do mercado de trabalho e seus efeitos sobre outras dimensões sociais, inclusive a importância dos direitos previdenciários quanto às condições de proteção e bem-estar social da sociedade.

Observadas as tendências da evolução na redução da pobreza na América Latina como fenômeno empírico, o volume da pobreza na última década (2002-2009) apresenta dimensões numéricas consideráveis:

<sup>11</sup> Lei Complementar n° 11, de 25 de maio de 1971, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - Pró-Rural. A integração de trabalhadores rurais ao sistema previdenciário ocorre em 1992, consolidando a sua inserção nos benefícios previdenciários.

em 2002, o número de pessoas abaixo da linha da pobreza incluía uma população de 220 milhões de pessoas, representando 44% da população da região. Dessas, 98 milhões, ou seja, 19,4% de pessoas encontravam-se em situação de indigência<sup>12</sup> ou pobreza extrema. Em 2009, em comparação com os números de 2002, a pobreza diminuiu 11 pontos percentuais e a indigência 6,1 pontos percentuais. Em termos absolutos, isso significou que nesses sete anos 48 milhões de pessoas saíram da situação da pobreza nos países que integram a região da América Latina, e 23 milhões ultrapassaram a condição de pobreza extrema.

Em que pese o declínio da pobreza no período, em termos de números absolutos e relativos, observa-se um discreto aumento do número dos extremamente pobres em 2009, de 71 milhões para 74 milhões, o que mostra uma evolução do percentual de pessoas extremamente pobres de 12,9% (2008) para 13,8% (2009), sugerindo que a crise afetou especialmente as pessoas em situação de indigência. Segundo a CEPAL (2009, p. 5), esta desaceleração na redução da pobreza a partir de 2007 e o aumento da indigência, entre 2008 e 2009, decorreram, sobretudo, da alta nos preços dos alimentos, mas, ainda segundo avaliação da Cepal, o balanço dos últimos anos continua sendo relativamente positivo.

Se a tendência desses indicadores mostra melhorias dos indicadores da pobreza numa região com níveis de desigualdade e pobreza elevados, ela, no entanto, não é suficiente para apreender a qualidade dessa inclusão social, pois a pobreza nesta região decorre principalmente do padrão altamente concentrador de renda e das condições de inserção precária no mercado de trabalho.

Indagando sobre a natureza dos fatores determinantes para a redução da pobreza na região, se em termos de “crescimento” ou da “distribuição”, a CEPAL (2010, p. 13) conclui que em cinco dos países em que a pobreza diminuiu em 2009 (Argentina, Chile, Peru, República Dominicana e

<sup>12</sup> A *linha de pobreza* resulta do cálculo do custo de uma determinada cesta básica de bens e serviços, empregando-se o método do “custo das necessidades básicas”. Uma pessoa é considerada pobre se a renda familiar *per capita* for inferior ao valor dessa linha de pobreza, ou seja, ao montante mínimo necessário para satisfazer suas necessidades essenciais. A *linha de indigência* refere-se ao custo de uma determinada cesta básica de alimentos, que cobre as necessidades nutricionais da população, tomando-se em consideração os hábitos de consumo e a disponibilidade de alimentos (Cf. CEPAL, 2003). O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) 1997 usa uma linha de pobreza para a região da América Latina e Caribe de US\$2/dia.

Uruguai) predominou o “efeito do crescimento” econômico, enquanto em outros cinco países (entre os quais o Brasil, Colômbia, Equador, Panamá e Paraguai), as mudanças resultaram majoritariamente do “efeito da distribuição” da renda.

Assim, considerando o período de 2002 a 2009, e segundo a avaliação da CEPAL (2010), pode-se concluir que a redução da pobreza na região tem sido possível graças à complementaridade de dois fatores: os efeitos positivos do ambiente econômico favorável, atuando sobre o “crescimento”, e os efeitos das políticas de “distribuição”. Sobre a evolução da renda dos domicílios pobres em 2009 a CEPAL (2010, p.14) considera que o elemento decisivo foi, principalmente, o efeito da renda do trabalho. A renda média do trabalho dos domicílios pobres se incrementou em termos reais, na maioria dos países analisados, à exceção do Chile, Costa Rica e do Equador. No entanto, a totalidade dessas transferências também contribuiu de maneira perceptível para o aumento da renda total dos pobres, no período. Excetuando-se a Argentina, onde as aposentadorias respondem pela maior parte do aumento das transferências, este aumento corresponde a subsídios ou ajudas do governo (CEPAL, 2010).

A novidade sobre o padrão da distribuição de renda dos países da América Latina na última década, portanto, é que essas mudanças na distribuição foram implementadas através de fortes ações dos governos no campo econômico e social. Os programas de transferências com condicionalidade alcançam hoje, na região, mais de 22 milhões de famílias em dezessete países da América Latina e do Caribe. Eles são progressivos, mas atuam com a transferência de montantes modestos para os beneficiários, o que revela o grau de pobreza e indigência de grande parte dos cidadãos, nessa região. Assim, apesar dos efeitos distributivos desses programas, a evolução da renda dos domicílios pobres, em 2009, resultou, segundo a CEPAL (2010, p.04), sobretudo da renda do trabalho e não só da aplicação dos programas condicionados de transferência de renda, como muitos avaliam.

## **TENDÊNCIAS GERAIS DO MERCADO DE TRABALHO E POBREZA NO BRASIL (2002-2009)**

A primeira década deste século foi marcada por transformações significativas do ponto de vista da pobreza e das desigualdades, na sociedade brasileira, num ambiente de crescimento econômico que favoreceu a

formalização da ocupação, a melhoria da remuneração do trabalho, especialmente dos estratos de renda mais baixos, e a expansão de programas de transferência de renda, fatores que contribuíram para a redução das desigualdades de renda, no país.

O produto interno bruto (PIB) que entre 1998-2002 cresceu em média 1,7 %, entre 2003-2010 apresentou um crescimento médio de 4%, passando de uma taxa de crescimento de 1,1 (2003) para 7,5% (2010), aproximando-se da China, em que pese a queda de -0,6 %, em 2009, devido à crise internacional. Em 2010, a economia brasileira voltou a crescer, alcançando uma taxa de 7,5%. Nesse ambiente de crescimento econômico, o valor do salário mínimo brasileiro cresceu 57,3%, passando de R\$ 333,60 (US\$196), em 2002, para R\$ 524,7, (US\$308) em 2010<sup>13</sup>. O crescimento do PIB, acompanhado de significativo aumento do valor do salário mínimo real nos últimos anos teve efeito distributivo sobre o rendimento total de todos os trabalhos.

Segundo diferentes fontes de dados estatísticos do período<sup>14</sup>, o mercado de trabalho respondeu a esse crescimento do produto interno bruto nacional com geração de empregos, redução da taxa de desemprego do país e aumento do rendimento médio do trabalho. Alguns dados exibem as tendências dessas mudanças do mercado de trabalho brasileiro. A população total do país em 2009 era de 191,5 (191.795) milhões de pessoas, com uma população economicamente ativa de 101.110 milhões de pessoas e uma população ocupada de 92.689 milhões, sendo 32.364 com carteira assinada, 6.638 milhões de estatutários e um total de 53.687 milhões de trabalhadores sem cobertura previdenciária, que expressam uma taxa de informalidade de 42,07%.

A evolução do emprego formalizado (celetista), entre maio de 2003 e 2010, passou de um saldo de 140.313 postos de trabalho, em 2003, para quase 291 mil, em 2004. A partir de 2005, o mercado de trabalho mantém um saldo constante de emprego, em torno de 200 mil postos/ano (em 2006, 2007, 2008), com queda em 2009 para 131.597 postos, em razão da crise<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Dados em Reais, atualizados com base à taxa média anual a preços de dezembro de 2010. Os valores do salário mínimo nos anos citados eram respectivamente: R\$ 200,00 (abril de 2002 a abril de 2003) e R\$510,00 em 2010. O câmbio em dólar tomou o valor de R\$1,70, relativo ao valor atualizado em dezembro de 2010.

<sup>14</sup> Ministério do Trabalho, 2010; Ministério da Previdência, 2010 e IBGE/PNAD, 2010.

<sup>15</sup> Em 2010, o mercado de trabalho recuperou-se, apresentando um saldo de quase 300 mil novos postos de trabalho formalizados (291.041), o maior na década.

Este crescimento do emprego protegido refletiu-se na ampliação dos segurados e dos contribuintes da Previdência Social que observou um aumento de 16,8% entre 2003-2009, passando de 46,3% para 54,1% em 2009. (Brasil. Ministério da Fazenda, 2010, p. 43).

A ampliação do número de contribuintes veio acompanhada do aumento dos benefícios pagos pela Previdência<sup>16</sup>, a maior parte com valor próximo ao salário mínimo, o que produziu impactos sobre a redução da pobreza, conforme *Informe da Previdência* (2010). Assumindo como condição de pobreza a percepção de rendimento domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo, a Previdência estimou 55,13 milhões de pessoas em condição de pobreza, em 2009 (considerando rendas de todas as fontes) (Brasil. Ministério da Previdência, 2010, p.05). Abatidas as rendas advindas dos benefícios previdenciários, a quantidade de pessoas em condição de pobreza aumentaria para 78,26 milhões, o que nos leva a concluir que o pagamento de benefícios pela Previdência Social, no período convergiu para uma redução das pessoas em condição de pobreza de 12,5 pontos percentuais, abrangendo 23,13 milhões de pessoas.

Ademais dos efeitos estruturantes do mercado de trabalho e dos ganhos com a valorização do salário mínimo, o país expandiu programas de transferência de renda à população em situação de pobreza e pobreza extrema. O Programa Bolsa Família evoluiu de 6,6 milhões de beneficiários em 2004 para 12,4 milhões em 2009, o que representava, respectivamente, 0,2% do PIB em 2004, chegando a 2009 com uma participação no PIB de 0,4% como resultado, sobretudo, do aumento do número de beneficiários.

Esses fatores influenciaram o crescimento da demanda e o consumo interno das famílias, bem como a taxa das desigualdades de renda, no país, expressa numa redução do índice de Gini, de 8,5%, entre 2002 e 2009, passando de 0,59 em 2002 para 0,54, em 2008-2009. Assim, foi principalmente o aumento da renda média de estratos mais pobres propiciado pela recuperação do mercado de trabalho e pelos programas de transferência de renda que permitiu que as pessoas saíssem da condição de pobreza na no Brasil, e não apenas a ação dos benefícios transferidos pelo Programa Bolsa Família.

<sup>16</sup> Incluem-se entre os protegidos da Previdência (Brasil, Ministério da Previdência, 2010): 41,97 milhões de contribuintes do Regime Geral de Previdência Social; 6,32 milhões de contribuintes de regimes estatutários (Militares e Estatutários); 7,17 milhões relativos aos Segurados Especiais Rurais, perfazendo um total de 56,58 milhões de pessoas, ou seja, 67% da população brasileira.

De acordo com dados das *Contas Públicas* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 1995 a 2003 a proporção da renda do trabalho no total da renda nacional declinou. No entanto, de 2004 a 2008 essa participação do trabalho cresceu de 39,3% para 41,8%, respectivamente. Segundo estimativa do economista João Hallak a taxa de participação do trabalho no PIB nacional em 2010 foi de 43%. Apesar dessa maior participação da renda do trabalho ela ainda não alcançou a taxa de 1990, quando a participação da renda do trabalho na distribuição funcional da renda nacional chegou a 56,6%. (*Folha de São Paulo* 2011).

Se essa evolução da renda dos salários sobre a renda nacional indica sem dúvida uma tendência de mudança na recuperação do mercado de trabalho, na última década, há que se ter algumas reservas quanto à natureza e a qualidade dessas relações de trabalho, considerando-se o enorme contingente de trabalhadores vivendo em atividades informais e de autoconsumo e quase 43% da população economicamente ativa sem cobertura previdenciária, em 2009<sup>17</sup>. Por outro lado, o índice de desigualdade calculada com base nos rendimentos do trabalho ainda permanece alto (Índice de Gini de 0,52), revelando que permanecem elevadas as distâncias entre os estratos de renda dos trabalhadores.

## **VULNERABILIDADE DO MERCADO DE TRABALHO E POBREZA NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: ALGUMAS TENDÊNCIAS**

Esta seção traz algumas evidências que mostram a influência da dinâmica do mercado de trabalho sobre os níveis de pobreza e sua reprodução, subsidiando o debate acerca do alcance das políticas sociais de transferência de renda aplicadas às famílias nas regiões metropolitanas brasileiras. A análise da vulnerabilidade dos trabalhadores<sup>18</sup> nessas regiões metropoli-

<sup>17</sup> Se considerarmos a cobertura total da Previdência de 67% de pessoas, incluindo o Regime Geral, o Regime Estatutário e também os Segurados do Regime Especial Rural, de caráter não contributivo (Ministério da Previdência, 2010).

<sup>18</sup> Como analisa Robert Castel (1995), o processo de vulnerabilidade é um fenômeno multidimensional que envolve tanto a precarização no universo do trabalho como as condições de reprodução e sociabilidade dos trabalhadores no espaço da reprodução, podendo levar a situações de desfiliação social. Bourdieu (1998) mostra que este processo repercute em toda a sociedade.

tanás permite observar os efeitos do mercado de trabalho sobre a reprodução da pobreza e a desproteção social dos trabalhadores. Com base nas PNAD de 2002 e 2009 o artigo avalia a evolução de dois contingentes de trabalhadores –*Protegidos* e *Vulneráveis*<sup>19</sup>– e a participação de cada um desses segmentos nas condições de pobreza –definida com base nas linhas de pobreza aplicadas aos programas de transferência de renda no Brasil– para cada um desses agregados.

Tomam-se por referência duas variáveis principais: a) a “condição de ocupação”, que define posições diferenciais de proteção e não-proteção social no âmbito do sistema nacional de previdência social, derivadas das condições dos trabalhadores possuírem ou não a “carteira assinada”; e b) a “renda”, já que este é um indicador de bem-estar material, da reprodução social das famílias trabalhadores em termos da linha de pobreza dos programas oficiais de assistência.. Essas duas variáveis entrecruzadas –posição de ocupação e renda– permitem identificar situações de “desvantagens sociais” e riscos, que apresentam maior probabilidade de caírem em estados de carência ou fragilidade dos vínculos de inserção e de mobilidade social (Ivo, 2008, p.200)<sup>20</sup>.

Para efeito de análise são classificados como *Protegidos* os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho nas seguintes “posições na ocupação”: Empregados com Carteira Assinada; Militares e Funcionários Públicos, Empregadores. E, como *vulneráveis*, os Empregados sem Carteira Assinada, os Trabalhadores Domésticos, os Trabalhadores por Conta Própria, os Sem Remuneração e os que Trabalham em atividades de subsistência. Tais categorias referem-se apenas aos *trabalhadores ocupados*, não incluindo, portanto, os *Desempregados*, em sua grande maioria os em situação de maior risco e vulnerabilidade social.

Trata-se de uma definição que ainda carece de maior refinamento com microdados, pois a “posição na ocupação” da PNAD não é homogênea nem se refere ao mesmo nível de proteção social. A inclusão dos “Empregadores” entre os *Protegidos*, por exemplo, apresenta forte representatividade desta categoria dos ocupados com remuneração nas classes de rendimento mais elevadas, o que permite considerar que esses ocupados podem assegurar, pela via do mercado, acesso a sistemas de proteções

<sup>19</sup> Estes critérios foram adotados em Ivo e Rodrigues (2007) e Ivo (2008), mostrando a segmentação da proteção social no Brasil.

<sup>20</sup> O detalhamento em termos das variáveis de gênero, idade e escolaridade, no entanto, não foram considerados, neste artigo para as regiões metropolitanas.

com melhores coberturas como aposentadoria, atenção à saúde, etc. Do mesmo modo, a classificação dos ocupados “Conta Própria” na categoria dos *Vulneráveis* deu-se pela predominância, neste grupo, dos ocupados com baixíssimos rendimentos, embora aí também se encontre a grande parte da minoria constituída pelos profissionais liberais e os autônomos, que detêm formas de inserção no mercado de trabalho mais vigorosas que os demais<sup>21</sup>, quanto ao nível de renda e ao acesso a redes sociais mais amplas.

A análise toma por referência as regiões metropolitanas –RM–, de mercados de trabalho mais estruturados e dinâmicos, onde os postos de trabalho socialmente protegidos têm maior incidência que nas demais áreas, o que, por consequência, tenderia a concentrar relativamente menor proporção de trabalhadores em condições de vulnerabilidade. Mesmo assim, dado o peso populacional dessas regiões no país, elas respondem, em termos absolutos, por uma parcela expressiva da população vulnerável do Brasil, como sugerem os dados que serão analisados.

O universo metropolitano brasileiro é bastante heterogêneo, tanto em termos quantitativos –em 2009–, a magnitude dos mercados de trabalho metropolitanos variava de 900 mil ocupados (Belém) a 9 milhões (São Paulo), quanto em termos qualitativos, pois as nove RM estudadas estão localizadas tanto em regiões dinâmicas, que comandam o processo de acumulação, a exemplo das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, como em regiões periféricas, historicamente subordinadas a mercados de trabalho pouco dinâmicos, com amplo setor inserido na chamada informalidade, como é o caso das Regiões Metropolitanas de Recife e Salvador, entre outras.

O Brasil se urbanizou de forma acelerada nas últimas décadas, acompanhado de um acentuado processo de metropolização. Segundo o Censo de 2010 na área urbana vivem 84,35% (160, 879 milhões) da população brasileira, quando em 2000 este percentual era de 81%. Algumas metrópoles brasileiras tiveram crescimento em ritmo mais acelerado que o restante do país, embora os dados revelem tendência à desaceleração no crescimento da população considerado o ritmo de décadas anteriores (Cf. *Resultados da Contagem Populacional*, IBGE, 2007). Entre os anos 2000 e

<sup>21</sup> Essa condição expressa melhores remuneração no mercado de trabalho e capacidade de cobertura e pagamento de planos de aposentadoria privados, além de seguros de caráter corporativos, a exemplo de sistemas próprios de cobertura para médicos, professores, advogados, etcetera.

2007, enquanto a população do restante do país teve um acréscimo de 6,5%, o crescimento das regiões metropolitanas brasileiras alcançou uma taxa de crescimento populacional de aproximadamente 10%, no mesmo período (Rodrigues, 2007). Metrôpoles como Brasília, Goiânia e Salvador continuam crescendo acima dos 2,5% a.a. e outras, embora tenham diminuído o ritmo, crescem em torno dos 2% a.a., como são os casos de Belém, Fortaleza, Florianópolis, Belo Horizonte e Vitória. Estes espaços metropolitanos são, portanto, desiguais e a sua importância demográfica tem sido constantemente associada a imensos problemas relativos às desigualdades sociais, segregação e segmentação social, além do aumento da violência, problemas que afetam a ordem social e pública e geram dificuldades crescentes quanto à oferta e o gerenciamento dos serviços públicos e o encaminhamento da questão social.

#### **TENDÊNCIAS DO MERCADO E TRABALHO METROPOLITANO E POBREZA (2002-2009)**

O período compreendido entre 2002-2009 foi marcado pela recuperação da economia, após uma profunda reestruturação produtiva nos anos 90, que impactou negativamente sobre o mercado de trabalho, com o aumento do desemprego, contração dos empregos no núcleo protegido e ampliação dos contingentes vulneráveis. Especialmente a partir de 2004, estes processos foram atenuados e o número dos empregos protegidos voltou a crescer, representando 83,9% do incremento da ocupação do período, no conjunto das regiões metropolitanas.

Sinteticamente, os indicadores selecionados para os mercados de trabalho metropolitanos permitem concluir que mesmo com a retomada do dinamismo da economia, esses mercados seguem apresentando os traços estruturais que sempre tiveram na origem, ou seja, um elevado grau de vulnerabilidade de largos segmentos das populações metropolitanas e o perfil dos novos empregos criados tem contribuído pouco para alterar este quadro.

A incapacidade de esses mercados incorporarem a maioria dos trabalhadores disponíveis ao seu núcleo socialmente protegido (os ocupados não passavam de 56,7% em 2009 nos mercados de trabalho metropolitanos) leva à contínua reprodução de postos de trabalho desprotegidos. Assim, em 2009, 14,6% dos ocupados estavam na categoria de Empregados sem Carteira, a participação dos Trabalhadores Domés-

ticos se mantém em 8,7% e, no período 2002-2009, observou-se apenas uma pequena queda na proporção de ocupados por Conta Própria, que passaram de 20,3% (2002) para 18,7% (2009) na média das Regiões Metropolitanas brasileiras.

**Quadro 1. Condição de vulnerabilidade dos ocupados segundo posição na ocupação, Brasil, Regiões Metropolitanas, 2002-2009**

	Belém	FOR	REC	SSA	BH	RJ	SP	CUR	POA	RMs
2002	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PROTEGIDOS	35,9	41,4	45,1	45,2	51,9	52,3	52,7	52,4	52,7	50,5
Com carteira de trabalho assinada	23,3	32,0	33,4	34,7	39,6	39,2	43,2	41,8	41,5	39,5
Milit e func públicos estatutários	8,7	6,6	6,8	6,7	7,3	9,6	5,1	5,5	6,3	6,7
Empregadores	3,9	2,8	4,8	3,8	5,0	3,5	4,3	5,1	4,9	4,2
VULNERÁVEIS*	64,1	58,6	54,9	54,8	48,1	47,7	47,3	47,6	47,3	49,5
Outros empregados	20,8	20,6	20,7	16,8	16,8	14,2	18,3	14,4	15,5	17,1
Trabalhadores domésticos	11,0	9,4	9,5	10,0	9,5	9,7	7,8	8,0	7,2	8,7
Conta própria	28,2	23,2	20,8	24,1	17,3	22,5	18,5	19,0	18,8	20,3
2009	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PROTEGIDOS	39,4	46,7	51,8	49,4	57,8	56,2	59,7	58,3	57,1	55,9
Com carteira de trabalho assinada	28,8	36,7	40,7	39,3	45,7	43,6	51,0	46,4	45,5	45,3
Milit e func públicos estatutários	7,7	6,1	7,6	6,5	7,7	8,9	5,3	6,8	6,4	6,7
Empregadores	2,9	3,9	3,5	3,6	4,4	3,7	3,5	5,1	5,2	3,9
VULNERÁVEIS*	60,6	53,3	48,2	50,6	42,2	43,8	40,3	41,7	42,9	44,1
Outros empregados	19,3	20,0	14,5	15,4	13,0	13,7	14,3	12,4	14,9	14,6
Trabalhadores domésticos	10,1	8,7	9,4	10,0	8,9	9,5	7,9	7,2	8,5	8,7
Conta própria	28,0	20,8	22,6	22,5	16,8	19,6	16,4	18,7	16,6	18,7

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da PNAD, IBGE, Brasil.

\* Inclui os trabalhadores sem remuneração e na produção para subsistência.

O crescimento recente, portanto, não conseguiu superar de forma consistente a vulnerabilidade estrutural do mercado de trabalho e o contingente de vulneráveis, segundo a metodologia adotada, representa ain-

da 44,1% dos ocupados do país em 2009. Ou seja, apesar da redução do percentual de vulneráveis no conjunto dos ocupados, em termos absolutos este contingente continua crescendo. Assim, o incremento relativo dos vulneráveis foi positivo na maioria das Regiões Metropolitanas (as exceções ficaram por conta da RM de São Paulo, com decréscimo de cerca de 2,9%; de Porto Alegre com menos -1,7% e de Recife, com -2,2% (Quadro 2). Tais indicadores deixam claros os limites e o perfil da recuperação recente da economia brasileira: ela propiciou simultaneamente tanto a expansão vigorosa do emprego formal como das atividades mais precárias e desprotegidas, como é o caso do mercado de trabalho da RM Salvador, que registrou, crescimento de 51% no contingente de ocupados Protegidos, mas ainda um crescimento de 27,9% no número de Vulneráveis, os quais, em 2009, representavam ainda cerca de metade dos ocupados desta região metropolitana.

**Quadro 2. Incremento Relativo dos contingentes de Protegidos e Vulneráveis por Regiões Metropolitanas, Brasil, 2002-2009**

Vulnerabilidade	Regiões Metropolitanas									
	Belém	FOR	REC	SSA	BH	RJ	SP	CUR	POA	RMs
PROTEGIDOS	34,5	44,7	28,3	51,3	39,1	21,0	29,4	35,6	17,6	29,9
Com carteira de trabalho assinada	51,4	47,2	36,0	56,6	44,0	25,4	34,5	35,3	18,7	34,4
VULNERÁVEIS	15,8	16,8	-2,2	27,9	9,8	3,7	-2,9	6,9	-1,7	4,3
Conta própria	21,6	15,1	21,1	29,3	21,3	-1,9	1,0	19,7	-4,3	7,7

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da PNAD, IBGE, Brasil.

Além da reprodução das atividades mais precárias e desprotegidas, inclusive aquelas inseridas em cadeias produtivas modernas (em grande número de casos através do processo de terceirização), e situadas no núcleo do processo de acumulação, explica a reprodução da vulnerabilidade num ambiente de crescimento econômico o perfil do crescimento da ocupação baseado em postos de trabalho formais, porém de baixa qualidade, traço que se expressa pelo patamar salarial da maioria deles, situado próximo do Salário Mínimo.

Observada do ponto de vista da distribuição mais geral dos salários, a recomposição do valor real do salário mínimo veio acompanhada ao mesmo tempo de uma tendência de queda relativa dos salários nos estratos acima da faixa de 10 salários mínimos, resultando em uma convergência das remunerações dos assalariados para a base da pirâmide salarial e na conseqüente redução da desigualdade entre os trabalhadores.

Os dados trabalhados retratam a baixa remuneração dos postos de trabalho criados a partir de 2002, inclusive aqueles situados no núcleo formal: no conjunto das Regiões Metropolitanas, o percentual de ocupados ganhando no máximo um Salário Mínimo, aumentou de 22,4% para 25,2% entre 2002 e 2009. Neste período, todo o incremento da ocupação metropolitana ocorreu em postos de trabalho que pagavam, no máximo, dois Salários Mínimos, levando à redução do percentual de ocupados que ganhavam mais de dois Salários Mínimos de 48,1% em 2002 para 36,7% em 2009, em todas as Regiões Metropolitanas.

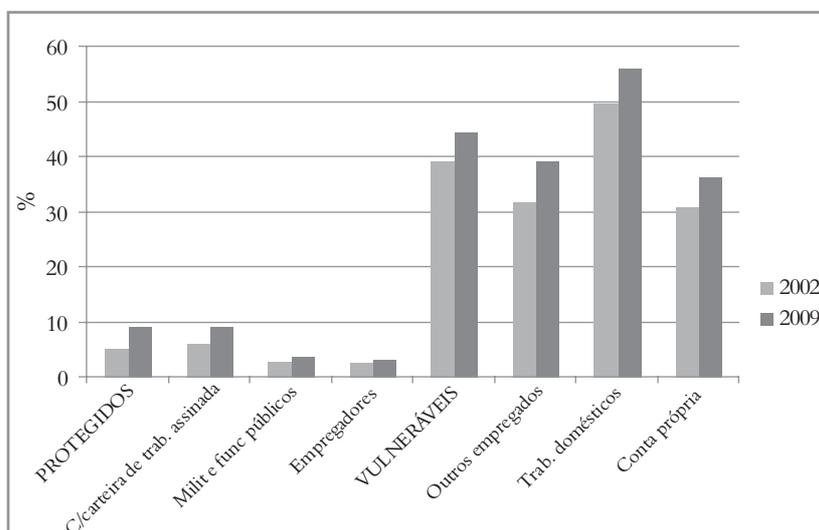
### Quadro 3. Distribuição dos ocupados segundo classe de renda, Brasil, Regiões Metropolitanas, 2002-2009

Classes de renda	Regiões Metropolitanas									
	Belém	FOR	REC	SSA	BH	RJ	SP	CUR	POA	RMs
2002	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Até 1 salário mínimo	42,1	43,1	42,4	41,0	27,1	15,8	14,3	20,4	19,7	22,4
Mais de 1 a 2 salários mínimos	28,1	30,9	30,0	28,2	32,7	32,4	26,2	30,3	33,3	29,6
Mais de 2 salários mínimos	29,8	26,0	27,7	30,7	40,2	51,7	59,5	49,3	47,0	48,1
2009	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Até 1 salário mínimo	46,6	49,4	44,4	44,6	29,4	20,9	15,1	18,7	19,8	25,2
Mais de 1 a 2 salários mínimos	32,3	29,9	31,5	30,9	37,6	40,0	41,2	37,9	41,3	38,1
Mais de 2 salários mínimos	21,1	20,7	24,1	24,5	33,0	39,1	43,7	43,4	38,9	36,7

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da PNAD, IBGE, Brasil.

Dados mais desagregados (Gráfico 1) mostram também que embora algumas posições no mercado de trabalho concentrem maior número de trabalhadores em estratos de renda muito baixos (até um Salário Mínimo), o aumento da remuneração na base de salário mínimo se manifesta em todas as posições na ocupação, inclusive no núcleo formal.

**Gráfico 1. Percentual de ocupados ganhando até um Salário Mínimo segundo a posição na ocupação, Brasil, total das Regiões Metropolitanas, 2002-2009**



Fonte: Elaboração Própria, PNAD/IBGE.

Além da baixa remuneração, a elevada rotatividade que caracteriza os novos postos de trabalho torna a insegurança desses trabalhos outra marca das ocupações que estão sendo geradas na atual fase de expansão da economia, resultando na oscilação dos rendimentos dos trabalhadores e das suas famílias, a qual contribui para a reprodução da pobreza e da vulnerabilidade nas Regiões Metropolitanas.

Como visto, a maior parte das ocupações criadas oferece remuneração próxima ao valor percebido pela maioria dos aposentados da cidade

e do campo e dos direitos básicos assistenciais que se expandiram nos últimos anos, como o BPC. Por se tratarem de salários muito baixos, os novos postos de trabalho não são capazes de exorcizar os riscos da vulnerabilidade. A melhoria da situação familiar fica, portanto, condicionada por um conjunto de fatores, tais como o tamanho e a composição dos membros da família em relação ao ciclo de vida e às condições de inserção no mercado de trabalho, além dos critérios seletivos de elegibilidade para as transferências governamentais dos programas assistenciais.

Tal situação resulta tanto na aparente (ou insegura) emancipação dos segmentos que conseguem se inserir no mercado de trabalho e que têm uma composição familiar favorável (isto é, grau de dependência baixo e/ou acesso a benefícios) e tem ensejado tanto a comemorada expansão da chamada classe C (“nova classe média”)<sup>22</sup> como a reprodução continuada do contingente de *Vulneráveis*, composto por aqueles que ou não logram acessar os novos postos de trabalho ou que, mesmo acessando a esses, obtêm rendimentos insuficientes para retirar a família do patamar oficial da pobreza. Assim, trabalhadores em idêntica situação laboral e remuneração podem encontrar-se em graus de vulnerabilidade diferentes, constituindo-se ou não em público-alvo das políticas de combate à pobreza.

Em síntese, pelo novo perfil do mercado de trabalho, o acesso a um posto de trabalho, mesmo que protegido, pode não ser suficiente para assegurar a proteção social mínima da família, dados os níveis de remuneração destes postos de trabalho, o que favorece a manutenção de uma elevada demanda por políticas assistências de transferência de renda. Por outro lado, não se pode desconhecer o papel da cobertura previdenciária nos postos protegidos que não só representam uma inserção mais consistente nos regimes securitários, garantida por direitos, mas permitiram uma redução de 12.5 pontos percentuais de pessoas em condições de pobreza, em 2009<sup>23</sup>. Isto contraria a grande comunidade epistêmica que

<sup>22</sup> A Classe “C” corresponde ao estrato médio de renda entre R\$ 1.126,00 (US\$ 654,65) e R\$ 4.854,00 (US\$ 2.822,00) que representa 50,44 % da população total (Nery, 2010). Essa pesquisa leva em conta microdados da PNAD 2009 e refere-se à renda per capita e não à renda total das famílias.

<sup>23</sup> Considerando-se a linha de pobreza aplicada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome –MDS– do governo brasileiro, para o rendimento domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo.

atribui aos programas de transferência de renda a responsabilidade única pelos indicadores declinantes de trabalhadores desprotegidos em 2009, 13,15 milhões correspondiam a trabalhadores que ganhavam até um Salário Mínimo e 14,13 milhões desses desprotegidos correspondiam a trabalhadores com remuneração igual ou acima de um Salário Mínimo.

Os indicadores construídos com base nos dados da IBGE/PNAD 2009 permitem concluir que a dinâmica do mercado de trabalho vem contribuindo para a reprodução de desigualdades regionais, pois apesar das perdas sofridas pelos mercados de trabalhos do Sul/Sudeste, mais afetados pelo rebaixamento do padrão salarial do que os mercados de trabalho das demais regiões do país, cujas economias apresentam historicamente mais baixa produtividade e uma elevada concentração de trabalhadores nos estratos de renda mais baixas, as Regiões Sul/Sudeste continuam a apresentar uma proporção maior de trabalhadores na categoria de *Protegidos*: após uma década de desestruturação dos mercados de trabalho, o percentual de *Protegidos* no conjunto dos ocupados das regiões metropolitanas do Brasil passou de 50,5% dos ocupados em 2002 para 55,9% em 2009. Evidenciando a heterogeneidade dos mercados de trabalho metropolitanos, em 2009, esses percentuais variavam de apenas 39,4% (RM Belém) a cerca de 60% na RM de São Paulo.

Finalmente, como um último indicador a ser analisado, considere-se a importância das características do mercado de trabalho na determinação e reprodução da pobreza, a partir da relação “Rendimentos das famílias pobres x rendimentos dos ocupados”, ou seja, os domicílios situados nas faixas de renda per capita adotadas pelas linhas de pobreza das políticas assistenciais de transferência de renda. Como era de esperar, esses domicílios apresentam proporções mais elevadas de ocupados com rendimentos muito baixos, mas, nelas são encontrados, também, percentuais significativos de trabalhadores cujos rendimentos estão acima, quando não muito acima dessas linhas, já que o recorte desses programas é a renda média familiar per capita.

Assim, tanto em 2002 como em 2009, cerca de 41% dos ocupados residentes nos domicílios com renda média per capita entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  Salário Mínimo tinham rendimentos na faixa de um a dois salários mínimos, o que fortalece a conclusão de que a baixa qualidade dos postos de trabalho existentes (assalariados ou não; protegidos ou não) e as condições de reprodução das famílias são fatores determinantes na configuração das condições de pobreza, cuja superação implica mudanças estruturais no perfil da economia (Quadro 4).

**Quadro 4. Distribuição dos ocupados por classes de rendimento em S.M. segundo Classes de Renda Domiciliar Per Capita selecionadas, Brasil, Regiões Metropolitanas, 2002-2009**

Ocupados por classes de renda no trabalho principal	Classes de renda domiciliar per capita			
	Até 1/4	1/4 a 1/2	1/2 a 1	1 a 2
2002				
Sem rendimento	12,5	5,9	4,1	2,9
Até 1/2 salário mínimo	36,5	15,6	7,6	3,3
Mais de 1/2 até 1 salário mínimo	38,8	31,2	22,8	10,7
Mais de 1 até 2 salários mínimos	12,2	41,2	42,6	38,9
Mais de 2 até 3 salários mínimos		6,1	17,4	22,0
Mais de 3 até 5 salários mínimos			5,6	16,9
Mais de 5 até 10 salários mínimos				5,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
2009				
Sem rendimento	10,2	2,8	2,5	1,8
Até 1/2 salário mínimo	46,8	16,5	7,3	3,0
Mais de 1/2 até 1 salário mínimo	37,1	38,7	27,2	12,0
Mais de 1 até 2 salários mínimos	5,9	40,8	50,2	49,5
Mais de 2 até 3 salários mínimos		1,2	10,4	18,5
Mais de 3 até 5 salários mínimos			2,5	12,6
Mais de 5 até 10 salários mínimos				2,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da PNAD, IBGE, Brasil.

## CONCLUSÕES

No contexto de expansão econômica da segunda metade da década dos dois mil o mercado de trabalho e suas insuficiências continuam sendo um fator decisivo para explicar a pobreza, a vulnerabilidade e as grandes desigualdades sociais, em que pesem as melhorias dos indicadores sociais na segunda metade da década dos anos dois mil. Os dados apresentados mostram que ainda persistem fortes tendências quanto à vulnerabilidade do mercado de trabalho, especialmente em segmentos e regiões específicas do País.

Considerando o caráter de transição e o desenho segmentado da proteção social brasileira, as condições de estruturação do mercado de trabalho, com um contingente de 43% na informalidade, em 2009, deixam de fora das condições de proteção um total de 27,81 milhões de trabalhadores socialmente desprotegidos da proteção previdenciária, em 2009, ou seja, 33% do total (Brasil. Ministério da Previdência, 2010). Estes dados incluem além dos celetistas, e do regime estatutário, também os segurados especiais, da Previdência rural.

Portanto, a relação estabelecida entre pobreza e trabalho parece demonstrar o papel determinante do mercado de trabalho sobre a reprodução da pobreza, indicando, no entanto, duas tendências simultâneas e complexas, que desafiam os caminhos da proteção social no Brasil: a) aonde a recuperação da ocupação protegida foi mais vigorosa, foi possível retirar da pobreza uma boa parte dos trabalhadores, independente dos programas assistenciais, a exemplo dos dados gerais apresentados pelo *Informe da Previdência 2010*. No entanto, a análise dos dados do mercado de trabalho das regiões metropolitanas brasileiras indica ainda b) elevado grau de precariedade da maioria dos postos criados, revelando que apesar da melhoria dos indicadores sociais o nível de remuneração do trabalho não é capaz de tirar essas famílias do patamar da pobreza, exigindo, portanto, pensar-se em modelos de proteção de renda de caráter mais universais que ultrapasse a esfera das necessidades diante das históricas e estruturais limitações do mercado de trabalho brasileiro.

## BIBLIOGRAFIA

Borges, Ângela (2011), Mercado de trabalho da RMS: duas décadas de transformações. Salvador: SEI: *Bahia Análise e Dados*.

- Borges, Ângela (2003), Desestruturação do mercado de trabalho e vulnerabilidade social: a Região Metropolitana de Salvador na década de 90. Tese de Doutorado. Salvador Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UFBA.
- Brasil. Presidência da República (1971), *Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971*. Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências. Brasília. <[www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/.../1971/11\\_1.htm](http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/.../1971/11_1.htm)>
- Brasil. Câmara de Deputados (1992), Projeto de Lei da Câmara nº 2.561. Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, em <[www.senado.gov.br/.../Programa](http://www.senado.gov.br/.../Programa)>. Acesso em 25.01.2010
- Brasil. Ministério da Fazenda (2010), Economia Brasileira em Perspectiva. *Relatório do Ministério da Fazenda*. Número especial,. Disponível em: [www.fazenda.gov.br/...](http://www.fazenda.gov.br/...). Acesso: 07.05.2011.
- Brasil. Ministério da Fazenda (2010), Secretaria de Política Econômica. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*, 2009. Setembro.
- Brasil. Ministério da Previdência Social (2010), “Evolução Recente da Proteção Previdenciária e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza”. En *Informe da Previdência Social* (Brasília: Ministério da Previdência Social), v. 22, n. 10, p. 1-6, outubro.
- Bourdieu, P. (1998), A precariedade está hoje por toda a parte. In: Bourdieu, P. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. (Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor). p. 119-127.
- Cardoso, Fernando H.; Faletto, E. (1970), *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. (Rio de Janeiro: Zahar Editores).
- Castel, Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. (Paris: Fayard).
- Cohn, Amélia (2003), “Reconfigurações da questão social no Brasil”. *Observatório da Cidadania*, [S.l.], p.71-76. Disponível em: <[http://www.socialwatch.org/en/informepresso/pdfs/panorbrasileirod2003\\_bra.pdf](http://www.socialwatch.org/en/informepresso/pdfs/panorbrasileirod2003_bra.pdf)>. Acesso em 3 jul. 2008.
- CEPAL. Comisión Económica para America Latina y el Caribe (2003), *Panorama social da América Latina – 2002-2004* (Santiago do Chile: CEPAL). Disponível em: [www.cepal.cl/publicaciones](http://www.cepal.cl/publicaciones). Acesso em 25 de janeiro 2008.
- CEPAL. Comisión Económica para America Latina y el Caribe (2009), *Panorama Social da América Latina 2009* (Santiago do Chile: CEPAL.) Disponível em: [www.cepal.cl/publicaciones](http://www.cepal.cl/publicaciones). Acesso em 18.09.2010.
- CEPAL. Comisión Económica para America Latina y el Caribe (2010), *Panorama Social da América Latina 2010*. (Santiago do Chile: CEPAL). Disponível em: [www.cepal.cl/publicaciones](http://www.cepal.cl/publicaciones). Acesso em 23.05.2011.

- Draibe, Sônia (2003), “A política social do governo FHC e o sistema de proteção social”. En *Revista Tempo Social* (São Paulo: USP), v.15, n.2.
- Toni, Mirian (2007), “Precarização do mercado de trabalho no Brasil: um estudo da Região Metropolitana de Porto Alegre”. En *Análise Econômica* (Porto Alegre:UFRGS), v. 25, p. 185-210.
- Esping-Andersen, G. (2003), “Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana”. En: Coelho, V. S. (org.) *A reforma da Previdência Social na América Latina*. (Rio de Janeiro: Editora FGV).
- FENAMETRO. Campanhas salariais aumentam participação do trabalho na renda nacional, 07.01.2011. [http://fenametro.org.br/site/index.php?option=com\\_content&Itemid=&task=view&id=521](http://fenametro.org.br/site/index.php?option=com_content&Itemid=&task=view&id=521). Acesso em julho de 2011.
- Folha de São Paulo* (2011), São Paulo 07.08.2011 “Salários sobem em ritmo maior do que lucro das empresas”. Mariana Schreiber. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/955730-salarios-sobem-em-ritmo-maior-do-que-lucro-das-empresas.shtml>. Acesso em 07 de agosto 2011.
- Hirata, Helena; Préteceille, Edmond (2002), “Trabalho, exclusão e precarização socioeconômica: o debate das Ciências Sociais na França”. En *Caderno CRH*. (Salvador: EDUFBA. Universidade Federal da Bahia), v. 15, n. 37.
- IBGE/PNAD (2009), Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios. *Síntese de Indicadores 2009*. (Rio de Janeiro: IBGE).
- ILO International Labour Organization (2004), *Economic Security for a Better World, Programme on Socio-economic Security*, (Geneva: ILO), september.
- ILO International Labour Organization (2005), *World Employment Report 2004-05: Employment, productivity and poverty reduction*. (Geneva: ILO).
- Ivo, Anete B. L. e Rodrigues, João (2007), “Quem são os assistidos e os desfilhados”. Sub-projeto 01 . *Pobreza, Desigualdades e Democracia*. Relatório final Bolsa PIBIC- UFBA-CNPq.(Salvador: CRH-UFBA).
- Ivo, Anete B. L. (2008), *Viver por um fio: pobreza e políticas sociais*. (São Paulo: Annablume Editores/ Salvador: CRH/UFBA).
- Ivo, Anete B. L. (2011), *Pobreza e Trabalho*. En: Cattani, Antônio; Holzmann, Lorena (Orgs.). *Dicionário de Trabalho e Tecnologia – Edição Internacional*.
- Ivo, Anete B. L. (2010), “La construcción de la política de transferencia de ingreso en Brasil: antecedentes”. En Ivo, Anete B.L. 2010 *Programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en Brasil: El Programa Bolsa Familia y el Beneficio de Prestaciones Continuada – BPC*. (Madrid: Fundación Carolina.) Informe final, março.
- Lugo, María Ana (2007), *Employment. A proposal for international comparable indicators. Working Paper* . University of Oxford OPHI –*Oxford Poverty*

- Human Development Initiative*. n.º 2, Mayo <http://www.ophi.org.uk/working-paper-02/>. Acesso em 07 de agosto 2011.
- Nery, Marcelo (coord.) (2010), *A Nova Classe Média: O Lado Brillhante dos Pobres*. Rio de Janeiro: FGV/CPS. [http://www3.fgv.br/ibrecps/ncm2010/NCM\\_Acesso](http://www3.fgv.br/ibrecps/ncm2010/NCM_Acesso) em 07 de julho 2011.
- Oliveira, Francisco (1976 [1972]), “A economia brasileira: crítica à razão dualista”. 2.ed. *Seções CEBRAP* (São Paulo: CEBRAP), p.7-78.
- PNUD (2011), “Una propuesta de indicadores comparables internacionalmente” 1 - *Revista de Desarrollo Humano*. Empleo *Boletín N.º 77*, Septiembre [www.revistadesarrollohumano.org](http://www.revistadesarrollohumano.org).
- Polanyi, Karl (2000 [1944]), *A grande transformação. As origens da nossa época*. (Rio de Janeiro: Elsevier).
- Quijano, Aníbal (1978), “Notas sobre o conceito de marginalidade social”. (On the concept of marginal society notes) In: Pereira, L. (ed.) *Populações Marginais*, (Marginal populations) 2ª ed., (São Paulo: Duas Cidades).
- Rodrigues, Juciano Martins (2007), “População Brasileira cresce mais nas Metrôpoles”. *Observatório das Metrôpoles*. [http://web.observatorio.dasmetrosoles.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=76%3Arodriques1&catid=34%3Aartigos&Itemid=138&lang=pt](http://web.observatorio.dasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=76%3Arodriques1&catid=34%3Aartigos&Itemid=138&lang=pt). Acesso: agosto 2011.
- Saboia, João (2010), *Mercado de trabalho no Brasil*. XIII International Bien Congress Basic Income Earth Network (São Paulo: PEA/USP), julho. Disponível on line: <http://www.bien2010brasil.com/>. Acesso em: 12.11. 2010.
- Sen, A. K. ; ILO (1975), *Employment, Technology and Development: A Study Prepared for the International Labour Office within the framework of the World Employment Programme*. (Oxford: Clarendon Press).
- Souza, L. N. “Evolução do emprego formal na Bahia nos anos 2000: aproximações ao Trabalho Decente?” *Bahia Análise e Dados* (Salvador: SEI), v.20, n.2/3, p.403-421.
- Souza, Guaraci A. de; Faria, Vilmar (orgs.) (1980), *Bahia de Todos os Pobres*. (Petrópolis, Vozes/CEBRAP).
- Van Parijs, P. (2002), “Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI”. En: Suplicy, E. M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 2.ed. revista. (São Paulo: Cortez/ Editora da Fundação Perseu Abramo). p. 92-230.

# INTERVENCIÓN PÚBLICA, CAPITAL SOCIAL Y POBREZA URBANA EN MÉXICO

*Gerardo Ordóñez Barba\* - Wilfrido Ruiz Ochoa\*\**

## INTRODUCCIÓN

El problema de la pobreza urbana en México tiene orígenes ancestrales, sin embargo ha tendido a recrudecerse en los últimos 30 años producto de las crisis económicas y de la intensificación de la migración rural-urbana. Los datos históricos disponibles muestran que la crisis de 1994-95 provocó un repunte de más de 20 puntos porcentuales en el número de la población urbana en pobreza en 1996, con lo cual alcanzó una cifra superior a los 34.6 millones de personas en ese año, es decir, 12.4 millones más de las que había en 1994 (véase Cuadro y Gráfico 1). Si bien esta cifra tendió a reducirse en los 4 años siguientes, para ese entonces ya era evidente que existían suficientes justificaciones éticas y sociales que forzaban al Estado mexicano a intervenir decididamente en la atención de la población pobre de las ciudades.

\*Profesor Investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública de El COLEF. Miembro del SNI, nivel II. Se le puede enviar correspondencia al correo electrónico: [ordonez@colef.mx](mailto:ordonez@colef.mx).

\*\*Profesor Investigador del Departamento de Estudios Económicos de El COLEF. Miembro del SNI, nivel I. Se le puede enviar correspondencia al correo electrónico: [wruiz@colef.mx](mailto:wruiz@colef.mx).

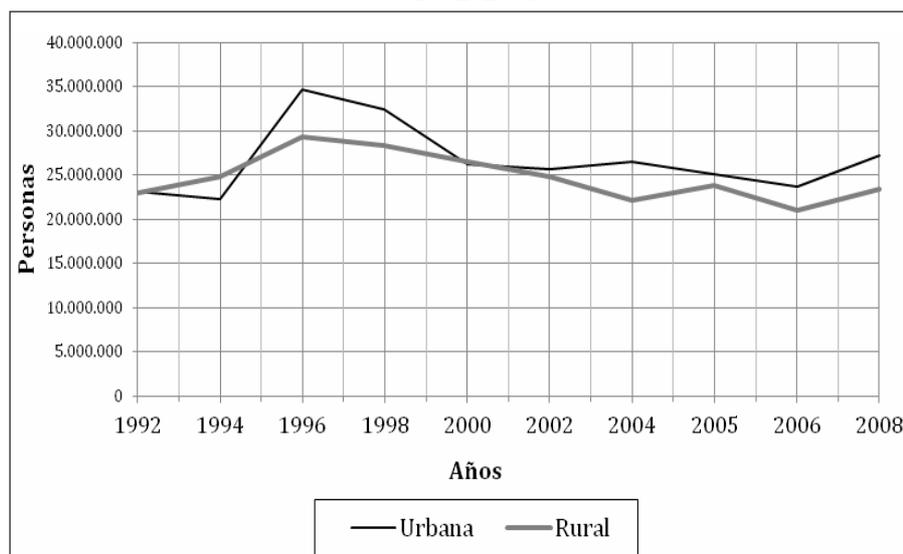
**Cuadro 1. Proporción de la población en situación de pobreza en México, 1984-2008**

Ámbito y niveles de pobreza	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008
<b>Nacional</b>												
Pobreza alimentaria	22.5	22.7	21.4	21.2	37.4	33.3	24.1	20.0	17.4	18.2	13.8	18.2
Pobreza de capacidades	30.2	29.3	29.7	30.0	46.9	41.7	31.8	26.9	24.7	24.7	20.7	25.1
Pobreza patrimonial	53.0	53.5	53.1	52.4	69.0	63.7	53.6	50.0	47.2	47.0	42.6	47.4
<b>Urbana</b>												
Pobreza alimentaria			13.0	10.7	27.0	21.4	12.5	11.3	11.0	9.9	7.5	10.6
Pobreza de capacidades			20.1	18.3	36.8	30.6	20.2	17.2	17.8	15.8	13.6	17.2
Pobreza patrimonial			44.3	41.2	61.5	55.9	43.7	41.1	41.1	38.3	35.6	39.8
<b>Rural</b>												
Pobreza alimentaria			44.1	37.0	53.5	51.7	42.4	34.0	28.0	32.3	24.5	31.8
Pobreza de capacidades			41.8	47.5	62.6	59.0	49.9	42.2	36.2	39.8	32.7	39.16
Pobreza patrimonial			66.5	69.3	80.7	75.9	69.2	64.3	57.4	61.8	54.7	0.8

Fuentes: para 1984 y 1989: Székely, 2003; de 1992 a 2008: CONEVAL, 2009: Cuadro 1A, p. 13.

No obstante lo anterior, a inicios del presente siglo no existían iniciativas federales que tuvieran como misión exclusiva la atención de las problemáticas y necesidades asociadas a la pobreza urbana. En ese momento, el acceso de esta población a recursos públicos compensatorios se limitaba a un paquete de programas que, si bien no tenían una vocación exclusivamente urbana, en sus reglas de operación no se establecían restricciones para actuar en las ciudades. Entre éstos se encontraban los programas Tu Casa, Coinversión Social, Iniciativa Ciudadana 3 X 1, Jóvenes por México, Expertos en Acción, Desayunos Escolares, Abasto Social de Leche y subsidios a las tortillas, que en conjunto tenían una asignación marginal en el presupuesto asistencial (véase Ordóñez y Ortega, 2006).

**Gráfico 1. Población en situación de pobreza en México, 1992-2008**



Fuente: CONEVAL, 2009: Cuadro 1A, p. 13.

En este escenario de desatención, es en 2002 cuando el gobierno federal decide iniciar una serie de medidas tendientes a ampliar su intervención entre la población pobre de las ciudades. En primer lugar se anunció la transformación del Progreso en Oportunidades, lo que implicó entre otras cosas la expansión de su radio de acción al ámbito urbano. Adicionalmente, en ese mismo año, se ponen en marcha dos programas piloto: Superación de la Pobreza Urbana y Mujeres Jefas de Familia<sup>1</sup>, el primero dirigido a la población pobre mayor de 16 años radicada en ciudades de 100 mil o más habitantes y orientado a la realización de algunas obras para la dignificación de los barrios (saneamiento de mercados, limpieza y pintura de bardas, mejoramiento de escuelas y centros de salud, y reforestación urbana, entre otras), a la

<sup>1</sup> Cabe destacar que Mujeres Jefas de Familia en su etapa como programa piloto fue en parte financiado por el Banco Mundial (véase: López y Ordóñez, 2006).

construcción o rehabilitación de Centros de Desarrollo Comunitario, al fomento a la educación básica y la capacitación para el trabajo y la formación en valores, y a la incorporación de Organizaciones de la Sociedad Civil en la realización de proyectos de beneficio comunitario (Esquivel, 2002). El segundo fue creado con la finalidad de atender a “mujeres o grupos de mujeres en pobreza extrema que habitan en zonas urbanas marginadas, que tengan la responsabilidad de la manutención familiar”, con acciones organizadas en tres vertientes de actuación: i) atención médica y nutricional; ii) promoción de servicios de cuidado y atención infantil y iii) educación, capacitación y formación, incluyendo la construcción de valores personales y familiares (UAT, 2003).

A partir de la experiencia adquirida con estas dos últimas iniciativas, al año siguiente se crea Hábitat, el primer programa nacional de superación de la pobreza urbana, con el “propósito de articular los objetivos de la política social con las políticas de desarrollo territorial y urbano”. Además de integrar a los dos programas piloto, se agregaron a su estructura otras cuatro modalidades de intervención: Mejoramiento de Barrios, Reserva de Suelo, Ordenamiento del Territorio y Agencias de Desarrollo Hábitat. Sus principales objetivos eran: “contribuir a ‘hacer ciudad’; construir espacios con identidad y valor social; ordenar el desarrollo urbano; articular a la ciudad los barrios marginados y los cinturones de miseria; elevar la calidad de vida de sus moradores; y conferir ciudadanía a la población asentada en esos espacios” (ROH-2003).

A lo largo de su existencia Hábitat ha sido objeto de diversas modificaciones. Como puede apreciarse en la tabla siguiente, el programa muestra en su evolución dos etapas claramente diferenciadas: 2003-2006 y 2007-2010, que tienen su punto de inflexión en el ocaso e inicio de los dos gobiernos que se forman en todo el periodo, ambos surgidos del PAN (principal partido de la derecha mexicana). A grandes rasgos se puede decir que en la primera etapa se presenta un proceso de expansión y en la segunda tiene lugar una fuerte reestructuración y una suerte de desmantelamiento de algunos componentes importantes, que en algunos casos dieron lugar a la creación de nuevos programas. Las transformaciones y desprendimientos observados en los últimos cinco años, han convertido a Hábitat en un programa especializado en la introducción de servicios básicos, infraestructura y equipamiento urbano a escala de barrio, y de manera accesoria en la implementación de cursos o talleres de capacitación y de superación personal, así como de exámenes médicos y campañas de salud.

**Tabla 1. Evolución del programa Hábitat, 2003-2010**

2003	2004	2005-2006	2007	2008-2010
MODALIDADES DE INTERVENCIÓN				
Superación de la Pobreza Urbana		Desarrollo Social y Comunitario		
Reserva de Suelo	Suelo para Vivienda Social y el Desarrollo Urbano		Promoción del Desarrollo Urbano (en 2008 se eliminan los apoyos a la regularización de la TT y se crea de forma independiente el Programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares)	
Agencias de Desarrollo Hábitat (en 2004 se agregan apoyos para la regularización de la tenencia de la tierra)		Mejoramiento del Entorno Urbano (en 2007 desaparece lo relativo a Espacios públicos, pero se crea un programa independiente; sólo conserva acciones a favor de jardines y canchas comunitarias)		
Mejoramiento de Barrios (en 2004 se agregan apoyos para Espacios públicos)				
Ordenamiento del Territorio	Prevención de Riesgos y Mejoramiento ambiental		(Se elimina esta modalidad; se crea de forma independiente el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles, que se deriva de una de sus vertientes)	
	Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad			
Mujeres Jefas de Familia	Oportunidades para las Mujeres		(Se elimina esta modalidad)	
		Seguridad para las Mujeres y sus Comunidades	(Se elimina esta modalidad)	
VERTIENTES				
General				
Centros Históricos				
	Fronteriza	Ciudades Fronterizas		
		Ciudades Petroleras		
		Ciudades Turísticas		
		Zonas Metropolitanas		
COBERTURA TERRITORIAL				
Ciudades y ZM con 100,000 hab. y más	Ciudades y ZM con 15,000 habitantes y más			

Fuentes: Sedesol (2003-2010).

No obstante lo anterior, las acciones orientadas a fomentar la participación y organización sociales han ido ocupando un lugar cada vez más importante en el diseño de Hábitat, al grado que en las reglas de operación de 2009 ya se les concibe como ingredientes fundamentales para el cumplimiento de su propósito central. A partir de ese año se definió como el objetivo general del programa “contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, **fortaleciendo y mejorando la organización y participación social**, así como el entorno urbano de dichos asentamien-

tos”. Adicionalmente se estableció como una línea de acción dentro de la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario el “desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, y [la] **promoción de** la equidad de género y **el capital social**” (ROH-2009).

En este contexto, este trabajo tiene como propósito central explorar hasta qué punto la intervención de Hábitat influye en el fortalecimiento del capital social en las comunidades beneficiarias. La información empírica que sirve de base para este análisis proviene de la “Encuesta de seguimiento de indicadores de resultados del programa Hábitat 2010” que fue levantada por El Colegio de la Frontera Norte, a través de un convenio de colaboración con la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana de la Sedesol, entre los meses de agosto y octubre de ese año en una muestra de 176 polígonos, que se distribuyen en 33 ciudades o zonas metropolitanas del país. Particularmente se hará uso de los resultados de la sección 7 del cuestionario en hogares dedicada íntegramente a investigar 5 dimensiones del capital social: grupos y redes, participación y cooperación, confianza y solidaridad, cohesión social, y comunicación e información.

El documento se divide en cinco secciones: en la primera se revisan los principales conceptos sobre capital social, tanto a nivel teórico como empírico, y a partir de ellos se explica la definición que fue desarrollada por el equipo de investigación de El COLEF en el marco del proyecto “Evaluación de impacto del programa Hábitat 2008-2012”, que permitió su operativización en las 5 dimensiones ya mencionadas; en el segundo apartado se establecen los alcances (o limitaciones) que se advierten en el diseño de Hábitat como instrumento para el fortalecimiento y expansión del capital social en las comunidades que forman parte de su población objetivo; en la tercera sección se presentan los resultados de la investigación a escala de barrio (o polígono), particularmente se describen los niveles que observan las 5 dimensiones y las 14 variables que componen el índice de capital social, así como los datos agregados que se observan entre los 176 polígonos de la muestra; en el cuarto subcapítulo se exploran algunos factores que pudieran tener efectos sobre la expansión del capital social a partir de la intervención de Hábitat; finalmente, en el último apartado se sistematizan las principales conclusiones del estudio incorporando una reflexión sobre la importancia del capital social en el desarrollo social comunitario.

## 1. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL Y A SU OPERATIVIZACIÓN

En las últimas dos décadas se ha presentado un boom de investigaciones y proyectos con enfoque de capital social, especialmente después de la aparición del texto de Putnam, Leonardo y Nanetti (1993). Este interés por estudiar el fenómeno ha dado lugar a múltiples definiciones. En la academia, los autores más influyentes lo han conceptualizado en los siguientes términos:

Capital social “se refiere a aquellos rasgos distintivos de la organización social, tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad facilitando la acción coordinada” (Putnam, Leonardo y Nanetti, 1993: 167).

“El agregado de los recursos actuales y potenciales que están ligados a la posesión de una red durable basada en relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento y aceptación mutua, red que provee a cada uno de sus miembros del respaldo de capital colectivo, una especie de credencial que les permite emplear este capital de diversas maneras” (Bourdieu, 2001 [1986]: 103).

“El capital social se define por su función. No es una sola entidad sino distintas entidades, las cuales tienen dos elementos en común: todas consisten en algún aspecto de la estructura social y facilitan ciertas acciones de los actores –ya sean personas o actores corporativos– dentro de la estructura” (Coleman, 2000 [1988]: 16).

En América Latina, Arriagada, Miranda y Pávez (2004: 13), en un intento por sintetizar las diferentes conceptualizaciones que giran en torno a este concepto, han propuesto entenderlo “como un recurso intangible, que permite a personas y grupos la obtención de beneficios por medio de relaciones sociales dotadas de confianza, reciprocidad y cooperación”. Desde un enfoque más instrumental, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD), el Instituto Nacional de Salud Pública y la SEDESOL, en el marco de la Encuesta Nacional sobre Capital Social en el Medio Urbano (ENCASU) levantada en 2006 (PNUD-SEDESOL, 2006), lo interpretan en los siguientes términos: “el capital social, que se refiere a las normas y redes sociales que permiten la acción colectiva, se presume como un elemento que permite mayor poder de acción de las comunidades y propicia mayor eficacia de los programas públicos por la participación de los ciudadanos en la búsqueda de un mejor nivel de vida”. De manera sucinta, en este mismo estudio se le concibe “como las relaciones sociales que permiten resolver problemas compartidos”.

Como puede apreciarse, las definiciones académicas y empíricas tienden a resaltar diversos aspectos asociados al concepto: algunas enfatizan su carácter comunitario y cooperativo (Putnam, et al), otras ponen el acento en los recursos vinculados a las redes sociales (Bourdieu), y algunas más hacen hincapié en la función social que cumplen dentro de la estructura y la acción social (Coleman). Por su parte, las agencias internacionales y nacionales, así como los estudios realizados en Latinoamérica, han adoptado el término resaltando sus cualidades como instrumento para mejorar las condiciones de vida de las personas.

A partir de estas conceptualizaciones, el equipo de evaluación de impacto del programa Hábitat (del que participamos) propuso asociar al capital social con “un tipo particular de relaciones sociales caracterizadas por la confianza, la reciprocidad y la cooperación, las cuales ayudan a la obtención de beneficios individuales o de grupo, generan acciones colectivas, posibilitan el empoderamiento de las comunidades, contribuyen a aumentar la eficacia de los programas públicos y a mejorar el nivel de vida de la gente, o permiten solucionar problemas comunes”(COLEF, 2008: 94).

Para la operativización del concepto tomamos como base el “Cuestionario Integrado para la Medición del Capital Social”, que fue desarrollado con el apoyo del Banco Mundial (2002) y ha sido probado en diversas partes del mundo, incluidas las adaptaciones que fueron aplicadas en México, a través de la ENCASU en 2006, y en Chile (Serrano, Alarcón y Tassara, 2006). En nuestra propuesta desagregamos al capital social en las siguientes cinco dimensiones:

**Tabla 2. Dimensiones del capital social y niveles de contribución de Hábitat a su promoción**

Nivel de contribución de Hábitat	Dimensión	Descripción
Directa	Participación y cooperación	Se pretende medir en qué grado la intervención del Programa fomenta relaciones de cooperación mediante la participación y organización social en la ejecución de obras o proyectos de beneficio colectivo.

Indirecta	Grupos y redes	Se valorará el crecimiento de la participación de las familias en diversos tipos de organizaciones sociales y redes informales, dentro y fuera de su colonia.
	Confianza y solidaridad	En esta dimensión se explorarán los cambios en los niveles de confianza y solidaridad que existen entre los vecinos para resolver problemas concretos o para llevar a cabo proyectos colectivos, así como el grado en el que las personas confían en otros o en organizaciones sociales o públicas.
	Cohesión social	Se analizarán las modificaciones que perciben las personas en las relaciones de convivencia entre los vecinos, poniendo especial atención en aquellos aspectos que en su opinión producen diferencias y generan conflictos.
	Información y comunicación	Se busca conocer si existe un aumento en el interés de las personas por enterarse de los problemas de su comunidad, así como en el intercambio de información útil para obtener beneficios individuales o colectivos. Igualmente se explorará el conocimiento que poseen los entrevistados sobre la existencia de diversos programas sociales.

Fuente: COLEF, 2008: 96.

## 2. EL DISEÑO DE HÁBITAT Y LA PROMOCIÓN DEL CAPITAL SOCIAL

Como se comentó en la introducción, Hábitat tiene como uno de sus propósitos y líneas de acción centrales la promoción del capital social. Partiendo de esta premisa cabe preguntarse, ¿de qué manera este programa puede contribuir a incrementar el capital social de las comunidades donde interviene? Si se considera que el objetivo general del Programa es “contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, fortaleciendo y mejorando la organización y participación social, así como el

entorno urbano de dichos asentamientos”, se puede establecer en una primera aproximación de respuesta a la interrogante planteada que Hábitat, al proponerse mejorar las condiciones materiales y sociales de vida en los polígonos intervenidos, y fomentar la organización y participación de estas comunidades, estaría directamente favoreciendo la construcción o consolidación de relaciones sociales basadas en la cooperación, e indirectamente ayudaría a ampliar las redes sociales y a propiciar un clima de mayor confianza, solidaridad, cohesión y reciprocidad entre los vecinos.

De manera más específica, y considerando las distintas modalidades de intervención del Programa, se puede suponer que Hábitat podría **incidir directamente** en el fortalecimiento del capital social mediante la realización de obras o proyectos integrados a la Modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano (MEU), ya que a través de su realización fomenta la participación, organización y cooperación comunitaria en: la identificación de problemáticas a resolver, la aportación de recursos (económicos, trabajo o especie), el control del cumplimiento de metas, el ejercicio transparente de los recursos públicos, y en la vigilancia, mantenimiento y cuidado de las obras y proyectos ejecutados.

Por su parte, las acciones comprendidas en la Modalidad de Desarrollo Social y Comunitario podrían **influir indirectamente** en el fortalecimiento del capital social, en la medida que involucran a los beneficiarios en procesos de interacción, sensibilización e información sobre problemas y necesidades comunes a través de cursos, talleres y campañas. Las acciones de capacitación en materia de mejoramiento del entorno, así como de prevención y mitigación de desastres originados por fenómenos naturales, consideradas en la modalidad de MEU, podrían tener el mismo efecto al facilitar la interacción, generar nuevos lazos de comunicación y una mayor confianza y cohesión entre vecinos.

Finalmente, la Modalidad de Promoción del Desarrollo Urbano también podría tener un **efecto indirecto** por sus acciones de fortalecimiento de la capacidad de planeación del desarrollo urbano y social en los polígonos a través del apoyo brindado a la actualización o elaboración de Planes o Programas de Desarrollo Urbano, así como de los Observatorios Urbanos Locales y Agencias de Desarrollo Urbano.

Fue precisamente dentro de estos márgenes en los que se planteó evaluar la contribución de Hábitat al fortalecimiento y expansión del capital social en las comunidades intervenidas (COLEF, 2008: 94-96). En las tres secciones siguientes se muestran los resultados de la “Encuesta de seguimiento de indicadores de resultados del programa Hábitat 2010” que fue levantada en una muestra de 176 polígonos que forman parte de su universo de intervención.

### 3. EL CAPITAL SOCIAL EN 176 COMUNIDADES POBRES DE 33 CIUDADES MEXICANAS

Para el estudio agregado del capital social se construyó un índice utilizando la técnica multivariada de análisis factorial exploratorio, que sintetiza 14 indicadores que suponemos reflejan en mayor grado las cinco dimensiones en las que se descompuso el concepto. En el cuadro siguiente se muestran los valores promedio que tomaron los indicadores primarios y sus respectivas dimensiones para la muestra completa. Cabe precisar que estos datos están calculados en una escala de entre 0 y 1, y en todos los casos los valores se encuentran en sentido positivo.

**Cuadro 2. Media de los indicadores primarios que componen el índice de capital social, 2010**

Dimensión e indicadores	Media
Indicadores asociados a participación y cooperación	0.080
1. Participación de los hogares en la realización de obras de beneficio colectivo	0.108
2. Participación de los hogares en actividades para resolver otros problemas comunes	0.051
Indicadores asociados a grupos y redes	0.186
3. Participación de grupos, redes o asociaciones que realizan actividades a favor de la comunidad dentro de su colonia	0.163
4. Participación de los miembros de los hogares en grupos, redes sociales o asociaciones que realizan actividades a favor de la comunidad dentro de su colonia	0.345
5. Participación de los miembros de los hogares en organizaciones o asociaciones que operan fuera de su colonia	0.049
Indicadores asociados a confianza y solidaridad	0.406
6. Grado de confianza en diez instituciones sociales y públicas	0.212
7. Grado de confianza que se percibe existe entre los vecinos	0.326
8. Grado de solidaridad de los hogares: disposición de los informantes a ofrecer aportaciones para proyectos comunitarios, aún cuando no les beneficien directamente	0.602
9. Grado de solidaridad de los vecinos. Disposición de sus vecinos a prestarles dinero ante gastos imprevistos	0.484

Indicadores asociados a cohesión social	0.802
10. Nivel de conflictividad en las relaciones de convivencia entre los vecinos	0.678
11. Nivel de conflictividad en la colonia	0.925
Indicadores asociados a información y comunicación	0.407
12. Grado de conocimiento de los problemas comunitarios	0.618
13. Nivel de intercambio de información útil entre vecinos	0.269
14. Grado de conocimiento de los programas sociales	0.334

Fuente: Base de datos de la Encuesta de seguimiento de indicadores de resultados del programa Hábitat 2010.

En una primera aproximación, estos resultados indican que es la cohesión social la dimensión que manifiesta mayor grado de desarrollo en las comunidades (80%), al presentar niveles muy bajos y medios de conflictividad en las colonias y en las relaciones entre los vecinos, respectivamente. Por su parte, los indicadores asociados a la confianza y solidaridad, así como a la información y comunicación, se encuentran en una escala intermedia (con alrededor del 40%), siendo la solidaridad de los hogares y el conocimiento de los problemas comunes las variables que más aportan al promedio de cada dimensión. En el último sitio se encuentran las variables relacionadas con la participación en grupos y redes (con el 19%), y en actividades que implican la cooperación para realizar obras o resolver problemas comunes (con el 8%). En el siguiente apartado se tratará con mayor detalle la influencia de la intervención de Hábitat sobre el desarrollo del capital social. Al respecto podemos adelantar en forma preliminar, que resulta muy débil la influencia del programa sobre dimensiones en las que se asume que habría un impacto directo, como en la participación y cooperación. En contraste, presenta mayor incidencia sobre algunas dimensiones cuyo impacto resulta indirecto, especialmente en la cohesión social.

Una vía sencilla para la construcción del índice del capital social, pudo haber sido la obtención de un promedio simple de los catorce indicadores antes mencionados, lo cual arrojaría lo que aquí hemos identificado como, un índice de ponderación fija, por no mostrar una diferenciación en cuanto a la importancia relativa de los indicadores que lo componen. En su lugar se prefirió el de orden factorial, por incorporar ponderadores variables por indicador, con lo cual se evita la inclusión de

indicadores redundantes<sup>2</sup>. Los resultados del análisis factorial, sin embargo, muestran cierta consistencia con los que pudieran haber resultado de un análisis menos complejo. En el Gráfico 3 se muestra que existe una alta correlación positiva (con una  $R^2$  de 0.861) entre el índice de ponderación fija y el factorial. El ordenamiento ascendente de los polígonos de menor a mayor nivel de capital social, también muestra relativa consistencia, sólo que en el caso del índice factorial, éste tiende a ser más alto que el simple o de naturaleza fija (Gráfico 2). Pero independientemente del tipo de índice utilizado las mediciones muestran una amplia dispersión en las 176 comunidades investigadas, lo cual implica los altos contrastes que subsisten en el país, en cuanto al nivel de desarrollo que alcanza el capital social.

Tomando como referencia el índice de ponderación fija, tenemos que los valores mínimo y máximo se encuentran entre 0.19 y 0.51, es decir, el polígono que tiene el menor nivel de capital social se encuentra a una quinta parte del valor máximo esperado para el conjunto de los 14 indicadores considerados. Si organizamos los resultados de este índice en tres grupos (Cuadro 3), los datos muestran que en casi el 16% de las comunidades el capital social está muy poco desarrollado, el 55% se encuentra en niveles bajos y en casi un 30% alcanza un desarrollo medio. Podría decirse, entonces, que cerca del 70% de los polígonos investigados no han desarrollado un capital social medianamente aceptable.

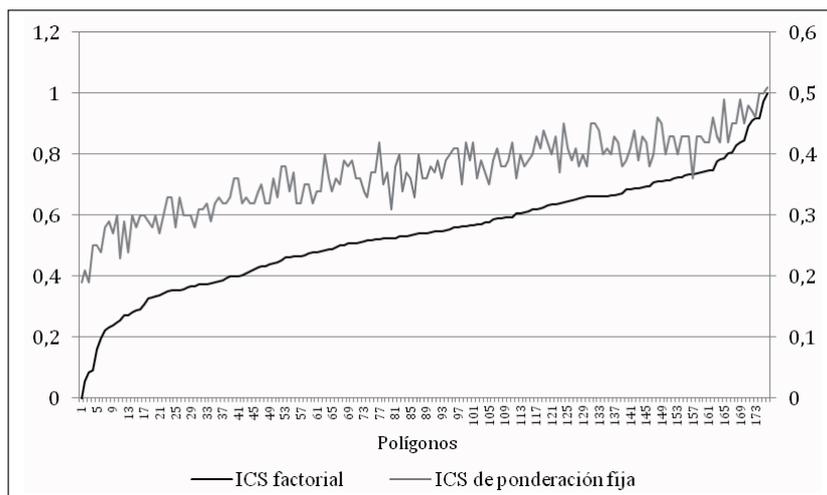
**Cuadro 3. Número y proporción de polígonos según tres estratos del ICS de ponderación fija, 2010**

ICS de ponderación fija	Nivel de capital social	Número de polígonos	%
0.19 – 0.30	Muy bajo	28	15.9
0.31 – 0.40	Bajo	97	55.1
0.41 – 0.51	Medio	51	29.0
Totales			100.0

Fuente: Base de datos de la Encuesta de seguimiento de indicadores de resultados del programa Hábitat 2010.

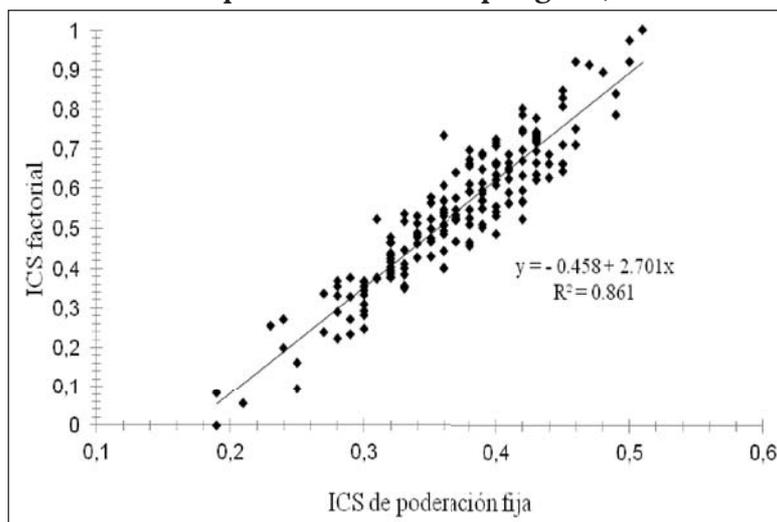
<sup>2</sup> Para mayor detalle del procedimiento seguido para el cálculo del índice de capital social, véase COLEF (2008).

**Gráfico 2. Índices de capital social factorial y de ponderación fija en los polígonos Hábitat, 2010**



Fuente: Base de datos de la Encuesta de seguimiento de indicadores de resultados del programa Hábitat 2010.

**Gráfico 3. Diagrama de dispersión de los Índices de Capital Social a nivel polígono, 2010**



Fuente: Base de datos de la Encuesta de seguimiento de indicadores de resultados del programa Hábitat 2010.

#### **4. LA INTERVENCIÓN DE HÁBITAT Y LA PROMOCIÓN DEL CAPITAL SOCIAL**

Considerando el escenario presentado en el apartado anterior cabe preguntarse, ¿en qué medida la intervención del programa Hábitat contribuye a la generación y expansión del capital social en las comunidades que se encuentran en pobreza urbana? Para responder a esta pregunta acudiremos a dos tipos de análisis: con el primero se pretende establecer el grado de correlación que existe entre el ICS y la cobertura en infraestructura y servicios básicos urbanos en los polígonos estudiados. Esta aproximación pretende dimensionar hasta qué punto mejores condiciones del entorno urbano, un objetivo central de Hábitat, propician el crecimiento del capital social. Con el segundo análisis, se busca valorar en qué medida las inversiones del programa promueven la generación de capital social, tanto a nivel agregado como en algunos de sus principales componentes.

##### **El capital social y las condiciones físicas del entorno urbano**

Como se comentó en la introducción, Hábitat se ha convertido en un programa especializado en la introducción de servicios básicos, infraestructura y equipamiento urbano a escala de barrio. Como puede apreciarse en el cuadro siguiente, en la distribución de los recursos la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano consumió casi el 90% de los totales invertidos en 2009 y 2010 en los polígonos de la muestra, sobresaliendo las obras de pavimentación (con 47.6% del presupuesto total), la introducción de drenaje (con 11.7%) y agua potable (con 5.5%), la construcción de guarniciones y banquetas (con 4.7%) y la instalación de alumbrado público (con 3.3%). En conjunto, las inversiones en la ampliación de la cobertura de servicios básicos (agua, drenaje y electricidad) e infraestructura complementaria (pavimentación, banquetas y guarniciones, alumbrado y vialidades) alcanzaron una proporción de casi tres cuartas partes del presupuesto ejercido en ambos años. El 25% restante se distribuye en una gran cantidad de proyectos urbanos y acciones de capacitación para el trabajo o la superación personal, becas para promotoras comunitarias, campañas de salud y de prevención de la violencia, entre otras.

En el escenario planteado en el diseño del programa, el mejoramiento de las condiciones físicas del entorno urbano estaría directamente favoreciendo la construcción o consolidación de relaciones sociales basadas

en la cooperación, e indirectamente ayudaría a ampliar las redes sociales y a propiciar un clima de mayor confianza, solidaridad, cohesión y reciprocidad entre los vecinos. No obstante, una hipótesis alternativa permitiría suponer que menores niveles de cobertura de servicios básicos e infraestructura en los barrios tendería a fortalecer la participación y colaboración entre los vecinos, en la medida que requerirían de mayores acciones colectivas para mejorar sus condiciones de vida.

Considerando las dos hipótesis anteriores, el Gráfico 4 muestra que no existe una relación lineal positiva entre el índice de capital social y las condiciones del entorno urbano, pero tampoco permite concluir que exista una fuerte correlación lineal inversa entre ambas variables (con una  $R^2$  de 0.089). Tampoco se observa una relación no lineal característica, que pudiera resultar de interés, ya que la dispersión de los valores no muestra un patrón identificable.

**Cuadro 4. Porcentajes de inversión total del programa Hábitat según modalidades y subprogramas en una muestra de polígonos intervenidos en 33 ciudades, 2009-2010**

Modalidades y subprogramas	Porcentaje
Desarrollo social y comunitario	11.91
Desarrollo de capacidades individuales y comunitarias	8.41
Organización y participación social y comunitaria	2.03
Prevención de la violencia	0.64
Promoción de la equidad de género	0.45
Módulo interactivo de comunicación	0.20
Módulo para promoción de programas sociales	0.18
Mejoramiento del entorno urbano	87.94
Drenaje sanitario	11.77
Agua potable	5.48
Electrificación urbana	0.90
Subtotal servicios básicos	18.15
Pavimentación	47.65
Vialidades seguras	0.98
Alumbrado público	3.32
Guarniciones y banquetas	4.75

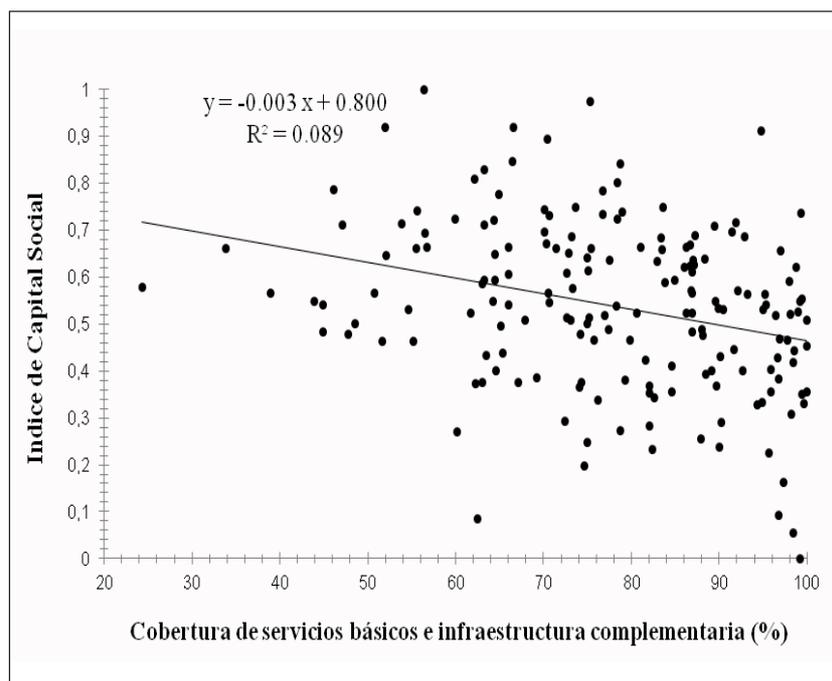
Subtotal infraestructura complementaria	56.70
Centros de desarrollo comunitario	3.67
Recolección y disposición de basura	3.09
Mitigación de riesgos de desastre	1.49
Recreación y deporte	1.10
Reforestación	0.25
Identificación de riesgos y estrategias de gestión	0.13
Elaboración de proyectos ejecutivos de obra	0.10
Centros especializados de atención a víctimas de violencia	0.08
Desarrollo de capacidades para cuidado del medio ambiente	0.04
Limpieza y rescate de barrancas	0.01
Promoción del desarrollo urbano	0.15
Elaboración de estudios para la superación de la pobreza urbana	0.15
Total	100.00

Nota: las inversiones totales incluyen las aportaciones federales, estatales, municipales, de beneficiarios y de otras fuentes.

Fuente: Bases de datos de inversiones por proyecto del programa Hábitat, 2009 y 2010.

Estos resultados parecen indicar que la fortaleza o debilidad del capital social en las comunidades pobres urbanas, están asociadas a factores sociales distintos a los que se pueden generar mediante una mayor cobertura de servicios e infraestructura. Este hallazgo, sin embargo, no valora la capacidad de Hábitat para promover capital social en los polígonos, tomando en cuenta que no se está considerando su grado de participación en la reducción de los rezagos. Para aproximarnos a este segundo planteamiento, en la sección siguiente se presentan las correlaciones entre las inversiones del programa y el ICS.

**Gráfico 4. Diagrama de dispersión del ICS factorial y el nivel de cobertura de los servicios básicos e infraestructura complementaria en los polígonos Hábitat, 2010**



Fuente: Base de datos de la Encuesta de seguimiento de indicadores de resultados del programa Hábitat 2010.

### **El capital social y las inversiones de Hábitat**

Para analizar en qué medida las inversiones del programa promueven la generación de capital social, se realizaron dos grupos de regresiones: con el primero se busca correlacionar al ICS con diferentes agregados del gasto ejercido por Hábitat en 2009 y 2010 en los polígonos que forman parte de la muestra. Para este ejercicio se consideraron la inversión

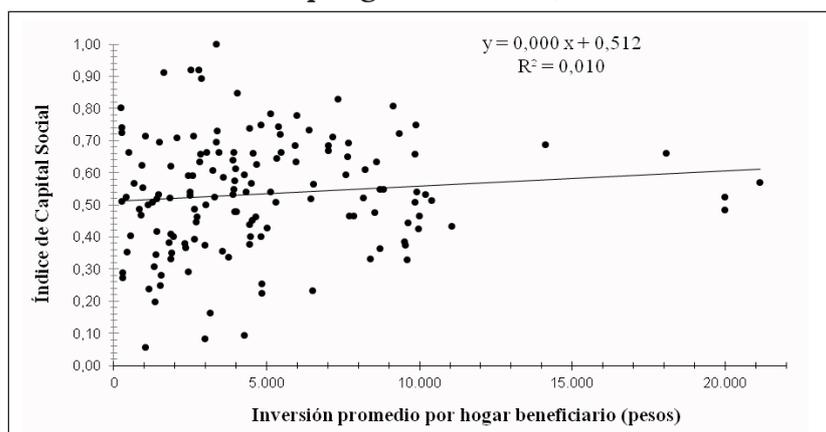
promedio por hogar beneficiario y la inversión promedio por viviendas existentes en cada polígono. El segundo grupo de regresiones tiene la finalidad de explorar la relación entre la inversión promedio en el total de viviendas existentes en cada polígono y seis componentes del capital social que suponemos resultarían mayormente impactados por la intervención del programa: la participación de los hogares en la realización de obras de beneficio colectivo o en actividades para resolver otros problemas comunes; el grado de solidaridad de los hogares y de los vecinos; el nivel de conflictividad en la colonia; y el grado de conocimiento que manifiestan tener sobre diversos programas sociales.

Antes de mostrar los resultados de estos análisis, debemos mencionar que entre 2009 y 2010 Hábitat pudo realizar inversiones sólo en 146 polígonos de la muestra, es decir, quedaron 30 de ellos sin recibir ningún tipo de intervención. Para evitar distorsiones, en adelante todos los cálculos se harán con referencia a los 146 que sí fueron intervenidos.

Por otra parte, pensamos que el mejor indicador para ponderar la inversión del programa según el tamaño poblacional de cada polígono es el que hace alusión al promedio para el total de viviendas existentes, ya que considerar sólo a los beneficiarios puede sobrevalorar la importancia de las inversiones en polígonos en los que se haya beneficiado a pocos hogares pero con volúmenes mayores de recursos, y viceversa, subvalorar en aquellos casos en los que resultaron beneficiados una proporción mayor de hogares pero con menos dinero en promedio. Otro problema es la duplicación de los registros de hogares beneficiarios, ya que los padrones se elaboran en función de los diversos subprogramas y una familia pudo haber recibido apoyos de más de uno. No obstante, para el primer ejercicio se decidió utilizar ambos indicadores a fin de contrastar resultados, y para el segundo sólo se empleó el indicador que utiliza a las viviendas totales como factor de ponderación.

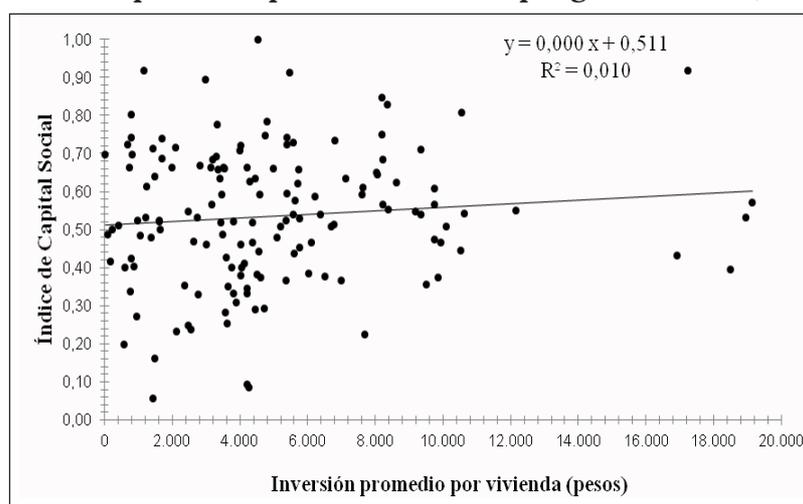
Los resultados de las regresiones utilizando ambos indicadores de inversión muestran una tendencia muy similar (Gráficos 5 y 6), y sobre todo confirman que Hábitat tiene una escasa influencia en la generación de condiciones que hagan posible la creación o expansión de capital social en las comunidades donde interviene, al menos considerando al ICS en su conjunto. Como puede apreciarse en los gráficos, una mayor inversión promedio por hogar o por vivienda en los polígonos no se correlaciona de manera fuerte y lineal, con el índice de capital social (con una  $R^2$  de 0.010). Pero, ¿qué sucede si analizamos por separado algunos componentes del índice con relación a la inversión?

**Gráfico 5. Diagrama de dispersión del ICS factorial y la inversión promedio por hogar beneficiario en los polígonos Hábitat, 2010**



Fuentes: Base de datos de la Encuesta de seguimiento de indicadores de resultados del programa Hábitat 2010; y, Bases de datos de inversiones por proyecto del programa Hábitat, 2009 y 2010.

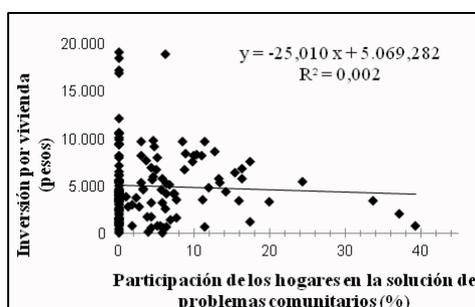
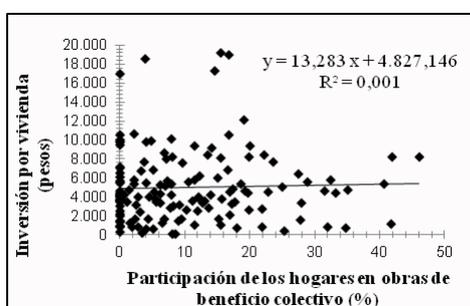
**Gráfico 6. Diagrama de dispersión del ICS factorial y la inversión promedio por vivienda en los polígonos Hábitat, 2010**

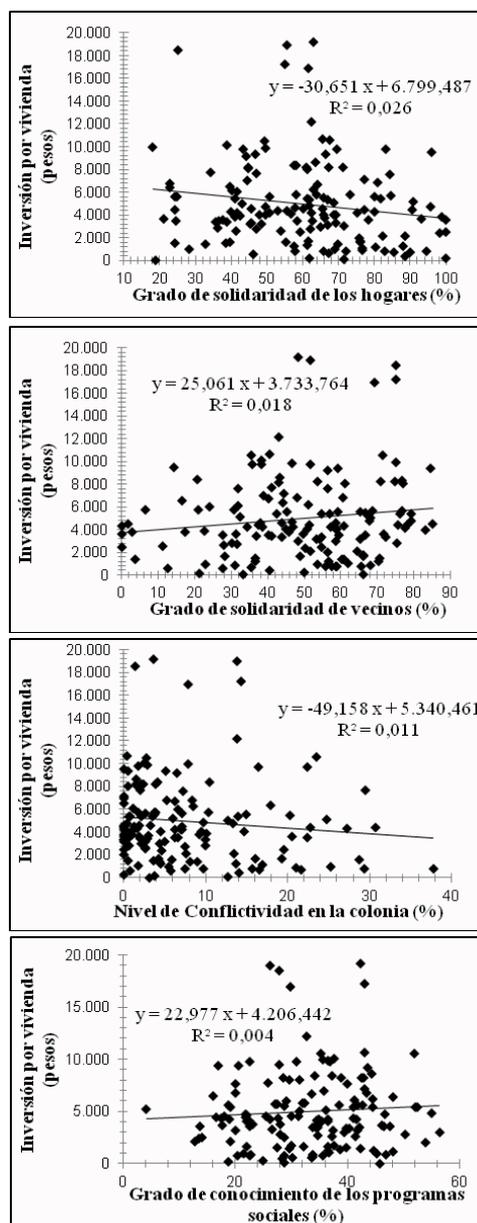


Fuentes: Base de datos de la Encuesta de seguimiento de indicadores de resultados del programa Hábitat 2010; y, Bases de datos de inversiones por proyecto del programa Hábitat, 2009 y 2010.

Los seis gráficos siguientes muestran la relación entre la inversión promedio por vivienda realizada por Hábitat en los 146 polígonos intervenidos y seis indicadores que seleccionamos de entre los 14 que conforman el ICS, y que suponíamos podían estar fuertemente correlacionados. No obstante, como se puede apreciar en los gráficos, en ningún caso las regresiones muestran una  $R^2$  superior al 3%, siendo los indicadores de participación de los hogares en obras de beneficio colectivo o en la solución de problemas comunitarios los que presentan una correlación prácticamente nula. En los demás casos, aunque el efecto es un poco mayor no deja de ser tenue e incluso la relación se torna negativa en indicadores como el nivel de conflictividad en las colonias o el grado de solidaridad de los hogares. Haciendo una síntesis de los resultados mostrados en este apartado, se podría decir que la mayor o menor presencia de Hábitat en los polígonos intervenidos no tiene efectos significativos en la creación o expansión del capital social.

**Gráficos 7-12. Diagramas de dispersión de la inversión promedio por vivienda realizada por Hábitat en 2009 y 2010, y seis indicadores del ICS**





Fuentes: Base de datos de la Encuesta de seguimiento de indicadores de resultados del programa Hábitat 2010 y, Bases de datos de inversiones por proyecto del programa Hábitat, 2009 y 2010.

## 5. CONCLUSIONES

En la literatura especializada existe una polémica entre quienes reconocen en el capital social virtudes para facilitar la acción coordinada, mejorar condiciones de vida o resolver problemas individuales o colectivos (Putnam, et al, 2003; Grootaert, 1998 y 2001; Coleman, 2000), y quienes consideran que se ha exagerado su importancia, que ha servido como justificación para trasladar a los ciudadanos responsabilidades públicas y que puede afianzar incluso situaciones de desigualdad, exclusión y conflicto en la medida que es propiedad de grupos o redes no incluyentes (DeFilippis, 2001; Portes y Landolt, 1996 y 2000; y Portes, 2010). En una posición intermedia están quienes enfatizan los aspectos positivos de la sociabilidad, pero advierten que las intervenciones en las comunidades deben ser cuidadosas del capital social previamente construido y evitar que los recursos sean capturados por mafias locales, caciques o grupos de por sí empoderados o enquistados en estructuras excluyentes (Bebbington, 2005; Durston, 2003, 2005; Triglia, 2003).

Evidentemente el estudio que hemos presentado en este trabajo, adopta una posición proclive a considerar al capital social como un recurso construido sobre la base de la participación, la cooperación y la solidaridad, y que tiene efectos sobre el bienestar de las personas o que, en casos de extrema necesidad, se constituye en una red de sobrevivencia. En un escenario en el que las redes o grupos sociales sean propiedad de unos cuantos, como sucede muchas veces, es claro que el capital social puede llegar a convertirse en un instrumento de explotación y control, como lo suponen las posiciones críticas.

Partiendo de esta base de interpretación, los resultados de la investigación nos indican que en general las comunidades pobres de las ciudades participan poco y se encuentran débilmente organizadas. Por el contrario, manifiestan en mayor proporción tener disposición a realizar actos de solidaridad en beneficio de la colectividad, cuentan con conocimientos sobre los problemas que aquejan a sus comunidades y, sorprendentemente, expresan experimentar muy bajos niveles de conflictividad. Estas peculiaridades que son comunes a buena parte de las comunidades investigadas, permiten suponer la existencia de condiciones propicias para fomentar la participación social y relaciones de cooperación en beneficio de la colectividad. Como también quedó establecido, la fortaleza o debilidad del capital social en los polígonos estudiados no depende en su generalidad de las condiciones físicas del entorno urbano.

Es importante aclarar que los resultados aquí expuestos no pretenden medir el impacto de Hábitat sobre los niveles de capital social de los polígonos donde interviene, solamente se desea valorar si existe una relación entre los indicadores de rezago que utiliza el programa (cobertura de infraestructura básica por ejemplo) o los niveles de inversión que ha destinado a combatir la pobreza, y la formación de capital social. Un análisis de impacto requeriría la inclusión de polígonos de control (no intervenidos por Hábitat) debidamente balanceados, así como un análisis comparativo lo suficientemente largo como para verificar variaciones en el capital social, tal y como se encuentra contemplado por el grupo de trabajo del COLEF.

Es importante anotar, sin embargo, que los resultados para el 2010 sugieren la idea de que los patrones de formación de capital social pueden responder a regímenes diferenciados en cuanto a su construcción y orientación. Por una parte, es posible que subsista un conjunto de comunidades pobres, en las cuales la construcción de capital social se ha convertido en una vía central para gestionar recursos que les permitan afrontar rezagos muy profundos. En este caso, el tiempo dedicado a su formación no representa un costo de oportunidad muy elevado, en términos de las horas-trabajo perdidas. Por el contrario, puede incluso resultar redituable considerando que estas comunidades padecen problemas de desempleo y niveles de ingreso bajo. De allí que la relación entre nivel de cobertura de servicios y niveles de capital social pueda resultar incluso inverso: a menor cobertura mayor ICS.

Pero también es factible identificar –sobre todo a partir del umbral de 70 por ciento en cuanto a cobertura de servicios– a un conjunto de localidades para las cuales la relación entre formación de capital social pudiera resultar positiva: esto es, las condiciones de infraestructura del entorno urbano influyen en forma favorable en la formación de este activo social. En este caso, la formación de capital social responde a la necesidad de preservación de los estándares de vida alcanzados, y no tanto a la gestión de recursos que permitan evitar caer en niveles de rezago que se encuentran muy por debajo del promedio. Hay que agregar, sin embargo, que aunque puede encontrarse una relación positiva, los niveles de capital social alcanzados por el conjunto de polígonos con mayor cobertura de servicios, son comparativamente más bajos en relación a los más rezagados, lo cual podría estar asociado al hecho de que la inversión en tiempo que se dedica a la formación de capital social representa en este caso un mayor costo de oportunidad considerando, por un lado, que las necesidades de gestión social son comparativamente menos apremiantes

y, segundo, que los niveles de ingreso y empleo en estas comunidades seguramente son más elevados.

Se trata en definitiva de regímenes diferenciados en la conformación del capital social, que no necesariamente son comparables. Muestran, además, que el tránsito de uno a otro régimen puede llevar décadas, considerando el profundo rezago del que se parte en algunos casos. De allí que la relación entre la inversión destinada por Hábitat en 2009 y 2010, y los niveles de capital social muestre una relación apenas perceptible. Se requiere, sin duda, de un estudio más detallado al respecto, en el sentido de identificar relaciones no lineales, e incluso reacciones diferenciadas entre grupos de localidades beneficiadas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, Irma, Miranda, Francisca y Pávez, Thaís (2004), *Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Banco Mundial (2002), *Cuestionario integrado para la medición del capital social*, Washington, DC.
- Bebbington, Anthony (2005), “Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza” [Versión electrónica], en I. Bjørnsko, Christian y Gert Tinggaard Svendsen (2003), *Measuring social capital. Is there a single underlying explanation?* Department of Economics, Aarhus School of Business, Working Paper 03-5, Dinamarca.
- Bourdieu, Pierre (2001 [1986]), “The forms of capital”, en Mark Granovetter y Richard Swedberg (eds.), *The sociology of economic life*, Colorado, Westview Press.
- COLEF (2008), Informe del diseño metodológico de la evaluación de impacto del Programa Hábitat, 2008-2012.
- Coleman, James (2000 [1988]), “Social capital in the creation of human capital”, en P. Das Gupta y I. Serageldin (eds.), *Social capital. A multifaceted perspective*, Washington, World Bank.
- De Filippis, James (2001), “The myth of social capital in community development” [Versión electrónica], *Housing Policy Debate*, Volume 12, Issue 4, pp. 781-806.
- Durston, John (2003), “Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en

- América Latina y el Caribe”, en R. Atria, Raúl y M. Siles (comps.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile, CEPAL / Michigan State University, pp. 147-202.
- Durston, John (2005), “Superación de la pobreza, capital social y clientelismos locales” [Versión electrónica], en I. Arriagada (ed.), *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Santiago de Chile, CEPAL/Cooperazione Italiana, pp. 47-57.
- Esquivel Hernández, Gerardo, [mimeo] (2002), *Evaluación externa del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana*, México, El Colegio de México.
- Grootaert, Christian (1998), *Social capital: the missing link?* [Versión electrónica], Washington, Social capital initiative working paper N° 3, The World Bank, 24 pp.
- Grootaert, Christian (2001), *Does social capital help the poor? A synthesis of findings from the local level institutions studies in Bolivia, Burkina Faso and Indonesia* [Versión electrónica], Washington, Local level institutions working paper N° 10, The World Bank, 52 pp.
- López, Silvia y Ordóñez, Gerardo (2006), *Pobreza, familia y políticas de género. El Programa Jefas de Familia en Tijuana*, México, El Colef/Inmujeres/Conacyt.
- Ordóñez Barba, Gerardo y Ortega, Guadalupe (2006), “La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia”, en Gerardo Ordóñez, R. Enríquez, I. Román y E. Valencia, coords., *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Tijuana, El Colef/UdeG/ITESO.
- Portes, Alejandro y Landolt, Patricia (1996), “*The downside of social capital*” [Versión electrónica], *American Prospect*, 26, May-June, pp. 18-21.
- Portes, Alejandro y Landolt, Patricia (2000), “Social capital: promise and pitfalls of its role in development” [Versión electrónica], *Journal of Latin American Studies*, Vol. 32, N° 2, pp. 529-547.
- Portes, Alejandro (2010), “Diversidad, capital social y cohesión”, conferencia impartida en El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México, 3 de diciembre de 2010 (<http://www.youtube.com/watch?v=LqpnFa9Ouc>).
- PNUD-SEDESOL (2006), Nota metodológica de las bases de datos de la Encuesta Nacional sobre Capital Social en el Medio Urbano, México. Consultado en: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802091>, el 20 de julio de 2009.
- Putnam, Robert, Leonardi, Robert y Nanetti, Raffaella Y. (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 258 pp.

- Sedesol (2003-2010), *Reglas de Operación del Programa Hábitat*, Diario Oficial de la Federación.
- Serrano, Claudia, Alarcón, Anahi y Tassara, Gonzalo (2006), *Diseño y aplicación de índice integrado de Capital Social en tres barrios urbanos de la Región de Coquimbo*, Programa Mas Región, Asesorías para el Desarrollo S.A., Informe Final, Chile.
- Triglia, Carlos (2003), "Capital social y desarrollo local", en *El capital social, instrucciones de uso*, A. Bagnasco, F. Pisselli, A. Pizzorno, C. (coords.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 157 pp.
- Universidad Autónoma de Tlaxcala (2003) [mimeo], *Evaluación del Programa Mujeres Jefas de Familia*.
- Valencia, Enrique, Gendreau, Mónica y Tepichín, Ana María (coords.) (2006), *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, México, UdeG/UIA/ITESO.



## POBREZA, ESCASEZ DE AGUA Y SALUD EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*Arsenio González Reynoso - Alicia Ziccardi\**

*Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad  
Universidad Nacional Autónoma de México*

Los riesgos ocasionados por fenómenos naturales relacionados con el agua y sus impactos en la salud de los habitantes han acompañado a la Ciudad de México a lo largo de su historia<sup>1</sup>. Después de cuatro siglos de realización de obras hidráulicas para desecar el valle, desde mediados del siglo XX la ciudad enfrenta una escasez crónica de agua, ocasionada precisamente por dichas obras. Esto ha convertido al Valle de México en la cuenca del país con menor disponibilidad de agua. Esta baja disponibilidad afecta de diferentes maneras la salud de los capitalinos, principalmente de los sectores de menores recursos que viven en la periferia y en las partes altas de la ciudad, ya que tanto su vivienda como el acceso a bienes y servicios básicos –alimentación, salud, educación– son limitados.

Dado que los efectos de la escasez de agua inciden de manera desigual sobre los diferentes sectores de la sociedad asentados en el territorio, en este capítulo se analizará la relación entre las condiciones de salubridad de los sectores que viven en zonas populares periféricas de la ciudad y los procesos de acceso al agua. Para ello en primer lugar se expondrán los conceptos de pobreza urbana y desigualdad social y sus vínculos con el acceso al agua. En segundo lugar se incorpora la localización de los barrios populares de la periferia de la Ciudad, los efectos de la escasez de agua, así como las consecuencias sobre la salud de la población. Se ha tomado como indicador la tasa de mortalidad por en-

\* Investigadores del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. Universidad Nacional Autónoma de México

<sup>1</sup> Legalmente la Ciudad de México es el Distrito Federal, sin embargo es sabido que este territorio forma parte de una gran zona metropolitana y se la considera una de las megalópolis del mundo. Para los fines de este trabajo se utiliza indistintamente DF y Ciudad de México.

fermedades infecciosas intestinales debido a que este tipo de enfermedades se encuentra asociada con la falta de agua y saneamiento adecuados. Sin embargo, es preciso señalar que no se identifica una relación causal directa ya que en este tipo de enfermedades inciden múltiples factores de tipo económico, social y cultural. Por otra parte, también se analiza el momento crítico que representó la epidemia de influenza H1N1 en la Ciudad de México puesto que las medidas para enfrentar los riesgos consistieron en reforzar la higiene y la disponibilidad de agua. Finalmente, se presentan algunas conclusiones sobre la relación pobreza-territorio y salud pública.

## **1. POBREZA URBANA Y DESIGUALDAD EN EL ACCESO AL AGUA**

La pobreza es un estado de privación, producto de precarias condiciones de empleo y de la informalidad que prevalece en el mercado de trabajo, lo cual coloca a los trabajadores y a sus familias en una situación de carencia de bienes y servicios básicos. Pero a diferencia de la pobreza rural, que es predominantemente una pobreza alimenticia y de capacidades –cuando se trata de la pobreza urbana esas carencias, aunque graves, suelen ser menos intensas–. Por ello cuando se intenta su medición deben agregarse características que se corresponden con el patrón de vida que predomina en un momento y en un contexto urbano particular. Esto ha llevado a introducir el concepto de “pobreza relativa”, el cual privilegia la distribución no sólo de los ingresos sino de los recursos (sociales, urbanos, institucionales y políticos) (Ziccardi, 2008, 2010).

En este sentido, debe considerarse que la ciudad es una aglomeración de actividades económicas y de población pero también una concentración de bienes de consumo colectivo, entre los que destacan las infraestructuras (agua y drenaje) y los equipamientos o bienes públicos (salud, educación, recreación) a los cuales los ciudadanos pueden acceder independientemente de su ingreso económico. A pesar de que existe una tendencia a la privatización de estos servicios, es en la ciudad donde aún existe una amplia oferta pública para el conjunto de la ciudadanía, principalmente para que los sectores de menores recursos accedan gratuitamente a los mismos o realizando una baja aportación monetaria. Pero lo fundamental es considerar las condiciones desiguales que existen en la distribución de los indicadores de bienestar (Solimano, 2000) para los

diferentes sectores sociales que habitan en la ciudad. Así, debe tenerse en cuenta que en la Ciudad de México las condiciones de pobreza en la que viven mayoritariamente los sectores populares se ven agravadas por las marcadas desigualdades que existen en el acceso a servicios básicos, en su distribución, frecuencia y calidad según el territorio en que se localiza su barrio o colonia.

La Ciudad de México, que es actualmente una de las megalópolis del mundo, es producto de un patrón de urbanización periférico en el que predominaron asentamientos populares de viviendas autoproducidas por los sectores de menores ingresos. Este proceso respondió a las necesidades de mano de obra de la industria manufacturera localizada en la zona central. Este proceso fue también producto de la tolerancia e inclusión subordinada de los sectores populares al entonces partido hegemónico, o de las luchas que protagonizaron las organizaciones sociales autónomas del movimiento urbano popular por lograr un lugar donde localizar y construir sus viviendas. En ambos casos, el resultado fue la proliferación de colonias populares sobre suelo urbano barato e irregular, con viviendas precarias y servicios deficientes (agua, drenaje, equipamientos, transporte público). Por otra parte, las vecindades del centro ya estaban saturadas y no se construyeron nuevas viviendas en renta, entre otras cosas, como consecuencia de los decretos de renta congelada, lo cual llevó a que este espacio central perdiese sistemáticamente población y sus viviendas se deterioraran. (Ziccardi, 2008). A esta situación se sumó que, en las dos últimas décadas del siglo XX, se registró un incremento de la precariedad e informalidad en el empleo, así como un fuerte deterioro del nivel salarial de la mano de obra de menor calificación. Esto fue una de las consecuencias de los procesos de desindustrialización y expansión de los servicios de muy baja productividad que se dio en la capital, lo cual agudizó las situaciones de pobreza e impidió mejorar la calidad de vida de las familias en el medio urbano. Históricamente las familias de las clases populares han creado diferentes estrategias de sobrevivencia, entre las cuales destaca la incorporación de un mayor número de miembros al mercado de trabajo. En el caso de los jóvenes esto ha incidido negativamente en su permanencia y dedicación en el sistema educativo, a lo que se agrega el aceptar trabajos en condiciones de precariedad y bajos salarios. La situación es más grave aún para los niños de las familias más pobres quienes son expuestos a trabajar en las calles de la ciudad. El resultado de todos estos procesos es que se han incrementado las situaciones de riesgo y de exclusión social, principalmente para los sectores populares, entre las que destacan las crecientes dificultades de acceso a los servicios de salud, a la vez que se in-

crementa la demanda de estos servicios en las instituciones públicas por otros sectores que ven disminuir también sus ingresos.

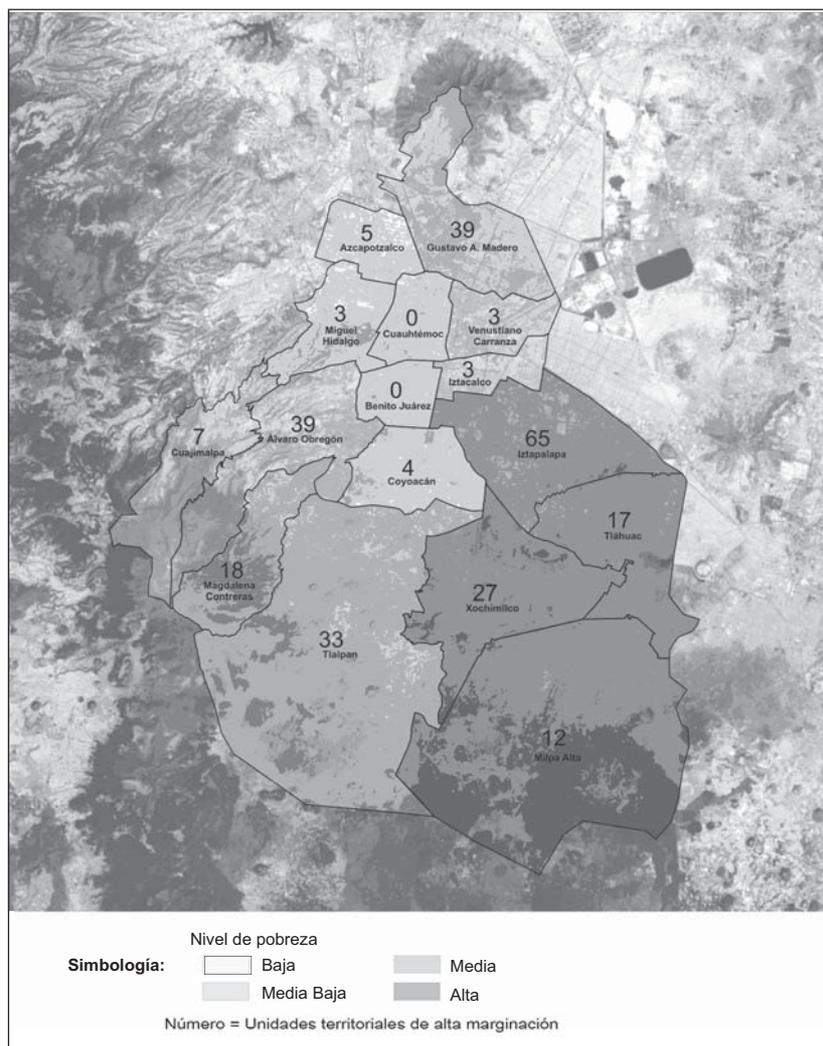
Sin duda, las principales desigualdades intraurbanas que se amplifican son las que existen entre los barrios de las clases altas y medias y las colonias donde habitan las clases populares. Por un lado, se habilitan nuevos corredores financieros, con edificios modernos y de gran altura, así como megacentros comerciales que ofrecen productos suntuarios y restaurantes y comercios que son cadenas internacionales que han proliferado en todas las grandes ciudades del mundo. Pero confrontando esta modernidad, la Ciudad de México muestra un agravamiento de la segregación urbana y de la expansión de una periferia paupérrima, es decir la ciudad es actualmente un espacio cada vez más dividido y fragmentado. Sin duda, este es un problema que se agravó porque durante muchas décadas la inversión pública en la creación de infraestructura urbana fue marcadamente inequitativa. Así, si bien en la última década, con los gobiernos electos democráticamente por la ciudadanía se modificó la estructura del gasto público en favor de las zonas de ciudad donde habitan los sectores populares, aún persisten grandes desigualdades particularmente en el acceso a bienes y servicios urbanos.

### **Las mediciones de la pobreza urbana**

Pero no sólo existen marcadas desigualdades en la ciudad sino elevados niveles de pobreza y en años recientes se han desarrollado diferentes esfuerzos académicos para su medición y localización en el espacio de la ciudad. El Método de Medición Integrada de la Pobreza<sup>2</sup> estimó que en 2006 el 55% de la población total del DF, aproximadamente 4.8 millones de habitantes, se encontraba en situación de pobreza, y que el 63% de la población en condiciones de pobreza se localizaba en siete delegaciones del sur, oriente y norte de la ciudad. En Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa, delegaciones clasificadas en el rango de *pobreza alta*, vivían 32.3% y en las delegaciones clasificadas como de *pobreza media*, Magdalena Contreras, Gustavo A. Madero y Tlalpan, se concentraba casi un 25% de la población que presenta mayores carencias en el DF.

<sup>2</sup> Cfr Boltvinik y Damián (2006).

**Mapa 1. Zonificación por método de medición integrada de la pobreza**



Fuente: Elaboración propia con base en: Boltvinik y Damián (2006) y SIDESO (2010).

Cabe señalar que el MMIP considera tres dimensiones: ingresos<sup>3</sup>, necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>4</sup> y tiempo disponible<sup>5</sup>. Las NBI están integradas, a su vez, por diferentes componentes: entre estos la salud, la seguridad social, vivienda (calidad de materiales y espacio), educación, condiciones sanitarias (agua, drenaje y excusado), energía doméstica (electricidad y combustible para cocinar), teléfono, bienes durables y manejo de la basura. Más recientemente, en el año 2008, el Consejo de Evaluación de la política social del Distrito Federal (EVALUA), que es el organismo del Gobierno del DF encargado de medir la pobreza y evaluar la política social del gobierno local, dio a conocer que de acuerdo con el mismo Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) el 51% de la población total, equivalente a 4.5 millones de personas, se hallaba en condiciones de pobreza.

Vinculado a esta situación el recurso agua al que acceden los sectores populares presenta graves problemas de acceso y calidad. En el DF la cobertura de agua entubada alcanza al 97% de las viviendas y el drenaje al 91% (Secretaría del Medio Ambiente, 2007). Sin embargo, estas cifras ocultan el acceso real al agua, ya que el hecho de que una vivienda disponga de conexión a la red de agua potable no significa que el líquido llegue con la frecuencia necesaria, ni con la calidad mínima para ser potable y utilizable en labores domésticas. Además, el porcentaje de cobertura abarca de manera indistinta las tomas dentro de la vivienda y aquellas en el terreno pero afuera de la vivienda. Así, en el Distrito Federal, la población que carecía de acceso al agua potable dentro de su vivienda, en el 2005, ascendía a 1 millón 255 mil 325 personas (INEGI, 2005). Pero precisamente las delegaciones que poseen menor disponibilidad de agua mediante la red pública son las del sur oriente, donde se registran altos niveles de pobreza: Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa. En cuanto a la frecuencia, se estima que más de 1 millón 443 mil personas reciben el agua de manera irregular, por tandeo y sólo algunos días durante la semana (INEGI, 2008).

Por otra parte, en los últimos diez años, el caudal con el que se abastece el Distrito Federal ha disminuido de 35 m<sup>3</sup>/s a 32 m<sup>3</sup>/s y la dotación promedio (litros/habitante/día) ha descendido en un 10%. Debido a las diferencias en la infraestructura, el agua siempre se ha distribuido de manera desigual; por ello esta disminución afectó más a los sectores populares que al resto de

<sup>3</sup> La línea de pobreza que se utiliza para medir la pobreza de ingresos es el costo de la canasta normativa de satisfactores esenciales.

<sup>4</sup> El indicador agregado de NBI para cada hogar es la media ponderada de los 8 indicadores individuales.

<sup>5</sup> Los indicadores de ingresos y tiempo se combinan bajo la premisa de que algunos hogares incurren en exceso de trabajo para compensar su déficit de ingresos.

la población. En el Cuadro 1 se observan los litros de que dispone un habitante diariamente, mostrando la gran diferencia que existe entre las delegaciones del norte, centro y poniente, con respecto a las delegaciones del oriente y sur. Se puede trazar una línea entre aquellas delegaciones que reciben una dotación equivalente a la dotación promedio en la capital e incluso dotaciones mucho mayores, y aquellas delegaciones que reciben dotaciones muy inferiores al promedio general. Así, mientras Cuajimalpa dispone de una dotación de 525 litros por habitante por día (l/h/d), Tláhuac cuenta con 177 l/h/d, siendo la diferencia de dotación de casi de 3 a 1.

**Cuadro 1. Dotación de agua por habitante y población del Distrito Federal por delegación, 1997-2007**

Delegaciones	Dotación de agua potable l/hab/d <sup>6</sup> (DAP)		Población (POB)		Variación Porcentual	
	1997	2007	1997	2007	DAP	POB
Álvaro Obregón	431	391	682,900	716,992	-9.28	0.49
Azcapotzalco	323	326	457,400	424,998	0.93	-0.73
Benito Juárez	463	455	371,800	362,530	-1.73	-0.25
Coyoacán	317	312	659,400	630,004	-1.58	-0.46
Cuajimalpa	686	525	141,600	181,897	-23.47	2.50
Cuauhtémoc	491	480	543,600	530,035	-2.24	-0.25
Gustavo A. Madero	347	343	1,259,400	1,189,747	-1.15	-0.57
Iztacalco	318	317	419,200	393,516	-0.31	-0.63
Iztapalapa	269	238	1,714,600	1,847,666	-11.52	0.75
Magdalena Contreras	460	414	217,400	233,102	-10.00	0.70
Miguel Hidalgo	491	478	366,600	358,063	-2.65	-0.24
Milpa Alta	343	231	83,400	122,887	-32.65	3.88
Tláhuac	247	177	263,100	359,431	-28.34	3.12
Tlalpan	286	249	563,400	616,716	-12.94	0.90
Venustiano Carranza	329	337	488,200	445,827	2.43	-0.91
Xochimilco	270	214	341,700	416,012	-20.74	1.97
<b>Distrito Federal</b>	<b>362</b>	<b>327</b>	<b>8,575,697</b>	<b>8,831,430</b>	<b>-9.67</b>	<b>0.29</b>

Fuente: Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (1997) y Sistema de Aguas de la Ciudad de México (2008).

<sup>6</sup> La dotación es un promedio en el cual se divide el caudal de agua total con el que se abastece una zona entre su número de habitantes. Incluye fugas. Por eso es un promedio global y no necesariamente expresa la cantidad de agua a la que tiene acceso diariamente cada habitante. Se expresa en litros por habitante por día (l/hab/d).

La diferencia en la disponibilidad de agua entre el oriente y el poniente de la ciudad se debe a que las dos fuentes externas, los Sistemas Lerma y Cutzamala, entran por el poniente y no hay una infraestructura que permita conducir estos caudales externos hacia el oriente<sup>7</sup>. En la actualidad, en el oriente viven los sectores de menores recursos, los cuales no sólo padecen carencia de agua, sino que las fuentes locales están contaminadas de origen, es decir que contienen elementos inadecuados para el uso doméstico y potable. Esto ha llevado a que en la mayoría de los pozos localizados en la delegación Iztapalapa se haya instalado una planta potabilizadora a pie de pozo. Se trata de plantas con alta tecnología de potabilización debido a las características originales del agua captada a gran profundidad (Sistema de Aguas de la Ciudad de México, 2008).

Otra gran diferencia entre las delegaciones del norte y las centrales con respecto a las del sur consiste en que la dinámica de urbanización popular e irregular se ha extendido sobre el suelo de conservación, y debido a las condiciones topográficas y legales de esa zona el Sistema de Aguas de la Ciudad de México encuentra dificultades técnicas y jurídicas para abastecer a los asentamientos irregulares. De ahí que los índices de acceso al agua son menores en las delegaciones del sur y del oriente, que es justamente en las que existen los más altos niveles de pobreza. Además en Tláhuac, Milpa Alta y Xochimilco se advierte una marcada disminución de la dotación de agua potable, no sólo por un problema de desigual distribución, sino porque en las mismas se registra el mayor crecimiento poblacional (Cuadro 1).

## **2. POBREZA, AGUA Y SALUD: UN ANÁLISIS TERRITORIAL**

La distribución y la frecuencia de las causas de enfermedad por grupos de edad, sexo y lugar de residencia, en gran medida son reflejo de las condiciones de vida y de trabajo, y se considera que hay una relación directa entre la mortalidad y las condiciones socioeconómicas y demográficas de la población. Si bien las estadísticas de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal se encuentran agregadas por las delegaciones político administrativas, es importante señalar que la población de la capital del país no necesariamente habita, trabaja y asiste a los servicios

<sup>7</sup> Este era el objetivo del Acuaférico, pero su construcción se detuvo hace más de diez años debido a que se estimó que ya no habría caudales adicionales. Véase historia de los sistemas de abastecimiento lejanos en Perló y González (2009).

de salud en la misma delegación. Los desplazamientos constantes de la población entre las delegaciones, y entre los municipios conurbados y las delegaciones, son una dinámica que expresa la compleja realidad de la metrópoli. Sin embargo, consideramos que los datos delegacionales pueden aproximarnos a analizar las desigualdades sociales y su relación con las condiciones de salud de la población<sup>8</sup>.

La Organización Mundial de la Salud (2005) sostiene que el 88% de las enfermedades infecciosas intestinales son producto de un abastecimiento de agua insalubre y una higiene deficientes. De este modo, los 1.8 millones de decesos anuales en el mundo (de los cuales el 90% son niños menores de cinco años) podrían evitarse mediante la inversión pública que garantizara el acceso al agua salubre y a las instalaciones sanitarias adecuadas para toda la población<sup>9</sup>. La tasa general de mortalidad por enfermedades infecciosas intestinales en el Distrito Federal es de 2.8 por mil habitantes. En el presente capítulo se ha seleccionado esta causa de mortalidad debido a que tiene como contexto importante las condiciones de pobreza y de falta de acceso al agua potable<sup>10</sup>. En cuanto a las defunciones anuales de menores de cinco años ocasionadas por enfermedades diarreicas agudas, éstas descendieron de 605 en 1990 a 42 en 2008, lo cual implicó pasar de una tasa de 11.8 a 6.7 por cada 100,000 habitantes (ver Gráfico 1). Los datos indican que la mortalidad por enfermedades infecciosas intestinales, que son las que están más directamente vinculadas con las condiciones de vida –particularmente acceso y calidad del agua potable– tienden a disminuir como consecuencia de las mejoras que se registran en la ciudad en las zonas donde habitan los sectores populares, aunque el mayor número de casos se concentran aún en las dele-

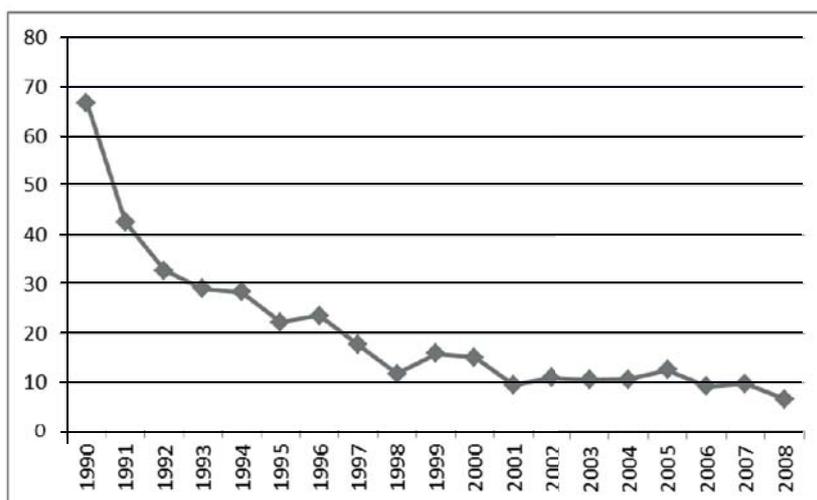
<sup>8</sup> Por lo que respecta a las principales causas de mortalidad general durante el año 2008, el DF registró una tasa de 593 por cada 100 mil habitantes. Las tasas más elevadas fueron las de fallecimientos por enfermedades del corazón (120) y por la diabetes (99). Al comparar las tasas de mortalidad por delegación encontramos que en términos generales las tasas más elevadas se concentran en las delegaciones que conforman la ciudad central (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza).

<sup>9</sup> De acuerdo con la OMS (2005), la mejora del abastecimiento de agua reduce entre un 6% y un 21% la morbilidad por diarrea; en tanto que la mejora del saneamiento reduce esta misma morbilidad hasta en un 32%. Las medidas de higiene pueden reducir el número de casos de diarrea hasta en un 45%. La mejora de la calidad del agua –mediante la cloración, por ejemplo– puede reducir hasta en un 39% los episodios de diarrea en determinada zona.

<sup>10</sup> En el año 2005, el porcentaje de población menor a 17 años en cuyas viviendas no había disponibilidad de agua potable fue a nivel nacional de 38.5% y en el DF de 17.7%. Esta población se encuentra localizada principalmente en las zonas de alta y muy alta marginación.

gaciones más pobres: Iztapalapa (60), Venustiano Carranza (22), Iztacalco (15) y Tlalpan (13).

**Gráfico 1. Tasa de mortalidad por enfermedad diarreica aguda en menores de 5 años, DF - 1990-2008**



Fuente: SS-GDF (2009).

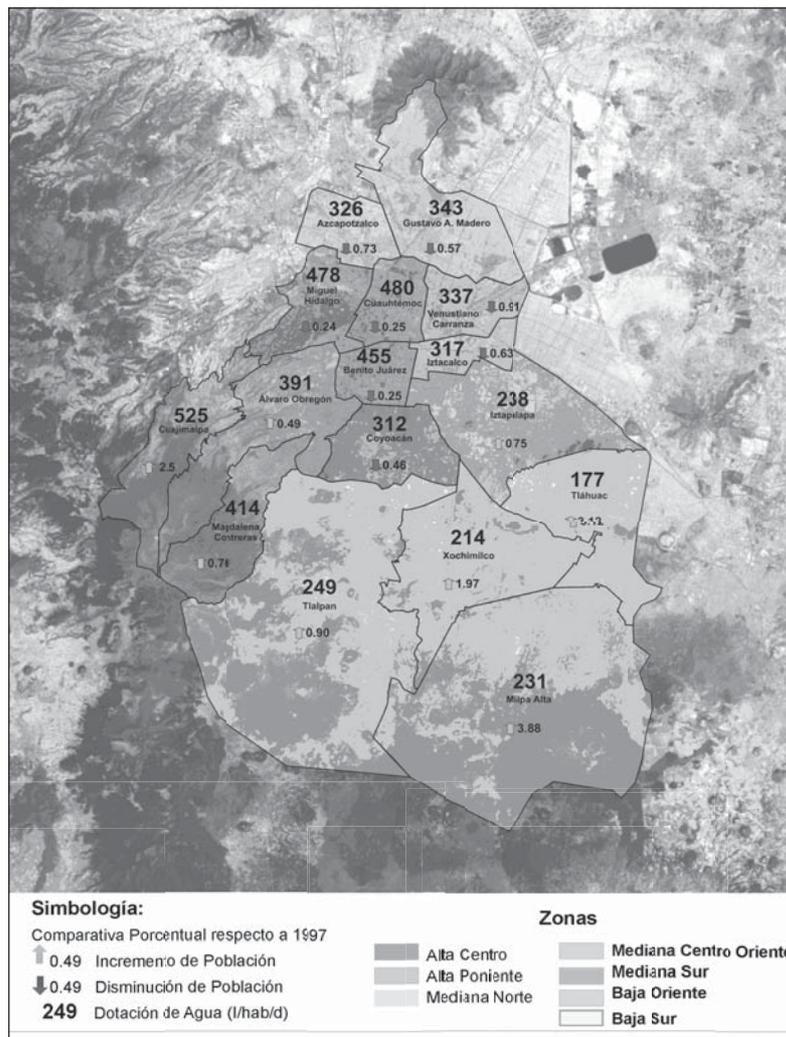
1/ Tasa por 100.000 habitantes menores de 5 años estimada en base a las proyecciones de población del CONAPO.

Pero, si bien el panorama de conjunto para el DF es positivo en la reducción de defunciones por enfermedades diarreicas agudas, la ciudad presenta aún elevados índices de pobreza y de desigualdad que están incidiendo en los niveles de salud pública. Por ello en el presente capítulo se realiza un análisis territorial que relaciona las zonas con altos niveles de pobreza, carencia de agua y la tasa de mortalidad por enfermedades infecciosas intestinales. Para analizar esto se han agrupado las delegaciones del Distrito Federal en tres categorías en función de la dotación de agua potable para sus habitantes.

En primer lugar, el centro y el poniente, donde existen seis delegaciones que reciben entre 390 y 525 litros/habitante/día, una dotación por encima del promedio que es de 327 litros/habitante/día. En segundo lugar, dos delegaciones del norte, dos en el centro-oriente y una al sur, que tienen una dotación acorde con el promedio. En tercer lugar, una dele-

gación al oriente y cuatro delegaciones del sur, en las que la dotación es muy inferior al promedio. Esta clasificación de delegaciones, como se verá a continuación, también toma en cuenta los patrones comunes en las tasas de crecimiento demográfico (Ver Mapa 2).

**Mapa 2. Zonificación por dotación de agua 2007**



Fuente: Elaboración propia con base en SACM (2008) e INEGI (2005).

## 2.1. Delegaciones del centro y del poniente de la ciudad con alta dotación de agua

### a) *Delegaciones del centro: alta dotación de agua*

En este espacio existen tres delegaciones centrales cuyas tasas de crecimiento durante la última década son negativas y que inclusive presentan procesos de expulsión de población: Miguel Hidalgo (-0.24), Cuauhtémoc (-0.25) y Benito Juárez (-0.25), las cuales disponen de dotaciones superiores al promedio debido a que son beneficiarias directas de los sistemas Lerma y Cutzamala. Respectivamente reciben en promedio 478, 480 y 455 litros por habitante al día.

El Producto Interno Bruto (PIB) de estas tres delegaciones representa casi el 60% del PIB total del DF, siendo el PIB per cápita de la delegación Miguel Hidalgo casi 5 veces superior al promedio del DF. En concordancia con estos datos, según la clasificación del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) estas tres delegaciones registran los más bajos niveles de pobreza y el INEGI no identifica en el interior de estas tres delegaciones ninguna Área Geoestadística Básica (AGEB) con índices de marginación altos. Sin embargo, la Miguel Hidalgo registra un índice de Gini<sup>11</sup> alto lo que indica una fuerte polarización en el ingreso en su interior.

En el Informe de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal sobre la Mortalidad 1990-2008, estas *tres* delegaciones presentan las tasas generales de mortalidad más altas del Distrito Federal: Miguel Hidalgo (7.5), Cuauhtémoc (8.8) y Benito Juárez (7.8). Sin embargo, las tasas de mortalidad general por enfermedades infecciosas intestinales no son relevantes. Sólo se registran en las delegaciones Cuauhtémoc y Benito Juárez tasas de mortalidad infantil por estas enfermedades de 0.2 y 0.3 respectivamente<sup>12</sup>.

### b) *Delegaciones del poniente: alta dotación de agua*

Cuajimalpa, Álvaro Obregón y Magdalena Contreras son también delegaciones beneficiarias de los caudales provenientes de fuentes externas, además de contar con numerosos manantiales y ríos localizados en

<sup>11</sup> El Índice de Gini se define como el promedio de los valores absolutos de las diferencias de ingresos entre todos los pares de hogares; toma el valor cero cuando todos tienen el mismo ingreso (equidistribución) y el valor 1 en el caso de máxima concentración (un hogar se apropia de todo el ingreso).

<sup>12</sup> Se refiere a la tasa por 1,000 nacidos vivos estimados por el Consejo Nacional de Población.

el suelo de conservación de las tres delegaciones. Su dotación de agua es de 525, 391 y 414 litros por habitante al día respectivamente. A diferencia de las delegaciones del grupo anterior, estas delegaciones presentan tasas de crecimiento demográfico positivo, es decir, que continúan siendo ámbito de la urbanización muchas veces irregular en los límites del suelo de conservación. Cuajimalpa creció entre 1997 y 2008 a una tasa de 2.5, Alvaro Obregón a 0.49 y Magdalena Contreras a 0.7. Se trata de tres delegaciones clasificadas por el MMIP como de pobreza Media y Media-Baja. Asimismo, los índices de Gini son altos, lo que muestra una fuerte polarización en el ingreso. En cuanto los indicadores de acceso al agua: si bien más del 90% de quienes tienen acceso a la red reciben el agua con una frecuencia diaria, importantes grupos de población (7,189 personas en las tres delegaciones), acceden a la misma mediante pipas.

La tasa de mortalidad general en estas tres delegaciones no es de las más elevadas en el Distrito Federal, sino que se localiza por debajo del promedio (5.9): Cuajimalpa (4.2), Alvaro Obregón (5.3) y Magdalena Contreras (4.8). Sin embargo, en lo que respecta a las tasas de mortalidad general por enfermedades infecciosas intestinales, Cuajimalpa y Magdalena Contreras registraron valores de 3.8 y 2.1 respectivamente. Por otra parte, las tasas de mortalidad infantil ocasionada por este tipo de enfermedades fue de 0.2 en Alvaro Obregón y de 0.9 en Cuajimalpa.

## **2.2. Delegaciones del norte, centro-orientado y sur de la ciudad con dotación media de agua**

### ***a) Delegaciones del norte: mediana dotación***

Las delegaciones Azcapotzalco y Gustavo A. Madero disponen de una dotación de agua acorde al promedio del DF: 326 y 343 litros por habitante al día, respectivamente. Al igual que las delegaciones centrales, tienen una tasa de crecimiento demográfico negativo (-0.73 y -0.57). Su clasificación de acuerdo al MMIP es Baja y Media. La delegación Gustavo A. Madero es una de las más pobladas, por lo que su PIB per capita es de los más bajos (junto con Iztapalapa). Asimismo, en su territorio se identifican 17 AGEB de alta marginación. En la delegación Gustavo A. Madero se debe recurrir a los tandeos debido a que sólo el 85.23% de las viviendas con toma de agua, reciben el servicio con una frecuencia diaria. Adicionalmente, 2,766 personas de esta delegación reciben el agua mediante pipas.

Ambas delegaciones (Azcapotzalco y Gustavo A. Madero) presentan tasas de mortalidad general semejantes (7.1 y 6.8). Sus tasas de mortalidad por enfermedades infecciosas intestinales no son relevantes en el

registro de la Secretaría de Salud del GDF, salvo en el caso de la mortalidad infantil en la delegación Gustavo A. Madero (0.2).

### ***b) Delegaciones del centro oriente: mediana dotación de agua***

Las delegaciones Venustiano Carranza (-0.91) e Iztacalco (-0.63) presentan también tasas de crecimiento demográfico negativas en la última década. Tienen una dotación de agua promedio con respecto al DF: 337 y 317 litros por habitante al día. Frecuentemente recurren a los tanques y el 98.5% de las viviendas con cobertura de agua potable la reciben diariamente. La población que se abastece de pipas es escasa. El MMIP coloca a ambas delegaciones como zonas en las que prevalece una pobreza Media-Baja. El PIB per capita promedio de ambas no difiere mucho del promedio del PIB per cápita del DF.

La tasa de mortalidad general es más elevada en Venustiano Carranza (7.7) que en Iztacalco (6.7). Esta misma situación se refleja en la tasa de mortalidad por enfermedades infecciosas intestinales (5 y 3.8 respectivamente). Sin embargo, ambas delegaciones presentan tasas semejantes de mortalidad preescolar por enfermedades infecciosas intestinales: Venustiano Carranza (4.5) e Iztacalco (4.9).

### ***c) Delegaciones del sur: mediana dotación***

La delegación de Coyoacán es una delegación que está localizada en el sur de la ciudad y presenta una tasa negativa de crecimiento demográfico (-0.46). Su dotación de agua promedio (312) corresponde a la media del DF. Su nivel de pobreza, de acuerdo al MMIP es Baja, pero su índice de Gini es significativo, lo cual indica elevados niveles de desigualdad. El 98% de las viviendas conectadas al servicio, recibe el agua diariamente y pocos habitantes se abastecen mediante pipas.

La tasa de mortalidad general de Coyoacán (6.0) coincide con la tasa promedio del DF. En cuanto a las tasas de mortalidad por enfermedades infecciosas intestinales, las estadísticas de la Secretaría de Salud del Distrito Federal no reportan defunciones por esta causa en 2008.

## **2.3. Delegaciones del oriente y del sur: baja dotación de agua**

### ***a) Delegaciones del oriente: baja dotación de agua***

Iztapalapa es un caso particular debido a que es una de las dos delegaciones con mayor población del Distrito Federal, alcanzando 1.8 millones de

habitantes; su tasa de crecimiento demográfico continúa siendo positiva (0.75) y la dotación de agua es baja (238 l/hab/día) debido a la escasez de fuentes locales y a la lejanía de la entrada de los caudales provenientes de los sistemas Lerma y Cutzamala. En esta zona el acuífero se encuentra sobreexplotado y las profundidades a las que se extrae el agua hacen que su calidad no sea apta para el consumo humano. Por ello, en esta delegación se encuentran prácticamente todas las plantas potabilizadoras a pie de pozo.

El MMIP clasifica a Iztapalapa como una zona con pobreza Alta y en esta delegación se localizan 53 AGEB de alta marginación. El índice de Gini no es elevado, lo que indica que hay cierta homogeneidad en esta condición socioeconómica precaria. El PIB per cápita es bajo. Es una de las delegaciones con mayor población abastecida mediante pipas y los datos existentes indican que el 13% de la población total del DF abastecida por este medio habita en Iztapalapa (INEGI, 2005).

Iztapalapa presenta una tasa de mortalidad general de 4.8 por 1,000 habitantes y una tasa de mortalidad general por enfermedades infecciosas intestinales de 3.2. Su tasa de mortalidad infantil por esta causa es de 0.3, pero su tasa de mortalidad preescolar correspondiente a esta causa es muy elevada (7.5).

#### ***d) Delegaciones del sur: baja dotación de agua***

Las delegaciones del suroriente son las que presentan las dotaciones de agua más bajas: Tlalpan (249), Xochimilco (214), Milpa Alta (231) y Tláhuac (177). Asimismo, en estas cuatro delegaciones se concentra la mayor parte del suelo de conservación del DF, y se registran las tasas de crecimiento demográfico más altas, sobre todo Milpa Alta (3.88) y Tláhuac (3.12). Esto indica que la urbanización popular periférica tiene lugar en esta región, con suelo de conservación, lo cual pone en riesgo el equilibrio ambiental de la ciudad.

Las cuatro delegaciones acumulan 109 AGEB de alta y muy alta marginación. El índice de Gini de Tlalpan (0.577) es el más elevado de estas cuatro delegaciones, lo que indica que tiene importantes contrastes socioeconómicos. El MMIP clasifica a Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco con un grado de pobreza Alta. Sólo Tlalpan presenta un grado de pobreza Media (que está dentro del promedio del DF). Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac presentan un PIB per cápita muy bajo.

El 77.5% de la población del DF que se abastece de agua mediante pipas, habita en estas cuatro delegaciones. Asimismo, las viviendas conectadas a la red de agua potable presentan los mayores índices de tandeo y la menor

frecuencia con la que el líquido llega a las tomas domiciliarias. Estos datos encuentran una explicación en el hecho de que una buena proporción de la urbanización en estas delegaciones ocurre en sitios cuya topografía dificulta las labores técnicas del Sistema de Aguas de la Ciudad de México. Asimismo, una parte de la urbanización es irregular, lo que se convierte en un obstáculo legal para que el Gobierno del DF construya infraestructura hidráulica (véase Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, 2003).

Las tasas de mortalidad general de estas cuatro delegaciones son más bajas que la tasa promedio del DF (5.9): Tlalpan (4.8), Xochimilco (4.6), Milpa Alta (4.0) y Tláhuac (3.7). Según las estadísticas de la Secretaría de Salud del DF, en 2008, sus tasas de mortalidad general por enfermedades infecciosas intestinales no son relevantes, salvo la de Tlalpan (2.1). Con respecto a la mortalidad preescolar ocasionada por este tipo de enfermedades Xochimilco presenta una tasa de 7.6, muy elevada y próxima a la de Iztapalapa.

### **3. INCREMENTO DE LA ESCASEZ DE AGUA Y RIESGOS PARA LA SALUD**

El hecho de que en la actualidad el 44% del agua disponible en el Distrito Federal provenga de fuentes externas constituye un factor de vulnerabilidad para grandes mayorías de la población. De acuerdo con el Compendio 2008 del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, el Sistema Lerma provee al DF alrededor de 4 m<sup>3</sup>/s, mientras que el Sistema Cutzamala entrega aproximadamente 10 m<sup>3</sup>/s, lo que suma un total de 14 m<sup>3</sup>/s. En consecuencia, la disponibilidad general de agua para la ciudad de México depende en cierta medida del ciclo hidrológico de las dos cuencas vecinas.

En enero de 2008, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) anunció que las presas del Sistema Cutzamala, que proveen el 31% del caudal total de la ciudad de México, estaban al 58% de su capacidad debido a una temporada de lluvias escasa en dicha cuenca. Se estimaba que tenían un déficit de 140 millones de metros cúbicos, lo que implicaba una reducción en el abastecimiento de agua potable a la ciudad de México. Se calculaba que para que las presas pudieran recuperar su nivel sería necesario suspender 110 días el abastecimiento de agua al Valle de México, es decir, casi la tercera parte del año 2009<sup>13</sup>. La solución gubernamen-

<sup>13</sup> Entrevista al entonces Director del Organismo de Cuenca de Aguas del Valle de México, Ing. Efrén Villalón, periódico Reforma, 24 de enero de 2009.

tal fue la planificación y ejecución de cortes técnicos para racionar el agua proveniente del Sistema Cutzamala. Así, durante los primeros ocho meses de 2009 la Comisión Nacional del Agua implementó recortes del 30% cada fin de semana al suministro del Valle de México para racionar el líquido de modo que alcanzara para todo el año<sup>14</sup>.

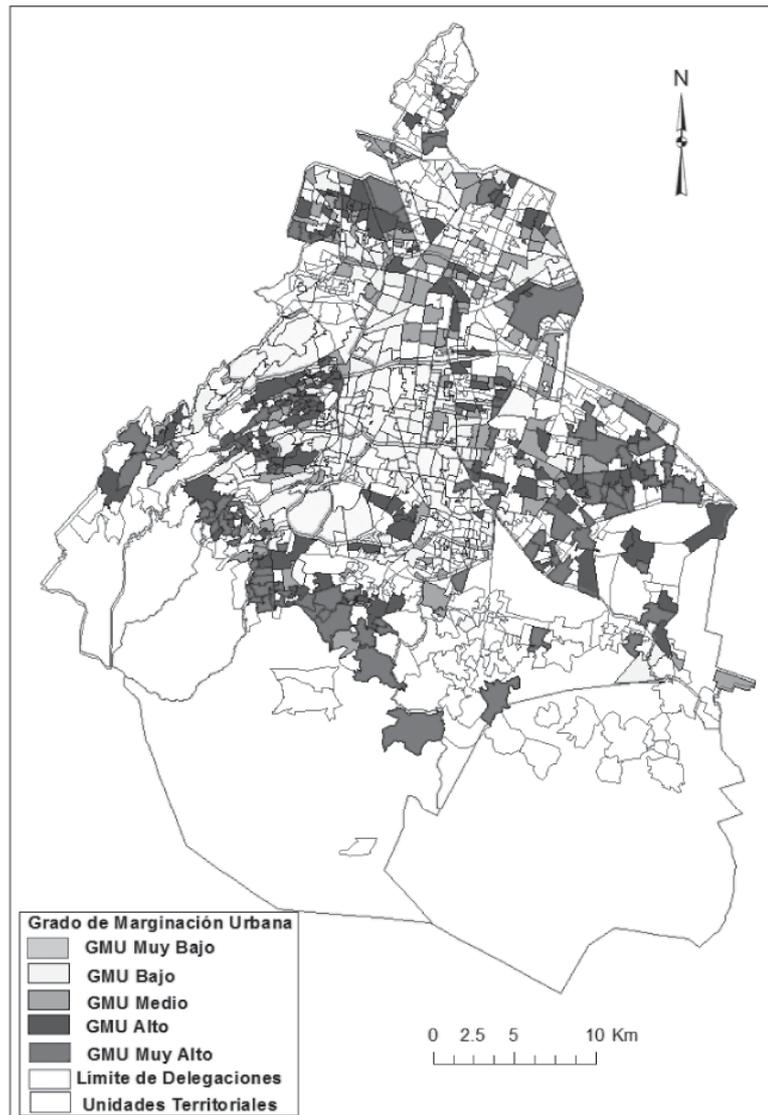
De acuerdo a información estadística del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, en el año 2009, un total de 474 colonias sufrieron falta de agua en el Distrito Federal. Las delegaciones con el mayor porcentaje de colonias que sufrieron la falta de agua en el 2009 fueron: Iztapalapa en primer lugar con más de 15% del total; Tlalpan con 12.17%; Álvaro Obregón 12%; Coyoacán con 10.5% (Sistema de Aguas de la Ciudad de México, 2010). Es decir, las zonas de la ciudad en las que habitan mayoritarios sectores populares soportando condiciones de vida precarias.

En el año 2010, un total de 254 colonias sufrieron falta de agua en el Distrito Federal, lo cual fue un 30.22% menor que en el 2009. Las delegaciones con el mayor porcentaje de colonias que sufrieron la falta de agua en el 2010 son: en primer lugar Iztapalapa con más de 16.14% del total; sigue Álvaro Obregón 11.81%; Tlalpan con 11.42%; Coyoacán con 10.63% y muy cerca la Gustavo A. Madero con 10.24%. Por otro lado están las delegaciones con menos de 4% como: Iztacalco, Azcapotzalco, Cuajimalpa, Tláhuac y Venustiano Carranza. Las demás tienen un porcentaje que oscila entre 5% y 8% (Sistema de Aguas de la Ciudad de México, 2010).

Sin embargo, en el Mapa 3 se observa que la falta de agua durante estos dos años afectó a colonias de distintas zonas del Distrito Federal y cuyos índices de marginación van desde muy bajo hasta muy alto. Sin embargo, hay que señalar que aunque los efectos de la crisis de escasez de agua se distribuyeron en casi toda la ciudad, éstos ocurren sobre un patrón de desigualdad consistente en dotaciones más bajas en el oriente y en el sur, así como mayores tandeos y menor frecuencia del servicio en las mismas zonas.

<sup>14</sup> De manera análoga al problema de las inundaciones, en el caso de la escasez de agua, los especialistas señalan varias deficiencias estructurales como: a) pérdida de aproximadamente el 40% del líquido por fugas ocasionadas por el deterioro de la red de distribución; b) prácticas sociales ineficientes, de derroche del recurso; c) falta de control de pozos clandestinos en el Valle de México, lo que ocasiona una mayor sobreexplotación del acuífero.

**Mapa 3. Colonias con falta de agua según Grado de Marginación Urbana, DF, 2009 y 2010**



Fuente: Elaborado con base en Sistema de Información del Desarrollo Social (2010), Sistema de Aguas de la Ciudad de México (2010) y Consejo Nacional de Población (2009).

Lo que importa señalar es que en plena crisis de escasez de agua sobrevino la epidemia de influenza H1N1 y esto obligó a la población capitalina a extremar medidas sanitarias que requieren agua y condiciones de higiene. La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) estimó en su momento que las medidas de prevención implementadas para enfrentar la emergencia sanitaria (permanencia en las viviendas, frecuente lavado de manos y limpieza de objetos) ocasionaron el aumento del consumo del agua en un 30%.

Por ello, las medidas tomadas por la Comisión Nacional del Agua ante esta emergencia fueron adecuadas y oportunas: desde el inicio entregó 1 m<sup>3</sup>/s adicional al Distrito Federal. En vez de entregar 9 m<sup>3</sup>/s del sistema Cutzamala entregó 10 m<sup>3</sup>/s durante los meses de abril y mayo y pospuso la cuarta disminución del suministro de agua proveniente del sistema Cutzamala, programada del 1 al 4 de mayo.

Destaca también la reunión de emergencia realizada por el Organismo de Cuenca de Aguas del Valle de México, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México y la Comisión de Aguas del Estado de México, con el objetivo de coordinar acciones de escala metropolitana, llevada a cabo el 30 de abril de 2009. Adicionalmente a estas medidas directamente enfocadas a la Ciudad de México, donde se concentró el mayor número de casos del brote de influenza, la CONAGUA lanzó un Plan Nacional de Continuidad Operativa para el Servicio de Agua Potable, en cuya implementación se involucraron los diferentes organismos operadores de agua de las entidades y municipios del país. El principio rector de todas las acciones gubernamentales fue que dado que la higiene personal y el aseo son las medidas más importantes para enfrentar la epidemia, no debía faltar el líquido (bien clorado y desinfectado) en las tomas domiciliarias. Asimismo, se implementaron operativos con pipas para abastecer a los asentamientos irregulares y colonias populares carentes del servicio de agua potable. Puede decirse que la emergencia sanitaria activó y optimizó la coordinación intergubernamental para garantizar el agua en las viviendas de todas las ciudades del país. Sin embargo también puso de manifiesto los problemas estructurales del sector hidráulico y la vulnerabilidad de las condiciones de salud, asociadas a la falta de higiene.

Durante la emergencia sanitaria, el administrador federal de Servicios Educativos de la capital del país señaló que de las 5,201 escuelas públicas del DF, el 40% presentaban baños de malas a pésimas condiciones. Esto representaba una amenaza que fue enfrentada más que por las autoridades educativas, por los maestros y los padres de familia, para que los menores de edad puedan proteger su salud.

El hecho de que la capital haya sido el foco crítico del brote de influenza, ya que el DF aglutinó al 75% de los enfermos confirmados y que las principales medidas higiénicas tuvieron que ver con la disponibilidad de agua en los hogares, puso en el centro del debate nuevamente al modelo de gestión hidráulica de esta metrópoli. Si bien, la emergencia sanitaria fue enfrentada de manera oportuna por las instituciones del gobierno local y federal, quedó pendiente en la agenda pública la necesidad, ahora puesta en evidencia por motivos de salud, de garantizar el acceso domiciliario al agua potable de calidad a toda la población, así como también de lograr un consumo más racional de este vital recurso<sup>15</sup>.

#### **4. ALGUNAS CONCLUSIONES**

De los datos analizados se advierte que existe relación entre la localización territorial de la pobreza y la desigualdad en el acceso y calidad del agua. Sin embargo, la correspondencia entre estas zonas y mayores tasas de mortalidad por enfermedades atribuibles a las condiciones sanitarias, como son las infecciones intestinales, es menor, aunque existen datos que corroboran esta relación para las delegaciones de Iztapalapa y Xochimilco.

En relación con el acceso al agua, la carencia de los sectores populares y la vulnerabilidad a las enfermedades, la principal diferencia es que la población en situación de pobreza posee recursos materiales, económicos y culturales escasos para hacer frente a una situación de crisis, como la generada por la influenza H1N1 cuando el acceso al agua fue decisivo para la salud y el riesgo fue mayor para la población que habita en las colonias populares.

Por otra parte, es de prever que se agudicen las condiciones de salud de los sectores más vulnerables (en particular los niños y niñas) que habitan en zonas de mayor riesgo y precariedad. Es decir que la problemática que afecta a todo el Valle de México, se acentúa en algunas zonas de la ciudad, que son en aquellas donde se registran mayores condiciones de precariedad habitacional y social.

En el debate académico actual se considera que el riesgo que se vive en distintas zonas de la ciudad ante la carencia de agua, no se debe exclu-

<sup>15</sup> EVALUA-DF y PUEC-UNAM (2010) Evaluación de la política de acceso al agua potable en el Distrito Federal, México.

sivamente a la capacidad de las obras de ingeniería o a la falta de mantenimiento<sup>16</sup>. Por supuesto que estos factores tienen un peso importante, pero mayor peso recae en: a) el crecimiento urbano desordenado e irregular, b) la deforestación y urbanización ilegal en las zonas de recarga del acuífero; c) la sobreexplotación de las aguas del subsuelo; d) una ineficaz gestión del Sistema Hidráulico. Es decir, desde una perspectiva integral, el deterioro del Valle de México y de sus subcuencas ocasionado por una urbanización desordenada y sin ninguna correspondencia con la factibilidad hídrica, así como por la sobreexplotación y contaminación de los recursos hídricos, es la causa multifactorial de la situación actual de la ciudad. A ello se suman las limitaciones y fallas de la infraestructura deteriorada y que la vulnerabilidad a la carencia de agua se distribuye de acuerdo al patrón espacial de la población de escasos recursos, que no accede al mercado formal de la vivienda y que debe localizarse en zonas irregulares.

Por ello, dada la pobreza y la desigualdad socioeconómica que se registra en la ciudad capital, se requiere que las políticas de salud y de acceso al agua potable se incorporen en un enfoque de política social – considerando su vínculo con la salud– y de desarrollo urbano integrales, en los que se introduzca la dimensión territorial y se proponga mejorar las condiciones de vida de los sectores populares, como un requisito para garantizar adecuados niveles de vida para la población independientemente de cual sea su nivel de ingreso.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2003), Ley de Aguas del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2003.
- Bodemer, Klaus; Coraggio, José Luis y Ziccardi, Alicia (1999), “Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo”, Documento de Lanzamiento de la Red N° 5 de URBAL Políticas Sociales Urbanas, Montevideo.
- Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (2006), La pobreza en el Distrito Federal en 2004, El Colegio de México, México.

<sup>16</sup> Ver Burns (2009), Legorreta (2006) y Perló y González (2009).

- Burns, Elena (coord.) (2009), *Repensar la cuenca, la gestión de ciclos del agua en el Valle de México*, UAM, México.
- Comisión Nacional del Agua (2008), *Programa de Sustentabilidad Hídrica de la Cuenca del Valle de México*, SEMARNAT-CONAGUA, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2008), *Informe de Pobreza Multidimensional en México*, CONEVAL, México.
- Consejo Nacional de Población (2005), *La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México*, Colección: Índices sociodemográficos, México: Autor.
- . (2009), *Índice de Marginación Urbana 2005*, Colección Índices Sociodemográficos, México.
- Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coords.) (2000), *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión* (México DF: IIS-Facultad de Economía, UNAM).
- Cordera, Rolando; Ramírez Kuri, Patricia y Ziccardi, Alicia (coords.) (2008), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, II-SUNAM-Siglo XXI, México.
- Damián, Araceli (2009), *La pobreza, los hogares y la ocupación en el D.F. 2004*, México: El Colegio de México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
- PUEC-UNAM (2010), *Evaluación externa del diseño e implementación de la política de acceso al agua potable del Gobierno del Distrito Federal*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, México.
- INEGI (2005,) *Conteo de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
- . (2008), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2008*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.
- Laurell, Ana Cristina et al. (2004), *La Exclusión en Salud en el Distrito Federal: Caracterización*, Gobierno del Distrito Federal y la Organización Panamericana de Salud OPS/OMS. México.
- Legorreta, Jorge (2006), *El agua y la ciudad de México. De Tenochtitlan a la megalópolis del siglo XXI*, UAM, México.
- Organización Mundial de la Salud (2005), *Water Sanitation and Health Facts 2005*.
- Perló, Manuel y González, Arsenio (2009), *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*, Segunda edición, PUEC-UNAM, México.
- Red por los Derechos de la Infancia en México (2010), *La infancia cuenta en México*, Libro de datos, Derecho Infancia A.C., México.

- Rosanvallon, Pierre (1995), *La nueva cuestión social* (Buenos Aires: Manantial). Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF 2003 Informe de actividades 2002 y 2003 (México DF).
- Secretaría de Salud del Gobierno del DF (2002), Programa de Salud 2002-2006, Gobierno del Distrito Federal, México.
- . (2009), *Mortalidad en el DF 1990-2008*, Gobierno del Distrito Federal, México.
- . (2010), *Agenda Estadística 2009*, Gobierno del Distrito Federal, México.
- Secretaría de Salud del Gobierno Federal (2006) *La mortalidad en México 2000-2004*, México.
- Secretaría del Medio Ambiente (2007), Programa de Manejo Sustentable del Agua para la Ciudad de México, México: Gobierno del Distrito Federal.
- Sistema de Aguas de la Ciudad de México (2008), Compendio 2008. Gobierno del Distrito Federal, México.
- . (2010), *Relación de colonias que sufrieron falta de agua durante 2009 y 2010*, información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Operación, Dirección de Agua Potable y Potabilización, SACM, México.
- Sistema de Información del Desarrollo Social (2010), Consulta de grado de marginación por Unidad Territorial, SIDESO, <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=35>
- Solimano, Andrés (comp.) (2000), *Desigualdad social, valores, crecimiento y el Estado*, FCE, México.
- Ziccardi, Alicia (2001), “Las ciudades y la cuestión social” en Ziccardi, Alicia (coord.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO/ FLACSO-México/IISUNAM).
- . (2008), “Políticas de inclusión social en la Ciudad de México”, en: Barba, Carlos (comp.) *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.

## ANEXO

**Cuadro 2. Análisis territorial del Distrito Federal:  
pobreza y desigualdad**

Delegación		Dotación de agua (lts/hab/día) (2008)	Tasa de crecimiento de la dotación (1997-2008)	Tasa de crecimiento demográfico (1997-2008)	MMP <sup>1</sup>	AGEBS <sup>2</sup> marginadas (alto y muy alto)	Gini <sup>3</sup>	
Alta dotación	Centro	Miguel Hidalgo	478	- 2.65	- 0.24	Baja	0	0.605
		Cuauhtémoc	480	- 2.24	- 0.25	Baja	0	0.552
		Benito Juárez	455	- 1.73	- 0.25	Baja	0	0.521
	Poniente	Álvaro Obregón	391	- 9.28	+ 0.49	Media Baja	2	0.618
		Cuajimalpa	525	- 23.47	+ 2.5	Media Baja	2	0.669
		Magdalena Contreras	414	- 10.05	+ 0.70	Media	5	0.588
Mediana dotación	Norte	Azcapotzalco	326	+ 0.93	- 0.73	Baja	0	0.501
		Gustavo A. Madero	343	- 1.15	- 0.57	Media	17	0.517
	Centro Oriente	Venustiano Carranza	337	+ 2.43	- 0.91	Media Baja	0	0.509
		Iztacalco	317	- 0.31	- 0.63	Media Baja	0	0.509
	Sur	Coyoacán	312	- 1.58	- 0.46	Baja	1	0.588
Baja dotación	Oriente	Iztapalapa	238	- 11.52	+ 0.75	Alta	53	0.494
	Sur	Tláhuac	177	- 28.34	+ 3.12	Alta	10	0.488
		Tlalpan	249	- 12.94	+ 0.90	Media	37	0.577
		Xochimilco	214	- 20.74	+ 1.97	Alta	36	0.545
		Milpa Alta	231	- 32.65	+ 3.88	Alta	26	0.452
TOTAL								

Fuente: Elaboración propia con base en: SACM (2008) e INEGI (2005).

<sup>17</sup> Método de Medición Integrada de la Pobreza.

<sup>18</sup> Áreas Geoestadísticas Básicas.

<sup>19</sup> Índice de Gini.

**Cuadro 3. Análisis territorial del DF: acceso al agua**

Delegación		Frecuencia diaria del servicio de agua potable (2000)	Acceso mediante toma domiciliaria dentro de la vivienda (2005)	Acceso mediante pipa	
Alta dotación	Centro	Miguel Hidalgo	98.53%	310,067	16
		Cuauhtémoc	95.84%	467,821	23
		Benito Juárez	98.97%	325,765	15
	Poniente	Álvaro Obregón	94.21%	621,961	4,118
			94.18%	135,628	1,726
		Magdalena Contreras	92.26%	180,590	1,345
Mediana dotación	Norte	Azcapotzalco	93.30%	383,735	207
		Gustavo A. Madero	85.23%	1,018,450	2,766
	Centro Oriente	Venustiano Carranza	98.41%	397,670	20
		Iztacalco	98.59%	353,681	97
	Sur	Coyoacán	98.62%	547,633	208
Baja dotación	Oriente	Iztapalapa	---	1,436,984	14,678
	Sur	Tláhuac	95.54%	255,376	4,063
		Tlalpan	69.37%	407,075	49,586
		Xochimilco	70.80%	246,671	23,909
		Milpa Alta	51.88%	61,201	9,077

Fuente: Elaboración propia con base en: SACM (2008) e INEGI (2005).

**Cuadro 4. Análisis territorial del DF: Mortalidad por enfermedades infecciosas intestinales**

		Mortalidad general		Mortalidad infantil		Mortalidad preescolar		
		Infecciosas Intestinales		Infecciosas intestinales		Infecciosas intestinales		
Delegación		Defunciones	Tasa	Defunciones	Tasa	Defunciones	Tasa	
Alta dotación	Centro	Miguel Hidalgo	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
		Cuauhtémoc	s/d	s/d	1	0.2	s/d	s/d
		Benito Juárez	s/d	s/d	1	0.3	s/d	s/d
	Poniente	Álvaro Obregón	s/d	s/d	2	0.2	1	2.4
		Cuajimalpa	7	3.8	3	0.9	s/d	s/d
		Magdalena Contreras	5	2.1	s/d	s/d	s/d	s/d
Mediana dotación	Norte	Azcapotzalco	s/d	s/d	2	0.4	s/d	s/d
		Gustavo A. Madero	s/d	s/d	3	0.2	1	1.5
	Centro-Oriente	Venustiano Carranza	22	5	s/d	s/d	1	4.5
		Iztacalco	15	3.8	2	0.4	1	4.9
	Sur	Coyoacán	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Baja dotación	Oriente	Iztapalapa	60	3.2	10	0.3	9	7.5
	Sur	Tláhuac	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
		Tlalpan	13	2.1	1	0.1	s/d	s/d
		Xochimilco	s/d	s/d	2	0.3	2	7.6
		Milpa Alta	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Fuente: Secretaría de Salud del GDF (2009).

## SALUD Y TERRITORIO. ENSAMBLES EN EL MUNICIPIO DE QUILMES. ARGENTINA

*Carlos Fidel\** - *Raúl Di Tomaso\** - *Cristina Farias\**

### INTRODUCCIÓN

En este trabajo se aborda la problemática de la salud realizando un itinerario que se inicia desde una mirada general, abstracta, conceptual, que sirve de soporte para transitar hacia una observación particular; así se va adecuando el foco analítico delimitando un recorte territorial, ubicado en el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires de la República Argentina.

Esta mirada pone acento en los enlaces entre las dimensiones sociales, económicas y territoriales urbanas; es una forma de explorar la situación de la salud. La misma, sin duda, se podría enriquecer ampliando la perspectiva, incorporando e intercambiando con otras disciplinas y pensamientos, aunque ello llevaría a dilatar el propio objeto de estudio.

La exploración que en adelante se presenta, comienza con una indagación conceptual de la problemática de la actual forma del territorio globalizado y su interacción con la pobreza y la salud. Luego se presenta un bosquejo del escenario de la salud de la Argentina, ubicando las luces en el escenario de la heterogeneidad donde operan sus actores y sus modalidades de financiamiento.

Los aspectos anteriores sirven de base para mostrar el acontecer en el Municipio de Quilmes (República Argentina). En ese sentido se recorren ciertos canales y bordes de los ensambles concretos entre territorio, infraestructura y fragmentación urbana, relacionados con la situación de la salud.

Es por ello que el trabajo intenta responder algunos de los siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son las principales vinculaciones entre política económica, social y salud en la época de la globalización?
- ¿Cuáles son los enlaces entre la situación de salud, las condiciones de vida y del hábitat?

\* Docentes Investigadores de la Universidad Nacional de Quilmes, República Argentina.

- ¿Cuáles son las vinculaciones y tensiones entre política económica/social y estrategias de salud en las dos últimas décadas en la Argentina?
- ¿Cuáles son los tejidos, sus texturas y la densidad de los hilos que confeccionan las relaciones de los agentes y los sistemas del financiamiento que operan en el escenario de la salud?
- ¿Cuáles son las dotaciones de la infraestructura y equipamiento de salud pública y privada en el Municipio de Quilmes?
- ¿Cuáles son las vinculaciones entre segregación territorial, condiciones de vida y cobertura de salud?

Sin duda queda un significativo cúmulo de preguntas que formular; tal vez, aquí se podrán encontrar algunos indicios para continuar con otros trabajos. La exposición es una aproximación parcial a un agudo asunto concreto, conflictivo y que tensiona afectando a toda la población, pero especialmente golpea con mayor intensidad en la vida cotidiana de los desposeídos.

## **1. GLOBALIZACIÓN POBREZA Y SALUD**

Desde sus orígenes, la organización social regulada por diferentes segmentos del capital, tendió a expandirse a escala mundial. La actual división de la producción y del trabajo mundial, denominada globalización, está hegemónica por el capital financiero, condicionando la aplicación de políticas de corte neoliberal que se diseñan a través de los organismos multilaterales de crédito y se aplican en los países miembros. Estas políticas generan una amplia relocalización productiva y del empleo, desatando fuertes asimetrías y polarización social a niveles regionales/mundiales, situación que deriva en crisis periódicas que ajustan el funcionamiento del sistema. En los últimos tiempos, la crisis más intensa es la que se desató en los países centrales a mediados de 2008 y que continúa en la actualidad.

La crisis económica y social global afecta las condiciones de vida, el hábitat, la situación de salud y ambiental de los habitantes urbanos. Se puede establecer una fuerte relación entre condiciones de vida, hábitat y salud.

En la Argentina, a partir de 2003, se registraron contextos externos favorables (altos precios internacionales de sus principales productos de exportación), combinados con la aplicación de medidas de política económica-sociales internas anticíclicas de carácter heterodoxo. Estos fueron dos factores que atenuaron los efectos internos de la crisis global en su impacto local.

*“La división internacional de la producción y del trabajo que se delineó con la globalización trajo, además de los malos resultados económicos ya señalados, también importantes impactos sociales, ambientales y sanitarios”.* Globalización, Pobreza y Salud Premio Conferencia Hugh Rodman Leavell. Fernando G. De Maio SALUD COLECTIVA, Buenos Aires, 6(2):195-209, mayo-agosto, 2010.

En este contexto internacional de mundialización de la economía, primacía del capital financiero, división internacional del trabajo y tendencia global a la aplicación de políticas neoliberales que disocian la política económica de la social, sostenemos que son los pobres y los excluidos los sectores más vulnerables, segmentos sociales cada vez más numerosos, con cada vez mayores necesidades de hábitat y entornos saludables. La confluencia de todos estos factores urbanos sumados al retiro del Estado en sus funciones de atención a las necesidades de la población, las condiciones de salud tienden a degradarse y a ser cada vez más desiguales.

Son los sectores sociales más empobrecidos y desposeídos, los excluidos, numerosos en la Argentina y en el Municipio de Quilmes quienes muestran mayores dificultades en el acceso y asistencia a las políticas sociales, limitando el acceso a una vivienda digna, y de contar con satisfactores sociales básicos como: agua potable, saneamiento, alimentos, educación, transporte, actividades recreativas, empleo estable y legal, así como servicios de atención de salud, inmediatos y de alta calidad. Este conjunto de inequidades constituye los ensambles urbanos desiguales, débiles y degradados en que se asientan las condiciones de vida de los pobres en el Municipio de Quilmes.

## 1.2. Relaciones entre territorio y salud

La dimensión territorial, desde el punto de vista del lugar de localización y su incidencia en la dinámica social, es clave para entender, concretamente, los ensambles entre salud y hábitat, tema que abordaremos en este trabajo. El conjunto de las desigualdades sociales, que también son sanitarias, se expresan territorialmente. No sólo se expresan, sino que también son el soporte de un flujo interactivo entre las condiciones materiales y las sociales.

Por ello, son determinantes contextuales de un área local:

- la situación medioambiental,
- la conectividad material y virtual,

- las tradiciones culturales de la prevención y atención de las enfermedades,
- la estructura del sistema productivo y del empleo local,
- el tipo de propiedad de los servicios, el equipamiento e infraestructura territorial,
- el grado de fluidez y comunicación entre población y poder político local,
- la densidad de los lazos sociales presentes en ese territorio,
- el diseño y eficacia de las políticas sociales locales, especialmente en el área de salud.

Los anteriores, entre otros factores, dan cuenta de las condiciones de salud de una población determinada.

En el entramado de este complejo escenario podemos encontrar los hilos que conectan la situación social individual con la del conjunto de la población. Las estrategias de salud elaboradas a nivel individual se dan en este marco de existencia social territorial.

El territorio como unidad analítica, es un concepto clave para el diseño y aplicación de políticas sociales y de salud, específicamente las orientadas a enfocar la vinculación ineludible entre hábitat y salud.

*“El estudio de las desigualdades socioeconómicas relacionadas con la salud que tenga en cuenta el territorio, cobra una gran relevancia por diversos motivos: a) existen factores contextuales del área geográfica que explican la salud, independientemente de los factores individuales, como el medio ambiente, el urbanismo, el sector productivo, los equipamientos de ocio, la provisión de servicios tanto públicos como privados o los aspectos socioculturales; b) la detección de áreas geográficas con peores indicadores socioeconómicos y de salud facilitará la puesta en marcha de intervenciones...”*

Desigualdad en salud y territorio urbano. Carme Borrell y María Isabel Pasarín. Gaceta Sanitaria. Universidad Autónoma de Barcelona. 2004;18(1):1-4.

Las ciudades expresan y son el soporte fluido de relaciones sociales urbanas en permanente mutación. Los cambios tecnológicos, las nuevas formas y diseños constructivos, las operaciones del capital financiero e inmobiliario, las intervenciones estatales, van modificando las morfologías urbanas. En algunos casos llevan a declive a ciertas zonas urbanas, y en otras se observa el desligue y acceso más universal e igualitario de los

satisfactores urbanos. En ese conjunto territorial, contradictorio y cambiante que va conformando la ciudad, se acumulan tensiones que son resultado de la fragmentación concreta de la ciudad cruzada por la polarización social.

*“La comprensión de los procesos urbanos de las grandes ciudades es clave para entender las transformaciones económicas, sociales, políticas y de salud de un país. Si la polarización entre las clases sociales trazó la morfología de la ciudad industrial, la combinación de polarización y fragmentación contribuye a la conformación de las ciudades actuales”.* Desigualdad en salud y territorio urbano. Carme Borrell y María Isabel Pasarín Gac Sanit 2004;18(1):1-4.

La fragmentación es la expresión que va dibujando y coloreando los distintos tonos del espacio urbano. Así se visibilizan la superposición y contraposición de las construcciones habitacionales destruidas, con las que se proyectan y se edifican con los materiales y servicios internos y externos adecuados a una vida de bienestar individual y vecinal.

En las metrópolis actuales es posible distinguir segmentos urbanos altamente diferenciados entre sí, marcados por la desigualdad e inequidad. En una misma ciudad conviven en forma fragmentada espacios urbanos con carencias de dotación de salud y de vivienda, con otras zonas que muestran condiciones de vida elevadas con acceso a tecnologías de frontera. La fragmentación, entonces, muestra en las ciudades una matriz cada vez más polarizada.

Como veremos más adelante, en la Argentina este esquema comienza a mostrar signos que atenúan las tensiones y contradicciones entre fragmentación/polarización que se irradian en el territorio urbano.

## **2. EL SISTEMA DE SALUD EN LA ARGENTINA: ACTORES Y HETEROGENEIDAD**

El sistema de salud en la Argentina es un complejo entramado de actores, públicos y privados, que cumplen diferentes funciones y abarcan a diversos sectores de la población. El escenario donde actúan se fue construyendo históricamente como resultado de distintas políticas sociales y de la pugna entre intereses divergentes que representan poderes reales que operan en el sector.

Una primera tensión a señalar, que atraviesa históricamente al sector salud, es la confrontación entre dos lógicas que muchas veces tuvie-

ron objetivos enfrentados: la del sector público y la del sector privado. Estas lógicas se inscriben básicamente en dos concepciones de sociedad, una integradora, universal, gratuita, centrada en el Estado como un actor colectivo que garantiza el acceso a umbrales básicos de cuidado y atención de la salud; en oposición a otra concepción de un estado mínimo, basado en una visión mercantilista de acceso a la salud, donde el actor empresarial ocupa el rol protagónico, y es el que lleva las iniciativas de evolución del sector.

La conformación del actual sistema de salud es fruto de los movimientos sociales y políticos, sus luchas, sus triunfos y sus derrotas. El peso del sector público, la presencia masiva de las obras sociales sindicales, la existencia de un subsector para jubilados y pensionados, y grupos de empresas privadas de salud; instituciones con sus virtudes y sus defectos, son resultados de tensiones y confrontaciones históricas entre distintas fuerzas y concepciones políticas que recorrieron los mares, a veces mansos, otras crispados y algunas veces huracanados, de la política Argentina del último siglo. Política que estuvo influenciada sin duda por el sentido global de la época, pero que adoptó una forma propia en la región y específicamente en el país.

Otra tensión que asoma con visible dinamismo y presencia es la aparición del cambio tecnológico en el sector salud. Los avances de la ciencia de base digital impactaron y afecta fuertemente en el sector tanto en la gestión administrativa, de personal y de los servicios, como en las prestaciones específicas de salud, también en los métodos de diagnóstico como de tratamiento e intervención.

La instalación de las nuevas tecnologías se expandió de manera desigual en el sistema de salud generando inequidad en su acceso, cristalizando importantes distorsiones y desigualdades entre los subsectores. Los avances en la ciencia y en la tecnología aplicada a la salud también se irradiaron al ámbito de los laboratorios y de la producción de medicamentos, mercado de producción del sector privado con un fuerte impacto en la salud pública. Las dificultades en el acceso a los medicamentos incrementó la brecha de desigualdad, y si bien desde el Estado argentino en la última década se implementaron algunas medidas para reducirla (Plan Remediar, Ley Genéricos) la distancia entre las necesidades sanitarias y las posibilidades económicas individuales sigue presente.

Una nueva tensión emerge de los procesos migratorios que se asentaron en la Argentina de principios de siglo XX con una matriz localizada fundamentalmente en los núcleos urbano, conformando grandes zonas

metropolitanas donde se encontraba la fuerza de trabajo industrial y de servicios, conviviendo con una extendida clase media. Simultáneamente se produce una fuerte dispersión en las zonas rurales y en los núcleos urbanos distantes de las grandes aglomeraciones. Este fenómeno de extensión territorial y concentración poblacional necesitó configurar un sistema de salud que diera cuenta y fuera funcional a la creciente demanda de la población asentada a lo largo y ancho del país. Este sistema requirió de una intervención masiva concentrada en ciertos puntos del territorio, a la par de un sistema difuso distribuido en el resto del espacio nacional.

Esta peculiar conformación del sistema de salud necesitó para su accitado comportamiento, de algunos enfoques instrumentales provenientes de la combinación y antagonismo de los conceptos de solidaridad/rentabilidad, universalidad/focalización, atención primaria/alta complejidad, público/privado.

*“La heterogeneidad de la distribución de los recursos físicos y humanos en las provincias es otro rasgo distintivo de la organización del sistema de salud argentino”.* Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010.

El escenario que venimos planteando se encuentra rodeado por una tensión que emerge desde los cimientos de la sociedad. La misma proviene de la fragmentación y desigualdad social, resultado de una población segregada, y cruzada por estigmas originarios sumados a las nuevas marcas que provienen del proceso de globalización. La heterogeneidad social encuentra su espejo que irradia imágenes distorsionadas en el sistema de salud actual. Así, de manera generalizada y sin dudas esquemática, podemos encontrar población pobre y excluida atendida en un sistema público, trabajadores formales referenciados en obras sociales sindicales, adultos mayores en un sistema específico y focalizado, y sectores de medios y altos ingresos en el sistema privado. En la realidad podemos encontrar entrecruzamientos, contradicciones y fenómenos inesperados a la anterior descripción, tales como centros públicos de altísima especialización y complejidad con dotación muy capacitada, conviviendo con clínicas privadas o empresas de medicina privada de muy baja calidad y nivel de prestaciones.

El sistema de salud no surgió de forma azarosa ni por generación espontánea; por el contrario es el producto de un conjunto de tensiones que lo atravesaron históricamente. La política, el territorio, la tecnología y la segregación social construyeron, dieron sentido y conformaron las bases del actual sistema de salud que a continuación presentamos.

**Cuadro 1. Rasgos salientes de las diferentes instituciones proveedoras de salud**

	Subsector público	Subsector de la Seguridad Social			Subsector privado
		Obras Sociales Nacionales	INSSJP (PAMI)	Obras Sociales provinciales	
<b>Población de referencia</b>	Total de la población	Obligatorios: trabajadores formales y familiares a cargo. Voluntarios: adherentes y jubilados	Jubilados y pensionados nacionales, cónyuges, hijos, otros	Empleados públicos provinciales y jubilados y familiares a cargo de las cajas provinciales	Afiliados voluntarios
<b>Población %</b>	39 356 383 100%	15 535 999 40%	3 334 599 8%	5 500 000 14%	3 600 000 9%
<b>Entidades aseguradoras</b>	Gobierno nacional, provincial y municipal	280	1 agencia central, con 24 delegaciones provinciales	24 entidades provinciales	65 agrupadas en cámaras. Existen entre 200 y 300 muy pequeñas. Cinco empresas se reparten el 60% del mercado
<b>Modo de financiamiento</b>	Ingresos fiscales nacionales, provinciales y municipales	Trabajadores 3%. Empleadores 6% + co-pagos Cuotas adherentes Cápita PAMI	Trabajadores: 3%. Empleadores: 2%. Pasivos: 3% al 6% + Tesoro + co-pagos	Aportes y contribuciones de empleadores y trabajadores + presupuestos provinciales Adherentes y co-pagos	Pago directo de los afiliados Co-pagos
<b>Gasto mensual per cápita (2008)</b>	\$48	\$88	\$193	\$116	Sin información
<b>Canasta de prestaciones garantizada</b>	Sin definición	Programa Mínimo Obligatorio de Emergencia (PMOE)	Canasta propia	No existe paquete mínimo	Programa Mínimo Obligatorio de Emergencia (PMOE)
<b>Prestación de servicios</b>	Hospitales públicos + CAPS + posta sanitaria. En algunos casos, sector privado	Pública y privada, algunos efectores propios de las obras sociales	Privada, pública y dos policlínicos propios	Privada, pública, algunos efectores propios	Pública y privada, algunos efectores propios de las EMPP

Fuente: Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: Trayectos y nuevos desafíos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, 2010.

De la lectura del cuadro se puede inferir la presencia de tres subsectores: el sistema público de salud, el de la seguridad social y el sector privado. El subsector público es omnipresente, y como oferente de última instancia para todos los segmentos sociales. Este sector abarca a la población de todo el país, una parte lo utiliza de manera permanente y para el resto queda como reserva frente a la caída o falta de los otros subsectores. Es el sector más extendido en todo el país, es de carácter universal y gratuito, y se corresponde al modelo de un “Estado de Bienestar”. Este sector presenta diferentes niveles de complejidad de atención, donde la puerta de entrada al mismo se canaliza a través de los Centros de Atención Primaria de la Salud, encadenándose con Hospitales Públicos que expresan grados de complejidad diferenciales.

Este subsistema se encuentra compuesto por tres niveles: Nacional, Provincial y Municipal, generando desigualdad en la atención y en los recursos en salud de base territorial, agravando la fragmentación del sistema de salud por la convivencia no siempre articulada de estos tres niveles.

El subsistema de la seguridad social tiene como actor protagónico al sector de las obras sociales sindicales. Cuenta con una disímil capacidad de equipamiento e infraestructura, que depende entre otras cuestiones, de la cantidad de afiliados, del poder de negociación del sindicato, de su posicionamiento político, de la eficiencia en la gestión de los recursos económicos, y de la dependencia de la rama, actividad a los vaivenes de la economía.

La desregulación de las obras sociales y la posibilidad de libre traspaso de afiliados que se llevó a cabo durante la década de los '90, generó concentración y desigualdad al interior del subsistema. Como consecuencia se produjo una fuerte polarización del sector, muchas obras sociales se desfinanciaron, algunas cerraron y otras se expandieron notablemente.

En el caso del sistema de cobertura de salud de los jubilados y pensionados (Instituto Nacional de Servicios Sociales de Jubilados y Pensionados), si bien actualmente muestra una notable mejora en la calidad de las prestaciones, la cobertura sanatorial y la provisión de medicamentos; históricamente fue una institución viciada de corrupción con un deficitario nivel de atención.

El sistema privado de salud muestra un elevado nivel de concentración empresarial y territorial, donde la cobertura está orientada a los sectores urbanos de medios y altos ingresos. El sector muestra importantes barreras en el acceso, que si bien fueron parcialmente atenuadas en la nueva Ley de Medicina Prepaga (2011), sigue habiendo inequidades y asimetrías en la atención.

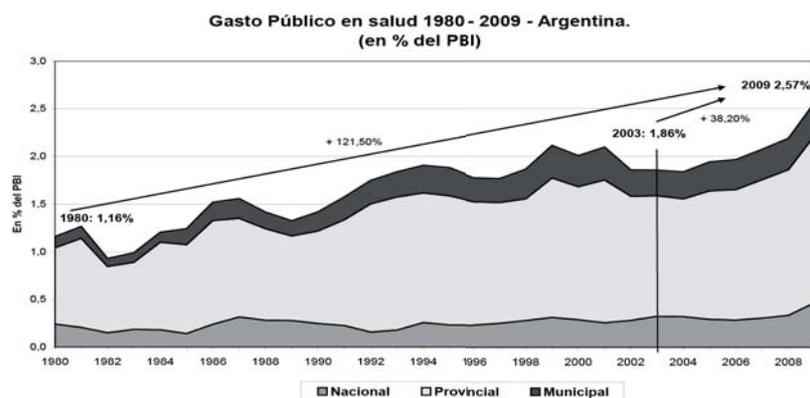
*“La falta de integración entre los distintos subsectores –público, seguridad social, privado– es una de las particularidades del sistema, agravada, ade-*

*más, porque cada uno de ellos acusa un elevado grado de fragmentación. El sector público aporta a este cuadro general su división según jurisdicciones –nacional, provincial y municipal–, niveles entre los cuales no existe el grado necesario de coordinación”. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010.*

Como conclusión de este apartado, podemos decir que la estructura del sector salud, es compleja, con superposiciones de actuación, en algunos casos desarticulado, pero lo que está claro, es que el sector público es el garante universal y con presencia en todo el territorio de la atención de la salud.

## 2.1. Financiamiento del sector salud

La fuente de financiamiento del sistema de salud público se ancla en los mecanismos de transferencia general de ingresos. Mediatizada por la acción del Estado se canaliza vía la absorción de impuestos (en todos los niveles estatales) lo cual permite derivar esos recursos financieros al mantenimiento del sistema de salud público. Si la estructura impositiva es regresiva y con una base impositiva reducida, rasgos propios de las políticas neoliberales, el financiamiento del sistema se contrae y la calidad y extensión de la atención se ve afectada. Inversamente, en un Estado de Bienestar, con políticas sociales y fiscales progresivas, las fuentes de financiamiento tienden a ampliarse. En el gráfico puede observarse cómo el financiamiento del sector público de salud, desde la recuperación democrática ha transitado por diferentes periodos.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ministerio de Economía de la Nación. Secretaría de Política Económica. Dirección Nacional de Gasto Público y Programas Sociales. Series de Gasto Público Consolidado por finalidad-función, 1980-2009.

Si bien es cierto que el gasto del sector tiene una tendencia creciente, en el largo periodo que va desde 1980 a 2002, se observan fuertes altibajos asociados a los impactos en el presupuesto gubernamental en los momentos de auge y recesión de la economía argentina, como resultado de la aplicación de planes de ajuste de corte neoliberal, siempre vinculados al achicamiento del gasto público en los núcleos duros de la política social: salud, vivienda y educación. A partir de 2003, se imprime un fuerte giro en la política económica, advirtiéndose el crecimiento del gasto en salud de manera constante y permanente, a mayores tasas que en el periodo anterior.

*“En términos relativos a otros países, el gasto en salud en la Argentina es elevado, sin embargo es necesario realizar un análisis más detallado. De acuerdo con las últimas estimaciones, el gasto en servicios de la salud en Argentina es muy elevado. Medido como porcentaje del PIB, se ubica en un 10,2%, considerablemente por encima del promedio de América Latina, y más cerca de los valores de países europeos. No obstante, su composición difiere respecto de estos, donde el peso del sector público es sustancialmente superior (en torno al 77% del gasto total del sector)”. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010.*

Asociado a lo anterior un interrogante medular es: ¿Cómo se canaliza el gasto del sistema de salud en la Argentina?

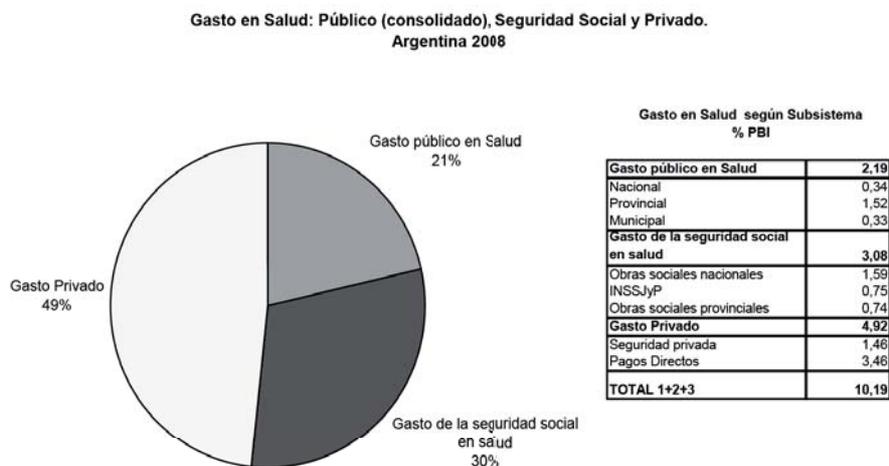
El primer aspecto es que *el financiamiento del sector salud se encuentra cerca de un 50% solventado por actores privados, pero este gasto se enfoca al 9% de la población perteneciente a grupos con medios y altos niveles de ingreso. Es decir, que en primer lugar, la mitad del gasto en salud se canaliza a través de agentes empresariales que se rigen por la lógica de la obtención de la máxima rentabilidad. En segundo lugar, la estrategia de inversión, mantenimiento y atención a la demanda de salud de los sectores privados se enfoca a la población solvente, por ello la población con menores ingresos o excluidos del sistema quedan afuera del foco de atención de esta fracción de la oferta.*

*“La necesidad de incurrir en gastos de bolsillo para acceder a servicios de salud o al consumo de medicamentos es una fuente importante de inequidad. Cuanto mayor sea la contribución del gasto público, más equitativo y redistributivo será el gasto en salud, mientras que una mayor participación del gasto privado da cuenta de un menor grado de solidaridad del sistema (Titelman, 2000)”. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010.*

Otro problema asociado al financiamiento de las obras sociales sindicales, que prestan servicio al 40% de la población, es que el mismo se encuentra atado al empleo asalariado formal. Actualmente el empleo no registrado alcanza (según la coyuntura) entre 45% y 50% del total de la fuerza de trabajo activa en relación de dependencia. Esta situación implica un alto porcentaje de desfinanciamiento del subsector.

Es de destacar que la esfera pública aporta al gasto en salud sólo 21% del total. Las instituciones públicas, si bien se encuentran abiertas a la atención de todas las fracciones sociales, atienden mayormente a la población más empobrecida y con mayor vulnerabilidad sanitaria. La calidad e infraestructura de la atención pública presenta un alto nivel de disparidad territorial y de accesibilidad por parte de los usuarios expresando una alta fragilidad sistémica.

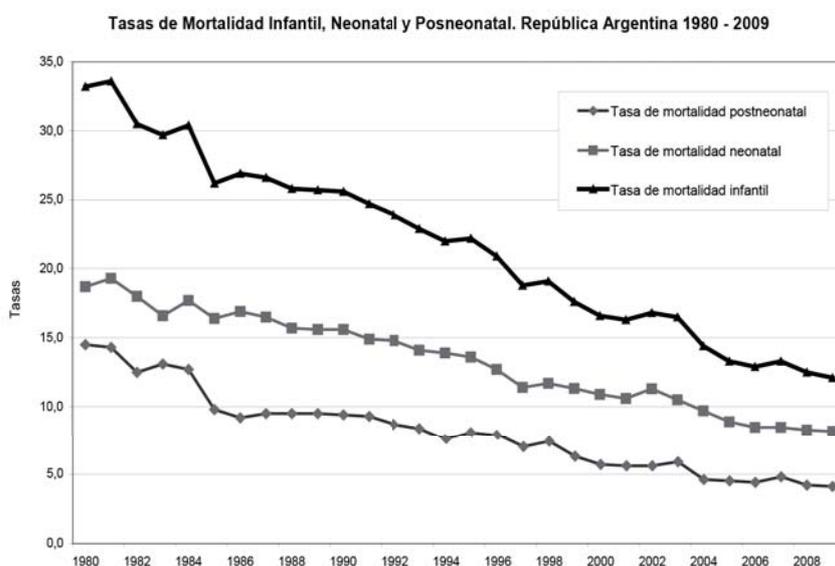
Algunos autores sostienen que el sistema de salud argentino tiene una lógica de financiamiento binaria. Por un lado se registra un alto nivel de gasto en salud, similar al de los países centrales, pero por otro lado se observa una escasa presencia del sector público en el gasto del sector.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ministerio de Economía de la Nación. Secretaría de Política Económica. Dirección Nacional de Gasto Público y Programas Sociales. Series de Gasto Público Consolidado por finalidad-función, 1980-2009.

## 2.2. Evolución de los principales indicadores sanitarios

El sistema de salud muestra fuertes signos de inequidad en el sistema de dotación y funcionamiento. La vía de abordar esta problemática se apoya en estudios realizados por otros autores y datos secundarios. Uno de los aspectos a considerar es el comportamiento de la salud en la primera franja de edad de los habitantes.



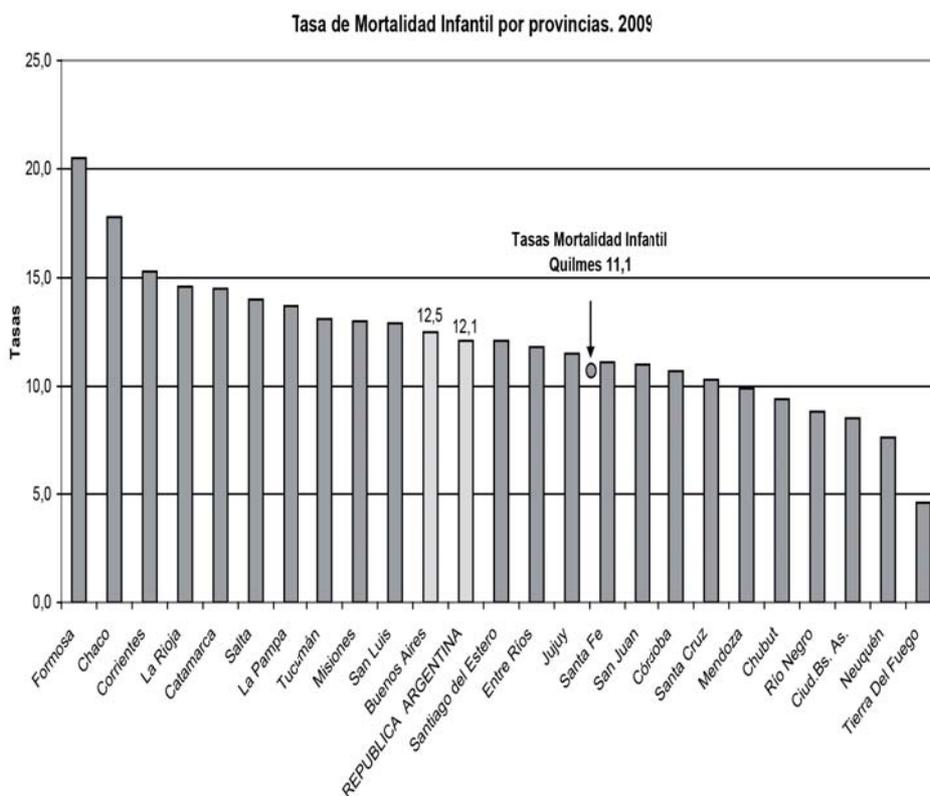
Fuente: Elaboración propia, sobre datos de la Dirección de Estadísticas e Información en Salud, Ministerio de Salud de la Nación.

La tasa de mortalidad infantil (el porcentaje de niños que mueren desde el nacimiento hasta el año de edad, cada mil nacidos vivos) muestra un notable descenso analizando los datos desde 1980 hasta el año 2009. El constante descenso, si bien muestra leves incrementos en los periodos de crisis económica y de alta conflictividad social (crisis de 1994, crisis de 2001), es un indicador que expresa una tendencia a largo plazo del mejoramiento de las condiciones de salud de la población. Este comportamiento tendencial se puede explicar por múltiples factores que se combinan y potencian sus efectos. Uno de ellos puede estar dado por el avance tecnológico en el campo de salud, la mejor calificación y especialización

de los profesionales, la prevención y pautas de cuidado impartidas desde el sistema educativo y comunicacional, entre otros múltiples factores.

Si observamos el comportamiento de las tasas de mortalidad neonatal (porcentaje de niños muertos antes de los 90 días de edad, sobre cada 1000 nacidos vivos) y posneonatal (porcentaje de niños muertos desde los 90 días de edad hasta el año, sobre cada 1000 nacidos vivos), la primera generalmente asociada a enfermedades congénitas y de nacimiento, y las otras a enfermedades tratables, es decir de muerte reducible (causas parasitarias, desnutrición, neumonías, etc.), enfermedades vinculadas a las condiciones de vida y del hábitat, ambas muestran una tendencia declinante, pero a un ritmo menor que el anterior.

Las tasas anteriormente descriptas son indicadores promedio de una disparidad regional muy marcada, como se puede observar en el siguiente gráfico.



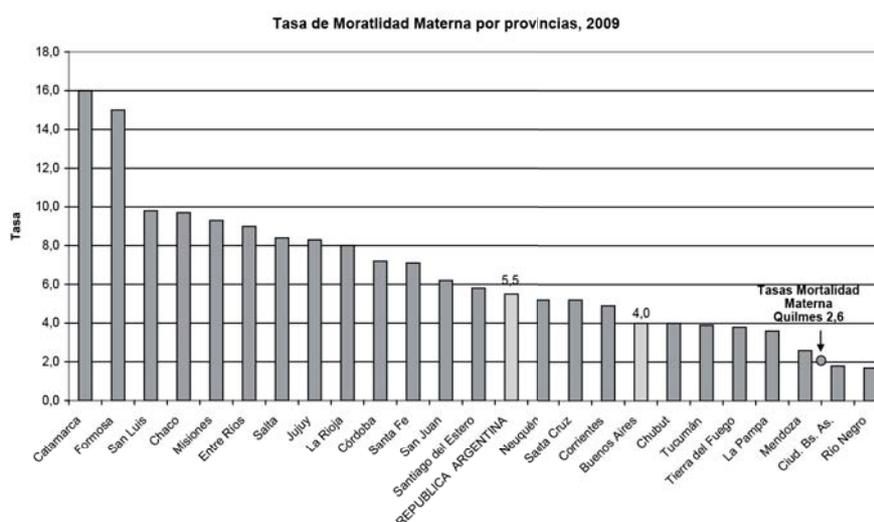
Fuente: Elaboración propia, sobre datos de la Dirección de Estadísticas e Información en Salud, Ministerio de Salud de la Nación.

Se puede inferir que hay dos extremos territoriales de condiciones de salud muy desigual en un mismo espacio nacional. En ese sentido, las peores condiciones de salud se encuentran en un grupo de tres provincias del noreste argentino (Formosa, Chaco y Corrientes) con tasas de mortalidad superiores al 15 por mil, mientras en el otro extremo se encuentran la ciudad de Buenos Aires y dos provincias patagónicas (Neuquén y Tierra del Fuego).

Una explicación posible, a esta fragmentación territorial, es la descentralización del presupuesto de salud, desde la nación hacia las provincias. Enfocando más de cerca, se visualiza que las tres provincias con más agudos problemas epidemiológicos, son las que presentan mayor complejidad social y presupuestaria a nivel gubernamental.

*“Las provincias cargan con el mayor peso relativo del gasto público (69% del total), como resultado del proceso de descentralización de hospitales públicos iniciado en 1978”. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010.*

Otras provincias se ubican en un registro de condiciones de vida contrapuesto, tal es el caso de la Ciudad de Buenos Aires. La misma expresa peculiaridades distintivas: cuenta con el mayor presupuesto de salud per cápita, en ella habitan las personas con mayor nivel de ingreso personal, existe una alta concentración de profesionales dedicados a la salud y cuenta con instalaciones de salud con alta tecnología y especialización.



Fuente: Elaboración propia, sobre datos de la Dirección de Estadísticas e Información en Salud, Ministerio de Salud de la Nación.

En este punto del trabajo podemos afirmar que el territorio nacional presenta fuertes asimetrías en la atención de la salud, por lo que deja de ser un derecho universal e igualitario para todos los habitantes. La disponibilidad y el acceso a la atención de la salud en su despliegue territorial es desequilibrado, lo que en muchos casos implica largos traslados en la búsqueda de una atención de calidad por parte de la población demandante.

*“Además de la disparidad provincial, deben considerarse la diversidad de la provisión pública y las dificultades para conformar sistemas coordinados. Una parte importante de los centros de atención primaria dependen de las municipalidades”.* Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010.

Quedan varios interrogantes pendientes, algunos de ellos son:

¿Es posible, en un territorio tan extenso, con alta concentración urbana, dotar y mantener una proporción de oferta equitativa en todo el espacio nacional?

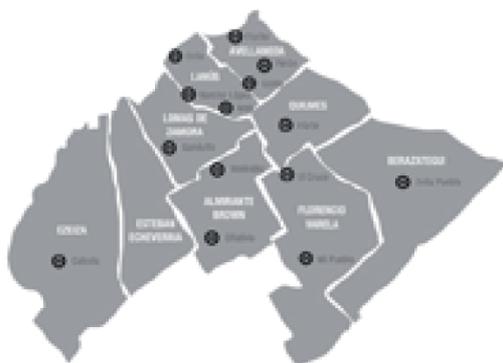
¿Cuál es la forma institucional más eficaz para coordinar la atención de la salud a nivel nacional, a fin de disminuir la brecha de la desigualdad territorial y social en el acceso y atención de la salud?

Finalmente, se puede observar que los indicadores epidemiológicos del Municipio de Quilmes lo colocan en un lugar relativamente destacado, a la par de las zonas con menores rasgos de inequidad en la salud infantil y materna. Nos preguntamos si una razón podría encontrarse en la importante red de centros primarios de atención de la salud y en la localización de un Hospital Especializado Materno Infantil.

### **3. EL SISTEMA DE ATENCIÓN SALUD EN EL MUNICIPIO DE QUILMES**

El sistema de salud de la provincia de Buenos Aires se encuentra conformado por un sistema institucional definido por regiones sanitarias. Las mismas abarcan a un conjunto de entidades políticas fronterizas. Los municipios de la zona sur del conurbano bonaerense, presentan una organización política administrativa conjunta de su sistema de salud, denominado Región Sanitaria VI. Es una estructura técnico administrativa y su función primordial es la coordinación y articulación de los establecimientos asistenciales de su zona de competencia. En un nivel

institucional superior, son dependientes del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires. Aquí aparece una tensión jurisdiccional, entre la gestión provincial y la atención municipal, que establece una relación directa entre institución y población. Esta fricción, a veces transcurre por canales de colaboración y en otros momentos puede transitar por modos confrontativos.



Fuente: <http://www.ms.gba.gov.ar/regiones/RSVI/index.html> (julio de 2011).

La Región Sanitaria VI, atiende a una población de 3.700.000 habitantes, distribuida en nueve municipios:

- Almirante Brown,
- Berazategui,
- Esteban Echeverría,
- Ezeiza,
- Florencio Varela,
- Lomas de Zamora,
- Quilmes.

La Región Sanitaria VI tiene una organización sanitaria segmentada en distintos niveles, de acuerdo a la complejidad de atención. Donde se combinan centros de salud destinados a patología de primer nivel de complejidad (atención primaria), hospitales generales de agudos de segundo nivel y hospitales interzonales de tercer nivel de complejidad (los más especializados). En el año 2007, se inauguró el Hospital de Alta Complejidad “El Cruce” en el límite de tres municipios (Berazategui, Quilmes y Florencio Varela) que atiende a pacientes derivados de otros centros de salud. Cuenta con personal altamente especializado e infraestructura de última generación.

En ese sentido podemos encontrar el siguiente esquema organizativo:

	Región VI	Quilmes
Hospitales Provinciales	16	1
Hospitales Municipales	4	1
Centros de Salud	364	48
Sistema de Emergencias	1 (SIES)	2 (SIES Provincial + CREM –Municipal)

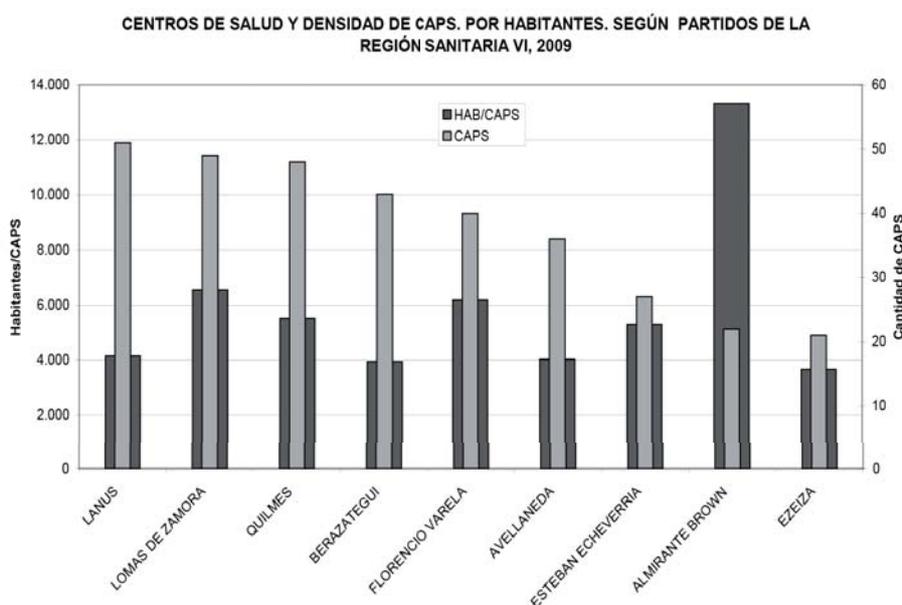
Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Región Sanitaria VI y Municipio de Quilmes.

De acuerdo a la información disponible<sup>1</sup>, el sistema de salud público del Municipio de Quilmes se encuentra conformado por dos niveles de complejidad. El primer nivel de atención está conformado por 48 centros de atención primaria de la salud (CAPS) y dos centros de resolución inmediata: el Instituto Municipal Ramón Carrillo y el Centro Asistencial “Don Bosco”. El segundo nivel de atención está constituido por el Hospital Municipal Materno Infantil “Dr. Oller” y el Hospital Provincial “Isidoro Iriarte”. Asimismo, en el municipio operan dos sistemas de emergencia médica, uno provincial (SIES) y otro municipal (CREM).

El territorio municipal presenta un extenso despliegue de clínicas y sanatorios privados, de diversa capacidad operativa e infraestructura sanitaria, que da atención al usuario privado como a los beneficiarios mediatizados por las Obras Sociales.

<sup>1</sup> <http://www.quilmes.gov.ar/salud/index.php> . Búsqueda realizada el 10/08/2011.

Es interesante observar que el Municipio de Quilmes tiene una importante dotación de recursos, en relación al resto de los municipios de la región. No obstante se percibe un entrecruzamiento y solapamiento entre los sistemas provinciales y municipales generando en algunos casos falta de atención y en otros sobreoferta. Una segunda imagen que se dibuja en el escenario municipal es una relación media en la densidad de CAPS en relación a la población localizada en su entorno.



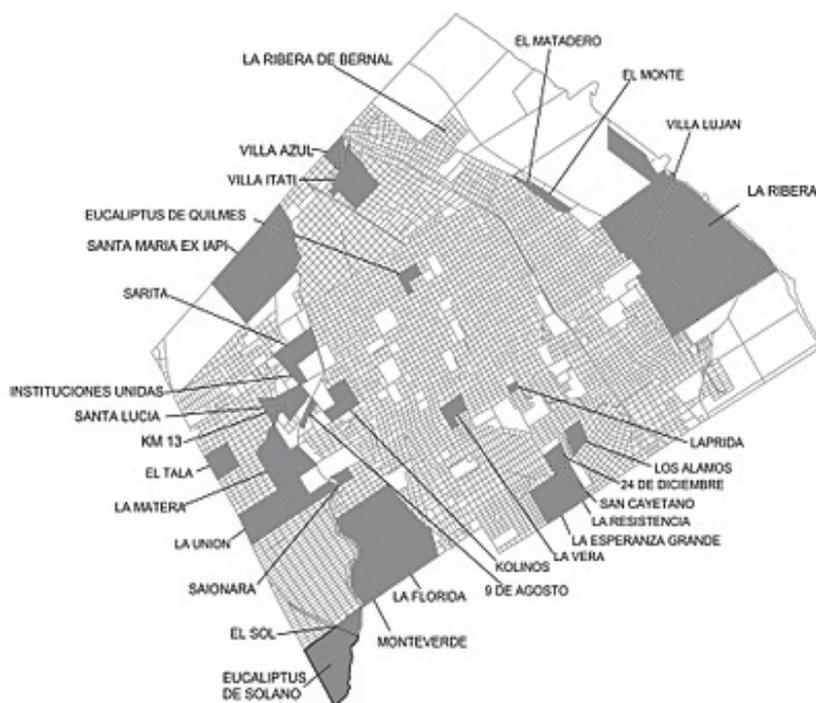
Fuente: Elaboración propia, sobre datos de la Región Sanitaria VI.

### 3.1. Ensamblajes concretos entre territorio y salud

En este apartado vamos a exponer los ensamblajes entre los diferentes indicadores territoriales urbanos y algunos satisfactores de salud. La información aquí presentada, surge de un estudio empírico, de base cuantitativa basado en una encuesta representativa de hogares realizado por

nuestro equipo de investigación en el año 2007<sup>2</sup>. Aquí presentamos datos originales que vinculan las temáticas enfocadas en este trabajo.

### Fragmentación territorial: villas y asentamientos en el Municipio de Quilmes



Fuente: Municipio de Quilmes, Secretaría de Desarrollo Social. Censo Social 2010.

<sup>2</sup> Los resultados de ese estudio fueron publicados en libro "Territorio, Condiciones de Vida y Exclusión. El partido de Quilmes, provincia de Bs. As. Argentina". (2008). Fidel, C., Di Tomaso R., Farias C. Colección Clacso – Crop. Ed. Clacso.

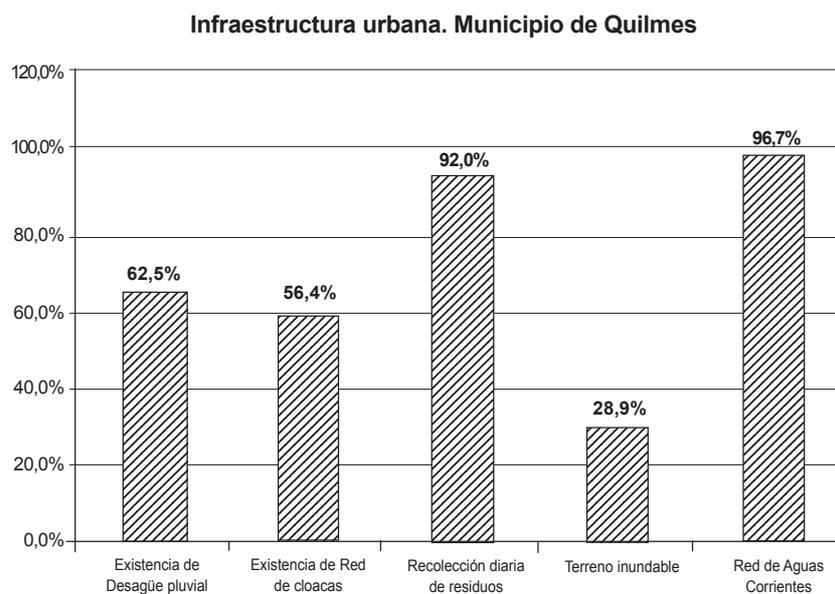
Una de las formas de expresión de la fragmentación territorial que muestra las múltiples caras de la brecha social existente, en un determinado espacio urbano, es la situación de la vivienda y del hábitat. Este aspecto es uno de los eslabones principales que se deben analizar al momento de vincular la dimensión territorial y las condiciones de salud.

En el Municipio de Quilmes se registran 30 villas y asentamientos precarios, habitados por unas 120.000 personas, que representan aproximadamente el 20% de la población total del mismo. Las malas condiciones de vida de estas zonas se han ido incrementando con el transcurso del tiempo, siendo la villa de emergencia más antigua la denominada “Los Eucaliptus” que data de mediados de los años 60.

De este modo, se inicia un largo sendero de déficit habitacional que con el correr de los años se agudiza, como resultado de la aplicación de políticas económicas inequitativas, que van dando forma a la fragmentación territorial que se expresa en la actualidad.

La cuestión de la vivienda ocupa un lugar significativo en la agenda estatal. Desde el año 2003, se construyó un número significativo de viviendas sociales, muchas de ellas a través de programas innovadores que propician las modalidades asociativas constructivas<sup>3</sup>. A pesar de las iniciativas gubernamentales, la construcción de viviendas sociales sigue siendo insuficiente para atender las demandas de vastos sectores desposeídos de la población. Esta situación convive con el auge y desarrollo de emprendimientos inmobiliarios llevados a cabo por agentes privados, que desarrollan construcciones de alta calidad de materiales, destinado a población de altos niveles de ingreso. Resultando viviendas y conjuntos habitacionales, algunos de ellos en barrios cerrados, de amplios espacios internos y externos y con altos precios del metro cuadrado construido. Esta fotografía tiene un intenso dinamismo, reflejando una fragmentación territorial con una alta polarización social que tensa los lazos de convivencia que se tejen en el territorio en estudio.

<sup>3</sup> Plan Federal de Viviendas, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida. Proyecto de Investigación UNQ: Producción, Calidad de Vida y Exclusión en el Municipio de Quilmes (2007).

La población pobre se localiza, mayormente, en tierras ubicadas en los bordes del entramado urbano, a la orilla del Río de La Plata, al margen de los arroyos Las Piedras y San Francisco, a la vera de las principales vías de comunicación con la Ciudad de Buenos Aires (Autopista Buenos Aires-La Plata y Acceso Sudeste). En su gran mayoría se trata de tierras bajas, ambientalmente degradadas y con fuertes deficiencias en equipamiento e infraestructura.

La falta de una red de cloacas que cubra todo el territorio es uno de los problemas más graves, asociado a la carencia del tendido de los desagües pluviales, que se combinan para afectar las condiciones materiales de vida de la población.

El hecho de que importantes grupos poblacionales se ubiquen a la vera de ríos y arroyos, y se localicen en terrenos bajos, propicia zonas donde las inundaciones son frecuentes. La falta de saneamiento de los

arroyos, el relleno y elevación de la cota de los terrenos, la poca inversión en obra pública para atender la problemática, la multiplicidad de actores públicos que tienen injerencia sobre las acciones vinculadas a las redes hidráulicas, son un conjunto de factores que se potencian para perpetuar y agravar la situación ambiental y urbana del municipio.

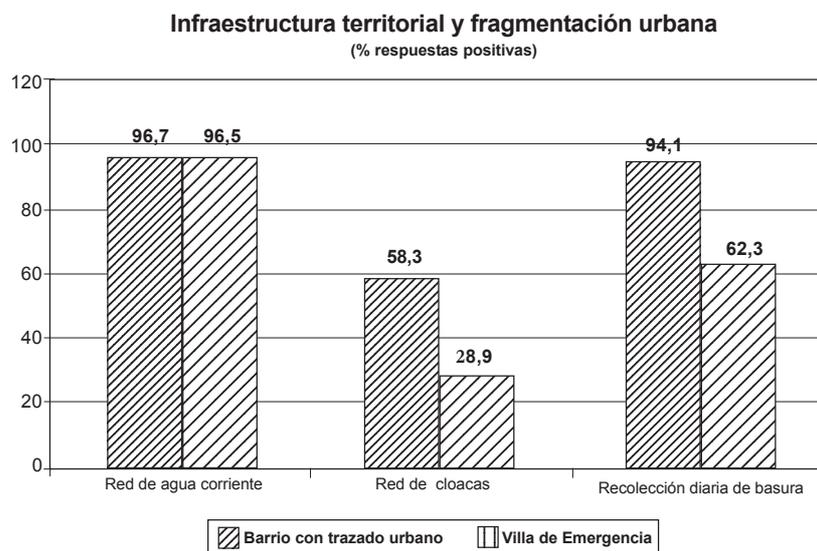
La red de agua corriente está difundida en un alto porcentaje de los hogares (96,7%), del mismo modo que ocurre con la recolección diaria de los residuos (92,0%)<sup>4</sup>, pero estos guarismos se modifican notablemente si se observan en los barrios de trazado urbano o en las villas de emergencia y asentamientos.

### **3.2. Vínculos entre infraestructura urbana, fragmentación territorial y situación sanitaria**

Nuestro enfoque se centrará en la diferenciación entre *zonas con trazados* urbanos diseñados según las normativas usuales, tales como: calles, veredas, iluminación, normas constructivas, entre otros; contrapuesto a las *zonas sin trazados urbanos*, es decir, zonas de vivienda autoconstruidas por fuera de las normativas municipales, con deficiencias en la dotación de equipamiento e infraestructura. De modo tal que el análisis de la dimensión territorial se enlaza con las inequidades sanitarias y de salud que se pueden registrar en la población.

Las deficiencias en la cobertura de la red cloacal y en la recolección diaria de residuos se destacan como las principales carencias en las zonas ocupadas por los habitantes más pobres, exhibiendo de algún modo, algunos de los factores explicativos que contribuyen al desmejoramiento de las condiciones de salud de estos sectores sociales.

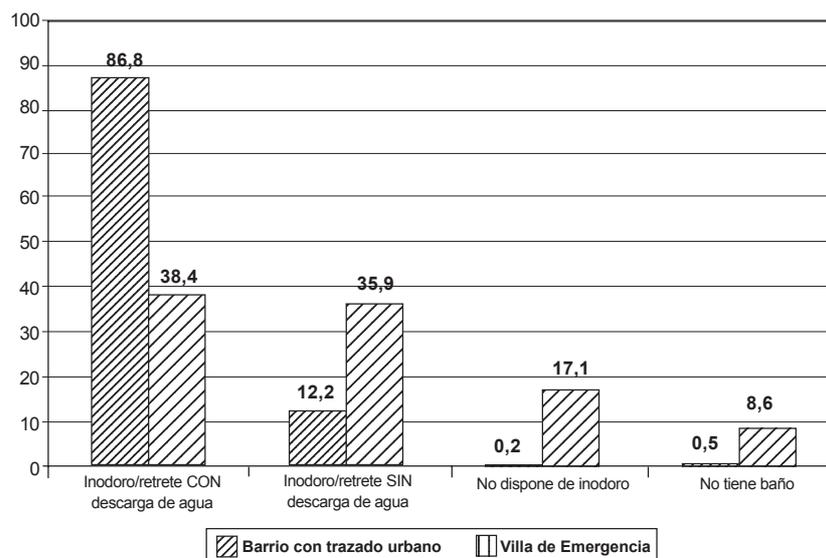
<sup>4</sup> Es importante mencionar que excede los alcances de este trabajo: los temas vinculados a la calidad de los servicios de agua potable, el escaso tratamiento que reciben los residuos, los líquidos cloacales en cuanto a su disposición final, que en ambos casos son altas fuentes de contaminación ambiental.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida. Proyecto de Investigación UNQ: Producción, Calidad de Vida y Exclusión en el Municipio de Quilmes (2007).

El equipamiento sanitario en el interior de la vivienda es otro de los ejes de análisis que dan cuenta de las condiciones materiales de vida y de salud de los sectores empobrecidos. En este aspecto las desigualdades existentes con aquellos barrios de trazado urbano exhiben un marcado contraste. Cerca de 1 de cada 10 viviendas (8,6%) ubicadas en los barrios carenciados no poseen baño, y aproximadamente 2 de cada 10 no tienen inodoro.

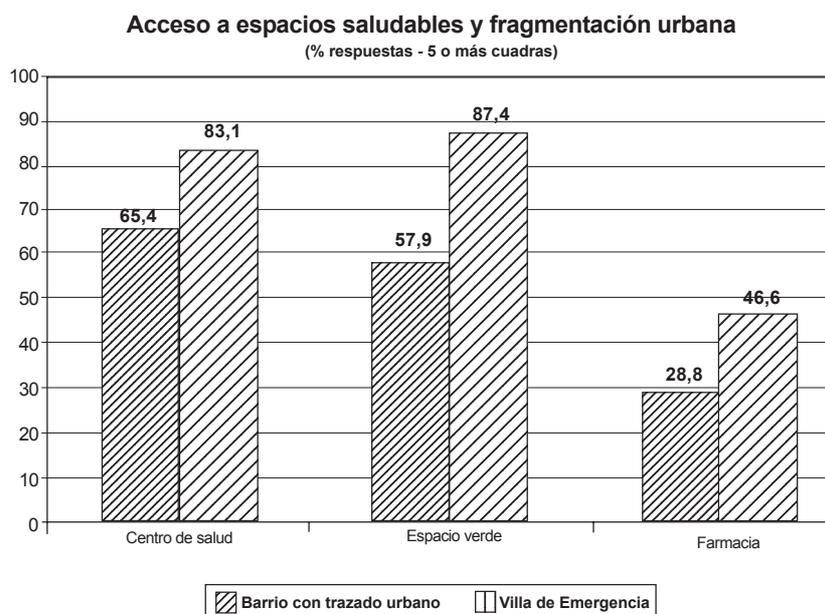
La carencia de inodoro o retrete, o la ausencia de agua para la descarga de los fluidos, son los indicadores básicos de la fragilidad sanitaria que impacta a un importante número de habitantes en este territorio y que sin duda, afectan las condiciones de salud. Si bien hay consenso entre los especialistas de que un conjunto muy amplio de enfermedades se transmiten y fomentan a partir de las deficitarias instalaciones sanitarias al interior de las viviendas, ésta es una realidad omnipresente en las viviendas habitadas por los desposeídos. La fragmentación territorial y la exclusión social se puede leer también en clave sanitaria y en las condiciones de salud al interior de la vivienda.

**Equipamiento sanitario de la vivienda y fragmentación urbana**

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida. Proyecto de Investigación UNQ: Producción, Calidad de Vida y Exclusión en el Municipio de Quilmes (2007).

Otros de los satisfactores urbanos considerados en el presente trabajo en las relaciones que se pueden establecer entre componentes urbanos y estados de salud, se refieren a los niveles de “accesibilidad” que existen entre el conjunto de los habitantes y los centros de salud, espacios verdes y farmacias.

En estos aspectos encontramos que los habitantes de los barrios carenciados deben dedicar más tiempo y esfuerzo para obtenerlos, lo que tiende a contraer los niveles de salud de esa franja de la población. La carencia de espacios verdes cercanos, donde se puedan desarrollar actividades recreativas y de esparcimiento, afecta al 87,4% de la población de estos barrios y es uno de los inconvenientes que con mayor intensidad se observa en estas locaciones donde se afincan los más pobres.

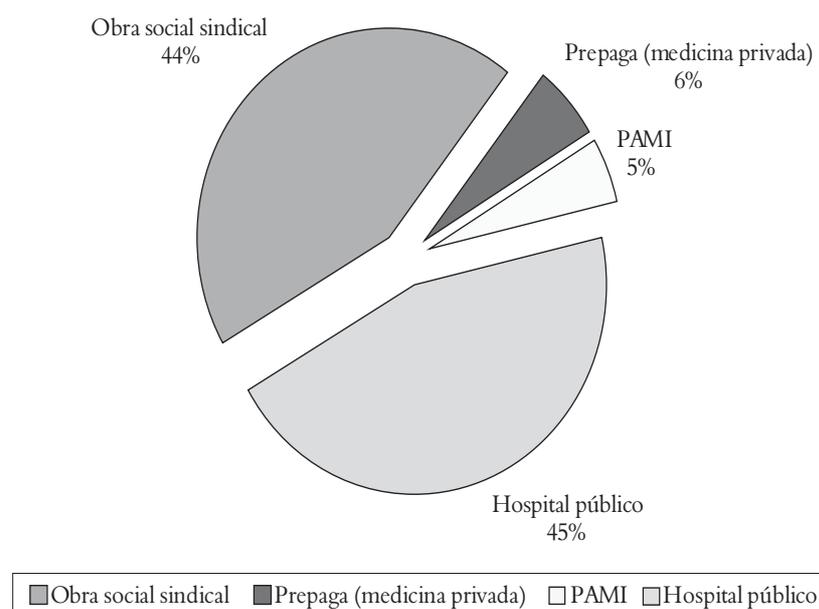


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida. Proyecto de Investigación UNQ: Producción, Calidad de Vida y Exclusión en el Municipio de Quilmes (2007).

La morfología urbana anterior no se modifica a favor de los desposeídos cuando se contempla otros indicadores. En efecto, teniendo en cuenta las distancias que deben recorrer para acercarse a los centros de atención a la salud y a los locales de venta de medicamentos, también demanda mayores esfuerzos por parte de los pobres.

Como señalamos en otros apartados, el sistema de salud se encuentra estructurado en tres grandes subsectores: el sector público, el de la seguridad social (conformado por obras sociales sindicales y el PAMI) y el privado. La cobertura sanitaria que muestra la población del Municipio de Quilmes se concentra en dos grandes subsectores institucionales que atienden alrededor de 9 de cada 10 personas: el subsector público y el de las obras sociales. Este último agrupa a los trabajadores registrados y a su grupo familiar, que se encuentren afiliados de los diferentes sindicatos. En menor medida se posicionan los que poseen cobertura a través de la medicina privada y del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI).

### Canal de atención de la población de Quilmes según subsistema de salud

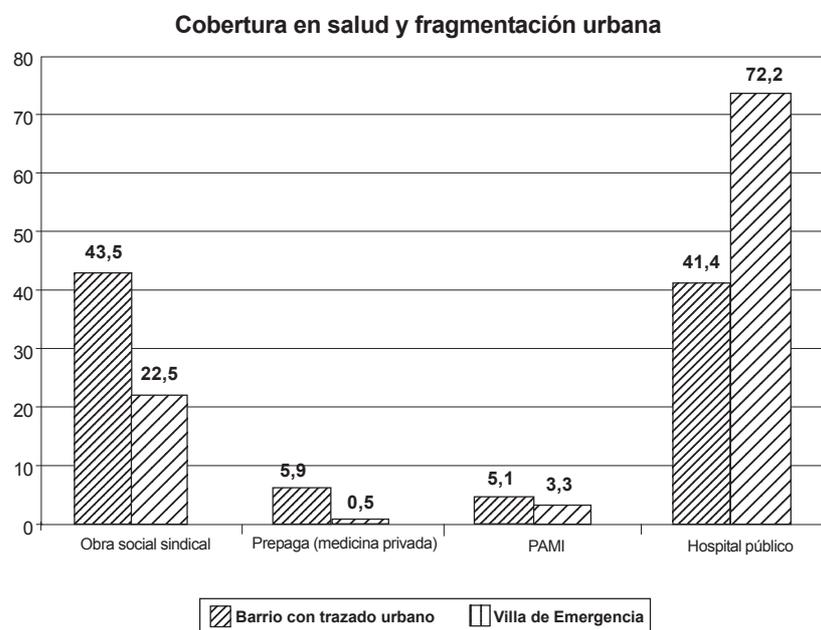


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida. Proyecto de Investigación UNQ: Producción, Calidad de Vida y Exclusión en el Municipio de Quilmes (2007).

El anterior esquema de atención de la salud se modifica notablemente si se analizan los datos por tipo de barrio. El subsistema público de salud es el adoptado mayormente por los sectores más pobres de la población, señalando la importancia y responsabilidad que posee el estado para preservación, prevención y atención de la salud de los sectores de bajos recursos.

Es notable la caída que se observa en el subsector que corresponde a las obras sociales sindicales, fuertemente relacionado con la tenencia de un empleo formal y sindicalizado, situación laboral que es menos frecuente en los sectores empobrecidos. La atención a través del subsistema de jubilados y pensionados también disminuye, situación que estaría vin-

culada con la trayectoria de los individuos dentro del mercado laboral. En ese sentido la combinación de los contratos informales, combinado con las diversas formas de elusión del vínculo laboral, confluyen para que una porción significativa de la fuerza de trabajo no tenga aportes previsionales, erosionando el derecho a la jubilación. La utilización del subsistema privado de salud es prácticamente inexistente, producto de su alto costo monetario.

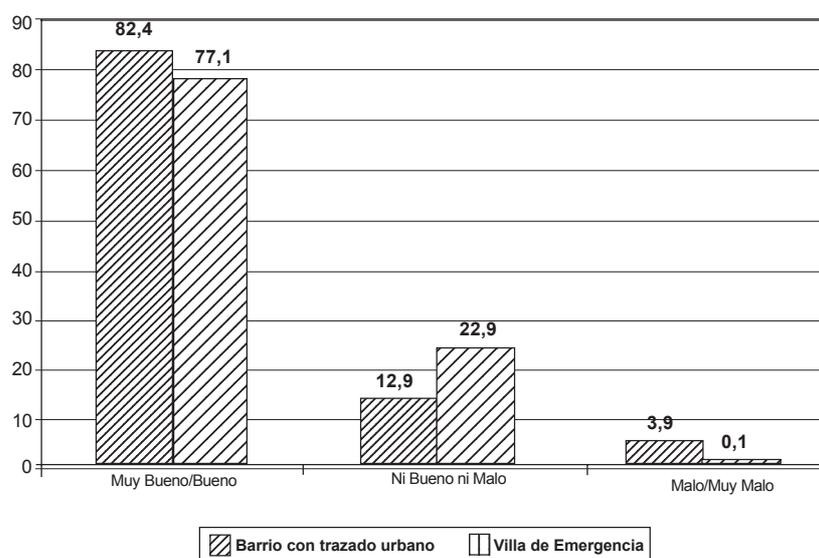


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida. Proyecto de Investigación UNQ: Producción, Calidad de Vida y Exclusión en el Municipio de Quilmes (2007).

Un dato ambiguo o, tal vez, contradictorio al momento de evaluar la autopercepción del estado de salud de la población es que no existen diferencias muy significativas entre los sectores sociales a nivel territorial. Esta percepción es altamente subjetiva, depende de un amplio abanico de condicionamientos, que van desde la historia de vida y la cultura en relación a la vida y las tradiciones de atención de la salud, hasta el es-

tado afectivo y material en que se encontraba la gente en el momento en que se realizaron las preguntas.

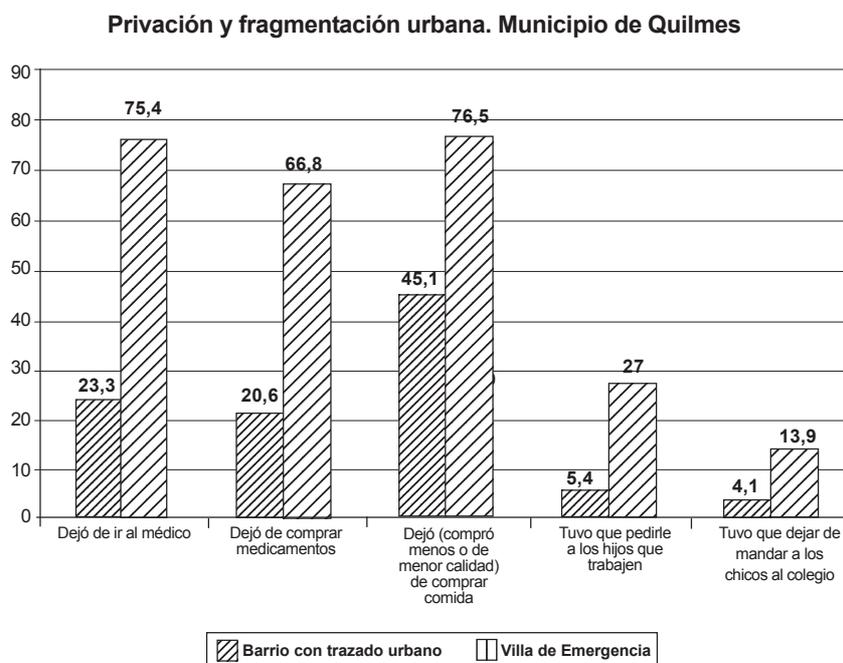
**Autopercepción del estado de salud y fragmentación urbana**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida. Proyecto de Investigación UNQ: Producción, Calidad de Vida y Exclusión en el Municipio de Quilmes (2007).

Un tema que hay que diferenciar se relaciona con la tensión entre un componente objetivo (el estado de salud individual) y otro de índole subjetiva (la percepción del mismo). Puede haber una fuerte distancia entre esas dos esferas. El cuadro anterior puede oscurecer esas diferencias, de todos modos no deja de ser significativo que entre la población que se localiza en barrios con buena dotación de satisfactores urbanos y los que no los tienen, no hay repuestas marcadamente diferentes.

Finalmente, se indagó acerca de cuales eran los principales rubros afectados en el momento de tener que recortar el presupuesto familiar cuando se generan problemas de ingreso.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida. Proyecto de Investigación UNQ: Producción, Calidad de Vida y Exclusión en el Municipio de Quilmes (2007).

Las respuestas de los habitantes de villas de emergencia muestran nuevamente la interrelación existente entre el nivel de ingresos y factores que impactan directamente en la salud de la población. Disminuciones en la calidad y cantidad de alimentos se posicionó en primer término con el 80% de los casos, en tanto dejar de concurrir al médico en un 75%, mientras que en los sectores de mayores ingresos los recortes presupuestarios en estos rubros muestran resultados marcadamente disímiles.

Al comparar los últimos dos gráficos, resulta llamativo, cuando no contradictorio, que los segmentos más pobres de la población, que en situaciones de reducción de ingresos reducen el consumo de bienes relacionados directamente con el estado de la salud (como ir al médico o comprar medicamentos) y que al mismo tiempo se perciban a si mismo con un estado de salud semejante a la población de mayores ingresos. Los componentes subjetivos, las historias de vida, pueden conducir a la na-

turalización de las condiciones y relaciones sociales, podrían dar una pista cierta para indagar esta aparente contradicción.

## CONCLUSIONES

La vivienda y el entorno urbano son el soporte básico de un conjunto de funciones específicas para el individuo y/o la familia, tanto a nivel emocional como material, lo que está en directa relación con el desarrollo, la sociabilización y el volumen de la trama social.

Las condiciones deficitarias vinculadas con la pobreza, tales como la falta o limitaciones en el acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado, desagües cloacales, servicios de limpieza urbana y vivienda deficitaria ponen en riesgo la salud de la población más pobre; estas características desfavorables han sido visualizadas para el territorio urbano estudiado en el apartado anterior. En el mismo sentido se orienta un estudio reciente de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) que vincula un conjunto de carga de enfermedades atribuibles a las condiciones de la vivienda<sup>5</sup>.

Surge entonces la necesidad de continuar explorando y ampliando los cimientos de los ensambles entre salud, vivienda y entorno urbano, con una mirada integral, dinámica e interdisciplinaria, realizando estudios de casos que permitan captar las especificidades de la dimensión territorial.

La evolución de los principales indicadores de salud a nivel nacional, en los últimos treinta años, muestran una mejora en la situación nacional, con una fuerte heterogeneidad a nivel territorial. En este contexto el Municipio de Quilmes expresa un desempeño a la par de los aglomerados con mejor perfil de salud; no obstante se registran intensas disparidades entre dos áreas urbanas marcadamente diferentes: las zonas con mejores dotación de infraestructura, equipamiento y vivienda, en relación a los barrios carenciados.

<sup>5</sup> Vivienda Saludable. Enlaces entre investigación y políticas públicas [http://web.idrc.ca/uploads/user-S/11555858291korc\\_presentacion.pdf](http://web.idrc.ca/uploads/user-S/11555858291korc_presentacion.pdf): IRA bajo, diarrea, infección intestinal, Tracoma, Schistosomiasis, Chagas, Filariasis Linfática, Dengue, Malnutrición, con probabilidades mayores a un 25%. En el orden entre el 5% y 25% se ubicaron IRA alto, Malaria, Leishmaniasis, Tuberculosis, EPOC, Asma, Caídas, Violencia, Incendios, y en el de menos del 5% Cáncer, Desórdenes Neuropsiquiátricos Enfermedades Cardiovasculares, Envenenamientos, Suicidios.

Es posible que en los últimos años se hayan producido mejoras progresivas en el escenario, lo que estaría relacionado con la aplicación de políticas sociales implementadas a nivel nacional como el Plan Remediar<sup>6</sup>, Plan Nacer<sup>7</sup> y políticas a nivel local Hola Salud<sup>8</sup>.

Es por ello que, si bien las actividades en materia de salud prevén la protección de toda la población del municipio, es necesario intensificar las acciones sanitarias hacia los menores de edad y a los segmentos sociales más vulnerables, desarrollando para ellos programas específicos.

Existe una estructura del sistema de salud que es funcional a la polarización territorial, el mismo muestra la convivencia desarticulada y distanciada de diferentes sectores, que obstaculizan el diseño y aplicación de políticas nacionales unificadas. Esta conformación refleja una densa tensión entre grupos de poder que operan en espacios delimitados. Este cuadro se complejiza con un diseño de financiamiento del sector con rasgos duales: un elevado nivel de gasto similar a los países centrales, pero con un exacerbado peso de la presencia del sector privado.

Del mismo modo, es necesaria la elaboración de estrategias de vinculación local entre políticas sociales, políticas de salud y desarrollo urbano que permitan maximizar los impactos derivados de la aplicación de políticas a nivel nacional.

A su vez, es necesaria la evaluación de las políticas nacionales de salud y su impacto a nivel local desde una perspectiva de equidad, con una visión integral del hecho y la construcción de indicadores apropiados que permitan captar y analizar los fenómenos.

Finalmente, sería necesario el fomento de la investigación académica orientada con esta visión sistémica, con la participación de los principales actores locales, donde la universidad pública debe tener un rol protagónico.

<sup>6</sup> Es un programa de provisión gratuita de medicamentos del Ministerio de Salud de la Nación Argentina, a través de una red de hospitales públicos y centros de salud.

<sup>7</sup> El Plan Nacer es una cobertura de salud para embarazadas, puérperas hasta 45 días y niños/as menores de 6 años que no posean obra social. El eje central del Plan en la provincia de Buenos Aires es lograr una mayor equidad en el acceso a los sistemas de salud.

<sup>8</sup> El programa tiene como principal objetivo mejorar las condiciones de salubridad de la población quilmeña, además de realizar un relevamiento de las condiciones sociales y económicas de cada barrio mediante un acercamiento casa por casa. Para ello, se han diseñado cuatro subprogramas: Hola Salud en los barrios, Hola Salud en las escuelas, Hola Salud en las casas, Hola Salud en el invierno.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Bauman, Z. (2007), *Vida de consumo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura.
- Bauman, Z. (2006), *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura.
- Beck, U. (1998), *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Beck, U. (1998), *¿Qué es la globalización?* Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Borrell, Carmen y Pasarín, María Isabel (2004), *Desigualdad en salud y territorio urbano*. Publicado en Gaceta Sanitaria. vol.18 núm 01 2004;18:1-4.
- Castells, M. (1995), *La ciudad informacional. Tecnologías de información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cordera, R.; Ramírez Kuri, P.; Ziccardi, A.; Lomelí, L. (2008), [http://books.google.com.ar/books/about/Pobreza\\_desigualdad\\_y\\_exclusi%C3%B3n\\_social.html?hl=es&id=ovjpo5QMwKcC](http://books.google.com.ar/books/about/Pobreza_desigualdad_y_exclusi%C3%B3n_social.html?hl=es&id=ovjpo5QMwKcC) *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. Ed Siglo XXI.
- Cordera, R. y Ziccardi, A. (2000), *Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*. Ed UNAM,
- Cuenya, B.; Fidel C.; Herzer H. (comps) (2004), *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de Argentina*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.
- De Maio, Fernando G. (2010), *Salud colectiva*, Buenos Aires, 6(2):195-209.
- Ferrer, Aldo (2011), *Los problemas fundacionales y la densidad nacional*, Revista de Ciencias Sociales, segunda época, año N° 3, N° 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 7-24.
- Fidel, C., Di Tomaso, R. y Farias, C. (2007), *Las PyMES*. “Desigualdades regionales. El caso del Sur del Conurbano Bonaerense, Norte de la Provincia de Buenos Aires y la Provincia del Chaco”. En: *PLAN FENIX. Propuestas para el desarrollo con equidad*. Ed. Universidad Nacional del Litoral y Universidad de Buenos Aires (ISBN 98-987-508-873-3).
- Fidel, C., Di Tomaso, R., Farias, C. y otros (2008), *Observatorio Regional Pyme. Regional Conurbano Bonaerense. Industria manufacturera año 2007*. Buenos Aires.
- Fidel, C.; Di Tomaso, R. y Farias, C. (2008), *Territorio, Condiciones de vida y Exclusión. El Partido de Quilmes, Argentina*. Ed. Clacso.
- Fidel, C.; Di Tomaso, R.; Farias, C. (2010), *Aproximación a los Ensamblés entre Exclusión, Producción y Territorio*. En Caderno CRH 58 “A Periferia Em Debate”. Org. Anete Brito Leal Ivo. Editorial Universidade Federal da Bahía ISSN 0103-4979 .
- Fidel, C.; Di Tomaso, R.; Farias, C.; Pauluk, M. (2010), *Ensamblés Urbanos entre Universidad y producción Industrial*. Cuadernos de Extensión, Universidad Nacional de Quilmes.

- Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (2010), [http://www.undp.org.ar/desarrollohumano/docsIDH2010/PNUD\\_INDH\\_2010\\_Nov\\_2010.pdf](http://www.undp.org.ar/desarrollohumano/docsIDH2010/PNUD_INDH_2010_Nov_2010.pdf)
- Ministerio de Economía de la Nación. Secretaría de Política Económica. Dirección Nacional de Gasto Público y Programas Sociales. Series de Gasto Público Consolidado por finalidad-función, 1980-2009.  
[http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/proteccion\\_social\\_en\\_argentina.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/proteccion_social_en_argentina.pdf)  
[http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series\\_gasto.html](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html)  
[http://web.idrc.ca/uploads/user-S/11555858291korc\\_presentacion.pdf](http://web.idrc.ca/uploads/user-S/11555858291korc_presentacion.pdf)
- Ministerio de Salud de la Nación, Dirección de Estadísticas e Información en Salud.  
<http://www.deis.gov.ar/publicaciones/Archivos/Boletin129.pdf>  
<http://www.deis.gov.ar/publicaciones/Archivos/Boletin126.pdf>  
<http://www.deis.gov.ar/publicaciones/archivos/Serie5Nro53.pdf>  
<http://www.deis.gov.ar/publicaciones/Archivos/Serie11Nro3.pdf>
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación. Plan Federal de Viviendas <http://institucional.minplan.gov.ar/html/organigrama/informe.php?dependencia=1> Búsqueda realizada el 10/08/2011.
- Municipio de Quilmes <http://www.quilmes.gov.ar/salud/index.php>. Búsqueda realizada el 10/08/2011.

SEGUNDA PARTE

**REFORMAS SOCIALES,  
DESIGUALDAD Y POBREZA  
INDÍGENA**



# REFORMAS ECONÓMICAS Y DESIGUALDAD HORIZONTAL EN MÉXICO. EL IMPACTO SOBRE LA POBLACIÓN INDÍGENA<sup>1</sup>

*Alicia Puyana\**

## INTRODUCCIÓN

Bajo el impacto de la crisis de 1982, el gobierno mexicano introdujo las reformas económicas que prometían crecimiento económico sostenido, empleo y elevación del nivel de vida de todos los ciudadanos. Con la promesa de mejores servicios a menores precios, se privatizó la mayoría de las empresas públicas. Y garantizó que, al eliminar la protección del mercado interno, crecerían las exportaciones y, con ellas, se dinamizarían la generación del empleo y los salarios y se obtendría mayor crecimiento, libre del riesgo de las crisis del pasado. No obstante, desde la de 1982, otras, de igual o de mayor severidad que la de la deuda, han ocurrido, como en 1994 y la 2008-09.

En el México de hoy, el crecimiento económico es limitado e inestable; los salarios pierden valor, el empleo es inseguro y la mayoría de los nuevos puestos de trabajo carece de seguridad social y es temporal. El desempleo castiga más a los jóvenes y aún los que ostentan título universitario enfrentan un mercado laboral que no premia ni la educación y ni la capacitación. La distancia entre las expectativas y las realidades crece, y todo apunta a que la deuda social se incre-

\* Doctora en Economía por la Universidad de Oxford, profesora investigadora FLACSO-México.

<sup>1</sup> Este capítulo se basa y actualiza el trabajo de Puyana, A. y Murillo, S. (2010) *Trade Policies and Ethnic Discrimination in Mexico*. realizado como parte del proyecto del mismo del Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE, U. de Oxford.

mente y con ella crezcan la desigualdad, la desintegración social y el descontento político. Las explicaciones sobre las causas del declive de los ingresos y el deterioro del empleo y la equidad no satisfacen, mucho menos hacen las recetas que prometen a todos los mexicanos, un mejor futuro cercano.

La brecha que separa el nivel de vida de los mexicanos y los estadounidenses se ensancha y crece la migración al país del norte al tiempo que éste erige murallas de variada naturaleza, separando lo que siempre estuvo unido. Más severa es la brecha interna que en México separa a estados y grupos sociales, población rural y urbana, pueblos indígenas y no indígenas, mujeres y hombres, conocida hoy como “desigualdad horizontal, DH”, tema de este estudio, referido a la desigualdad de la población indígena.

La desigualdad horizontal DH indica “desigualdades en dimensiones económicas, sociales o políticas, en status cultural entre grupos definidos culturalmente” (Stewart, 2010). La DH es compleja y multifacética e irreducible a un solo aspecto, por ejemplo a la desigualdad en ingreso (Stewart, 2002). De allí que la relación de causalidad entre las políticas económicas y sus modificaciones en el tiempo, y la trayectoria de la DH infligida a la población indígena no sea fácil de establecer, tal como no se ha probado, más allá de duda razonable, una relación directa y fuerte entre reformas estructurales, liberalización comercial y crecimiento económico. Tampoco entre éste y la disminución de la desigualdad. Los efectos distributivos de las reformas y de las políticas comerciales sobre la DH afectan de distinta manera a grupos particulares por la vía de la especialización económica, la economía política de la desgravación arancelaria, la tasa de cambio, y la política fiscal: impuestos y gasto público (Langer et al 2010).

Nuestro punto de partida, para abordar el tema propuesto en este trabajo es: la relación entre el modelo económico instaurado a partir de las reformas estructurales y la DH, que afecta a la población indígena, es que con las políticas macro económicas instrumentadas desde mediados de los años ochenta en México, no es factible el logro de las elevadas tasas de crecimiento necesarias para reducir la pobreza y la desigualdad general y la horizontal hacia la población indígena, concentrada en regiones especializadas en la producción de granos y otros productos agrícolas básicos. El modelo presenta una permanente discriminación contra las actividades intensivas en mano de obra, las unidades pequeñas de producción, ya manufactureras ya agrícolas, y entre éstas las dedicadas a la producción de granos, algunas de subsistencia.

Además, se dificulta medir la relación entre la liberalización comercial y la DH, ya que sólo a partir de 1990 los censos de población incluyen preguntas sobre origen étnico. En segundo lugar las estadísticas sobre actividad económica, exportaciones e importaciones a nivel estatal son deficientes. Mucho más a nivel municipal.

No obstante, intentamos establecer la relación entre la apertura y la trayectoria de algunos indicadores económicos y sociales, y las diferencias entre la población indígena y la no indígena, sin sugerir relación de causalidad estrecha o excluyente. Con tal objetivo, este trabajo se integra de la siguiente forma: en la sección segunda, se describen las principales características del modelo económico vigente y sus efectos en tasas de crecimiento y estructura del PIB, productividad, empleo y salarios. En la tercera se presenta la relación entre indigencia y pobreza a nivel municipal y las características económicas de los estados con mayor densidad de población indígena y el impacto de las reformas medidas por la convergencia del PIB per capita de los estados más ricos y los más indígenas. En la cuarta parte se concluye.

## **MÉXICO 1980-2010. LA TRAYECTORIA DE UNA ECONOMÍA LIBERALIZADA**

### **Los objetivos de las reformas**

Los propósitos centrales de las reformas, particularmente de la apertura comercial, eran elevar la productividad y acelerar el crecimiento de la economía, que se traducirían en más y mejores empleos y en la reducción de la desigualdad y la pobreza. Estos objetivos se lograrían con el desmonte de la sustitución de importaciones y con la liberalización comercial que propiciaría la reubicación de factores productivos de acuerdo a las ventajas comparativas y, por lo tanto, más eficiente, con mayor participación de los sectores comerciables, la agricultura y las manufacturas, especialmente las más intensivas en el uso de los factores productivos en los cuales el país es rico, en primer lugar por el trabajo menos calificado.

En esta sección se repasa la trayectoria del crecimiento, la productividad, la estructura del empleo y el PIB, del mercado laboral y los salarios. Todo ello redundaría en reducción de las brechas externas e internas en desarrollo: en relación a los EUA y entre los grupos sociales y las regiones en México.

## El crecimiento económico

Como se ha presentado anteriormente durante 1982-2010, la economía mexicana no recuperó las tasas de crecimiento registradas en el período 1945-1982 (Puyana 2011a; Puyana et al 2011a). Es más, durante los 28 años del período post reformas acusa la menor expansión del PIB per capita desde 1900. Tampoco logró mayor estabilidad, pues desde la crisis de la deuda varios episodios han hundido la economía y anulado el avance obtenido entre un episodio y otro, como lo sugiere la severidad con la cual la crisis financiera global del 2008 impactó la economía mexicana más dura y prolongadamente que a la mayoría de los países en desarrollo de tamaño mediano y ciertamente de América Latina. La economía mexicana está expuesta a choques externos con mayor intensidad que antes de las reformas pues se redujo el margen de acción y de blindaje que existía, como se deduce del impacto de la crisis del 2008-09. En efecto, en 2009 los países mayormente afectados fueron los más abiertos a la competencia mundial. En primer lugar México, cuyo PIB per capita se redujo en el 7.40 por ciento y en segundo lugar, pero a considerable distancia Chile, con una caída del 2.70 por ciento. Durante 2000-2007 la economía mexicana tuvo menor expansión que el resto de los países medios de América Latina y lo más grave es la lenta recuperación prevista hacia el año 2013, aún antes del deterioro anunciado a partir de agosto de 2011, por la crisis política en EUA.

Varios factores transmitieron la crisis financiera global a México, que constituye un caso especial. En primer lugar, la mayor integración con la economía estadounidense y el débil comercio con otros mercados, especialmente los en desarrollo de alto crecimiento; en segundo término, su especialización en las exportaciones de manufacturas maquiladas a EUA y los términos de intercambio; tercero, la gran apertura de la cuenta de capitales y el decaimiento del crédito bancario a las actividades productivas; la limitada dinámica del mercado interno y el mayor decaimiento de los sectores comercializables y la contracción de las remesas y la de la inversión extranjera directa. Todo ello relacionado con la contracción de la economía estadounidense y la devaluación del dólar, el declive de las transferencias, el turismo y la inversión extranjera. Dicho en otras palabras, la gran integración de la economía mexicana a la estadounidense y la estructura de sus ventas externas explican que la crisis financiera global haya golpeado con mayor severidad a México que a ningún otro país, y que

su recuperación vaya a ser de menor intensidad, según lo vaticina el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2010).

De este proceso son de destacar dos hechos que contradicen la teoría y los argumentos a favor de las reformas: en primer lugar los cambios en la estructura del PIB y del empleo, signados por el declive del sector agropecuario y el estancamiento de las manufacturas y, en segundo término, el abultamiento del empleo informal y la terciarización de la economía. Todo ello ha conducido a un lento crecimiento de la productividad laboral total.

### *La trayectoria del empleo*

El crecimiento económico fue insuficiente para integrar a toda la población que anualmente se vincula al mercado de trabajo. Para conservar la menor tasa de desempleo registrada entre 1982 y 2010, la economía mexicana debió crecer a un ritmo superior en 3.1 puntos al registrado (Puyana 2011a). Esta deficiencia fue especialmente grave en los sectores transables, agricultura y manufacturas, cuya participación declinó sustancialmente. Es de recalcar el estancamiento de las manufacturas en el PIB, no obstante el crecimiento de sus exportaciones. Todo esto se refleja en un ajuste particular del mercado laboral a las crisis económicas, con ingresos y tipo de empleo, más que en la tasa de desocupación. Si bien en México, el desempleo no sube en la fase depresiva del ciclo económico, los efectos de las crisis sobre el mercado laboral nacional se reflejan en el deterioro de las remuneraciones y en el abultamiento del empleo informal. Las crisis generan cada vez mayor desempleo y menor es la recuperación durante los períodos de expansión económica. Desde 1980, el año del menor desempleo lo registró México en 1990-1991 y la mayor desocupación en 2009 y, no obstante la recuperación de 2010, el paro fue superior a todos los años post crisis anteriores. Una tendencia similar aunque con mayor desempleo se aprecia en Argentina, Brasil o Chile. México registra un crecimiento menor al necesario para mantener o la menor tasa de desempleo o la misma proporción de empleo formal vs el informal (Puyana, 2011 et al b).

Las razones de esta trayectoria de la ocupación son varias. Por una parte, la reducción de la elasticidad ingreso del empleo y, por otra, la contracción de la intensidad laboral del producto y la sustitución de trabajo por capital. Estas dos últimas variables pueden parecer contradictorias con

la especialización de las manufacturas y las exportaciones mexicanas en bienes originados en la maquila. La verdad es que, si bien la maquila mexicana se asume concentrada en la fracción del proceso productivo intensivo en mano de obra, en esa fracción se introducen, con el fin de ganar productividad y abatir costos, tecnologías ahorradoras de trabajo, cercanas a las que en idéntico proceso se aplicarían en los países desarrollados, con el resultado que se intensifica la dotación de capital. En México se redujo la intensidad laboral del producto, pero sin importante crecimiento de la productividad<sup>2</sup> laboral, lo que de nuevo parecería, por definición, un contrasentido. Al reducirse el contenido laboral del producto habría mayor productividad. Lo grave es que ésta cayó, pero no creció el producto total, de suerte que se presenta la reducción de valor por unidad de producto y menor empleo total. Así, México acusa un déficit de crecimiento, de cerca de tres puntos porcentuales, para mantener la menor tasa de desempleo registrada en el período post reformas.

En el período post reformas, el crecimiento del producto fue menor al del empleo y se redujo la productividad, de suerte que la economía creció más por la incorporación de trabajadores. Como la participación de los sectores transables en el empleo se estancó y descendió la del empleo formal de estos, el crecimiento de la participación laboral fue informal, primordialmente en los servicios y la construcción.

La pregunta que emerge es: ¿qué explica que pese a las reformas, la liberalización comercial y el crecimiento de las exportaciones de manufacturas, se estancuen los sectores transables y generen cada vez menos plazas laborales? En otros trabajos proponemos algunas respuestas (Puyana 2011a 2011b). Se constata que dado que no ha crecido la participación de la agricultura ni de las manufacturas en el PIB o el empleo, el crecimiento de la productividad sectorial obedeció más a la caída del empleo que a la expansión del producto. Por otra parte, el crecimiento de los sectores servicios y construcción, en el empleo y en PIB, sugiere que los factores productivos se movieron hacia los sectores no comercializables y de menor productividad. Esta reubicación

<sup>2</sup> Nótese que la intensidad laboral del PIB ( $L/PIB$ ) es el inverso de la productividad ( $PIB/L$ ) y la intensidad de capital es ( $K/PIB$ ). Y que el crecimiento del PIB es función del  $K$  y del  $L$  se logra mediante crecimiento del trabajo y del capital. Si se eleva la intensidad de capital, para ganar productividad, es necesario incrementar el PIB para mantener el empleo total. ( $L$ = trabajo;  $K$ = capital).

de los factores es una falla estructural por la cual la economía se ajusta con menor productividad e ingresos, lo cual se refleja en la expansión del sector informal, en el deterioro de las remuneraciones reales al trabajo y en la caída del trabajo en el ingreso mientras ascienden las del capital. Finalmente, se constató que la economía padece un déficit, que ya parece crónico, de inversiones productivas, mientras crecen los flujos financieros y se acumulan reservas. En efecto, la dotación de capital por trabajador descendió a tal punto que la registrada en 2010 fue inferior a la de 1980, y se detuvo la formación bruta de capital como proporción del PIB, sugiriendo que se destinan proporciones crecientes del ingreso al consumo o a las inversiones en cartera o ahorrar en el exterior. Varias razones explican estos movimientos: el sostenimiento de la revaluación del peso durante períodos prolongados, con el fin de reducir la inflación, que combinada con tasas de interés superiores a las internacionales, reducen el espacio a las inversiones y estimulan el consumo y los créditos hipotecarios (Puyana et al 2010). El efecto de estos elementos es, entre otros, la limitada expansión de las manufacturas modernas, con relaciones laborales formales y la expansión de la informalidad (Puyana et al en dictaminación).

Desde la creación del sistema de seguridad social y durante el modelo de industrialización liderado por el Estado, el empleo informal decreció rápidamente hasta 1988, cuando representó el 52 por ciento del total de la PEA. La participación del empleo informal en el total de la PEA descendió entre la crisis de la deuda y 1988, gracias a las políticas de contención del daño a los ingresos laborales pactados para avanzar con el ajuste. La trayectoria de las inversiones por trabajador es preocupante: del nivel record de 1982 cuando ascendieron a 40.8 mil pesos de 2000, hubo un descenso marcado hasta 1987 cuando cayeron a 18 mil dólares. Luego de una recuperación de dos años, se reinició la caída para llegar a 15 mil dólares en 1995. Entre ese año y 2010 la recuperación es importante, pero aún por 18 por ciento por debajo de 1980. A partir de 1988, la relación entre formalidad e informalidad es menos clara y con altos y bajos se mantiene al rededor del 60 por ciento, y parece estar más vinculada a las crisis y el manejo macro económico, especialmente con las variables que explican la trayectoria de las inversiones, las cuales han crecido a menor ritmo que el aumento de la población ocupada. Como se observa en el Cuadro 1, la relación inversa entre las inversiones y la participación del empleo informal en el total parece clara, a simple vista y para aprehenderla en su real dimensión basten las cifras que indican el crecimiento

de las inversiones en los tres períodos señalados y las del empleo: entre 1944 y 1970, cuando se verificó el mayor crecimiento de las inversiones por trabajador, se evidenció las menores tasas de expansión del empleo informal, mientras que entre 1980 y 2010 ocurrió el proceso inverso. Las inversiones se calcularon en pesos constantes de 2000.

**Cuadro 1**

Períodos	Tasas de crecimiento promedio anual			
	Empleo		Inversión	
	Total	Informal	Total Nal.	Trabajador
1944-2010	3.06	2.44	7.41	4.12
1944-1979	3.38	2.20	10.78	6.23
1980-2010	2.62	2.75	2.93	0.50

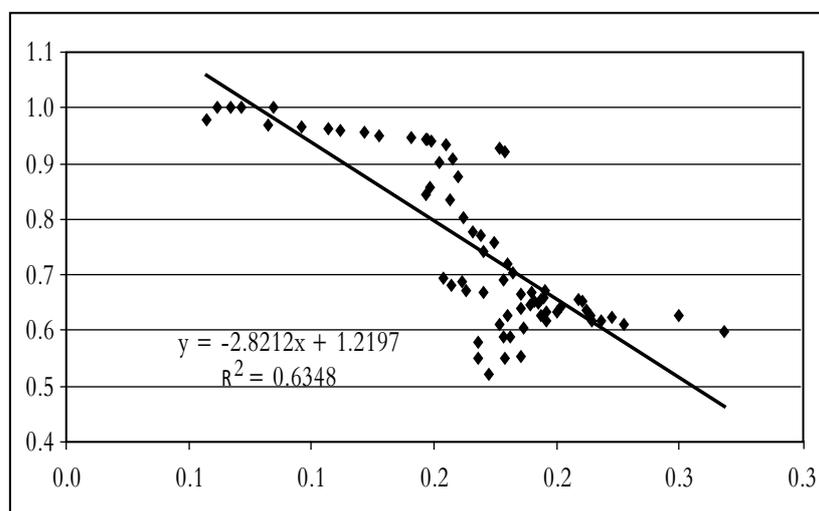
Fuente: Cálculos propios basados en: INEGI, Sistema Nacional de cuentas Nacionales, varios años.

Esta senda de las inversiones por trabajador refleja el recorrido del coeficiente de inversiones en el PIB, el cual descendió de 26 por ciento, el nivel record registrado en 1981, al 18 por ciento en 2010. El Gráfico 1, sugiere una correlación fuerte entre la evolución del coeficiente de inversiones y el crecimiento del empleo informal como proporción del total. A mayores las inversiones menor la proporción del empleo informal. El R cuadrado resultante (63.4) sugiere una razonable fuerza explicativa de la dirección de la relación. Conclusiones similares y con mayor fuerza interpretativa se obtuvieron con modelos más complejos y más variables en Puyana et al 2011(en dictaminación).

En el ambiente macro económico mexicano, signado por gran apertura comercial, sostenida y elevada apreciación del peso, apertura de la cuenta de capitales con tasas de interés por arriba de las internacionales, se induce a la banca a preferir las inversiones en bolsa y financiar el consumo o el crédito hipotecario, con lo cual la inversión ha crecido menos que el empleo, de tal suerte en la dotación de capital por trabajador en 2010 fue casi 7 por ciento inferior a la de 1980. Un hecho preocupante es que crece el empleo informal, sin ninguna protección social e incremen-

ta el número de establecimientos manufactureros de menos de 10 trabajadores, no obstante la caída de los salarios mínimos reales y de las cotizaciones medias reales a las manufacturas, el comercio y la agricultura, según reporta el IMSS (Puyana et 2011c).

**Gráfico 1. Relación entre la participación del empleo informal en el total y de las inversiones como porcentaje del PIB. 1944-2010**



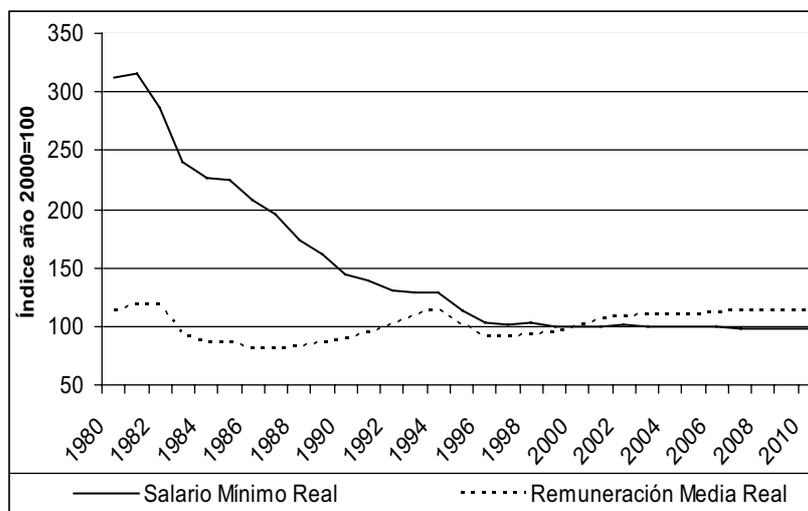
Fuente: Cálculos propios basados en: Presidencia de la República 2010.

### ***La trayectoria de las remuneraciones***

Las remuneraciones al trabajo y la distribución del ingreso, resultantes del pobre crecimiento del producto y de las limitadas inversiones, de las tres últimas décadas, son igualmente desalentadoras, no obstante las ganancias en estabilidad de precios. Y es precisamente esa estabilidad de precios una de las razones del escaso crecimiento de la economía, de la productividad y las inversiones. El principal y exclusivo objetivo de la política macro económica, la monetaria y la cambiaria, especialmente, ha

sido controlar la inflación y los instrumentos, la revaluación cambiaria, tasas de interés reales por encima de las mundiales y total apertura de la cuenta de capitales, para atraer capitales. Esta tijera de los precios de la moneda, ha reducido las opciones de inversión productiva y estimulado el consumo (Puyana et al 2010). La revaluación cambiaria discrimina contra las actividades productivas intensivas en mano de obra y otros insumos domésticos, y es un mecanismo de sustitución de valor agregado nacional por importado, resultante en un modelo exportador intensivo en importaciones. De esta manera no puede extrañar el deterioro de salarios reales mínimos y el estancamiento de las remuneraciones medias. Ver Gráfico 2.

**Gráfico 2. Crecimiento del Índice\* Salario Mínimo Real (SMR) y de las Remuneraciones Medias Reales (RMR) entre 1980-2010**



Índice de los salarios año 2000 = 100.

SMR= Salarios Mínimos Reales. RMR= Remuneraciones Medias Reales.

Fuente: Cálculos propios en base a CEPAL: Base de Datos de Estadísticas e indicadores Sociales, BADEINSO, consultada en: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1>.

Es interesante enfatizar que esta evolución de las remuneraciones no es un fenómeno que se presente en todos los países que liberalizaron la economía y es una característica de la economía política mexicana, según se desprende de la divergente trayectoria de las remuneraciones en México y países latinoamericanos de desarrollo similar (Puyana, 2011). México fue el único que castigó los salarios mínimos reales, a tal punto que en 2010 sólo representaron el 31.5 por ciento del valor del año base 2000. En segundo lugar, tuvo casi sin cambio las remuneraciones medias. Chile y Colombia muestran ganancias sustanciales en las dos remuneraciones, mientras que Argentina y Brasil, valorizaron el salario mínimo y comprimieron los medios. De nada sirve argüir que en México descendió la proporción de trabajadores que perciben hasta un salario mínimo del 16.0 por ciento en el año 2000, al 13.3 por ciento en 2010, ya que éstos percibirían un tercio de un salario mínimo del año 2000. En el 2010, cerca del 47.6 por ciento de los trabajadores percibieron hasta dos salarios mínimos, que son menores a un salario mínimo del 2000, cuando sólo 19 por ciento de trabajadores percibieron hasta un salario mínimo (Puyana 2011a). Se constata pues el deterioro de los pagos al trabajo, confirmado por la caída de la participación de éste en la distribución primaria del ingreso, del 45 al 35 por ciento del ingreso nacional entre los años 2000 y 2010 (ibídem). Como veremos, la mengua de los salarios mínimos afecta sobre manera a la población indígena, pues una gran proporción de ésta percibe sólo hasta dos remuneraciones mínimas.

Finalmente, en el Cuadro 2 se ilustra la evolución de la pobreza en México, actualizada con los resultados de la última encuesta de ingreso y egreso de los hogares, tal como la trabaja CONEVAL. Nuestra intención es enfatizar la fragilidad de los resultados cuando el alivio de la pobreza radica más en las transferencias monetarias focalizadas y condicionadas que en la creación y sostenimiento de un marco de políticas macro económicas que eliminen las trabas al crecimiento y alienten la absorción de empleo en las ramas productivas de mayor rendimiento. Esto implica un cambio en el manejo de la inserción internacional de México, abandonando la preferencia a la sustitución de valor agregado nacional por importado y la discriminación al trabajo por preferencia al capital. Se requiere modificar la discriminación hacia la agricultura y los subsidios a las importaciones de alimentos implícitos en la sobre-valoración cambiaria. Subsidiar el consumo urbano a costa de los ingresos de la población rural, sólo incrementa la pobreza rural, el rezago de las regiones más agrícolas, productoras de esos bienes importados, especialmente las regiones con mayor densidad de población indígena.

La incidencia de la pobreza en México ascendió del 42.7 registrada en 2006 a cerca del 52.3 por ciento de la población en 2010, lo que representa un aumento de 6,79 millones de personas. Un retroceso en comparación con la trayectoria registrada entre 1990 y 2006. El incremento de la pobreza alimentaria, equivalente a la pobreza extrema, fue de cinco y menor la expansión de la pobreza en capacidades y patrimonio. Este deterioro de los indicadores sociales prueba nuestra sugerencia de que las transferencias monetarias no logran eliminar los efectos de los ciclos económicos ni la negativa trayectoria anotada del empleo y de las remuneraciones. También que el crecimiento del PIB elimina los estragos de la inestabilidad y precariedad del mercado laboral, y reproduce la generación de la pobreza, pero sobre todo de la desigualdad y la de los más desiguales, como veremos adelante.

**Cuadro 2. Incidencia de pobreza y extrema pobreza en México. 1992-2010**

Año	Miles de personas			En % de la población total		
	Alimentación*	Capacidades**	Capital***	Alimentación*	Capacidades**	Capital***
1992	18,579	25,772	46,139	21.4	29.7	53.1
1994	19,018	26,909	47,045	21.2	30.0	52.4
1996	34,654	43,445	63,967	37.4	46.9	69.0
1998	31,682	39,751	60,671	33.3	41.7	63.7
2000	23,722	31,216	52,701	24.1	31.8	53.6
2002	20,140	27,085	50,406	20.0	26.9	50.0
2004	17,915	25,435	48,625	18.2	24.7	47.0
2005	18,954	25,670	48,896	17.4	24.7	47.2
2006	14,743	22,073	45,502	13.8	20.7	42.7
2008	20,215	27,768	52,294	18.4	25.1	47.7
2010	21,204	30,030	57,708	18.8	26.7	51.3

Fuente: elaboración propia en base a CONEVAL (2011).

### **LAS EXPRESIONES DE DESIGUALDAD HORIZONTAL HACIA LA POBLACIÓN INDÍGENA**

Para medir la desigualdad de la población indígena PI, en relación a la no indígena, se parte de la clasificación de los hogares, por grado de

indigeneidad según la definición oficial, que define como indígenas los hogares en los cuales uno de los padres o uno de los padres de éstos, habla una lengua indígena. Esta definición lingüística reduce a sólo el 10 por ciento del total, la PI y minimiza su presencia en la sociedad y el grado de DH.

Cerca del 76 por ciento de la población indígena vive en conglomerados de menos de 10.500 habitantes, que CONAPO considera rurales. En las localidades y regiones con alta intensidad PI hay, como se verá, mayor incidencia de pobreza, bajos niveles educativos, superior analfabetismo y preponderancia de empleo en la agricultura, especializada en la producción de granos y otros alimentos de la canasta básica.

Es necesario tener en cuenta que la trayectoria de la DH hacia la población indígena, se manifiesta en el contexto del descenso de la agricultura en el PIB y el ingreso y de la urbanización. Los dos primeros han sido particularmente acelerados y prematuros, marcando la “desagriculturización prematura de la economía nacional, y el relativo empobrecimiento de la población rural, fenómeno que padecen las economías ricas y exportadoras de recursos naturales y por la forma en la que se diseñó la liberalización del comercio externo.

### **Clasificación de los municipios por incidencia de la población indígena**

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI 2006), clasificó los 2454 municipios mexicanos en 6 grupos, según el grado de indigeneidad. Los tipos de municipios son:

- A si la PI concentra más del 70 por ciento de la total.
- B si la PI concentra entre el 40 y el 69 por ciento de la total.
- C si la PI concentra menos del 40 por ciento de la total pero tiene más de 5000 habitantes indígenas.
- D si la PI concentra menos del 40 por ciento de la total y tiene menos de 5000 habitantes indígenas, incluidos tres municipios en Michoacán y Morelos con habitantes que hablan variaciones de Nahuatl.
- E Con PI dispersa.
- F No PI. Son 22 municipios con un total de 17 mil habitantes.

Podemos afirmar que los municipios A son efectivamente indígenas. En efecto, con una población total de sólo 4.8 por ciento (o el 4.7 de la total nacional) la PI allí residienciada, 4.26 millones equivalen al 43.3 por ciento de la PI nacional y representan el 87.8 por ciento de la población total de estos municipios. En la medida que se avanza hacia los municipios B a E, se reduce la proporción de PI y eleva la de la no indígena. Se tiene por lo tanto que el grado de indigeneidad está inversamente relacionado con el peso de de su población en la total nacional. Ver Cuadro 3.

**Cuadro 3. Población total e indígena por tipo de municipio 2005**

Tipo de Municipio	Número de Municipios	Población Mpal		Porcentajes de la población		
		Tipo	Mlls Hab.	IP tipo mpio	IP Nal	Tot. Nal.
A) Más de 70 % de PI	485	PI	4.3		43.26	
	485	POB. TOT	4.9	87.80		4.70
B) 40 al 69% de PI	177	PI	1.9		19.19	
	177	POB. TOT	3.7	50.54		1.83
C) Menos de 40% de PI	221	PI	2.9		29.59	
	221	POB. TOT	53.6	5.44		51.91
D) Pob indig dispersa	1550	PI	0.8		7.97	
	1550	POB. TOT	41.0	1.91		39.75
E) Sin pob indig	21	PI	0.0		0.00	
		POB. TOT	0.0	0		0.02
TOTAL DEL PAIS	2454	PI	9.9		100	
	2454	POB. TOT	103.3			9.54

Elaboración propia basada en INEGI, Censo de Población 2005: [http://www.cdi.gob.mx/cedulas/sintesis\\_resultados\\_2005.pdf](http://www.cdi.gob.mx/cedulas/sintesis_resultados_2005.pdf)

El 43 por ciento de la PI nacional vive en los municipios A ubicados en 12 estados: Oaxaca (25.3%) Chiapas (15.4%), Yucatán (15.35%), Veracruz (10.6%), Puebla (8.9%), Hidalgo (7.9%), Guerrero (6.8%), San Luis

Potosí (3.9%), Quintana Roo (2.4%), Campeche (2.1%), Nayarit (0.6%) y Durango (0.6%).

Para medir el grado de atraso de los diferentes tipos de municipios arriba mencionados, aplicamos el “Índice de rezago Social” elaborado por CONEVAL (2007). Los municipios fueron agrupados en categorías de manera que éstas fueran lo más homogéneas posible y haya las mayores diferencias entre una y otra. La variable resultante de esta estratificación es el “Grado de Rezago Social”, discriminado en 5 categorías, que van de muy alto a muy bajo. Con el fin de confirmar la relación entre indigeneidad y rezago social, calculamos el peso de los municipios según la presencia de PI y en los diferentes grados de rezago social. Ver Cuadro 4.

**Cuadro 4. Grado de rezago social en los municipios clasificados según presencia de población (Estructura porcentual por filas)**

	Grado de Rezago Social					Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	
<b>Tipo de Municipio</b>						
<b>A) 70% o más de PI</b>						
Observado	82	242	116	42	3	485
% del Tipo de Municipio	16.9	49.9	23.9	8.7	0.6	100.0
<b>B) Entre 40% y 69% de PI</b>						
Observado	10	77	53	30	7	177
% del Tipo de Municipio	5.6	43.5	29.9	16.9	4.0	100.0
<b>C) Menos del 40% de PI</b>						
Observado	2	29	41	33	116	221
% del Tipo de Municipio	0.9	13.1	18.6	14.9	52.5	100.0
<b>D) PI Dispersa</b>						
Observado	12	181	342	451	564	1550
% del Tipo de Municipio	0.8	11.7	22.1	29.1	36.4	100.0
<b>Total</b>						
Observado	106	529	552	556	690	2433
% del Tipo de Municipio	4.4	21.7	22.7	22.9	28.4	100.0

Fuente: CONEVAL, 2007 y 2011.

En el total de 485 municipios clasificados como A, se encuentran 82 con muy alto grado de rezago social y 242 con alto grado. Entre los dos grados de mayor rezago social se concentra el 66.8 por ciento del to-

tal de municipios A, proporción que se reduce a medida que se avanza a los otros tipos de municipios.

Vista desde otro ángulo, la situación es más reveladora: de los 106 municipios de muy alto rezago social, 82 están en el tipo A, es decir el 74.4 por ciento. Esta proporción se reduce aceleradamente al pasar a los municipios B y C, de los cuales sólo el 9.4 y el 1.9 por ciento caen en esta categoría. No obstante, los municipios A y B concentran el 86 por ciento de los municipios con alto grado de rezago social. Ver Cuadro 5.

Sobre la base de los datos del Cuadro 5, y para establecer, y medir en forma menos intuitiva, si existe real asociación entre el grado de indigenidad y el índice de rezago social sugerido por los cuadros anteriores, comparamos las frecuencias esperadas y las observadas (se aplicó el método de Pearson chi-squared statistic, Plackett, R. L. 1983). Los resultados sugieren, en primer lugar, que dicha relación sí existe y es fuerte y, en segundo término, que hay un relativo “exceso de frecuencias”, o sobre representación, de los municipios A y B en los tres mayores grados de rezago social y déficit o menor frecuencia en los menores. Por otro lado se constata que ese “exceso de frecuencias” en los grados mayor y medio de rezago, que prácticamente desaparece en los municipios B y se torna en “déficit a partir de los municipios C, en los cuales hay sobre participación en los grados medio y bajos de rezago y déficit elevado en los grados de rezago muy alto y alto.

### ***La desigualdad horizontal de la población indígena y la trampa de la pobreza***

Establecidas las relaciones entre presencia de PI y rezago social, se presentan las características socioeconómicas de los municipios, clasificados según presencia de PI.

La relación que deseamos ilustrar, que se ha confirmado en otros trabajos propios y ajenos, es que a mayor peso de la agricultura en el producto y el empleo regionales y más elevada la población rural, mayores tienden a ser los niveles de pobreza y de rezago socio económico (Puyana et al. 2011a, Urzua 2010, Messmacher 2000). Se relacionará el tipo de municipios con las “variables de discriminación”, los canales por los cuales se manifiesta y ejerce la discriminación: educación, acceso a los servicios de salud, mortalidad infantil, pobreza de capacidades, proporción de fuerza laboral vinculada a la agricultura, ingreso y condiciones de la vivienda. Una pobre trayectoria en estas variables es causa y síntoma de

pobreza y discriminación y conforma el círculo vicioso que recrea la pobreza. Esto es más grave cuando hay gran concentración de la riqueza y del ingreso, generalmente asociados a concentración de poder político y de la capacidad para influir en la decisión de políticas macro económicas con un marcado sesgo en favor del capital. La naturaleza de la economía política de tan dispar poder de cabildeo es excluyente y, en el caso de México, explica los desarrollos arriba presentados y que han permitido que no haya cambios mayores en la línea de la reducción de las DH hacia la agricultura y hacia la población indígena, entre otros. Aquí consideramos la economía política como el conjunto de las relaciones sociales de la producción que constipen "... la forma en la cual actores racionales, movidos por el interés propio, combinan fuerzas y usan las instituciones formales e informales, para incidir y afectar, en su favor, los resultados sociales" (Frieden, 1991: 15-16). Es, por lo tanto, el conjunto de las interacciones entre la economía y el ejercicio del poder político dentro de los Estados. En nuestra perspectiva, las reformas macro económicas y comerciales se presentaron como la única opción racional, para alterar radicalmente las relaciones de la sociedad y el Estado, del capital y el trabajo, y de diferentes sectores del capital, todo a favor de éste y de la población urbana sobre la rural. Así se afectó negativamente el nivel de vida de las regiones más rurales y agrícolas, identificadas como las perdedoras de las reformas generales y del sector agrícola previas al ingreso al GATT y de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN (De Ingco, 2002, Puyana et al 2008 y 2009, Gallagher, 2011, Polasky, 2006).

En primer lugar, es evidente que en los años 1990 y 2000, en los municipios A el peso del empleo agrícola en el total es superior al resto de los municipios, como mayor es también la proporción de trabajadores que perciben hasta dos salarios mínimos, variable en la cual hubo un deterioro en 2000. Hemos calculado, para aquellos años, la razón entre el valor de las variables de los municipios A respecto de los demás, según los tipos de municipios (excluidos los 22 municipios sin PI, por su mínima población total de 17000 hbts). Los valores de la razón crecen con los municipios C y D, ratificando la peor situación de las entidades municipales con mayor presencia de PI. Ver Cuadro 6.

**Cuadro 6. Evolución de algunas características socioeconómicas de los municipios según concentración de PI, 1990-2000**

Variables de discriminación	PANEL A						PANEL B			
	% Población en los Mpios según PI		Razones valores variables				Razones valores variables			
	Mpio A	Mpio B	Mpio C	Mpio D	Tot Nal	A/A	A/B	A/C	A/D	
PI 1990	93	57	15	4	26	1.0	1.64	6.23	22.92	
PI 2000	93	54	14	4	26	1.0	1.71	6.48	22.58	
Analfabetismo de mayores de 15 años 1990	39	30	16	18	23	1.0	1.30	2.53	2.21	
Analfabetismo de mayores de 15 años 2000	32	25	12	14	18	1.0	1.29	2.65	2.26	
Hogares sin drenajes 1990	60	51	27	37	42	1.0	1.18	2.20	1.61	
Hogares sin drenajes 2000	27	25	14	17	19	1.0	1.10	1.95	1.60	
Hogares sin electricidad 1990	37	30	18	19	23	1.0	1.23	2.08	1.93	
Hogares sin electricidad 2000	18	15	8	7	10	1.0	1.19	2.25	2.39	
Hogares sin agua entubada 1990	46	46	28	30	34	1.0	1.00	1.65	1.54	
Hogares sin agua entubada 2000	26	29	17	16	19	1.0	0.90	1.52	1.62	
Hogares en hacinamiento 1990	75	70	61	63	66	1.0	1.07	1.22	1.19	
Hogares en hacinamiento 2000	68	65	51	52	56	1.0	1.06	1.33	1.31	
Trabajadores con menos de 2 salarios mínimos 1990	87	80	66	73	76	1.0	1.08	1.30	1.18	
Trabajadores con menos de 2 salarios mínimos 2000	88.1	81.0	59.5	69.3	73.0	1.0	1.09	1.48	1.27	
Trabajadores en agricultura 1990	69.6	55.1	28.8	22.0	24.0	1.0	1.26	2.42	3.17	
Trabajadores en agricultura 2000	59.6	40.9	6.2	23.4	20.0	1.0	1.46	9.66	2.54	
Trabajadores en manufacturas 1990	7.6	10.1	22.4	16.6	12.8	1.0	0.75	0.34	0.46	
Trabajadores en manufacturas 2000	10.4	13.0	20.0	19.0	12.6	1.0	0.80	0.52	0.54	
Trabajadores en servicios 1990	15.6	24.6	56.8	35.8	54.8	1.0	0.63	0.27	0.44	
Trabajadores en servicios 2000	22.2	34.9	62.1	45.1	55.7	1.0	0.64	0.36	0.49	

Fuente: Elaboración propia en base a INEGI, Censos de Población 1990 y 2000.

### ***La DH hacia la población indígena en los estados mexicanos***

Por la carencia de información sobre la actividad económica que permita una apreciación del efecto de la apertura sobre la DH, se explora aquí esa vinculación para los estados mexicanos. En primer lugar, se ilustra el peso de la PI y algunas características sociales, y luego los cambios en la estructura del PIB y del empleo, para finalmente, presentar los resultados del cálculo de convergencia<sup>3</sup> del PIB per capita de los estados con mayor peso de PI, y Nuevo León y el Distrito Federal, las entidades con mayor nivel de bienestar. Finalmente se presentan los gráficos de dispersión y los valores de regresión de la convergencia y el índice de apertura de la economía nacional.

La población indígena está concentrada en algunos estados. Por ejemplo, todos los municipios A están ubicados en 9 estados (Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz, Puebla, Hidalgo, Yucatán, Campeche y San Luis Potosí), en los cuales reside el 77 por ciento de la población indígena total. En estos estados, el peso de la PI en su población total oscila entre 53 y 13 por ciento. En el Cuadro A 1, se listan los estados mexicanos organizados en forma descendente según la concentración de PI, como porcentaje de la PI nacional y estatal, y en la penúltima columna se presenta el PIB/cápita en dólares de 1993 y 2005. En el primer segmento del cuadro aparecen en negrillas los estados en los cuales la PI representa más del 13 por ciento de la total y en 2005 concentraron el 77 del total de la PI nacional. Entre ellos hay algunos (Campeche, Guerrero y San Luis Potosí) con baja participación en la PI nacional. Encontramos una correlación indirecta aunque de muy bajo valor explicativo, entre el peso de la PI en la total y el PIB per cápita estatal, lo cual sugiere que hay otras variables, diferentes a la PI, que contribuyen a explicar el relativo bajo PIB per cápita.

La estructura económica de los estados está concentrada, en mayor grado que a nivel nacional, en la agricultura y en los servicios con poca participación relativa de las manufacturas. La distancia es mayor comparada con los estados más desarrollados. En efecto, mientras en 2000, en Nuevo León las manufacturas concentraron el 29 por ciento del PIB, en

<sup>3</sup> Se expresa como la desviación estándar del logaritmo del PIB/cápita entre los estados con mayor PI y los de mayor nivel de bienestar: Nuevo León y el DF.

Campeche y Quintana Roo no superaba el 10 por ciento. Además de la proporción, es de considerar la naturaleza del sector en unos y otros estados: manufacturas complejas en los primeros y de carácter artesanal los segundos, diferencia que genera amplias brechas en productividad. Similar observación cabe en relación al empleo. La cercanía en ocupación en servicios, por ejemplo en Oaxaca, Chiapas y Nuevo León (y el DF), no sugiere similar estructura y productividad. Las dos últimas entidades territoriales son asiento de servicios financieros y de apoyo a las manufacturas, mientras que en las dos primeras priman los servicios personales. Ver Cuadro A.2.

En agricultura los estados indígenas se especializan en la producción de granos y otros alimentos básicos, originados en los municipios A y B asentados en sus territorios. Es agricultura de muy pequeña escala, de subsistencia y con márgenes limitados para vender. La realización de parte de su producción es necesaria para la adquisición de los bienes, ya manufacturados, sean alimentos o servicios que requieran. Por esta razón no es factible sugerir que no los ha afectado la liberalización comercial o el TLCAN. Hay que considerar que la tasa de apertura del sector agropecuario ronda el 64 por ciento del PIB sectorial y de ésta la más importante son las importaciones, las cuales desde la apertura han sido mayores a las ventas y se acumula déficit comercial sectorial. Esta gran apertura causa inestabilidad e incertidumbre pues eleva la elasticidad precio e ingreso de su demanda, sin que México pueda incidir en los precios internacionales ya que no tiene ese poder de mercado. La escalada de las cotizaciones internacionales de los últimos años no benefició la economía nacional, como a Chile o Argentina, ya que el país es importador neto de alimentos, algodón y otros productos.

Por este acuerdo se ha afectado seriamente el ingreso rural, al haber aceptado la vigencia de las políticas de estímulo nacionales. Se asume que, después de 1996, en la "Farm Bill" de los Estados Unidos el dumping a la soya, el algodón y el maíz subió en 12,20 y 50 por ciento respectivamente, y explica el crecimiento a una tasa del 413 por ciento de las exportaciones de granos desde EUA, y la reducción de los precios al productor del 66 por ciento (McMillan et al, 2005: 28; Wise, 2009: 10). A la liberalización comercial y la política agropecuaria estadounidense y europea, hay que añadir el efecto depresivo de la sobrevaluación del peso que constituye un subsidio a las importaciones y sobre costo a la producción nacional de bienes, como los agrícolas, intensivos en factores domésticos, especialmente la mano de

obra. En estas condiciones tan desventajosas se abrió el sector a la competencia con EUA, cuando la productividad de la agricultura nacional es varias veces inferior a la de ese país. No se reclamaron períodos de desgravación mayores, ni la eliminación de las medidas que distorsionan el mercado. Esta “economía política” tiene un alto grado de discriminación negativa contra la agricultura, la dedicada a la producción de granos y otros productos básicos. Se alega a favor que beneficia a los consumidores. Es factible, pero la estructura del mercado dista de ser competitiva. Es oligopólica, y en ocasiones monopólica, y los precios internacionales no se transmiten al consumidor y sí implican pérdidas al ingreso que son mayores en los deciles de menores ingresos y en las regiones más pobres (Urzua 2009). Es factible que algunos precios de alimentos hayan caído, pero no los alimentos básicos, ni aquellos que conforman la canasta básica de los pobres rurales e indígenas.

En este panorama, de caída sostenida de los precios internacionales, desde 1970, con la recuperación de algunos entre 2007-2009, los precios de los productos agrícolas mexicanos de exportación antes que crecer, como lo sugiere la teoría, cayeron en grado importante, en la misma dirección se movieron los de importación, aunque en menor medida. De todas formas, se ha registrado pérdida del valor de la producción de los principales productos agrícolas, no obstante los incrementos en el volumen sembrado y cosechado, al cual tuvieron que recurrir los productores para compensar la caída de los precios. Esta estrategia es muy clara entre los productores pequeños de granos (Puyana 2011b). Sólo para ilustrar este punto se presenta el Cuadro 6 con la trayectoria de los precios al productor y del volumen producido en varios estados. En primer lugar, aquellos con las mayores tasas de crecimiento de los precios y, en segundo lugar, los estados con mayor presencia de PI. Es evidente, por una parte, el esfuerzo compensatorio de los productores elevando el producto para compensar el descenso en precios o la menor tasa de crecimiento, comparada con otros estados.

Cuadro 7. Crecimiento promedio del índice de precios y del volumen de producción de maíz en Chiapas y Oaxaca. 1980-2009. Índice = dólares 2000 = 100

	FRIJOL						MAÍZ EN GRANO					
	PRECIO		Valor Produc.		Volumen Produc.		PRECIO		Valor Produc.		Volumen Produc.	
	A*	B**	A*	B**	A*	B**	A*	B**	A*	B**	A*	B**
<b>Estado</b>					<b>Estado</b>							
TOTAL NaL.	6.3	6.2	22.7	6.5	10.7	1.9	3.6	0.7	10.6	1.7	4.3	1.0
B. California S.	14.6	5.8	64.6	28.8	21.6	23.6	10.0	1.1	130.8	131.7	118.7	133.6
Campeche	6.7	5.7	49.1	60.1	23.9	41.3	10.8	4.7	82.4	5.4	68.9	-2.0
Cosahuila	11.3	9.1	32.6	-5.8	13.8	-0.4	4.3	3.0	26.2	5.2	10.5	2.3
Colima	14.0	8.3	17.1	33.4	3.9	16.5	5.2	6.4	22.5	8.0	12.3	4.8
Distrito Federal	13.4	14.9	76.4	11.6	52.0	-0.8	5.8	4.2	48.9	11.3	38.9	8.4
Hidalgo	14.2	3.0	57.0	8.0	11.2	5.1	3.1	2.7	67.4	11.6	60.3	5.8
Puebla*	4.9	2.9	19.1	4.9	5.8	2.5	3.4	0.3	17.2	1.4	6.9	1.6
Queretaro*	7.1	3.0	87.7	18.3	57.5	21.5	1.8	0.4	14.4	1.3	7.6	-0.5
Yucatán*	11.7	2.2	353.3	29.1	338.7	5.0	4.6	0.4	34.5	8.4	19.7	9.8
Campeche*	6.7	3.7	49.1	60.1	23.9	41.3	5.5	0.4	29.5	1.5	13.7	1.5
Chiapas*	5.2	2.0	11.7	8.0	5.7	1.6	3.7	0.3	63.1	50.2	64.3	57.4
Oaxaca*	7.8	2.3	27.9	4.1	8.6	2.5	3.0	0.1	44.1	37.4	38.7	42.4

Fuente: Cálculos propios con datos de SIAP-SAGARPA:

Para ilustrar menos intuitivamente la relación entre apertura comercial y DH, se indagó, en primer lugar, si durante 1970-2009 ha habido convergencia entre el PIB per cápita de los estados con mayor presencia de PI y el de Nuevo León, el estado con el más alto nivel de ingresos. La convergencia entre los países o regiones menos desarrolladas o con menor PIB per cápita es un supuesto básico de la teoría del crecimiento basado en los postulados neoclásicos que, *ceteris paribus*, por virtud de los rendimientos decrecientes, éstos logran mayores tasas de crecimiento que los más avanzados. La liberación comercial debería acelerar o consolidar este proceso, al eliminar las barreras que impiden la ubicación de factores productivos en línea con las ventajas comparativas. La convergencia se calculó como la desviación estándar del logaritmo del PIB per cápita de los estados con más PI y Nuevo León. Los resultados sugieren que hubo convergencia entre 1970 y 1982, proceso que se revirtió luego de las crisis de la deuda y las distancias se agrandaron y superaron la registrada a mediados de los años setenta. Hacia la mitad de la primera década del siglo XXI hay un proceso de débil convergencia que se interrumpe de nuevo a tal punto que, en 2009, en algunos estados la brecha en el ingreso per cápita fue mayor que en 1970. Ver Cuadro 8.

**Cuadro 8. Desviación estándar del PIB per cápita de los estados con alta presencia de PI respecto del Distrito Federal y de Nuevo León. 1970-2009**

	1970	1975	1980	1985	1995	2000	2005	2009
	<b>Respecto al Distrito Federal (estado más rico)</b>							
Campeche	0.6	0.6	0.7	0.4	0.7	0.8	0.9	0.8
Chiapas	1.0	0.9	0.6	0.7	1.2	1.3	1.2	1.3
Oaxaca	1.2	1.1	1.1	0.9	1.2	1.3	1.2	1.3
Quintana Roo	0.3	0.0	0.1	0.1	0.3	0.4	0.3	0.4
Yucatán	0.7	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.7	0.9
	<b>Respecto a Nuevo León</b>							
Campeche	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5
Chiapas	0.9	0.8	0.4	0.6	0.9	1.0	1.0	1.0
Oaxaca	1.1	1.0	1.0	0.8	0.9	1.0	1.0	1.0
Quintana Roo	0.4	0.1	0.3	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2
Yucatán	0.6	0.4	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.7

Fuente: Cálculos propios en base a INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, varios años.

Finalmente, con el propósito de establecer alguna vinculación entre la convergencia, o divergencia, y la liberalización comercial de la economía nacional, se realizaron regresiones simples, entre ésta y la desviación estándar de los estados con mayor PI y el PIB/ cápita de Nuevo León y el DF (Puyana et al 2011a). Los resultados sugieren que hay una relación directa con diferente fuerza explicativa en los distintos estados y difieren de los de Ezquível (2000) y Díaz-Bautista, que sí encontraron que la liberalización comercial de los estados explica el nivel de vida de los estados<sup>4</sup>. La convergencia del PIB per cápita, por ejemplo en Chiapas, confirma que la apertura comercial de la economía nacional está fuertemente vinculada con la mayor divergencia, en el sentido que a mayor el valor de los tres indicadores de apertura<sup>5</sup>, mayor la distancia en el PIB per cápita de los dos estados. El  $R^2$  es alto, para los tres indicadores de apertura, pero menor con la penetración de importaciones. Lo cual sugiere que las importaciones de alimentos, maíz, frijol, pueden afectar negativamente el crecimiento relativo de Chiapas. En Oaxaca, los resultados son similares, pero menos fuertes; es casi insignificante el valor de las  $R^2$ .

## CONCLUSIONES

En este trabajo se explora y establece, con claridad razonable, la existencia de desigualdad horizontal hacia las regiones con mayor densidad de población indígena. El 44 por ciento de la PI está concentrado en 438 municipios en los cuales, en promedio la PI representa el 83 por ciento del total y están clasificados como de alta marginalidad, y están sobre representados en los niveles de rezago social muy alto y alto y sobre representados en los niveles medio y bajo de rezago. A medida que se reduce la PI, este balance se invierte. Se estableció, tanto a nivel municipal como estatal (la PI está concentrada en 8 estados) una relación fuerte y prede-

<sup>4</sup> Una razón de la diferencia es que estos autores usaron una medida de apertura  $(\text{importaciones} + \text{exportaciones} / \text{PIB estatal}) * 100$  de las economías de los estados, que decidimos no aplicar en este trabajo, en consideración de la poca confiabilidad de las estadísticas de comercio exterior a ese nivel y según lo sugerido por funcionarios de alto nivel del INEGI en entrevista con la autora.

<sup>5</sup> Los tres indicadores aplicados son: (Apertura comercial:  $(\text{Importaciones} + \text{exportaciones} / \text{PIB}) * 100$ ); (Penetración de importaciones =  $(\text{Importaciones} / \text{PIB}) * 100$ ); (Apertura exportadora =  $(\text{exportaciones} / \text{PIB}) * 100$ ).

cible entre la PI y la pobreza y el rezago social, medido como la proporción de la población con alto déficit en las variables de discriminación: alimentación, acceso a servicios de salud y educación, disponibilidad de drenaje y alcantarillado e ingreso laboral. Por otra parte, su principal actividad económica es la agricultura, en cultivos de pequeños alimentos básicos, maíz, frijol, con pequeños excedentes mercadeables para financiar los bienes alimenticios y manufactureros que requieren. La liberalización abatió los precios de los granos y deprimió sus ingresos.

La trayectoria general de la economía mexicana, después de la entrada al GATT y la firma del TLCAN, no ha registrado mayores tasas de crecimiento ha reducido la generación de empleo formal y en los sectores transables, y menguado la elasticidad ingreso del empleo y de la reducción de la desigualdad. En estas condiciones, la liberalización de la economía no ha permitido la convergencia entre las regiones con alta presencia de PI o ha contribuido a su perpetuación.

## BIBLIOGRAFÍA

- CONEVAL (2011), Evolución de las Dimensiones de la Pobreza, 1990-2010, consultado en: <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.en.do>
- CONEVAL (2007), Índice de Rezago social, Consultado en: [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Indice\\_de\\_Rezago\\_Social.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Indice_de_Rezago_Social.es.do)
- Díaz-Bautista, Alejandro (2000), *Convergence and Economic Growth in Mexico*, (Frontera Norte), Vol. 13.
- Ezquivel, Gerardo (2000), "Convergencia Regional en México", *El Trimestre Económico*, Vol. LXVI, noviembre-diciembre, 1999.
- Fondo Monetario Internacional (2010), *World Economic Outlook 2010*, <<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2010/01/pdf/texts.pdf>>
- Frieden, Jeffrey (1991), *Debt, Development, and Democracy*, (Princeton U.P.).
- Ingco, Merlinda y Nash, John (2004), *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*. (Washington, D.C.: The World Bank).
- Gallagher, Kevin (2011), Trading Away Stability and Growth: United States Trade Agreements in Latin America. PERI, working paper No 266. accedido en: [http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working\\_papers/working\\_papers\\_251-300/WP266.pdf](http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_251-300/WP266.pdf)
- INEGI, *Sistema Nacional de Cuentas Nacionales, SNCN*, consultado el 10 de

- abril en <<http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx>>
- INEGI *Censo General de Población y Vivienda 1990* <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv1990/default.aspx>
- INEGI *Censo General de Población y Vivienda 2000*, <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=14048&c=10252&s=est>>
- INEGI (2008), II Conteo de Población y Vivienda 2005, consultado en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/detalle.asp?c=16632&upc=702825494414&s=est&tg=0&f=2&pf=pob>
- Langer, Arnim; Frances, Stewart y Rajesh, Venugopal (2010), *Have post-conflict development policies addressed horizontal inequalities?* (Oxford, CRISE). <<http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/CRISE%20In%20Brief%209.pdf>>
- McMillan, Margaret; Peterson Zwane, Alix y Ashraf, Nava (2005), *My Policies or Yours: Does OECD Support for Agriculture Increase Poverty in Developing Countries?* (NBER) Working Paper 11289.
- Messmacher, Linartas, Miguel (2000), *Desigualdad Regional en México: El efecto del TLCAN y otras reformas estructurales*.
- Plackett, Robin L. 1983 (1960), *Principles of Regression Analysis*. (Oxford: Oxford University Press)
- Polasky, Sandra (2006), *Winners and Losers. Impact of The Doha Round on Developing Countries*, Carnegie Endowment, NY.
- Puyana, Alicia y Murillo, Sandra (2011a), *Trade policies and ethnic discrimination in México*. (Oxford, CRISE)
- Puyana, Alicia (2011a), "Economic growth, employment and poverty reduction: A comparative analysis of Chile and Mexico." En *Employment Working Paper* No. 78. International Labour Organization.
- Puyana, Alicia y Okuro, Samwel (2011b), *Strategies against poverty: Designs from the North and alternatives from the South*, CLACSO-CROP, Buenos Aires.
- Puyana, Alicia y Romero, José (2010), "¿De Qué Sufre la Economía Mexicana? ¿Falta de recursos u oportunidades de inversión?" en *Economía Informa*, No. 363. (UNAM).
- Puyana, Alicia y Romero, José (2011c), "Informalidad y Dualismo en la Economía Mexicana", en dictaminación en *Estudios Demográficos y Urbanos*, CEDUA, COLMEX.
- SIAP-SAGARPA <[http://www.siap.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1&Itemid=2](http://www.siap.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2)>
- Stewart, Frances (2010), "Horizontal Inequalities and Conflict: An Introduction and Some Hypothesis" in *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. England, Palgrave Macmillan.

- Stewart, Frances, Brown, G. y Mancini, L. (2005), *Why Horizontal Inequalities Matter: Some Implications for Measurement*. Working Paper No. 19. (Oxford, CRISE).
- Urzúa, Carlos (2009), *Efectos sobre el bienestar social de las empresas con poder de mercado en México*. EGAP Working Papers.
- Wise, Timothy, A. (2009), *Agricultural Dumping Under NAFTA: Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers*. Working Paper No. 09-08. Global Development And Environment Institute.

## ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A1

	Población Indígena estado en % Pobl. Nal. Indígena		Población I Indígena estado en % Pob total estado		PIB per cápita del Estado \$ 1993		Crecto PI
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	
<b>Nacional</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>10.5</b>	<b>9.5</b>	<b>15140</b>	<b>15830</b>	<b>-3.6</b>
<b>Yucatán*</b>	9.6	9.8	59.1	53.2	11971	12700	-1.4
<b>Oaxaca*</b>	16.1	16.0	47.8	44.9	6373	6786	-4.2
<b>Quintana Roo</b>	3.4	3.5	39.2	30.2	22351	23463	-0.2
<b>Chiapas*</b>	10.9	12.8	28.4	29.4	6452	6963	13.1
<b>Campeche*</b>	1.8	1.8	26.9	23.2	23108	25834	-5.8
<b>Hidalgo*</b>	5.3	5.1	24.4	21.6	9386	9542	-7.1
<b>Guerrero*</b>	5.1	5.4	17.1	17.2	7854	8256	1.6
<b>Puebla*</b>	9.3	9.2	18.8	16.9	10219	10734	-4.8
<b>San Luis Potosí*</b>	3.4	3.5	15.1	14.2	11038	12328	-1.4
<b>Veracruz*</b>	10.3	9.8	15.3	13.6	8808	9154	-8.2
Nayarit	0.5	0.6	5.9	6.2	8980	9148	8.7
México	9.2	8.2	7.2	5.8	11860	11518	-13.6
Tlaxcala	0.7	0.6	7.5	5.7	8292	8899	-14.6
Tabasco	1.3	1.0	6.9	5.1	9181	8892	-22.2
Sonora	1.2	1.1	5.6	4.7	18707	19481	-9.5
Michoacán	1.9	1.8	5.0	4.5	8694	9081	-9.7
Chihuahua	1.3	1.4	4.5	4.4	21836	22278	4.0
Morelos	0.7	0.6	4.6	3.5	13021	14333	-20.8
Distrito Federal (2)	3.3	2.8	3.9	3.2	38091	35997	-17.6
Querétaro	0.5	0.4	3.4	2.7	18073	18515	-7.3
Baja California Sur	0.1	0.1	2.7	2.7	18845	19073	20.9
Durango	0.4	0.4	2.7	2.6	12381	15098	2.0
Baja California	0.8	0.7	3.3	2.4	19979	19879	-14.5
Sinaloa	0.8	0.6	3.4	2.3	12008	13399	-30.8
Tamaulipas	0.4	0.5	1.5	1.6	16334	17947	15.4
<b>Nuevo León (2)</b>	<b>0.3</b>	<b>0.6</b>	<b>0.8</b>	<b>1.4</b>	<b>26577</b>	<b>27575</b>	<b>95.0</b>
Jalisco	0.7	0.8	1.2	1.1	15020	15724	4.3
Colima	0.1	0.1	1.1	1.1	15151	16171	6.4
Aguascalientes	0.0	0.1	0.4	0.6	18405	19573	93.3
Zacatecas	0.0	0.1	0.3	0.6	8246	9948	98.5
Coahuila	0.1	0.1	0.3	0.5	20708	22996	82.0
Guanajuato	0.3	0.2	0.6	0.5	11292	12694	-7.6

Cuadro A.2. Estructura sectorial del PIB y del empleo de los Estados de la República mexicana

Estados	PIB						Empleo							
	Agricultura		Manufacturas		Servicios		Agricultura		Manufactura		Servicios		NE	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Agascalientes	14.96	7.37	35.32	26.48	48.9	54.8	15.0	15.8	34.2	27.8	48.9	53.4	1.9	3.0
Baja California	10.36	6.35	36.61	28.31	54.0	51.8	10.4	7.4	31.7	35.3	54.0	54.8	3.9	2.5
Baja California	18.31	11.91	20.28	8.56	59.5	64.8	18.3	6.4	18.8	36.6	59.5	51.8	3.4	5.3
Campeche	34.30	24.96	21.42	9.10	42.2	51.7	34.3	11.9	19.4	20.3	42.2	64.8	4.0	3.0
Coahuila	12.14	5.30	42.38	32.00	47.3	49.3	12.1	25.0	37.7	21.4	47.3	51.7	2.9	1.9
Colima	23.98	16.98	20.19	9.45	51.6	60.6	24.0	5.3	21.4	42.4	51.6	49.3	3.0	3.0
Chiapas*	58.34	47.25	13.24	6.52	27.4	37.3	58.3	17.0	11.1	20.2	27.4	60.6	3.1	2.3
Chihuahua	17.02	8.87	42.11	33.76	43.3	45.5	17.0	47.3	35.9	13.2	43.3	37.3	3.8	2.2
Distrito Federal	0.66	0.57	21.15	15.39	68.3	75.0	0.7	8.9	27.0	42.1	68.3	45.5	4.0	3.6
Durango	28.57	15.02	31.14	20.92	42.2	51.0	28.6	0.6	26.6	21.2	42.2	75.0	2.7	3.2
Guanajuato	22.98	13.23	36.43	26.77	38.7	47.3	23.0	15.0	35.0	31.1	38.7	51.0	3.3	2.8
Guerrero*	36.40	26.76	20.27	10.84	42.6	50.6	36.4	13.2	<b>16.9</b>	<b>36.4</b>	42.6	47.3	4.1	3.0
Hidalgo*	37.03	25.23	28.73	18.00	34.0	44.1	37.0	26.8	25.2	20.3	34.0	50.6	3.7	2.4
Ialisco	15.07	10.03	31.88	23.47	48.8	55.0	15.1	25.2	32.8	28.7	48.8	44.1	3.4	2.0
México	8.67	5.21	31.18	22.38	50.9	59.5	8.7	10.0	36.8	31.9	50.9	55.0	3.6	3.1
Michoacán	34.00	23.70	24.85	14.92	37.4	48.8	34.0	5.2	23.2	31.2	37.4	59.5	5.4	4.1
Morelos	20.35	13.52	26.19	14.70	49.4	57.9	20.3	23.7	27.9	24.9	49.4	48.8	2.3	2.6
Nayarit	38.23	27.82	17.61	8.79	40.0	52.8	38.2	13.5	17.6	26.2	40.0	57.9	4.2	2.4
Nuevo León	6.12	3.28	37.63	28.37	50.5	55.4	6.1	27.8	40.2	17.6	50.5	52.8	3.2	1.8
Oaxaca*	52.88	41.10	19.36	11.23	28.3	37.5	<b>52.9</b>	<b>3.3</b>	16.4	<b>37.6</b>	28.3	55.4	2.4	3.7
Puebla*	36.92	27.91	28.71	20.80	35.1	41.4	36.9	41.1	24.9	19.4	35.1	37.5	3.0	2.0
Querétaro	17.91	8.64	36.93	26.08	41.8	50.9	17.9	27.9	37.3	28.7	41.8	41.4	3.0	2.0
Quintana Roo	19.62	10.48	16.19	7.10	58.8	71.1	19.6	8.6	<b>15.5</b>	<b>36.9</b>	58.8	50.9	6.1	3.5
San Luis P	31.13	21.32	27.05	17.06	39.5	48.7	31.1	10.5	26.0	16.2	39.5	71.1	3.3	2.2
Sinaloa	36.72	28.10	16.95	8.86	42.4	51.3	36.7	21.3	17.2	27.0	42.4	48.7	3.7	2.9
Sonora	22.74	15.89	29.40	19.53	49.0	51.3	22.7	28.1	25.4	16.9	49.0	51.3	2.8	3.6
Tabasco	35.61	27.87	18.52	7.79	39.5	51.3	35.6	15.9	20.5	29.4	39.5	51.3	4.3	3.4
Tamaulipas	16.27	9.17	33.97	23.29	50.0	53.6	16.3	27.9	30.5	18.5	50.0	51.3	3.2	2.3
Tlaxcala	28.56	18.21	37.85	28.24	35.7	41.9	28.6	9.2	33.9	34.0	35.7	53.6	1.9	3.3
Veracruz*	39.36	31.74	19.50	11.17	36.8	46.8	39.4	18.2	<b>21.2</b>	<b>37.8</b>	36.8	41.9	2.6	2.0
Yucatán*	27.02	17.17	28.18	18.60	46.5	53.2	27.0	31.7	24.5	19.5	46.5	46.8	2.0	2.0
Zacatecas	39.80	20.68	26.71	12.76	35.5	49.5	39.8	17.2	21.5	28.2	35.5	53.2	3.2	1.5
Nacional	3.99	3.69	23.9	23.1	70	70.4	22.6	20.7	27.8	26.7	46.1	49.5	3.4	3.1



## LA SITUACIÓN DE LOS INDÍGENAS EN ZONAS URBANAS. LOS CASOS DE CANCÚN Y MINATITLÁN VERACRUZ\*

*Dr. Salomón Nahmad\*\*  
Manuel Uribe - Martha Judith Sánchez\*\*\*  
Natividad Gutiérrez\*\*\*\**

### ANTECEDENTES

En Junio de 1997 a través de un acuerdo entre el Departamento de México del Banco Mundial (BM) y el Gobierno de México, se inició el proyecto Perfiles Indígenas de México, que hasta el momento ha culminado cuatro etapas de investigación. Uno de sus objetivos principales era publicar en internet la información básica sobre los Pueblos Indígenas de México, para que cualquier institución contara con información que ayude en la planeación de proyectos y programas que se implementan en regiones donde viven los Pueblos Indígenas.

La propuesta fue producir un perfil nacional de la situación de la población indígena de México y una serie complementaria de perfiles específicos por región étnica, estados y una serie de fichas individuales que den cuenta de la diversidad de situaciones que viven los pueblos Indígenas. Para realizar estos perfiles, se contrató a científicos sociales mexicanos especializados en pueblos indígenas en cada uno de los estados. Cada científico social coordinó a un grupo regional de investigadores que produjo un diagnóstico estatal, un perfil étnico de una unidad social y fichas pequeñas de los pueblos indígenas que componen cada estado. Entre es-

\* Reunión del grupo de trabajo (Des)encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina. 7-10 de Junio del 2011. Buenos Aires, Argentina.

\*\* Profesor Investigador Titular C CIESAS Pacífico Sur.

\*\*\* Investigadores contratados para el estudio de Minatitlán.

\*\*\*\* Investigadora contratada del IIS-UNAM para el estudio de Cancún.

tos perfiles se redactaron tres perfiles urbanos, ciudad de México en el Distrito Federal, ciudad de Cancún en Quintana Roo y Minatitlán en Veracruz. La colaboración de investigadores en la tarea de recopilar y ordenar información existente en distintos centros de investigación y la actualización por medio de trabajo de campo, constituye un esfuerzo de coordinación y de participación de más de 150 especialistas, técnicos y secretarial que colaboraron en lo que hoy se llama Perfiles Indígenas de México.

El portal de internet de Perfiles Indígenas se encuentra disponible como parte de la página general del CIESAS (<http://pacificosur.ciesas.edu.mx/Portada.htm>).

## **PERFIL URBANO**

El Perfil Urbano es un estudio interdisciplinario diseñado para construir un modelo analítico de la capacidad estructural de los grupos indígenas que viven en distintos escenarios urbanos. La investigación se enfocó en dos grupos indígenas ubicados en dos sitios: Mayas en Cancún, Quintana Roo y los Zapotecos en la zona industrial de Coatzacoalcos, Veracruz. El estudio reunió información de distintas fuentes, incluyendo bibliografía, dos talleres con expertos, y una investigación cuantitativa y cualitativa (encuestas, grupos de discusión, análisis de la lengua, entrevistas informales, así como la observación participativa en las comunidades), y fue llevado a cabo por consultores mexicanos.

El estudio se enfocó en tres temas: (a) condiciones de vida; (b) cultura e identidad; y (c) organizaciones y acción colectiva. Para las condiciones de vida se consideraron las siguientes características:

- Migración
- Uso del castellano
- Empleo
- Dinámicas familiares
- Nivel de vida y pobreza
- Acceso a la salud
- Infraestructura

Este análisis proporcionó un perfil general sobre distintos niveles de marginación y/o exclusión social en el medio urbano.

El estudio proporciona información sobre la dimensión subjetiva de la cultura de estos habitantes urbanos indígenas, incluyendo aspectos como los procesos de creación y recreación de la identidad, la pertenencia a una comunidad, la percepción y visión que tienen de su propia condición, las percepciones de la vida urbana y las personas con las que principalmente se relacionan e interactúan, particularmente con el gobierno.

Un objetivo de este estudio fue comprender y sistematizar los mecanismos colectivos que han desarrollado las comunidades indígenas para estructurar su vida comunitaria en las zonas urbanas, y enfrentar sus principales demandas y sus necesidades fundamentales.

## METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Es difícil investigar a las comunidades indígenas en las zonas urbanas, de modo que los investigadores diseñaron una metodología que respondiera a las complejidades de este tipo de investigación. La metodología de la investigación respondió a las siguientes problemáticas:

**Definición del sujeto indígena:** La definición incluye criterios de lenguaje, identidad, comunidad de origen, tradiciones culturales, uso de vestimenta distintiva, organización y religión. Se desarrollaron normas para la identificación de las comunidades en las áreas urbanas, con elementos similares. Para esta dimensión se usaron cuestionarios de encuesta y de idioma.

**Ubicación de asentamientos:** Los investigadores establecieron pautas para la localización de las comunidades indígenas en las ciudades de modo que pudieran establecerse comparaciones entre grupos o entre ciudades. Se diseñó una guía para la localización de los asentamientos para poder obtener las coordenadas de cada uno en términos de municipio, barrio y calles. Esto permitió capturar la cantidad de habitantes indígenas, grupos étnicos, cohabitación con otros grupos étnicos, tipo de vivienda y distribución en la ciudad. Esta guía también incluye un manual que proporciona al investigador una descripción de los procedimientos e instrucciones para su aplicación, de modo que haya una base de información coherente para la encuesta. Hay planes para digitalizar y geo-referenciar esta información en el futuro.

## SELECCIÓN DE LA POBLACIÓN

La selección de la población presentó características especiales y difíciles que fue necesario superar dada la sub-representación de los grupos étnicos en las estadísticas existentes y la disponibilidad de datos en las ciudades. Antes de la selección de la población y mediante las observaciones de campo fue necesario localizar a las poblaciones y sus patrones de asentamiento. Finalmente, todos los miembros de la familia mayores de 15 años que pudieron localizarse fueron entrevistados en su casa, quedando las diferentes generaciones de migrantes representadas.

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y OBJETIVOS

La hipótesis central que guió la recolección de datos en el estudio de la experiencia viviente de los habitantes indígenas urbanos fue cualitativa y cuantitativamente diferente que la de otros grupos sociales, debido a su pertenencia a una cultura e idiomas distintos, así como a otras situaciones complejas como la pobreza, la discriminación y la interacción social.

La hipótesis que dio lugar a este estudio se derivó de información de distintas fuentes, como las siguientes: (a) trabajo analítico sobre la población indígena en ciudades en México y América Latina; (b) los resultados de los Perfiles Rurales Indígenas de México; (c) estudios de caso sobre grupos indígenas en ciudades de México y (d) dos talleres organizados por el Instituto Nacional Indigenista (INI) y Banco Mundial (BM) durante 1999 con la colaboración de expertos en poblaciones indígenas en las ciudades.

El estudio recolectó información para evaluar tres hipótesis generales:

- a) La persistencia de la identidad étnica entre los indígenas que viven en zonas urbanas que se mantiene hasta la segunda generación;
- b) Los recursos (sociales, culturales y materiales) de los indígenas que viven en las ciudades no son suficientes para superar la pobreza – la pobreza es más aguda entre las mujeres, niños y ancianos indígenas.

- c) El tipo de capital social de los indígenas en las ciudades aumenta la capacidad de supervivencia, pero limita la capacidad para sobrellevar la pobreza.

Debido a las características de la población objetivo, fue importante definir un marco adecuado para el muestreo, de acuerdo con las características de la población maya en Cancún. El primer paso fue la realización de un censo de las comunidades.

En el caso de los Zapotecos en Coatzacoalcos, debido a la cantidad disponible gracias a la selección de una muestra elegida de entre 1700 familias contabilizadas previamente, no se realizó el Censo.

La población estudiada posee diferentes niveles de movilidad territorial intraurbana, que varía dependiendo de cada grupo étnico, ya que la cantidad de familias posibles a ser identificadas puede cambiar de un momento a otro.

La situación creó la necesidad de realizar un marco de trabajo inicial para localizar los asentamientos indígenas y producir resultados válidos.

## CONSTRUCCIÓN DE ÍNDICES EXHAUSTIVOS

Además de la información que se presenta en el reporte resumido, los investigadores crearon índices combinados de variables para agrupar las series de datos entre distintos temas. En esta etapa del estudio no habían suficientes datos que vincularan entre sí a las variables económicas como para eliminar otras variables, incluyendo la situación de las poblaciones indígenas y no indígenas, así como el rango de variables entre las poblaciones indígenas específicas. Los índices diseñados por los investigadores responden a los objetivos específicos de la investigación e incluyen los siguientes índices planeados:

- Análisis Generacional - para aceptar o rechazar la primera hipótesis específica y entender los niveles de preservación del lenguaje de los grupos estudiados.
- Índice de condiciones por familia, cantidad de habitantes y exclusión - para aceptar o rechazar la segunda hipótesis específica y entender las condiciones de vida, su participación o marginalidad respecto al acceso a los servicios públicos, particular-

mente los niveles de salud, vivienda, infraestructura urbana y educación.

- Capital Social - para aceptar o rechazar la tercera hipótesis específica y entender el capital social de cada grupo estudiado, analizando los elementos estructurales y cognoscitivos que contribuyen a la realización de las acciones colectivas para beneficio mutuo. Este índice se contrasta con los niveles de escolaridad, ingreso y condiciones de vida por generación.

## LA MIGRACIÓN CAMPO-CIUDAD

El gran aumento en la cantidad de migrantes indígenas a las áreas urbanas en México. A pesar de los procesos históricos de asimilación, según la Cuenta del Censo Interino 1995, los centros urbanos primarios experimentarían un aumento de por lo menos un 2 por ciento anual en cuanto a la población indígena que mantiene una identidad étnica propia.

Los estudios Urbanos realizados por sociólogos y antropólogos culturales también han documentado vínculos continuos entre los migrantes indígenas y sus comunidades rurales de origen, fuertes flujos de mercancías entre las áreas rurales y urbanas, y una participación continua de los migrantes urbanos en las fiestas y ceremonias rurales. Sin embargo, no se entiende bien la dinámica y persistencia de estos vínculos a través de las generaciones de residentes urbanos. Según las investigaciones, los vínculos comunales basados en la identidad étnica indígena pueden ser un importante recurso para la adaptación de los migrantes rurales a nuevas formas de vida y nuevas relaciones. Hay modos culturales en particular con los cuales los migrantes indígenas se adaptan a las condiciones urbanas que dan forma a sus estilos de vida y establecen nuevas relaciones.

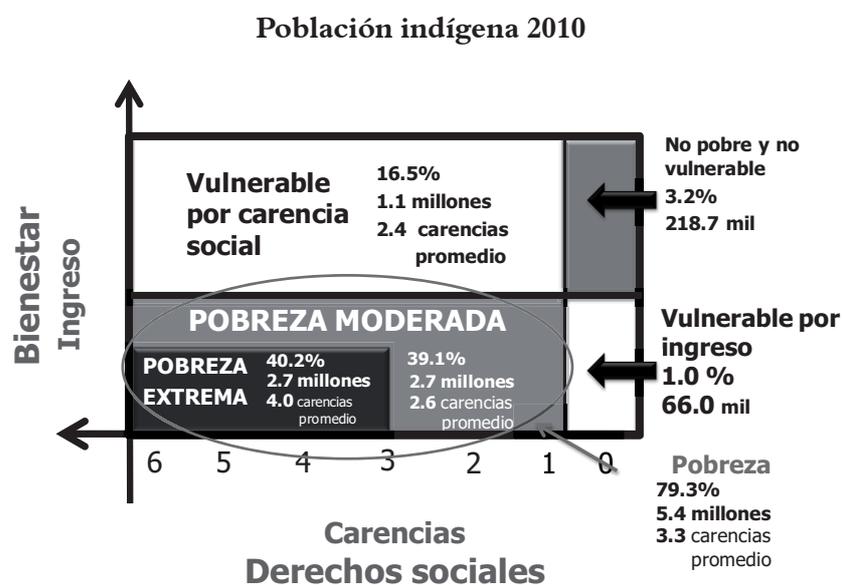
Algunos migrantes dependen de estos lazos comunales por un periodo limitado, a la larga asimilándose a un modo de vida y cultura más individuales. Sin embargo, una cantidad cada vez mayor de migrantes urbanos indígenas están preservando su identidad indígena hasta la segunda generación. Sin embargo, la segunda generación de la población migratoria aumenta su movilidad, trasladándose de un centro urbano a otro en busca de empleos mejor remunerados y mejores condiciones de vida.

Estos patrones de migración han reconfigurado dramáticamente la ubicación y las estrategias de sustento de los pueblos indígenas. La migración indígena aumentó en los años cuarenta con el desarrollo de una economía urbana e industrializada que atrajo a la mano de obra indígena de las áreas agrícolas marginales a las ciudades industriales y las regiones agrícolas comerciales de México y los Estados Unidos. La migración del campo a las zonas urbanas ha continuado, aunada a un aumento en la migración intra-urbana. Esta migración, combinada con la expansión de las áreas urbanas para abarcar asentamientos previamente rurales, ha transformado el patrón de los asentamientos indígenas urbanos: a pesar de la asimilación, no ha habido una reducción importante en la cantidad de personas que se auto-identifican como indígenas entre los habitantes de las ciudades mexicanas.

Los estilos de vida comunales tradicionales del campo rural se están adaptando, evolucionando para satisfacer las necesidades de vida urbana, lo que ha resultado en nuevas organizaciones indígenas. La evidencia de la bibliografía secundaria nos muestra, sin embargo, una persistencia de marginalidad que parece estar relacionada con la falta de lazos verticales que permitan la movilidad social ascendente. Esto se explica por las características diferentes de los trabajadores migrantes que abandonan situaciones de pobreza aguda y que llegan con niveles bajos de capital humano en comparación con los habitantes urbanos establecidos. Los estudios de las actitudes sociales hacia las conductas culturales indígenas indican que los indígenas de las ciudades perciben y experimentan una considerable discriminación, lo que devalúa sus normas culturales.

#### **LA POBREZA URBANA EN MÉXICO: CARACTERÍSTICAS GENERALES**

De acuerdo con las medidas de pobreza basadas en el consumo, tomando datos de la encuesta del INEGI, en 1998 la tasa nacional de pobreza (moderada y extrema) era del 58 por ciento, o unas 58 millones de personas, 36 de ellas del ámbito urbano. Para el año 2010 el CONEVAL registró 52 por ciento de la población nacional en pobreza, según los cálculos preliminares, entre 1999 y 2000 el crecimiento puede haber reducido esa cuenta hasta 2 puntos porcentuales.



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010.

Las principales conclusiones complementarias a la Evaluación de la Pobreza en México del Banco Mundial (1999) sobre las áreas urbanas son las siguientes:

- a) La pobreza urbana se concentra en las ciudades metropolitanas y en las más grandes, donde el establecimiento no planeado de nuevas poblaciones causa serios problemas de infraestructura y vivienda;
- b) La migración rural-urbana e intra-urbana van en aumento, pero la desigualdad urbana aumenta al igual que el desempleo desde 1994 hasta el presente;
- c) En los barrios pobres la violencia ha alcanzado niveles inaceptables;
- d) Es desproporcionada la falta de acceso de los pobres urbanos a los servicios básicos de buena calidad;
- e) Las familias encabezadas por mujeres son las más pobres, debido a la discriminación laboral de género;

- f) La migración temporal hacia el interior tiene impactos negativos en el capital humano en las áreas urbanas;
- g) Ser indígena aumenta la probabilidad de ser pobre en las áreas rurales, pero no en las áreas urbanas; y
- h) Los niños indígenas tienen menos posibilidades que los no indígenas de acceder a los servicios básicos, particularmente de una calidad razonable (los niños de los trabajadores migrantes por temporada corren un mayor riesgo de carecer de acceso a o de matriculación en la educación) y no han podido hacer frente a los elevados niveles de mano de obra infantil, incluso mediante la asignación de subsidios escolares. Los datos urbanos oficiales sobre residentes indígenas se sesga por la falta de datos del censo sobre migrantes que carecen de una dirección formal o de vivienda legal, situación común en las ciudades más grandes y en las ciudades turísticas, así como en las ciudades fronterizas que son un punto de entrada a otros sitios.

Se recolectó información sistemática sobre cinco poblaciones étnicas indígenas (Mayas y Zapotecos) en estas dos ciudades. El tamaño de la muestra y la cobertura geográfica se escogieron con el objetivo de aumentar los datos detallados recolectados en cada sitio del estudio y permitir, al mismo tiempo, las comparaciones entre las dos poblaciones étnicas. En general, los datos de la encuesta de conteo para el censo de 1990 y 1995 son pobres, dada la naturaleza informal o ilegal de gran parte de su vivienda, la situación móvil de los nuevos migrantes, y la posibilidad de que las personas indígenas pueden no identificarse como tales ante el encuestador del censo. Apenas en el nuevo censo de 2000 se incluye información de los censados que se auto-identificaron como indígenas, así como las familias de los hablantes de lenguas indígenas, posibilitando una mejor identificación de la ubicación de las familias indígenas en las ciudades.

La medición de la pobreza realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) permite contar con información de los distintos grupos poblacionales, es por ello que en el marco del Día Internacional de las Poblaciones Indígenas, el CONEVAL informa que en 2010, 5.4 millones de personas hablantes de lengua indígena se encontraban en pobreza, de las cuales 2.7 millones se encontraban en pobreza extrema.

Entre 2008 y 2010 el porcentaje de población indígena pobre pasó de 75.9% (5.3 millones de personas) a 79.3% (5.4 millones de personas).

En el mismo periodo, el promedio de carencias tuvo una disminución de 3.7% a 3.3%. De acuerdo con la medición de pobreza que incluye varios factores, en 2008, 52.8% de la población indígena carencia de acceso a la salud y en 2010 el porcentaje bajó a 37.2%.

Asimismo en 2008, 50.8 por ciento de la población indígena carecía de calidad y espacios en la vivienda y para 2010 esta carencia disminuyó a 42.0 por ciento. En el rubro de servicios básicos de la vivienda, este indicador pasó de 54.3 por ciento a 50.6 por ciento entre 2008 y 2010. En relación con el acceso a la alimentación, el porcentaje de población indígena con esta carencia pasó de 42.3 por ciento a 40.5 por ciento. La carencia de acceso a la seguridad social tuvo una disminución de 85.9 por ciento a 83.5 por ciento en el mismo periodo. El rezago educativo entre la población indígena pasó de 49.9 por ciento a 48.9 por ciento de 2008 a 2010.

**Pobreza según origen étnico, 2008-2010,  
(distribución porcentual)**



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

En el caso del municipio de Minatitlán, el censo ayudó a identificar a una gran porción de población de habla Zapoteca, con trabajo de campo adicional para localizar la ubicación geográfica de estos asentamientos.

Este informe resume los resultados iniciales del análisis de los datos de las encuestas de actitud y con las familias, así como las entrevistas con el grupo de enfoque en el contexto de la bibliografía de apoyo. Puesto que es de esperarse que estos datos pudieran ser útiles para otros análisis, se pondrán a disposición de los investigadores mexicanos en el sitio web del gobierno sobre pueblos indígenas en <http://pacificosur.ciesas.edu.mx/portada.html>.

## LOS ZAPOTECOS DE MINATITLÁN, VERACRUZ

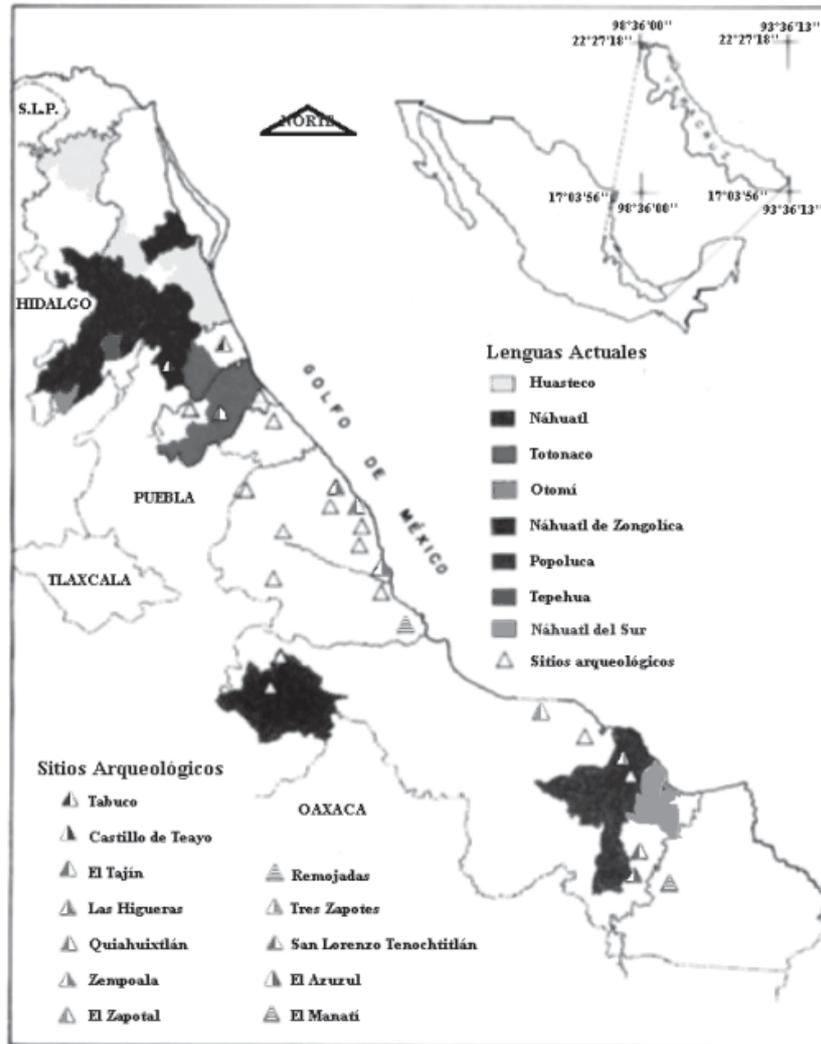
### Datos generales

La ciudad de Minatitlán tiene una superficie de 4.123.91 Km<sup>2</sup> y limita al norte con la ciudad costera de Coatzacoalcos y el municipio de Cosoleacaque, al noreste con Ixhuatlán del Sureste, al este con Moloacán y Las Choapas, al sur con Uxpanapa, y al suroeste con Hidalgotitlán y Jáltipan.

Al municipio lo riegan una abundante red de corrientes fluviales, destacando los ríos Uxpanapan, Nanchital y Coachapan. Cuenta con algunos arroyos y lagunas tributarios del río Coatzacoalcos. Su clima es ecuatorial, con una temperatura media anual de 26.1°C; con lluvias abundantes en verano y principios de otoño, con menor intensidad en invierno, su precipitación media anual es de 2,041mm.

Forma parte de la porción veracruzana del Istmo de Tehuantepec y geográficamente abarca la cuenca del río de Coatzacoalcos. La región es propicia para las actividades agropecuarias y es parte de la rica cuenca de yacimientos petrolíferos, que constituyen el factor principal del desarrollo industrial contemporáneo.

Culturalmente la desembocadura del río Coatzacoalcos es una de las zonas nucleares de las antiguas civilizaciones que florecieron en el continente americano. En ella se encuentran los grandes centros de la civilización olmeca: La Venta, El Manatí, San Lorenzo Tenochtitlán y Tres Zapotes, que conforman la zona metropolitana de esta enigmática civilización que no pocos americanistas consideran como la cultura madre de Mesoamérica.



Su excepcional riqueza natural y el intenso intercambio comercial y cultural con los grupos del altiplano, ligó a esta región del Istmo a los mitos y creencias del mundo mesoamericano, hasta el punto de convertirlo en el propio santuario del supremo Dios Quetzalcoatl. Allí donde está el Tlalocan, como lo designaban los antiguos mexicanos y que quiere decir “Tierra de riqueza, paraíso terrenal”.

Hernán Cortés, propietario de vastas extensiones ístmicas, percibió la importancia estratégica de la región y fue el primer gran promotor ante la corona española del proyecto de la ruta comercial transístmica que, al correr del tiempo se transformaría en el sueño de todos los modernizadores de la sociedad mexicana. A pesar de las características propias de los grupos étnicos del Istmo de Tehuantepec, existen dos tradiciones culturales bien definidas: la del istmo veracruzano y la del istmo oaxaqueño. La primera está integrada por los nahuas y los popolucas, que a su vez comparten rasgos con otros grupos del Golfo de México, como los mazatecos, chinantecos y nahuas de los Tuxtla. También, con los chontales de Tabasco, los mayas de la Península de Yucatán y los de las tierras altas de Chiapas. La tradición cultural del istmo oaxaqueño engloba a los zapotecos, mixes, zoques, tequistlatecos y huaves. En los últimos años ha trascendido la difusión de los rasgos culturales de los zapotecos entre los otros grupos, y también siguen presentes numerosos rasgos de la antigua Mesoamérica.

La región cuenta con una ubicación geopolítica estratégica con respecto a las zonas productoras de hidrocarburos del sureste, razón por la cual se ha construido allí el mayor complejo portuario industrial destinado al movimiento de productos petroleros y petroquímicos del Golfo de México.

La infraestructura ha jugado un papel muy importante en el desarrollo de la región, sobre todo en la urbanización de las ciudades. En 1938 ya existían el Ferrocarril del Sureste y la carretera entre Coatzacoalcos y Minatitlán. En 1950 se terminó la carretera pavimentada del sureste y se reacondicionó el sistema de pangas en el río Coatzacoalcos. En 1951 se inauguró la carretera panamericana, cuyo impacto fue definitivo en la configuración actual de las ciudades, el desarrollo industrial y agropecuario del Istmo de Tehuantepec. En 1957 se inició la construcción del complejo petroquímico de Pajaritos; para 1958 se concluyó la carretera entre Coatzacoalcos y Salina Cruz. En 1962 se acabó de construir el puente que une la carretera y la vía del ferrocarril del sureste. Asimismo, se tendió el poliducto de Salina Cruz a Minatitlán. Se empezó en 1974 la construcción del complejo La Cangrejera y la refinería de Salina Cruz. En 1978 se volvió a anunciar la construcción de un puente terrestre y se consideró que para 1980 estarían funcionando los complejos petroquímicos de La Cangrejera y Salina Cruz.

En 1970, la población del Istmo Veracruzano era de medio millón de habitantes, aproximadamente el 13% de la población total del Estado de Veracruz. El 51% de la población era urbana y el 49% rural. A pesar de

hablar el español, la población rural aún conservaba una fuerte tradición indígena. La cultura de los campesinos indígenas había trascendido entre otros sectores de la población rural y urbana y, en el medio rural como en el urbano, los mestizos tenían gran cantidad de patrones culturales indígenas debido a la interacción constante.

La región fue campo de aplicación directa del proyecto de los liberales por construir una nación, y de permitir un desarrollo capitalista que iba a la par con una ofensiva contra el poder de la iglesia y de las comunidades. Los procesos modernizadores que se iniciaron durante el porfirato (1876-1911), con una legislación favorable al capital extranjero, convergieron en tres sectores privilegiados: los ferrocarriles, la colonización agrícola con nuevas modalidades y la prospección minera.

Como es sabido, el Istmo de Tehuantepec tuvo un lugar de primer orden en el mundo prehispánico. Los conquistadores españoles no tardaron en darse cuenta de la importancia estratégica de la región. El lugar ideal para una ruta comercial entre las naciones del lejano oriente y los países europeos. Desde entonces la idea de establecer una comunicación interoceánica figuró en la agenda de quienes gobernaron el país durante la colonia y el México independiente.

Esta obsesión se convertiría en realidad a fines del siglo XIX con la inauguración del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, que comunicó los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz. La historia moderna del Istmo arranca con este hecho decisivo y a ella se agregaron nuevas tentativas para explotar sus inmensos recursos hidroeléctricos, petroleros, azufreos, forestales, pesqueros y turísticos.

Las políticas de colonización emprendidas especialmente desde los primeros años de vida independiente del país agregaron a la población grupos de migrantes extranjeros que se asentaron en la zona en diferentes épocas. En 1829, se realizó en Francia una campaña para atraer colonos a la región, que fracasó. Después, durante la intervención francesa y el establecimiento del imperio de Maximiliano, llegaron al istmo grupos de italianos y franceses. Más tarde con el Porfirismo, arribaron ingleses, alemanes, húngaros, norteamericanos y libaneses. También se promovió la inmigración de chinos para la siembra de hortalizas, coreanos para impulsar la pesca y filipinos para la siembra de caña de azúcar.

Y desde 1907, con el impulso de las actividades petroleras y la apertura del ferrocarril nacional de Tehuantepec, la migración de oaxaqueños (zapotecas principalmente) fue constante hacia las ciudades del Istmo veracruzano. Más tarde, con la construcción de la carretera del Sureste en 1950, la región se convirtió en un polo de atracción para

los pobladores de los estados circunvecinos y, frecuentemente, de regiones bastante alejadas.

Después de 500 años del arribo de los europeos –tras una historia de despoblación, reubicación y despojos durante la colonia, de intentos de repoblación y explotación de sus ricos mantos petroleros y azufreros e industrialización a base de la petroquímica–, la región es hoy una zona metropolitana integrada por un grupo de ciudades costeras tropicales en cuyo eje figura Coatzacoalcos (370 mil habitantes), Minatitlán (290 mil) y Cosoloacaque (100 mil). El área de influencia de estos centros regionales abarca a otras poblaciones importantes como Agua Dulce, Las Choapas, Nanchital y Jáltipan. Si se consideran además los asentamientos humanos que rodean a estas ciudades, la población de los conglomerados supera al millón de habitantes. Fuera y dentro de estos centros urbanos existen núcleos de población formados por los pobladores originales: nahuas-popolucas, zoque-popolucas, mixes-popolucas y migrantes de otros estados como los zapotecas, y extranjeros que se integraron a la población local, pero que aún conservan algunos de sus rasgos culturales como por ejemplo los chinos.

## **Economía**

La economía de la región es diversa, principalmente los hombres trabajan en la industria aunque también se practica la agricultura, la ganadería de bovinos y el comercio. Las mujeres, particularmente las zapotecas, se dedican al comercio de las industrias caseras como la venta de queso, chocolate, totopos, joyería, cerámica y textiles bordados, así como de los productos de la pesca. Los niños por su parte se vuelven excelentes comerciantes desde pequeños puesto que colaboran con la comercialización de los productos y en otros casos ayudando en el proceso de producción según sea la actividad económica que realicen los padres.

Las actividades económicas de los zapotecos del Istmo destacan entre las de otros grupos de la región puesto que ellos controlan el comercio de alimentos como carne, quesos, joyería de oro, panadería típica de la región, así como actividades productivas de la industria petrolera en donde muchos se emplean como mano de obra asalariada, muchos de ellos sin calificación técnica, aunque actualmente existen profesionistas zapotecos con destacada participación en diversos ámbitos de la sociedad regional.

Los zapotecos del Istmo, mejor conocidos en la región sur de Veracruz como “tecos”, son la etnia más representativa de la parte norte del Istmo de Tehuantepec en el estado de Oaxaca.

En el Istmo veracruzano los zapotecos han extendido su influencia cultural a tal grado que el control comercial de los mercados es compartido con grupos mestizos locales así como comerciantes chiapanecos y poblanos. Un ejemplo de ello lo encontramos en el mercado campesino “Solidaridad” que es uno de los puntos importantes de mercadeo regional en el cual tienen gran participación y estratégicos espacios para el comercio dentro del mismo.

Los nahuas y popolucas son grupos étnicos que tienen presencia antigua como comerciantes, pero estos grupos optaron por viajar cotidianamente desde sus lugares de origen como Pajapan, Barrillas, Cosoleacaque, Chinameca, Jaltipan. Estos comerciantes venden sus productos en las afueras del mismo mercado.

Los zapotecos utilizan su lengua con sus coterráneos, principalmente en los espacios domésticos y en las fiestas familiares. Sin embargo, muchos son bilingües y utilizan el idioma español para mercar con los mestizos. Algunas veces suelen usar el zapoteco en el mercado para ponerse de acuerdo sobre los precios de los productos sin que los compradores puedan percatarse de lo que están acordando.

### **La migración durante el auge petrolero**

Desde antes que ocurriera el fenómeno petrolero han existido migraciones pendulares –de ida y vuelta– de grupos étnicos a la región movidos por motivos económicos y comerciales. Sin embargo, es durante los trabajos de construcción de la industria petrolera en la zona y más tarde con la creación de los complejos petroquímicos en Coatzacoalcos durante las décadas de los años sesenta y setenta, que se genera una intensa oleada migratoria procedente principalmente de los estados de Tabasco, Chiapas, Oaxaca y más tardíamente de Tamaulipas, las cuales contribuyeron a dar el perfil que actualmente tienen las ciudades petroleras de la zona sur de Veracruz.

En el proceso de urbanización de la ciudad de Minatitlán existen importantes factores sociales estrechamente vinculados al fenómeno migratorio, como son:

- a) La migración hacia Minatitlán se ha dado en una primera etapa de manera individual y selectiva, al igual que en Coatzacoalcos. Llegaban primero hombres solos y una vez que aseguraban el empleo y alojamiento hacían llegar al resto de su familia.
- b) El grueso de la migración era compuesto por mano de obra no calificada, de procedencia rural.
- c) El proceso de urbanización de los migrantes campesinos implica conflictos sociales como desintegración y desorganización para la familia, porque debido a los procesos de industrialización acelerados dichas familias han oscilado entre adoptar ciertos patrones culturales urbanos a la vez que pretenden mantener parte de sus patrones culturales tradicionales.

### **Infraestructura**

Actualmente la infraestructura de Minatitlán está conformada por:

- a) Sistema de Agua Potable. Procede de pozos muy profundos; un 75% de la población se beneficia con el servicio, el cual es administrado por la CMAS de Minatitlán.
- b) Drenaje Sanitario. Está construida de tubería y acero. Su descarga final son los canales a cielo abierto y el río Coatzacoalcos.
- c) Drenaje Pluvial. El cual es superficial y se encuentra a cielo abierto.
- d) Caminos y Vialidades. Benefician al 80% de la población, a través de los cuales se accede al 100% de las colonias.

Las rutas de comunicación externas. Se clasifican en:

- a) Caminos vecinales y
- b) Caminos federales.

En el primer grupo se encuentran:

- La carretera a Coatzacoalcos-Villahermosa.
- La carretera Acayucan-Veracruz.
- La Carretera Coatzacoalcos-Salina Cruz

En el segundo grupo están:

- La carretera Coatzacoalcos-Villahermosa, que es una vía importante de comunicación hacia el sureste del país.
- Autopista Minatitlán-Villahermosa, la cual comunica al sureste, centro y el resto del país.

Existen también Puentes y Casetas de cobro, destacando entre ellas:

- Puente y Caseta: Carretera Coatzacoalcos-Villahermosa Km. 3.5, con puente en continua reparación y cuya caseta está ubicada a escasos metros del acceso a la Terminal Marítima del Complejo Pajaritos.
- Puente y Caseta de cobro: Autopista Minatitlán-Villahermosa, la caseta de cobro Paso Nuevo-Minatitlán, sin retorno.

### **Servicios públicos**

- a) Alumbrado: La energía eléctrica cubre el 90% de la población, el alumbrado público cubre un 75% habiendo 4 colonias sin servicio.
- b) Limpia Pública: Si bien cubre un 90% de la población, la recolección es deficiente entre las unidades que llevan los desechos al basurero municipal.
- c) Salud: Existe una delegación del Instituto Mexicano del Seguro Social, del DIF y Cruz Roja, hay también un Centro de Salud, un Hospital de PEMEX y diversas clínicas privadas.
- d) Oficinas de Administración Pública: Existen oficinas estatales de Hacienda y Patrimonio Estatal, una Delegación de Policía, una Comandancia Municipal con 120 elementos, Estación de Bomberos, una Delegación de Tránsito, Agencia del Ministerio Público Investigador, Juzgado Civil y Oficina de la Procuraduría de Justicia estatal.
- e) Comercio: Existen 6 mercados establecidos, 4 mercados móviles, 3 tiendas departamentales y pequeños negocios.
- f) Abasto: Actualmente existe una central de abasto en la localidad.

- g) Educación: Existen 10 escuelas de enseñanza media, 8 de enseñanza superior, un tecnológico y 2 universidades; así como diversas academias comerciales.
- h) Comunicaciones: En la localidad hay una Agencia de Correos, Teléfonos de México con casetas de larga distancia y teléfonos públicos. También existe una sucursal de Telégrafos Nacionales, 3 estaciones de radio local, y los diarios que circulan son el Diario del Istmo, La Opinión, El Liberal y El Sotavento.
- i) Transportes: Hay taxis, servicio urbano de autobuses, transporte escolar, transporte de carga, materialistas, limpia, transporte público federal, una terminal de autobuses urbanos y suburbanos. También hay 2 muelles, así como 2 atracaderos a lo largo de 1 Km. sobre el río Coatzacoalcos, propiedad de Pemex.
- j) Cultura y recreación: Minatitlán cuenta con 2 bibliotecas, la municipal y la de Pemex, y un auditorio de la sección 10. Los espacios de recreación contemplan 6 parques, 2 plazas cívicas y una unidad deportiva, 23 canchas deportivas, un velódromo, 2 gimnasios y un estadio de base-ball.

Existe también una Casa de Cultura, la que actualmente y desde hace 10 años promueve las manifestaciones culturales y artísticas de la localidad, cuyos objetivos son cubrir y fomentar las necesidades de expresión cultural de la localidad, y no excluir a ningún ciudadano que desee participar en las actividades que la Casa de Cultura promueve. Se busca en términos generales que sea un espacio incluyente de todo tipo de manifestación cultural.

La Casa de Cultura recibe apoyos del Instituto Veracruzano de Cultura (IVEC), de becas del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA) y del Ayuntamiento Municipal, además de las aportaciones simbólicas de los alumnos que asisten a los talleres. Dentro de las actividades están las de rescate y difusión del Son Jarocho y talleres de pintura, artes plásticas y técnicas mixtas.

En términos generales podemos afirmar que los zapotecos del Istmo residentes en la localidad basan su economía en el comercio de algunos de productos traídos del Istmo como comida, ropa, utensilios de cocina para la casa, además de ser utilizados como obsequios para las festividades; así como emprendedores comerciantes de ciber-cafés, tiendas de regalos, dulcerías, fondas, etcétera.

## **El trabajo y los oficios**

El trabajo asalariado en PEMEX como obreros también ocupa un rubro importante en las ocupaciones más comunes y su sueldo dependerá de la calificación que tenga el trabajador. Quienes son profesionales técnicos, o poseen un nivel de escolaridad más alto, se emplean como burócratas, ingenieros, abogados, médicos, maestros al servicio de instituciones de gobierno, estableciendo algunos de ellos negocios propios, en puestos administrativos en diversas empresas asentadas en la región. Además, muchos experimentados trabajadores de PEMEX, conocedores de las lides sindicales ocupan puestos políticos y públicos destacando en partidos políticos, así como en el Ayuntamiento Municipal.

Por otra parte, existen muchos oficios derivados de las ocupaciones originales de los zapotecos en su lugar de origen, así como de su experiencia adquirida en el trabajo de la industria petrolera; encontramos los oficios de carpintero, peluquero, sastre, costurera, cocinero, tamalera, cocinera, músico, piñatero, curtidora de frutas como ciruela, nanche, zapatero, partera, heladero, etc. Entre los oficios derivados de la industria encontramos los de pailero, herrero, tornero, y mecánico principalmente.

## **El hogar**

Una familia zapoteca se forma por un hombre, su esposa, hijos e hijas, alguno de los abuelos y quizá alguna tía viuda o soltera, aunque también es muy común encontrar viviendo en casa de los padres a los hijos varones con sus esposas, sea compartiendo la misma casa o construyendo su vivienda en la planta alta o a un costado del mismo terreno. Hay casos en los que si los padres ya son de edad avanzada la casa pasará a manos del hijo que esté a cargo de ellos o hija casada que esté viviendo y cuidando de ellos. Las familias se conforman aproximadamente de 5 a 7 miembros.

## **La vivienda**

Existen varios tipos de vivienda zapoteca, algunas localizadas en la parte céntrica de la ciudad y otras en los alrededores de la ciudad, y un último tipo que corresponde a las viviendas más recientes de familias obreras que habitan las diversas colonias obreras:

- Casa de concreto o lámina de dos aguas, con techo de lámina de asbesto o zinc.

Este tipo de casa consiste en una vivienda cuadrada cuya dimensión varía, con techo semejante al de las casas de teja, tradicionales en Tehuantepec. En la parte del frente puede poseer o no un corredor sostenido por postes de metal o madera, generalmente no posee solar debido al precario espacio que quedó entre una casa y otra en lo que es la parte céntrica, aunque existen casas que poseen uno pequeño.

En su interior las divisiones están marcadas por un librero en el caso de la sala, y un ropero familiar o cortinas en el caso de las recámaras y baños, el servicio sanitario se encuentra en el interior con regadera y excusado. Tienen un espacio como puede ser la recámara de los esposos o la sala para colocar un pequeño altar dedicado a los santos más comunes de la localidad y la región, siendo los más comunes: La virgen de Guadalupe, San Judas Tadeo, La Virgen del Carmen, El Sagrado Corazón de Jesús. Las ventanas pueden ser de madera o hierro con cristal como cubierta, para lavar y tender ropa muchas casas tienen colocada una batea en la parte trasera de la casa y tienden en lo que es el espacio público como son los callejones.

El mobiliario consiste en muebles acojinados estilo occidental, mesa y trinchador de madera para el comedor, sillas de plástico, hamacas, banquitos de madera, mecedoras de madera con asiento tejido, y en casas donde hay niños pequeños poseen cuna y una especie de mecedora hecha con una canasta tejida que cuelga de las vigas del techo en donde colocan al niño para dormir una siesta. Poseen servicio de agua entubada, luz y en algunos casos de teléfono.

- Casa de material con techo de loza:

Estas casas fueron encontradas en lo que son los alrededores de la zona céntrica, como la Colonia del Playón Sur y, aunque sus dimensiones también varían, el modelo que presentan es el siguiente: consisten en un espacio semirectangular o cuadrado, algunas con patio al frente y doble planta, dentro del cual incluso algunas familias establecen talleres de herrería, carpintería, o

pequeñas tiendas de abarrotes. El interior es semejante al tipo de casa antes mencionada. Al igual que el tipo de casa anterior, estas casas poseen pequeños altares familiares en alguna de las recámaras, siendo preferente la de los esposos; el baño se encuentra dentro de la vivienda con servicio de regadera y excusado; las que no poseen patio lavan y tienden su ropa en los callejones variando el estilo y materiales del mobiliario utilizado, de acuerdo a las posibilidades económicas de la familia. Entre el mobiliario apreciamos muebles de sala estilo occidental, mecedoras de madera, mesa y trinchador de madera de imitación estilo provenzal, camas de madera con colchón, en el lugar del clóset hay tubos de metal que sostienen la ropa colgada o cómodas de madera. Entre los aparatos eléctricos encontramos estufas, licuadoras, refrigerador, planchas, estéreos o minicomponentes, ventiladores, videocaseteras, grabadoras, etc. Poseen también servicios de luz, agua entubada y teléfono la mayoría.

- Casas para trabajadores de PEMEX:

Este modelo corresponde a las casas de colonias como la Insurgentes Norte o Las Delicias, en donde residen familias zapotecas y también familias de orígenes diversos tales como veracruzanas, michoacanas, tamaulipecas, etcétera.

Estas casas son un rectángulo de dimensiones espaciales, construidas con material y techo de loza, las divisiones interiores son marcadas por puertas de madera, poseen sala y comedor en un mismo espacio, marcada la división por los muebles de la sala en general; cocina, baño y tres recámaras con puerta. En este tipo de casa también se pueden apreciar pequeños altares dedicados a San Judas Tadeo, San Miguel Arcángel, la Virgen de Guadalupe, San Nicolás de Bari, y otros santos originarios de la región del istmo de donde proceda de la familia en cuestión. Además cuentan con doble patio, uno situado al frente de la vivienda el cual es mas amplio y ocupado como cochera, jardín o para ampliar la casa con miras a construir otra recámara, a su vez el patio trasero se ocupa para lavar y tender ropa, así como para mantener algún perro guardián o acumular trebejos de la familia. Cuentan con los servicios públicos mencionados anteriormente así como sistema de cable.

El mobiliario de este tipo de casa principalmente es similar al anterior, encontrando en algunos casos clóset para guardar la ropa. Entre los aparatos eléctricos predominan licuadoras, refrigeradores, estufas, televisores, videocaseteras, minicomponentes o estéreos, ventiladores, grabadoras, aparatos de video juego para niños en algunos casos, algunas casas poseen aire acondicionado sin ser de uso generalizado.

- Casa de palma:

Consiste en una casa rectangular de gran tamaño con doce horcaduras que sostienen un gran tejado de dos aguas, hecho de paja. Las paredes están hechas de una mezcla de zarzo y argamasa. Puede tener una pequeña ventana y una puerta al frente. Este tipo es visible en los estratos bajos.

### **Vida cotidiana**

Un día en una familia obrera (zapoteca) normalmente inicia cuando la esposa y el esposo despiertan temprano, entre 5 y 6 de la mañana; ella generalmente un poco antes que él para alistarle su ropa y el lonche que llevará al trabajo; mientras, él toma un baño, se arregla y acaso tome una taza de café u otra bebida que le reanime antes de partir rumbo a la parada de autobuses que le llevará a su trabajo. Si están en la etapa de crianza de los hijos, generalmente la mujer después de preparar el bastimento de su esposo se encarga de atender a sus hijos: preparar mamilas o dar pecho; para los más grandes hacer el desayuno y arreglarlos para llevarlos a la escuela, esto también para el caso de hijos mayores que trabajen o estudien fuera de Minatitlán. Muchas madres confiando en la seguridad que tendrán sus hijos a bordo de los microbuses que salen de las colonias sólo los encaminan a la parada de autobús, ahí esperan a la vez que comentan con otras madres sobre las tareas escolares de los chiquillos o algún evento relacionado con la colonia hasta que ven venir al microbús y suben a los niños no sin antes echarles la bendición. Por su parte, las mujeres que viven en el centro no tienen que caminar mucho para llevar a sus hijos ya que la mayoría de las escuelas están ubicadas en esta zona. Las que no viven cerca del centro pero donde tampoco pasan camiones, mandan a los hijos menores con los más grandecitos o se encargan ellas mismas de pasar a dejarlos.

De regreso a casa algunas pasan al mercado en donde sucede el ritual cotidiano de las compras para el desayuno y almuerzo, amén de saludar a todas las comadres, amigas, familiares, etc., prolongando algunas su ida al mercado, pues este espacio es parte importante de la vida social de las mujeres zapotecas.

Quienes se encuentran ya liberadas de las obligaciones de los hijos y del horario de trabajo del esposo, sea por ejemplo que esté jubilado o tenga un trabajo donde se incorpore más tarde –como oficina o comercio establecido– se levantan un poco más tarde –entre 6 y 7 a.m.; mientras ella calienta un poco de café, él puede estar dormitando frente al televisor a la vez que escucha las noticias, o leyendo alguna novela de vaqueros, de policías o el diario. Cuando el café está listo lo toman con un pan, dejando la hora del desayuno para media mañana.

Después de ello, el esposo se cambia de ropa y se prepara para ir a sus labores, o en caso de ser jubilado prolonga un rato más su permanencia en casa y un poco más tarde sale hacia el centro o al departamento de jubilados de PEMEX para conocer las nuevas de la vida sindical, resolver algún trámite, saludar a los conocidos e intercambiar opiniones o recuerdos sobre su trayectoria en la compañía, el sindicato o simplemente platicar sobre la familia, la vida política y las novedades en la región. Camino al parque, sindicato o los puntos de reunión más comunes de encuentro, como son los quicios de algunas casas céntricas, es frecuente ver a los hombres detenerse a saludar a sus conocidos que no son pocos por cierto.

Sea que hayan salido a comprar al mercado o estén en casa al cuidado de algún hijo, las mujeres tan pronto se desocupen de despedir al esposo o hijos en edad escolar se disponen a lavar los trastes, limpian la casa, las que tienen hijas solteras o hijos homosexuales frecuentemente son ayudadas por ellos. Si hay ropa que lavar lo hacen ya sea en lavadora o a mano, aunque la mayoría posee una lavadora; el lavado de ropa se realiza de dos a tres veces por semana ocupando alrededor de tres horas.

Alrededor de las once de la mañana las mujeres y los hombres que están de regreso en casa hacen un alto en sus labores para tomar el desayuno; los alimentos consumidos por las familias reflejan el amalgamamiento de las tradiciones gastronómicas de Veracruz, Tabasco y Oaxaca, principalmente así como la influencia de la dieta extranjera a base de cereal de marca comercial aunque no es predominante. Así vemos que en las mesas familiares desfilan exquisitos antojitos veracruzanos como empanadas de carne o queso con salsa roja, plátanos fritos rociados con

crema y queso de Chiapas, o fritos a la manera tabasqueña que consiste en freír el plátano macho verde con sal –en Cuba a estos plátanos se les conoce como “tostones”–, huevos en todas las formas, carne de Chinameca acompañada de frijoles caldosos y tortillas, tamales de mole estilo istmeño, etc., aunque hay quienes acostumbran desayunar el guiso que quedó del almuerzo del día anterior. Las bebidas preferidas son el café, champurrado o atole cuando es tiempo de frío y leche, agua de sabor o refresco en tiempo de calor. Un aspecto que resalta en la alimentación istmeña sea oaxaqueña o veracruzana es que son desayunos energéticos y para algunos forasteros resultan pesados ya que son a base de harinas y la mayoría son fritos.

Terminado el desayuno algunas mujeres disponen de tiempo para salir a platicar con alguna vecina y enterarse de las nuevas en la localidad –estas ocasiones así como las idas al mercado y al parque son aprovechadas para charlar en zapoteco– comentar sobre sus actividades en alguna organización donde participan como por ejemplo su incursión en alguna mayordomía, el patronato de alguna iglesia, las organizaciones de mujeres dentro de partidos políticos como el PRI local, etc. La vida social tanto de mujeres como hombres en Minatitlán es muy intensa y está basada en relaciones de reciprocidad tanto con la familia como con compadres, amigos, incluso vecinos. Los hombres por su parte también utilizan el zapoteco en sus encuentros casuales con los amigos, algunos aprovechan para hacer chistes de situaciones chuscas o recordar los ya conocidos por todos.

Hacia el medio día, las mujeres comienzan nuevamente el movimiento en la cocina para preparar los alimentos del almuerzo; nuevamente vemos que la confluencia de las diversas tradiciones gastronómicas sureñas se combinan. Se puede percibir alrededor de las dos o tres de la tarde el humeante olor a caldo de res con verduras conocido en la región como “puchero”, mondongo, moles istmeños, carnes de res o cerdo guisadas con recaudo de tomate y otras especias, pollo frito o en caldo con arroz, frijoles caldosos, barbacoa, salchichas fritas con diversas verduras, tasajo, cecina, pescados en caldo o fritos, carne de cerdo, chicharrón en salsa, etc. Para beber prefieren agua de sabor o refrescos. Después de comer mientras la mujer lava los platos, los demás miembros descansan sobre sus hamacas una siesta para reanudar sus actividades por la tarde después de las cuatro. Cuando la madre se desocupa, se dispone a descansar al igual que los demás y un poco después se alista para ver telenovelas y los famosos “talk shows” o reunirse con las demás miembros de la agrupación a la que perte-

nezcan. Muchas mujeres aunque sus esposos tengan trabajo se dedican a vender productos como ropa tradicional, joyería, o realizan tandas para ayudar a complementar el gasto familiar; si están próximas a participar en alguna mayordomía de la localidad, aprovechan cualquier salida durante el día para pasar por casa de sus familiares o amigos que les ayudarán para ir haciendo los preparativos. Hacia el atardecer, muchas mujeres llevan a sus pequeños hijos al parque a socializar con otros chicos.

Debido a que Minatitlán se considera así misma como una población progresista, los “web café” ocupan actualmente un sitio importante entre su juventud y los jóvenes zapotecos no escapan a este atractivo, así vemos que por la tarde hay quienes eligen el parque para encontrarse con sus conocidos, o se instalan frente a algún negocio que ofrezca los servicios de Internet, también se les puede encontrar en la casa de cultura tomando algún taller plástico, aunque son los menos.

Al anochecer muchas mujeres colocan afuera de su casa o en los callejones donde viven expendios de antojitos típicos como tlayudas oaxaqueñas y las típicas empanadas veracruzanas las que son preferidas por la población. Dentro de las casas algunas familias aprovechan a platicar sobre los acontecimientos del día, aunque en muchas de ellas reina la programación televisiva. Hay muchas familias de obreros que poseen sistema de cable, por lo que optan por ver canales que proyectan películas, noticias, etc. Muchos zapotecos no acostumbran a cenar y si lo hacen prefieren cosas ligeras como café, algún tamal o antojito, sandwiches y un vaso con leche, los muchachos a veces compran tacos, hot-dogs o esquites. Terminada la cena frugal se dirigen a ver un rato más de televisión, reparar alguna tarea y más tarde a dormir.

Los fines de semana muchos que viven en el centro aprovechan para visitar familiares que viven en las colonias y viceversa, muchos van a fiestas o a hacer paseos por Coatzacoalcos.

## **Ciclos vitales**

### ***El nacimiento***

Tradicionalmente la mujer zapoteca ha venido teniendo sus hijos con la ayuda de una partera. En la actualidad y en parte debido al servicio médico que las esposas de trabajadores petroleros tienen en

el hospital de PEMEX, esta práctica se combina algunas veces con la asistencia de parteras previo al nacimiento del bebé; en casos donde la mujer no sea derechohabiente de PEMEX recurre a clínicas de maternidad en la localidad.

Una vez conocido el embarazo las mujeres recurren a una revisión ginecológica sea en el hospital de PEMEX o en consultorios particulares, también cuando el embarazo está algo avanzado algunas jóvenes por sugerencia de la madre recurre con alguna partera para que le acomode al bebé en caso de tenerlo mal colocado, aunque esta práctica no es tan generalizada como antaño; lo que sí es más común dentro del periodo de gestación es que frecuentemente las embarazadas colocan –por sugerencia de algún familiar o vecina– un listón rojo alrededor de su estómago para proteger a su hijo de malformaciones como el labio leporino a causa de los eclipses. Si la futura madre no tiene viviendo en la misma ciudad a sus familiares cercanos, es común que su madre o alguna hermana venga del Istmo y le acompañen durante el tiempo necesario mientras se recupera si se le presentara algún problema como amenaza de aborto, etc. Si tiene familiares en la localidad es frecuente que se preocupen por saber cómo va evolucionando su embarazo. En general si la mujer va desarrollando un embarazo normal es común que tome vitaminas y algún complejo alimenticio. Los ultrasonidos son estudios ginecológicos que las mujeres por recomendación médica han adoptado sin representarles conflicto aunque muchas prefieren no saber el sexo de su hijo pues están a lo que Dios les envíe.

Cuando llega el momento del alumbramiento el esposo toma parte activa en el acompañamiento y trámites de hospitalización de su esposa, si es en el hospital de PEMEX o en una clínica particular si no es derechohabiente; también hay casos en que los bebés son alumbrados en la Cruz Roja. Al nacer el hijo se extrae la placenta de la mujer; mientras el bebé es limpiado de mucosidades, bañado y arropado para darle el pecho o biberón si es que la madre estuvo tomando medicamentos durante la gestación. Después el alumbramiento en el hospital, a la madre se le asea y alimenta con gelatina, jugos y algún consomé de pollo, dejando el baño para el día siguiente. Estando en casa, las comidas calientes como el consomé, caldo de res con verduras es lo preferido y agua de frutas. El padre acostumbra regalar chocolates entre sus amistades si es niña o puros si fuera niño para celebrar su nacimiento. Por su parte la madre o alguna hermana de la parturienta se trasladan desde el Istmo para auxiliar a la madre en los cuidados iniciales del recién nacido. Si el niño nace por cesárea la recién parida no dura más de dos días en el hospital cuando ya es

trasladada a su casa para convalecer del alumbramiento. Las mujeres acostumbran guardar un trozo de cabello y el ombligo seco del bebé como recuerdo. Al buscar el nombre algunos deciden poner nombres zapotecos o en español, predominando los últimos. Si el niño enferma de cólicos se les da algún té de manzanilla o canela, el de anís para el empacho y algunos atoles ligeros de arroz para complementar su alimentación.

### ***El matrimonio***

La celebración del matrimonio en Minatitlán al igual que otros eventos del ciclo vital combina costumbres tradicionales del Istmo de Tehuantepec con influencia de elementos modernos.

De igual manera, el culto istmeño a los muertos tiene la misma importancia para la comunidad católica residente al igual que en otras partes de lo que fue el área mesoamericana. La siguiente información se extrajo de un relato sobre el servicio o ritual que siguió a la muerte de una persona adulta en Minatitlán.

### ***La muerte***

Una vez confirmada su muerte los familiares llaman a los servicios de una funeraria, si el difunto tiene deudas que vendrán de lugares lejanos lo preparan con formol para que resistan algunas horas más sin descomponerse.

Mientras, en la casa hay actividad; se llama a los familiares y amigos más cercanos para comunicarles el deceso. Los familiares, amigos, comadres y vecinos por su parte, y sin que se lo requieran, brindan su ayuda en la casa: despejan el área donde se va a velar al muerto colocando sillas, preparando café, ayudan a arreglar la casa para recibir a los familiares que vienen de fuera, obsequian flores, café o tamales para la velación. Por su parte los familiares más cercanos avisan a otros familiares, realizan las diligencias de la funeraria, deciden donde se le va a sepultar y la hora en que se hará. Dependiendo a que hora murió es que determinará su familia cuanto tiempo le van a velar, no pasando generalmente de dos días y medio.

Los servicios de funeraria en Minatitlán incluyen ataúd, cuatro lámparas que asemejan cirios, floreros de metal, la base para colocar el ataúd y una pantalla de tela terciopelo en colores oscuros, puesta detrás del ataúd,

en la que se coloca una cruz grande de metal con el Cristo crucificado a la altura de la cabeza del difunto.

Mientras se acomoda el ataúd algunos parientes que van llegando colocan flores al frente y costados del ataúd, debajo del mismo se coloca un incensario con copal. Si el trabajador era jubilado de PEMEX se le envía una corona de flores por parte de sus ex-compañeros realizándole guardias de honor. Si el difunto perteneció a la Sección 10, la misma le daría un camión para transportar a sus familiares. Si el difunto era socio de alguna sociedad istmeña de Oaxaca igualmente se le envía una corona de flores acudiendo algún representante de esta asociación al velorio. A veces se contrata una banda de música para acompañar al sepelio. Algunas canciones entonadas son Rosas Blancas, Las Golondrinas, La Última Palabra.

Posterior al sepelio se celebran rezos a los nueve y cuarenta días, a los siete meses y al cabo de un año. Después de cada rezo se reparte comida entre los acompañantes. Para estas ocasiones algunos vecinos se organizan para ofrecer algo de comer cada día de los nueve que duran el novenario, al término del rosario del noveno día se ofrecen tamales. A los nueve días se hace el levantamiento de la cruz a media noche, eso se hace para despedir el espíritu del difunto que entonces pasará a otro plano.

La gente antes tomaba y jugaba baraja durante los velorios para no dormirse. Colocaban mesas y se ponían a jugar algunos tomando café con piquete. Las mujeres por su parte acostumbraban jugar lotería o cábulas. Ahora sólo acompañan un ratito, se les ofrece café, pan, galleta, el que se queda más tiempo se le da más café para que resista el desvelo.

## **La indumentaria**

La indumentaria zapoteca-istmeña, principalmente la femenina, es un despliegue de creatividad, colorido y fusión evolutiva de la usanza indígena precolombina del “bizúdi” o enredo –pieza básica istmeña la cual se usaba con el torso descubierto– e influencias traídas con la conquista española desde tierras lejanas como China y Filipinas: el bordado de flores y el olán blanco, muy semejante a los usados en Holanda, pero esto último no está confirmado como influencia de la tradición zapoteca.

Las telas usadas varían según sea el tipo de traje y la ocasión. En la indumentaria desfilan una serie de telas que van de lo sencillo a lo suntoso, destacando los algodones, la seda, el terciopelo, la muselina, ahora

en desuso pues se traía de Francia para el consumo del mercado istmeño; así como cierto tipo de algodón proveniente de Manchester, Inglaterra, utilizado para elaborar huipiles, que son especie de blusas cuadradas con cuello de ojal y sin manga utilizado comúnmente por la mujer istmeña en su indumentaria tradicional.

El uso de estas telas ocurrió probablemente en la época porfirista donde se promovió la importación de la moda europea, principalmente francesa, que los zapotecos adinerados en franco desafío al clima tropical introdujeron en su vestimenta.

En la actualidad, la vestimenta femenina tradicional de las mujeres zapotecas se reserva en su mayoría para las fiestas como mayordomías, lavados de olla de mayordomías, lavados de olla de quince años, de bodas, coronaciones de reinas de las sociedades de mayordomías, principalmente. De hecho las jóvenes y adultas zapotecas en Minatitlán han adoptado la moda a la usanza occidental y la combinan con el uso de la vestimenta tradicional en los eventos mencionados. Por su parte, las mujeres principalmente comerciantes en el mercado o apostadas en las calles céntricas y quienes viajan continuamente al Istmo aún usan ropa de uso cotidiano tradicional como en el Istmo. Este traje se conforma por las siguientes prendas: utilizan un fondo completo blanco o de otro color por debajo de una amplia y larga falda que llega al suelo con olán de la misma tela, esta falda se conoce como “rabona” o “bisu’di”, está hecha de una variedad de nylon en colores vibrantes lisos o estampados.

La blusa diaria se conoce como huipil en toda la región y consiste en una sencilla blusa cuadrada corta con orificios en el cuello y brazos. La parte de percal es para absorber la transpiración y cubrir el cuerpo, encima lleva tela tipo satín o telas más sencillas, algunas son de nylon estampado. Pero conservando los motivos o estampados o lunares. Los colores de los huipiles no han variado mucho: púrpura azules, rojo y bermellón. Las acompañan con huaraches o chancas de hule.

Esta indumentaria la usan mujeres menores de cincuenta años. Las ancianas usan faldas amplias al tobillo, atadas a la cintura por cinturón con colores oscuros y su huipil es más corto que el de las jóvenes. La joyería de oro consiste en aretes de moneda de oro de diferentes dimensiones, así como arracadas de oro y coral.

La indumentaria de los hombres no posee ninguna característica particular ya que está totalmente occidentalizada y es la del común de la región, a excepción de los días de fiesta que usan guayabera blanca y pantalón oscuro.

## LOS ZAPOTECOS EN MINATITLÁN: LAS COLONIAS

La zona de asentamiento de los recién llegados fue hacia el norte y noreste del río Coatzacoalcos circundando las instalaciones petroleras y en pleno monte. Su presencia se hizo evidente en los lugares donde se asentaron. Formaron barrios que se identificaban con sus costumbres, vestidos, idiomas, comida, formas de vida, fiestas. Es probable que a principios de siglo se realizaran mayordomías, fiestas modestas debido a la poca población inmigrante, aunque la costumbre siempre caminó en el sentido de mantener a toda costa la tradición. Otro grupo que compartía ciertas similitudes fue el de los chilapeños procedentes también de Oaxaca pero de la zona mixteca. Ellos llegaron por los años 40 y se ubicaron en la colonia Obrera, cerca de la refinaría, en casas construidas de adobe.

Fue entonces cuando sus manifestaciones culturales y prácticas empezaron a ocupar un espacio que sólo incluía a los zapotecos, convirtiéndolo en un espacio cerrado; excluyente para los minatitlecos. Todos sus elementos contrastaban con los de los extranjeros, chinos, ingleses, estadounidenses y paisanos. Los extranjeros como los chinos y sirio-libaneses, se instalaron en la zona cercana al malecón. Los primeros se hicieron restauranteros y los segundos establecieron tiendas.

Hay relaciones de parentesco directo y político, que en su momento ayudaron a mantener e insertar a los inmigrantes en el entramado social minatitleco. Se es reconocido en tanto se pertenece a una familia y a una comunidad; en la familia el cuidado de sus integrantes cambia durante el ciclo de vida; los niños son atendidos y educados por sus padres, pero cuando estos son ancianos los hijos tienen que ver por ellos independientemente de las responsabilidades y estatus que tengan.

Los gastos económicos se comparten entre los cónyuges. Cuando la mujer se dedica al comercio, su ingreso se dedica al gasto diario y el del esposo a los gastos mayores. En caso de no ser así, ella recibe el dinero del esposo y lo administra. La mayoría de los hombres trabajan en la industria petrolera y las mujeres en el comercio local.

Actualmente las colonias que concentran a la mayoría de la población zapoteca son La Cuauhtémoc, La Obrera, La Gravera o El "Juchitán Chiquito", Insurgentes Norte y Díaz Ordaz.

En estas colonias zapotecas se han acondicionado servicios similares a los del Istmo: molinos, carnicerías, verdulerías, instalación de locales móviles y fijos con la venta de determinados productos; múltiples puestos en el interior de las viviendas, con el trato de cordialidad y diálogo.

go, con las formas de comunicación mediante señas o medias palabras, además del uso del zapoteco.

Esta recreación debe entenderse como parte de una dinámica más amplia de dar continuidad a sus costumbres y tradiciones en un ámbito distinto al tradicional, lo que implica tener que acoplarse y realizar su reproducción cultural con los medios existentes.

Como ya se mencionó, los zapotecas están organizados en familias extensas, y en el caso que la casa paterna resulte insuficiente para las nuevas familias formadas por los hijos, se compran un terreno en las nuevas colonias ubicadas en la orilla de la ciudad como la Fragua o la Díaz Ordaz, donde prácticamente vive la primera generación de zapotecas nacidos en Minatitlán. Desde otra perspectiva, la presencia zapoteca también se deja sentir en tanto una colonia lleva el nombre de un exlíder petrolero de origen zapoteca: Sebastián Guzmán Cabrera.

Existen también numerosos oficios que son desempeñados por aquellos que no trabajan en PEMEX. Así, se realizan trabajos de joyería, costura, dibujo, herrería, panadería, sastre y otros oficios en pequeños talleres que existen en las diversas colonias. También, dentro de los zapotecos existen aquellos que se desempeñan profesionalmente como doctores, licenciados, contadores, electricistas y demás que ofrecen sus servicios de manera particular y maestros que trabajan en alguna institución educativa.

Como ya se ha señalado, un 75 por ciento de las personas que habitan las colonias zapotecas cuentan con los servicios básicos como red de luz eléctrica, agua potable, pavimentación y servicio urbano, aunque con algunos problemas de basura y contaminación por su cercanía a las plantas de refinación y petroquímica.

La mayoría de los habitantes coinciden en que dos de los problemas que tienen en sus colonias son la falta de seguridad, pues se han incrementado los robos y asaltos en todas las colonias de la ciudad, y el desempleo, por el cierre de varias industrias en la región como la azufrera panamericana, Celanese, Teresfalatos Mexicanos y otras. De igual manera la falta de centros recreativos y deportivos son percibidos por los habitantes como necesarios para el buen desarrollo de los niños y los jóvenes en comunidad.

Casi todos tienen a un padre o un familiar en el norte de país trabajando ya que en la región se ha incrementado el desempleo. Los lugares elegidos por los migrantes son las ciudades de Ciudad Juárez, Tijuana, Chihuahua y Sonora en territorio nacional, y Chicago, Atlanta y los Ángeles en los Estados Unidos.

## Las mayordomías

Desde que se empezaron a celebrar en la región las mayordomías zapotecas, éstas han seguido en términos generales un mismo patrón de organización y ha sido un importante medio para su reproducción cultural e identitaria. Su desarrollo gira en torno a una fecha central indicada en el calendario de santos o santoral que corresponde a un santo patrón. Se requieren de amplios preparativos y de múltiples participantes que entran en escena desde por lo menos un año antes. Aquellos que patrocinan y encabezan la fiesta son los mayordomos que pueden ser un matrimonio, una viuda acompañada por su hijo o algún familiar y, en algunos casos, un homosexual ya sea hombre o mujer que son quienes asumen su responsabilidad públicamente ante los directivos de las sociedades istmeñas y el grupo de migrantes de donde son originarios y que, al término de la fiesta, harán entrega de esta responsabilidad a su sucesor.

En Minatitlán la sociedad Juchiteca de San Vicente Ferrer fue una de las primeras en contar con una estructura organizativa: Presidente, Vicepresidente, Secretario, Subsecretario, Tesorero y 6 vocales que se renovaban anualmente. Organizaban anualmente la mayordomía, elaboraban las invitaciones donde se establecía de qué sociedad se trataba, eran repartidas entre la comunidad residente y se enviaban a otras sociedades locales como regionales.

En términos generales, se puede decir que le corresponde al mayordomo realizar ciertos rezos y cambiar las flores del santo todo el año y, en lo que toca a la fiesta, debe cubrir los gastos en que incurran sus auxiliares, pagar a los músicos, alimentar a sus invitados, a los directivos y embajadoras de otras mayordomías y autoridades, y a todos los participantes; adornar el interior de la iglesia y salón, proporcionar las velas, el incienso, los juegos pirotécnicos, la música y demás; aunque, sus funciones varían según la comunidad o la fastuosidad de la celebración.

Una vasta red de relaciones sociales de reciprocidad que involucra a varias familias emparentadas mediante vínculos matrimoniales, de alianzas, compadrazgo y de amistad entran en funcionamiento. Madrinas y capitanes, ayudantes y demás, se buscan y eligen entre sus más cercanos familiares y amigos.

Como en el caso de la Sociedad Mutualista Ixtaltepecana, constituida formal y legalmente en asociación civil en 1980, y que lleva por lema "Por la conservación de las tradiciones zapotecas", sus orígenes datan de 1935 cuando sólo aglutinaba a un grupo de personas que celebraban anualmente la mayordomía en honor a la Virgen de la Natividad. Muchas de

las asociaciones istmeñas como las de los Espinaleños, Juchitecos, Ixtepicanos y demás, han seguido esta normatividad; es decir, la constitución de una organización más amplia que asegure no nada más la celebración de la mayordomía al santo patrón sino otras actividades de ayuda mutua y recreación. En el caso al que nos referimos, dicha sociedad tiene entre sus objetivos:

- a) Fomentar entre sus asociados las costumbres y tradiciones zapotecas.
- b) Organizar festividades folclóricas rememorando la tradición e idiosincrasia del pueblo zapoteca.
- c) Fomentar entre los socios y sus familiares reuniones de carácter social y cultural.
- d) Obtener un inmueble adaptado como Centro Social para el desarrollo de las actividades propias de la asociación.
- e) Celebrar toda clase de contratos y convenios con cualquier autoridad judicial o administrativa, con las asociaciones de la misma índole radicadas en la región y en cualquier particular, para la realización de los objetivos de la misma.
- f) La creación de un fondo de defunción para salvaguardar los intereses de la familia.
- g) Extender los beneficios anotados en el inciso anterior a la población en general.

Uno de los requisitos para ser miembro de la organización es ser originario de alguno de los pueblos del Istmo de Tehuantepec (del oaxaqueño) con residencia en esta ciudad, pagar puntualmente sus cuotas, asistir puntualmente a las asambleas con derecho a voz y voto que convoque la mesa directiva y ser propuesto para ocupar algún cargo en la junta directiva. Cualquiera que lo solicite puede ser socio, previa aprobación de la asamblea o consejo directivo, así como perder su carácter de socio por incumplimiento del pago en su cuota, violación del estatuto o mala conducta.

Básicamente una mayordomía zapoteca suele dividirse de la siguiente manera:

- VELA o BAILE DE GALA. Se realiza con una semana de antelación a la mayordomía.

- CALENDAS. Desfile inaugural que marca el inicio formal de las actividades.
- CONVITE DE FLORES y REGADA DE FRUTAS. (*Guendarire? Guie*) (En el caso de algunas sociedades istmeñas como los Ixtaltepecanos celebran el paseo del toro vivo).
- FIESTA GRANDE. La dedicada al Santo Patrón o Virgen que se divide en tres momentos: las mañanitas en la madrugada del día de la celebración del santo; misa que se efectúa al medio día en la capilla del santo o Iglesia; la fiesta que se realiza al término de la misa y que se lleva a cabo ya sea en la casa del mayordomo, el salón social de la sociedad encargada o en un salón alquilado.
- LAVADO DE OLLA. Baile que se celebra al día siguiente en la tarde en la que se anunciará al mayordomo entrante que organizará la fiesta el siguiente año y dará una vuelta a la pista del salón, acompañado de su pareja y de los mayordomos salientes para que la comunidad lo conozca. (En algunos casos, como en Nanchital, el cambio de mayordomía se realiza el día del festejo del santo).

Existen algunas actividades que se realizan durante el año y que forman parte fundamental del ceremonial zapoteco como:

- LA LABRADA DE CERA o RECIBIDA DE CERA. Es la primera actividad formal de los mayordomos, que consiste en recibir de los mayordomos salientes el pabito que se usará para elaborar las velas o, como es el común de las sociedades, recibirlas ya hechas y que serán usadas en la fiesta. Esto se realiza con seis u ocho meses de antelación. La fecha es fijada en común acuerdo entre la directiva de la sociedad y los mayordomos.
- REZOS. Se realizan uno por mes durante el año; el día en que corresponde la celebración al santo.
- ROSARIOS. Estos se efectúan durante el mes que corresponde a la fecha de la celebración y son realizados diariamente por una familia diferente hasta llegar a la fecha de conmemoración. En los rosarios cada familia se compromete a ofrecer comida y bebida a quienes los acompañan para tal fin.

La mesa directiva de las asociaciones istmeñas está compuesta generalmente por un Presidente, Vice-Presidente, Secretario, Pro-Secretario, Tesorero, Pro-Tesorero, Vocales (varía el número), Comité de honor y justicia, Comité de damas, Comité de festejos (a veces hay presidente y vocales como en Nanchital) y Comités de vigilancia.

La directiva posee la legítima representación de la asociación, está obligada a dar cumplimiento a las resoluciones de la asamblea y tomar determinaciones de cualquier índole de acuerdo con los estatutos y lineamientos de la asociación. La función de éstas, regularmente, es por dos años y sus miembros pueden ser reelectos.

La mayoría está compuesta por hombres y mujeres de más de cuarenta años que han sido mayordomos o han ocupado algún cargo en la asociación cuya función primordial es encabezar, dirigir y organizar los detalles del ritual y hacer cumplir las reglas de etiqueta. También se integran jóvenes de 28 a 30 años de edad que demuestran su interés y participación en las actividades de la asociación.

Aunque formalmente no existen, como en el Istmo Oaxaqueño, las figuras del *Xuaana* que constituyen la autoridad máxima y el principal que formaba parte del consejo de ancianos, existen personas mayores o ancianos que no forman parte de las directivas, pero a los cuales se recurre en busca de consejos y asesoría cuando se requiere.

Los fondos para el sostenimiento de la Asociación proceden de las aportaciones de los socios que consisten en un pago de cuota de inscripción de quinientos pesos y una cuota mensual de cincuenta pesos. De igual manera se pueden fijar cuotas extraordinarias cuando la Asamblea General lo apruebe o modificar las cuotas de inscripción o mensual cuando se requiera. Otros recursos se obtienen a través de donativos y la realización de otras actividades que, como en el caso de los Ixtaltepecanos y otras sociedades, obtienen por la renta de su Salón Social para diversos eventos sociales como bodas, quince años, bautizos, etcétera.

Los Ixtaltepecanos están orgullosos de su salón y se jactan de ser –sino el mejor– uno de los mejores de la región. Aunque reconocen que la ayuda prestada por uno de los líderes del sindicato petrolero, Sebastián Guzmán Cabrera, nativo de un pueblo de Ixtaltepec, coadyuvó en tal anhelo.

En la estructura actual de la organización ceremonial de la región, como en Tehuantepec, el matrimonio de mayordomos es la figura central. Se ofrecen por decisión propia, para pagar alguna promesa o el santo se aparece en sueños para solicitar la fiesta. Sigue siendo el medio fundamental para que el mayordomo adquiera distinción y

reconocimiento público. El cargo requiere tener cierta riqueza para compartir, generalmente gastan fuertes sumas de dinero que muy rara vez recuperan y sólo queda el gusto de haber servido a su pueblo. En Minatitlán, lo mismo que en la región, se puede decir que es un legitimador de la diferenciación social y económica, y un medio de ascenso social.

El papel de la mujer es fundamental en la reproducción de la tradición. El papel de los mayordomos, padrinos, madrinas y capitanes constituyen la parte medular de la fiesta.

Aparte de los mayordomos, existen otros cargos:

- Padrinos de labrada de cera
- Madrina de flores y florero
- Madrina de calenda
- Padrino de faroles o marmotas
- Padrinos de José Andrés y María Andrea
- Padrinos de Torito encohetado
- Padrino de Cohetes
- Capitán de Cabalgata (en Minatitlán los hombres van a caballo, a diferencia de otros lugares que van a pie)
- Capitana de Señoras
- Capitana de Señoritas
- Capitán de niños
- Capitana de niñas
- Madrina de mañanitas
- Madrina o padrino de arreglos de salón
- Madrina de recuerdos
- Madrina de botanas
- Madrina de vestido de la virgen

Existen otros que se han agregado recientemente como el Padrino de caminata, Padrino de microbús y otros, y es que pueden existir tantas madrinas o padrinos como los mayordomos lo requieran.

## El sindicato y las condiciones de trabajo

Los zapotecos desde un principio fueron reconocidos como buenos trabajadores, que lograron adaptarse y sobreponerse a las malas condiciones de vida, a diferencia de otros grupos indígenas de la región, como los nahuas, que prefirieron continuar con su forma de vida al margen del petróleo.

La obtención del poder político por parte de los zapotecos se hizo a través del sindicato. Los zapotecos lo lograron haciendo uso de las estructuras sociales que manejaban: el paisanaje o reconocimiento entre ellos como zapotecas, la reciprocidad y prestigio social a través de las mayordomías y la familia, entre otras. Muchos de sus líderes más importantes fueron mayordomos o mantuvieron, a través de sus esposas, una relación estrecha con las asociaciones más importantes de mayordomías en la región.

En 1959 convergieron dos elementos que crearon el ambiente propicio para que arribaran al poder los zapotecos. El primero de ellos fue la consolidación de un grupo de paisanos zapotecos que formaban parte del sindicato como trabajadores de planta y/o transitorios, encabezados por el juchiteco Apolinar Jiménez Regalado, quienes constituyeron el *Bloque Liberal Sindicalista*; el segundo consistió en el interés de quitar al grupo *Oposición* –conformado por minatitlecos veracruzanos y tabasqueños principalmente–, de la dirección sindical.

Como era previsible, la competencia entre los veracruzanos y zapotecos se ahondó pues los primeros se sentían con más derechos y experiencia. La mayoría de los líderes zapotecos obtuvieron su experiencia política al interior del sindicato, ninguno de ellos tenía antecedentes de actividad política en su tierra de origen. No hubo muchos cambios en la formación de los zapotecos pues conservaron la mucha o poca instrucción recibida, aspecto sumamente sancionado por los no zapotecas en general, quienes los veían como un aspecto negativo en el sindicato.

La hegemonía étnica y política se consolida a partir de 1964 cuando asume la representación sindical un zapoteco en el ya consolidado STPRM. Esta fue la forma concreta como los zapotecos obtuvieron un espacio de poder político al que no podrían haber accedido económicamente como grupo social, debido a su incipiente acumulación de bienes. Desde un principio comprendieron que el sindicato les permitiría conjuntar el control de la fuerza de trabajo con el poder político y económico que de ello derivaba. La lección la habían aprendido

bastante bien, acaso mejor que los antiguos sindicalistas que los habían censurado por sus maneras rústicas y poco convencionales de relacionarse entre ellos; lo entendieron mucho después cuando la presencia de los zapotecos fue evidente tanto en el área la laboral, política y social. Comprendieron al fin, porque eran importantes esas fiestas –que les habían parecido reductos del pasado– en la que líderes, obreros y familias se esmeraban en participar y contribuir, y que había hecho posible una hegemonía cultural que había cambiado para siempre la faz de su ciudad y la región, dándole un nuevo significado al espacio y convivencia vivencial.

El sindicato reunió a la vez la instancia de poder y la fuente de fortaleza económica capaz de sustentar la hegemonía cultural que lograron implantar los zapotecos en Minatitlán, de ahí la presencia de zapotecos en todas las áreas relacionadas, desde la dirigencia sindical hasta lo laboral en la refinería.

Así surgió la necesidad de tener que ocupar algún puesto público como la presidencia municipal, una regiduría o una diputación por parte del sindicato para consolidar su presencia política en la región.

Después de ocupar la presidencia municipal se continua con la carrera política en el sindicato o se procura una diputación, siempre como socio de la sección 10 a la que se está afiliado y a la que se representa; en los años 60 además se pertenecía a la Unión de Obreros, por lo tanto esta organización también se veía representada. Para ser nominado y ocupar un cargo no era –tampoco lo es en la actualidad– necesario hacer un seguimiento estricto en etapas, pero sí pertenecer al sindicato y al Frente Liberal Sindicalista que es un fuerte grupo de poder. La lista de los presidentes municipales es sólo un ejemplo de la presencia de los zapotecos y del sindicato en sí, en lugares de poder y decisión, este mismo esquema, en fechas y cargos se encuentra en la dirigencia seccional, los consejeros sindicales de Petroleros Mexicanos y las diputaciones federales y locales, a partir de la década de los 50.

Este es el momento en que el sindicato trasciende el ámbito de la refinería, de lo laboral y lo privado, hacia lo local, regional y lo público. Esta estrategia que el grupo minatitleco incorporó a la organización sindical sirvió a los zapotecos cuando asumieron el control y extendieron su presencia política hacia todos los planos y espacios posibles.

## Las condiciones de trabajo

En lo que están de acuerdo tanto los obreros zapotecos como los obreros veracruzanos, es que a través de la lucha sindical se han obtenido mejoras en las condiciones de trabajo y diversas prestaciones sindicales como servicio médico, caja de ahorro, prima vacacional, horas extras, etc. En 1919 se logró que la jornada laboral fuera de ocho horas diarias y se pagó a 2.25 pesos la jornada. Un año después, debido a un movimiento de huelga, la jornada es sufragada a 2.50 pesos. Este salario mínimo se incrementa en 1934 a 3.00 pesos por las diversas acciones impulsadas por las organizaciones obreras de la refinería y otras localidades de la región para constituir el sindicato nacional. Ese mismo año también se consigue que el trabajador devengue el 100% del salario para tratamiento y hospitalización, por accidente de trabajo. El primer contrato colectivo con PEMEX se firmó en 1942 y se logró que se reconociera la semana de 44 horas con pago de 56 horas, con un salario mínimo de 4.30 pesos.

En general, los zapotecos se consideran a sí mismos como trabajadores responsables que procuran desempeñar bien su trabajo y critican a los que por alguna razón no lo realizan como debe ser. Les interesa asistir a los diversos cursos que en los últimos años las empresas ha implementado para capacitar a su personal ante los nuevos métodos de producción y administración; aunque algo temerosos por los sucesivos recortes que las compañías han implementado desde 1980 y la falta de empleo que campea actualmente en la región.

“...de este camino Dios Nuestro Señor y vuestra majestad serán muy servidos, y se descubrirán hartos secretos; porque es un pedazo de tierra que queda entre la conquista de Pedro de Alvarado y Cristóbal de Olid, lo que hasta ahora está pacífico, hacia la mar del norte; y conquistado esto y pacífico, que es muy poco, tiene vuestra sacra majestad por la parte del Norte más de cuatrocientas leguas de tierra pacífica y sujeta a su real servicio, sin haber cosa en medio, y por la mar del sur más de quinientas leguas; y todo de la una mar a la otra, que sirve sin ninguna contradicción, excepto dos provincias que están entre la provincia Tehuantepeque y la de Chinantla y Guaxaca, y la de Guazacoalco en medio de todas cuatro que se llama la gente de la una los zapotecas y la otra mixes...” (Hernán Cortés, **Cartas de Relación. Cuarta Relación**; 15 de Octubre de 1524).

Dirección General de Estadística, **IX Censo General de población 1970**, México, SIC, 1973.

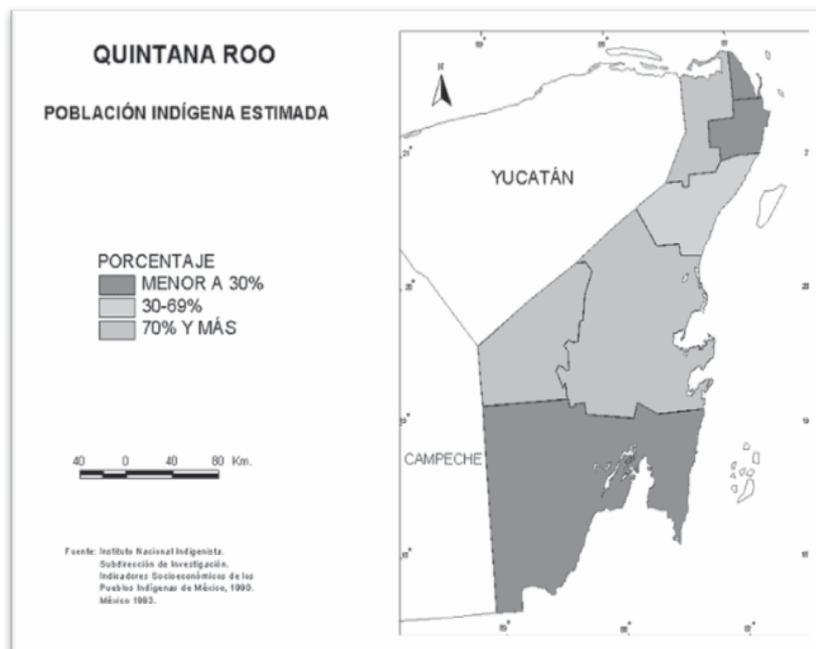
“Las personas mayores de edad funcionan como *Xuanas*, dan consejos, funcionan como testigos en las bodas, avalan el pedido de la novia y vigilan y asesoran a los miembros de las directivas más jóvenes”. Entrevista al Sr. José Luis Toral, 14 de noviembre de 1999. Por ejemplo, durante el recorrido que hace la calenda que realiza la sociedad Ixtaltepecana esta hace un alto en el domicilio de Sebastián Toledo en “señal de reconocimiento y respeto”<sup>1</sup>.

**Rezago social en el año 2010 (según información del CONEVAL), del municipio de Minatitlán, Veracruz**

Población total	57,840
% de población de 15 años o más analfabeta	7.21879
% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	4.51
% de población de 15 años y más con educación básica incompleta	41.50
% de población sin derecho-habienencia a servicios de salud	32.66
% de viviendas particulares habitadas con piso de tierra	7.27
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario	3.28
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública	32.57
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	5.37
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica	3.19
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora	31.26
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	16.35
Índice de rezago social	-0.80700
Grado de rezago social	Muy bajo
Lugar que ocupa en el contexto nacional	1861

<sup>1</sup> Acta Constitutiva del Círculo Social Oaxaqueño de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río. Ver A.C. N° 17.983, Coatzacoalcos, 2 de marzo de 1996; Acta constitutiva de la Sociedad Mutualista Ixtaltepecana de Minatitlán. Ver Op. Cit.

## MAYAS EN CANCÚN



## Introducción

El desarrollo turístico de Cancún inició con una importante demanda de fuerza laboral. Campesinos y jornaleros provenientes de las zonas rurales de Yucatán y, en menor medida, Campeche y Quintana Roo contribuyeron a la construcción de Cancún hacia 1970. Esta primera etapa consistió en abrir brecha con machete y fuerza para que pesadas maquinarias pudiesen transformar pantanos y selva en terrenos aptos para una infraestructura hotelera cuyas dimensiones se calculaban en 6.700 cuartos (Constandse, 1994: 5). Con paso acelerado, la industria de la construcción se convirtió en un polo de atracción para las familias empobrecidas, la mayoría de ellas hablantes de lengua maya. La historia de Cancún es de 30 años aproximadamente. Es el centro turístico más exitoso de América junto con Bahamas y reportó un total de 1.492.300 visitantes anuales en 1993 (Shimizu, 1994: 21 y Paz Paredes, 1994: 9), su aeropuerto es el segundo del país y mantiene la más alta ocupación hotelera en México.

---

A pesar de que 661.176 habitantes, para 2010, dependen de la industria hotelera, su crecimiento ha generado una desigualdad económica enorme, mientras que continúa siendo un polo de atracción laboral en la rama turística en donde actualmente participan otras migraciones del interior del país.

---

*“Cancún no puede dar un mal ejemplo, porque es una zona turística, donde se quedan los gringos es muy bonito. Pero si entras a las regiones (colonias) y miras, te dan ganas de llorar, todo lo que se ve, realmente es deprimente. Deberían hacer algo más por las colonias que no tienen nada. Nosotros trabajamos para que Cancún siga siendo como es...” –Grupo de Enfoque, Mujeres Mayas, Cancún, julio del 2000.*

Este informe se concentra en destacar el sentido de identidad y el tipo de capital social que reportan algunos de los datos de 290 cuestionarios (126 hombre y 164 mujeres) aplicados en hogares mayas localizados en las zonas urbanas conocidas como “regiones”. Estos hogares corresponden al principal grupo de inmigrantes (1970-1980) procedentes de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, quienes se asentaron en forma permanente en el área urbana de Cancún. Los datos que se analizan corresponden a la primera generación (68.6%) y a sus descendientes, o segunda generación (31.4%). Por tratarse de una historia migratoria reciente no hay aún registro de la tercera generación.

Cancún presenta una imagen muy distinta. La situación de los pueblos indígenas es más homogénea, las zonas donde habitan están más limitadas y son mejor conocidas, de modo que los datos del censo de población indígena son amplios. El elevado valor de los bienes raíces en las áreas turística y comercial conllevan la concentración de las familias indígenas en asentamientos periféricos con grandes cantidades de migrantes solos que viven precariamente o en viviendas ya repletas por las familias.

La población maya presenta una imagen mixta, habiendo algunos de los migrantes obtenido la legalización de predios para vivienda y acceso a los servicios mientras que otros viven en asentamientos ilegales altamente marginales. La delincuencia es un problema común y muchos hijos de migrantes recientes no tienen acceso a los servicios de salud ni a la

educación primaria. Puesto que la economía de Cancún está concentrada en un solo sector, hay menos opciones sociales y económicas para los habitantes mayas que en las ciudades más orgánicas de la Península de Yucatán (como Mérida o Campeche). Los servicios urbanos de salud y educación no incorporan una visión indígena y el INI no tiene programas especiales para las zonas urbanas.

En la muestra del grupo de enfoque, los mayas de Cancún aseveraron que los “yucatecos” son menospreciados en toda la ciudad y que incluso se desalienta que los mayas con cierto nivel educativo soliciten empleos asalariados en los hoteles o servicios turísticos. Los encuestados mayas reportaron que los hoteles prefieren emplear a recepcionistas y gerentes no indígenas, y no a los que tengan fuertes rasgos físicos mayas. En los grupos de enfoque, los mayas reportaron discriminación por parte de vecinos, patrones y autoridades, y los intentos por ocultar sus “diferencias” en público.

En contraste, las entrevistas con los grupos de enfoque señalaron que los mayas percibían grados más elevados de discriminación en términos del acceso a los empleos. Las diferencias de opinión relacionadas con las generaciones y de género fueron mínimas en términos del acceso a los empleos. En cuanto a la paga equitativa por el mismo trabajo, hubo más variaciones en las respuestas. Para la mayoría de las categorías de encuestados, entre el 50 y el 73 por ciento percibieron que reciben la misma paga por los mismos empleos.

Así, en la encuesta de actitud los mayas dicen que obtienen la misma paga por los mismos empleos y que tienen el mismo acceso a los empleos, y después en las entrevistas con los grupos de enfoque afirman que ningún maya con cierto nivel educativo intentaría solicitar empleo como recepcionista en un hotel de Cancún porque la administración del hotel lo rechazaría por “chaparro” y “moreno” y, por lo tanto, poco elegante.

Los mayas de Cancún y los zapotecos de Minatitlán muestran menos vínculos con las comunidades donde ellos o sus padres nacieron. Sus vínculos son limitados y, en promedio, sólo la tercera parte de los entrevistados mantiene algún tipo de conexión.

Los jóvenes mayas tienden a elegir la asimilación. En contraste, los jóvenes zapotecos, a pesar de una pérdida del lenguaje casi universal para la segunda generación, reportan una participación continua en las costumbres religiosas en cuanto a la participación en las fiestas en Oaxaca. En todos los grupos hay una fuerte tendencia de los jóvenes a buscar pareja

dentro de su mismo grupo étnico u otro grupo étnico indígena, contribuyendo a la preservación de la identidad indígena.

En el caso de los mayas y zapotecos, más del 50 por ciento trabajan informalmente (además de un porcentaje pequeño que trabaja medio tiempo fuera de sus casas). Los datos socioeconómicos señalan que todas las mujeres que trabajan en el sector informal tienen niveles de instrucción bajos y hablan muy poco castellano.

Entre mayas y zapotecos es más marcada la ruptura de relaciones con los parientes rurales, así como el desuso de la lengua indígena.

Los zapotecos y mayas encuestados tienen un mayor acceso a los empleos del sector formal, lo que refleja tanto las oportunidades de empleo en Veracruz y Cancún, como sus mayores logros académicos en la segunda generación. Sin embargo, mientras que los hombres zapotecos suelen trabajar en negocios y el sector formal, las mujeres zapotecos trabajan informalmente, principalmente vendiendo y comprando alimentos y vestimenta tradicional transportada en los frecuentes viajes a Oaxaca.

Las comunidades mayas de Cancún habitan zonas marginales e invadidas, construidas con materiales precarios y con un acceso limitado a servicios de calidad como agua, limpieza y transporte.

### **La identidad maya se mantiene hasta la segunda generación**

¿Hasta qué punto la identidad o el sentido de pertenencia se modifica con la migración? De los 290 encuestados, el 71.4 por ciento declaró haber nacido en Yucatán, el 2.8 en Quintana Roo, y el 1.0 en Campeche, mientras que el 24.5 nació en Cancún. Es decir, la primera generación representa al 68.6% de los informantes de los cuáles el 64.1 nació en Yucatán, y la segunda generación con un porcentaje de 31.4, indica que el 24.1 nació en Quintana Roo. Cabe señalar que en los tres estados de la península se identifican al menos 1.490.000 indígenas mayas, aunque no necesariamente hablantes activos de la lengua maya-yucateca ("La diversidad cultural de México" Mapa Lingüístico, 1997). Esta circulación de migrantes dentro de su propia área cultural permite identificar algunos indicadores distintivos del ser maya, tales como la lengua, la vestimenta, los apellidos (e.j. Ku, Poot, Ek, Cob). Así entre las dos generaciones, el 51.7 por ciento de los informantes habla la lengua

maya, el 30.3 no la habla pero la entiende y el 17.9 no la habla ni la entiende. Veamos la influencia de la familia así como el ambiente social en la continuidad de la lengua.

### Su padre habla o hablaba la lengua (porcentajes)

	1ª Generación	2ª Generación
Sí la habla (ba)	92.5	80.2
No la habla (ba) pero la entiende (día)	2.5	6.6
No la habla (ba), ni la entiende (día)	3.0	13.2
Total	100.0	100.0

*“...y...pos así crecimos, mis papás, mis mamás hablaban el español, pero hablaban más la maya y así vamos creciendo, aprendiendo la maya, aprendí a dos modos, a dos lenguas, como quien dice”. Grupo de Enfoque: Varones mayas, Cancún, julio de 2000.*

### Su madre habla o hablaba la lengua (porcentajes)

	1ª Generación	2ª Generación
Sí la habla (ba)	94.0	82.4
No la habla (ba) pero la entiende (día)	4.0	8.8
No la habla (ba), ni la entiende (día)	2.0	8.8
Total	100.0	100.0

*“En mi caso como la mayoría de nosotros que venimos del pueblo a vivir acá, hablamos perfectamente lengua maya, cuatro de mis hijos hablan la maya, pero los que crecieron aquí, aprendieron español, ni mi esposo ni yo que trabajábamos en la zona hotelera teníamos tiempo para enseñarles, ellos sólo aprendieron español. Cuando hablo con alguien en maya, me dicen ¡ay mami te pasas! éno te da vergüenza? Y yo digo no, por qué me va a dar vergüenza si así crecí” (Grupo de enfoque: Mujeres mayas, Cancún, julio de 2000).*

En la 1ª generación se observa que apenas un 1.5 por ciento más de madres habla la lengua maya (94.0%) que padres (92.5%). Hacia la 2ª generación, observamos que las madres dejan de hablar la lengua en 11.6 y los padres en 12.3 por ciento. También se registra un aumento en la 2ª generación de aquellos que “hablan pero no entienden”, así tanto la lengua inactiva del padre como de la madre aumentan un 4.8%. El abandono a la lengua aumenta en la 2ª generación, ya que observamos que, en comparación con la 1ª generación un 10.2 por ciento de los padres dejan de hablar la lengua y las madres un 6.8 por ciento.

Ante la disminución de la vitalidad del maya en el ámbito familiar, ¿vale la pena mantener la lengua de los antepasados?

#### La lengua de los mayas (porcentajes)

	<i>1ª Generación</i>	<i>2ª Generación</i>	<i>Total</i>
Sí vale la pena	97.0	96.7	96.9
Vale la pena en parte	1.0	2.2	1.4
No vale la pena	1.5	—	1.0
Otra	0.5	1.1	0.7
Total	100.0	100.0	100.0

El alto porcentaje obtenido (96.9%) es indicativo de que ambas generaciones valoran significativamente la lengua a futuro, no obstante el registro de descensos por ambos padres en las dos generaciones. Sin embargo, en conjunto, las dos generaciones manifestaron que los ámbitos donde más hablan la lengua son en la casa (36.9%), en el pueblo (31.0%) y en el trabajo (6.2%). Lo anterior indica que tanto en el núcleo doméstico como en el lugar de origen ocurre la continuidad de la lengua.

La exploración de otras fuentes de identidad nos permite observar el “arraigo” o pertenencia de los mayas de Cancún.

**Vínculos de la primera generación con su pueblo  
o el pueblo donde nacieron los padres**

	1a. Generación (porcentajes)		2a. Generación (porcentajes)	
	Sí	No	Sí	No
No tengo relación alguna	14.6	84.9	33.0	67.0
Tengo familia	84.4	15.6	65.9	34.1
Tengo propiedades o negocios	20.1	79.9	14.3	85.7
Tengo amigos	67.8	32.2	33.0	67.0
Allí están mis muertos	70.9	29.1	37.4	62.6
Tengo obligaciones y compromisos	20.1	79.9	6.6	93.4
Por las fiestas y tradiciones	55.3	44.7	44.0	56.0
Por la costumbre	61.8	38.2	35.2	64.8
Porque me gusta el lugar	78.4	21.6	44.0	54.9
Otra	1.5	98.5	—	98.9

Esta tabla permite apreciar la variación que registran las dos generaciones con respecto al acercamiento o influencia que tienen con sus lugares de origen o con el de sus padres. Las razones objetivas, tales como “no tener propiedades o negocios” 79.9 (1ª) y 85.7 (2ª) o “no tener obligaciones y compromisos” 79.9 (1ª) y 93.4 (2ª), son las que acumularon mayor porcentaje del conjunto de razones, y aún su registro es mayor en la 2ª generación. Aunque se demuestra la importancia de no tener bienes o servicios a cambio como razón para mantener vínculos de pertenencia, veremos que los nexos emocionales o subjetivos van disminuyendo en la 2ª generación. Mientras que el “culto a los muertos” reporta un 79.9 para la 1ª generación, éste disminuye hasta en un 8.3 y, en la segunda, 62.6. Esta tendencia la veremos en las “fiestas y tradiciones” 55.3 (1ª) y 44.0 (2ª), en las “costumbres” 61.8 (1ª) y 35.2 (2ª) y en la “atracción o gusto por el lugar” que también va a la baja en la 2ª generación 44.0 y 78.4 (1ª).

Hemos observado que tanto la lengua como los vínculos objetivos o emocionales con el lugar de origen o el de los padres contribuyen a construir la identidad colectiva, y cómo ésta va observando variaciones

según la generación. En tanto la migración ocurre dentro del mismo sistema cultural, o sea dentro de la península que se caracteriza por no tener otro grupo indígena compacto, es útil mostrar el grado de auto-estima de los mayas de Cancún.

### ¿Qué tan orgulloso se siente de ser maya? (porcentaje)

	<i>1ª Generación</i>	<i>2ª Generación</i>	<i>Totales</i>
Mucho	80.4	70.3	77.2
Poco	15.1	16.5	15.5
Nada	2.0	5.5	3.1
Otra	0.5	1.1	0.7
Total	100.0	100.0	100.0

Los mayas dejaron de sentirse muy orgullosos de sí mismos y de sus ancestros en la 2ª generación en un 10.1 por ciento, esto se refuerza con el aumento de 3.5 en la opción que registra que no hay razón para sentirse orgulloso (5.5).

---

### Los mayas sobreviven pero no superan la pobreza

La familia es un satisfactor de importancia del habitante maya de Cancún. Se acude a/o se requiere de ella en las siguientes situaciones: accidente 83.1%, dinero 74.1%, catástrofe natural 62.4%, mejoramiento del lugar donde se vive 61.4%, conflicto o violencia familiar 53.4% y, finalmente, trabajo 32.4%. Se menciona la opción "amigos" cuando se trata principalmente de trabajo 23.8%, dinero 19.7% y violencia/conflicto familiar, 10.7%. También se requiere a los vecinos cuando se busca trabajo 6.9, dinero 6.6%, o catástrofe 5.9%. Otras entidades como los sindicatos, autoridades, actores religiosos, gobiernos o partidos políticos no representan opciones para satisfacer necesidades o problemas que enfrenta el cancenense de origen maya. Otro ángulo de apreciación es observar el grado de confianza que expresan los mayas hacia las instituciones o actores siguientes.

---

**La confianza de los mayas a las instituciones  
y a otros grupos (Porcentajes)**

	1ª Generación					2ª Generación				
	Mucho	Poco	Nada	Depende	NS	Mucho	Poco	Nada	Depende	NS
Los no indígenas	13.6	58.8	14.1	9.0	4.5	16.5	70.3	6.6	5.5	1.1
La gente de su grupo	24.1	56.3	12.1	4.5	3.0	17.6	70.3	8.8	3.3	—
Otros indígenas	10.6	53.8	20.1	7.5	8.0	3.3	72.5	17.6	4.4	2.2
Líderes	12.1	58.3	19.1	4.5	6.0	5.5	67.0	22.0	2.2	3.3
Gobierno federal	5.0	54.3	33.2	2.0	5.5	7.7	64.8	26.4	1.1	—
Religiosos	24.6	48.7	2.1	3.0	1.5	35.2	44.0	19.8	—	1.1
Políticos	3.0	53.8	39.2	2.5	1.5	4.4	63.7	30.8	1.1	—
Maestros	20.1	65.8	11.6	2.0	.5	35.2	57.1	7.7	—	—
TV	5.5	63.8	18.6	10.1	2.0	3.3	81.3	14.3	1.1	—
Gobierno de ciudad	5.5	61.3	28.6	2.0	2.5	5.5	73.6	19.8	1.1	—
Autoridades	4.5	57.3	34.2	2.0	2.0	5.5	78.0	16.5	—	—
Organizaciones de Ayuda	9.5	61.8	16.6	2.5	9.5	26.4	61.5	7.7	1.1	3.3
Autoridades de pueblo	8.5	64.3	20.1	2.0	5.0	8.8	68.1	12.1	—	11.0

De este cuadro destaca una cierta uniformidad, medida en términos de “poca” confianza, entre los informantes de la 1ª generación con respecto a los siguientes actores: gente de su grupo, indígenas de otras etnias, líderes, gobierno federal, curas y otros religiosos, partidos políticos, maestros de escuela, TV, municipio, autoridades de justicia, organizaciones de ayuda y autoridades del pueblo. Más aún, la segunda generación aumentó su desconfianza hacia los mismos actores.

De 1988 a la fecha, el número de cuartos ha ascendido a 20.000 con una población de más de 300.000 (Constandse, 1986: 5). Cancún ocupa 12.700 hectáreas, de estas, 2.258 son de zona turística y 3.699 correspon-

den a la zona urbana, el resto, 5.944, son de conservación, zonas lacustres, lagunas o esteros (Cardin Perez, 1990: 6). El área urbana se conoce por “zona hotelera”, “supermanzanas” y “regiones”. Mientras la primera es de hospedaje temporal con excelente infraestructura y salida al mar, la segunda es de alojamiento permanente con infraestructura, servicios adecuados y materiales durables, y las regiones se caracterizan por su precariedad en la calidad de vivienda, irregularidad en la traza urbana y en los servicios.

## CONCLUSIONES

En este primer acercamiento a los datos de la encuesta podemos observar lo siguiente. Por una parte, una disminución en el arraigo y la identidad de la 2ª generación. Disminución que va incluyendo aspectos significativos, tales como la lengua y los vínculos con el lugar de origen. Por otra parte, la familia y los círculos inmediatos (amigos, vecinos, paisanos) siguen proporcionando seguridad y satisfacción a las necesidades del cancanense maya quien muestra en ambas generaciones una falta de relación y confianza tanto con autoridades como con otras agencias, sean civiles, políticas o religiosas. De manera que puede plantearse que entre los indígenas de las ciudades la estrategia de sobrevivencia depende y es debido a la cohesión del núcleo doméstico y familiar.

El estudio de 869 familias de cinco grupos étnicos en tres importantes centros urbanos nos muestra una situación compleja y dinámica para los migrantes indígenas urbanos. Estas 869 familias son parte de una selección nacional de habitantes indígenas urbanos que está aumentando en un 2 por ciento por año. La mayoría (85 por ciento) se concentra cada vez más en el sector informal, pues la educación es un requisito previo para encontrar trabajo del sector formal. La mayoría proviene de zonas rurales donde vivían bajo condiciones económicas sumamente inciertas.

A pesar de los niveles de ingresos relativamente bajos, en las respuestas a las entrevistas se deja ver una fuerte sensación de oportunidad. Aunque hay nostalgia por los espacios verdes, se considera que la vida es mejor que la que se dejó atrás en las zonas rurales con mejores salarios, empleos y acceso a los servicios. En la Ciudad de México en general y para los nuevos habitantes de Cancún la situación es más precaria. Los miembros del mismo grupo étnico se concentran en los mismos vecin-

darios o barrios, creando una masa crítica cada vez más importante para la interacción social y el intercambio cultural. Al mismo tiempo, crean un problema para los planeadores urbanos, ya que se concentran en viviendas ilegales e informales, encareciendo la posibilidad de proporcionarles servicios e infraestructura social. El crimen es un problema importante y las actitudes sobre la calidad de los servicios de imposición de la ley son neutrales o negativas. Se considera que la autoayuda en los barrios es el medio más efectivo para enfrentar la vida urbana.

Aunque entre las segundas y terceras generaciones de familias migrantes la pérdida de la lengua es la norma, ésta no va aunada a una pérdida de la identidad. Además hay un aumento en el interés en lo cultural. Por ejemplo, los zapotecos en los barrios establecidos reportan un aumento en el interés en las fiestas y el uso de los alimentos tradicionales. Aún hay vínculos con las comunidades de origen, aunque las demandas económicas de la vida urbana conllevan la poca frecuencia en los envíos de dinero. Se están creando nuevas organizaciones indígenas con programas dinámicos, algunos de los cuales están muy conscientes del debate sobre la autonomía y autodeterminación indígenas. Los roles de las mujeres están cambiando, al asignárseles una mayor autoridad en la toma de decisiones y crearse una nueva conciencia sobre sus derechos. La mayoría de las mujeres trabajan en el sector informal acompañadas de sus hijos.

Hay una red comunitaria muy fuerte que ayuda a los nuevos migrantes a adaptarse a la ciudad para encontrar vivienda, servicios y empleo. Los grupos de solidaridad de las mujeres se dedican a las cocinas colectivas o las compras para estirar los ingresos familiares. Son comunes las actividades colectivas encaminadas a aumentar el acceso a la vivienda o servicios. Un 45 por ciento de la muestra continúa enviando dinero en efectivo a los pueblos de origen, y es común el apoyo colectivo a las familias en crisis. Los padres indígenas pobres pueden viajar por enormes distancias para llevar a sus hijos a las escuelas a las que asisten otras familias del mismo grupo étnico para que sus hijos estén más cómodos.

Las reglas y prácticas discriminatorias que durante los años cincuenta restringían la conducta y actividades de las personas indígenas, y que por varias décadas continuaron dando forma a los comportamientos, ya no están presentes. Los encuestados no percibieron discriminación contra ellos al buscar empleos, o en sus tasas de ingresos o su acceso a los servicios. Sin embargo, quienes son abiertamente indígenas en cuanto a su vestimenta, acciones o lengua, continúan percibiendo una discrimina-

ción social más sutil, basada en una actitud según la cual las personas indígenas son “retrasadas”. Los habitantes indígenas responden a esto minimizando su identidad indígena en público, lo que contribuye a la falta de retención de la lengua entre los migrantes de segunda y tercera generación. Las mujeres de primera generación están particularmente conscientes de su imagen negativa en su interacción con quienes proporcionan los servicios de salud formales, los maestros u otros habitantes urbanos.

Hay diferencias importantes en la situación económica de los cinco grupos étnicos. Los zapotecos, que han emigrado por un periodo de 50 años a un corredor industrial donde los trabajos del sector formal inicialmente eran abundantes, tienen sueldos más altos y mejores condiciones de vida que los otros grupos que se concentran en el sector informal (85 por ciento de la muestra total). Los empleos informales permiten a las familias evitar la pobreza extrema, pero no les proporciona ninguna protección contra alguna crisis o enfermedad. Aunque la educación es muy valorada en todos los grupos, hay más preocupación sobre la gran cantidad de personas que abandonan sus estudios en la Ciudad de México y Cancún y se habla más sobre los problemas de las drogas y la violencia entre los jóvenes.

Los indígenas viven en una situación con múltiples problemas y oportunidades, donde es muy probable que se agraven los problemas al aumentar la población urbana, a menos que se lleven a cabo intervenciones específicas. En lugar de utilizar el capital social que migrantes indígenas urbanos ya tienen para fortalecer su acceso a los programas y servicios, así como para ayudarlos a encontrar las estrategias para dejar la pobreza, el ambiente urbano fomenta la asimilación de una serie de estructuras sociales diferentes. Aparte de la serie limitada de programas que ofrece en la Ciudad de México el Instituto Nacional Indigenista y el municipio, no hay una serie de respuestas públicas hechas a la medida de las necesidades de este segmento de la población urbana.

Lo que surge de la investigación es un desafío para el gobierno, que deberá evaluar los impactos de la creciente migración de migrantes indígenas rurales sumamente pobres a los centros urbanos más grandes. Mientras aumentan en cantidad, va aumentando la presión para que las ciudades más grandes generen empleos para una generación de personas indígenas que se encuentra en desventaja en cuanto a sus habilidades y educación. Los migrantes indígenas pobres se establecen cada vez más en asentamientos ilegales, donde resulta mucho más caro proporcionarles vivienda e infraestructura que en las áreas de crecimiento planeadas. Esto crea una tensión creciente en las finanzas urbanas.

Aunque la migración rural a la ciudad habrá de continuar, hay una evidente necesidad de generar oportunidades en los sitios de expulsión rurales. Ahí, según las evidencias de los programas rurales exitosos, el desarrollo rural puede proporcionar mejores empleos para la población con menos habilidades, y además es menor el costo de proporcionar servicios e infraestructura social (IFAD, Informe sobre pobreza rural 2001 - El Desafío de Acabar con la Pobreza Rural, 2001), conclusión también de la estrategia urbana del Banco Mundial (Banco Mundial, 2001). Actualmente, a nivel estatal o nacional, no existe ninguna estrategia que evalúe los flujos de migración y que procure crear centros de crecimiento alternativos con una mayor capacidad de absorción para estos migrantes indígenas, incluso cuando la estrategia urbana reconoce que la pobreza urbana se concentra en las ciudades más grandes.

## **RECOMENDACIONES PARA LA ACCIÓN PÚBLICA**

Es evidente la necesidad de una intervención pública para los pobres urbanos, hecha a la medida de las necesidades de los indígenas urbanos pobres. Aunque los migrantes indígenas del estudio perciben que su vida ha mejorado desde que llegaron a la ciudad, también es evidente que una nueva inmigración representa un reto grave para los planeadores urbanos, dados los crecientes problemas de vivienda y servicios, así como el hecho de que las oportunidades de empleo no surgen con la misma rapidez del nuevo influjo de migrantes pobres. Los encuestados del estudio no consideran que los problemas del crimen y la violencia superen a las oportunidades que crean los centros urbanos, pero es muy probable que para los nuevos migrantes los problemas de la ciudad superen a los beneficios netos.

Las intervenciones deberán estar dirigidas específicamente al escenario urbano particular. Los problemas de las ciudades metropolitanas y las de mayor tamaño son muy diferentes de los de las ciudades más pequeñas, y la pobreza, indígena y no indígena, está más concentrada en estas zonas urbanas más grandes. Los grupos étnicos a los que les cuesta trabajo identificar las nuevas oportunidades de empleo tienen una gran necesidad de intervenciones que den mejor información a los migrantes y que respondan a las barreras en cuanto a sus habilidades. Actualmente esto es difícil de lograr, ya que muy pocas ciudades tienen algún conocimiento sobre la ubicación de los habitantes indígenas o sobre cuál puede

ser su situación. En el reciente resumen del estudio sobre el Estado Socio-económico de las Población Indígenas de PNUD-INI no hay ningún dato sobre la ubicación, cantidad y situación de las personas indígenas urbanas pobres (INI, 2001).

La población indígena urbana estudiada representa un claro desafío para los planeadores urbanos de la Ciudad de México y Cancún. La estrategia urbana de México busca responder a la alta concentración de pobres urbanos en las ciudades metropolitanas más grandes, así como al hecho de que muchas de las personas más pobres buscan vivienda ilegal o informalmente, creando problemas para la infraestructura planeada y, a la larga, creando la necesidad de servicios más costosos para dichos barrios informales. Simultáneamente, pocos programas urbanos trabajan con las asociaciones de vecinos o grupos culturales indígenas, perdiendo así la oportunidad de reducir los costos al aprovechar las organizaciones existentes y la autoayuda comunitaria.

El rango de intervenciones podría incluir: apoyo a la comunidad indígena emergente y a las organizaciones inter-comunitarias mediante capacitación, redes de información y fomento de las habilidades de liderazgo; la vinculación con las oportunidades de micro créditos, sobre todo para empresarios del sector informal y los grupos de mujeres; atención a la medida encaminada a proporcionar vivienda e infraestructura social para los habitantes de los barrios ilegales de las ciudades más grandes; la educación bilingüe y multicultural; apoyo para la organización de programas nocturnos y actividades para los jóvenes; y la adaptación de los servicios de salud para los sistemas culturales y las necesidades especiales de los indígenas. En paralelo, se deberá entrenar a los proveedores de servicios, así como a los funcionarios y el personal de la ciudad para facilitar el diálogo.

- a) identificar dónde residen las personas indígenas en los centros urbanos y cuáles son sus características particulares y sus condiciones socioeconómicas para poder concentrar una mayor atención en el desarrollo de políticas y programas a nivel municipal o metropolitano que respondan a las necesidades específicas de los habitantes indígenas urbanos pobres;
- b) reconocer el valor de los centros culturales y de los programas de educación no formales para proporcionar servicios claves a las poblaciones indígenas y permitirles desarrollar abiertamente su capital social como una fuerza positiva de avance, mientras se tratan los problemas de la juventud;

- c) promover servicios financieros o subvenciones equivalentes a las asociaciones comunitarias organizadas de modo que puedan invertir de acuerdo con sus propias condiciones. También deberá evaluarse la necesidad de financiamientos para vivienda e infraestructura social. Dicho apoyo deberá incluir oportunidad de capacitación y creación de redes para las asociaciones indígenas emergentes y la presentación de los programas a través de dichas asociaciones, y no de manera aislada;
- d) apoyar la creación de guarderías y escuelas preescolares organizadas por las asociaciones indígenas y el INI para los hijos de los migrantes indígenas empleados en el sector informal (de modo que los niños no tengan que acompañar a sus padres a su lugar de trabajo);
- e) apoyar la creación de servicios de salud a la medida de las necesidades especiales de las personas indígenas, particularmente quienes tienen un conocimiento limitado del castellano, así como quienes cuentan con una tradición fuerte de medicina indígena;
- f) desarrollar planes de estudios y para la educación formal e informal que fomenten de un mejor modo estilos de vida culturalmente compatibles en los escenarios urbanos para los indígenas, y que al mismo tiempo promuevan el ascenso social y mejoren el aprendizaje y el acceso a otros servicios;
- g) continuar con un programa de desarrollo rural activo para dichas áreas, tanto para mejorar los niveles educativos de los migrantes rurales urbanos, como para crear oportunidades alternativas para la pobreza rural extrema en los pueblos de origen y la urbanización de pequeñas ciudades y centros cercanos;
- h) una revisión de los planes de estudios educativos a nivel nacional para todas las grados y la introducción de un enfoque multicultural, de modo que todos los niños mexicanos cobren una mayor conciencia de la sociedad en la que viven y de las ventajas comparativas que las distintas identidades étnicas aportan a la sociedad así como a su dinámica en los escenarios tanto rurales como urbanos.

Globalmente, es necesario fomentar entre los políticos estatales, federales y municipales un diálogo en el cual se reconozca la existencia de

las poblaciones indígenas urbanas, la dinámica cambiante de las nuevas olas de inmigración indígena, y que adapte los programas y servicios públicos a sus identidades, culturas y necesidades. Las nuevas estrategias de desarrollo urbano para el Distrito Federal y otras zonas metropolitanas con poblaciones indígenas crecientes deberán tomar en cuenta la vivienda social, así como otras políticas y programas que consideren las necesidades especiales de estas poblaciones. Estas políticas y programas deberán diseñarse mediante una estrecha consulta con los pueblos indígenas y sus organizaciones en los escenarios urbanos, y deberán supervisarse cuidadosamente en cuanto a su impacto en el bienestar social y la identidad de la población indígena en cuestión.

#### **Rezago social en el año 2010 (según información del CONEVAL) del municipio de Benito Juárez**

Población total	661,176
% de población de 15 años o más analfabeta	2.77
% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	4.24
% de población de 15 años y más con educación básica incompleta	29.35
% de población sin derecho-habiencia a servicios de salud	32.02
% de viviendas particulares habitadas con piso de tierra	2.86
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario	3.42
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública	10.69
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	1.27
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica	1.71
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora	27.84
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	14.15
Índice de rezago social	-1.27588
Grado de rezago social	Muy bajo
Lugar que ocupa en el contexto nacional	2272

**BIBLIOGRAFÍA**

- Adler, Larissa y Flores, Julia Isabel (1998-1999), Los indígenas y el sector informal urbano, en la sección "La migración indígena a las ciudades", Proyecto Estado del Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de México. Instituto Nacional Indigenista - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, segunda publicación correspondiente al bienio. 8 de Septiembre de 2000 (en prensa).
- Adler, Larissa (1997), El concepto sector informal urbano y la confusión actual de sus definiciones. *Antropología Urbana, Debates*. México. IIA, UNAM no. 5.
- . (1977), *Networks and marginality: Condiciones sociales, migración rural-urbana e invasiones de tierras en la ciudad de México*. Academic press. New York.
- Albo, Javier (1999), *Latin American Urban Indigenous People*. CIPCA. Bolivia. Agosto.
- Altamirano, Teófilo (2000), *Culturas migrantes e imaginarios sobre desarrollo. Liderazgo y Organizaciones de Provincianos en Lima Metropolitana*. Pontificia Universidad Católica Del Perú. Fondo Editorial. Lima: Perú.
- Arizpe, Lourdes (1985), *Migration and Farmer*. México. SEP/ Cultura.
- . (1979), *Indígenas en la ciudad de México: el caso de Las Marías*. Indígenas en la ciudad de México. México. SEP-Diana.
- Berger, Peter y Luckmann, T. (1972), *La construcción social de la realidad*. Amorrortu. Buenos Aires.
- Bonfil, Guillermo (1990), *México Profundo*. Editorial Grijalbo. Ciudad de México.
- Cabral Soto, Javier y Flores Alvarado, Angel (1999), *Salud sexual y reproductiva en jóvenes indígenas de las principales etnias de México*. México. IMSS-Solidaridad.
- Cardin Pérez (1990), *Cancún: un centro turístico 20 Años después*. En Foro: *La Migración hacia Cancún. Conformación de una identidad* (Cancún, noviembre, 1999). Ayuntamiento Benito Juárez.
- . (1997), *La diversidad cultural de México. Los pueblos indígenas y sus 62 idiomas (Mapa lingüístico)*. INI, SEP, CONACULTA.
- Castells, Manuel; Portes, Alejandro y Tokman, Víctor E. (comp.) (1995), *El mundo debajo: orígenes, dinámica y efectos de la economía informal. El Sector Informal en América Latina*. México. CONACULTA, pp. 233-274.
- CONAPO (2000), *La marginación en México: trayectorias y perspectivas*. CONAPO. México.

- Constandse Madrazo, Carlos (1990), Cancún a un cuarto de su fundación. En Foro: La Migración hacia Cancún. Conformación de una identidad. (Cancún, noviembre, 1990) Ayuntamiento Benito Juárez.
- Fernández Ham, Patricia (2001), La población indígena en el censo del 2000. Revista DEMO. México.
- Figueroa Valenzuela, Alejandro (1994), Por la tierra y por los santos: identidad y persistencia cultural entre yaquis y mayos. México. CONACULTA, Colección Culturas Populares.
- Flores, Julia Isabel (1996), Comunidad, instituciones, visión de la existencia. En varios autores: Los mexicanos de los noventa: una encuesta nacional de actitudes y valores. México. IISUNAM.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2000), Geografía e Informática (INEGI). XII Censo General de Población y Vivienda 2000: Tabulados de la Muestra Censal. INEGI. México.
- . (1993), (con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Magnitud y Evolución de la Pobreza en México, 1984-1992. Informe metodológico., México, D.F.
- Instituto Nacional Indigenista (INI) (con apoyo de PNUD) (2001), Estado de desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México, 1996-1997. Volúmen 1, (resumen de los estudios urbanos sin citas separadas ver: pp. 320-326). INI/PNUD. Ciudad de México.
- Ghezzi, Simone y Mingione, Enzo (2000), Beyond the informal economy: New trance in post fordist transition. Italia. University of Milán-Biccoca.
- Grupo Financiero Banamex-ACCIVAL (1999), México Social 1996-1998, estadísticas seleccionadas. División de estudios económicos y sociales. México.
- Mora, Teresa (2000), La migración indígena a las ciudades. mimeo. DEAS/ INAH. México.
- Paz Paredes, Sigfrido (1994), Tendencias mundiales del turismo: la zona del Caribe (comentario de Taeko Shimizu Cano). En Cancún: El auge y la crisis. Foro de Análisis. (Cancún, Quintana Roo, 18 y 19 de abril). Ayuntamiento Benito Juárez.
- Peña López, Ana Alicia (1999), Bibliografía sobre las Migraciones Indígenas y Campesinas a las Ciudades de México (documento de antecedentes para los perfiles urbanos). México.
- Pollini, Gabrielle (1999), Pertenencia socioterritorial y cambio cultural. Mimeo, (traducción del italiano de Flores, Julia Isabel). México. IISUNAM.
- Rojas Valencia, Luis Alberto (2000), La Migración Indígena en las ciudades. Instituto Nacional Indigenista. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. México.

- Rubio, Miguel Angel; Millán, Saúl y Gutiérrez, Javier (coords) (1999), *La migración indígena en México*. INI, colección Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México, Serie migración indígena. Mimeo. México. 2 tomos.
- Salles, Vania y Tuirán, Rodolfo (1995), *Dentro del laberinto: primeros pasos en la elaboración de una propuesta teórico-analítica para el programa de salud reproductiva y sociedad de El Colegio de México*. México. Colmex, año 1, no. 6.
- Salles, Vania y Vargas, Patricia (2000), *Aproximaciones metodológicas para la investigación de asentamientos indígenas en México*, en el capítulo "La demografía de la población indígena de México". Proyecto Estado del Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de México. México. Instituto Nacional Indigenista-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, segunda publicación correspondiente al bienio 1998-1999. 6 de octubre de 2000 (en prensa).
- Stavenhagen, Rodolfo (1992), *La cuestión étnica, algunos problemas teórico-metodológicos*. En: *Estudios Sociológicos* no.28. México. El Colegio de México, CES.
- Tokman, Victor E. (comp.) (1995), *El Sector Informal en América Latina*. México. CONACULTA.
- Tuirán Gutiérrez, Alejandro. (2000), *La marginación que optó por el cambio: estudio comparativo 1994-2000*. En: *Enfoque*, Diario Reforma. México, D.F. Agosto.
- Valencia Rojas, Alberto (2000), *La migración indígena en las ciudades*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. México.
- Vigil, J. Diego y López, Felipe. n.d. *Race and Ethnic Relations in México*. México. Article submitted for publication.
- World Bank (2001), *Urban Development*. En *México: A Comprehensive Development Agenda for the New Era.*, ed. Marcelo Giugale, Olivier Lafourcade and Vinh Nguyen, The World Bank: Washington, D.C., pp. 301-318.
- . (1999), *México Country Assistance Strategy*. (confidential) May 13, 1999, Report No. 19289-MX.
- . (1999), *Rural Indigenous Peoples Profiles (Report 18899-ME)* [confidential], including consultants documents available on public web site.
- . (1999), *México Ejido Reform Avenues of Adjustment – Five Years Later*. (Report 18897-ME 1999). Washington D.C.
- . (1999), *Government Programs and Poverty in México*. Latin America and the Caribbean Region, Poverty Reduction and Economic Management Division, Poverty Group. June 2, 1990. Washington D.C.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	5
Diversidad de reformas en América Latina .....	5
Bibliografía .....	15

### PRIMERA PARTE **Reformas Sociales** **Salud y pobreza urbana**

TRABALHO E POBREZA NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS .....	21
<i>Anete B. L. Ivo - Ângela Borges</i>	
Trabalho, pobreza e proteção: algumas considerações iniciais .....	23
Algumas tendências recentes na América Latina na redução da pobreza e o mercado de trabalho .....	27
Tendências gerais do mercado de trabalho e pobreza no Brasil (2002-2009) .....	29
Vulnerabilidade do mercado de trabalho e pobreza nas Regiões Metropolitanas brasileiras: algumas tendências .....	32
Tendências do mercado e trabalho metropolitano e pobreza (2002-2009) .....	35
Conclusões .....	43
Bibliografia .....	43
INTERVENCIÓN PÚBLICA, CAPITAL SOCIAL Y POBREZA URBANA EN MÉXICO .....	47
<i>Gerardo Ordóñez Barba - Wilfrido Ruiz Ochoa</i>	
Introducción .....	47
1. Una aproximación al concepto de capital social y a su operativización .....	53
2. El diseño de Hábitat y la promoción del capital social .....	55

3. El capital social en 176 comunidades pobres de 33 ciudades mexicanas .....	57
4. La intervención de Hábitat y la promoción del capital social .....	61
El capital social y las condiciones físicas del entorno urbano .....	61
El capital social y las inversiones de Hábitat .....	64
5. Conclusiones .....	69
Bibliografía .....	71
POBREZA, ESCASEZ DE AGUA Y SALUD EN LA CIUDAD DE MÉXICO .....	
<i>Arsenio González Reynoso - Alicia Ziccardi</i>	
1. Pobreza urbana y desigualdad en el acceso al agua .....	76
Las mediciones de la pobreza urbana .....	78
2. Pobreza, agua y salud: un análisis territorial .....	82
2.1. Delegaciones del centro y del poniente de la ciudad con alta dotación de agua .....	86
2.2. Delegaciones del norte, centro-oriente y sur de la ciudad con dotación media de agua .....	87
2.3. Delegaciones del oriente y del sur: baja dotación de agua .....	88
3. Incremento de la escasez de agua y riesgos para la salud .....	90
4. Algunas conclusiones .....	94
Bibliografía .....	95
ANEXO .....	98
SALUD Y TERRITORIO. ENSAMBLES EN EL MUNICIPIO DE QUILMES. ARGENTINA .....	
<i>Carlos Fidel - Raúl Di Tomaso - Cristina Farias</i>	
Introducción .....	101
1. Globalización pobreza y salud .....	102
1.2. Relaciones entre territorio y salud .....	103
2. El sistema de salud en la Argentina: actores y heterogeneidad .....	105
2.1. Financiamiento del sector salud .....	110
2.2. Evolución de los principales indicadores sanitarios .....	113

3. El sistema de atención salud en el Municipio de Quilmes .....	116
3.1. Ensamblajes concretos entre territorio y salud .....	119
3.2. Vínculos entre infraestructura urbana, fragmentación territorial y situación sanitaria .....	123
Conclusiones .....	131
Bibliografía .....	133

SEGUNDA PARTE  
**Reformas Sociales, desigualdad  
y pobreza indígena**

REFORMAS ECONÓMICAS Y DESIGUALDAD HORIZONTAL EN MÉXICO. EL IMPACTO SOBRE LA POBLACIÓN INDÍGENA .....	137
<i>Alicia Puyana</i>	
Introducción .....	137
México 1980-2010. La trayectoria de una economía liberalizada .....	139
Los objetivos de las reformas .....	139
El crecimiento económico .....	140
Las expresiones de desigualdad horizontal hacia la población indígena .....	148
Clasificación de los municipios por incidencia de la población indígena .....	149
Conclusiones .....	160
Bibliografía .....	161
ANEXO ESTADÍSTICO .....	164
LA SITUACIÓN DE LOS INDÍGENAS EN ZONAS URBANAS. LOS CASOS DE CANCÚN Y MINATITLÁN VERACRUZ .....	167
<i>Dr. Salomón Nahmad - Manuel Uribe - Martha Judith Sánchez - Natividad Gutiérrez</i>	
Antecedentes .....	167
Perfil urbano .....	168
Metodología del estudio .....	169
Selección de la población .....	170
Consideraciones teóricas y objetivos .....	170

Construcción de índices exhaustivos .....	171
La migración campo-ciudad .....	172
La pobreza urbana en México: características generales .....	173
Los zapotecos de Minatitlán, Veracruz .....	177
Datos generales .....	177
Economía .....	181
La migración durante el auge petrolero .....	182
Infraestructura .....	183
Servicios públicos .....	184
El trabajo y los oficios .....	186
El hogar .....	186
La vivienda .....	186
Vida cotidiana .....	189
Ciclos vitales .....	192
La indumentaria .....	195
Los zapotecos en Minatitlán: las colonias .....	197
Las mayordomías .....	199
El sindicato y las condiciones de trabajo .....	204
Las condiciones de trabajo .....	206
Mayas en Cancún .....	208
Introducción .....	208
La identidad maya se mantiene hasta la segunda generación .....	211
Conclusiones .....	217
Recomendaciones para la acción pública .....	220
Bibliografía .....	224

