

**Desigualdad
Regional
y Marginación
Municipal
en México, 1990**



DR. JORGE CARPIZO
SECRETARIO DE GOBERNACIÓN Y
PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN

DR. MANUEL URBINA FUENTES
SECRETARIO GENERAL

Act. María Isabel Monterrubio Gómez
Directora General de Estudios de
de Población

Act. José Luis Palma Cabrera
Director General de Programas

Act. Arturo González Morales
Director de Investigación
Demográfica

Dra. Celia Josefina Pérez Hernández
Directora de Educación
en Población

Arq. Ligia González García de Alba
Directora de Estudios
Socioeconómicos y Regionales

Lic. Alicia Lozano Mascarúa
Directora de Comunicación
en Población

Act. Miguel Angel Mejía Tapia
Director de Apoyo Técnico

Lic. Sergio Rodríguez Medina
Director de Consejos
Estatales de Población

C.P. Rogelio López Rodríguez
Director de Administración

DESIGUALDAD REGIONAL Y MARGINACIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO, 1990

CONSEJO NACIONAL
DE POBLACION

COMISION NACIONAL
DEL AGUA

Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990

México, D.F., noviembre de 1994

PRESENTACION

Uno de los propósitos del gobierno de la República es atacar las desigualdades sociales y regionales del país. Consecuente con esta tarea, la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari realizó significativas reformas institucionales que impulsaron programas sociales orientadas a erradicar la desigualdad social con las aspiraciones ciudadanas de mayor participación.

El compromiso de combatir la pobreza y marginación se ha realizado estimulando la activa y responsable participación de los grupos afectados. Se contribuye con ello a la construcción de una sociedad con igualdad de oportunidades para todos, participativa y democrática.

Acorde con la línea de acción del Programa Nacional de Población, 1988-1994 que establece como una tarea fundamental, "detectar con la mayor precisión posible las condiciones de pobreza y marginación de los distintos grupos y sectores", el Consejo Nacional de Población llevó a cabo el Proyecto "Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990", cuyos resultados finales se presentan en esta oportunidad.

La información y análisis aquí contenidos, sin duda, serán de utilidad para los sectores de la planeación económica y social, así como en la elaboración de políticas públicas orientadas a reducir las desigualdades sociales y regionales.

El desarrollo y publicación de los resultados de la presente investigación, fueron posibles por el apoyo de las autoridades de la Comisión Nacional del Agua, a quienes reiteramos nuestro agradecimiento.

Consejo Nacional de Población

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1. MARGINACIÓN, PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA	7
CAPÍTULO 2. DIMENSIONES DE LA MARGINACIÓN, 1990	27
2.1 Educación	29
2.2 Condiciones de vivienda	53
2.3 Ingresos monetarios y distribución de la población	76
CAPÍTULO 3. LA MARGINACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA	101
CAPÍTULO 4. REGIONES DE LA MARGINACIÓN EN MÉXICO, 1990	137
CONCLUSIONES GENERALES	171
BIBLIOGRAFÍA CITADA	185
ANEXOS	
Anexo ESTADÍSTICO	
Anexo DIMENSIÓN ESPACIAL DE LA MARGINACIÓN EN MÉXICO, 1990	

INTRODUCCIÓN

Acorde con el objetivo de 'estimular la investigación y el desarrollo de la información que sobre la problemática en materia de población en los niveles nacional, regional, estatal y local', establecido en el Plan Nacional de Población 1989-94, el Consejo Nacional de Población emprendió el proyecto *Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990*, cuyos resultados finales damos a conocer en esta oportunidad.

El propósito general de este proyecto es proporcionar información y conocimientos analíticos que permitan identificar las áreas marginadas y la población comprometida, a fin de apoyar las acciones públicas encaminadas a reducir las privaciones que padecen los mexicanos en las dimensiones educación básica, condiciones y servicios en la vivienda, así como las derivadas de la dispersión demográfica y de la insuficiente percepción de ingresos monetarios.

Este documento contiene un estudio desagregado de cada una de las cuatro dimensiones consideradas en el Índice de Marginación estimado en nuestro Primer Informe Técnico *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*. Con base en el índice se estudian las condiciones de vida de la población a nivel nacional, por entidad federativa y municipal, identificando las regiones más rezagadas y la población comprometida en cada una de sus formas. Asimismo, se proporciona una regionalización del país a partir de la intensidad de la marginación que se padece en las entidades federativas, a la vez que se identifican las continuidades territoriales que forman los municipios de mayor rezago.

En el primer capítulo se estudian los vínculos existentes entre el concepto de marginación con los de participación social y democracia. Su objetivo básico es demostrar que las estrategias públicas de combate a la marginación contribuyen a la creación de las condiciones sociales propias de una sociedad democrática, es decir al logro de la igualdad de oportunidades y derechos de participación para todos los ciudadanos y grupos sociales.

En tanto fenómeno estructural, la marginación es una realidad social que se gesta en el curso del proceso de desarrollo y a lo largo de varias décadas. Por eso, su erradicación requiere la definición de estrategias de largo plazo sustentadas en diagnósticos y estudios de carácter estructural. Congruente con ese enfoque, el capítulo segundo se inicia con un balance histórico del progreso y los rezagos sociales acumulados en el país, para seguidamente realizar un análisis detallado de la marginación que a nivel

de entidad federativa y municipal que en 1990 padecía la población en materia de educación básica, condiciones de vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios.

Asimismo, en este segundo capítulo se examina la intensidad de los rezagos en cada una de las dimensiones socioeconómicas, y se identifica su expresión regional. Se analizan las coincidencias entre los municipios de alta y muy alta marginación según el índice presentado en el Primer Informe Técnico, con los mayores rezagos identificados en cada dimensión.

En sus líneas de acción, el Plan Nacional de Población 1989-94 establece 'desarrollar estudios dirigidos a subsanar deficiencias de información y conocimiento sobre la ubicación, identificación y volumen de los grupos indígenas, y sobre el comportamiento de los factores demográficos y sus determinantes sociales, económicos y culturales'. Congruente con ello, el capítulo tres contiene un análisis de las condiciones de marginación que padecen los grupos indígenas; se identifican los municipios densamente poblados por dichos grupos étnicos y se valoran las privaciones que padecen en las dimensiones aquí estudiadas.

A partir de las desigualdades espaciales identificadas por el índice de marginación, el cuarto capítulo proporciona una regionalización analítica a nivel de entidad federativa. Se examina cada una de las regiones definidas y se destacan las continuidades territoriales que forman los municipios de muy alta y alta marginación. Por último, se presentan las conclusiones generales de la investigación.

En esta oportunidad se agrega un anexo de cuadros estadísticos con la finalidad de que el lector interesado cuente con la información utilizada en esta investigación. Asimismo, se proporcionan sesenta y seis mapas digitalizados que incluyen la regionalización que se propone a partir del índice de marginación, su incidencia a nivel de cada una de las regiones que se distinguen así como las continuidades espaciales que en determinadas zonas del país forman los municipios más rezagados. Asimismo, en una sección especial integramos información estadística y mapas que describen la ubicación territorial de la población indígena y las privaciones que se padecen en los municipios que habitan.

Esperamos que el análisis y la información aquí proporcionada sea de utilidad para la planeación económica y social, así como para la definición de programas sociales específicos encaminados a integrar a la población marginada al proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios.

CAPÍTULO 1
MARGINACIÓN PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA

En un contexto externo cambiante y adverso para México, durante los ochenta la economía y la sociedad mexicana sufrieron la crisis más profunda y significativa del siglo XX. Con ello no sólo se agotó el ciclo de crecimiento iniciado desde fines de los treinta y que con altibajos se había prolongado hasta los años setenta, sino que también se revirtió la tendencia a la disminución de la pobreza y la extrema pobreza en el país.¹

Sin embargo, la crisis económica interna fue asumida como una oportunidad para aplicar un conjunto de reformas económicas e institucionales orientadas a la definición de un nuevo modelo de desarrollo, capaz de restituir el crecimiento conforme a las nuevas condiciones de la economía mundial y de garantizar la reducción de las desigualdades sociales heredadas por la crisis y las políticas restrictivas aplicadas en los años de mayor adversidad.

Por otra parte, la década pasada también se caracterizó por la irrupción de una activa sociedad civil que reclamó nuevos términos de convivencia política, así como espacios de participación en todas las esferas de la vida social, y muy especialmente en las instituciones políticas y sociales del Estado.

Así, puede decirse que en este período asistimos al florecimiento de una nueva cultura política en la que son fundamentales los valores de la democracia y la participación social y política de todos los ciudadanos y grupos sociales. Esos nuevos valores y aspiraciones ocupan hoy un lugar privilegiado y ordenan ya las nuevas prácticas sociales y los discursos políticos.

1. Reforma del Estado, democracia y participación social.

En virtud de las nuevas situaciones económicas y políticas, en el país se han impulsado significativas reformas institucionales y jurídicas que amplían el ámbito de la libertad de los sujetos económicos y favorecen una mayor participación social y política de la ciudadanía y los grupos sociales. Destacan a este respecto la reforma a la Ley Municipal (1990), la descentralización del sistema educativo (1992) y los programas sociales impulsados por el Estado a partir de 1990, los cuales tienden a romper las inercias burocráticas que reducían el impacto social del gasto público y favorecen una relación directa del Gobierno Federal con las autoridades municipales y la población marginada.²

En efecto, la reforma constitucional al artículo 115 del decenio pasado y la nueva ley orgánica de los municipios, crean un marco legal e institucional que fortalece la soberanía municipal frente a los poderes ejecutivos estatal y federal, y amplía la capacidad ejecutiva de las autoridades locales.³ En lo particular, la ley orgánica concede nuevas atribuciones a los ayuntamientos, entre las que destaca la capacidad de formar organismos descentralizados con participación ciudadana para programar y definir estrategias de financiación de los servicios públicos, e incluso los faculta para poner en operación y, en su caso, prestar dichos servicios.⁴

En lo que atañe a las reformas del sistema educativo, además de superar la trabas burocráticas que imponía la dependencia financiera a los poderes estatal y municipal respecto de la autoridad federal, las reformas constitucionales fortalecen su soberanía al delegarles la planeación y ejecución de las

políticas educativas; asimismo, estrecha los vínculos Estado-municipios, amplía la educación básica obligatoria hasta el nivel secundaria y, finalmente, abre oportunidades para que los ciudadanos y los grupos sociales participen activamente en la definición de los contenidos de la enseñanza básica, antigua prerrogativa del Gobierno Federal.⁵

En el terreno de las políticas vinculadas al combate a la desigualdad, también la acción pública ha propiciado una mayor participación de los grupos sin acceso a las condiciones adecuadas de vivienda, educación e ingresos monetarios insuficientes para cubrir el valor de una canasta básica. El Programa Nacional de Solidaridad, efectivamente, supuso el abandono de la antigua visión del Estado benefactor, que concebía a los ciudadanos como sujetos pasivos, para concederles roles en la ejecución de las obras destinadas a elevar sus niveles de vida.⁶

Aun cuando se trata de iniciativas institucionales recientes sobre las que no es prudente adelantar juicios respecto a sus resultados finales, no hay duda de que las referidas orientaciones públicas propician la creación de nuevos vínculos entre los diferentes niveles de gobierno, generando relaciones Estado-sociedad civil al margen del modelo corporativo que por décadas privó en el país y que hoy está sometido a un profundo cuestionamiento.

Desde el punto de vista de los esfuerzos institucionales congruentes con la democratización del país, lo más significativo reside en que los programas sociales de los últimos años favorecen una relación de no dependencia de la ciudadanía frente al Estado, al menos en un doble sentido. Por un lado, la asig-

nación de recursos a grupos sociales y/o regiones tiende a producirse al margen de relaciones corporativas, como podría ser la de canalizar los apoyos a través de un sindicato u organización campesina.

Por otro lado, los beneficiarios del gasto social no sólo se involucran ahora más directa y activamente en la ejecución de los programas públicos, sino que con frecuencia lo hacen a partir de espacios institucionales hasta ahora soslayados, como es el municipio y la localidad, lo cual sin duda fortalece el carácter federal y democrático de nuestra sociedad.

En consecuencia, la sociedad mexicana de este final de milenio encara con nuevas ideas en el Estado y la sociedad civil el desafío de recuperar el crecimiento económico conforme a un nuevo modelo de desarrollo, así como el de avanzar en la construcción de una sociedad democrática, abriendo espacios a la participación ciudadana en todos los ámbitos de la vida social.

1.1. *Desigualdad y democracia: nuevos enfoques.*

Los rezagos sociales acumulados y el reclamo ciudadano de la democracia política, han propiciado una profunda revisión crítica de los paradigmas teóricos sobre las relaciones Estado, economía y sociedad,⁷ originando un nuevo bagaje intelectual que hoy está haciendo posible la integración de las estrategias de políticas públicas de combate a la pobreza extrema con las aspiraciones de una mayor participación ciudadana.⁸

En los nuevos enfoques sobresalen varias ideas rectoras. En primer lugar, la que puede resumirse en el consenso de que la irrupción de la sociedad civil modifica las funciones del Esta-

do y convalida la idea de que éste ya no puede ser el único actor en el combate a la desigualdad social, reclamándose tanto la activa participación de los núcleos empresariales como la de los grupos rezagados.⁹ Así, en las nuevas concepciones convergen tanto el reconocimiento social de las actuales dificultades financieras del Estado para sostener el gasto público y el déficit fiscal que redundan en inflación, con las nuevas demandas ciudadanas y de los grupos sociales de participar activamente en todos los ámbitos de la vida social.

Se trata, sin duda, de un cambio de perspectivas analíticas y modos de encarar el problema de la desigualdad social que modifica profundamente las concepciones, los roles y las acciones del Estado y la sociedad civil en el proceso de desarrollo. En lo particular, las nuevas realidades económicas y los nuevos enfoques teóricos sobre la acción social colectiva, implican el abandono de la noción del Estado en su rol benefactor y el rechazo a concebir a los grupos marginados como beneficiarios pasivos de las políticas sociales.

El mencionado fortalecimiento de la sociedad civil, la reforma del Estado y las nuevas conductas de los actores políticos, se han traducido en una mayor autonomía y participación ciudadana tanto en la definición de los objetivos estratégicos y de las prioridades de los programas públicos, como en la ejecución de proyectos específicos encaminados a mejorar la calidad de la vida de la población más desfavorecida¹⁰.

Las expectativas generadas por las nuevas concepciones y estrategias públicas se financian en la convicción de que es posible integrar en una estrategia global la creación de las condiciones

sociales de la democracia y la recuperación del crecimiento económico, toda vez que ampliando la participación social y política de los grupos marginados se fortalece la vida democrática y se liberan energías sociales benéficas para la recuperación del crecimiento y del mercado interno en términos del nuevo modelo de desarrollo, permitiendo de ese modo la configuración de una sociedad democrática, eficiente y equitativa.¹¹

Como puede apreciarse, las nuevas relaciones entre Estado, economía y sociedad que actualmente se ensayan en el país, han determinado una revaloración teórica y política del propio vocablo democracia. El propósito principal consiste en integrar en una estrategia global el cumplimiento de las aspiraciones de avanzar a un tiempo en el proceso de democratización, la recuperación del crecimiento sostenido y en el combate a la desigualdad social. Especial trascendencia tiene en dicha estrategia global erradicar las raíces estructurales de la marginación que padecen los ciudadanos y grupos sociales, a través de su creciente participación social y política en los distintos niveles de gobierno e instancias ejecutivas.¹²

2. *Democracia, libertad e igualdad.*

Si en el decenio de los ochenta América Latina encaró el extraordinario desafío de arraigar la democracia política sin que el Estado pudiese atender las crecidas demandas sociales en virtud de las restricciones financieras,¹³ para los noventa en México se han superado los aspectos más críticos del ajuste y el reordenamiento económico interno, quedando como tarea prioritaria abatir los rezagos sociales acumulados y recobrar el crecimiento económico conforme la nueva estrategia de desarrollo.

Como se comprenderá, si en los países industrializados las instituciones sociales y políticas contemporáneas se apoyan en principios éticos y morales vinculados con la democracia política, la libertad individual y la igualdad social, en la sociedad mexicana, lacerada por una profunda crisis económica y empeñada en profundizar la democracia y la participación, los grupos sociales y las élites políticas encuentran en dichos valores las fuentes de movilización social y acción pública más significativas.

Nuestro país se ha integrado al movimiento universal que busca organizar a la sociedad conforme los valores de la democracia, la libertad y la igualdad social. Las políticas públicas y la acción social colectiva, así, se orientan en la estrategia de construir un orden social democrático.

En términos generales, puede decirse que los distintos enfoques y teorías contemporáneas sobre la democracia se organizan alrededor de dos grandes concepciones:¹⁴

- a) la que concibe a la democracia como un conjunto de reglas, procedimientos institucionales y prácticas sociales que aseguran la solución pacífica de los conflictos políticos, a través de la elección universal, directa y secreta de los gobernantes. En esa concepción, el sujeto por excelencia de la democracia es el ciudadano, y corresponde al Estado asegurar el imperio de la libertad individual y la igualdad de derechos y oportunidades de participación política;¹⁵
- b) la que define a la democracia como un orden social que asegura la libertad individual, el derecho de participación política y la igualdad de oportunidades socia-

les para que todos sus integrantes puedan acceder al pleno desarrollo de su individualidad. El sujeto de la democracia aquí es el ciudadano y los grupos que integran la sociedad, y corresponde al Estado asegurar la libertad y la igualdad social.¹⁶

En el primer enfoque, la democracia se agota en la definición de un régimen político que con reglas consensuadas permite la solución de las diferencias conforme al estado de derecho, en tanto que los actores políticos deben guiarse bajo los principios de la pluralidad ideológica y la tolerancia política. Las funciones del Estado quedan limitadas a asegurar la libertad, negativa y positiva,¹⁷ así como la igualdad de derechos y de oportunidades para la participación política.¹⁸

En esta concepción el ordenamiento económico idóneo para el ejercicio de la democracia es la economía de mercado, pues suele considerarse que sólo ella se sustenta en la propiedad privada y en la libertad individual de qué hacer con las riquezas y capacidades productivas personales. En esta concepción, la distribución de los bienes y servicios que arroja el mercado es justa porque se deriva de las opciones individuales ocio-trabajo, las diversas aptitudes personales así como de las necesidades sociales expresadas como demanda de trabajo.¹⁹

En el segundo enfoque, en cambio, se entiende por democracia un orden social capaz de proporcionar a los ciudadanos las condiciones para el pleno desarrollo de las potencialidades individuales, razón por la que se interroga sobre las condiciones sociales que han de imperar para que prive la libertad individual, la igualdad y el derecho de participación ciudadana.²⁰

Por otra parte, la democracia es concebida no como una situación político-institucional sino como un proceso social de larga duración, discontinuo en el tiempo y que avanza en distintos ámbitos o esferas de la vida social, pero cuya resultante final es un *estado moral de la sociedad*, según la feliz expresión de Alexis de Tocqueville, que proporciona los medios adecuados para que los ciudadanos y los grupos sociales convivan en libertad e igualdad.²¹

Al considerarse la democracia como un proceso histórico cuyos significados varían con y en el tiempo, se establece una clara diferencia entre la democracia antigua y moderna. La inexistencia de una línea de continuidad entre ambas se funda en que el concepto de democracia del ciudadano del siglo XIX es completamente distinto de la de este final de siglo.

La no continuidad de los significados de la democracia, a su vez, supone la idea de que el concepto mismo de ciudadano y de necesidad social está en permanente construcción.²² Así por ejemplo, en el curso del presente siglo los derechos y obligaciones que conlleva el concepto de ciudadanía han rebasado el ámbito de los derechos políticos restringidos del siglo XIX, para incorporar derechos políticos y sociales antes desconocidos o bien limitados a los ciudadanos propietarios.²³

En efecto, en el curso del siglo XX se universalizaron los derechos políticos a todos los ciudadanos, independientemente de su sexo, riqueza y grado de escolaridad. Más recientemente, la democracia representativa que privó por más de medio siglo está siendo cuestionada por la creciente participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Por otra parte, sólo hasta la segunda posguerra los derechos sociales del ciudadano se reconocieron en prácticamente todas las constituciones del mundo contemporáneo. Para su cumplimiento se ha delegado en el Estado moderno asegurar a todos los hombres y mujeres una cuota mínima de bienes y servicios públicos que igualen las oportunidades de participación y permitan el pleno desarrollo de la personalidad individual. Así, en el siglo XX el concepto de derecho ciudadano se ha extendido de lo político a lo social.²⁴

En el seno de este segundo enfoque, prevalece una amplia discusión teórica y política sobre el ordenamiento económico adecuado para una sociedad democrática, pero en las formulaciones más recientes es común sugerir el sistema mixto como el más idóneo, en virtud de que la economía de mercado genera desigualdades sociales que terminan restringiendo las libertades básicas del ciudadano.²⁵ De ello se deduce la necesidad de que el Estado intervenga redistribuyendo la riqueza, asegurando la construcción de una sociedad justa y participativa.

La democracia entonces, supone un régimen social ordenado conforme los principios de la *justicia distributiva*. El criterio de equidad que subyace en las modernas concepciones sobre la democracia, sin embargo, está lejos del igualitarismo a ultranza, pues suelen asumirse legítimas las desigualdades derivadas de las diferentes aptitudes, posiciones y cargos desempeñados por los ciudadanos en el proceso social, siempre que todos los ciudadanos y grupos sociales participen en condiciones de una equitativa igualdad de condiciones.²⁶

2.1. *Las aportaciones mexicanas*

Participando de este estimulante ambiente intelectual, en los medios mexicanos se ha producido una importante renovación en las discusiones teóricas acerca de la democracia y de los significados de la libertad e igualdad.²⁷ En virtud de las actuales condiciones económicas y sociales del país, las aportaciones englobadas en el enfoque considerado en el inciso *b* del acápite anterior han sido particularmente influyentes.

Sin embargo, es importante destacar que los nuevos enfoques no son resultado exclusivo de la renovación teórica aludida, sino que echan raíces en México desde comienzos del siglo XX, pues el reconocimiento de una igualdad de las oportunidades y condiciones de participación como fundamento de una sociedad democrática, fue asumido desde la Constituyente de 1917, hecho que confiere a nuestra Carta Magna el reconocimiento internacional de ser una de las más avanzadas del mundo hasta por lo menos mediados del presente siglo.²⁸

No obstante la diversidad de orientaciones teóricas y políticas actuales, por lo general en los medios nacionales suele entenderse que una sociedad democrática debe asegurar un mínimo de igualdad de condiciones y derechos de participación para todos los ciudadanos y grupos sociales que la integran, y se reconoce como obligación del Estado impulsar políticas sociales que atenúen los aspectos más críticos de la pobreza y la marginación históricamente heredadas, así como las inequidades sociales que puedan derivarse del actual funcionamiento de la economía de mercado.

Por otra parte, como se ha observado desde distintos autores,

el planteamiento de la democracia en México reclama un cambio de perspectivas de análisis, pues la democratización del país no puede plantearse en los mismos términos que en los países avanzados.

Como ya se señaló,²⁹ en los países industrializados el proceso de desarrollo tiende a homogeneizar la estructura productiva y a depurar la estructura social en su sentido moderno, en tanto que en países como México el desarrollo reproduce las condiciones originarias de heterogeneidad productiva, genera profundas disparidades regionales, así como una estructura social compleja que determina la convivencia conflictiva de grupos tradicionales y modernos.³⁰

Estas determinaciones estructurales obstaculizan enormemente el proceso de democratización y la extensión a todo el cuerpo social de la figura del ciudadano, en virtud de que en el curso del desarrollo no se ha logrado más que parcialmente crear condiciones y derechos de participación iguales para todos los ciudadanos y grupos sociales que integran la nación.

En consecuencia, el arraigo de la democracia en México exige una serie de transformaciones estructurales que se ubican más allá del régimen político, pues aún es necesario crear las condiciones sociales en las cuales pueda imperar la libertad y la igualdad de condiciones y oportunidades de participación a todos los grupos sociales y regiones del país.

3. *Marginación y participación social.*

Como se señaló en el trabajo anterior, la marginación es un fenómeno estructural múltiple que integra en una sola valora-

ción las distintas dimensiones, formas e intensidades de exclusión o no participación ciudadana en el proceso de desarrollo y/o en el disfrute de sus beneficios.³¹ En tanto fenómeno multidimensional, sus expresiones se manifiestan en distintos subsistemas de la sociedad, tales como el político, económico o cultural. De ese modo, el concepto marginación da cuenta tanto de la globalidad del fenómeno como de las exclusiones parciales que padecen los ciudadanos o grupos sociales excluidos en un subsistema pero integrados o participantes en otros.³²

En breve, la marginación es un fenómeno social que no favorece la democratización de las sociedades. Se deduce de ello que las políticas públicas no corporativas encaminadas a erradicar la marginación, constituyen de suyo acciones democratizadoras puesto que atenúan los signos más agudos de la marginación y favorecen la igualación de las condiciones y derechos de participación social y política de los ciudadanos y grupos excluidos.

Los conceptos democracia y marginación representan procesos sociales no coincidentes, pues al primero corresponde el concepto participación y al segundo el de exclusión o no participación. En consecuencia, es factible pensar en estrategias que combatan a la marginación y fortalezcan la democracia mediante el estímulo a la participación social, pues al ser ésta el elemento organizador de ambas, permite encarar en nuevos términos los grandes retos de este final de siglo: avanzar en la democracia política y recuperar el crecimiento reduciendo la desigualdad social.

La revaloración de la participación ciudadana y de los grupos sociales en las estrategias de combate a la desigualdad, como hemos señalado en el primer acápite de este capítulo, no sólo estimula el crecimiento y reduce las desigualdades sociales, sino que también fortalece el carácter federal y democrático del sistema político nacional, cumpliéndose así un doble objetivo social e institucional:

- a) consolidar el poder y la soberanía municipal en la definición de las prioridades sociales y micro-regionales del espacio de su competencia;
- b) crear condiciones institucionales para el ejercicio de la autodeterminación y soberanía de los grupos marginados, involucrándolos en la definición y realización de las obras destinadas a erradicar las privaciones que padecen.

4. La marginación social, dimensiones e incidencias territoriales. Conforme a los objetivos generales de este estudio, en la valoración de la marginación se han considerado únicamente cuatro dimensiones socioeconómicas vinculadas tanto a la privación de *recursos objetivos* como a las condiciones personales y familiares que impiden la participación de ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y/o en el disfrute de sus beneficios.

La clasificación de esas dimensiones responde al interés por identificar los núcleos duros de la exclusión, es decir las privaciones cuya gestación tienen un carácter histórico-estructural, y cuya erradicación supone modificaciones sustantivas en la estrategia de desarrollo, así como la aplicación de políticas sociales consistentes y perdurables en el mediano y largo plazos.³³

En efecto, la educación básica, las condiciones adecuadas de vivienda, la percepción de ingresos monetarios suficientes para cubrir necesidades básicas o la localización en espacios con cobertura de servicios públicos, conforman un conjunto de recursos de infraestructura y de capacidades personales a los que se accede a lo largo del proceso de desarrollo. Con ello, el impacto social del gasto público así como los beneficios derivados del proceso de modernización sólo pueden valorarse en un lapso que con creces rebasa los ciclos políticos de la administración pública.

En la medida en que el Índice de Marginación Municipal (IMM) integra dimensiones referidas a educación, vivienda, ingresos monetarios y dispersión, valora el impacto global de la exclusión vinculada a los rezagos estructurales. Con ello favorece una perspectiva de análisis poco frecuentada en nuestros medios y que hoy tiene una particular relevancia: la vinculación entre población, marginación y unidades jurídico administrativas. En efecto, el índice se estima en referencia a las entidades federativas y los municipios, los cuales gozan de plena soberanía y facultades para definir prioridades sociales y territoriales de asistencia y apoyo social.

Al ser una medida que valora el impacto global de las carencias, el IMM ordena las entidades y municipios con base en la intensidad de la marginación que padece la población que los habita.³⁴ Frente a esa bondad se presentan algunas limitaciones que es conveniente subrayar. En primer lugar, el índice y los indicadores que lo integran se construyeron sin considerar las diferencias municipales en sí mismas.³⁵ Integrarlas suponía sacrificar el objetivo central de la investigación: construir

un índice de polaridad social que jerarquice municipios conforme la intensidad de la desigualdad de oportunidades.

Sin embargo, no se soslaya su importancia. Las referidas diferencias municipales y regionales se consideran al momento de examinar la regionalización que aporta el IMM, y de hecho se les integra como factores determinantes de la conformación de las regiones del país. Como se constata en el capítulo 4 del estudio, existe una gran congruencia entre la regionalización que se deriva del IMM y otras propuestas influyentes que con criterios y objetivos distintos se han elaborado para el país.

La segunda limitación consiste en que si bien el IMM ordena los municipios según la intensidad de la desigualdad de oportunidades, no considera el volumen de la población comprometida. Ello significa que a partir del IMM es difícil determinar qué municipios merecen atención prioritaria, puesto que para ello es necesario atender al criterio de la aritmética social: atacar la mayor desigualdad en el mayor número. Por lo demás, no sólo se imponen consideraciones que atienden *al peso del número* sino que también la escasez de recursos de que dispone el Estado y la sociedad, obligan a optimizar las inversiones en términos de su utilidad y cobertura social.

A fin de subsanar esta limitación, se procedió a relacionar el volumen de población con el IM de los municipios clasificados como de muy alta marginación. Se identifican de ese modo los municipios más poblados y con mayor desigualdad de oportunidades. Se les denomina *municipios de atención prioritaria* (MAP), toda vez que se cumple con los dos requisitos de eficiencia y prioridad social ya señalados.

4.1. Dimensiones socioeconómicas de la marginación.

El IMM favorece el análisis del impacto global de la marginación a nivel municipal y permite construir una regionalización conforme ese criterio. Sin embargo, se trata de una medida resumen, y no obstante que la técnica de componentes principales con que se construyó identifica la forma de exclusión más influyente, a partir del índice es posible valorar solamente el impacto global de las carencias, no el carácter complejo y diverso de la marginación.

En consecuencia, es necesario analizar la intensidad de la no participación y valorar sus implicaciones territoriales en cada una de sus formas a partir de un análisis desagregado. Mediante el examen univariado y exhaustivo es posible generar conocimientos sobre la forma e intensidad de la marginación que la población de los municipios padece en materia de educación, condiciones de vivienda, ingresos monetarios y dispersión demográfica. Así, mientras que el IMM proporciona información útil para la definición de políticas macroeconómicas y regionales, el análisis univariado permite proporcionar conocimientos para la formulación de políticas sectoriales.

Las cuatro dimensiones que se valoran en sí mismas contribuyen poderosamente en la generación de las desigualdades sociales que obstruyen el proceso de democratización. En efecto, en tanto que el IM construido es una medida que valora el impacto global de la marginación, su varianza explicada relativamente alta (62.4%) concede confianza para reconocer en los municipios como de muy alta marginación las zonas del país donde la desigualdad de oportunidades sociales, y por tanto los obstáculos estructurales a la democracia, son más significativos.

En consecuencia, el IMM proporciona información útil para la definición de políticas sociales encaminadas a romper la transmisión intergeneracional de las privaciones o falta de participación social. El análisis univariado, a su vez, favorece la definición de estrategias sectoriales con un alto nivel de desagregación encaminadas a erradicar las desigualdades extremas y, por consiguiente a igualar la oportunidades y condiciones de participación propias de una sociedad democrática.

4.1.1. Educación

En materia de educación se consideró que uno de los aspectos más críticos de la marginación es la que padece la población en edad de trabajar, pues la falta de educación elemental de la población ocupada determina que obtenga remuneraciones salariales insuficientes para cubrir el costo de una canasta básica, amén de comprometer el futuro de la población joven que en condiciones de baja o nula escolaridad recién ingresa a un mercado de trabajo de mayores requerimientos educacionales.

El analfabetismo y/o una instrucción básica insuficiente de los jefes de familia son factores de índole estructural que inciden poderosamente en la determinación del nivel de vida de los hogares mexicanos, pues por una parte el nivel de instrucción escolar define la ubicación en el mercado de trabajo y, por ende, el monto de los ingresos, y por la otra, el analfabetismo de los jefes de familia deteriora el clima educacional de los hijos en edad escolar.

Como se comprenderá, el analfabetismo y la no terminación de la instrucción básica en la población adulta es una fuente crucial de desigualdad de oportunidades de participación, toda vez

que alrededor de la educación se cifran posibilidades de mejoramiento general de la calidad de la vida. Por ello, la erradicación del analfabetismo debe ser una prioridad de la administración pública tan importante como la atención a la población en edad escolar. Por lo demás, la exclusión en materia de educación no sólo determina desigualdad de oportunidades de participación de los jefes de hogares en el presente, sino que compromete las oportunidades futuras de los hijos que la integran.

Las desigualdades derivadas de la falta de participación en el sistema educativo, corren el riesgo de exacerbarse y acusar sus signos más graves en la población sin instrucción, en virtud de que el país encara en el presente decenio el desafío de reconvertir la base tecnológica del aparato productivo, razón por la cual en el corto plazo las oportunidades de empleo y ascenso social se verán considerablemente limitadas si la población en edad de trabajar no dispone de niveles educativos que le permitan el manejo de las nuevas tecnologías.³⁶

En síntesis, el combate al analfabetismo y a la deficiente educación primaria de los adultos contribuiría no sólo a mejorar la calidad de la vida de la población adulta, logro social en sí mismo importante, sino también con ello se estaría incidiendo positivamente en la población en edad escolar, al romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad y favorecería el propio proceso de modernización económica del país. Estas consideraciones determinaron que para valorar la marginación en la dimensión de educación básica se construyeran dos indicadores: el porcentaje de población de 15 y más años analfabeta,³⁷ y el porcentaje de población de 15 y más años sin primaria completa.³⁸

4.1.2. *Condiciones de la vivienda*

La vivienda constituye el espacio de socialidad más importante de una sociedad; en ella los ciudadanos no sólo se alimentan, asean, duermen y pasan la mayor parte de su tiempo libre, sino que la vivienda es también el espacio de la integración familiar, el terreno de la educación de los hijos y de la reproducción de los valores ético-morales que identifican a los grupos humanos, donde se transmiten las tradiciones, las costumbres y la cultura nacional.

El acceso a una vivienda adecuada a las necesidades de los hogares describe no sólo el grado de participación social presente, sino que sus consecuencias en parte determinan las oportunidades futuras de integración social de la población joven que las habita.³⁹ En lo particular, la ocupación de viviendas en condiciones físicas inadecuadas al tamaño y las necesidades de las familias es una fuente inestimable de desigualdad de oportunidades sociales tanto para los jefes de familia como para sus hijos, pues la falta de servicios básicos o alto nivel de hacinamiento ponen en riesgo la salud y definen un clima educacional poco favorable.

Por otra parte, las viviendas y sus condiciones físicas se refieren siempre a la(s) familia(s) que la(s) habita(n), no al ciudadano, aún cuando sus condiciones con frecuencia dependen únicamente de los ingresos devengados por el jefe de familia y la capacidad financiera del Estado. En efecto, en la definición de las condiciones de las viviendas se teje una red de recursos que al menos tiene tres ramificaciones; primero, el jefe de familia debe asegurar el acceso a la vivienda (propia o en alquiler) y cubrir el costo de una serie de servicios básicos (energía eléc-

trica, agua potable, por ejemplo); en segundo lugar, los recursos monetarios de los habitantes propietarios (o de los arrendadores) definen condiciones físicas como el tipo de piso, materiales en paredes y techos así como la infraestructura para garantizar el acceso a los servicios públicos. Por último, conforme a la Constitución corresponde al Estado crear las condiciones para que los hogares tengan acceso a una vivienda digna y decorosa, así como realizar las erogaciones necesarias para garantizar la disponibilidad efectiva de energía eléctrica, drenaje y agua potable, entre otros bienes y servicios esenciales.

De este modo, las viviendas y sus condiciones físicas son un índice del nivel de desarrollo de las naciones. Sin embargo, su diseño arquitectónico, tamaño, tipo de materiales y servicios de que deba disponer, se definen siempre en función de una diversidad de factores que incluyen tanto aspectos naturales como sociales y culturales. De los primeros destacan poderosamente el clima, la geografía y la orografía, así como la disponibilidad de recursos (madera, piedra, palma), en tanto que en lo social tienen una particular incidencia las tradiciones culturales, los usos y costumbres, el tamaño de los hogares, la localización urbana o rural.⁴⁰

En términos nacionales y de acuerdo al precepto constitucional que establece como derecho el acceso a una vivienda *digna y decorosa*, suele considerarse que ésta debe ser habitada por una familia y cubrir al menos cuatro necesidades básicas: protección frente al medio, higiene, privacidad y comodidad para quienes las habitan.⁴¹

Existe una diversidad de criterios normativos para definir

cuando cada una de esas necesidades son satisfechas por los hogares que habitan dichas viviendas. En esta investigación se opta por definir la capacidad de satisfacción de necesidades familiares de una vivienda conforme al grado de desarrollo alcanzado por el país. Asimismo y conforme nuestro objetivo de valorar carencias de índole estructural, se eligieron aquellas privaciones de las casa-habitación que ponen en riesgo la salud de la familia, impiden participar de los medios modernos de comunicación y esparcimiento o deterioran el clima educacional de la población en edad escolar.

En consecuencia, se seleccionaron los cinco indicadores cuya justificación en términos de la generación de desigualdad de oportunidades sociales ya se presentó en el Primer Informe Técnico de esta investigación: porcentaje de ocupantes de viviendas sin drenaje ni excusado, porcentaje de ocupantes de viviendas sin energía eléctrica, porcentaje de ocupantes de viviendas sin agua entubada, porcentaje de viviendas con hacinamiento y porcentaje de ocupantes de viviendas con piso de tierra.⁴²

4.1.3. *Distribución de la población e ingresos*

En una economía de mercado como la de México, los ingresos monetarios determinan las oportunidades personales y familiares de participar en el consumo del conjunto de bienes y servicios considerados parte de una canasta básica, establecida ésta según los hábitos de consumo y el nivel de desarrollo alcanzado por el país.

Constitucionalmente, por otra parte, se ha sancionado el derecho ciudadano al trabajo y a percibir un salario suficiente para

cubrir las necesidades familiares de alimentación, educación, acceso a bienes culturales y esparcimiento; también la Constitución reconoce la obligación del Estado de asegurar, a través de sus instituciones y recursos disponibles, el acceso a los servicios de educación, salud y vivienda para los ciudadanos.

Estas disposiciones constitucionales responden al consenso nacional surgido de la Revolución de 1910, consistente en que la nación es una sociedad democrática que debe asegurar la igualdad de derechos y oportunidades sociales de participación en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios. Ese consenso se ha expresado en el gasto social del Estado y la legislación laboral, a la vez que ha dado legitimidad a las movilizaciones populares encaminadas a incrementar los ingresos reales.

Como se señaló en el primer acápite de este capítulo, los esfuerzos institucionales y el proceso de desarrollo que caracterizaba a la sociedad mexicana se interrumpió abruptamente en el decenio pasado. El retroceso económico, la inflación y la caída del gasto social del Estado, revirtieron la tendencia histórica a la reducción de la pobreza y pobreza crítica. El salario fue uno de los indicadores más afectados durante el decenio, perdiendo su capacidad adquisitiva en más del 30%.

De este modo, aún cuando la desigualdad de oportunidades sociales en materia de los ingresos monetarios, se redujo durante los ochenta, el nivel general de vida de la población descendió notablemente en virtud del deterioro de su poder de compra.⁴³ Pese a que esta investigación considera hasta dos salarios como insuficientes para adquirir una canasta básica,

analíticamente es conveniente retener el significado de este descenso general del nivel de vida.

Como se sabe, los ingresos monetarios son una medida frecuentemente utilizada por las investigaciones que buscan ante todo captar la pobreza coyuntural derivada del movimiento de la economía y de las negociaciones salariales. En esta investigación se incorpora la variable salarios porque influye decisivamente en la generación de la desigualdad de oportunidades de participación social, y se vincula estrechamente con las otras dimensiones que aquí hemos seleccionado. Sin embargo, en tanto el objetivo es valorar únicamente privaciones de índole estructural así como sus incidencias territoriales, el indicador se construye siempre como porcentaje de la población ocupada a nivel municipal que gana hasta dos salarios mínimos, monto que como ya se ha señalado, se consideró insuficiente para cubrir el valor de una canasta básica.⁴⁴

Es conocido que por diversas razones la información censal no es una fuente adecuada para valorar los ingresos monetarios de la población. Sin embargo, en esta investigación el propósito central no es dar cuenta del nivel de ingresos ni estimar su desigualdad en términos de deciles o clases sociales, sino valorar la polaridad social que se produce como resultado de la dispersión salarial. Valoramos de ese modo la intensidad de la desigualdad de oportunidades derivada de las remuneraciones. En este sentido la información censal sí es confiable.

Por otra parte, la información que proporciona el Censo tiene una ventaja frente a otras fuentes: aporta información por actividad productiva y a nivel municipal. Esta bondad de la in-

formación permite diferenciar municipios en función de la desigualdad de los ingresos que devenga la población que los habita, así como vincular la exclusión con el tipo de actividad productiva dominante en el municipio.

Este objetivo básico favorece integrar el análisis de los ingresos monetarios con la dispersión demográfica. En efecto, en países con características económicas y sociales como el nuestro, la localización de la población en zonas urbanas determina las posibilidades de acceso a bienes y servicios cuyo usufructo contribuye poderosamente a igualar las oportunidades de participación social. A su vez, el tipo de actividades productivas, los requerimientos educativos en el mercado de trabajo, el ambiente social, político y cultural, crean condiciones e inducen a la población joven a cifrar sus oportunidades de ascenso social en el acceso a la educación y capacitación técnica.

A su vez, la ubicación en localidades dispersas propias del medio rural, hace difícil y oneroso para el Estado la prestación de servicios públicos de cobertura más o menos generalizada en las ciudades (energía eléctrica, agua potable, drenaje, educación), en tanto que la población en este medio suele ubicarse en actividades económicas de baja productividad y rentabilidad. Asimismo, los requerimientos educacionales para el desempeño de dichas jornadas es bajo, y limitada la oportunidad de acceso a bienes culturales y los modernos sistemas de comunicación y entretenimiento. Con ello, las expectativas de ascenso social suelen cifrarse en la emigración a las grandes ciudades, generándose con ello fuertes corrientes migratorias que a falta de servicios y empleos suficientes terminan aumentando la desigualdad de oportunidades en las propias ciudades.

En breve, la ubicación de la población en localidades pequeñas y dispersas constituye una fuente sumamente importante de desigualdad de oportunidades ciudadanas y de grupos sociales. Dado su origen estructural, su erradicación sólo es proyectable en el largo plazo y siempre como fruto de modificaciones profundas en el modelo de desarrollo y pautas culturales de la población que las habita.

4.2. *La marginación indígena*

Pese a su diversidad, la población indígena posee una historia común; frente al resto de la sociedad mexicana, sus culturas, tradiciones, costumbres e idiomas la convierten en un grupo social con identidad propia, y como tal ha formado parte de la nación.

No sólo cuestiones históricas, étnicas y culturales los mantienen unidos y los distinguen del resto de los grupos sociales del país. Los indígenas encuentran con la tierra de determinadas regiones del país poderosos vínculos; no la ven únicamente como un medio de subsistencia sino que es también un vínculo con sus antepasados, las zonas que habitan son la sede de sus culturas y representan el espacio de su identidad.⁴⁵

Hoy existe en el país un reconocimiento explícito de que los indígenas han sido, a la largo de la historia nacional, uno de los grupos sociales menos integrados al proceso de desarrollo y al disfrute de sus beneficios, así como del hecho de que por siglos han padecido la marginación socioeconómica, la expropiación de sus tierras y la discriminación étnico-cultural⁴⁶.

Así, resistencia e identidad, cultura y tierra, pobreza y marginación, son los elementos que configuran los rasgos básicos

de los pueblos indígenas en el México de nuestros días.⁴⁷ Por eso, definir estrategias públicas y privadas que reduzcan la desigualdad de oportunidades y mejoren las actuales condiciones de vida de los indígenas, constituye hoy una de las prioridades nacionales de mayor consenso.

Una investigación como ésta, destinada al estudio de la marginación y su incidencia territorial, tiene la cobertura para estudiar a la población indígena a partir de la característica de que es un grupo social que se apropia el territorio en términos municipales, es decir como espacios de reproducción cultural y representación política ante los gobiernos estatal y federal. Esta característica hace factible el estudio de la población indígena, sus municipios y las condiciones socioeconómicas imperantes.

El Censo de Población y Vivienda, fuente de este estudio, incorpora información sobre la población que habla alguna lengua indígena y la identifica a nivel municipal. Se procedió a identificar los municipios donde habita. El criterio para diferenciarlos fue el porcentaje de población que del total municipal declaró hablar alguna lengua indígena, incluyéndose a los menores de cuatro años cuyo jefe de familia habla alguna lengua indígena. De este modo se reconocen como *municipios indígenas* aquellos donde habita más del 70% de la población considerada como indígena, y los *municipios con alta concentración de población indígena* aquellos donde reside entre el 40 y 69.9% que declaró en el mismo sentido.

NOTAS DEL CAPÍTULO 1.

1. Cfr. Angus Maddison y asociados. *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 167-237; Enrique Hernández Laos. *Crecimiento económico y pobreza. Una agenda para la investigación*, UNAM, México, 1992.
2. Un balance positivo que destaca las bondades de las políticas sociales puede verse en el recuadro 'Mexico's municipios help themselves', incluso en: The World Bank. *World Development Report 1994*, The World Bank, Washington, 1994, p. 74.
3. Cfr. Eduardo Sandoval, Roberto Gómez y Jorge Gómez (coordinadores). *El municipio mexicano de cara a siglo XXI*, Universidad Autónoma del Estado de México-Coordinación General de Apoyo Municipal del Estado de México y el Colegio de Posgraduados del CIDE, México, 1993.
4. Roberto Gómez. 'La nueva ley orgánica municipal. Moderno marco jurídico', en *ibid.*, p. 128.
5. Cfr. Esteban Moctezuma Barragán. *La educación pública frente a las nuevas realidades*. Fondo Cultura Económica, colección Una revisión de la modernización de México, México, 1993, capítulo 1.
6. Cfr. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*, El Nacional, México, 1990.
7. Francisco Zapata. 'Democracia, corporativismo, elecciones y desigualdad social en América Latina', en Centro de Estudios Sociológicos. *Modernización económica, democracia política y democracia social*, El Colegio de México, México, 1993, pp. 11-35.
8. Luis F. Aguilar Villanueva. *Las nuevas ideas sobre el combate a la pobreza. A propósito de Solidaridad*, El Nacional, México, 1990.
9. Pedro Vuskovic. *Pobreza y desigualdad en América Latina*, UNAM, México, 1993; también: Osvaldo Sunkel. *El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991. Lecturas de El Trimestre Económico, No. 71.
10. Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Desarrollo humano: informe 1993*, Tercer Mundo Editores, Santa Fé de Bogotá, 1993.
11. Comisión Económica Para América Latina. *Transformación productiva con equidad: un enfoque integrado*, CEPAL, Santiago de Chile, 1992; también PNUD. *Informe sobre el desarrollo humano*.
12. Una revisión crítica del concepto de marginación social así como la necesidad de recuperarlo en las actuales discusiones sobre desigualdad social, puede verse en el Primer Informe Técnico de esta investigación: Consejo Nacional de Población. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990*, Consejo Nacional de Población-Comisión Nacional del Agua, México, 1993, capítulo 1.
13. 'Así, pues, la democracia se encuentra situada entre dos tareas conjuntas: poner fin a los regímenes antipopulares y ampliar la capacidad de respuesta del sistema político a las demandas sociales. Y debe cumplir esas dos tareas en una coyuntura económica dramáticamente desfavorable'. Alain Touraine. *América Latina, sociedad y política*, Espasa-Calpe, Madrid, 1993, pp. 405.
14. Cfr. Giovanni Sartori. *Teoría de la democracia I. El debate contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, pp. 21-40.
15. Un lúcido análisis de esta conceptualización que echa sus raíces en la tradición liberal conservadora del siglo XIX puede verse en Norberto Bobbio. *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989. Tal vez la argumentación más depurada de este enfoque sea la formulada por Robert Nozick. *Anarquía, Estado y utopía*, FCE, México, 1985.

16. De la diversidad de autores puede consultarse la versión liberal contemporánea presentada en: Ralf Dahrendorf. *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Mondadori, Barcelona, 1990, especialmente el capítulo 8: 'Un nuevo contrato social'.

17. Por encima de las distintas conceptualizaciones, puede decirse que la *libertad negativa* se refiere a la acción individual en un sistema social y alude a las leyes que dictadas por el Estado y aceptadas por todos, restringen la libertad individual a fin de conservar la libertad de todos; sin embargo, conviene reparar en que al definirse el ámbito de la libertad, el Estado protege al ciudadano de que un poder externo pretenda interferir en sus actos. En este sentido, la libertad sólo es posible como servidumbre ante la ley. La *libertad positiva*, en cambio, se refiere a la voluntad o auto-realización del individuo, conforme a los objetivos que el mismo defina y en función de sus prioridades; el libre albedrío supone, entonces, el derecho de autodeterminación y soberanía ciudadana. Norberto Bobbio, *Igualdad y libertad*, op. cit.; Isaiah Berlin. *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

18. Un interesante análisis sobre las posibilidades y problemas de la democracia política en el mundo contemporáneo puede verse en: Robert A. Dahl. *La democracia y sus críticos*, Paidós, México, 1991.

19. Cfr. F.A. Hayek. *La fatal Arrogancia. Los errores del socialismo*, Unión Editorial, México, 1990, especialmente cap. III: 'Los orígenes de la libertad, la propiedad y la justicia'; Robert Nozick. op. cit., segunda parte.

20. Siguiendo a Norberto Bobbio, puede decirse que el vocablo justicia tiene al menos dos significados: uno referido a la legalidad, y el otro a la igualdad o la equidad; por supuesto, en el discurso moderno sobre la democracia predomina la segunda acepción, al punto que justicia suele asumirse como sinónimo de equidad e igualdad. Cfr. Norberto Bobbio. *Igualdad y libertad*, Paidós, Barcelona, 1993, cap. I.

21. Entre los trabajos más influyentes en esta vertiente pueden citarse Barrington Moore. *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Península, Barcelona, 1973; una formulación que recupera los planteamientos clásicos y subraya cómo el ciudadano de posguerra revalora a la

democracia como participación, puede verse en C.B. Macpherson. *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1982. Siguiendo la iniciativa de Macpherson de reconstruir los diversos significados que las sociedades modernas han asignado al vocablo democracia, véase David Held. *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

22. Cfr. Agnes Heller. *Teoría de las necesidades en Marx*, Península, Madrid, 1982, cap. III: 'El concepto de necesidad social', pp. 77-85.

23. José Fernández Santillán. 'Democracia y pobreza', en Varios. *Desigualdad y democracia*, El Nacional, México, 1992, p. 61.

24. Cfr. Claus Offe. *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

25. 'El que los valores liberales hayan nacido en el seno de sociedades capitalistas de mercado no es en sí mismo motivo para que forzosamente se haya de limitar para siempre a esas sociedades el principio ético clave del liberalismo: la libertad del hombre y la mujer para realizar sus capacidades humanas. Por el contrario, cabría argüir que el principio ético, o si se prefiere el apetito de libertad individual, se ha hecho ya demasiado estrecho para su envoltura capitalista de mercado y puede existir igual o mejor sin ella, lo mismo que la capacidad productiva del hombre, que ha aumentado de forma enorme con el capitalismo competitivo, no desaparece cuando el capitalismo abandona la libre competencia'. C.B. Macpherson. op. cit., p. 11.

26. En la conocida propuesta de John Rawls: a) toda persona tiene igual derecho a un régimen de libertades básicas con la condición de que sea un régimen de libertades iguales para todos; b) las desigualdades sociales y económicas son legítimas siempre y cuando estén asociadas a cargos y posiciones abiertos para todos en las condiciones de una equitativa igualdad de oportunidades, y debe procurarse el máximo beneficio para los miembros menos aventajados. Cfr. John Rawls. *Sobre las libertades*, Paidós-Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1993. Colección Pensamiento Contemporáneo No. 9. Del mismo autor, su libro clásico: *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

27. De entre las obras recientes que abordan el problema de la desigualdad social en términos del debate sobre la democracia, libertad e igualdad, pueden verse Programa Nacional de Solidaridad. *La solidaridad en el desarrollo nacional: la nueva relación entre sociedad y gobierno*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993. Julio Boltvink. *Pobreza y necesidades básicas, conceptos y métodos de medición*, PNUD, Caracas, 1990; del mismo autor, véase la coordinación de los números de julio y agosto (1992) de la revista *Comercio Exterior*, presentado con el título *Conocer la pobreza*; Rolando Cordera y Carlos Tello (coordinadores). *La desigualdad en México*, Siglo XXI Editores, México, 1986; Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El combate a la pobreza*, México, 1990; Guillermo Trejo y Claudio Jones. (coordinadores). *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, Cal y Arena, México, 1993; Varios. *Desigualdad y democracia*, op. cit.; Pedro Vuskovic. *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Colección Alternativas: UNAM, México, 1993; Enrique Hernández Laos. *Crecimiento económico y pobreza en México*, Colección Alternativas, UNAM, 1993; Centro de Estudios Sociológicos. *Democracia económica y democracia política*, op. cit.

28. Cfr. Felipe Avila Espinosa. *El pensamiento político, económico y social de la Convención de Aguascalientes*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1991. Andrés Lira. 'La igualdad en la Constitución Mexicana', en Varios. *Igualdad, desigualdad y equidad en España y México*, Instituto de Cooperación Iberoamericana-El Colegio de México, Madrid, 1985, p. 225-241. El debate reciente, sin duda, puede fecharse con la seminal aportación de Pablo González Casanova. *La democracia en México*, ERA, México, 1969.

29. Cfr. CONAPO. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990*, CONAPO-CNA, México, 1993, cap. I.

30. Cfr. CONAPO, *idem*, cap. I, donde se examina el carácter heterogéneo y la estructura social abigarrada propia del estilo, patrón o modelo de desarrollo latinoamericano; sobre la estructuración social y sus implicaciones culturales, véase Néstor García Canclini. *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Grijalbo, México, 1990; la consideración de las características del modelo de desarrollo como obstáculos estructurales para la cons-

trucción de una sociedad democrática, puede verse en René Zavaleta. 'Cuatro conceptos de democracia', en Julio Labastida Martín del Campo, (coordinador). *Teoría social y nuevos movimientos*, Siglo XXI Editores, México, 1986.

31. La conceptualización del proceso de marginación social como un fenómeno estructural vinculado al modelo de desarrollo está en CONAPO. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990 op. cit.*, cap. I.

32. 'Recordemos que una situación de marginalidad aparece como una situación de no participación (o de exclusión, según el caso) en áreas determinadas del quehacer social, de una variedad de roles que todo individuo debería poder desempeñar, ya sea en términos de 'participación pasiva' -o de consumo de bienes y servicios-, ya sea en términos de 'participación activa', bajo formas de intervención en la toma de decisiones', Gino Germani. *El concepto de marginalidad. Significado, raíces históricas y cuestiones teóricas con particular referencia a la urbana*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1973, p. 35.

33. Las exclusiones que aquí se valoran no pueden imputarse al impacto social de la crisis del decenio pasado, puesto que sus determinaciones esenciales se localizan en la lógica del modelo de desarrollo que previó por más de medio siglo.

34. Como ya se ha señalado, la intensidad de la marginación que registra un municipio o entidad federativa se mide por el porcentaje de población no participante en el sistema educativo, que habita una vivienda en condiciones inadecuadas, percibe ingresos monetarios suficientes para cubrir una canasta básica o sufre las privaciones derivadas de habitar en localidades con menos de cinco mil habitantes. Cfr. CONAPO. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990, op. cit.*, cap. I.

35. En lo particular se obviaron los grados de desarrollo alcanzado, las diferencias regionales, geográficas, de concentración demográfica así como las asimetrías en la distribución de población y recursos que existen entre cabecera y localidades en cada municipio.

36. CEPAL. *Población, equidad y transformación productiva*, Santiago de Chile, 1993, p. 49.

37. El XI Censo General de Población y Vivienda 1990 contó a la población analfabeta a partir de la población que respondió NO a la pregunta ¿Sabe leer y escribir un recado?. Véase INEGI. *Cuestionario del XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, pregunta 8 de los datos individuales.

38. La población sin primaria completa se calculó sumando la población que no cuenta con instrucción primaria y aquella que aprobó hasta el quinto grado de primaria.

39. 'El alojamiento en una vivienda digna y decorosa, derecho familiar sancionado en el Artículo Cuarto Constitucional, favorece el proceso de integración familiar, evita la promiscuidad, contribuye a la creación de un clima educacional favorable para la población en edad escolar, reduce la morbilidad y favorece la participación en el consumo de bienes culturales y el acceso a los sistemas modernos de información y entretenimiento.' CONAPO. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación, 1990, op. cit.*, p. 23.

40. Cfr. CONAPO. *Población y desarrollo en México y el mundo*. CONAPO, México, 1988, Vol. II, cap. 6, pp. 655-686.

41. Cfr. COPLAMAR. *Necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000*, Volumen 4 *Vivienda*, Siglo XXI Editores, México, 1982.

42. CONAPO. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990, op. cit.*, cap. II.

43. La información sobre la distribución del ingreso fue tomada de Fernando Cortés y Rosa María Ruvalcaba. 'El ingreso familiar. Su distribución y desigualdad 1984-1989', en *Demos, Carta demográfica de México 1992*, N°5, México, 1992, pp. 28-29; la referida al nivel de vida de los dos números especiales que al tema dedicó la revista *Comercio exterior* (abril y mayo de 1992), coordinados por Julio Boltvinik. Véase también INEGI-CEPAL. *Evolución de la pobreza crítica en México*, México, octubre de 1993.

44. En el cálculo de este indicador se incluyó a la población ocupada que no devenga ingresos. Para más información consultar CONAPO. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990, op. cit.*

45. Cfr. Gonzalo Aguirre Beltrán 'Un postulado de política indigenista', en *Obra polémica*, SEP-INAH, México, 1975.

46. Cfr. Guillermo Bonfil Batalla. *México profundo. Una civilización negada*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1989.

47. Néstor García Canclini. *Op. cit.*

CAPÍTULO 2
DIMENSIONES DE LA MARGINACIÓN

La marginación es un fenómeno estructural complejo que se expresa en diversas formas e intensidades. En el Primer Informe Técnico de este proyecto se construyó un índice de marginación que capta y ordena municipios y entidades federativas conforme el impacto global de las privaciones que padece la población en cuatro dimensiones.

En este capítulo se analiza la rica evidencia que el índice de marginación (IM) en tanto medida-resumen, contiene pero no describe. El objetivo es estudiar las condiciones de marginación prevalecientes en los municipios y entidades federativas, desde un punto de vista univariado. En consecuencia, se examina por separado los rezagos en educación básica, condiciones y servicios en la vivienda, insuficientes ingresos monetarios y los derivados de la dispersión demográfica, que padece la población en los municipios y entidades federativas.

Para facilitar el análisis, se ha procedido a realizar una estratificación de cada una de las formas de marginación a nivel municipal y por entidad, conservando el criterio de cinco estratos a fin de hacer comparaciones entre la ordenación proporcionada por el IM y las privaciones en cada forma. Por otra parte, con base en dicha estratificación se ubica geoestadísticamente la intensidad del rezago en las nueve formas de marginación consideradas, a saber: dos en educación básica, cinco en condiciones de vivienda, una de ingresos monetarios insuficientes y otra de distribución de la población.

A fin de evitar confusiones conceptuales, es conveniente señalar que en el análisis univariado se denomina rezago a los déficits sociales identificados en cada una de la dimensiones que se

analizan, conservando para el IM el concepto de marginación. Así por ejemplo, en el estudio de las privaciones que la población padece a consecuencia del analfabetismo se estratifican y se establecen relaciones básicas entre los municipios clasificados con muy alta marginación según el IM y los identificados con muy alto rezago en analfabetismo.

Por último, no está demás subrayar que el concepto rezago no tiene referencia normativa, pues la denominación de muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo, es una estratificación realizada según la técnica Dalenius con base en sus porcentajes de privación que la población padece a nivel municipal y por entidad federativa.

2.1 *Marginación en educación.*

La educación es un elemento fundamental para el desarrollo de los ciudadanos y grupos sociales. La Nación ha depositado en ella los ideales de libertad, justicia y las oportunidades de igualdad social. A su vez, la educación constituye el medio más eficaz para estimular el desarrollo económico moderno y fortalecer la cultura nacional.

En este acápite se estudian las condiciones de marginación que padece la población adulta en educación; con base en la intensidad de las privaciones a nivel de entidad federativa y municipal, se definen las zonas con mayor rezago en el país. A fin de subrayar el carácter histórico-estructural de los rezagos educativos, se presenta una síntesis de la evolución de la educación, destacando tanto los rezagos sociales como esfuerzos institucionales para erradicar el analfabetismo y la no terminación de la primaria en la población adulta.

2.1.1 *Perspectiva histórica de la educación.*

Desde las primeras décadas del México independiente, el Estado asumió su responsabilidad en la tarea educativa conforme a los principios que motivaron a los líderes del movimiento de Independencia: libertad a través de la educación y el trabajo.¹ Así, la construcción de un sistema de educación pública ocupó un lugar relevante en los proyectos políticos de conservadores y liberales, pues aún por encima de sus divergencias² compartían la idea de que la educación de la población era el medio más eficaz para promover el desarrollo económico moderno y fortalecer la soberanía y la conciencia nacionales.³

Así a lo largo del siglo anterior, abundaron decretos, reglamentos y disposiciones legales en pro de la educación universal y gratuita. Sin embargo, las dificultades económicas y la inestabilidad política de la época, obstaculizaron la realización de los proyectos educativos, al punto que al concluir el siglo difícilmente se podía sostener que existía un *sistema nacional de educación*.⁴ La escuela pública era entonces una aspiración, una idea, pues lo más sustantivo de la educación seguía en bajo el control de instituciones eclesiásticas y privadas en todos los niveles de enseñanza,⁵ sino que además las principales instituciones de educación superior se concentraban en la capital y en algunas ciudades de la provincia donde existían Institutos Literarios y Científicos.

Sin embargo, este siglo fue muy significativo en el pensamiento social al afirmar el legítimo derecho de todos los mexicanos a la educación. Asimismo su universalidad, carácter público, gratuidad, obligatoriedad y libertad de enseñanza fueron algunos de los consensos en las élites políticas e intelectuales del México

Independiente que habrían de proyectarse en el presente siglo.

En efecto, la Revolución de 1910 tuvo entre sus demandas fundamentales la educación universal. En el ideario revolucionario se establecía la necesidad de *educar al pueblo para crecer*. Así la educación fue uno de los temas básicos del Congreso Constituyente de Querétaro,⁶ que fue escenario de los debates entre *liberales clásicos y radicales*. El resultado de la votación de la Asamblea Constitutiva revela la diversidad de opiniones: 58 votos en contra y 99 a favor de una educación gratuita, laica y libre, así como la prohibición a corporaciones religiosas o ministros de algún culto para establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria (véase en anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 28). Asimismo, se abolió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPBA), acto que propició la municipalización de la tarea educativa con el fin de impulsar la enseñanza en todos los rincones del país. Sin embargo, las condiciones económicas⁷ y políticas que padecían los municipios no permitieron que prosperara la educación, por el contrario disminuyó el número de escuelas primarias y de hecho se incrementó la desigualdad conforme a las condiciones de cada municipio.⁸

A pesar de las turbulencias políticas y las dificultades económicas se lograron importantes avances institucionales. El 8 de agosto de 1921 se publicó el decreto de creación de la SEP, con el fin de establecer y administrar escuelas en todo el país y marcar las directrices en materia educativa.⁹ El reto en ese entonces era enorme, dado que para ese año, el 66.17% de la población de 10 años y más era analfabeta, es decir casi 7 millones de personas. La desigualdad entre las entidades federati-

vas marcaba una diferencia de más de 50 puntos porcentuales entre el Distrito Federal y Baja California con respecto a Chiapas, Querétaro, San Luis Potosí, Oaxaca y Guerrero, donde más del 80% de su población no sabía leer y escribir (véase en el anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 29).

Ante esta situación, José Vasconcelos, secretario de educación en 1921-1924, emprendió diversos proyectos, entre los que destacan: la campaña contra el analfabetismo,¹⁰ el incremento de las escuelas elementales, la creación de escuelas técnicas destinadas a la capacitación de obreros calificados,¹¹ la publicación de miles de libros que se distribuyeron en todo el país y la fundación de escuelas unitarias¹² en las entidades federativas de mayor rezago. Estas escuelas desempeñaron sus actividades con la ayuda de los *maestros misioneros*, especialmente en los estados de Oaxaca, Puebla, Guerrero, Veracruz y Michoacán.¹³ Como puede verse, Vasconcelos, ex-rector de la Universidad Nacional, desempeñó un papel fundamental en el quehacer educativo de México, razón por la cual algunos autores denominan a este período como el inicio de la *época de oro de la educación en México*.¹⁴

En la administración del presidente Plutarco Elías Calles y en el período conocido como *Maximato*, si bien se crearon escuelas elementales, rurales, técnicas y jardines de niños, acción que redundó en el crecimiento de la matrícula escolar,¹⁵ esta política propició una aguda desigualdad entre las zonas en donde la industria tenía mayor crecimiento y aquellas eminentemente rurales, pues la población de las áreas urbanas se vio privilegiada en virtud de que las políticas públicas procuraron que los obreros accedieran a mayores niveles de educación, cubriendo así los

requerimientos que la incipiente industrialización imponía.

Con la presidencia del General Lázaro Cárdenas se inicia una nueva época para el país y para el sistema educativo nacional. El recién reformado artículo 3° constitucional establecía que la educación pública y la impartida por particulares debía tener un carácter socialista, y ratificaba la prohibición de la enseñanza de cualquier doctrina religiosa.¹⁶ Asimismo, esta reforma constitucional reservaba al Estado el diseño de planes educativos, programas y métodos de enseñanza, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 28).¹⁷

Entre 1940 y 1960 el país vivió un período de prosperidad económica sin precedentes, al registrarse un incremento medio anual del PIB de 6.4%,¹⁸ en tanto que la población lo hizo al 2.92% en el mismo período.¹⁹ Esta prosperidad favoreció el crecimiento del gasto social y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población,²⁰ observándose en particular una notable mejoría en las localidades con más de 2,500 habitantes, donde residía el 35.1% de la población nacional en 1940.²¹

En general, los logros en materia educativa fueron muy valiosos. En la Ley Federal de Educación de 1942 establece como finalidad para la educación pública fomentar el desarrollo integral de los educandos, así como estimular la unidad y conciencia nacional. Las modificaciones constitucionales de 1946 serían particularmente significativas, y su influencia habría de prolongarse varias décadas: se deroga la educación socialista y se introduce como objetivo toral de la educación pública la educación universal, laica, científica y técnica, así como el fo-

mento de un espíritu democrático y nacionalista, entendiendo por democracia un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 28). En las nuevas orientaciones también destacaron como objetivos, cultivar en la población el amor a la patria, la solidaridad internacional, la defensa política y económica del país, ratificándose la gratuidad de la educación impartida por el Estado.²²

Con las reformas surgieron nuevas instituciones. Por ejemplo, para elaborar los nuevos planes de estudio y mejorar métodos de enseñanza en todos los niveles se formó el Consejo Nacional Técnico de la Educación en tanto que para atender el problema del analfabetismo se creó la Ley de Emergencia para la Campaña Nacional contra el Analfabetismo.²³ Asimismo se fundaron importantes instituciones educativas como la Escuela Normal Superior, la Escuela Nacional de Especialistas y la Nacional de Bibliotecarios.

De 1950 a 1960 la población en edad escolar (6 a 14 años) creció a una tasa media anual del orden de 3.52%,²⁴ hecho que suscitó una mayor presión sobre la oferta educativa ya que este incremento significó atender en 1960, a 2.5 millones de niños más que en 1950. Por su parte, la política educativa centró su atención en aumentar la matrícula escolar con especial interés en el nivel básico, en virtud de que se pensaba que el desarrollo del país sólo se lograría con el progreso educativo de los niños. Así, el gobierno de Miguel Alemán instrumentó la Campaña Nacional de Construcción de Escuelas, la cual se llevó en forma tripartita (iniciativa privada, los gobiernos de los estados y la Federación), además de fundarse el Comité Administrador

del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPECE).

Para 1960 el analfabetismo de la población de 10 años y más había disminuido cerca de 20 puntos porcentuales con respecto a 1940, al pasar del 54.04% al 33.49%. Sin embargo, en términos absolutos se registró un incremento de 436,733 analfabetos. Si bien la expansión del sistema educativo se dio en todas las entidades federativas, ésta se vio marcada por una intensa desigualdad social y regional cuyas causas profundas se localizaban en la estructura económica y social del país.²⁵ Los rezagos educativos no pueden explicarse de manera aislada, ya que responden tanto a la cobertura y calidad de los servicios educativos, como a las pésimas condiciones de salud, servicios de vivienda, alimentación e ingresos monetarios, de modo tal que en las regiones donde la población presenta condiciones de vida deficitarias, se observan los más altos rezagos educativos. Es así, que para ese año Oaxaca, Chiapas, Querétaro y Guerrero tenían porcentajes de analfabetismo del orden del 55% de su población mayor de 10 años, semejantes a los que en 1900 se tenían en el Distrito Federal, Baja California, Colima, Nuevo León y Sonora (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 29).

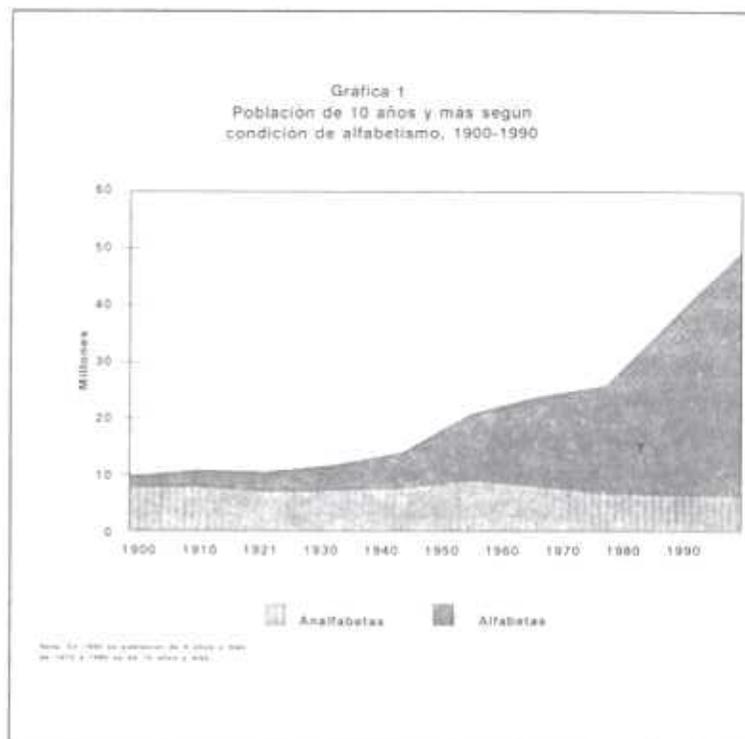
En la década de los sesenta, México vivió un período de auge económico que repercutió en la dinámica demográfica. Por una parte, se elevaron los niveles promedio de salud de los mexicanos, reduciéndose con ello la morbilidad y mortalidad, aumentando así la esperanza de vida al nacimiento.²⁶ Estos factores junto con el mantenimiento de elevados índices de fecundidad,²⁷ originaron un crecimiento de la población de 3.20%²⁸ como tasa media anual. También en ese decenio continuaron

los cambios de la distribución poblacional, al punto que la sociedad mexicana dejó de ser eminentemente rural para convertirse gradualmente en urbana.²⁹ No obstante, México seguía presentando una alta dispersión poblacional en varias decenas de miles de pequeñas localidades esparcidas por todo el territorio nacional.

Aunado a los cambios en la dinámica demográfica hacia un mayor crecimiento de la población, en esta misma época la inversión en educación recibió un gran impulso tanto del gobierno como de organismos internacionales. La idea central que inspiró las políticas educativas fue la convicción de que la educación no era un gasto social sino una inversión que aumenta la productividad del trabajo, favorece la innovación tecnológica y mejora las habilidades y destrezas del trabajador.

La política educativa tuvo como tarea prioritaria incrementar la matrícula escolar principalmente en el nivel básico. Para el cumplimiento de ese objetivo, en 1960 se puso en marcha el Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, conocido como *Plan de once años*,³⁰ una de cuyas finalidades específicas fue multiplicar las escuelas y maestros tanto en las zonas urbanas como en las rurales a fin de atender la creciente demanda educativa derivada del elevado crecimiento que tuvo la población en edad escolar, con altas tasas promedio anual de 3.76%³¹ en la década. En esa idea se constituyeron el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio y Centros Regionales de Enseñanza Normal.

Por otra parte, se creó en 1959 la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito con la finalidad de asegurar la plena gratui-



dad de la enseñanza primaria impartida por el Estado. No obstante que algunos sectores de la población se resistían a aceptar esta disposición,³² a partir del ciclo 1962-1963, los escolares de México contaron con los libros autorizados y obligatorios en todas las escuelas primarias.

La educación de adultos³³ tuvo en los sesenta un avance importante. Además de los Centros de Educación Extraescolar que se establecieron en zonas rurales durante la administración del presidente Adolfo López Mateos, se instrumentó la alfabetiza-

ción a través de programas de televisión (1965) y se fundaron Aulas Rurales Móviles. Estos esfuerzos fueron insuficientes para disminuir la población absoluta rezagada (véase gráfica N° 1).

Para 1970, el 25.81% de la población de 15 años y más no contaba con el conocimiento de la lecto-escritura (6,693,706 personas) (ver anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 29).³⁴ De acuerdo a la estructura por edad de la población analfabeta (véase cuadro N° 1), se observa que el 22.20% eran personas de 15 a 24 años de edad; 20.07% tenía entre 25 y 34 años y el 57.73% era mayor de 35 años. Como se deduce del cuadro N° 1, la mayoría de la población analfabeta (58.57%) eran mujeres, es decir 1,147,708 más de mujeres que hombres analfabetos.

La distribución porcentual del analfabetismo indica una alta relación con la actividad económica predominante en cada región; así en las áreas con mayor dispersión poblacional, cuya labor productiva está fuertemente ligada al sector primario de la economía, se reportan los más altos rezagos. Los estados del sur (Chiapas, Oaxaca y Guerrero) presentaban porcentajes superiores a 45 puntos, mientras que en la mayoría de los estados del norte (Nuevo León, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Sonora, Durango y Tamaulipas) y el Distrito Federal menos del 16% de su población no sabía leer y escribir (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 2).

Como es de esperarse, el rezago educativo era aún mayor en la población sin primaria completa, la cual representaba el 70.50%, es decir, 18,285,710 adultos (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 30). Un dato relevante, es que el 28.82% de la población sin el mínimo educativo³⁵ tenía entre 15 y 24 años,

el 22.58% entre 25 a 34 años y el 48.60% correspondía a las personas de 35 años y más (véase cuadro N° 2). Igual que en analfabetismo, las mujeres eran quienes padecían en mayor medida la no participación en los servicios de educación primaria, puesto que representaban el 72.75% del total de mujeres, mientras que el 69.64% de los hombres se encontraban en la misma situación.

La oferta educacional siguió limitada a los centros urbanos donde las exigencias educacionales del mercado laboral eran cada vez mayores; por ejemplo, las entidades que tenían más del 40% de su población ocupada en el sector terciario eran las que presentaban menor déficit educativo (Distrito Federal, Nuevo León y Baja California), mientras que Guerrero, Oaxaca y Chiapas, quienes contaban con más del 65% de su población ocupada en actividades agropecuarias,³⁶ presentaban alrededor de 30 puntos porcentuales de población sin primaria completa más que la observada en las entidades con menor déficit educativo (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 30).

En los años setenta se incrementaron los debates acerca del papel de la educación en el desarrollo del país, subrayándose entonces la relación entre educación y movilidad social, la cobertura del sistema educativo y la calidad de la misma. Sobrevino una nueva reforma educativa que incluyó la modificación de la Ley Federal de Educación (LFE), del libro de texto gratuito, la actualización de los métodos, técnicas e instrumentos para dinamizar el proceso enseñanza-aprendizaje, definiéndose adicionalmente programas especiales para dar mayor atención a la población localizada en las zonas marginadas.³⁷

Cuadro N° 1
Población analfabeta de 15 años y más por grupo de edad y sexo, 1970

Grupo de Edad	Total	Porcentaje	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje
Total	6,693,706	100.00	2,772,999	100.00	3,920,707	100.00
15-24	1,486,171	22.20	641,729	23.14	844,442	21.54
25-34	1,343,369	20.07	543,794	19.61	799,575	20.39
35 y más	3,864,166	57.73	1,587,476	57.25	2,276,690	58.07

Fuente: Estimaciones realizadas con base en DGE. *IX Censo General de Población y Vivienda, 1970*, México, DGE, 1972.

Con el fin de atender a los adultos no sólo con una campaña de alfabetización, sino procurando que quienes aprendieran a leer y escribir cubrieran estudios complementarios y quedaran integrados a actividades culturales o de capacitación, se crea la Ley de Educación para adultos (1975) que da lugar al Sistema Nacional de Educación de Adultos (SNEA), y a las Unidades de Servicio de Educación Básica.

Al concluir el decenio de los setenta existían cinco servicios destinados a la población adulta analfabeta o sin primaria completa: Centro de Integración Social, Aulas Rurales Móviles, Salas Populares de Lectura, Centros de Educación Básica para Adultos y la primaria abierta, cuya labor repercutió en el incremento de adultos atendidos.

A raíz de este esfuerzo institucional,³⁸ para 1980 el porcentaje de analfabetismo de la población mayor de 15 años había disminuido a 17.01% (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 29). Un factor importante que explica este decremento se encuentra en el hecho de que la población de 15 a 24 años analfabeta disminuyó con respecto a la década anterior, es decir, mientras que en 1970 su participación dentro del grupo de

analfabetas alcanzaba el 22.20%, una década después representaba el 17.24% del total de iletrados. Por otra parte, de la población analfabeta, el 17.81% eran personas de 25 a 34 años, mientras que el 64.95% eran mayores de 35 años de edad, este último dato muestra que el problema más acuciante del rezago se debía a la insuficiente atención de la demanda en educación para adultos, ya que estas personas tenían más de 20 años en dicha condición (véase cuadro N° 3).

Todas las entidades federativas presentaron, de 1970 a 1980, una disminución porcentual de este fenómeno, aunque en diferentes medidas. Querétaro, México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Michoacán, Sinaloa, San Luis Potosí y Tlaxcala lograron reducir sus índices en más de 10 puntos porcentuales; mientras que Coahuila, Aguascalientes, Chihuahua, Nuevo León y Distrito Federal presentaron decrementos entre 4.2 y 5.9 puntos. No obstante ello, la geografía del analfabetismo no se modificó de manera importante (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 29).

En cuanto a la población sin primaria completa, ésta disminuyó en 22.21 puntos porcentuales, por tanto, el 48.29% de la pobla-

Cuadro N° 2
Población sin primaria completa de 15 años y más, 1970-1980

Grupo de edad	1970		1980	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Total	18,285,710	100.00	18,313,472	100.00
15-24	5,270,764	28.82	4,197,954	22.92
25-34	4,128,855	22.58	3,830,682	20.92
35 y más	8,886,091	48.60	10,284,836	56.16

Fuente: Estimaciones realizadas con base en DGE. *IX Censo General de Población y Vivienda, 1970*, México. DGE, 1972; e INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1980*, México. INEGI, 1985.

ción adulta se encontraba sin el mínimo educativo (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 30). Por grupo etario, se indica que el 22.92% de las personas que no concluyeron la primaria tenía de 15 a 24 años, lo cual señala que, si bien este dato aún es elevado, se logró reducir en forma importante el porcentaje de *nuevos* rezagados con respecto a la década anterior, debido principalmente a una mayor atención de la población en edad escolar. Mientras que el 20.92% de estas personas tenían por lo menos una década de estar en el grupo de rezagados, es decir la población de 25 a 34 años. Por último, las personas de 35 años y más representaban el 56.16% del total de población sin primaria completa (véase cuadro N° 2). Las mujeres sin el mínimo educativo representaban el 50.37%, mientras que en los hombres era el 46.09%.

Por entidad federativa se observa una mejoría visible, pues disminuyeron en números relativos su población sin primaria completa. Sin embargo, las desigualdades permanecieron y afectaron

en mayor medida a Chiapas, Oaxaca, Zacatecas y Guerrero, en las cuales más del 64% de su población no había concluido la primaria. En cambio, en el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California menos del 35% de los adultos se encontraba en esa situación (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 30).

Para atender este déficit y la intensidad de las mencionadas diferencias regionales, en 1981 se creó el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), organismo desconcentrado de la administración pública con personalidad jurídica y patrimonio propio, organizado administrativamente en tres niveles: central, estatal y regional. El primero está formado por una Dirección General que se encarga de dirigir técnica y administrativamente la institución; el estatal está integrado por 30 delegaciones, una coordinación de operación en el Distrito Federal y un Instituto Estatal en Quintana Roo; el nivel regional lo constituyen 310 coordinaciones regionales que abarcan uno o más municipios. Entre las principales tareas de este instituto se en-

Cuadro N° 30
Población analfabeta de 15 años y más por grupo de edad y sexo, 1980

Grupo de edad	Total	Porcentaje	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje
Total	6,451,740	100.00	2,545,171	100.00	3,906,569	100.00
15-24	1,112,178	17.24	465,845	18.30	646,333	16.54
25-34	1,148,797	17.81	449,183	17.65	699,614	17.91
35 y más	4,190,765	64.95	1,630,143	64.05	2,560,622	65.55

Fuente: Estimaciones realizadas con base en INEGI. *X. Censo General de Población y Vivienda, 1980*, México, INEGI, 1985.

cuentran la alfabetización, educación básica y promoción cultural, destinada a la población mayor de 15 años. En sus primeros años de vida, el INEA orientó su atención, en primer término, hacia los grandes centros urbanos y de manera paulatina hacia las áreas rurales, hasta llegar a las pequeñas localidades dispersas y, por último, a atender a los grupos étnicos más numerosos.³⁹

No obstante la valiosa labor del INEA y de otras instituciones, como el Centro de Educación Básica para los Adultos (CEBA), que llevaron a cabo tareas afines es menester señalar que en la década su trabajo fue insuficiente para atender la demanda de educación para adultos. Según los datos generados por el INEA, durante el período 1982-1988 el promedio anual de personas alfabetizadas fue del orden de 716,753 adultos, de los cuales el 67.3% se concentraba en Hidalgo, Oaxaca, México, Guerrero, Puebla, Guanajuato, Michoacán, Chiapas y Veracruz.⁴⁰

En educación primaria indica que el promedio anual de adultos atendidos por el INEA fue de 608 mil personas, sin embargo,

dado el alto índice de deserción, tan sólo se emitieron 149,944 certificados de 1983 a 1988.⁴¹ El Distrito Federal, México, Guanajuato, Veracruz y Chiapas fueron entidades que presentaron un mayor número de adultos atendidos, mismos que representaron el 44.48% del total de adultos asistentes a este servicio.

Los esfuerzos realizados en educación para adultos se vieron limitados, entre otros aspectos, por el presupuesto asignado a esta actividad,⁴² el cual presentó, de 1983 a 1988, una tasa de crecimiento promedio anual negativa del orden de 11.56%,⁴³ mientras que el gasto destinado a la educación en general tuvo un crecimiento de 0.3%, en este mismo período.

2.1.2. Exclusión educativa en los adultos,

2.1.2.1 Analfabetismo.

Según el XI Censo de Población y Vivienda, 1990, en México existen 6,177,534⁴⁴ de analfabetos mayores de 15 años, los cuales representan el 12.44% de la población total de este grupo etario. Aún cuando esta cifra denota que en la última década se logró reducir el analfabetismo en 4.57 puntos porcentuales,

en términos absolutos la población analfabeta se ha mantenido por arriba de los 6 millones de adultos, dato que no varía a lo largo de los últimos decenios (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 29).

El problema del analfabetismo se debe en forma importante al rezago acumulado por varias décadas, hecho que puede observarse en la estructura por edad de la población analfabeta. El 54.44% de la población rezagada tiene 45 o más años, lo que significa que más de 3 millones de mexicanos no fueron atendidos por los servicios de educación para adultos en aproximadamente 30 años, o bien que posiblemente algunos de ellos fueron alfabetizados pero por desuso de los conocimientos adquiridos volvieron a formar parte de este grupo (véase cuadro N° 4).

Por otra parte, es de mencionar que el 25.05% de los analfabetos tiene de 30 a 44 años de edad, esto es 1,547,152 adultos (véase cuadro N° 4). Dado que el 32.06%⁴⁵ de la Población Económicamente Activa (PEA) está compuesta por la población de este grupo de edad, es necesaria la alfabetización de las personas de 30 a 44 años, como primer paso de una educación permanente que asegure la capacitación laboral que incremente la eficiencia productiva y las remuneraciones de la población ocupada.⁴⁶

En el período reciente la población que no contó con las oportunidades de acceso o de permanencia en el sistema educativo escolarizado representa el 20.51% del total de iletrados, es decir 1,267,124 personas de 15 a 29 años (véase cuadro N° 4). En especial, cabe mencionar, que el 72.8% de este grupo de población tiene entre 15 y 24 años de edad, mismo que representa el grupo de rezagados más recientes, de donde se deduce

que a pesar del sustancial crecimiento de la atención escolar en la última década, 801,781 jóvenes no lograron ser alfabetizados cuando tenían la edad para asistir al sistema regular.

Este fenómeno plantea un serio problema de exclusión por marginación temprana, puesto que en términos de oportunidades de participación se encuentran de *facto* ante una inequidad que limita sus posibilidades de acceder a empleos bien remunerados o por lo menos, de contar con un empleo estable. Por ello, es de suma importancia universalizar la alfabetización de la población de 6 a 14 años, de modo tal que los desiguales puntos de partida entre los adultos sean menores y conlleven a un acercamiento hacia la equidad de oportunidades. Por lo demás, este grupo de población prácticamente comienza su ciclo de vida laboral y serán ellos los que en un futuro mediato ejercerán una influencia importante en el desarrollo productivo del país y en el nivel de vida de los hogares que integren.

De acuerdo con estudios elaborados por la CEPAL, tanto las condiciones de vivienda -los servicios de electrificación, agua potable y alcantarillado, entre otros-, como el nivel de ingresos del hogar, son factores que determinan los logros educativos de los niños. Particular importancia reviste el hacinamiento, el cual dificulta la realización de tareas escolares o concentrarse en juegos de tipo educativo, que cumplen una función muy importante para el apresto escolar, de tal forma que están altamente asociados el nivel de hacinamiento y el grado de aprovechamiento escolar.⁴⁷

Dado que los jefes de familia con más instrucción tienden a estimular en mayor medida la asistencia de sus hijos a la escuela y vigilan que el desempeño se ajuste a las exigencias escolares,

Cuadro N° 4
Población analfabeta de 15 años y más por grupo de edad y sexo
1990

Grupo de Edad	Total	Porcentaje	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje
Total	6,177,534	100	2,310,458	100	3,867,076	100
15 - 29	1,267,124	20.51	512,949	22.20	754,175	19.50
30 - 44	1,547,152	25.05	544,188	23.55	1,002,964	25.94
45 y más	3,363,258	54.44	1,253,321	54.25	2,109,937	54.56

Fuente: Estimaciones realizadas con base en INEGI. *XI Censo de Población y Vivienda, 1990*, Aguascalientes, INEGI, 1992.

suelen destinar más recursos económicos a la enseñanza de los infantes. Por ello, el nivel educativo de los mayores de 15 años de un hogar incide determinadamente en el clima educacional de los educandos.⁴⁸

Tomando en cuenta lo anterior, mejorar el nivel educativo de las personas mayores de 15 años debe ser una de las áreas clave en el diseño de políticas que estén encaminadas a romper los ciclos reproductores de la marginación. Para ello, es imprescindible comenzar con la alfabetización de los jóvenes de 15 a 29 años, ya que son quienes están comenzando, o en un futuro cercano, comenzarán a constituir un hogar propio donde desempeñarán un papel fundamental en el aprovechamiento escolar de sus descendientes. Por tanto, el esfuerzo que se emprenda en este sentido, tendrá sus frutos directamente en las futuras generaciones. Además, la población analfabeta más interesada en poner fin a esta condición es precisamente la población de 15 a 29 años.⁴⁹

La población femenina ha sido a lo largo de la historia, marginada entre los marginados, circunstancia que encuentra sus orígenes en factores socio-culturales que han discriminado su participación en el campo educativo.⁵⁰ El 15.06% de las mujeres adultas no sabe leer y escribir un recado, mientras que el 9.66% de los hombres está en esa misma condición. No obstante que en los últimos años se ha incrementado la participación femenina en todos los niveles educativos, aún persiste la desigualdad entre los sexos. El fenómeno se puede apreciar también en la población joven, pues por cada 100 hombres analfabetos de 15 a 29 años hay 147 mujeres en la misma condición. Por tal motivo, uno de los objetivos de la educación debe estar encaminado a eliminar los privilegios y discriminaciones basados tanto en aspectos culturales como en factores políticos y económicos, a fin de reducir la desigualdad de oportunidades de participación entre los sexos. Por lo demás, con ello se mejoraría el clima educacional del hogar, puesto que son las mujeres las que participan, en mayor medida, en la educación de sus hijos (véase gráfica N° 2).⁵¹

2.1.2.1.1 Analfabetismo por entidad federativa.

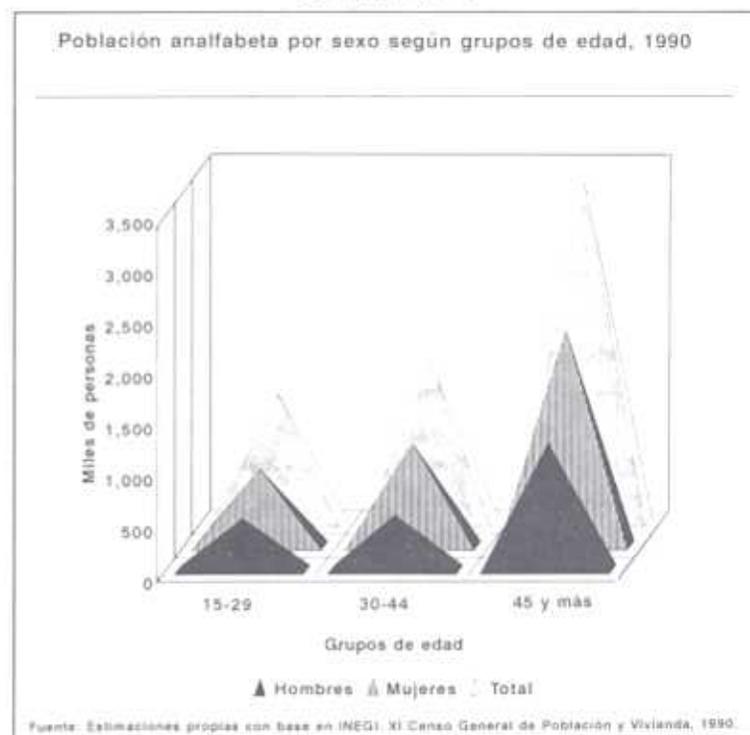
El promedio nacional de analfabetismo no permite apreciar las profundas desigualdades que existen en el país. Así por ejemplo, los porcentajes de población que no cuenta con los conocimientos de la lecto-escritura varían desde un 4.00% en el Distrito Federal hasta el 30.12% en el estado de Chiapas (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 2).

La estratificación de la intensidad del analfabetismo por entidad federativa permite identificar cinco regiones en el país, así como observar las relaciones entre los rezagos educativos y el grado de marginación (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 1). Conforme la estratificación de Dalenius, con muy bajo déficit en analfabetismo (de 4.00 a 6.12% de analfabetismo), se encuentran Distrito Federal, Baja California, Nuevo León, Chihuahua, Baja California Sur, Coahuila y Sonora (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 31). Como se puede apreciar, con excepción del Distrito Federal, los estados con menores índices de analfabetismo se ubican al norte del país (véase mapa N° 3). Al comparar este ordenamiento con la estratificación obtenida a través del IM, se observa que tres entidades coinciden en muy bajo rezago y muy baja marginación, mientras que cuatro presentan baja marginación pues registran un mayor déficit en el resto de los indicadores utilizados en el cálculo del IM.

En el estrato de bajo rezago (de 6.86 a 9.03% de analfabetismo) se ubican Durango, Jalisco, México, Tamaulipas, y Aguascalientes, los cuales, con excepción de Durango, también presentan baja marginación (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 1). Este último, en cambio, tiene alta margina-

ción, debido fundamentalmente al hecho de que con respecto a las entidades de bajo rezago en analfabetismo presenta una mayor población que habita en localidades con menos de 5 mil habitantes en viviendas con piso de tierra y sin excusado ni drenaje, y a que es más alto el porcentaje de la población ocupada que ahí percibe ingresos insuficientes, realidades éstas por las que el IM ubica a la entidad como de alta marginación.

Gráfica No. 2



Con rezago medio (de 9.30 a 12.67% de analfabetismo) se identifican a Colima, Morelos, Sinaloa, Nayarit, Tlaxcala, Quintana Roo, Zacatecas y Tabasco, entidades que tienen entre 9.30 y 12.67% de analfabetismo. De éstas Sinaloa, Nayarit, Tlaxcala y Quintana Roo coinciden en el estrato que les proporciona el IM, mientras que Colima y Morelos tienen baja marginación (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 1) debido a que han logrado cubrir en mayor medida los servicios de drenaje y excusado, electrificación y agua entubada, ya que la población ocupada que percibe ingresos insuficientes es inferior al promedio nacional.

No obstante que Zacatecas y Tabasco tienen media exclusión en analfabetismo, se localizan en el estrato de alta marginación, porque entre otras cosas, tienen más del 50% de población que habita en localidades con menos de 5 mil habitantes. Además, aunque mantienen índices de analfabetismo relativamente bajos, no es así en el indicador de sin primaria completa, en donde tienen más del 40% de población excluida.

En el estrato de alto rezago se encuentran Campeche, San Luis Potosí, Querétaro, Yucatán, Michoacán, Guanajuato, Puebla y Veracruz, cuyos índices fluctúan entre 14.95 y 19.22% de población adulta sin saber leer y escribir. Campeche, San Luis Potosí, Querétaro, Yucatán, Michoacán y Guanajuato, coinciden en el estrato de acuerdo al IM, pero Puebla y Veracruz, que presentan los más altos índices de analfabetismo en este estrato, tienen muy alta marginación (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 1).

Aunque estas entidades se ubican en el estrato de alta exclusión

en analfabetismo, existen diferencias significativas tanto en el monto de población comprometida como en su estructura etaria. Cabe señalar que Veracruz y Puebla cuentan con 1,158,963 analfabetos, mientras que las otras seis entidades juntas presentan 1,187,807 adultos en la misma situación (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 29). Por su parte, Campeche y Yucatán son las entidades que tienen menos del 50% de su población iletrada de 15 a 44 años de edad, dato inferior al promedio nacional (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 6).

Es conveniente detenerse en el análisis de los estados que tienen muy alta exclusión en la variable que nos ocupa. En este grupo se encuentra Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Chiapas, con porcentajes de 20.69 a 30.12, marcando una distancia de más de 16 puntos entre estas entidades y las de muy baja exclusión. Al igual que los de muy baja exclusión, estos estados coinciden no sólo en el grado de marginación sino también en el orden del IM. Cabe recordar que de mayor a menor IM se encuentra Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo, mismo lugar que ocupan con la estratificación de la variable de analfabetismo. En consecuencia, se puede afirmar que los estados del sur (Chiapas, Oaxaca y Guerrero) e Hidalgo padecen la mayor intensidad de rezago en analfabetismo y sufren los signos más críticos de la marginación, pues son muy altos los déficits en los indicadores de vivienda, dispersión poblacional e ingresos de la población ocupada. Así, se crea un círculo reproductor de la marginación en términos globales (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 1).

A fin de profundizar en el análisis de los factores estructurales del analfabetismo, es conveniente observar las condiciones de

los municipios que componen las cuatro entidades con mayor rezago. En ellas existen 918 municipios, de los cuales 114 presentan más del 50% de su población de 15 años y más sin saber leer y escribir y de éstos el 94.74% es predominantemente rural, es decir, toda su población reside en localidades con menos de 5 mil habitantes. Además, se caracterizan por tener más del 70% de ocupantes en viviendas con piso de tierra y con un intenso grado de hacinamiento. Asimismo, 106 de estas unidades político-administrativas cuentan con más del 80% de su población ocupada que percibe ingresos inferiores al costo de la canasta básica.

Existen varios criterios para establecer las entidades federativas que son prioritarias para la atención en materia de educación para adultos. Uno de ellos puede ser el porcentaje de analfabetismo, sin embargo, cabe señalar que dadas las disparidades poblacionales de cada entidad, estos índices marcan distancias importantes en cuanto al número absoluto de población comprometida, elemento a considerar en el combate al analfabetismo.

De acuerdo a la población absoluta analfabeta se observa que seis entidades (Veracruz, México, Chiapas, Oaxaca, Puebla y Guerrero) concentran el 50.36% del total de analfabetos del país (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 31), mismas que presentan alta o muy alta exclusión en esta variable, excepto Estado de México. Se recomienda prestar especial atención a los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, ya que además de colocarse en el estrato de muy alto déficit tanto en números relativos como en absolutos, cuentan con los más altos porcentajes de población joven analfabeta a nivel nacional, esto es, 19.18, 11.63 y 12.87%, respectivamente. La atención

a la población que habita en estas entidades es más apremiante porque ahí se presentan agudas privaciones no sólo en la población adulta, sino que en estas entidades el 27.7, 18.3 y 19.3%, respectivamente, de la población en edad escolar (6 a 14 años) no asiste a la escuela, índices que superan en más de 10 puntos porcentuales a los correspondientes al Distrito Federal, Nuevo León y Sonora. Por tanto, de mantenerse esta situación se producirá la marginación intergeneracional.

2.1.2.1.2 *Analfabetismo a nivel municipal.*

Un análisis más desagregado de la exclusión social por analfabetismo permite apreciar las profundas desigualdades que existen en los 2,403 municipios que componen el territorio mexicano. En efecto, 646 municipios presentan tasas de analfabetismo inferiores o iguales al promedio nacional (12.44%), y de éstos últimos 80 tienen menos de 5%. En cambio, con índices superiores al 50% se hallan 151 unidades político-administrativas.

De acuerdo a la estratificación óptima 475 municipios se encuentran con muy bajo rezago (de 1.67 a 10.10% de iletrados de la población de 15 años y más); de ellos, más de la mitad se localizan geográficamente en el norte del país (véase mapa N° 12). El 98.48% de los 132 municipios muestran una alta coincidencia entre el grado de exclusión en analfabetismo y el IMM (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 10).

Como se mencionó anteriormente, el proceso de expansión educativa tuvo su mayor avance en las áreas más pobladas, de forma tal que en los municipios con muy bajo déficit en la variable que nos ocupa, habita el 59.19% del total de mexicanos. Sin embargo, los logros en este rubro son relativos dado que

los 10 municipios con más bajos porcentajes de analfabetas (de 1.67 a 2.98%) cuentan con 38,594 personas en esta condición, mientras que en el mismo número de municipios con muy alto analfabetismo (de 73.5 a 86%) habitan 33,634 analfabetas.

Por otra parte, el mayor número de municipios está en el estrato de bajo rezago (607 municipios donde habitan 17.9 millones de personas), con privaciones que oscilan entre 10.12 a 18.53%, éstos se concentran especialmente en siete entidades (Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Zacatecas), en ellos ubican 6 de cada 10 municipios con baja exclusión en analfabetismo (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 33).

El 23.17% de los 2,403 municipios de la República mexicana presentan media exclusión en analfabetismo, es decir, cuentan con índices de 18.56 a 26.98%. Habitados por 10.5 millones de personas, 7 de cada 10 de estos municipios se concentran en Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 33).

Asimismo, cabe mencionar que los municipios con marginación media son los que presentan una mayor movilidad según la variable de que se trate, por ejemplo, sólo el 40.47% de ellos coincide con el estrato de media exclusión en analfabetismo (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 10).

En el estrato de alta exclusión en analfabetismo se encuentran 519 municipios. En ellos habitan 6.2 millones de mexicanos y las privaciones oscilan de 27.01 a 43.86%. De éstos, el 86.70% se ubica en entidades de alta o muy alta marginación, es decir,

Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Puebla, Veracruz y Yucatán. Los municipios con alta marginación son 812, y de ellos sólo 369 coinciden en el estrato de alto analfabetismo (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 10).

Con muy alto déficit en analfabetismo se encuentran 245 municipios, cuyos porcentajes van de 43.96 a 86.07; en este último se ubica Tehuipango, municipio perteneciente al estado de Veracruz y que reporta el más alto índice de marginación en el país. Aún cuando estos municipios se ubican en diez entidades, existe una significativa concentración en el sur del país (Chiapas, Oaxaca y Guerrero) y en menor medida en el oriente (Veracruz, Hidalgo y Puebla), conjunto de entidades federativas identificadas como de muy alta marginación (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 33).

Es conveniente señalar que tres entidades cuentan sólo con un municipio en esta situación (Durango, Nayarit y Chihuahua). Batopilas, municipio perteneciente al estado de Chihuahua, cuenta con 49.47% de su población adulta sin saber leer y escribir; ubicado al suroeste de la entidad en colindancia con Sinaloa y con una superficie de 2,064.64 km², ahí habitan 9,751 personas. Batopilas es un municipio que lo accidentado de su relieve (se ubica en una zona montañosa, con serranías continuas y profundos barrancos) dificulta para sus habitantes el acceso a servicios públicos. Por estas razones de índole geográfica que aíslan al municipio, ahí la población padece las mayores privaciones en las viviendas; así, 94.02% de sus habitantes ocupan viviendas sin electricidad; con piso de tierra 87.03% y sin agua entubada 78.21%. Este municipio se caracteriza por su alta concentración de población indígena (46.53%).

El Mezquital y El Nayar, municipios de Durango y Nayarit, respectivamente, forman una continuidad territorial de alta exclusión en analfabetismo. Estos municipios tienen una superficie de 12,296.5 km² en ellos habitan 44,863 personas. Aunque pertenecen a distintas entidades federativas, presentan características comunes; por ejemplo, su orografía marcada por la Sierra Madre Occidental, hace difícil el acceso a servicios públicos: más del 80% de la población habita en viviendas sin electricidad y más del 70% sin agua entubada. Como en el caso de Batopilas, sus habitantes son predominantemente indígenas, pues el 67.29% de la población lo es en El Mezquital y el 78.76% en El Nayar. Como se sabe se trata de grupos indígenas coras, huicholes y tepehuanes.

Las entidades que cuentan con más de dos municipios de muy alto rezago en analfabetismo, presentan continuidades territoriales de alta exclusión en la variable que nos ocupa, excepto Yucatán. Chiapas cuenta con 33 municipios de muy alta exclusión que se localizan en los Altos y la Selva Lacandona, esta área se caracteriza por su relieve accidentado y continuas montañas. Más del 40% de su población que habla alguna lengua indígena, excepto Chiapilla, Las Rosas, Tenejapa, Teopisca y Totolapa, cuyos porcentajes varían entre 5.36 a 36.61%. Los principales grupos étnicos son tzeltales, tzotziles, tojolobales, lacandones, choles y zoques. Sitala, Chamula, San Juan Cancuc, Zinacantán, Pantelhó, Larrainzar, Chalchihuitán, Amatenango del Valle y Ocoatepec presentan los más altos porcentajes de rezago en analfabetismo.

En Guerrero los 20 municipios de muy alto rezago, forman una zona serrana de alta exclusión ubicada al este de la entidad, en

colindancia con los municipios de Oaxaca que se encuentran en la misma situación. El porcentaje de población analfabeta va de 44.65 a 80.81, este último corresponde a Metlatónoc, municipio con 95.46% de población indígena. En Oaxaca se localizan 111 municipios de muy alto rezago en analfabetismo que ocupan el 18.33% de la superficie total de la entidad. Ahí habitan 518,919 personas, en una zona de relieve accidentado y una alta presencia de grupos indígenas.

El estado de Hidalgo cuenta con nueve municipios en este estrato, cuyos porcentajes de población adulta analfabeta van de 43.98 a 57.23, este último corresponde a San Bartolo Tutotepec. Como se observa en el mapa N^o 12, estos municipios se localizan al noroeste del estado, colindando con otros municipios de muy alto rezago pertenecientes a Veracruz; sólo San Bartolomé y Huehuetla se ubican en la zona centro-este. Se caracterizan por tener más del 40% de su población que habla alguna lengua indígena, esta es el náhuatl. Al igual que las demás unidades político-administrativas, las distingue lo accidentado de su orografía, la cual está determinada por la Sierra Madre Oriental.

En Veracruz los municipios presentan continuidades territoriales de la región Zongolica. Caracterizada por la serranía; su población cuenta con privaciones en viviendas con piso de tierra, sin excusado y hacinamiento. Formada por 28 municipios, 21 cuentan con más del 40% de su población que habla lengua náhuatl. La intensidad de exclusión en analfabetismo va de 44.13 hasta 86.07%.

Puebla tiene 30 unidades político-administrativas que presentan muy alto rezago en analfabetismo; se trata de municipios loca-

lizados en dos regiones del estado. La mayoría se ubica al norte de la entidad, colindando con los municipios del centro-oeste de Veracruz; seis municipios se localizan al sureste, los cuales junto con los municipios de muy alto rezago de Veracruz forman una *mancha* interestatal de exclusión social. Estos municipios se caracterizan por la alta presencia de grupos indígenas, superaron en 23 el 70% del total de la población. Las lenguas determinantes son el otomí y el náhuatl.

Por último, los municipios de Yucatán que presentan muy alto rezago en analfabetismo son Chemax, Chickindzonot, Mayapán y Tahdziu, cuyos porcentajes de población adulta sin saber leer y escribir van de 43.96 y 95.46%, este último porcentaje corresponde a Chemax. Si bien estos municipios no presentan continuidad territorial, tienen características comunes; ejemplo de ello es que cada uno cuenta con más del 95% de su población total que habla alguna lengua indígena.

El 83.26% de los 245 municipios con muy alto rezago educativo tienen muy alta marginación según el IMM (véase anexo estadístico, cuadro N° 10). Por tanto, la ausencia de participación de los habitantes de estos municipios es múltiple debido no sólo a que padecen altos índices de analfabetismo sino que también sobrellevan privaciones significativas en condiciones de vivienda, ingresos monetarios y dispersión demográfica.

En breve, es conveniente subrayar que el analfabetismo en México es un problema predominantemente rural, pues se le identifica en los municipios de muy alta dispersión poblacional. En efecto, el 61.46% del total de analfabetos del país son rurales, y de estos el 86.53% vive en localidades con menos de 2,500

habitantes; el 9.19% de los iletrados es población mixta, es decir, que vive en localidades de 5 mil a 14,999 habitantes, y sólo el 29.35% de los analfabetos reside en áreas urbanas.⁵²

Como es de esperarse, existe una alta relación entre analfabetismo y actividades económicas de baja productividad. Así, el 85.41% de la población ocupada de los diez municipios con muy alto déficit educativo pertenece al sector primario de la economía. Visto desde el otro extremo, en el mismo número de municipios con muy bajo déficit, sólo el 1.27% de su población ocupada se ubica en el sector primario.

Por consiguiente, la disminución de este rezago debe estar acompañada de políticas que rebasen el ámbito educativo y ante todo de estrategias globales que visualicen el problema de manera estructural. En este sentido, la erradicación del analfabetismo es una de las tareas indispensables para la consecución de dicho fin, pero dada su estrecha relación con la privación en otras dimensiones de la marginación, se requieren estrategias globales.

2.1.2.2 Población sin primaria completa.

La educación es eje fundamental del conjunto de transformaciones estructurales encaminadas a la construcción de un orden social democrático, toda vez que son inestimables sus efectos positivos en la productividad de los recursos humanos, en la formación de la ciudadanía en sentido moderno, en las capacidades de la población para articular y procesar demandas y plantear soluciones a sus problemas específicos.⁵³ Así, tanto la educación como la generación y el uso social de los conocimientos científicos y tecnológicos están llamados a expresar

Una nueva relación entre el desarrollo y la democracia, ambos estrechamente ligados en la actual fase de desarrollo social.⁵⁴

En ese sentido, el reto de hoy no sólo es universalizar la educación básica en la población de 6 a 14 años, sino aún más, fortalecer la educación para adultos con el fin de desarrollar las habilidades y destrezas que reclama el actual proceso de modernización.

En lo particular, el desafío mayor es ofrecer la terminación de la educación básica a los 18,494,149 adultos que hacia 1990 no habían concluido sus estudios de primaria, lo cual representa el 36.95% del total de mexicanos de 15 años y más (véase anexo estadístico, cuadro N° 30).⁵⁵ Este fenómeno del rezago se intensifica más aún si consideramos que la calidad de la educación se ha visto afectada por la reducción del gasto público en la materia en el decenio de los ochenta, lo cual se combinó con el incremento de la matrícula escolar, la ausencia de capacitación a los docentes, al punto que se podría decir que hoy son los adultos los que más carecen de las habilidades básicas requeridas por las actuales exigencias del mercado laboral.

Por otra parte, el porcentaje de rezagados denota que en los últimos 10 años el sistema educativo logró disminuir la población sin primaria completa en un poco más de 11 puntos porcentuales (véase anexo estadístico, cuadro N° 30). Sin embargo, los esfuerzos institucionales fueron insuficientes para abatir el monto de población comprometida, pues en 1990 se reportan más adultos rezagados que hace una década (108,677).

El rezago de la población sin primaria completa es más intenso

cuando se observa la composición de este grupo de acuerdo al número de grados aprobados. El 37.34% sin el mínimo educativo no cuenta con instrucción primaria, es decir, 6.9 millones de adultos no aprobaron el primer grado de primaria; el 41.00% cuenta de 1 a 3 grados aprobados. En breve, el 78.34% de la población de 15 años y más es analfabeta funcional;⁵⁶ por su parte, sólo el 21.66% logró aprobar el 4° o 5° grado de primaria (véase anexo estadístico, cuadro N° 34).

La estructura por edad de la población sin primaria completa, a diferencia de la observada en analfabetismo, denota una menor participación de la población de 45 años y más, la cual es del orden de 44.83% (véase cuadro N° 5). En efecto, de los 8.2 millones de población sin primaria completa mayor de 45 años, el 47.13% se encuentra sin instrucción, el 39.83% con 1 a 3 grados de primaria y el 13.04% con 4 o 5 grados. Por su parte, la población de 30 a 44 años representa el 29.31% del total de adultos sin primaria completa, es decir 5.4 millones de personas. De ellos, el 31.50% no tiene instrucción, el 45.79% sólo tiene de 1 a 3 grados y el 22.72% aprobó 4 o 5 grados (véase anexo estadístico, cuadro N° 34).

Como se indicó anteriormente, la educación básica ha presentado un sustancioso crecimiento, sin embargo, éste ha estado acompañado por una considerable inequidad. En efecto, el universalismo sigue siendo una aspiración, ya que el 25.86% de la población sin el mínimo educativo tiene de 15 a 29 años de edad (4.7 millones). La composición del rezago en los jóvenes muestra que a diferencia de los otros rezagados, ellos han permanecido más tiempo en la enseñanza escolar, pues el 35.42% de la población de 15 a 29 años sin primaria completa ha lo-

grado aprobar más de tres grados, mientras que en la población mayor de 45 años y más tan sólo el 13.04% hizo lo mismo. Esto denota que si bien las oportunidades de acceso al sistema educativo se han extendido, no han sido suficientes como para retener al escolar hasta concluir sus estudios, con lo cual la deserción continua siendo uno de los graves problemas de la educación en México.⁵⁷

Como se deduce de la información proporcionada, en materia de educación para adultos la sociedad encara importantes desafíos, pues es apremiante atender a esta población joven que supera los 4.7 millones así como considerar que el 64.58% de ellos requerirán de más tiempo para superar la condición de rezagados en virtud de su condición de analfabetos funcionales. De no superarse estos rezagos en el corto plazo, la población comprometida virtualmente quedaría excluida de los procesos de integración social y modernización de la economía.

Al igual que en analfabetismo, es la población femenina quien más se encuentra excluida de los servicios educativos (véase gráfica N° 3). El 39.42% de las mujeres de 15 años y más no ha concluido sus estudios de primaria, a diferencia del 24.98% de los hombres que se encuentra en la misma situación. Asimismo, el 40.22% de la población femenina sin el mínimo educativo no ha aprobado un sólo grado de primaria, mientras que el 33.86% de los hombres se encuentra en la misma situación. En consecuencia, si bien en los últimos decenios se ha ampliado las oportunidades de las mujeres para participar en el sistema educativo, aun persiste la inequidad entre los sexos, elemento que limita la consecución de una sociedad democrática.

2.1.2.2.1 *Población sin primaria completa por entidad federativa.*

Los esfuerzos institucionales en materia educativa hicieron posible que en todas las entidades federativas disminuyera el rezago. Sin embargo, esta expansión obedeció a un conjunto de estrategias y presiones sociales que condicionaron gradualmente los patrones de respuesta y definieron el desarrollo de la empresa educacional, configurándose un modelo inequitativo de distribución de los beneficios de las políticas educativas.

Así, la desigualdad educativa entre las entidades federativas se expresa en que no obstante la mayor cobertura del sistema educativo, ha sido insuficiente para cubrir la demanda de educación, agravándose con ello las desigualdades históricamente heredadas.⁵⁸

En efecto, las entidades que presentan muy bajo rezago en población sin el mínimo educativo (de 16.77 a 24.01%) son Distrito Federal, Baja California y Nuevo León. En ellas reside el 51.16% de los mexicanos. Aunque el Distrito Federal presenta el déficit más bajo en números relativos, cuenta con mayor población sin primaria completa en términos absolutos (960,272), además, el peso de la población sin instrucción es ligeramente superior al que presentan los otros dos estados. Este último aspecto se debe fundamentalmente al hecho de que la mayor parte de la población sin primaria completa supera los 45 años, esto es, el 57.04%, elemento que diferencia al Distrito Federal con Baja California y Nuevo León (véase anexo estadístico, cuadro N° 35).

Cuadro N° 5
Población sin primaria completa de 15 años y más, por grupo de edad y sexo
1990.

Grupo de Edad	Total	Porcentaje	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje
Total	18,494,149	100.00	8,367,807	100.00	10,126,342	100.00
15 - 29	4,782,500	25.86	2,154,684	25.75	2,627,816	25.95
30 - 44	5,420,700	29.31	2,366,375	28.28	3,054,325	30.16
45 y más	8,290,949	44.83	3,846,748	45.97	4,444,201	43.89

Fuente: Estimaciones realizadas con base en INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, Aguascalientes, INEGI, 1992.

Como en el caso de analfabetismo, las entidades con bajo rezago son aquellas que precisamente cuentan con un mayor desarrollo económico, lo cual se asocia con las oportunidades en los renglones educativo y social, y, en no pocos casos, con el acceso a los centros políticos de decisión.⁵⁹

Con baja exclusión en sin primaria completa se encuentran Sonora, Estado de México, Tamaulipas, Morelos, Coahuila, Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua y Tlaxcala, mismos que presentan índices de 27.77 a 33.98. Cabe mencionar que de estas entidades son las que cuentan con menores porcentajes y se ubican geográficamente en el norte del país, excepto el Estado de México (véase mapa N° 4). No obstante que este último se encuentra en el sexto lugar a nivel nacional con los menores porcentajes de rezago, en números absolutos es el segundo con mayor población comprometida (1.7 millones de adultos).

Las diferencias de la distribución porcentual de la población sin

primaria completa por entidad federativa, describen profundas desigualdades. En el estrato de media exclusión tan sólo se encuentran cuatro entidades (Colima, Jalisco, Sinaloa y Quintana Roo) con porcentajes de población sin primaria completa que van de 35.92 a 38.80. De estos, en Jalisco se presenta una mayor demanda de servicios de educación para adultos (1.1 millones de personas), la cual es superior a la población que tienen las otras tres entidades juntas (714 mil personas).

El mayor número de entidades se concentra en el estrato de alto rezago en población sin primaria completa. En efecto, once entidades (Nayarit, Campeche, San Luis Potosí, Querétaro, Yucatán, Guanajuato, Durango, Tabasco, Puebla, Veracruz e Hidalgo) tienen de 39.49 a 47.82% de población adulta sin el mínimo educativo. De éstas, las que requieren una pronta atención en virtud de que el peso relativo de la población joven (15 - 29) es mayor al 29% son Tabasco, Veracruz, Campeche y Guanajuato (véase anexo estadístico cuadro N° 35). Si se considera el criterio de población comprometida se obtiene que

Veracruz, Puebla y Guanajuato mantienen un alto rezago y concentran el 21.61% del total de población nacional sin el mínimo educativo.

Además, cabe señalar que el rezago más intenso, en cuanto al número de población sin instrucción, se observa en Guanajuato, Hidalgo, Puebla, Querétaro y Veracruz, en donde alrededor del 40% de su población sin primaria completa no cuenta con un sólo grado aprobado. En consecuencia, Puebla, Veracruz, Guanajuato e Hidalgo son las entidades de este estrato que desde esta perspectiva deben ser consideradas como prioritarias (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 36).

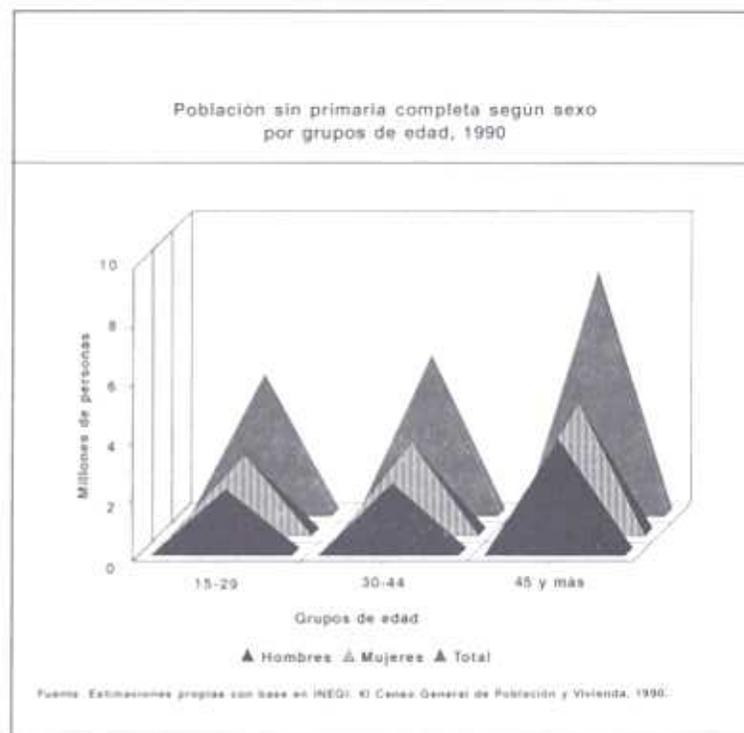
Cabe mencionar que siete entidades con alto rezago en sin primaria completa coinciden con el estrato que le proporciona el IM, mientras que Nayarit tiene marginación media y Veracruz, Hidalgo y Puebla, muy alta (véase anexo estadístico, capítulo 2, cuadro N° 2).

En el estrato con muy alto déficit en educación primaria se encuentra Michoacán, Zacatecas, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, donde las privaciones oscilan entre el 48.56 a 62.08%. En estas entidades reside el 22.8% del total de población sin el mínimo educativo, de los cuales, Chiapas y Michoacán presentan el mayor monto de población comprometida, con más de 1 millón de adultos sin primaria completa en cada uno de ellos, a diferencia de Zacatecas, donde hay 365,182 personas en la misma situación (véase anexo estadístico, cuadro N° 30).

La composición del grupo rezagado conforme al número de grados aprobados, permite advertir que Guerrero y Chiapas

cuentan con mayor número relativo de personas sin instrucción primaria, es decir el 55.22% y el 48.51% del total de la población sin el mínimo educativo, respectivamente (véase anexo estadístico cuadro N° 36).

Gráfica No. 3



De acuerdo a la estructura por edad de la población rezagada, se observa que las personas de 15 a 29 años mantienen una mayor presencia en Chiapas, con el 38.90%, seguido de Michoacán con 28.57%, en tanto que Zacatecas se coloca en el lugar

más bajo, con 25.65% (véase anexo estadístico, cuadro N° 35). En consecuencia, Chiapas, Guerrero y Oaxaca, son las entidades que presentan un mayor rezago educativo tanto en números relativos de población sin primaria completa como por la intensidad de su exclusión, amén de que ahí es muy significativa la presencia de la población joven sin el mínimo educativo.

Finalmente, cabe mencionar que en la explicación del rezago en sin primaria completa influyen las condiciones de la vivienda, el clima educacional, los ingresos del hogar, así como factores estructurales del sistema educativo nacional, uno de los cuales es la existencia de escuelas unitarias e incompletas.⁶⁰ La creación de este tipo de organización en las escuelas tuvo como fin atender la demanda educativa en las comunidades que presentaban una mayor dispersión poblacional, hecho que propició una mayor atención de los escolares. Sin embargo ante los nuevos retos del desarrollo, la existencia de estas escuelas significa no ofrecer las condiciones mínimas para cursar los seis grados de primaria, como es el caso de las escuelas incompletas, se convierten en un elemento que contribuye poco a reducir la desigualdad social.

Esta situación se observa en las coincidencias de las entidades federativas que tienen los más altos porcentajes de escuelas incompletas y muy alto grado de rezago en población sin primaria completa, así, Chiapas, que presenta muy alto rezago, tiene el más alto número de escuelas de este tipo (43.73%). En similar situación se encuentran Zacatecas, Guerrero y Oaxaca, con más del 20% de sus escuelas incompletas. En cambio, las entidades con muy bajo rezago en población sin el mínimo educativo, el número de este tipo de escuelas es relativamente bajo,

así en el Distrito Federal es del orden de 2.20%, en Baja California y Nuevo León es de 5.04% y 13.19%, respectivamente.

2.1.2.2.2 *Población sin primaria completa a nivel municipal.* Vistas a nivel municipal, las desigualdades en educación primaria se incrementan sustanciosamente: 305 de esas unidades político-administrativas presentan porcentajes de población sin primaria completa inferiores al promedio nacional; en cambio, 426 superan el promedio nacional con privaciones menores al 50%; 1,672 cuentan con más que son menores a los 50 puntos porcentuales y, 1,672 cuentan con más del 50% de población rezagada. Ejemplo de la intensa desigualdad educativa a nivel municipal es que la diferencia porcentual de la delegación Benito Juárez, quien presenta el menor índice de todo el país, y San Francisco Ozolotepec, municipio de Oaxaca, supera los 90 puntos porcentuales.

Las profundas disparidades en la distribución porcentual de población sin primaria completa se expresan en que 39.83% de los municipios del país presentan muy alto o alto rezago, el 39% en media exclusión y en que el 39.03% tenga media exclusión. En cambio, los municipios con bajo o muy bajo déficit representan el 21.14% del total de municipios (véase anexo estadístico cuadro N° 11).

En el estrato de muy bajo rezago se ubican 276 unidades político-administrativas, las cuales tienen de 8.11 a 35.22% de población adulta sin primaria completa. En estos municipios se concentra más de la mitad de la población del país (51.16%), al mismo tiempo que son las áreas geográficas con desarrollo económico mayor (véase mapa N° 13).

Geográficamente, la mayoría de los municipios con muy bajo rezago se ubican en la región norte del país, excepto las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal (39.85%); en tanto que las entidades con un sólo municipio en este estrato casi siempre corresponde a la capital del estado. Como es de esperarse, en muy bajo rezago se observa la más alta coincidencia entre el grado de marginación y de población sin primaria completa, de modo tal que 126 de los 132 municipios que cuentan con muy baja marginación se localizan en el mismo estrato de acuerdo a la variable que nos ocupa (véase anexo estadístico cuadro N° 11).

Con bajo rezago se identifica a 232 municipios, cuyos porcentajes de privación van de 35.26 a 44.25% de población sin primaria completa; en ellos habita el 12.21% de los mexicanos. Si bien, su localización geográfica se distribuye en un mayor número de entidades, los municipios que cuentan con los menores índices de rezago son aquellos que corresponden a entidades ubicadas en el norte del país. Por otra parte, los municipios con baja marginación son los que presentan una menor coincidencia con la estratificación del porcentaje de población sin primaria completa, este es del orden del 29.87% (véase anexo estadístico cuadro N° 11).

Con media exclusión se encuentran 938 municipios, los cuales cuentan con más de 44.29 y menos de 62.37% de población adulta sin primaria completa; en ellos habita el 24.41% del total de población. El 74.3% de estas unidades político-administrativas se localizan en las entidades del centro y sur del país. Es importante destacar que forman núcleos de exclusión que no corresponden a las divisiones políticas de las entidades federativas; un claro ejemplo de esta continuidad territorial es la franja

que se forma con los municipios de sur de Guanajuato y los del norte de Michoacán (véase mapa N° 13). Cabe señalar que el 77.92% de los 462 municipios con media marginación mantienen su lugar de acuerdo a la estratificación del indicador de población sin primaria completa.

Con alta exclusión en el indicador que nos ocupa se ubican 497 unidades político-administrativas, cuyos porcentajes de población sin primaria completa varía del 62.39 a 71.41%. De éstos, el 41.45% pertenecen fundamentalmente a las entidades del sur del país (Oaxaca, Guerrero, Chiapas), el 26.56% se localiza en Hidalgo, Puebla y Veracruz, mientras que el resto pertenecen a 18 entidades federativas. Estos municipios se caracterizan por sus deficientes servicios de vivienda y fundamentalmente por una significativa dispersión poblacional.

Con muy alto rezago se encuentran 460 municipios, los cuales tienen de 71.42 a 98.55% de población adulta sin primaria completa; en ellos habita el 5.15% de la población total del país. El 91.95% se ubica en Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Vera cruz, Hidalgo y Yucatán. Estas unidades político-administrativas se caracterizan fundamentalmente por su alta dispersión poblacional y por su alto o muy alto grado de marginación. Su principal actividad económica está vinculada con el campo y se encuentran alejadas de los centros de mayor movimiento económico y político.

Como es de esperarse, 223 de estos municipios también presentan muy alto rezago en analfabetismo, razón por la cual en el mapa N° 13 se observan zonas de exclusión semejantes a las presentadas en el mapa N° 2. Sin embargo, a estas últimas re-

giones se agregan otros municipios de muy alta exclusión en la variable que nos ocupa.

42 unidades político-administrativas de Yucatán tienen entre 71.61 y 86.42% de adultos sin el mínimo educativo y mantienen continuidades territoriales localizadas en el centro y sur del estado. En Chiapas aparece una zona de muy alta exclusión que se ubica al sur, colindando con Guatemala, y se agrega a la de los Altos de Chiapas y la Selva Lacandona; la intensidad de privaciones va de 73.16 a 93.32% de adultos sin primaria completa.

Oaxaca presenta el mayor número de municipios en esta situación (196), cuyos porcentajes oscilan entre 71.51 a 98.55; se distribuyen en la periferia de la entidad. Su colindancia con municipios de muy alto rezago de Veracruz, Puebla y Guerrero forman un corredor de exclusión que van más allá de las divisiones políticas de las entidades federativas. Los municipios de Guerrero con muy alto rezago en sin primaria completa coinciden con los de analfabetismo, estos tienen porcentajes de 71.74 a 91.98.

Veracruz tiene 51 municipios en este estrato, cuyos porcentajes van de 73.39 a 95.71%, en su mayoría colindan con Puebla o con la huasteca hidalguense. Forman parte de un corredor de muy alto rezago que comienza en Tamaulipas, sigue por San Luis Potosí, Guanajuato, Hidalgo y termina en Puebla. Se trata de la región conocida como la Huasteca. Tres municipios de Guanajuato tienen de 71.76 a 77.32% de adultos sin el mínimo educativo; de ellos Xichú y Atarjea se ubican en la región mencionada, mientras que Jerécuaro se localiza al sur del estado, colindando con Michoacán y Querétaro. Este último estado sólo presenta un municipio con muy alto rezago: Pinal de

Amoles, que tiene 71.72% de adultos sin primaria completa y se ubica en la zona norte del estado, muy cerca de la huasteca potosina. De los tres municipios de Tamaulipas, Casas no mantiene continuidad territorial con esta zona de exclusión, el cual presenta 71.67% de población con primaria incompleta. También Villa de Ramos municipio de San Luis Potosí se aparta de esta área de exclusión, el cual se ubica al centro-oriente, colindando con Zacatecas.

Otra región forman cinco de los ocho municipios con muy alta exclusión de Michoacán, de los cuales mantienen una continuidad territorial con tres del Estado de México. Sus porcentajes de población adulta sin primaria completa van de 71.80 a 77.16, cabe mencionar que los déficits más bajos se observan en los municipios del Estado de México.

El Mezquital, El Nayar, Mezquitic y Jiménez de Teul son municipios que además de tener muy alto rezago presentan continuidad territorial en los vértices de los estados de Durango, Nayarit, Jalisco y Zacatecas. De estos, El Nayar cuenta con mayor porcentaje de privación (82.32%) y Jiménez de Teul, perteneciente a Zacatecas, tiene 71.76% de sus adultos sin el mínimo educativo.

Por último, como se observa en el mapa N° 13, en el estado de Chihuahua se forma una región de muy alto rezago; constituida por 8 municipios que tienen de 72.31 a 81.96% de adultos sin el mínimo educativo, se ubica en la zona montañosa al sur-oriente de la entidad y se caracteriza por la presencia de población tarahumara.

A modo de ilustración se observa que los diez municipios con los más altos índices de rezago (de 92.63 a 98.55%) cuentan con altos déficits en el indicador de ocupantes con piso de tierra, hacinamiento y en el de población ocupada que percibe menos de dos salarios mínimos mensuales. Por otra parte, la estructura por edad de su población sin el mínimo educativo indica que se trata de personas jóvenes, ya que en todos ellos el grupo de 15 a 29 años representa más del 35% del total de población sin primaria completa, excepto Santa María la Asunción y San Lorenzo Cuanequiltitla, municipios de Oaxaca, los cuales tienen índices de 34.83 y 28.97, respectivamente. Este rezago se expresa con mayor intensidad observándose que el 85% de los jóvenes ahí no cuenta con los conocimientos básicos para insertarse a las nuevas necesidades de la vida social moderna.

Por otro lado, llama la atención que de acuerdo a la composición del rezago en estos municipios, más del 50% de la población sin el mínimo educativo no cuenta con un sólo grado aprobado, lo cual indica la magnitud del trabajo que debe emprenderse en esta área. Especial importancia reviste el municipio de Tehuipango, en donde el 91.35% de su población rezagada se encuentra sin instrucción primaria.

Si bien los municipios con muy alto rezago presentan más del 92% de su población adulta comprometida, es menester señalar que el monto de población absoluta es muy inferior a la que habita en los diez municipios con los más bajos índices de exclusión, de tal manera que en los primeros existe un total de 31,979 adultos sin el mínimo educativo, mientras que en los diez municipios con muy bajo déficit 311,110.

2.2 *Condiciones de vivienda.*

De sus diversas sus funciones sociales, se ha destacado que la vivienda es el espacio más importante para la integración familiar y el sitio donde los ciudadanos pasan la mayor parte de su tiempo libre. Así, una vivienda adecuada al tamaño de la familia y de condiciones físicas confortables, sin duda constituye una necesidad social básica cuyo grado de satisfacción suele considerarse como un indicador del nivel de desarrollo alcanzado por las sociedades.

En casi todos los países del mundo, desde el fin de la segunda guerra mundial se elevó a rango constitucional el derecho familiar al disfrute de una vivienda adecuada a sus necesidades. Para su cumplimiento y vigencia plena de ese derecho, se delegó en el Estado y en organismos internacionales la definición de políticas públicas, así como el otorgamiento de apoyos financieros a los gobiernos, la instrumentación de proyectos encaminados a elevar la oferta de casas habitación, mejorar y crear infraestructura básica, así como definir y crear sistemas crediticios flexibles que hicieran accesible a grupos sociales de escasos recursos la ocupación de una vivienda digna.

2.2.1. *Marco histórico-institucional.*

En México, el derecho familiar a la vivienda fue reconocido desde el Congreso Constituyente de Querétaro en 1917, es decir con antelación al movimiento universal que habría de sancionar los derechos sociales del ciudadano. Como se sabe, esas tempranas disposiciones constitucionales recogían tradiciones mexicanas de justicia social largamente cultivadas, a la vez que fueron la respuesta del nuevo Estado a las demandas populares planteadas durante la revolución de 1910.

Ese espíritu de solidaridad y justicia plasmado en la Carta Magna tiene fundamentos sociales y culturales que echan sus raíces en la historia colonial, es decir en el *corpus* jurídico en que se basó la Corona española desde la conquista y colonización.⁶¹ Los antecedentes sociales más próximos a la revolución, sin embargo, datan del *porfiriato*, pues en ese entonces los dueños de las haciendas seguían reconociendo como obligación proveer a sus trabajadores (peones *acasillados* o temporales) de una casa en la cual pudiera alojarse él y su familia.⁶²

Esa práctica social propia de la producción agropecuaria y minera, también se reprodujo en la industria rural de la época; el fenómeno fue particularmente notorio en la rama textil, debido a que era frecuente que importantes fábricas se ubicaran en las haciendas y que las relaciones patrón-peón se reprodujeran en la producción fabril. Así, a finales del siglo pasado el patrón y el obrero fabril reconocían el *pacto social* que implicaba que el primero debía proveer de un espacio que la familia del trabajador pudiera utilizar como vivienda.

Por eso, tras el triunfo del Ejército Constitucionalista, las principales fuerzas políticas que confluyen en el Congreso Constituyente de 1917 reconocen como un derecho inherente del trabajador el acceso a una vivienda cómoda e higiénica, y procuran avanzar en las condiciones sociales de la época al establecer criterios específicos para el cobro de los alquileres y la infraestructura y servicios de que debían disponer las viviendas y el espacio en que se ubicaban, sobre todo si éstas se localizaban fuera de las poblaciones.⁶³ Así, se leía en la fracción XII del Artículo 123:

‘En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo *los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas*, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios de la comunidad. Si las negociaciones estuviesen situadas dentro de las poblaciones y ocupasen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.’⁶⁴

Es de observar que en su texto original la Constitución de 1917 establecía la obligación patronal de proporcionar infraestructura y servicios básicos sólo en los casos en que los centros de trabajo se ubicaran fuera de las poblaciones, es decir en el medio rural. Con precisión, su fracción XIII establecía:

‘En estos mismos centros de trabajo, cuando la población exceda de doscientos trabajadores deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.’⁶⁵

En cambio y favoreciendo ante todo al trabajador urbano, se establecía que todo patrón que ocupara *más de cien trabajadores tenía la obligación de dotar de una casa cómoda e higiénica a sus trabajadores* y cobrar renta no superior al 0.5% del valor catastral del inmueble.

Es pertinente advertir que el texto de la Constituyente liberaba de esas obligaciones a los pequeños empresarios, en virtud de que los recursos de que éstos disponían eran sumamente limitados como para hacer frente a dichas responsabilidades. Como se señala páginas adelante, fue hasta el decenio de los setenta y mediante otras disposiciones que también respondían al espíritu de justicia social de la Revolución, que se creó el marco institucional y jurídico que dio respuesta a las demandas de una vivienda digna y decorosa para todos los trabajadores, independientemente de los recursos de que dispusieran los patrones.

No obstante que durante los años veinte la tarea principal de las fuerzas revolucionarias fue estabilizar la vida política nacional y construir las instituciones del nuevo Estado,⁶⁶ se realizaron significativos esfuerzos tanto en el terreno institucional como en la atención a las necesidades sociales de vivienda. En ese decenio destacaron los esfuerzos de la administración federal por dar respuesta a las demandas de vivienda de los empleados públicos. Para dichos fines se crearon diversas instituciones públicas, entre las que sobresalió la iniciativa de la Dirección de Pensiones Civiles para apoyar financieramente a los trabajadores del Estado en la adquisición de viviendas.

Ya en el decenio de los treinta y pese a que el país encaró las adversidades económicas derivadas de la crisis mundial de 1929, se lograron importantes avances tanto en materia institucional como en la definición de programas orientados a dotar a los trabajadores y sus familias de una vivienda adecuada a sus necesidades. En el ámbito jurídico, sin duda lo más relevante fue la aprobación de la Ley Federal del Trabajo (1931)

que preservó el espíritu original de la Constitución y ratificó la obligación patronal de dotar a sus trabajadores de una vivienda cómoda e higiénica.

También se tomaron importantes decisiones políticas que aumentarían la oferta habitacional y la construcción de infraestructura urbana. En efecto, aún cuando los indicadores económicos no mostraban claramente la reversión de las tendencias depresivas, en 1933 se apoyó la iniciativa de fundar el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (BNHUOP, después BANOBRAS), en tanto que el presidente Lázaro Cárdenas autorizó en 1934 al Departamento del Distrito Federal la construcción de viviendas y su venta en condiciones flexibles para trabajadores del propio Departamento.

Otras instituciones públicas se destacaron también por dar atención a las necesidades de sus trabajadores. En lo particular es de mencionar las obras que en lo sucesivo se realizaron con los auspicios del Ejército Mexicano para asegurar que los miembros del instituto armado y sus familias tuvieran acceso a una vivienda cómoda e higiénica. También son de mencionar los esfuerzos financieros de importantes empresas públicas como Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales, quienes impulsaron programas de apoyo a la vivienda con el propósito de contribuir a mejoramiento de la calidad de vida de sus trabajadores y sus familias.

La estabilidad política que paulatinamente se va logrando en los años veinte se dio en medio de un ambiente de lento crecimiento económico que virtualmente se interrumpió a partir de 1927, para más tarde agudizarse a raíz del adverso impacto

de la crisis mundial de 1929-1933. A partir del segundo semestre del último año citado, se inicia en el país un ciclo de crecimiento sostenido cuyos efectos sobre las condiciones de vivienda habrían de verse décadas después.

El modelo de desarrollo que se estructura a raíz de las reformas emprendidas por la administración del General Lázaro Cárdenas, tiene, entre sus componentes fundamentales, la expansión de una industria de bienes de consumo volcada al mercado interno, con una fuerte presencia del Estado. El intervencionismo estatal respondió tanto a los imperativos del proceso de crecimiento como a los propósitos constitucionales de igualdad social. A partir de entonces la administración pública participó activamente tanto en la promoción y creación de infraestructura para el desarrollo moderno -mediante empresas públicas, banca de desarrollo e inversión pública-, como en la definición de políticas públicas tendientes a reducir las desigualdades sociales históricamente heredadas, así como las que surgían con el despliegue del propio proceso de desarrollo.⁶⁷

En el decenio de los treinta, sin embargo, fueron modestos los avances en la materia de vivienda. En efecto, mientras que en 1929 existían en el país 3,176,985 viviendas ocupadas, en 1939 la oferta global se había elevado en sólo 707,687; no obstante, su crecimiento medio anual de 2.01% fue superior al de la población (menor de 2%).

Como es de esperarse, durante el decenio de los treinta los materiales predominantes en las viviendas no cambiaron mucho, pues siguió predominando el adobe, seguido de la madera y otros materiales seguramente menos adecuados para

proteger a la población que las habita: el uso del ladrillo o tabique, no obstante que aumentó en casi 90% en la década, aún estaba poco difundido, pues en 1939 las viviendas con dicho material eran menos del 5% del total, frente a más del 60% del adobe y casi 35% de otros materiales.⁶⁸

En 1939, el número de cuartos por vivienda era de 2.49 y sólo el 6.8% tenía toma de agua domiciliaria.⁶⁹ A este respecto, las privaciones debieron ser más agudas en las ciudades en rápido crecimiento, toda vez que las *vecindades* que habitaban los grupos de bajos ingresos eran de reducido tamaño (dos cuartos dormitorio como máximo) y era frecuente que tuvieran tanto la toma de agua como el servicio de excusado y aseo en áreas comunes.

Sin embargo, y salvo en las ciudades importantes que ya acusaban los signos de las migraciones rurales, durante los años treinta las necesidades de vivienda no tuvieron un incremento que significara grandes presiones sociales en parte debido a que la formación de familias creció a menor ritmo que la población. Aún así, es probable que en este primer estadio de la industrialización en nuestro país, las viviendas fueron ocupadas con cierto nivel de hacinamiento en virtud de que una parte significativa de las familias contaba más de cinco miembros, este tamaño representaba el 38.14% del total,⁷⁰ y ya desde 1929 existe un promedio 3.97 ocupantes por vivienda.⁷¹

Como puede verse, en la época posrevolucionaria los progresos institucionales en materia de vivienda para los trabajadores y sus familias beneficiaron casi exclusivamente a los empleados del Estado. El precepto constitucional que obligaba a los

patrones a dotar de viviendas a sus trabajadores de hecho siguió sin cumplirse por varias décadas, creándose con ello una fuente de desigualdad de oportunidades sociales particularmente crítica entre la población localizada en los medios urbanos.

Incluso, en este sentido puede decirse que los trabajadores fabriles y del comercio en las urbes enfrentaron una situación más adversa que el campesinado. Ciertamente, éstos no sólo fueron beneficiados por una reforma agraria que en la administración del General Lázaro Cárdenas liquidó al latifundio y entregó tierras a más de millón y medio de familias, sino que el reparto agrario creó condiciones para que el campesino o ejidatario se apropiara, construyera o remodelara las viviendas localizadas en la tierra recobrada, aún cuando es menester señalar que la casa habitación del medio rural por lo regular era de materiales de mala calidad, carecía de los servicios básicos y de la infraestructura adecuada.

En consecuencia, los trabajadores de las ciudades parecen haber padecido tanto el déficit de la oferta habitacional como el incremento de los alquileres, circunstancias que derivaron en que después de 1940 la principal ciudad del país, la de México, ante la falta de estímulo para incrementar el número de *vecindades* la ocupación espontánea del suelo en la periferia de la ciudad se hiciera más frecuente, formándose así verdaderos cinturones de marginalidad que en el decenio de los cincuenta fueron motivo de preocupación de la acción pública.⁷²

El no cumplimiento patronal de las disposiciones constitucionales de dotar de una vivienda cómoda e higiénica al trabajador, así como la orientación prioritaria de las políticas públicas de

estímulo al crecimiento industrial, terminaron por reducir las oportunidades de participación social en materia de acceso a la vivienda con servicios básicos y tamaño adecuado a las necesidades de los hogares, cuyo número de miembros iba en continuo ascenso.

Coyunturalmente, durante la segunda guerra mundial y los años inmediatamente posteriores, la economía mexicana fue receptora de los capitales que huían de la inseguridad que despertaban en Europa las hostilidades. Estas circunstancias económicas determinaron que aumentara la masa monetaria en más del 10%, lo cual significó mayores presiones inflacionarias.⁷³ La contención salarial imperante desde 1939 y el incremento de la inflación redujeron el poder adquisitivo del salario real, hecho que se combinó con la carestía de los alquileres.⁷⁴

Esas difíciles condiciones sociales originaron una protesta social en respuesta al aumento desmesurado de los alquileres. En lo particular, los sectores populares de la ciudad de México lograron que en dos oportunidades la administración pública decretara la congelación de rentas en 1942 y 1948, como una medida destinada a proteger el nivel de vida de los sectores populares e impedir la especulación inmobiliaria.⁷⁵

Así, la situación de los trabajadores urbanos se volvió más apremiante conforme se produjo el crecimiento de las principales ciudades, al punto que no obstante el importante crecimiento de la oferta de casas-habitación, la mayor cobertura de los servicios y de infraestructura, resultaron claramente insuficientes frente a las necesidades sociales de la población.

En efecto, el desarrollo sustentado en la industrialización estimuló un intenso proceso de urbanización originado tanto por el crecimiento natural de la población urbana como por la migración del campo a las ciudades, toda vez que éstas ofrecían mayores oportunidades de participación en el proceso de desarrollo moderno y en el disfrute de sus beneficios.⁷⁶

A su vez, dichas tendencias a la concentración demográfica reclamaron la atención privilegiada del Estado así como mayores inversiones por parte de la iniciativa privada, circunstancias que retroalimentaron los propios procesos migratorios y convirtieron a las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey en poderosos centros de atracción de la población de recursos económicos escasos. Así, tan sólo la ciudad de México pasó de concentrar el 7.9% de la población nacional en 1940 al 17% en 1970 y el 25% en 1980, aumentando su tamaño en más de ocho veces durante el período.⁷⁷

Sin embargo, la urbanización acelerada del período 1930-70 fue un fenómeno parcial que preservó el paisaje rural en amplias regiones del país. Así, se presentaron dos situaciones polares sólo en apariencia contradictorias; por un lado, en las principales ciudades se caracterizaron por albergar a grandes volúmenes de población, y por el otro, en el medio rural privó una dispersión de la población en localidades aisladas y menores de 2,500 habitantes.

Esa desigual distribución de la población, y por tanto de las necesidades sociales de servicios a la vivienda, eran la expresión del diferenciado dinamismo regional y sectorial de la economía mexicana durante el período. En efecto, mientras que en

período 1940-55 el sector agropecuario registró un crecimiento dinámico, en el decenio siguiente la agricultura de la región centro-sur declinó en términos relativos al crecer menos que la producción industrial. A partir de 1965 la situación se tornó crítica en el conjunto del sector, dejando en evidencia su incapacidad para abastecer tanto a la demanda de materias primas de la industria como la de alimentos para las ciudades.⁷⁸

El deterioro de la agricultura redujo el ingreso real de las familias campesinas y de los ejidatarios, que aunado a la falta de servicios de educación y vivienda, terminó por reducir las oportunidades de progreso en el medio rural, estimulando las migraciones del campo a la ciudad de los años sesenta y setenta.⁷⁹

No obstante esas desigualdades regionales, el proceso de modernización industrial y la mayor cobertura de los servicios públicos, arrojaron un saldo extraordinariamente positivo: se redujo sensiblemente la mortalidad infantil y materna, lo cual favoreció que en período 1940-70 aumentara rápidamente la población (a una tasa superior al 3% promedio anual) y se dieran importantes ganancias en la esperanza de vida.

Durante este período de industrialización de mercado interno fuertemente estimulado por el Estado, los avances en materia de vivienda fueron también importantes: entre 1950 y 1970, la oferta habitacional aumentó en 57.55% al pasar de 5,259,208 a 8,286,369 el número viviendas, en tanto que la población aumentó de 34,923,129 a 48,225,238 habitantes.⁸⁰

Los materiales de la vivienda dejaron ver claramente el impacto de la moderna industria de la construcción en las ciudades,

pues el uso del ladrillo y del tabique, que protegen mejor a los ocupantes, casi se duplicó en los cincuenta, sesenta y setenta, para llegar a un total de 6,773,270 viviendas construidas con dichos materiales en 1980. Se trata de un progreso ciertamente impresionante que revela no sólo las nuevas tendencias de la construcción sino también su ubicación eminentemente urbana.

Dando cuenta de los enormes rezagos que se acumulan en el medio rural en un período de intensa industrialización, se siguió utilizando la madera; en este sentido, entre 1950 y 1980 se mantuvo en alrededor de 1.3 millones de viviendas, salvo en el decenio de los cincuenta en que su importancia declinó significativamente. También el rubro 'otros materiales' mostró los rezagos aún por erradicar, pues si bien su uso venía descendiendo como fruto de la modernización del período 1950-1970, en los setenta su utilización aumentó drásticamente al pasar de 399,666 las viviendas con estos materiales precarios en 1970 a 1,154,148 en 1980.⁸¹

Asimismo, el rápido crecimiento urbano y las importantes inversiones públicas en infraestructura, el crecimiento natural de la población urbana y las migraciones del medio rural, determinaron que la cobertura de los servicios públicos fuese insuficiente para cubrir las necesidades de los hogares ubicados en las ciudades y los ubicados en localidades pequeñas y dispersas en el medio rural.

Mostrando las dificultades reales para erradicar los déficits estructurales, el número de viviendas sin agua entubada aumentó en 70.67% entre 1950-70, de 2,543,292 pasaron a 4,339,115 el número de viviendas sin el servicio; pero gracias al esfuerzo ins-

titucional de los años sesenta, el déficit se abatió en más de un millón, lo cual hizo que para 1970 se contaran 3,320,202 como viviendas carentes de agua entubada.⁸²

Todo esto determinó que para 1970, según las normas establecidas por COPLAMAR, de las 8.4 millones de viviendas 7.53% cumplían con las normas que garantizaban la mínima satisfacción de las necesidades de sus ocupantes, 9.66% estaban en condiciones tolerables y 82.9% presentaban al menos una deficiencia. La población ubicada en el medio urbano, por supuesto, contaba con mejores oportunidades de participación que las ubicadas en el medio rural; en las urbes los porcentajes eran, respectivamente, 11.4, 14.21 y 74.04 (es decir 3.63 millones); en el medio rural, en cambio: sólo 2.03% cumplían las normas mínimas, 3.2% eran tolerables, y el 93.63% (es decir 3.23 millones) eran inadecuadas para el tamaño de los hogares o carecían de al menos un servicio básico. Esto significa que en 1970 sólo el 5.8 de la población urbana ocupaba viviendas en condiciones satisfactorias y en el medio rural vivía en esas condiciones el magro 1.49%.⁸³

Las rezagos regionales en materia de vivienda reflejaban claramente la desigualdad de oportunidades sociales de participación de los hogares en el acceso de una vivienda digna y decorosa. Así, en 1960 se apreciaba una concentración de casi 35% de las viviendas urbanas del país en sólo dos entidades (27% en el Distrito Federal y en Jalisco 7.9%); en cambio las rurales tenían cierta dispersión y destacan sobre todo Veracruz (9.5%), Oaxaca (7.9%) y Puebla (7.0%), porcentajes semejantes a los de la población rural que del total nacional habitaba en dichos estados.

La urbanización acelerada subyacente en la estrategia de desarrollo, terminó por crear serios problemas sociales en las ciudades. En lo particular, destacaron por su importancia socioeconómica la insuficiencia de la oferta de habitacional, la carencia de servicios básicos y las del tamaño inadecuado de las viviendas, el elevado costo de los alquileres, así como la ocupación espontánea de predios baldíos en la periferia de las principales ciudades.

Tanto la administración federal como las instituciones privadas ensayaron distintas iniciativas productivas y financieras que procuraban atenuar los agudos problemas de vivienda. Particular relevancia tuvieron las iniciativas públicas de índole institucional, orientadas a perfeccionar y aumentar la eficiencia del sistema de crédito hipotecario. En lo particular, se reformó el BNHUOP y se dispuso que las instituciones de la banca privada destinaran el 30% de sus recursos a créditos hipotecarios de interés social; asimismo, se crearon diversas instituciones como el Instituto Nacional de Vivienda (1954), cuyo objetivo era estudiar y sugerir políticas específicas para resolver el problema de la vivienda.

Los esfuerzos gubernamentales también se materializaron en el financiamiento de viviendas para los sectores populares. Así, mientras que en 1929-45 las aportaciones alcanzaron 9,000 viviendas financiadas, en el periodo 1947-64 ascendió a 121,200, en 1965-70 a 287,874 y en 1977-82 a 650,547, en 1983-88 1,395,310. Así el acumulado hacia 1988 fue de 4,584,501 viviendas. Visto en promedios anuales: 529; 6,733; 47,979; 108,424 y 232,552, en el orden cronológico referido.⁸⁴

Los núcleos empresariales también realizaron importantes esfuerzos que ayudaron a paliar el problema de la vivienda en las principales ciudades. De entre ellos fue sobresaliente el dinamismo de la inversión destinada en la construcción de casas habitación -la cual creció por encima del 10% durante 1940-70-; asimismo, el apoyo del crédito hipotecario proveniente de las instituciones financieras privadas, facilitaron el acceso a la vivienda sobre todo a los emergentes sectores medios urbanos.⁸⁵

En parte expresión de las nuevas tendencias arquitectónicas pero también respuesta a las crecientes necesidades de habitación, en los años cincuenta comienza en el país el crecimiento vertical de las ciudades y, por ende, la construcción de gigantescos conjuntos habitacionales que inauguran un nuevo tipo de vivienda: el departamento.

Con apoyos del sistema financiero nacional, de organismos internacionales como el Banco Mundial o de programas como la Alianza para el Progreso, la proliferación de esta nueva vivienda fue en su tiempo una respuesta adecuada a las crecientes necesidades sociales, además de que maximizaba el uso del suelo y ampliaba notablemente la cobertura de los servicios públicos.

Los resultados globales en materia de vivienda dejan ver avances notables. Así, mientras que en 1939 existían en el país 3.98 millones de viviendas, en 1970 las cifra más que se había duplicado al llegar a los 8.4, representando un incremento de 115.4% para el conjunto del periodo.

Sin embargo, la tasa de crecimiento de la oferta habitacional fue inferior al dinamismo de la población (2.5% frente al

3.2%), dato que dejaba ver claramente que pese a los esfuerzos privados y públicos, las necesidades sociales aumentaban a mayor velocidad.

Otro fenómeno importante cuyas consecuencias habrían de proyectarse décadas posteriores, es la tendencia a reducir el tamaño de las viviendas a pesar de que el número de miembros por familia no disminuía sino que aumentaba, determinando con ello que las viviendas fuesen habitadas con índices crecientes de hacinamiento. Así, el número de cuartos por vivienda se redujo durante el período al pasar de 2.5 en 1939 a 1.9 en 1960 y 2.0 en 1970, haciendo que el índice de hacinamiento aumentara de 2.1 ocupantes por cuarto dormitorio en 1960 a 3.0 en 1970.⁸⁶ La situación, por supuesto, fue más crítica en los medios rurales, pues ahí el número de ocupantes por dormitorio pasó de 3.3 a 4, mientras que en las zonas urbanas se mantuvo en 2.5.⁸⁷

2.2.2 *Transformaciones institucionales recientes.*

Así, pese a los citados esfuerzos públicos y privados que derivaron en una indudable progreso social, la concentración de la distribución del ingreso, el lento aumento de salario real y el patrón de distribución de la población, rebasaron los esfuerzos institucionales, y al comenzar los años setenta eran evidentes los rezagos sociales en materia de vivienda.⁸⁸

Por otra parte, el vertiginoso crecimiento de la población urbana y el aumento de la emigración del campo a la ciudad, terminaron por exigir una serie de reformas institucionales a fin de cubrir los grandes déficits sociales existentes en las principales ciudades y en el medio rural. El más significativo es, sin duda,

la reforma al Artículo 123 Constitucional en lo referente a la vivienda de los trabajadores, lo cual dio lugar a la creación en 1972 del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), así como a su versión semejante en el ISSSTE que es el FOVISSSTE.

Estas reformas constitucionales mejoraron notablemente las oportunidades de los hogares mexicanos para acceder a una vivienda digna y decorosa. Entre otras innovaciones, promovió la sustitución de la obligación del patrón de proveer al trabajador de una vivienda higiénica y confortable, precepto a todas luces incumplido, por la de aportar el 5% del salario de sus trabajadores a un Fondo Nacional que sería administrado por el Instituto en forma tripartita, es decir por el Estado con la participación de los trabajadores -a través de sus sindicatos- y por los empresarios.

Con dicha reforma los trabajadores también debieron aportar un porcentaje de su salario al Fondo (entre el 12 y 18%) a cambio de créditos blandos y de largo plazo; el gobierno, por su parte, se obligó a administrar el nuevo Instituto y a brindar apoyos financieros a los programas de construcción y remodelación de las viviendas de los trabajadores.⁸⁹

De los aspectos sustantivos de las reformas constitucionales, es de subrayar que definieron una nueva situación benéfica para los trabajadores, pues con ellas se aseguró una aportación patronal mínima por cada trabajador al margen del número de obreros y empleados contratados, como establecían los términos heredados desde la constituyente de 1917. Asimismo, se involucró financiera y administrativamente al Estado en el

cumplimiento del objetivo social de crear condiciones para que se hiciera realidad el derecho familiar a una vivienda, liberando al empresario de ser el único responsable en la dotación de vivienda.

Por otra parte, es conveniente destacar que la iniciativa concretada en el INFONAVIT, en realidad fue el inicio de un largo proceso de ajustes institucionales y estrategias financieras que se prolonga hasta el presente decenio. En primer lugar, la renovada actividad pública, privada y social en la construcción de viviendas en los medios urbanos, puso en evidencia la necesidad de considerar factores hasta entonces subestimados, tales como formular políticas de desarrollo regional a fin de lograr la localización de la población en las ciudades medias.

Asimismo, en el decenio de los setenta ya era evidente que las concentraciones poblacionales trastornaban los antiguos equilibrios ecológicos y sociales de las ciudades, y aumentaban los requerimientos de infraestructura básica, medios de transportes, escuelas, hospitales y otros servicios necesarios para atender las necesidades diarias de miles de habitantes reunidos en pequeños espacios no planificados para tales efectos.

Así, poco a poco fue ganando consenso la idea de que la atención a las necesidades familiares de una vivienda digna y decorosa debían encararse a partir de un enfoque global que considerara la necesidad social de casas habitación desde distintos ángulos, y siempre valorando las implicaciones futuras y múltiples de las decisiones sobre el tipo de vivienda, sus dimensiones y localización geográfica. Así, se reconoció en la vivienda una problemática específica en cuya solución debían con-

siderarse no sólo las necesidades familiares de vivienda, sino también aspectos económicos, sociourbanos, psico-educativos, sanitarios, de uso de suelo, y ecológicos.

En las dos décadas posteriores a la creación del INFONAVIT se realizaron importantes reformas institucionales y se crearon organismos oficiales para efectos específicos, a la vez que se ensayaron diversas modalidades de financiamiento público y privado para la construcción y remodelación de las viviendas de la población de bajos recursos. Así por ejemplo, con la formulación de la Ley Federal de Asentamientos Humanos (1976) se reglamentó el uso del suelo, con el CORETT se avanzó en la regularización la tenencia de la tierra urbana, y más tarde la SEDUE (hoy SEDESOL) estableció políticas de uso de suelo y definieron condiciones ecológicas mínimas para la construcción de conjuntos habitacionales.

Por último, es necesario subrayar que las sucesivas revisiones y ajuste de la legislación sobre vivienda culminó en el establecimiento de un Sistema Nacional de Vivienda en el que se reconoce la rectoría del Estado en la promoción, coordinación, fomento de la construcción de la vivienda y autoriza la regulación del mercado.

Como puede verse, el grueso de los esfuerzos públicos y privados en materia de vivienda se concentraron en las ciudades, en virtud de que ahí se presentaba demanda social más significativa. Sin embargo, la población localizada en el medio rural o la no asalariada (es decir que ganaba hasta 2.5 salarios mínimos) y que con frecuencia se ubicada en la economía informal de las ciudades, no era atendida suficientemente.

Primero a través de los programas IMSS-COPLAMAR y después con la creación del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAPHO) en 1981, se pretendió aliviar la crítica situación de los sectores más desprotegidos del país, y se estimuló la organización de los grupos afectados al conceder apoyos crediticios a organismos sociales no corporativos. Sin embargo, a raíz del sismo de 1985, la institución debió concentrar sus mayores recursos en la rehabilitación de las viviendas afectadas o en la construcción de nuevas para la población desplazada.

2.3. *Condiciones de vivienda en 1990.*

Como se mencionó en el capítulo 1, durante los años ochenta la economía mexicana vivió la crisis más profunda y prolongada del siglo XX. El retroceso económico tuvo implicaciones sectoriales distintas y determinó el descenso del gasto público, tanto en inversión bruta fija como en programas sociales.⁹⁰

Sin embargo y contrariamente a lo que cabría esperarse en un país que sufría las consecuencias de la caída de la inversión productiva, el aumento del desempleo, la aparición de la hiperinflación, así como la restricción salarial y de las finanzas públicas, en México se produjo una sensible reducción de las desigualdades de oportunidades de participación social en materia de condiciones de vivienda. Ello puede constarse tanto en el incremento de la oferta habitacional como en la mayor cobertura de los servicios en las viviendas:

En efecto, si durante el decenio de los setenta gracias al dinamismo económico que desata el *boom* petrolero y los recursos adicionales que el erario público se allega mediante el endeudamiento externo, la oferta habitacional creció en 46% (3.8

millones de viviendas) al pasar de 8.4 en 1970 hasta 12.2 en 1980, en el decenio de los ochenta, en plena restricción financiera pública y privada, la oferta global de casas habitación creció en prácticamente cuatro millones, significando un incremento de más de 30%, dado que hacia 1990 se contaron 16.19 millones de viviendas ocupadas.

Además de las aportaciones del sector público en la oferta global de casas habitación, otro progreso importante logrado por la acción pública se registró en la mayor cobertura del servicio de drenaje, pues gracias a los esfuerzos de la Comisión Nacional del Agua el rezago se abatió en 10.44 puntos porcentuales, al pasar de 45.65 a 35.21 el porcentaje de viviendas sin drenaje; también en energía eléctrica se avanzó a ritmos acelerados pese al decenio de crisis, pues el porcentaje de casas sin el fluido bajó en 9.83 puntos, seguido por la reducción un poco más modesta de las privaciones en drenaje (8.55) y en piso de tierra en 7.07 puntos, tal y como puede verse al comparar los cuadros N° 6 y 7.

El descenso de la tasa de crecimiento de la población y el sostenido crecimiento de la oferta habitacional, en principio debió haberse traducido en generar un situación más desahogada en términos de la demanda habitacional y la intensidad de la ocupación de las viviendas. Sin embargo, hacia 1990 las desigualdades de oportunidades sociales derivada del acceso a una vivienda adecuada al tamaño de los hogares, no sólo seguía siendo importante sino que en el decenio de los ochenta aumentó en 6.91 puntos porcentuales el número de viviendas con algún grado de hacinamiento.

Factores económicos y sociodemográficos se conjugaron para que las necesidades sociales de vivienda superaran las acciones públicas y privadas manifiestas en el aumento de la oferta habitacional. En efecto, frente a la caída de los salarios reales y del empleo remunerado, la población encontró en la ocupación intensiva de las viviendas una de sus estrategias de sobrevivencia adoptadas para enfrentar los embates de crisis en los hogares, hipótesis que puede corroborarse al apreciar el aumento del número de ocupantes en casas particulares, pues hacia 1990 las casas solas eran ocupadas en promedio por 5.16 habitantes y los departamentos, casas en vecindad y cuartos de azotea de 4.10.⁹¹

Este parece haber sido un fenómeno dominante en los centros urbanos, pues en investigaciones recientes sobre la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se advierte que un número no despreciable de los nuevos hogares que se formaron en los ochenta habitaron viviendas ya ocupadas por otros hogares (con frecuencia familiares), ya fuese agregándose a la misma vivienda o dividiéndola a fin de obtener la privacidad necesaria.⁹²

Los logros sociales de los ochenta, sin embargo, tuvieron una incidencia regional diferenciada que se expresó como distinta disponibilidad de viviendas en condiciones y tamaño adecuado. Así, en Aguascalientes y Tabasco se abatió significativamente el déficit en agua entubada (el primero reportaba en 1980 28.70% de las viviendas sin ese servicio y 13.04% en 1990, en tanto que el segundo pasó de 57.77% al 35.47%); no obstante el modesto progreso en Distrito Federal (0.95 puntos) fue la entidad que registró el más bajo déficit en este servicio al colocarse en 5.45%, pero en Jalisco el lento progreso (3.2 puntos) aún dejó

en 1990 al 17.78% de las viviendas sin agua entubada (véase cuadro N° 6).

En el resto de las entidades la disponibilidad de agua entubada de hecho se redujo, registrándose retrocesos severos en por lo menos 9 entidades. Así, en Baja California se retrocedió en 20.55 puntos el porcentaje de viviendas sin agua entubada; en Baja California Sur, 11.08; Campeche, 11.97; Coahuila, 16.32; Durango, 18.31 Sinaloa y Sonora, 11.66 y 16.67 puntos porcentuales, respectivamente.

Sin embargo es conveniente subrayar que las entidades con rezagos ya de por sí altos en 1980 retrocedieron durante el decenio de la crisis, aumentando con ello las disparidades regionales y la probabilidad de que los hogares que ahí habitan padecieran privaciones asociadas al servicio de agua entubada.

Esa parece haber sido la situación Chiapas, donde el déficit aumentó en 1.79 puntos, pero como la entidad ya tenía un alto rezago acumulado, la privación ahí alcanzó al 57.51% de las viviendas; un retroceso de 14.11 puntos ubicó a Oaxaca en 69.18%, mientras que en Puebla (11.14) y en San Luis Potosí (1.14) las privaciones alcanzaban 50.57%, porcentaje de privación que por cierto también se registró en Yucatán.

El materia de energía eléctrica, en cambio, el avance fue tan significativo como generalizado; destacan los logros en Aguascalientes no tanto por el abatimiento del déficit sino porque ahí las viviendas sin energía eléctrica se ubicaron en 5% del total de la entidad. En las zonas más rezagadas del país también los logros tienen significación, aún cuando éstos fuesen localizados

Cuadro N° 6
Condiciones de vivienda por entidad federativa, 1980

Entidad federativa	% de viviendas sin agua entubada	% de viviendas sin energía eléctrica	% de viviendas sin drenaje ni excusado	% de viviendas con piso de tierra	% de viviendas con lacimamiento
Nacional	28.70	22.54	45.65	26.98	50.18
Aguascalientes	11.63	14.43	26.89	12.59	45.91
Baja California	21.39	9.36	35.50	7.13	34.90
Baja California Sur	22.17	22.06	54.96	22.18	44.59
Campeche	39.80	21.74	61.89	28.16	58.72
Coahuila de Zaragoza	14.61	11.98	42.68	14.72	46.23
Colima	14.97	15.98	39.82	32.71	55.80
Chiapas	55.72	54.87	72.78	62.27	64.70
Chihuahua	21.51	23.25	44.80	13.75	42.23
Distrito Federal	6.40	1.48	13.95	2.83	37.26
Durango	26.16	22.28	60.96	31.38	50.80
Guanajuato	30.62	25.35	49.46	26.72	53.65
Guerrero	51.52	41.19	73.31	59.18	61.42
Hidalgo	40.61	42.04	70.36	42.47	57.38
Jalisco	20.98	16.45	30.66	21.21	43.51
México	17.63	11.39	30.99	16.39	50.95
Michoacán	32.65	29.04	54.98	40.65	55.65
Morelos	22.00	12.74	48.02	27.38	53.34
Nayarit	28.35	20.26	64.86	34.24	57.91
Nuevo León	12.12	9.47	31.69	9.48	44.31
Oaxaca	55.07	51.14	83.13	66.93	61.45
Puebla	39.43	29.48	60.73	37.26	57.31
Querétaro	33.96	37.64	62.01	30.50	58.05
Quintana Roo	41.28	27.36	63.86	32.73	55.85
San Luis Potosí	49.00	44.73	65.73	42.34	65.74
Sinaloa	32.27	22.21	61.68	37.58	54.63
Sonora	16.57	19.36	48.29	25.07	44.38
Tabasco	57.77	44.63	56.79	38.36	64.41
Tamaulipas	27.77	21.90	45.74	17.99	48.34
Tlaxcala	28.05	15.62	69.23	25.38	59.11
Veracruz	48.58	37.59	57.34	41.39	54.88
Yucatán	49.12	18.55	62.26	27.74	51.48
Zacatecas	41.93	39.41	72.76	32.81	54.37

Fuente: Francisco Pamplona Rangel y Vianey Campuzano. *Inequidad y rezago en las condiciones de salud. Diferenciales regionales y estatales*. Secretaría de Salud, México, 1994.

Cuadro N° 7
Condiciones de vivienda por entidad federativa, 1990

Entidad Federativa	% de viviendas sin agua entubada	% de viviendas sin energía eléctrica	% de viviendas sin drenaje ni excusado	% de viviendas con piso de tierra	% de viviendas con hacinamiento
Nacional	20.15	12.71	35.21	19.81	57.09
Aguascalientes	13.04	5.00	4.09	6.64	51.03
Baja California	32.18	10.63	18.92	7.93	45.43
Baja California Sur	33.25	11.73	10.74	13.71	48.60
Campeche	51.77	15.04	29.11	23.28	65.03
Coahuila de Zaragoza	30.93	5.60	7.99	8.18	50.00
Colima	16.70	6.13	6.81	19.80	56.03
Chiapas	57.51	34.23	41.83	50.27	74.07
Chihuahua	32.43	13.11	11.93	9.17	47.76
Distrito Federal	5.45	0.75	3.08	2.14	45.58
Durango	44.47	13.27	14.54	19.27	53.47
Guanajuato	39.96	12.72	16.73	16.21	59.56
Guerrero	61.31	22.23	42.80	48.27	69.64
Hidalgo	55.28	23.30	29.84	30.06	63.50
Jalisco	17.78	7.56	12.99	12.26	48.82
México	24.99	6.30	14.34	12.04	58.61
Michoacán	41.34	13.14	20.61	28.02	58.33
Morelos	29.77	4.15	11.21	20.43	56.68
Nayarit	38.58	8.72	16.29	21.30	58.91
Nuevo León	18.40	3.79	6.78	6.04	47.63
Oaxaca	69.18	24.63	42.20	53.00	69.94
Puebla	50.57	15.86	28.46	29.38	64.48
Querétaro	41.53	15.46	16.07	16.07	56.47
Quintana Roo	40.85	15.97	10.82	21.95	63.36
San Luis Potosí	50.14	27.62	32.96	29.19	55.91
Sinaloa	43.93	9.32	19.40	23.22	60.71
Sonora	33.24	9.83	8.95	17.76	54.38
Tabasco	35.47	15.12	41.08	13.78	65.64
Tamaulipas	39.54	15.80	18.26	13.08	53.03
Tlaxcala	41.21	6.29	9.35	14.44	67.49
Veracruz	45.86	26.07	39.92	33.87	63.43
Yucatán	52.60	9.80	28.53	17.85	61.05
Zacatecas	51.82	13.36	24.53	16.46	57.18

Fuente: Francisco Pamplona Rangel y Vianey Campuzano. *Inequidad y rezago en las condiciones de salud. Diferenciales regionales y estatales*, Secretaría de Salud, México, 1994.

y quedara una importante proporción de viviendas sin energía eléctrica; en Guerrero se pasó del 41.19 al 22.23% durante el decenio; en Chiapas del 54.87 al 34.23%; en Oaxaca de 51.14 a 24.63%; Tabasco de 44.63 a 15.12% y en Zacatecas de 39.41 al 13.36% (véase cuadro N° 6).

Así, las inversiones públicas y los esfuerzos por remodelar las viviendas rindieron frutos en la dotación de drenaje y la eliminación del piso de tierra, circunstancia que sin duda redujo la vulnerabilidad de la población que las habita. A pesar de los sensibles avances más significativos logrados durante el decenio, se observa que se trató de un período de retroceso económico y restricción financiera del Estado, los avances redujeron los rezagos en términos de los promedio nacionales pero no por ello disminuyeron significativamente las diferencias entre las regiones.

La razón de la permanencia de la desigualdad regional radica en que las condiciones de la vivienda sintetizan un complejo de situaciones y particularidades sociales y regionales, ligadas a la marginación largamente gestada, a la localización geográfica de las localidades, a las tradiciones culturales y al propio grado de desarrollo económico y de urbanización alcanzado por las regiones.

Es importante subrayar que aun cuando en el país es manifiesta la preferencia ciudadana por la residencia en viviendas particulares tipo casa sola, ésta es particularmente dominante en el medio rural y en las ciudades medias toda vez que en las grandes ciudades desde los años cincuenta se ha encontrado en el crecimiento vertical una solución a los apremiantes problemas de oferta de vivienda, como se señaló en el acápite anterior.

Como se desprende del cuadro N° 7, mientras que el 83.56% de las viviendas particulares son casas solas, el 13.84% son del tipo departamento, cuarto de azotea o vecindad. El número de residentes por tipo de vivienda muestra el predominio de las casas (86.33%), razón por la cual en éstas habitan en promedio 5.16 personas. Los departamentos, vecindades y cuartos de azotea, en cambio, constituyen el 13.84% de la viviendas del país, en ellas habita el 11.35% de la población con una razón de 4.1 personas por vivienda.

El fenómeno, por supuesto, tiene expresiones regionales diversas. Por lo general, las notables diferencias a nivel de entidad federativa están determinadas por factores de índole estructural como el tipo de actividad económica dominante, la distribución poblacional y las condiciones locales de la oferta habitacional.

En efecto, en estados de alta marginación, como Chiapas, donde el 66.66% de la población habita en localidades con menos de cinco mil habitantes y la actividad económica dominante es el sector primario, la oferta habitacional está compuesta en 93.94% por casas (véase cuadro N° 8).

En las entidades de muy baja marginación como el Distrito Federal, donde dominan la industria y los servicios y sólo el 0.32% de la población habita en localidades con menos de 5,000 habitantes, las casas representan el 52.63% del total de la oferta habitacional, son ocupadas por el 58.76% a una razón de 5.11 ocupantes. En cambio, los departamentos alcanzan una importancia inusitada al representar 45.85% del total de viviendas, siendo ocupadas por el 39.62% de la población con una tasa ocupación de 3.93 personas⁹³ (véase cuadro N° 8).

2.3.1 *Rezagos sociales en vivienda, 1990*

No obstante los logros en los servicios en la vivienda del decenio de los ochenta, en 1990 los rezagos sociales aún seguían siendo importantes, razón por la que la ubicación de la población en las diferentes regiones del país siguió determinando marcadas diferencias en las oportunidades de acceder a una vivienda digna y decorosa. Así, a la diferenciación social que brota de las distintas inserciones en el mercado de trabajo, en el país seguía agregándose la desigualdad de oportunidades debida a la ubicación en las distintas regiones del país.

En efecto y como se desprende del cuadro N° 9, el 20.9% de la población habita en viviendas con piso de tierra; 21.4% sin drenaje ni excusado, 12.9% sin electricidad, 20.9% sin agua entubada y el 57% de las viviendas eran ocupadas con algún nivel de hacinamiento. Como se comprenderá, en sí mismos los porcentajes indican que la desigualdad de oportunidades de participación es significativa.

Una valoración en términos del volumen de población comprometida, robustece el argumento de que es una prioridad nacional atacar los rezagos en los grupos más comprometidos: alrededor de 17 millones de personas ocupan viviendas sin drenaje ni excusado, sin agua entubada y con piso de tierra; más de diez no tenían acceso al servicio de energía eléctrica, y un poco más de 7.4 millones de viviendas, 46.23% del total, se habitan con algún grado de hacinamiento.

Dado que las privaciones de índole estructural aquí consideradas se han gestado en el marco de proceso de desarrollo y a la largo de varias décadas, su erradicación es proyectable sólo en el me-

diano plazo y como fruto de la reforma del modelo de desarrollo, así como de políticas públicas concertadas con la iniciativa privada y la participación de la población excluida.

Es importante advertir que se trata de privaciones que propician la generación de otras fuentes de la desigualdad en ámbitos de la vida social, sólo en apariencia distantes de las condiciones de vivienda. Así, la carencia de servicios básicos como el excusado, drenaje, agua entubada y el piso de tierra, definen precarias condiciones de salud e higiene y exponen a la población al recurrente padecimiento de enfermedades gastrointestinales y respiratorias, principalmente.

La carencia de la energía eléctrica y el hacinamiento, a su vez, contribuyen a generar desigualdad de oportunidades de participación en los sistemas de información y entretenimiento modernos, y deterioran el clima educacional tanto de la población en edad escolar como adulta, sobre todo cuando ésta pretende superar el analfabetismo, terminar la primaria o bien capacitarse para adquirir habilidades y destrezas que le permitan una inserción competitiva en el mercado de trabajo.

Es conveniente subrayar que las posibilidades de padecer la privación de ocupar viviendas sin servicios o de dimensiones inadecuadas para el tamaño de los hogares, varían de una entidad a otra y originan la formación de dos tipos de regiones en el país: aquellas carencias en el *stock* de viviendas o malos servicios donde altos porcentajes de población son marginados; en otras regiones donde la oferta habitacional es mayor y los servicios de mejor calidad, ofrecen a la población mejores oportunidades de participación social.

Cuadro N° 8
Viviendas habitadas y ocupantes por tipo y clase de vivienda.

Tipo y clase de vivienda	Viviendas habitadas	Ocupantes	Viviendas habitadas	Ocupantes	Viviendas Habitadas	Ocupantes
	Estados Unidos Mexicanos		Chiapas		Distrito Federal	
Total	16,197,802	81,249,645	597,724	3,210,496	1,799,410	8,235,744
Vivienda particular	16,183,310	80,889,977	596,696	3,193,169	1,798,067	8,192,002
Casa sola	13,524,324	69,868,085	560,555	3,034,412	946,356	4,839,761
Depto. en edificio, casa en vecindad o cuarto de azotea	2,239,928	9,199,298	24,623	102,564	824,673	3,245,867
Vivienda móvil	9,046	38,415	568	2,633	197	801
Refugio	11,736	47,130	315	1,443	1,375	5,478
No especificado	398,276	1,737,049	10,635	52,117	25,466	100,095
Vivienda colectiva	14,492	359,668	1,028	17,327	1,343	43,742

Nota: Los rubros de "No especificado" de la variable "Casa de vivienda particular", incluyen 136,341 "Viviendas sin información de ocupantes" y una estimación de población de 409,230 habitantes, corresponden a estas viviendas. Fuente: INEGI. Características de las Viviendas, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Aguascalientes, 1993.

La oferta habitacional y la cobertura de los servicios públicos a las viviendas varían notablemente de una entidad a otra, hasta conformar verdaderas regiones donde la exclusión es menor y en otras muy alta. Como se desprende del cuadro N° 7, en Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, San Luis Potosí y Yucatán, el porcentaje de viviendas en condiciones inadecuadas se mantuvo constante o disminuyó ligeramente en el decenio de los ochenta, como el caso de la disponibilidad de drenaje, energía eléctrica y drenaje.

En el otro extremo, en entidades tradicionalmente con baja marginación, como el Distrito Federal, la intensidad de las carencias en condiciones de vivienda no variaron significativamente, pero la alta concentración poblacional hizo que los modestos avances fuesen significativos desde el punto de vista de la población integrada al disfrute de una vivienda digna y decorosa. El cuadro N° 8 proporciona información que permite va-

lorar la polaridad social que origina el acervo de vivienda y la cobertura de los servicios en las distintas entidades del país. Como puede apreciarse, hacia 1990 en México existen al menos dos grandes situaciones que guardan relación con el grado de marginación y el nivel de desarrollo económico alcanzado.

Por un lado, en un grupo de entidades con muy baja y baja marginación, alto grado de urbanización y cuyas actividades productivas están vinculadas a la agricultura moderna, la industria de la transformación o los servicios, en lo fundamental y gracias a la amplia cobertura de los servicios públicos, proporcionan a sus habitantes servicios básicos a las viviendas, amén de que el proceso de urbanización, prácticamente, desterró ahí el piso de tierra. Por supuesto, en este tipo de entidades las privaciones y la polaridad social se ubica por debajo de los promedios nacionales.

Cuadro N° 9
Rezagos en condiciones de vivienda por entidad federativa, 1990.

Estado	Población	% de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado	% de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% de ocupantes en viviendas sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de ocupantes en viviendas con piso de tierra	Grado de marginación
Nacional	81,249,645	21.47	12.99	20.92	57.09	20.92	
Aguascalientes	719,659	10.88	4.97	4.18	51.03	7.45	Baja
Baja California	1,660,855	4.89	10.49	19.59	45.43	8.13	Muy Baja
Baja California Sur	317,764	7.03	11.10	10.17	48.60	13.99	Baja
Campeche	535,185	24.80	15.02	29.52	65.03	24.16	Alta
Coahuila	1,972,340	10.81	5.24	7.76	50.00	8.48	Baja
Colima	428,510	8.37	5.82	6.61	56.03	21.13	Baja
Chiapas	3,210,496	42.66	34.92	42.09	74.07	50.90	Muy Alta
Chihuahua	2,441,873	14.10	13.23	11.96	47.76	9.58	Baja
Distrito Federal	8,235,744	1.81	0.76	3.33	45.58	2.45	Muy Baja
Durango	1,349,378	32.38	13.73	14.98	53.47	20.04	Alta
Guanajuato	3,982,593	31.11	12.5	16.77	59.56	15.71	Alta
Guerrero	2,620,637	50.48	22.63	44.03	69.64	49.83	Muy Alta
Hidalgo	1,888,366	42.78	22.60	29.86	63.50	29.90	Muy Alta
Jalisco	5,302,689	11.98	7.87	13.76	48.82	13.21	Baja
México	9,815,795	16.17	6.44	14.72	58.61	12.80	Baja
Michoacán	3,548,199	24.48	13.13	20.85	58.33	28.70	Alta
Morelos	1,195,059	19.60	3.96	11.37	56.68	21.76	Baja
Nayarit	824,643	18.24	8.67	16.11	58.91	21.63	Media
Nuevo León	3,098,736	4.21	3.55	6.70	47.63	6.10	Muy Baja
Oaxaca	3,019,560	45.49	23.81	42.21	69.94	52.51	Muy Alta
Puebla	4,126,101	35.49	15.47	29.22	64.48	30.02	Muy Alta
Querétaro	1,051,235	34.89	15.65	16.43	56.47	16.75	Alta
Quintana Roo	493,277	17.29	15.39	10.49	63.36	23.19	Media
San Luis Potosí	2,003,187	25.30	27.98	33.77	55.91	29.69	Alta
Sinaloa	2,204,054	18.75	8.99	19.45	60.71	23.68	Media
Sonora	1,823,606	7.72	9.24	8.52	54.38	18.18	Baja
Tabasco	1,501,744	16.83	15.45	43.82	65.64	13.82	Alta
Tamaulipas	2,249,581	6.51	15.90	18.66	53.03	13.81	Baja
Tlaxcala	761,277	30.67	5.64	8.73	67.49	14.24	Media
Veracruz	6,228,239	26.44	27.17	41.91	63.43	35.90	Muy Alta
Yucatán	1,362,940	30.07	9.20	29.35	61.05	18.60	Alta
Zacatecas	1,276,323	43.65	13.30	24.69	57.18	16.86	Alta

Las dinámicas contradictorias que generó el modelo de desarrollo sustentado en los complejos industrial-urbanos, hizo que pese a los logros sociales del decenio en entidades de muy alta marginación, no disminuyeran sino que se agudizaran las privaciones sociales derivadas del tamaño inadecuado de las viviendas en relación al número de sus ocupantes, lo cual se expresa en el aumento del nivel de hacinamiento.

Por otro lado, la situación contrastante se observa en las entidades con marginación alta y muy alta, donde son predominantes las actividades primarias de baja productividad y remuneración de la población ocupada. Las características geográficas y la alta dispersión demográfica que las caracterizan, vuelven más difícil y oneroso para la acción pública la provisión de servicios en la vivienda, amén de que la población dispone de menores recursos monetarios para cubrir los costos del consumo de los servicios.

Por eso, la población que habita en entidades de altos rezagos y bajo nivel de desarrollo, encuentra menos oportunidades reales de acceder a una vivienda digna, decorosa y de dimensiones adecuadas a sus necesidades. En consecuencia, en dichos estados de alta y muy alta marginación, es urgente una acción pública más enérgica y duradera, a fin de evitar la reproducción de la desigualdad de oportunidades y brindar condiciones para el pleno desarrollo de las potencialidades individuales y sociales.

Las privaciones en drenaje y excusado revelan claramente las mencionadas tendencias. En efecto, en el Distrito Federal la población que habita viviendas sin el servicio representa el

1.81% es decir un poco menos de 1.5 millones de personas. Con porcentajes menores al 10% de población excluida, se encuentran Baja California y Baja California Sur, Nuevo León Tamaulipas, Sonora y Colima y Distrito Federal. En este conjunto de entidades 2.04 millones de habitantes ocupan viviendas sin ese servicio, es decir sólo el 11.17% del total personas excluidas en el país.

Es por esta razón que en las coincidencias entre la estratificación del IMM y los rezagos sin drenaje ni excusado, en los estratos de muy bajo, bajo y medio coinciden 14 entidades federativas, tal y como puede apreciarse en el cuadro N° 30 del anexo estadístico.

La mayor intensidad en la carencia de drenaje y excusado se concentra en un reducido grupo de entidades, de las cuales 4 fueron clasificadas como de muy alta marginación y una de alta. Sobresale Guerrero con la mitad de la población excluida, seguido muy de cerca por Oaxaca, Chiapas, Zacatecas e Hidalgo, cuyas privaciones comprometen a más del 40% de la población. La población rezagada en estas cinco entidades asciende a casi cinco millones y medio de personas, lo cual representa el 31.13% de la población comprometida a nivel nacional.

Asimismo, importa señalar que cinco entidades de muy alto rezago están clasificadas por el índice como de alta marginación, circunstancia que confirma la aseveración anterior en el sentido de que la intensidad de las privaciones en drenaje y excusado guardan relación con el grado de marginación y el nivel de desarrollo.

Desde el punto de vista espacial, pueden detectarse claras continuidades territoriales en cuanto a la intensidad de las privaciones en este servicio. Como se observa en el mapa N° 5, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo y San Luis Potosí, prolongándose hasta Zacatecas y Durango, forman una clara continuidad territorial de muy alto rezago. Otra zona la forman Tabasco, Campeche y Quintana Roo, con media exclusión. Yucatán y Veracruz, aislados, tienen alto rezago.

Una situación contrastante se observa en el norte del país, donde la mayor cobertura del servicio forma una franja territorial de muy baja y baja exclusión: Tampico, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Sonora Baja California y Baja California Sur.

En términos municipales, aunque la intensidad de los rezagos define un geografía abigarrada es posible identificar continuidades territoriales ocultas en el análisis a través de las entidades federativas. Como se aprecia en el mapa N° 14, del anexo Dimensión espacial de la marginación, existen manchas territoriales en la región sur cuya configuración se explica en el capítulo 4, siendo posible identificar semejanzas con las micro-regiones I, II, XI, XII, XIII y XIV.

Es por esta razón que en las coincidencias entre la estratificación del IMM y los rezagos sin drenaje ni excusado, en los estratos de muy bajo, bajo y medio coinciden 14 entidades federativas, tal y como puede apreciarse en el cuadro N° 30 del anexo estadístico.

La mayor intensidad en la carencia de drenaje y excusado se concentra en un reducido grupo de entidades, de las cuales 4

fueron clasificadas como de muy alta marginación y una de alta. Sobresale Guerrero con la mitad de la población excluida, de cerca por Oaxaca, Chiapas, Zacatecas e Hidalgo, cuyas privaciones comprometen a más del 40% de la población. Los rezagos en estas cinco entidades asciende a casi cinco millones y medio de personas, lo cual significa que 31.13% de la población comprometida a nivel nacional.

Desde el punto de vista espacial, los rezagos en sin drenaje ni excusado forman una zona de alta exclusión formada por Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo, Querétaro, Guanajuato, Zacatecas y Durango, donde la población no participante de este vital líquido oscila entre 31.11 y 50.48%. Por esta razón, no es de sorprender que en los 50 municipios con mayor rezago 28 pertenezcan a Oaxaca cinco a Puebla y Guerrero (véase cuadro N° 21 del anexo estadístico). Por lo demás y como en enseguida se verá, a diferencia de la carencia de energía eléctrica, la intensidad del rezago en drenaje y excusado es mayor e involucra más entidades y montos de población.

En el otro extremo, de las entidades con mayor cobertura del servicio, sólo cuatro muestran privaciones inferiores al 6.51% de la población. Tampico y Nuevo León forman una pequeña zona donde la polaridad social es muy baja, seguidos por los oasis que forman Baja California en el norte y el Distrito Federal en el centro.

El mapa N° 14 deja ver que la intensidad de la exclusión es mucho más significativa de lo que sugiere el análisis geoestadístico a nivel de entidad federativa. Así, en los estratos de muy alto y alto rezago se ubican los municipios donde más del

50% de la población habita viviendas sin drenaje ni excusado. Se trata sin duda de un dato relevante que da cuenta de la enorme desigualdad que priva en el país

Sin embargo, la identificación de continuidades territoriales a nivel municipal es difícil, en virtud de la contigüidad que forman los municipios de los tres estratos superiores, es decir medio, alto y muy alto rezago, pues en ellos se ubican porcentajes de población excluida superior al 30.1%.

No obstante lo abigarrado del paisaje a nivel municipal, es evidente que en las entidades de muy alta exclusión se forman núcleos con alta polaridad. Como puede verse en el mapa N° 14, esa es la situación de los altos de Chiapas, el centro-sur de Oaxaca y la sierra de Guerrero; asimismo, en el noroeste de Durango se forma una continuidad que no se agota sino hasta el norte de Sinaloa; asimismo, otra clara continuidad se forma en el sur de Chihuahua, casi en el límite con Durango, entidad ésta con predominio de muy alta y alta exclusión.

La desigualdad derivada de la probabilidad de que la población ocupe viviendas sin energía eléctrica es menor de la registrada en drenaje y excusado, mostrando así el notable avance logrado en los últimos decenios por la administración pública. Es de subrayar que 18 entidades federativas se ubican en los últimos tres estratos, es decir 3 en muy bajo, 5 en bajo y 12 en medio rezago, en tanto que seis en cada uno de los estratos de muy alta y alta exclusión. Así, predomina el rezago medio, es decir privaciones que oscilan entre 7.87 y 15.01% de población que habita viviendas sin energía eléctrica (véase cuadro N° 4 de anexo estadístico).

El mapa N° 6 permite advertir que los mayores rezagos en energía eléctrica se ubicaron en Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Hidalgo y San Luis Potosí; así ocho entidades forman una gran mancha de alta exclusión, donde el entre 22.6 a 34.92% de la población habita en viviendas sin el servicio.

En el otro extremo, en el norte del país Nuevo León es la entidad con muy baja exclusión, haciendo continuidad con Coahuila de baja, razón por la cual en esa zona el porcentaje de población que habita en vivienda sin energía eléctrica oscila entre 0.76 y 7.86%. El Distrito Federal, Morelos y el Estado de México forman una zona (los dos primeros de muy baja marginación y el último de baja), donde las privaciones debidas a carencias de energía eléctrica varían entre los mismos porcentajes de la zona del norte.

En el resto del país, ubicado en la media exclusión con población no participante entre 7.87 y 15.02%, se extiende una zona desde Michoacán, Guanajuato y San Luis hasta Baja California y Baja California Sur, interrumpida sólo por Aguascalientes, ubicado en el estrato de baja exclusión.

El análisis municipal de las carencias en el servicio de energía eléctrica muestra otra faceta de la desigualdad. En comparación con los rezagos en otros servicios, sobresale que los municipios con muy alto rezago son 226 con el 61.86% y más de la población que habita en viviendas sin el servicio; en tanto que en alto se ubican 480 municipios con porcentajes entre 37 y 61.85%. El hecho más relevante, sin duda, radica en que 1045 municipios se ubican con bajo rezago y en ellos hasta el 20.99% de población excluida, así como el que los 292

municipios con medio rezago hasta el 36.99% está excluida (véase cuadro 13 del anexo estadístico).

La identificación del número de municipios permite clarificar la idea: con bajo rezago se identificaron a 1 045 municipios y con medio a 292. Esta última cifra es cercana al número de municipios identificados con muy alto rezago (226), en tanto que en alto se ubican 480. En breve, la intensidad de la desigualdad social y municipal derivada de la ocupación de vivienda sin energía eléctrica es menor a la registrada en otras formas de exclusión.

Como se desprende del mapa N° 15, la ubicación de municipios con muy alto y alto rezago, a su vez, permite identificar zonas relativamente definidas, cuya característica es que son de alta dispersión y/o se ubican en zonas de difícil acceso. Así, Los Altos de Chiapas definen una micro-región compacta de muy alto rezago en la que destaca Ocosingo, tanto por la dimensión del municipio como porque ahí habitan 121,012 personas y de éstas el 67.95% ocupan viviendas sin el servicio, esto es más de 82,000 personas.

Otras de las zonas de muy alto y alto rezago se forman en Nayarit y en la sierra madre occidental, involucrado parte de Chihuahua, Sonora, Sinaloa, Durango y Zacatecas. La alta marginación predomina en continuidades territoriales desde el sur de Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Guanajuato, San Luis y Tampico.

Como se ha señalado, el 20.82% de la población nacional habita viviendas sin agua entubada, esto es 16.99 millones de personas. Se trata de una privación importante que expone a la

población al padecimiento de enfermedades gastrointestinales, principalmente. El patrón de la distribución de los rezagos en este servicio es semejante al mostrado por las privaciones de la energía eléctrica, incluso con coincidencias territoriales importantes, como enseguida se verá.

Sobre las similitudes con el servicio de electricidad en las viviendas, es importante subrayar las diferencias en intensidad y desigualdad regionales descritas por la privación del acceso al vital líquido. Como se aprecia en el cuadro N° 5 de anexo estadístico, ocho entidades son de muy bajo y bajo rezago (cuatro para cada estrato), en tanto que 12 de muy alto y alto (6 en cada estrato); las coincidencias entre la estratificación del IM y del rezago en agua entubada son consistentes en los extremos, pues 11 entidades coinciden en el IM y rezago -en muy baja (2), baja (7) y media (2)-, en tanto que 8 en muy alta (4) y alta (4), aun cuando es importante hacer notar que dos entidades con muy alto rezago tienen alta marginación.

Desde el punto de vista espacial, el mapa N° 7 describe continuidades territoriales en entidades de alto rezago semejantes a las que se advierten en energía eléctrica, aun cuando en el caso de Quintana Roo, que en energía eléctrica aparece con alta exclusión y en agua entubada se ubica en el estrato de baja, es decir con porcentajes de población que ocupa viviendas sin acceso al líquido vital menores al 16.10.

Sin embargo, la diferencia más notable con energía eléctrica reside en la amplia franja de baja exclusión detectada (es con 16.1% de la población ocupando vivienda sin agua entubada) que forman Nuevo León (muy baja), Durango Coahuila, Chi-

huahua, Sonora y Baja California Sur. Así, las excepciones lo son Sinaloa y Baja California, pues en la primera el 19.45% de la población ocupa vivienda sin agua entubada y en la segunda 19.59%.

Las privaciones y desigualdades regionales derivadas de la ocupación de viviendas con piso de tierra es semejante al comportamiento de los servicios en las viviendas; sin embargo, es conveniente subrayar que dicha carencia está directamente vinculada a la residencia en localidades pequeñas y dispersas, significativa en el medio rural puesto que en las ciudades, gracias al intenso proceso de modernización, los déficits sociales por tipo de piso se abatieron hasta representar porcentajes de población comprometida inferiores al 10%, como es el caso del Distrito Federal (2.45%), Nuevo León (6.10%), Aguascalientes (7.45%), Baja California (7.45%) y Coahuila (8.48%).

Así, los 16.99 millones de personas que habitan viviendas con ese tipo de piso se concentran fundamentalmente entidades con muy alto y alto grado de marginación, como puede verse en cuadro N° 7 del anexo estadístico. Las entidades de muy alta marginación muestran exclusiones entre el 28.70 y 52.51%, en tanto que en los tres últimos estratos se ubican las entidades con población rezagada de hasta 23.18%. En total, 22 entidades se ubican en los tres últimos estratos, mientras que con alto rezago 3 y con muy alto 8. Por supuesto, las coincidencias más significativas entre el IM y la intensidad del rezago se ubican en muy bajo con 10, seguidas de alto y muy alto, cuatro entidades en cada estrato respectivamente.

El mapa N° 9 permite apreciar cómo nuevamente Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz, Puebla, Hidalgo y San Luis Potosí integran la gran región donde el piso de tierra en la viviendas sigue constituyendo no sólo una fuente de desigualdad frente a otras entidades sino también en el seno de las entidades, toda vez que en varias de ellas los porcentajes de población sobrepasan el 40% de la población. Así, en Oaxaca el 52.51% de la población ocupa viviendas con piso de tierra, en Chiapas el 50.90%, o en Guerrero el 49.83%.

Aun cuando no puede hablarse de continuidad por la diferencia significativa en cuanto a la intensidad de las privaciones, en el sur del país se ubica con alta exclusión Campeche y Quintana Roo, donde las privaciones alcanzan 24.16% y 23.19%, respectivamente, e involucra a 243 691 habitantes, cifra cercana a los 201 775 que en el Distrito Federal ocupan viviendas con piso de tierra.

A este respecto, la proximidad del volumen de población comprometida entre dos entidades de alta exclusión y la de más muy baja en el país, indica que es importante atender a ambas poblaciones, sólo que en el primer caso se trata de entidades que ofrecen una significativa desigualdad de oportunidades de participación y que expresan rezagos productivos importantes. En el Distrito Federal se presentan rezagos sociales que es menester atender, pero las privaciones ahí no expresan una aguda desigualdad de oportunidades de participación social.

En síntesis, puede decirse que esas desigualdades sociales y regionales expresadas como diversa intensidad de los rezagos, son reflejo no sólo de las privaciones históricamente heredadas

sino también del hecho de que las estrategias públicas, en una situación económica adversa, respondieron a la prioridad de abatir los rezagos en las regiones donde el volumen de población comprometida era mayor, es decir en las ciudades.

Durante la llamada 'década perdida', los esfuerzos públicos y privados tanto en oferta habitacional como en servicios en la vivienda tuvieron distinta intensidad a nivel de entidad federativa, lo que determinó que si bien en términos de los promedios nacionales se registrara una reducción de los déficits sociales, excepto en hacinamiento, no se redujera la desigualdad regional en materia de oportunidades de participación social.

En consecuencia, es necesario definir políticas públicas que mejoren las condiciones y servicios de la vivienda en las zonas más rezagadas, a fin de reducir las mencionadas disparidades regionales. Con ello no sólo se estaría avanzando en la universalización del Artículo Cuarto Constitucional que sanciona el derecho familiar a una vivienda digna y decorosa, sino que también se estaría rompiendo el círculo de la marginación y su eventual trasmisión intergeneracional.

En breve, la intensidad de la marginación en las condiciones de vivienda muestra una profunda desigualdad regional que guarda estrecha relación con el grado de marginación, el nivel de desarrollo y la densidad demográfica de las entidades federativas. Así, mientras que los promedios nacionales dejar ver logros importantes en el decenio de los ochenta, las disparidades regionales parecen haberse profundizado.

2.3. *Distribución de la población e ingresos.*

Diversos estudios sobre la desigualdad social coinciden en señalar a la población rural como la más afectada en cuanto a calidad de vida y acceso a los servicios públicos. La búsqueda de una explicación acerca de estos altos niveles de marginación debe considerar dos elementos que se encuentran estrechamente interrelacionados: el modelo de desarrollo impulsado por el gobierno mexicano, y la distribución de las actividades productivas y de la población, a lo largo del territorio nacional.

El modelo de desarrollo conocido como de sustitución de importaciones adoptado por México a principios de la década de los treinta, impulsó la concentración de la inversión privada y pública en el complejo industrial. La política económica, por su parte, fomentó la inversión en servicios públicos, e instrumentó una política de precios de intercambio favorables para la industria, dando lugar al crecimiento y concentración de algunos centros urbanos, principalmente la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.

Como ejemplo de la concentración industrial es importante mencionar que en 1965, el 67.3% de las mayores empresas privadas nacionales (639 en total) estaban localizadas en o alrededor de estas tres zonas metropolitanas (48.5% en la ZMCM, 13.5% en Monterrey y 5.3% en Guadalajara); por su parte, las 251 empresas extranjeras mostraban aún más altos índices de concentración (56.2% en el Distrito Federal, 25.1% en el Estado de México y el 5.5% en Monterrey).⁹⁴

Durante la primera etapa de industrialización, la agricultura demostró un desempeño exitoso. Entre 1940 y 1965 la produc-

ción agrícola aumentó a una tasa promedio anual de 5.7%, como consecuencia de dos factores fundamentales: 1) aumento del área de cultivo para la agricultura extensiva (crecimiento del 3% anual de 1950 a 1960), y 2) mecanización de la agricultura, lo cual generó un aumento de aproximadamente 2% anual de rendimiento por hectárea. Entre otros factores favorables para la producción se encontraron la creación de sistemas de riego, desarrollo de cultivos de alto rendimiento, además del aumento en el uso de fertilizantes.⁹⁵

Aun cuando a nivel nacional se reportaba un importante crecimiento económico de 6.5 promedio anual durante la década de los sesenta, el sector agropecuario comenzaba a presentar un importante rezago. En comparación con el período 1960-1965 cuando el sector agropecuario creció 3.8%, en el siguiente lustro su crecimiento alcanzó solamente el 2.1% anual, seguido de un continuo declive en los años posteriores.⁹⁶ En efecto, 'entre 1970 y 1977 continuó el estancamiento relativo de la producción agropecuaria (2.7% de crecimiento medio anual), en tanto que el sector servicios acrecentó sus operaciones a tasas similares a las del crecimiento manufacturero (6.1% anual), acentuando aún más la orientación de la economía hacia las áreas urbanas y en detrimento de las rurales'.⁹⁷

A partir de entonces el sector agrícola fue experimentando una gradual desaceleración hasta llegar a obtener una tasa de 1.6% anual entre 1982 y 1987. Entre algunos de los factores que explican el cambio en las tendencias de crecimiento, se indican los siguientes: 1) las posibilidades de crecimiento de las áreas de cultivo se agotaron, alcanzando su nivel máximo en 1966; 2) disminuyó la inversión del sector público en proyectos de

riego, dificultando las posibilidades de explotación intensiva de las tierras; 3) los términos de intercambio entre la agricultura y la industria favorecieron a esta última, y 4) la inversión privada disminuyó su participación en el sector agrícola.⁹⁸

La política agraria dirigió su atención a las zonas de agricultura comercial localizadas en el noroeste y noreste del país, a costa del abandono de las áreas de agricultura tradicional. Esta situación creó las condiciones de la polarización del campo en donde, por un lado, se encuentran lugares de explotación agrícola con grandes inversiones e infraestructura y alta productividad, y por otra parte, una gran desatención a las áreas de agricultura de temporal que se caracterizaron por sus bajos niveles de productividad.

La ausencia de apoyos económicos y sociales hacia la agricultura de temporal, predominantemente ubicada en los estados de Oaxaca, Chiapas, Puebla, Hidalgo, Tlaxcala, Michoacán, Morelos, del centro y sur del país, fomentaron la migración del campo a la ciudad. La creación de nuevas fuentes de empleo, así como la inversión en infraestructura social en las zonas urbanas, fueron factores decisivos en la atracción de flujos de población que buscaban mejorar sus condiciones de vida.

Uno de los principales cambios experimentados por la sociedad mexicana a mediados del presente siglo fue, sin duda, su acelerada transformación de un país predominantemente rural a uno de características urbanas. 'La multiplicación de ciudades fue relativamente lenta hasta 1940 (de 33 a 55) y espectacular a partir de ese año hasta 1970 (de 55 a 178)'.⁹⁹

El desarrollo industrial fomentó nuevos centros urbanos como Toluca, Cuernavaca, Pachuca, Puebla y Saltillo, de los cuales algunos eran aledaños a las zonas metropolitanas mencionadas anteriormente. En el segundo lustro de los setenta, la explotación de enormes mantos petrolíferos impulsó el desarrollo urbano del Golfo de México, con la formación de importantes centros petroquímicos en Tampico, Reynosa, Poza Rica y Coatzacoalcos. En la frontera Norte, en cambio, la industria maquiladora fue un factor clave para el desarrollo de ciudades como Mexicali, Tijuana, Ensenada y Ciudad Juárez.¹⁰⁰

El desarrollo agrícola de algunos estados del norte y noroeste del país también tuvo un importante impacto en la formación de centros urbanos, los cuales contrastaban con la dispersión de las pequeñas localidades rurales de los estados del sur y sureste del país. Los principales estados agrícolas del noroeste, como Sinaloa y Baja California, presentaron una menor proporción de población dispersa en localidades menores de 5,000 habitantes, en tanto que, los estados de agricultura tradicional como Chiapas y Zacatecas contaban con una estructura urbana incipiente, la dispersión de la población en localidades de menos de 5,000 habitantes llegó a superar el 50% de la población total para 1970 en éstas entidades federativas.¹⁰¹

Las implicaciones territoriales del desarrollo industrial fueron la creación de nuevos centros urbanos que concentraron población, actividades productivas y servicios por un lado, y la continua expansión de pequeñas localidades rurales por el otro. De esta forma se observa que en 1990 más del 44% de la población total vivía en 98 localidades con más de 100,000 habitantes mientras que el 34.4% se asentaba en 155 380 localidades

de menos de 5,000 (cuadro N° 10). En síntesis, los asentamientos humanos del país presentan dos extremos en su distribución territorial: enormes concentraciones urbanas y un sinnúmero de localidades dispersas con hasta menos de 100 habitantes.

La dispersión de estas localidades rurales, así como el aislamiento producido por la falta de medios de comunicación, tales como vías carreteras, aumentó las probabilidades de exclusión de la población para acceder a las oportunidades educativas, laborales y culturales que los centros urbanos fueron proporcionando. Al mismo tiempo, y como consecuencia del modelo de desarrollo económico mencionado anteriormente, surgieron fuertes diferencias en los niveles de producción entre las áreas rurales y urbanas que dieron lugar a importantes desigualdades en la distribución de los ingresos.

Es importante mencionar que aún cuando se han resaltado las condiciones de marginación que la población rural ha experimentado, los altos niveles de migración del campo a la ciudad también recrudecieron las condiciones de vida de la población urbana. En 1990 la Zona Metropolitana de la Ciudad de México contaba aproximadamente con 252 *asentamientos marginales* habitados por alrededor de 6 millones 640 mil habitantes de bajos ingresos.¹⁰² Esto significa asentamientos en condiciones irregulares de tenencia de la tierra y por consecuencia, con dificultades de acceso a los servicios públicos. Así, aproximadamente un 44% de la población citadina no cuenta con tomas de agua ni drenaje, y obtiene luz eléctrica mediante cableado ilegal o *diablito*, además de carecer de servicios asistenciales cercanos a su domicilio.

Cuadro N° 10
Población por tamaño de localidad, 1990

Tamaño de Localidad	Número	Población	Porcentaje
Estados Unidos Mexicanos	156,602	81,249,645	100.0
1-99	108,307	7,190,339	2.7
100-499	32,244	7,760,320	9.5
500-999	8,515	5,922,495	7.3
1,000-1,999	4,216	5,779,036	7.1
2,000-2,499	734	1,637,734	2.0
2,500-4,999	1,364	4,647,566	5.7
5,000-9,999	609	4,226,294	5.2
10,000-14,999	197	2,410,451	3.0
15,000-19,999	96	1,675,566	2.1
20,000-49,999	167	5,075,188	6.2
50,000-99,999	55	3,854,850	4.7
100,000-499,999	77	18,233,313	22.4
500,000-999,999	14	8,878,127	10.9
1,000,000 y más	7	8,958,366	11.0

Fuente: INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, Op. cit.*

En síntesis, se puede decir que a pesar de las expectativas de modernización a través de una estrategia de industrialización, el acelerado y caótico proceso de urbanización acentuó las desigualdades socioeconómicas que se tradujeron en problemas de desempleo y marginalidad.

2.3.1. Distribución de los ingresos: desigualdades sectoriales y regionales.

El análisis de las tendencias de distribución del ingreso en México, ha sido una tarea difícil de realizar debido a la diversidad de criterios utilizados al resumir y procesar la información. No obstante esas dificultades metodológicas, varios autores¹⁰³

han realizado algunas investigaciones para analizar las tendencias en la distribución del ingreso en el país.

De acuerdo con los cálculos elaborados por Hernández Laos y J. Córdova, los índices de Gini¹⁰⁴ para 1950, 1963, 1968 y 1977 fueron: 0.516, 0.527, 0.526, y 0.496 respectivamente. Mientras que para Altamir, los índices de Gini mostraron las siguientes tendencias; 0.512, 0.530, 0.521, y 0.482 para dichos años.¹⁰⁵ Aun cuando los cálculos realizados difieren por fracciones de centésima, puede decirse que en términos generales entre 1950 y 1977, la distribución del ingreso fluctuaba alrededor de un coeficiente de Gini de 0.5. Así, en comparación con

Cuadro N° 11
Distribución del ingreso por deciles (porcentajes)

Deciles	1950	1968	1977	1984	1988
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
I	2.23	1.21	1.08	1.72	1.58
II	3.17	2.21	2.21	3.11	2.81
IX	13.89	16.06	17.9	16.73	15.62
X	45.48	42.05	37.99	32.77	37.93

Fuente: E. Hernández Laos y J. Córdova, 'Patrones de distribución del ingreso en México', en *Acumulación de capital, distribución del ingreso y empleo*, 3er. Congreso Nacional de Economistas, México, 1979, p. 443. Citado por Julio López Gallardo, 'La distribución del ingreso en México: estructura y evolución' en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.), *Op. cit.*, p. 268. Banamex, División de Estudios Económicos y Sociales, con datos de INEGI, *Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de los Hogares, 1984 y 1989*, México, 1992.

los países capitalistas desarrollados donde sus coeficientes de Gini varían entre 0.3 y 0.4, en México predominaban niveles de desigualdad muy altos.¹⁰⁶

Con base en el análisis de los ingresos por hogar, el trabajo de Hernández Laos y Córdova indica un creciente deterioro del porcentaje de ingresos de los hogares ubicados en los deciles I y II¹⁰⁷, o sea de los más pobres (2.23 y 3.17 en 1950; 1.21 y 2.21 en 1968; 1.08 y 2.21 en 1977). En el caso de los hogares ubicados en los estratos más altos, deciles IX y X, el comportamiento fue muy diverso entre ellos (véase cuadro N° 11). Mientras que por un lado, el grupo de familias reunidas en el decil más alto (decil X) experimentó la reducción de sus ingresos (45.48 en 1950, 42.05 en 1968 y 37.99 en 1977), el grupo de familias del noveno decil presentó un considerable aumento de los mismos -13.89 en 1950, 16.06 en 1968, y 17.9 en 1977.¹⁰⁸ Otro análisis de la distribución de los ingresos realizado con los datos generados en 1977, apoya aún más el argumento sobre la concentración de los ingresos al señalar que los dos primeros deciles reciben 3.29% del ingreso nacional, mientras que

los dos últimos deciles se quedan con más del 50%.¹⁰⁹

Una revisión más reciente sobre la distribución de los ingresos de acuerdo con las encuestas nacionales ingreso-gasto de los hogares 1984 y 1988, muestra la continuación del patrón de concentración del ingreso en las familias de los deciles más altos. En comparación con el porcentaje de ingresos del I y II deciles (1.72 y 3.11 en 1984; 1.58 y 2.81 en 1988, respectivamente), el grupo de familias de los deciles IX y X continuaron concentrando el mayor porcentaje de ingresos (16.73 y 32.77 en 1984; 15.62 y 37.93 en 1988, respectivamente).¹¹⁰

Debido a las dificultades que implica la recopilación de la información relacionada con ingresos, tales como subdeclaración y ajustes arbitrarios a la información, es necesario reconocer que el nivel de desigualdad social mediante el valor del índice de Gini puede presentar diferentes resultados. Este sería el caso del índice de Gini (0.48) calculado por Hernández Laos para 1984, el cual contrasta con el 0.43 estimado por Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava, para el mismo año.¹¹¹

La comparación directa de la evolución de los salarios reales¹¹² recibidos por la población, proporciona una idea más clara del proceso de deterioro de las condiciones de vida que la sociedad mexicana ha experimentado. La información del cuadro N° 12 permite señalar que los salarios mínimos en términos reales alcanzaron su máximo histórico en 1976, para decrecer paulatinamente hasta 1981 y a partir de entonces continuar un descenso más acelerado hasta fechas más recientes.

En un momento de crisis económica como la que México vivió entre 1982-1983, resulta importante señalar que los salarios mínimos reales no alcanzaron siquiera los niveles salariales que se obtuvieron en 1969. De 1977, cuando se inició el desplome de los niveles salariales, a 1984, el salario real disminuyó 40.7 puntos porcentuales. La situación puede considerarse aún más crítica cuando se analizan los salarios mínimos reales de 1992 y las estimaciones de 1993.

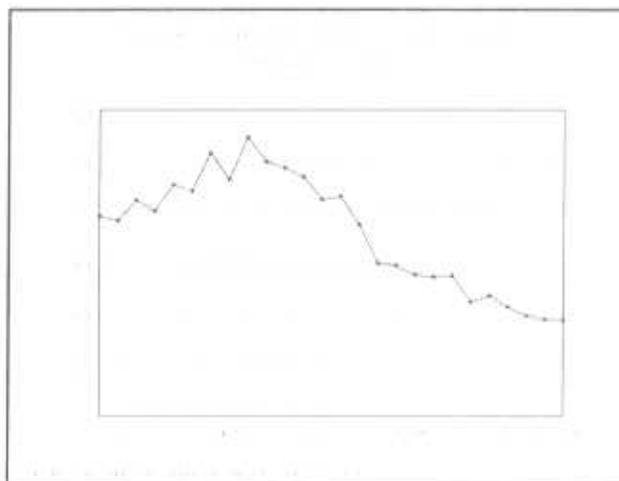
La desigual distribución del ingreso a la que se ha hecho referencia a nivel nacional, encuentra una clara expresión en los sectores industrial y agrícola, así como en las disparidades territoriales.¹¹³ En efecto, entre 1958 y 1977, el 20% de las familias más pobres (deciles I y II) incluyó cada vez una mayor proporción de familias rurales (de 28% en 1958 a 50% en 1977) y un incremento menor en la proporción de familias urbanas (de 10% en 1958 a 19.6% en 1977). En términos generales, Rovzar encontró que el grueso de las familias rurales se ubicaba en los primeros cuatro deciles y casi no aparecía en los deciles de más altos ingresos. En cambio, las familias urbanas estuvieron dispersas, con cierta concentración en los deciles medios (del III al VII), representando al grueso de familias de más altos ingresos.

Cuadro N° 12
Salario mínimo real, 1968-1992
(Pesos de 1978)

Año	Salario mínimo	Variación real
1968	78.40	n. d.
1969	76.67	-2.2
1970	84.64	10.4
1971	80.49	-4.9
1972	90.70	
1973	88.29	-2.8
1974	103.06	16.7
1975	92.68	-10.1
1976	109.16	17.8
1977	99.67	-8.7
1978	97.27	-2.4
1979	93.87	-3.5
1980	84.96	-9.5
1981	86.11	1.4
1982	75.10	-12.8
1983	59.92	-20.2
1984	58.97	-1.6
1985	55.47	-5.9
1986	54.62	-1.5
1987	55.11	0.9
1988	44.92	-18.5
1989	47.28	5.3
1990	43.00	-9.1
1991	39.40	-8.4
1992	37.89	-3.8
1993 ^e	37.70	-0.5

Notas: †: Estimado; nd: No disponible.
Fuente: Elaborado por Banamex, División de Estudios Económicos y Sociales, con datos de: Banco de México, *Indicadores Económicos*, México, 1992-1993, Varios números.

Con relación al análisis desde una perspectiva sectorial, se encontró que los ingresos de los trabajadores agrícolas fueron concentrándose en los deciles totales nacionales más bajos (I y II). Los grupos agrícolas de ingresos medios también se vieron desplazados hacia deciles totales nacionales bajos (III y IV). Finalmente, el 20% de la población agrícola de más altos ingresos (deciles IX y X) también perdió posición en los deciles totales nacionales.¹¹⁴



Las transformaciones económico-sociales mencionadas anteriormente, tuvieron un impacto desigual en las diferentes regiones del país. Un ejemplo de la interrelación entre estos desequilibrios económicos y territoriales, puede encontrarse claramente en el estudio del producto *per cápita*. En efecto, el análisis del PIB *per cápita* por regiones¹¹⁵ muestra que desde 1900 las regiones noroeste, norte y Valle de México registraban mayor producto por habitante en el país. Por otra parte, las regiones cen-

tro norte, centro oeste, centro, así como sur y sureste se conservaron a lo largo del periodo 1900-1970 debajo de los promedios nacionales (Cuadro N° 13). La región Golfo muestra un comportamiento variable, comparada con las demás regiones, pues en 1940-1960 el PIB *per cápita* es superior al promedio nacional, en la década de los cuarenta y más recientemente, durante 1970, es inferior al promedio nacional. En 1900 el PIB *per cápita* en la región del Valle de México era 2.3 veces mayor que el de las regiones sur y sureste. De 1940 a 1970 la diferencia entre las mismas regiones aumentó aproximadamente cinco veces.¹¹⁶

Con objeto de estudiar más detalladamente las tendencias recientes sobre el grado de desarrollo socioeconómico a nivel *intrarregional*, se considero necesario analizar el PIB *per cápita* por entidad federativa, para el periodo 1980-1990.

En 1980, los estados que mostraron los más elevados niveles de producto *per cápita* fueron Tabasco (167,158) Distrito Federal (127,813) y Nuevo León (105,127)(cuadro N° 14). El evidente progreso que Tabasco muestra en comparación con las tradicionalmente industrializadas entidades del Distrito Federal y Nuevo León, puede explicarse principalmente por el descubrimiento y explotación de importantes mantos petrolíferos. Por su parte los estados de Oaxaca (26,568), Zacatecas (31,443) y Tlaxcala (36,756) obtuvieron los más bajos niveles de producto *per cápita*. Del conjunto de las 32 entidades federativas, solamente 10 de ellas se encontraron arriba del promedio nacional, manteniendo una diferencia máxima de 140,590 pesos como producto *per cápita* entre Tabasco y Oaxaca.

Cuadro N° 13
 Producto interno bruto per cápita por regiones seleccionadas, 1900-1970
 (miles de pesos de 1980)

Regiones	1900	1940	1950	1960	1970
Promedio Nacional	8.5	16.2	22.1	29.5	43.1
Noroeste	13.1	19.7	30.1	36.0	57.0
Norte	15.0	19.8	28.4	39.4	55.4
Golfo	9.2	16.9	28.5	30.9	39.9
Centro Norte	8.1	9.2	13.7	12.5	18.5
Centro Oeste	5.9	8.4	12.3	15.0	23.5
Centro	7.5	8.6	11.2	12.5	18.0
Valle de México	12.3	39.9	43.7	62.7	82.9
Sur y Sureste	5.5	7.0	10.7	12.9	17.3

Fuente: Enrique Hernández Laos. 'La desigualdad regional en México (1900-1980)', *Op. cit.* p. 162.

En 1990, Chiapas (28,476) pasa a formar parte de las tres entidades con más bajo producto *per cápita*, desplazándose del lugar número 14 en 1980 al 31 en el año mencionado anteriormente. Por otra parte, Tlaxcala mejoró su posición al ocupar el lugar número 17 y abandonar el lugar 29 de 1980. Es importante mencionar que para 1990 los estados de Colima, Chihuahua, Durango, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Zacatecas experimentaron un aumento en el producto *per cápita*, pero las mejoras más notables son sin duda, las que se dan en el Distrito Federal y Tlaxcala, donde los aumentos son de 50,644 y 12,603 pesos respectivamente. A pesar de los cambios observados, puede indicarse en términos generales que la mayoría de las entidades federativas vieron disminuir su producto *per cápita* para 1990 en comparación con 1980.

El estudio de las diferencias estatales y municipales, a partir de

los indicadores ingresos y distribución de la población, contruidos para la elaboración del Índice de Marginación Municipal 1990, es un elemento indispensable para realizar un análisis más detallado de las tendencias de desigualdad socioeconómica y regional en México.

2.3.2. Análisis Univariado: una herramienta para el estudio de las disparidades municipales y regionales.

La organización y sistematización de 2,403 municipios mediante el IM, vuelve necesario un estudio más detallado de la magnitud de los indicadores de déficit social al interior de los municipios. Dadas las características de la técnica de los componentes principales, cada indicador es estandarizado y sometido a un proceso de homogeneización que hace perder de vista el papel que estos juegan de manera individual en la clasificación de los municipios de acuerdo a un determinado grado de margi-

Cuadro N° 14
Producto interno bruto per cápita por entidad federativa, 1980-1990.
(A precios de 1980)

Entidad Federativa	1980	Porcentaje	1990	Porcentaje
Nacional	61,628	1.00	55,790	1.00
Aguascalientes	52,632	0.79	52,312	0.82
Baja California	85,596	1.28	68,770	1.07
Baja California Sur	84,431	1.26	62,763	0.98
Campeche	50,737	0.76	42,429	0.66
Coahuila	76,479	1.15	68,963	1.08
Colima	60,839	0.91	62,274	0.97
Chiapas	58,172	0.87	28,476	0.44
Chihuahua	63,030	0.94	63,169	0.99
Distrito Federal	127,803	1.91	178,457	2.79
Durango	48,269	0.72	53,953	0.84
Guanajuato	43,310	0.65	42,582	0.66
Guerrero	35,399	0.53	28,745	0.45
Hidalgo	43,756	0.66	33,455	0.52
Jalisco	67,269	1.01	68,972	1.08
México	64,731	0.97	56,050	0.88
Michoacán	36,986	0.55	35,995	0.56
Morelos	51,101	0.77	42,801	0.67
Nayarit	47,419	0.71	43,704	0.68
Nuevo León	105,175	1.57	99,459	1.55
Oaxaca	26,568	0.40	26,611	0.42
Puebla	43,385	0.65	38,537	0.60
Querétaro	57,250	0.86	51,957	0.81
Quintana Roo	79,560	1.19	49,056	0.77
San Luis Potosí	38,919	0.58	41,375	0.65
Sinaloa	50,552	0.76	52,374	0.82
Sonora	72,406	1.08	66,981	1.05
Tabasco	167,158	2.50	95,294	1.49
Tamaulipas	68,636	1.03	62,295	0.97
Tlaxcala	36,756	0.55	49,359	0.77
Veracruz	48,347	0.72	41,612	0.65
Yucatán	47,975	0.72	43,389	0.68
Zacatecas	31,443	0.47	33,099	0.52

Fuente: Francisco Pamplona y Vianey Campuzano. *Inequidad y rezago en las condiciones de salud*, Dirección General de Coordinación Sectorial, Secretaría de Salud, México, 1994, inédito, Anexo, cuadro 7.

se encuentran excluidos solamente por la vía de los ingresos.¹¹⁷ De un total de 32 entidades federativas, 13 de ellas se encuentran arriba del promedio nacional; sin embargo, de entre las 18 restantes, solamente Quintana Roo y Baja California tienen un poco menos del 50% del total de su población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos (Cuadro N° 15).

En otras palabras, más de la mitad de la población ocupada en el país no recibe los ingresos necesarios para adquirir una canasta de consumo básico, agudizándose la situación en los estados de Chiapas, Oaxaca e Hidalgo. En el mapa N° 11, puede observarse, especialmente en el sureste y en conexión con la región central del país, la presencia de una mancha oscura que representa el mayor grado de exclusión mediante el indicador ingresos. En este caso, el indicador ingresos proporciona una importante explicación de las razones por las cuales el IM a nivel entidad federativa, clasifica a las entidades anteriormente mencionados dentro de las seis entidades federativas con más alto índice de marginación.

En los estratos de baja y muy baja exclusión ordenados por el indicador ingresos, se encuentran algunas entidades que desde décadas anteriores han demostrado tener mayores niveles de desarrollo socioeconómico, como es el caso de Jalisco, Sonora, Chihuahua y la península de Baja California. Es necesario mencionar que estos estados también coinciden en el mismo grupo de estratos organizada con base en el IM a nivel de entidades federativas.

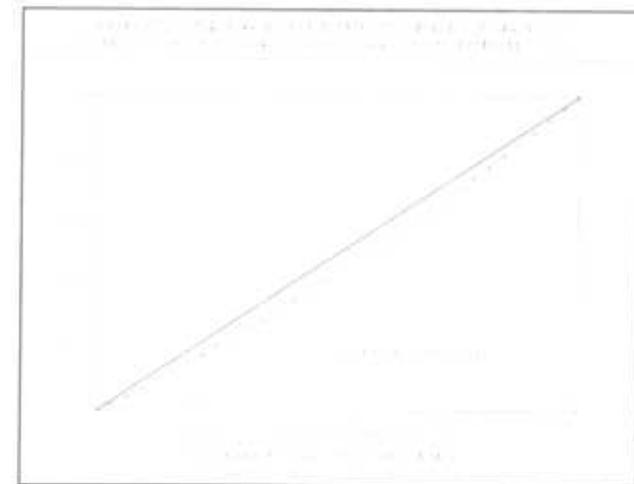
El mapa N° 11 permite observar la presencia de un grupo de entidades federativas, principalmente localizadas en el noroeste

Cuadro N° 15.
Estratificación de los estados de acuerdo con el porcentaje de población ocupada con ingreso hasta 2 salarios mínimos, 1990

Estrato	Estado	% Ingresos	Indice de Gini
	Promedio Nacional	63.22	0.085
Muy alto	Chiapas	80.08	
	Oaxaca	78.73	
	Hidalgo	73.70	
	Yucatán	73.61	
	Zacatecas	72.70	
	Puebla	72.41	
	Tlaxcala	72.33	
Alto	Veracruz	71.85	
	San Luis Potosí	71.14	
	Campeche	68.07	
	Guerrero	67.81	
	Durango	67.65	
	Tabasco	65.49	
	Medio	México	62.73
Aguascalientes		62.53	
Guanajuato		61.32	
Tamaulipas		61.07	
Coahuila		60.89	
Distrito Federal		60.47	
Querétaro		60.46	
Michoacán		59.98	
Morelos		59.50	
Nuevo León		58.74	
Bajo		Sinaloa	55.61
	Jalisco	55.49	
	Baja California Sur	54.06	
	Nayarit	53.63	
	Chihuahua	52.81	
	Sonora	52.70	
	Muy bajo	Colima	50.40
Quintana Roo		49.17	
Baja California		39.96	

del país, que integran una franja territorial con un muy bajo grado de exclusión.

A diferencia de los trabajos anteriormente citados sobre la *desigual distribución del ingreso entre la población*, el indicador ingresos construido para la formación del IM permite examinar la *distribución territorial de la población con ingresos menores a dos salarios mínimos*. Por esta sustancial diferencia, el bajo coeficiente de Gini a nivel nacional (0.085) aplicado al indicador ingresos, indica que existe una fuerte tendencia a la *equitativa* distribución de la población de bajos recursos en todo el territorio nacional (Gráfica 2).



Esta idea no solamente complementa el argumento inicial acerca del alto porcentaje de población ocupada a nivel nacional con ingresos de hasta dos salarios mínimos, sino que también permite hablar de la extensión territorial del grado de exclusión

por la vía de los ingresos. El mapa N° 2, el cual muestra la distribución territorial del indicador ingresos a nivel municipal, es más útil para ilustrar la situación que se menciona arriba. Aun cuando en el mapa pueden identificarse claramente los lugares donde se encuentran los mayores niveles de exclusión, tal es el caso de los municipios del sureste y centro del país, es necesario resaltar la distribución de los municipios de alta y media exclusión a todo lo largo del territorio nacional.

A pesar del bajo coeficiente de correlación con el IM, el indicador de localización geográfica también es un factor clave en la explicación del proceso de exclusión social. Frente al medio rural, la aglomeración en los centros urbanos por lo general define mejores condiciones de vida, pues ahí es posible la formación de economías de escala que derivan en la creación de infraestructura básica y en el ofrecimiento de mayores servicios públicos y privados de alta y media productividad.

Por eso, en el proceso de planeación económica, la distribución de la población es un factor clave para impulsar el desarrollo socioeconómico de las distintas regiones que integran al país. La enorme dispersión de pequeñas localidades diluye el impacto socioeconómico y el nivel de bienestar social que los servicios de salud, educación, energía eléctrica, drenaje y agua potable, pudieran proporcionar a una comunidad, al igual que aumenta los costos de inversión en los mismos.

El indicador sobre porcentaje de población en localidades menores de 5 000 habitantes, no solamente permite conocer el nivel de dispersión y concentración de la población en el territorio nacional, también forma parte de las características que de-

finen a las comunidades con actividades predominantemente rurales.

En el apartado anterior se indicaron de manera general los vínculos que han existido entre el desarrollo económico de algunas regiones del país y la formación de aglomeraciones urbanas de distinto rango.¹¹⁸ De esta forma se señalaba que la inversión en el sector industrial o en la agricultura de explotación extensiva, habían favorecido la formación de centros urbanos. Siendo estos los casos de la zona Centro del país, y de los estados del Noroeste y Noreste del país respectivamente.

La ausencia de importantes centros urbanos en los estados de Oaxaca y Chiapas puede deberse a la falta de inversiones e impulso a las actividades productivas de estas entidades. En este mismo sentido resulta necesario mencionar que después de un amplio periodo (1940-1970) de acelerada industrialización y modernización del campo, los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas no se integraron a dicho proceso, aumentando solamente de 14.61 a 16.77 el porcentaje de tierras irrigadas del país,¹¹⁹ lo cual implicó el predominio de una agricultura de temporal, con técnicas tradicionales de producción agrícola, en parcelas de muy pequeña extensión predominantemente destinadas a la subsistencia familiar.

De esta manera, es posible hablar de una estrecha relación entre el predominio de una agricultura de subsistencia en los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero y los elevados niveles de dispersión que muestra su población (Cuadro N° 16). Por su parte, algunas entidades federativas con cierta tradición urbano-industrial muestran claramente un menor nivel de dispersión de

población en comparación al promedio nacional (34.38%), tal es el caso del Distrito Federal (0.32%), Nuevo León (9.48%), Estado de México (21.30%), y Jalisco (23.02%).

El mapa N° 3 ilustra de manera notable la presencia de las entidades con un alto grado de exclusión por la dispersa distribución de la población, en la región sureste del país. Al mismo tiempo, como se mencionó arriba, en la región centro -especialmente la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y el estado de Morelos- resalta un espacio en blanco que muestra un muy bajo grado de exclusión debido a la concentración de la población lo cual, de alguna forma, contrasta con las entidades federativas que le rodean. En este mismo sentido, es fácil detectar un área de bajo grado de exclusión en Jalisco, Aguascalientes y Colima esto debido en gran parte a la presencia de la Zona Metropolitana de Guadalajara y a la influencia que ejerce sobre las otras entidades.

Antes de analizar el ordenamiento de los municipios a partir de los indicadores ingresos y distribución de la población, se consideró importante obtener un panorama general de la clasificación de los municipios de acuerdo con el IM y su distribución en las entidades federativas.

Dentro del conjunto de los municipios con muy alta y alta marginación, destaca el hecho de que Oaxaca (431), Puebla (141), Veracruz (130) y Chiapas (94) reúnen el mayor número de los mismos, en tanto que Aguascalientes, Baja California Norte y Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Morelos y Sonora no tienen municipios dentro de estos rangos de marginación (Cuadro N° 17).

Cuadro N° 16
Estratificación de los estados de acuerdo con el porcentaje de población en localidades menores a 5,000 habitantes.

Estrato	Estados	Población en Loc. < 5,000 hab.
	Promedio Nacional	34.38
Muy alto	Oaxaca	69.62
	Chiapas	66.56
	Hidalgo	62.88
	Zacatecas	62.06
	Tabasco	57.52
	Guerrero	56.13
Alto	Veracruz	50.39
	San Luis Potosí	49.90
	Durango	49.29
	Nayarit	48.76
	Querétaro	47.68
	Puebla	46.45
	Michoacán	46.34
	Sinaloa	43.46
Medio	Guanajuato	40.82
	Tlaxcala	38.73
	Campeche	36.21
	Quintana Roo	33.39
	Yucatán	32.36
	Bajo	Aguascalientes
Morelos		26.56
Sonora		25.99
Baja California Sur		25.60
Chihuahua		25.57
Jalisco		23.02
Colima		22.39
Tamaulipas		21.51
México		21.30
Coahuila		17.13
Muy Bajo		Baja California
	Nuevo León	9.48
	Distrito Federal	0.32

El IM indica que los siguientes quince municipios muestran los más altos niveles de marginación: Eloxochitlán y Comocuautla en Puebla; Santiago Tlazoyaltepec, San Lorenzo Texmelucan, Santa Lucía Miahuatlán, Santiago Amoltepec, San Simón Zahuatlán, y Coicoyán de las Flores en Oaxaca; Sitalá, Mitontic y San Juan Cancuc en Chiapas; Tlacoachistlahuaca y Metlatónoc en Guerrero, así como Mixtla de Altamirano y Tehuipango en Veracruz.

Por otra parte, no resulta sorprendente encontrar entre los municipios con más bajo nivel de marginación algunos municipios conocidos por su alta concentración de población, sus actividades urbano-industriales y de servicios así como la infraestructura social que les acompaña. Este es el caso de los siguientes municipios: Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo en el Distrito Federal; San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza en Nuevo León; Coacalco, Cuautitlán Izcalli y Metepec en el Estado de México; Cananea y Nacozari de García en Sonora; Ciudad Madero en Tamaulipas; Chihuahua, Chihuahua; Guadalajara, Jalisco y Monclova en Coahuila.

La comparación del número de municipios comprometidos en los estratos de marginación y la población absoluta que involucran, permite matizar la *intensidad* de la marginación en aquellos municipios con una alta concentración demográfica. De esta forma se encuentra que 153 (48.0%) municipios de los estratos de muy alta y alta marginación, incluyen a una población de 13,753,795 habitantes, o sea al 16.9% de la población total nacional. Por otra parte, los 788 (32.8%) municipios de muy baja y baja marginación, tienen una población de 58,728,877 habitantes que significan el 72.3% de la población total nacional.

De acuerdo con lo anterior, resulta importante señalar que en el proceso de definición de las políticas sectoriales, el factor población proporciona nuevos elementos de juicio para seleccionar aquellos municipios susceptibles de atención prioritaria. Esto significa que aún aquellos municipios con un bajo nivel de marginación en términos relativos, pueden tener en números absolutos un número mayor de población marginada debido a su alta concentración demográfica.

La aplicación de la técnica de Dalenius con base en el indicador ingresos, proporciona una diferente agrupación de los municipios de la que se obtuvo con base al IM. En el cuadro 18 se observa una elevada concentración de municipios 1,262 (52.5%) en los estratos de muy alta y alta exclusión solamente por la vía de los ingresos, así como un reducido porcentaje de municipios en los estratos de baja y muy baja exclusión 402 (16.9%). En otras palabras, puede decirse que con el indicador ingresos aumenta el número de municipios de alta y muy alta exclusión (1,262). Esta situación es nuevamente congruente con la afirmación anterior acerca de una mayor dispersión en el territorio nacional de los altos niveles de marginación solamente por la vía de los ingresos.

Sin embargo, es importante resaltar el monto de la población involucrada en los diferentes estratos de exclusión por medio del indicador ingresos. El conjunto de municipios que reúnen el mayor porcentaje de población (52.1%) se encuentran agrupados en los estratos de muy baja y baja exclusión, mientras que por otra parte, el 17% de la población total se localiza en los municipios considerados dentro de los estratos de muy alta y alta exclusión por la vía de los ingresos.

Cuadro N° 17
Distribución de municipios por entidad, según grado de marginación

Estrato	Total	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Total	2,403	132	656	462	812	341
Porcentaje	100.0	5.5	27.3	19.2	33.8	14.2
Población	81,249,645	35,493,640	23,235,237	8,766,973	10,336,786	3,417,009
Porcentaje	100	43.7	28.6	10.8	12.7	4.2
Aguascalientes	9	1	6	2	0	0
Baja California	4	4	0	0	0	0
Baja California Sur	4	1	3	0	0	0
Campeche	9	0	2	5	2	0
Coahuila	38	9	21	8	0	0
Colima	10	3	6	1	0	0
Chiapas	111	0	5	12	56	38
Chihuahua	67	9	35	8	11	4
Distrito Federal	16	14	2	0	0	0
Durango	39	1	17	11	7	3
Guanajuato	46	1	15	18	10	2
Guerrero	75	0	8	8	33	26
Hidalgo	84	3	23	15	31	12
Jalisco	124	7	78	24	14	1
México	121	16	58	15	32	0
Michoacán	113	1	53	39	19	1
Morelos	33	3	18	12	0	0
Nayarit	20	1	16	0	2	1
Nuevo León	51	12	31	3	5	0
Oaxaca	570	4	52	83	263	168
Puebla	217	1	22	53	105	36
Querétaro	18	1	4	3	9	1
Quintana Roo	7	1	3	2	1	0
San Luis Potosí	56	2	8	13	28	5
Sinaloa	18	1	10	4	3	0
Sonora	70	15	50	5	0	0
Tabasco	17	1	6	9	1	0
Tamaulipas	43	8	12	12	11	0
Tlaxcala	44	3	29	11	1	0
Veraacruz	207	7	29	41	89	41
Yucatán	106	1	11	24	68	2
Zacatecas	56	1	23	21	11	0

Cuadro N° 18
Estratificación de municipios con base en el porcentaje de población ocupada con ingreso hasta 2 salarios mínimos

Estratos	Municipios	Porcentaje	Población	Porcentaje
Total	2,403	100.0	81,249,645	100.0
Muy bajo	180	7.5	19,629,837	24.2
Bajo	226	9.4	22,685,014	27.9
Medio	735	30.6	25,160,932	31.0
Alto	500	20.8	7,960,012	9.8
Muy alto	762	31.7	5,813,850	7.2

La sobreposición de la estratificación de los municipios con base en el IM y la estratificación de *Dalenius* del indicador ingresos, permite comparar el impacto que el indicador tiene y pierde al momento de fusionarse con otros indicadores para formar el IM. En el cuadro 18 (anexo estadístico) se observa que un total de 932 (38.7%) municipios coinciden con el IM y la estratificación de acuerdo al indicador ingresos. Al mismo tiempo es posible señalar que para el caso de los municipios con muy baja y muy alta marginación, el nivel de coincidencia entre el IM y el indicador de ingresos logra sobrepasar el 50%. Sin embargo, para el caso de los municipios con baja, media y alta marginación, los porcentajes de coincidencia alcanzan un nivel muy bajo de hasta 21.34%.

De entre los 66 municipios que coinciden con el estrato de muy baja marginación, Sonora reúne el mayor número de municipios (11), le siguen en orden de importancia, Chihuahua (7), Jalisco (6), estado de México (6) y Baja California Norte (5). Los restantes municipios se distribuyen de manera muy dispersa entre otras 16 entidades federativas. Por otra parte, los 276 municipios que coinciden en el estrato de muy alta marginación se localizan

en un número menor de entidades federativas, presentando una mayor concentración en los estados de Oaxaca (146), Veracruz (37), Chiapas (34), Puebla (33), Hidalgo (11) y Guerrero (9).

Siguiendo el mismo procedimiento de análisis, el indicador de localidades menores de 5 000 habitantes confirma el argumento sobre los extremos que presenta la distribución de la población en el territorio nacional (Cuadro 19). En primera instancia puede notarse que más de la mitad del total nacional de municipios (61.6%) tienen un número muy alto de localidades menores de 5,000 habitantes, aún cuando sólo incluyen al 14.4% de la población total nacional. En el otro extremo, 49.7% de la población nacional se concentra en 10% de los municipios, los cuales ocupan aproximadamente una décima parte de la superficie del territorio nacional.

En comparación con el comportamiento del IM y el indicador ingresos, el indicador de distribución de la población ubica a un número mucho mayor de municipios dentro del estrato de muy alta y alta exclusión (1614). Con respecto a los municipios en los estratos de muy baja y baja exclusión, el indicador de distribu-

Cuadro N° 19
Estratificación de municipios con base en el porcentaje de población
en localidades con menos de 5 000 habitantes

Estratificación	Municipios	Porcentaje	Población	Porcentaje
Total	2,403	100.0	81,249,645	100.0
Muy bajo	236	9.7	40,390,152	49.7
Bajo	216	9.0	10,863,414	13.4
Medio	337	14.1	12,572,136	15.5
Alto	136	5.7	5,686,690	7.0
Muy alto	1,478	61.6	11,737,653	14.4

ción de población agrupa a un número de municipios aproximado (452) al del indicador ingresos pero bastante menor al IM.

En general, es posible decir que por la vía de la distribución de la población aproximadamente poco más del 60% del total nacional de los municipios, presentan mayores posibilidades de marginación provocada por su dispersión geográfica. /

El análisis más detallado de la ubicación de los municipios con 100% de localidades menores a 5,000 hab. indica que Oaxaca (517), Puebla (156), Veracruz (111), Yucatán (75) y Chiapas (65) reúnen el mayor número de municipios con un alto nivel de dispersión de su población. Las características geográficas tales como una topografía muy accidentada Sierra Madre del Sur y Sierra de Chiapas y tierra calcárea poco laborable en toda la península de Yucatán son también algunos de los elementos que permiten comprender estos altos niveles de dispersión de la población en las entidades mencionadas.

El mapa N° 4 no solamente confirma la presencia de un mayor número de municipios con una gran dispersión de población en Oaxaca y Puebla, en comparación con Chiapas, sino que también resalta claramente el contraste entre el elevado número de municipios con un alto grado de exclusión por la dispersión de su población a todo lo largo del territorio nacional y el escaso número de municipios con un bajo grado de exclusión debido a la concentración de su población.

El cuadro 17 (anexo estadístico) muestra que un total de 765 (31.83%) municipios coinciden con el IM y la estratificación de acuerdo al indicador de distribución de la población. Es necesario mencionar que en los extremos de muy alta y muy baja marginación el nivel de coincidencia con la estratificación del indicador distribución de la población, es bastante alto (85.60% y 95.30%). En cambio, para los estratos bajo, medio y alto los porcentajes de coincidencia resultan en la mayoría de los casos, más bajos que los niveles reportados por los mismos estratos con relación al indicador ingresos.

De los 113 municipios que coinciden con el IMM en el estrato de muy baja marginación, encontramos que el Distrito Federal (14), el Estado de México (12), Nuevo León (10), Sonora (9), Coahuila (9), Tamaulipas (8), Chihuahua (7), Jalisco (7) y Veracruz (7) reúnen el mayor número de ellos. En el conjunto de los municipios que coinciden con el IMM en el estrato de muy alta marginación, los estados de Oaxaca (166), Veracruz (37), Chiapas (35), Puebla (34), Guerrero (22) e Hidalgo (11) agrupan el mayor número de los mismos.

En términos generales puede decirse que el indicador ingresos tiene un mayor porcentaje de municipios que coinciden con el IMM (38.7%), que el indicador distribución de la población (31.9%). En otras palabras, el indicador distribución de la población pierde representatividad en el proceso de elaboración del índice. Sin embargo, es importante mencionar que la distribución de la población incluye a un mayor porcentaje de población (21.4%) susceptible de estar marginada de los servicios básicos debido a su dispersión territorial, que el captado por el índice de marginación municipal en los estratos de muy alta y alta marginación (16.9%).

Mediante el análisis univariado elaborado en el presente trabajo, ha sido posible explorar las diversas dimensiones que integran el IMM. Aun cuando en una primera instancia de análisis de correlaciones estadísticas, el indicador distribución de la población demostró tener un menor nivel de correlación (0.65567) con relación a los demás indicadores que integran el IMM¹²⁰, en este trabajo fue posible constatar el importante papel que juega la distribución de la población (dispersión o concentración) en la generación de las condiciones estructurales de la marginación.

Partiendo del análisis del modelo de desarrollo que predominó en México durante 1930-1970, se logró demostrar la interdependencia de los procesos territoriales y sectoriales en la formación de las condiciones de marginación que hasta hoy día experimentan amplios grupos de la sociedad mexicana. Aún más, fue posible enriquecer y explicitar las interrelaciones espaciales o territoriales y económicas que el IM contiene desde su misma concepción, pero que sin embargo, su representación puramente numérica dificulta la inmediata comprensión de las mismas.

Al mismo tiempo, se logró resaltar mediante el estudio de la distribución de la población y sus ingresos, la forma e intensidad de la marginación a la que se han visto más susceptibles las localidades rurales. Desde la perspectiva estructural, las áreas rurales dedicadas primordialmente a las actividades agrícolas de temporal y por tanto de menor rendimiento productivo sufrieron el virtual abandono de las políticas socioeconómicas que optaron por impulsar la formación de enormes centros urbano-industriales, los cuales concentraron la creación de oportunidades de empleo e ingresos.

Desde una perspectiva demográfica, la dispersión de la población profundizó los niveles de exclusión social inmersos en el proceso de desarrollo mencionado, ya que su aislamiento debido a la ausencia de vías de comunicación carreteras y vías férreas así como su ubicación en zonas con condiciones geográficas de difícil acceso, obstruyeron la participación en el disfrute de los servicios públicos que permitirían mejorar las condiciones de vida.

NOTAS DEL CAPÍTULO 2

1. Martha Robles. *Educación y sociedad en la historia de México*, Siglo XXI Editores, México, 1990, p. 40.
2. En la educación mexicana existen dos corrientes a partir del siglo XIX, la de los conservadores y los liberales. Así como en la pugna entre federalismo y centralismo, república y monarquía, se advierten dos políticas opuestas en la educación: los liberales proponían la plena libertad de la enseñanza, una instrucción basada en la ciencia, la obligatoriedad y el laicismo de la misma, mientras que los conservadores sostenían la enseñanza religiosa, los dogmas de la Iglesia católica, el principio de autoridad eclesiástica y civil.
3. Josefina Vázquez de Knauth. *Nacionalismo y educación en México*. El Colegio de México, México, 1975, p. 27.
4. El término de sistema nacional de educación se refiere al patrón global de organización de las instituciones formales para la transmisión del conocimiento y de la herencia cultural de una sociedad.
5. Martha Robles. *op. cit.* p. 47.
6. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado; la tenencia de la tierra y la propiedad del subsuelo; el trabajo y la actividad política con el sufragio efectivo, la no reelección y la autonomía municipal, fueron temas que también llamaron la atención del Congreso de Querétaro. Para mayor información sobre los debates en torno al tema educativo véase: Ernesto Meneses Morales. *Tendencias educativas oficiales en México 1911-1934*, Centro de Estudios Educativos, México, 1986, p. 76.
7. El retroceso económico se observó en toda la producción nacional, para 1920 apenas se alcanzaron los niveles de productividad que, por persona, existían en 1910. Véase Martha Robles. *op. cit.* p. 89.
8. Ernesto Meneses Morales. *op. cit.* p. 179.
9. Al respecto, se aprobó la fracción XXVII del art. 73 de la Carta Magna en la cual se señalan las facultades de la SEP: 'establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores y secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorio y demás institutos concernientes a la cultura general de la Nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones'. Véase Ernesto Meneses Morales *op. cit.* p. 304.
10. La campaña contra el analfabetismo se llevó a cabo con el apoyo de profesores honorarios y estudiantes, que pertenecían al recién creado Ejército Infantil constituido por niños de los tres últimos años de primaria. Para 1924 el presidente Alvaro Obregón informó que habían sido alfabetizados 15,937 personas. Florinda Castro R. *Diagnóstico de la educación de adultos*, Consejo Técnico de la Educación-Comisión de Educación de Adultos, México, 1982, p. 4.
11. En 1922 se crea la Escuela Técnica de Constructores y un año más tarde el Instituto Técnico Industrial.
12. Las escuelas unitarias son planteles en los que existe un sólo maestro para atender todos los grupos y grados dentro de ella, y por consiguiente, cumple a la vez con funciones directivas, administrativas y de docencia. COPLAMAR, *Mínimos de bienestar*, Vol. 3 *Educación*, México, COPLAMAR, 1979, p. 61.
13. Es menester señalar que en los primeros años de la SEP se incrementó en forma significativa el presupuesto designado a la educación, ejemplo de ello es que para el ciclo escolar 1922-1923 el 15% del presupuesto total se dirigió a la educación. Véase: Josefina Vázquez de Knauth. *op. cit.* p. 160.
14. José Cueli (Coordinador). *Valores y metas de la educación mexicana*, SEP-La Jornada, México, 1990, p. 6.

15. Véase INEGI. *Estadísticas Históricas de México*, *Op. cit.* Tomo I., pp. 83-87.

16. No obstante el antagonismo de algunos sectores de la población con el precepto legal, el gobierno emprendió diversas tareas educativas, entre las que destacan la creación de las siguientes escuelas: Regionales Campesinas, Nacional de Agricultura, Nacional de Maestros y Superior Nocturna de Música para obreros, así como primarias y secundarias. Además, se funda el Instituto Politécnico Nacional con el fin de proveer los cuadros técnicos y los servicios profesionales que apoyarían la producción nacional. Asimismo, se crearon las Brigadas de mejoramiento indígena (1937) que se ocuparon de promover el desarrollo de la comunidad mediante la participación de los adultos en programas de organización y formación de cooperativas.

17. La reforma al artículo tercero constitucional fue diseñada en la administración del presidente Abelardo Rodríguez, cuando el abogado Narciso Bassols era titular de la SEP, quien desempeñó un papel trascendental en dicha reforma, misma que se aprobó el 10 de octubre de 1934.

18. Enrique Hernández Laos. *Crecimiento económico y pobreza en México*, UNAM, México, 1992, pp. 21-22.

19. Estimaciones de CONAPO.

20. A manera de ejemplo se señalan dos indicadores demográficos: durante el período de 1940 a 1960 la tasa de mortalidad infantil pasó de 129.30 a 92.41 defunciones por cada 1,000 nacidos vivos, esta disminución provocó, entre otros factores, que la esperanza de vida al nacimiento se incrementara de 40.43 años, a 57.54 años. La información de 1940 se obtuvo de Rodolfo Corona *et al.* *La mortalidad en México*, IIS-UNAM, México, 1982 y, la correspondiente a 1960 son estimaciones de CONAPO.

21. CONAPO. *México demográfico, 1988*, CONAPO, México, 1988, p. 90.

22. No está por demás señalar que los principios fundamentales de esta reforma -en especial lo referente a la unidad nacional, la justicia, la solidaridad internacional y el carácter democrático- son elementos que guiaron la educación pública en todo el mundo. Cabe recordar que ante la situación

política que se vivía internacionalmente -la Segunda Guerra Mundial- la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), constituida en 1945, estableció como principios fundamentales impulsar la libertad, justicia y paz entre los pueblos del orbe.

23. Esta Ley establecía que todos los mexicanos mayores de 18 años y menores a 60 que supieran leer y escribir deberían alfabetizar al menos a otro habitante. Para tal efecto se crearon los Centros de Alfabetización y los Centros de Enseñanza Colectiva. En esta misma época se fundó el Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina (CREFAL), el cual tuvo como función principal la capacitación de educadores de adultos en programas de desarrollo de la comunidad y alfabetización funcional. Florinda Castro R. *op. cit.*, p. 11.

24. Estimaciones de CONAPO.

25. COPLAMAR. *op. cit.* p. 57.

26. La tasa de mortalidad infantil tuvo una reducción de 17.20 puntos porcentuales, de 1960 a 1970. A su vez, la esperanza de vida al nacimiento pasó de 57.54 a 61.19 años. Estimaciones de CONAPO.

27. Al respecto, cabe señalar que para 1960 y 1970 la tasa global de fecundidad alcanzó un valor del orden de 6.89 y 6.67 hijos por mujer, en el nivel nacional. Estimaciones de CONAPO.

28. Estimaciones de CONAPO.

29. En 1970 el 58.7% de la población residía en localidades con más de 2,500 habitantes. CONAPO. *op. cit.* p. 90.

30. Este plan fue diseñado por el Dr. Jaime Torres Bodet, nuevamente, titular de la SEP en el gobierno del Lic. Adolfo López Mateos.

31. Estimaciones de CONAPO.

32. El tema del libro de texto gratuito y obligatorio ha sido históricamente punto de debate entre las diferentes fuerzas políticas del país. Cabe mencio-

nar algunos de los debates que antecedieron a la creación del libro de texto gratuito y obligatorio. En el Congreso Nacional de Instrucción (1890), se llevó a cabo una discusión sobre los libros de texto, los cuales -se decía- en su mayoría eran editados por la casa Appleton de Nueva York, mientras que la participación de las editoras y autores mexicanos era exigua. Posteriormente, en el gobierno de Venustiano Carranza, resurge la polémica sobre el tema. Al respecto, los opositores a los libros extranjeros, en especial los materiales provenientes de Norteamérica, indicaban que 'lo primero era fomentar el amor a la patria y extender los lazos espirituales de unión entre todos los países'; mientras que los oponentes a los libros mexicanos señalaban que éstos 'estaban impregnados por un exaltado nacionalismo, admiración por todo lo indígena y resaltaban viejos odios y resentimientos internacionales'. Es así que el tema en discusión no era nada sencillo, ya que el debate se centró en cuál sería la ideología que formaría a los mexicanos. En 1919, a través de un decreto publicado por la Secretaría de Gobernación, se preparó el camino para la intervención directa del Estado en la impresión del libro de texto, misma que se decidió en 1921. Con la creación del libro gratuito y obligatorio (1959), los opositores a los libros señalaron que, al querer imponer la verdad oficial, se atentaba contra la dignidad del hombre, la integridad de la familia y la democracia. El gobierno señaló que esta disposición fortalecería la igualdad de derechos de todos los niños de México y afianzaba la unidad nacional y se afirmó que la preparación de los alumnos se podía ampliar con obras complementarias y de consulta recomendadas por el Consejo Técnico de Educación. Josefina Vázquez de Knauth. *op. cit.*

33. Educación de adultos es el conjunto de todos aquellos programas destinados a una población mayor de 15 años de edad, la cual, durante sus primeros años, no tuvo acceso al sistema escolarizado o desertó del mismo. Carlos Alberto Torres. *La educación de adultos en México: 1976-1991*, FLACSO, México, 1984, p. 7.

34. El cálculo de analfabetismo de los años anteriores a 1970, se presentó a partir de la población de 10 y más años. A partir de 1970 se calcularon los indicadores de analfabetismo y sin primaria completa para la población de 15 y más años, con el fin de hacer un breve seguimiento de ellos que permita analizar los datos publicados en *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación, 1990*, referentes al tema. Además, la alfabetización y educación primaria son parte fundamental de la educación para adultos,

modalidad educativa que sólo proporciona estos servicios a las personas mayores de 15 años.

35. Por mínimo educativo se entiende el haber cursado la primaria completa o su equivalente mediante cualquier sistema de educación formal o no formal. Cabe recordar que de acuerdo al artículo 3º constitucional, la educación primaria era el mínimo obligatorio para todos los mexicanos.

36. Jorge Padua. *El analfabetismo en América Latina*, El Colegio de México, México, 1979, p. 122.

37. Francisco Larroyo. *Historia comparada de la educación en México*, Ed. Porrúa, México, 1983, pp. 570 y 571.

38. El esfuerzo institucional se tradujo en la atención de 1,150,811 personas en alfabetización y en primaria, de 1970 a 1977. COPLAMAR. *op. cit.*, pp. 39 y 40.

39. INEA. *Memoria Histórica 1982-1988*, SEP, México, 1988, p. 12.

40. La información publicada no permite diferenciar entre el número de adultos atendidos en este servicio y aquellos que acreditaron el mismo; sólo se refiere al número de personas alfabetizadas, tanto por el INEA como por otros centros de educación para adultos. Es necesario señalar que si bien los datos se publican como personas alfabetizadas, es muy posible que se refiera a las personas atendidas, es decir aquellas que asistieron por lo menos una vez a dicho servicio, dado que de no ser así, el número de analfabetos se habría modificado sustancialmente para 1990, lo cual no se muestra en los datos correspondientes a este año. Además, de acuerdo a los datos nacionales para 1989 y 1990, los alfabetizados fueron apenas la mitad de lo señalado para los años anteriores, cifras que el mismo INEA señala como superiores a sus antecesoras. *Ibid.* p. 26; del mismo autor véase *Compendio estadístico del gasto educativo*, México, SEP, 1993, p. 109.

41. INEA. *op. cit.* p. 67.

42. Florinda Castro. *op. cit.*, p. 19.

43. Estimaciones con base en INEA. *op. cit.*, p. 108.

44. Para la información en números absolutos se prorrateo por grupo de edad y sexo los datos de No Especificados.

45. INEGI. XI Censo .. *op. cit.*, p. 336.

46. En este documento se retoma el término de eficiencia planteado por la CEPAL, el cual debe ser entendido como un criterio básico, estrechamente vinculado al de equidad, para la formulación de políticas a fin de alcanzar objetivos estratégicos, como son: la participación de toda la población en las prerrogativas de la moderna ciudadanía y su aporte para elevar la competitividad global de la sociedad. CEPAL. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago de Chile, 1992, p. 130.

47. En diversos estudios se ha observado que en un mismo nivel socioeconómico, el porcentaje de alumnos rezagados en hogares afectados por problemas de hacinamiento puede duplicar al correspondiente de los hogares que disponen de mayor espacio. Asimismo, el porcentaje de niños rezagados en hogares que no sufren de problemas económicos, pero sí de hacinamiento, es superior al de sus pares en hogares indigentes libres de ese problema. CEPAL. *Panorama social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1993, pp. 53-54.

48. Este indicador, diseñado por la CEPAL, registra el promedio de años de estudios alcanzados por el conjunto de las personas de 15 y más años que residen en el hogar, el cual mostró mayor capacidad de discriminación que otros indicadores alternativos. Una de las razones que se esgrimen para explicar su mejor comportamiento en términos estadísticos es que el indicador incorpora, más oportunamente, el impacto derivado de los cambios que se van produciendo de generación en generación en la estructura educativa global. CEPAL. *op. cit.*, 1991, p. 32.

49. Ejemplo de ello, es que el 52.1% de los alfabetizados por el INEA, en 1991, eran personas que tenían entre 15 y 29 años de edad, la población de 30 a 44 años representaba el 31.3%, mientras que el 15.4% tenía más de 45 años y, el 1.2% eran menores de 15 años. INEA. *op. cit.*, 1991, p. 13.

50. CEPAL. *op. cit.*, 1991, p. 2. y CONAPO. *Evaluación del decenio de la mujer, 1975-1985*, CONAPO, México, 1985, p. 54.

51. Al respecto cabe mencionar un análisis se señala que 'el nivel de estudios del padre aparece como un factor determinante en el número de años estudiados por los hijos', aún más, de acuerdo a los datos presentados se muestra la importancia de la educación de la madre con respecto a la del padre. Gilberto Guevara Niebla. 'El malestar educativo', en *Nexos*, N° 170, México, Feb. 1992, pp. 22 y 23. Por otra parte, de acuerdo al perfil de la población atendida por los servicios de alfabetización del INEA, las mujeres representan el 56.4% de los adultos alfabetizados, de las cuales la mayoría son amas de casa. INEA. *op. cit.*, 1991, pp. 13-15.

52. La población rural es aquella que vive en localidades menores a 5,000 habitantes y la población urbana es la que vive en localidades con más de 15,000 habitantes. Luis Unikel, Gustavo Garza Villarreal y Crescencio Ruiz Chiapetto. *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México, 1976, p. 29.

53. CEPAL. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, CEPAL, Santiago de Chile, 1992, p. 198.

54. CEPAL. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago de Chile, 1992, p. 126.

55. Es pertinente señalar que en el documento *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990* se incurrió en una errata al respecto, pues en él aparece que el 29.31% de la población nacional de 15 y más años no concluyó la primaria, siendo el dato correcto: 36.95%.

56. El concepto de analfabeta funcional se refiere a las personas con menos de 4 años de enseñanza formal, las cuales no cuentan con las capacidades mínimas para leer y entender lo que leen, para comunicarse por escrito y para realizar cálculos simples. CEPAL. *op. cit.*, 1992, pp. 200 y 208.

57. No se debe soslayar el índice de población sin instrucción primaria, el cual es del orden de 27.0% de los jóvenes sin primaria completa, así como el que el 37.6% tiene de 1 a 3 grados.

58. La desigualdad es más aguda en analfabetismo dado que el índice de Gini es de 0.307, mientras que en el indicador de sin primaria completa por entidad federativa es del orden de 0.149. No obstante ello, es importante señalar que estos índices se deben al hecho de que la intensidad del rezago en educación básica es más homogéneo en las entidades, por tanto, en este indicador hay 16 estados con muy alto o alto rezago, mientras que en analfabetismo existen 12.
59. Enrique Hernández Laos. 'La desigualdad regional en México (1900-1980)', en: Rolando Cordera y Carlos Tello (Coordinadores). *La desigualdad en México*, Siglo XXI Editores, México, 1984, p. 155.
60. Como se dijo en el primer acápite, las escuelas unitarias son los 'planteles en los que existe un sólo maestro para atender todos los grupos y grados dentro de ella, y por consiguiente, cumple a la vez con funciones directivas, administrativas y de docencia'; las escuelas incompletas son aquellas 'en donde no se imparten todos los grados que corresponden al nivel de que se trate'. Secretaría de Educación Pública. *Estadísticas Básicas de Educación*, SEP, México, 1991, p. 48.
61. Cfr. Semo, Enrique. *Los orígenes del capitalismo*, ERA, México, 1973.
62. Cfr. Katz, Friedrich. *La servidumbre agraria en la época del porfiriato*, Sepsetenta, México, 1973; Navarro, Moisés. *El porfiriato. Vida social*, Vol. 3, Hermes, México, 1965.
63. Cfr. Cockfort, James. *Precursores intelectuales de la revolución mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1971.
64. Cursivas nuestras, México, ediciones varias.
65. Es de observar que el sentido de esta fracción se conservó aún en las reformas constitucionales de los años setenta, cuando se cambió el marco jurídico e institucional para dar cumplimiento al precepto constitucional.
66. Sergio de la Peña, 'De la revolución al nuevo Estado', en Varios. *Los frutos de la revolución*, Vol. 4 de Semo, Enrique (coordinador). *México, un pueblo en la historia*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1989.
67. Cfr. Angus Maddison y Asociados. *Op. cit.*, cap. 1.
68. INEGI. *Estadísticas históricas*, *Op. cit.*, p. 128.
69. COPLAMAR. *Op. cit.* Vol. 4 *Vivienda*, pp. 38-42.
70. Datos tomados de COPLAMAR, *Ibid.*, p. 35.
71. INEGI. *Estadísticas históricas de México*, *op. cit.* p. 127, cuadro 3.1.
72. 'Ciudades perdidas. Esta modalidad empezó a desarrollarse después de 1940, cuando se saturó el sistema de vecindades debido a la congelación de rentas.' COPLAMAR. *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Vivienda*, Siglo XXI Editores, México, 1982, p. 28.
73. Cfr. Cárdenas, Enrique. *La hacienda pública y la política económica, 1928-1958*, Fondo de Cultura Económica-Colegio de México, México, 1994, cap. 4.
74. Cfr. Semo, Enrique (coordinador). *México un pueblo en la historia*, Alianza Editorial Mexicana, 1989, vol. 5, cap. 5.
75. Por lo demás, tómese en cuenta que durante los años cuarenta que el número de habitantes de la ciudad de México aumentó en casi 600 mil habitantes, y en decenio de los cincuenta en 1 312 000.
76. 'La expansión demográfica tuvo un doble efecto sobre el acelerado proceso de urbanización del país. Por un lado, la población de las propias localidades urbanas se multiplica más rápidamente; por el otro, se incrementa el número de los migrantes potenciales. Ambos efectos suelen retroalimentarse: la migración amplía el volumen de población que se reproduce en los núcleos urbanos a gran velocidad. El proceso queda en evidencia si se compara (en el periodo 1930-70) que mientras la población total se triplicó en cuarenta años, la rural (en localidades menores de 2 500 habitantes) sólo se duplicó, y la urbana (en localidades de quince mil habitantes y más) se incrementó más de siete veces.' Francisco Alba, 'Crecimiento demográfico y transformación económica, 1930-70' en CONAPO. *El poblamiento de*

México, Tomo IV, *México en el siglo XX. Hacia el poblamiento en perspectiva*. CONAPO, México, 1993, p. 82.

77. Cfr. Wayne A. Cornelius. *Los inmigrantes pobres en la Ciudad de México y la política*. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

78. El desarrollo agropecuario 'que va de 1965-70, se caracterizó por una significativa disminución en el ritmo de crecimiento del producto agrícola, que creció a una tasa de sólo 1.3%' es decir negativa en *términos per capita*. Alfonso Sandoval. 'Algunas reflexiones sobre las transformaciones del sector rural y su relación con la dinámica poblacional', en Francisco Alba y Gustavo Cabrera (Compiladores). *La población en el desarrollo contemporáneo de México*. El Colegio de México, México, 1994, p. 190.

79. Cfr. Angus Maddison y Asociados. *Op. cit.*

80. INEGI. *Estadísticas históricas*, *Op. cit.*, p. 127.

81. INEGI. *Estadísticas históricas*, *Op. cit.* p. 128.

82. INEGI. *Estadísticas históricas*, *Op. cit.*, p. 127.

83. COPLAMAR. *Necesidades esenciales en México*, *Op. cit.*, pp. 65.

84. Rafael Catalán Valdés. *Op. cit.*, Anexo, cuadro 5.

85. Destacan aquí la creación de Fondo de Operación y Descuento Bancario para la Vivienda en 1963 (FOVI) y del Fondo de Garantía y apoyo a los créditos para la Vivienda (FOGA). Gracias al apoyo financiero del primero, por ejemplo, en 1965-70 se construyeron un total de 75 mil viviendas y el mismo Fondo se encargó de la construcción de otras 15, 572. Catalán Valdés, Rafael. *Las nuevas políticas de vivienda*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 29.

86. COPLAMAR, *Op. cit.*

87. INEGI. *Estadísticas históricas*, *Op. cit.*, pp. 121-122.

88. Un balance general de la situación de la vivienda en México a comienzos de los setenta así como de las nuevas iniciativas institucionales para atacarlos puede verse en Luis Manuel Mejido. *El problema de la vivienda en México*. Fondo de Cultura Económica en México. Colección Archivo del Fondo N° 15, México, 1974.

89. Cabe mencionar que en un principio los apoyos del INFONAVIT cubrían amplio abanico de opciones, las cuales iban desde la construcción de habitaciones -inicialmente en casas individuales y complejos habitacionales-, apoyo crediticio para adquirir viviendas ya construidas, construir en terrenos propios o bien para remodelar las ya habitadas.

90. Cfr. Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loeza y Nora Lustig (compiladores). *México, auge, crisis y ajuste*. Lecturas de El Trimestre Económico No. 73*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

91. El resultado de la mencionada estrategia es que los hogares ya formados en 1980 reducen los costos de alquiler y/o de servicios públicos y los hogares nuevos, dada la reducción de los ingresos reales y de las oportunidades de empleo, acceden con menos dificultades a una vivienda.

92. Cfr. Coulomb, René. 'El acceso a la vivienda en la Ciudad de México', en CONAPO. *La zona metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*, CONAPO, México, 1992.

93. Es conveniente subrayar que el número de ocupantes por tipo de viviendas no es indicador de hacinamiento, pues se incurre en éste cuando en una habitación duermen más de dos personas.

94. Luis Unikel y Alan Lavell. 'El problema urbanoregional en México' en *Gaceta UNAM*, cuarta época, v. III. Ciudad Universitaria, 9 de Agosto de 1979. p. 241.

95. Santiago Levy. 'La pobreza en México' en Félix Vélez (compilador). *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. FCE-ITAM, México, 1994, Lecturas del Trimestre Económico N° 78.

96. Enrique Hernández Laos. *Efectos del crecimiento económico y la distri-*

bución del ingreso sobre la pobreza y la pobreza extrema en México. (1960-1988). México, marzo de 1989. mimeo, p. 14.

97. *Ibid.*, p. 15.

98. Santiago Levy. *Op. cit.* p. 53.

99. Luis Unikel Spector, Gustavo Garza Villarreal y Crescencio Ruiz Chiapetto *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. El Colegio de México, México, 1976, p. 32. El autor compara principalmente el período de 1900 a 1940, con respecto a la etapa de mayor desarrollo industrial, (1940-1970).

100. Luis Unikel y Allan Lavell. *Op. cit.* p. 3

101. *Ibid.* p. 3

102. Jorge Legorreta. 'El medio ambiente en los asentamientos ilegales y su impacto en la calidad de vida' en CONAPO, *La Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*. México, 1992, p. 128.

103. Entre los trabajos más conocidos se pueden citar los siguientes: Ifgenia Martínez. 'La distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas' en *El Perfil de México en 1980*, Siglo XXI Editores, México, 1970; Oscar Altamir, *La distribución del Ingreso en México, 1950-1977*, CEPAL, México, 1982; Enrique Hernández Laos y Jorge Córdoba, *La distribución del ingreso en México*. Cuadernos del CIIS, no. 5. México, 1982; Gabriel Vera y J. Díaz-Canedo, *Distribución del ingreso en México*, Banco de México, cuaderno 1, 1981; Pedro Aspe y P. Sigmund, *The political economy of income distribution in México*. Holmes and Meier Publisher, New York, 1984; Cortés Fernando y Rubalcava Rosa María, 'La desigualdad en la distribución del ingreso: México 1984-1989', El Colegio de México, México, 1992, (Mimeo).

104. El índice de Gini es una medida relativa de desigualdad cuyos valores fluctúan entre el uno y el cero. Cuando el valor del índice se acerca a cero refleja una tendencia a la equidad, cuando se acerca a uno indica una incli-

nación hacia la desigualdad.

105. Lusting, Nora. 'La desigual distribución del ingreso y de la riqueza' en Cordera Rolando y Tello Carlos (Coords.). *La desigualdad en México*, Siglo XXI editores, México, 1984. p. 283.

106. Madisson Angus y asociados. *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México*. Ed. FCE, México, 1993, p. 214.

107. La Encuesta Ingreso Hogar divide al conjunto de la población encuestada en diez deciles, cada uno de los cuales es igual al 10% de las unidades de ingreso del país. La clasificación por decil es de manera ascendente, o sea, desde el 10% más pobre hasta el 10% más rico de la población.

108. Hernández Laos, E. y Córdoba, J. 'Patrones de distribución del ingreso en México', en Tercer Congreso Nacional de Economistas: *Acumulación de capital, distribución del ingreso y empleo*, México, 1979, p. 433 citado por Julio López Gallardo. 'La distribución del ingreso en México: Estructura y Evolución' en Cordera Rolando y Tello Carlos (Coord.). *La Desigualdad en México*. *Op. cit.* p. 268.

109. Lusting, Nora. *Op. cit.* p. 283.

110. Banco Nacional de México. *México Social 1992-1993: indicadores seleccionados*. México, 1993, p. 329

111. Cortés, Fernando y Rubalcava, Rosa María. 'La desigualdad en la distribución del ingreso: México 1984-1989', *Op. cit.* pp. 1-2.

112. Por salario real se entiende aquél que resulta después de descontar la inflación (aumento de los precios) al salario nominal. Es decir, que mientras que este último expresa la cantidad de dinero que se recibe por trabajar, el salario real expresa la cantidad de productos que en realidad se pueden adquirir con ese dinero; expresa la capacidad efectiva de compra. En un contexto de inflación acelerada como la que vivió el país, el salario real mostró una tendencia a disminuir aún cuando se registraron aumentos en el salario nominal. Centro de Estudios del Trabajo, A.C. *Salarios mínimos y canasta básica*. México, 1985. p. 2.

113. La falta de uniformidad entre las encuestas ingreso-hogar, así como la escasez de trabajos de análisis sectorial y regional sobre las tendencias de distribución del ingreso, son algunos de los factores que dificultan el estudio de las encuestas mencionadas. Por este motivo, el trabajo de Eugenio Rovzar resulta de gran utilidad para los objetivos del presente estudio, ya que el autor reagrupa los datos de las familias de la serie 1958, 1970 y 1977 de acuerdo con su ubicación regional (urbana o rural) y para el caso de la serie 1963, 1968 y 1977, la información fue clasificada en sectores. Como resultado del análisis desagregado de la información de la serie de encuestas ingreso hogar 1958-1970-1977, el autor habla de un proceso de *ruralización* de los perceptores de ingresos bajos, y su contrapartida, la *urbanización* de los perceptores de ingresos altos. Rovzar, Eugenio. 'Análisis de las tendencias en la distribución del ingreso en México (1958-1977)' en Cordera Rolando y Tello Carlos (Coords.). *La desigualdad en México*. Op. cit. p. 308.

114. *Ibid.* p. 314. Para elaborar el estudio regional y sectorial de la distribución de ingresos, el autor analizó y calculó el porcentaje de familias (fracción de decil) rurales y urbana, así como por sectores, que formaban un decil ó decil total nacional.

115. Hernández Laos Enrique, 'La desigualdad regional en México (1900-1980)', en *Cordera Rolando y Tello Carlos (coords.)*, *La desigualdad en México*, Op.cit. p. 159. Es conveniente subrayar que este autor recupera la regionalización elaborada por Luis Unikel, la cual se analiza en el siguiente capítulo.

116. *Ibid.* pp. 161-162.

117. Como ya se ha señalado, en el proceso de construcción del indicador ingresos se decidió evitar la definición de patrones normativos que estable-

cieran el ingreso mínimo necesario para la subsistencia de un individuo o una familia. Por este motivo se prefirió calcular el valor monetario de una canasta básica con base en el patrón de consumo que se desprende de la encuesta IngresoGasto que se levantó en marzo de 1990. Dicha canasta básica de consumo indicó que aún los ingresos monetarios de hasta dos salarios mínimos eran insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los hogares. Cf. CONAPO. *Indicadores socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal*, Op. cit. p. 24.

118. A diferencia de los estudios sobre pobreza, esta investigación no considera el número de miembros de una familia que aportan algún ingreso para el mantenimiento de la misma. El trabajo de análisis dirige su atención a la población ocupada registrada en el Censo de Población, 1990.

119. Las teorías del tamaño y distribución de los centros urbanos elaboradas por Chistaller y Loch, explicaban la distribución de los mismos de acuerdo a una relación con los sectores de actividad económica y a nivel nacional. Una de las aportaciones del proyecto *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México* elaborado por el Consejo Nacional de Población, consistió en la aplicación de dichos fundamentos teóricos a nivel regional en el contexto de la realidad mexicana.

120. Arroyo, Gonzalo. 'Regiones agrícolas de México: modernización agrícola, heterogeneidad estructural y autosuficiencia alimentaria' en Martínez Assad Carlos (Coord.). *Balance y Perspectivas de los Estudios Regionales en México*, México, CIIH-UNAM, 1990, p. 173.

121. CONAPO. *Indicadores socioeconómicos*. Op.cit. p. 32

CAPÍTULO 3
LA MARGINACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA

La variedad de culturas y grupos étnicos expresa la importancia de la composición pluriétnica y pluricultural de nuestro país. Sin embargo, esta diversidad ha significado para los indígenas una parcial integración al desarrollo así como su marginación en el disfrute de sus beneficios.

Como se señaló en el capítulo 1, una parte de la población indígena se ha visto en la necesidad de desplazarse de sus lugares por diversos motivos, adaptándose y resistiendo a la vez a otros estilos de vida, pero su presencia en esos municipios se ha diluido frente a grupos mestizos. Sin embargo, a lo largo de la historia nacional, la mayoría de la población indígena ha permanecido en los mismos territorios que habitaron sus antepasados, razón por la cual este espacio constituye tanto un principio de identidad como un espacio de representación política.

El asentamiento de la población indígena en determinadas zonas del país, hace que sea el único grupo social del que es posible conocer la marginación que padece, a través del estudio de las condiciones imperantes en los municipios que habitan en forma predominante.

En este capítulo se estudia la marginación municipal y las privaciones que padece la población indígena en educación básica, condiciones y servicios en la vivienda, ingresos monetarios insuficientes y las derivadas de la dispersión demográfica.

En el primer acápite se sintetizan los principales enfoques sobre la cuestión étnica. En el segundo, se presenta una revisión histórica de algunos de los factores que han incidido en la marginación indígena hasta 1990. El tercer acápite se refiere a las

condiciones de marginación de los municipios indígenas y con alta concentración de población indígena. En el cuarto se examinan cada una de las dimensiones de la marginación. Por último, en el anexo se presentan mapas con referencia geoestadística que permiten apreciar tanto la ubicación geográfica como la intensidad de la exclusión que se padece en los municipios con más del 40% de población indígena.

3.1 Principales enfoques sobre la problemática indígena

La marginación o la falta de participación de las minorías étnicas en el disfrute de los beneficios del desarrollo económico, social y cultural, es una característica que se agudiza en los países subdesarrollados.¹ La heterogeneidad económica y política que les es propia, ha sido ahondada por la diversidad sociocultural, dividiendo al país en diversos mundos que se vinculan e interactúan en el modelo global de desarrollo.

El estudio y la intervención pública sobre los grupos étnicos no responde a intereses exclusivamente académicos sino a la necesidad de integrarlos a la sociedad nacional y, más recientemente, a la necesidad de establecer el papel que juegan en el proyecto de democratización de la sociedad y en la igualación de las oportunidades de participación, así como en la autodeterminación o autonomía de los pueblos indios.

El conocimiento sobre la población indígena del país tiene una larga historia, al punto que en el presente siglo México se ha convertido en uno de los centros más importantes de elaboración teórica en América Latina sobre la cuestión étnica, influenciando de manera definitiva las perspectivas y propuestas del quehacer indigenista en Latinoamérica.

A principios del siglo XIX surge en Europa una corriente inspirada en la teoría evolucionista de Lewis H. Morgan y Charles Darwin, quienes veían el desarrollo de las sociedades en forma unilineal y homogénea desde la barbarie hasta el grado civilizatorio occidental.

Dentro de esta perspectiva evolucionista, las etnias son entendidas como reflejo del *atraso* en que viven, cuya cultura es un impedimento para alcanzar la civilización o el progreso occidentales.

En México, a principios del siglo XX, Manuel Gamio,² pionero del indigenismo moderno, se planteó como problema el carácter *incompleto e inauténtico* de la nación debido a la persistencia de los grupos indígenas. De acuerdo con la perspectiva evolucionista, veía a los pueblos indígenas como integrantes de fases de civilización inferiores que requerían para elevar su condición del rescate, en la medida de lo posible, de los elementos positivos de los sistemas socioculturales autóctonos.³

En síntesis, Gamio observaba la heterogeneidad étnica en sus aspectos socioeconómico, cultural y lingüístico, como obstáculo para lograr la integración nacional. De acuerdo con este enfoque, el progreso de la nación pasa necesariamente por la eliminación de las culturas indígenas y debe basarse por tanto en el fomento de una cultura nacional homogénea: la mestiza. Para ello es preciso transformar a los grupos indígenas por medio del mestizaje o fusión sociocultural que se expresaría en la aculturación. Aquí, la heterogeneidad es entendida como un estigma que debe ser superado.

Sin embargo, el evolucionismo no aportaba una concepción teórico-práctica de cómo debía de suceder la integración y, especialmente, de cómo debía conducirse a las sociedades precapitalistas. Tales propuestas teóricas aparecerían posteriormente con el funcionalismo y el culturalismo.

El funcionalismo se separa de los análisis histórico evolutivos y se avoca al estudio sincrónico de sociedades *primitivas* o precapitalistas. Su objetivo es conocer el funcionamiento de cada una de las instituciones que las integran para sustituirlas por otras modernas o capitalistas. El funcionalismo, tal como era entendido por Malinowski,⁴ intentaba poner las bases para la transformación de los grupos precapitalistas, garantizando que dichos cambios no produjeran serios desajustes sociales y culturales que motivaran en determinado momento rebeliones o enfrentamientos con la sociedad mayoritaria. En México, dentro de esta corriente destacan los trabajos de Ralph Beals, Robert Redfield y Villa Rojas.⁵

En Norteamérica surge otra corriente, el culturalismo, que rechaza tajantemente el esquema implícito del evolucionismo, el cual considera a los sistemas culturales como superiores o inferiores, dependiendo de su cercanía o lejanía con occidente. Para el culturalismo existen sistemas culturales distintos pero no superiores o inferiores, en el que destaca Marvin Harris como uno de sus máximos exponentes. Sin embargo y como dice Roger Bastide,⁶ el gran dilema que presenta el relativismo cultural norteamericano es que pide respeto a las culturas, defiende la viabilidad de los sistemas culturales pero no puede llevar este punto de vista hasta sus últimas consecuencias, ya que por una parte plantea el respeto irrestricto a las culturas y

por otra, la necesidad de integrarlos a la sociedad nacional. La vinculación de estos dos objetivos la proponen a partir del concepto *justicia social*, la cual sólo la nación tiene la posibilidad de ofrecer y garantizar.⁷

De este modo, para resolver el conflicto se plantea como necesidad separar el aspecto cultural e inducir transformaciones estructurales en los sistemas precapitalistas sin que ello redunde en la destrucción de los sistemas culturales de referencia e identidad indígenas. La cuestión se transforma, entonces, en integración sin devastación de las singularidades culturales.

Otra corriente importante que analiza la etnicidad es la integracionista, en la que destacan las contribuciones de Gonzalo Aguirre Beltrán,⁸ quién en el Congreso Indigenista Interamericano celebrado en Pátzcuaro, Michoacán, en 1940, plantea un cambio de actitud frente a la corriente evolucionista que hasta el momento imperaba. Criticado por su enfoque etnocentrista, postula que la 'integración de los indios a la sociedad nacional, sea realizada respetando los valores de su cultura y su dignidad de hombres'.⁹ Esta perspectiva considera que los indígenas y la sociedad nacional se encuentran vinculados, pero que mantienen relaciones de *castas* cuyo carácter es eminentemente colonial y que por tanto es preciso destruir para dar paso a relaciones de *clase*, características del sistema capitalista, introduciendo así al indígena a la sociedad nacional en calidad de *ciudadano*, con los mismos *derechos* inherentes a cualquiera de los miembros de la sociedad.

Para este enfoque, los componentes de la cultura indígena (lenguas, creencias, costumbres, formas de organización socio-po-

lítica, etcétera) son considerados como válidos en principio, ya que contempla la necesidad de integrar a los indios a la sociedad nacional, respetando sus valores y costumbres. Así, y a diferencia del enfoque evolucionista, se plantea la posibilidad de integrar al indígena conservando su bagaje cultural, es decir 'proporcionando los instrumentos de la civilización necesarios para su articulación dentro de una sociedad moderna'.¹⁰

El proceso de integración propuesto no implica arrasar con las culturas autóctonas, sino que partiendo de respetar a estos grupos se promueve su integración a la nación asegurándoles su propio desarrollo. En este sentido Aguirre, sugiere que 'las comunidades [sean] incitadas a invertir sus propios esfuerzos para lograr un mejoramiento y su integración a la nación, para que efectivamente se conviertan en partes integrantes de la misma'.¹¹

Como puede verse, estos discursos de intervención para con los grupos indígenas confunden lo que es la desigualdad social con la diferencia y heterogeneidad racial o cultural de los grupos en cuestión, al atribuir las causas de esta situación a deficiencias que se consideran inherentes a estos grupos, soslayándose así el origen de su problemática en su pasado colonial y sus repercusiones en la actualidad.

En los últimos años se ha producido una importante renovación en los estudios sobre la cuestión indígena. En la actualidad tiene particular relevancia el enfoque que promueve la autonomía y autodeterminación de los grupos étnicos, debido a que representa una alternativa teórica capaz de dar respuesta a la problemática que los propios indígenas han planteado en los tiempos recientes.

El análisis sobre la autonomía de los pueblos indios¹² no es nuevo, pues tiene una larga historia que se remonta a los orígenes mismos del Estado-Nación. En relación al significado del concepto de autonomía no hay consenso, ya que prevalecen posturas que tienen su origen en posiciones teórico-políticas diversas. Para Vicente Lombardo Toledano, el origen de los problemas de subsistencia indígena radicaba en las injustas relaciones económicas y no en sistemas culturales *atrasados*, y al tiempo que atacaba las tendencias incorporacionistas, proclamaba el derecho de los grupos indígenas a conservar sus costumbres y su lengua. Posteriormente, Lombardo Toledano abandonó la idea de que cada grupo étnico podría constituir una *nación* dentro de la sociedad nacional y propugnó, junto con Luis Chávez Orozco, el reconocimiento al *maximum de derechos políticos*.

En términos operativos, esto significaba la redefinición de los límites estatales y municipales a fin de que cada grupo étnico coincidiera con una unidad político-administrativa, así como el respeto por parte de las autoridades nacionales a la elección autónoma de funcionarios regionales y locales.¹³

En un documento reciente, Luis Villoro pone a discusión el derecho a la autonomía de los pueblos indios, y afirma que la verdadera liberación del indio es reconocerlo como sujeto, en cuyas manos está su propia suerte; [...] capaz de ejercer su libertad sin constricciones, como nosotros exigimos ejercerla. Ser sujeto pleno es ser sujeto autónomo.¹⁴ Por eso y para avanzar sobre el reconocimiento a la pluralidad y heterogeneidad de nuestro país propone, establecer el derecho de los pueblos como un derecho humano del mismo nivel que los dere-

chos individuales. Lo que significa reconocer la misma legitimidad de las necesidades y valores de la población indígena que se le confiere a cualquier asociación política.

En opinión de Luis Villoro, si la noción de *pueblo* tiene el sentido de comunidad cultural consciente de sí misma, los derechos de los pueblos no entrarían en contradicción con los derechos individuales.¹⁵ De este modo, su propuesta toca el punto neurálgico de la configuración del Estado moderno, si bien en la Revolución Norteamericana de Independencia como en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de la Revolución Francesa, los derechos protegen al *individuo* en la esfera de su vida privada, en la realidad contemporánea los derechos individuales no pueden ser abstraídos de su dimensión colectiva. Los derechos de los pueblos no pueden oponerse a los derechos individuales, sino que deben permitir su propio ejercicio.

Siguiendo a este autor, para incorporar el derecho de los pueblos como parte de los derechos humanos fundamentales se requiere incluir, en primera instancia, los derechos individuales, así como reconocer la capacidad de cada pueblo para mantener y desarrollar su cultura; derecho al uso de la lengua y a recrear el universo simbólico de sus culturas y a transmitirla de generación en generación, traduciendo todo ello en el derecho de los indígenas a decidir sobre sus propias instituciones sociales y políticas y sobre los recursos dentro de su territorio.

3.2 *La población indígena en perspectiva histórica*

Los grupos indígenas mantienen una estrecha relación con la tierra, razón por la que generalmente los estudios socio-económicos los consideran parte del *campesinado*. Por ello, dichos grupos

se vinculan históricamente con las condiciones socio-económicas de los campesinos con todas las implicaciones de relaciones económicas, político-jurídicas e ideológicas propiamente dichas. Es importante advertir que, el conjunto de mecanismos que subyace en su reproducción y transformaciones tiene una larga historia que se remonta a la época prehispánica. Así, por ejemplo el *Calpulli*, unidad básica de organización económica y social de la sociedad prehispánica, es antecedente directo del ejido actual.¹⁶

Durante la conquista y el primer siglo de la época colonial, se produjo un gran despoblamiento producto de la conquista, que ocasionó el abandono de tierras que fueron ocupadas y aprovechadas por las grandes haciendas. Las comunidades que sobrevivieron a estas condiciones recibieron la protección de la Corona española, que reconoció su propiedad común ancestral y les otorgó la posibilidad de defender sus tierras mediante el sólo testimonio como prueba de sus derechos agrarios. El papel de la comunidad indígena durante este período se caracterizó por su aportación de mano de obra a la naciente economía española, primero bajo la encomienda y posteriormente con el sistema de repartimiento.

Durante la Colonia se formaron nuevas comunidades agrícolas -como congregaciones de indígenas o como nuevos asentamientos de pobladores mestizos- bajo un régimen similar a las comunidades agrarias españolas.¹⁷ El pueblo de indios, considerado como organización social básica se convertirá, entonces, en el espacio a partir del cual los colonizadores establecerán su dominio y control, lo que les facilitará el cobro del tributo y el establecimiento de responsabilidades para el trabajo en común.

En el período de Independencia, Hidalgo y Morelos reivindicaron la defensa y recuperación de las tierras de los campesinos. Sin embargo, el programa agrarista fue abandonado y en el México independiente, tras la derrota de las corrientes por ellos encabezadas, no se introdujo ninguna legislación que protegiera las tierras de las comunidades agrarias. Los campesinos continuaron la defensa de sus tierras en el marco de las leyes coloniales, pero en el contexto político de protección a los grandes hacendados que en parte incrementaban sus propiedades a costa de las tierras de los pueblos.

La Ley de desamortización de 1856 y la Constitución de 1857, ordenaron el reparto y titulación en propiedad privada de las tierras comunales y prescribieron la propiedad agraria comunal.¹⁸ En los lugares donde no se efectuaron los repartos, los pueblos quedaron a disposición de los latifundistas, quienes eran los primeros en denunciar a las autoridades la existencia de esos predios comunes.¹⁹

Sin embargo, los liberales de la Revolución de Reforma no tomaron medidas rigurosas para la aplicación de las leyes privatizadoras de la propiedad comunal, debido a que su objetivo central eran el clero y los conservadores. Incluso rectificaron sus posiciones iniciales y adoptaron una política proteccionista, dictando una serie de disposiciones para proteger la propiedad comunal de los pueblos, o para impedir los abusos y despojos que ocurrían en el proceso de reparto y titulación privada.

Durante el porfiriato, al amparo de la Ley de Desamortización de tierras eclesiásticas y comunales, del artículo 27 de la Constitución de 1857, y de manera especial con las leyes de *Coloni-*

zación y de Baldíos, se abre la etapa de despojo más violenta que hayan sufrido las comunidades indígenas. A partir de disposiciones se facilitó la concentración de tierras que se profundizó a partir de 1894 cuando se deroga el límite de 2,500 hectáreas por persona de terrenos denunciados como baldíos. Entonces, se abre un período de especulación que se intentó detener legalmente en 1909, al suspender la denuncia de baldíos. Esta iniciativa fue promovida por la élite intelectual porfirista, los *científicos*, quienes consideraban que la propiedad comunal era arcaica para los fines de modernización económica que impulsaban en el país.²⁰

Como resultado de la Ley de Baldíos se permitió la formación de inmensos latifundios ganaderos y de plantaciones tanto en el norte como en el sur del país. En estas plantaciones incorporaban a trabajadores deportados o contratados muchas veces bajo engaño. Las comunidades indígenas del norte, principalmente los yaquis, cuyas tierras fueron declaradas baldías,²¹ los *criminales y vagos*, campesinos sin tierra, así como los mayas de Quintana Roo, entre otros, formaron los contingentes de trabajadores que sustentaron el desarrollo agrícola de Yucatán, Tabasco y Oaxaca.²²

El desarrollo de la estructura agropecuaria desde la Colonia hasta el porfiriato se caracterizó por el mantenimiento de relaciones de endeudamiento con sus trabajadores, peonaje y trabajo forzoso, relaciones sociales que para algunos poco se diferenciaban de la esclavitud.²³ Por ejemplo, en regiones como Yucatán, la producción hacendaria se sustentó de igual manera en el endeudamiento. Las comunidades mayas fueron absorbidas o se intentó que lo fueran en condiciones de trabajo muy

desventajosas; en otros estados como Chiapas, la comunidad indígena fue utilizada como reserva de trabajadores, los cuales eran *enganchados* eventualmente, aunque con un procedimiento de endeudamiento permanente, el cual obligaba al trabajador a laborar temporalmente en las haciendas pero que año con año debía regresar para saldar parte de la deuda.

Estas injusticias acumuladas durante largo tiempo se expresaron en 1910 con la revolución, la cual constituyó un movimiento social con profundas raíces agraristas. Aun cuando en la convocatoria de Francisco I. Madero se prometió restituir a los campesinos las tierras que les habían sido arrebatadas con la aplicación de la *Ley de Baldíos*, sin duda fueron las iniciativas encabezadas por Zapata y Villa, las que vieron en la reforma agraria el medio para restablecer la paz social y convivencia política en el país.

Así, en el *contrato agrario* plasmado en el artículo 27 de la Constitución de 1917, quedó establecida la necesidad del reparto agrario en favor de los campesinos y pueblos, garantizando de ese modo la permanencia de esta propiedad comunal y ejidal por medio de su carácter inembargable, inalienable e imprescriptible.

La iniciativa constitucional modificó el régimen de tenencia de la tierra, al legitimar tres tipos de propiedad: privada, ejidal y comunal,²⁴ que representaban a los tres grupos sociales, es decir pequeños y medianos empresarios, campesinos mestizos y población indígena. Sin embargo, los postulados centrales de la revolución para algunos estados del país fueron impracticables porque obligaban a una redefinición de las relaciones de poder locales.

Con todo y las particularidades regionales que asume el movimiento revolucionario, entre 1915 y 1933 la reforma agraria avanza hasta repartir un total de 11'244,817 ha, beneficiando a 947,580 ejidatarios. Sin embargo, todavía al inicio de los años treinta, quedaban sin satisfacer las demandas de tierra de miles de peones agrícolas. Así, durante el período presidencial de Lázaro Cárdenas, la reforma agraria alcanzó su momento culminante, entonces se reparte más tierra que las entregadas en 19 años de período posrevolucionario, ésto es: 18'360,344 ha que benefician a 764,888 personas.²⁵

En el período de 1940-60 la agricultura empresarial apoyada en el gasto público de infraestructura y el cultivo de productos comerciales tuvo una gran expansión que contrastó con el desarrollo de la economía campesina. En efecto, los principales factores técnicos que incidieron en el auge agrícola fueron los incrementos en el área cultivada de cerca del 3% anual, en parte como resultado de las obras de riego, los aumentos en los rendimientos por hectárea (2% anual) y la reorientación productiva hacia cultivos de mayor valor comercial.²⁶

A partir de 1965, el *milagro agrícola* y la autosuficiencia alimentaria habían llegado a su fin. El modelo de desarrollo económico que tenía como eje el proceso de industrialización, desencadenó una serie de desequilibrios y contradicciones internas que repercutieron en el estancamiento productivo y la insuficiencia de la oferta de granos básicos, mientras se privilegiaron otro tipo de cultivos principalmente forrajeros. El tipo de modernización adoptado en el marco de la *revolución verde*²⁷ provocó que sólo las unidades de producción más favorecidas por los paquetes tecnológicos incrementaran su productividad

y competitividad, beneficios que no se extendieron a la economía campesina.

La crisis y las políticas de ajuste puestas en marcha en los primeros años de los ochenta, así como la focalización de la reconversión productiva en algunas ramas, acentuaron aún más las tendencias a la diferenciación regional. Por su parte la liberalización comercial que enfrentó el sector, profundizó la desintegración y pauperización de la economía campesina.²⁸

En los años recientes se han llevado a cabo diversos programas encaminados a mejorar la situación de la población rural más desfavorecida, entre la que se encuentra la población indígena. Si bien estos no son programas exclusivos para atender las necesidades de las zonas indígenas, sus acciones han comprendido también a dichos grupos.

La segmentación del sistema agropecuario y la crítica situación de la economía campesina, dejó ver que se requería de otro tipo de políticas y de programas para mejorar la situación de la población rural, en virtud de que la Reforma Agraria y el crecimiento económico no lograron resolver los rezagos productivos ni elevar significativamente el nivel de vida del campesinado.

Durante esta década de estancamiento económico quedó en evidencia la otra faceta de la desigualdad: concentración del ingreso y de la inversión pública tanto en infraestructura como en servicios, circunstancias que explican las carencias sociales acumuladas.

Como parte del reconocimiento a esta situación, ya desde los años setenta, el gobierno mexicano reorientó su política y aumentó el gasto hacia el sector agrícola, instrumentando el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), creado en 1973 durante el período presidencial del Lic. Luis Echeverría Álvarez. El objetivo de dicho programa fue promover un proceso de desarrollo autosostenido en las comunidades rurales mediante la participación organizada de sus habitantes para generar y retener excedentes económicos, canalizarlos hacia inversiones productivas y garantizar su acceso a niveles mínimos de bienestar.²⁹

De 1973 a 1976, el PIDER trabajó con 6,063 comunidades rurales donde habitaban cuatro millones de personas; su universo de trabajo comprendía a poblaciones de 300 a 5,000 habitantes,³⁰ principalmente de Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, estos tres últimos con alta presencia indígena. En 1981 amplió su radio de acción al incorporar a 133 micro-regiones con 1,117 municipios y 7.6 millones de personas. La inversión se asignó principalmente a proyectos productivos, seguidos de apoyo en infraestructura, apertura y rehabilitación de tierras, caminos rurales, electrificación y, en menor medida, en proyectos de bienestar social.

Por su parte, en 1977 el presidente López Portillo creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), con el propósito de mejorar las condiciones productivas, incrementar el empleo y proporcionar los mínimos de bienestar a las zonas más marginadas del país, apoyándose en estrategias de cobertura regional y sectorial.³¹ El programa agrupó a 12 entidades paraestatales con

distintos niveles de cobertura, a la vez que coordinó las acciones de otras dependencias en las zonas donde debían ejecutarse programas integrados. Se cubrieron ocho regiones con cuatro mil localidades, principalmente en zonas indígenas y del semi-desierto.³²

Sin embargo, la administración pública no sólo intentó atacar los aspectos más agudos de la desigualdad derivados del deterioro de la economía campesina y de los sectores urbano populares. Con el Sistema Alimentario Mexicano (1980) se intentó superar la crisis alimentaria que padecía el país y que se expresaba como un incremento de la importación de granos básicos, situación en sí misma riesgosa para la soberanía y la seguridad nacional. El programa tenía entre sus objetivos explícitos alcanzar la autosuficiencia alimentaria en granos básicos, subsidiar el consumo de alimentos de los campesinos más pobres (principalmente de maíz, frijol, arroz y aceites comestibles) y aumentar la productividad de la agricultura en las zonas más marginadas del país.³³

Al parecer, el SAM resultó una medida insuficiente para combatir la pobreza en virtud de la falta de definición de la población objetivo, amén de que el incremento en el precio de los granos básicos (en especial el maíz) no ayudó mucho a aliviar la pobreza. Puede decirse que el SAM benefició principalmente a los grandes y medianos productores volcados al mercado interno, antes que a la economía campesina.³⁴

Los rezagos sociales acumulados, junto con los efectos de la crisis desencadenada a principios de los ochenta, incidieron de manera directa en el deterioro de las condiciones del campesi-

nado mexicano. Como una forma de contrarrestar los efectos de la crisis se da origen el 2 de diciembre de 1988 al Programa Nacional de Solidaridad en el que el presidente Carlos Salinas de Gortari, establece un conjunto de acciones inmediatas para mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, campesinas y de las colonias populares. Dicho programa busca romper el círculo vicioso que reproduce y acrecienta la pobreza. Conforme a la declaración oficial, 'la respuesta a estos grupos no podía esperar la completa recuperación económica del país, ni tampoco a que surgieran poco a poco los proyectos para incorporarse a ellos. La decisión es revertir a la brevedad los rezagos sociales más graves y crear condiciones para el mejoramiento integral basado en el trabajo productivo'.³⁵

Una parte importante de las acciones que se llevan a cabo en zonas indígenas se incluyen en otros programas de Solidaridad, entre los que destacan: el apoyo a los cafecultores, caminos rurales, electrificación, obras de agua potable, unidades médicas, tiendas de abasto, fondos de producción y municipales; así como la rehabilitación de escuelas. Otras acciones quedan comprendidas en el Programa de Apoyo a Comunidades Indígenas. Los proyectos de Solidaridad emprendidos en coordinación con el Instituto Nacional Indigenista se agrupan en cuatro áreas: desarrollo económico, bienestar social, procuración de justicia y fomento al patrimonio cultural.

Con el propósito de enfrentar el rezago económico de los grupos indígenas, en marzo de 1990 se crearon los Fondos Regionales de Solidaridad que tienen como objetivos impulsar proyectos productivos rentables que contribuyan a generar más empleos suficientemente remunerados y que fortalezcan los

procesos organizativos de las comunidades. Los fondos operan de manera descentralizada y éstos pueden ser mayores o menores en función de las características de la región, la capacidad de ejecución de las organizaciones y el conjunto de proyectos propuestos y aprobados.³⁶

Por otra parte, las fuertes heladas de 1989, combinadas con la caída de los precios internacionales del café,³⁷ afectaron drásticamente a los productores, en particular en las zonas indígenas, en virtud de que la producción del café ha sido el sustento económico de alrededor de 300 mil cafecultores, 60% de los cuales son indígenas. Por tal motivo se creó el programa Apoyo a Cafecultores dirigido por el Instituto Nacional Indigenista y orientado a productores con dos hectáreas como máximo. Los objetivos del programa son básicamente: respaldar a los productores en zonas siniestradas, impulsar la producción en áreas no afectadas, así como atender a las organizaciones regionales en sus actividades de acopio y comercialización. Para los productores afectados por las heladas, las acciones se centraron en el rejuvenecimiento y renovación de cafetales (semilleros), y la diversificación productiva, principalmente de básicos, en zonas que no son propicias para el cultivo del café.

En materia de justicia destaca el programa de Procuración de Justicia que brinda protección, defensa y asesoría a indígenas, así como la integración de brigadas de conciliación agraria para apoyar la regularización de la tenencia de la tierra, en virtud de que la diferencia cultural y la debilidad económica y social en que viven les dificulta ejercer sus derechos.³⁸

Como parte de los programas de bienestar social, el INI junto con PRONASOL, instrumentó en 1989 el *Programa de ayuda alimentaria directa a grupos de riesgo en comunidades indígenas de extrema pobreza*. Entre sus objetivos se encuentran: '...coadyuvar en la disminución de los índices de desnutrición en niños menores de seis años, mujeres embarazadas y en lactancia de comunidades indígenas de pobreza extrema; lograr el desarrollo de una infraestructura organizativa en las comunidades que les permita conocer con precisión los grupos de riesgo, los impulse a realizar acciones de producción de alimentos y los haga avanzar en el logro de la autosuficiencia alimentaria, apropiándose del programa'.³⁹

La selección de los beneficiarios se llevó a cabo mediante los siguientes criterios: 1) comunidades atendidas por el INI; 2) zonas de desastre; 3) comunidades sin servicios institucionales. La cobertura del programa era de 206 comunidades pertenecientes a nueve estados atendidas por 31 Centros Coordinadores. El perfil de las comunidades escogidas es que tuvieran una población de entre 500 y 1,000 habitantes para contemplar al menos una muestra de 20,000 personas con factor de riesgo. El aporte alimentario del programa sería de 25% de las necesidades calóricas requeridas mediante alimentos adquiridos en los mercados locales y distribuidos mensualmente. Hasta la fecha no se han publicado los resultados del programa pero al parecer no son muy alentadores. Las observaciones de algunos especialistas se refieren a que la distribución desigual de los alimentos al interior de la familia no es tomada en cuenta, ya que ésta privilegia en primera instancia al marido y los hijos varones y posteriormente a la mujer y a las hijas, de esta forma no se propone estrategia alguna para asegurar que los ali-

mentos lleguen a las personas clasificadas como de riesgo, además de que la temporalidad del programa se considera insuficiente para el logro de beneficios en la población objetivo que sean perdurables y observables a largo plazo.

Como puede verse, la desigualdad social establecida en relación con los pueblos indios se gestó durante la colonia y, en la medida, en que han padecido marginación social y discriminación étnica, resulta necesario encarar en nuevos términos las raíces sociales, económicas y culturales de su exclusión, a fin de avanzar en la construcción de una sociedad democrática en la que los diversos grupos socioculturales de nuestro país puedan establecer relaciones de igualdad y de respeto mutuo.

3.3. Tipología de municipios con población indígena

La variedad de culturas y grupos étnicos en nuestro país, sobrepasa la noción que se tiene de ellos a través de la información censal. Si en general, para analizar grupos sociales heterogéneos, las fuentes de información siempre presentan limitaciones, al tratar con un universo como es el que aquí nos ocupa las dificultades son aún más evidentes. Entre ellas destaca que el criterio lingüístico adoptado para estimar a la población indígena, no es suficiente para mostrar la diversidad y características de cada etnia, pues existen indígenas que han perdido el uso de la lengua pero asumen su identidad a una etnia particular, o bien que por herencia participan de la misma forma de vida y patrimonio cultural.

Por otra parte, no obstante que las técnicas censales han mejorado notablemente en los últimos tiempos y se ha ampliado su cobertura, se mantiene cierto margen de subestimación, porque

en muchos casos existe reticencia de los entrevistados a manifestar el dominio de la lengua indígena por temor a la discriminación racial, situación que dificulta identificar a los hablantes.

Pese a estos problemas, el Censo sigue siendo la fuente de información más confiable para conocer su situación a nivel nacional. Como se señaló en el capítulo 1, esta investigación usa la información censal y el criterio lingüístico en la medida en que el objetivo es indagar la condición de marginación de la población indígena, no estimar su número o la variedad de sus culturas.

Según el XI Censo General de Población y Vivienda, la población indígena del país asciende a 6'411,972 personas; 3'197,078 hombres y 3'214,894 mujeres que representan el 7.9% del total nacional. Ahí se contemplan a las personas de cinco años o más que hablan alguna lengua indígena (5'282,347 personas), y por primera vez en censo alguno, se incluyó a la población menor de cuatro años que habita en hogares cuyo jefe de familia habla alguna lengua indígena, (1'129,625 niños).⁴⁰

Los hablantes de lenguas indígenas en México detectados en el Censo, preservan 68 lenguas con variaciones dialectales importantes, derivadas de troncos lingüísticos comunes como el macro-mayense y el yuto-azteca. Por su número de hablantes las lenguas principales son el náhuatl con 1'457,161 (22.7% de los hablantes de lengua indígena) y cuyos asentamientos más importantes se localizan en los estados de Hidalgo, Puebla, Veracruz, Guerrero y San Luis Potosí; le sigue el maya con 860,897 (13.5%) cuyos grupos más representativos se ubican en la península de Yucatán. El mixteco, zapoteco y otomí, cu-

ya importancia numérica disminuye notablemente respecto a los dos primeros, representan el 7.2%, 7.0% y 5.4% del total de hablantes en lengua indígena, respectivamente.

A partir de la información del Censo de 1990, se aplicó el método de Dalenius⁴¹ a la población indígena tomando como base el porcentaje que ésta representa en relación al total de población de cada municipio, dando como resultado la siguiente categorización:

- *Municipios indígenas.* Son aquéllos que tienen un porcentaje de población india que va de 70 a 100%. En este rango se localizan 390 municipios del país;
- *Municipios con alta concentración de población indígena.* Con una densidad de población indígena del 40 al 69.9%, en la que se ubican 171 municipios. Estos municipios, aunque presentan menos porcentaje de población indígena, en términos absolutos ésta sigue siendo significativa, además de que en este grupo se ubica gran parte de la población que sin haber declarado hablar alguna lengua, por razones de parentesco o por ser parte integrante de comunidades indígenas, podemos catalogarlos aun como poblaciones indígenas importantes;
- *Municipios con baja concentración de población indígena.* Son aquellos que tienen un porcentaje menor al 40% de población indígena por lo que no se contemplan en este análisis. Sin embargo, cabe mencionar que en el rango de 10 a 39.9%, se localizan 267 y en el de 0 a 9.9%, 1575 municipios⁴².

Como ya se ha señalado, el problema de la desigualdad social en nuestro país es un fenómeno complejo con manifestaciones diversas y su análisis requiere no sólo contemplar las diferencias de clase y/o estratos sociales sino que es necesario incorporar en su estudio la variable étnica, ya que la pluralidad y la diversidad cultural de nuestro país ha encarnado formas históricas de desigualdad, pobreza y exclusión social, que no pueden ser soslayadas hoy en día y que serán descritas a continuación.

3.4 Características de la marginación en municipios indígenas

En los 390 municipios considerados *indígenas* habitan 2'860,641 personas que representan el 44.6% de la población indígena del país; la cual se encuentra dispersa en una superficie de 106,183.47 km². Dicho territorio indígena es un poco mayor al estado de Oaxaca que tiene como superficie 95,364 km². Esta población habita generalmente en *regiones de refugio*, caracterizadas por ser zonas geográficas de escaso desarrollo socio-económico, gran dispersión de población con enormes rezagos sociales y deficientes vías de comunicación. Son zonas generalmente accidentadas, predominantemente montañosas que ofrecen difíciles condiciones para una explotación económica redituable. Estas se han convertido frecuentemente en enclaves que sólo ocupan los indios. La mayor parte de estos municipios se localizan en las regiones de los Altos y Norte del estado de Chiapas; en la Sierra Norte de Puebla; en la zona de la Montaña de Guerrero; en la región henequenera de Yucatán y parte de Campeche; en la Sierra de Veracruz; en el Valle del Mezquital en el estado de Hidalgo; en el altiplano de San Luis Potosí; en el norte de Nayarit y sur de Durango y en prácticamente todas las regiones del estado de Oaxaca. La civilización mesoamericana vive por lo general de espaldas al mar;

es más de ríos, valles húmedos y serranías, aunque también se ha adaptado a condiciones semidesérticas. Según el IMM, 361 municipios indígenas se encuentran en las categorías de alta y muy alta marginación (92.56%), en tanto que 26 se ubican en la categoría de marginación media (6.66%), en la de baja, únicamente tres municipios (0.76%) y en la de muy baja no se encuentra ningún municipio (ver cuadro N° 1).

Como se ha señalado, la educación es un indicador fundamental para evaluar los niveles de bienestar de la población. En el caso de estos municipios, las privaciones en materia educativa son considerables, pues el 43.33% de las personas mayores de 15 años es analfabeta; se trata de un porcentaje muy alto si se observa que a nivel nacional es de 12.44%. Por otra parte, el 72.59% de las personas de 15 años y más no terminaron la primaria, en tanto que el porcentaje nacional es de 36.95% (ver cuadro 2). Otra característica importante de la condición marginal de estos municipios es el bajo nivel de ingresos de su población ocupada: el 86.73% obtiene un ingreso de hasta dos salarios mínimos, hecho que adicionalmente estaría indicando que la población subsiste ante todo de la agricultura de autoconsumo, el comercio de artesanías, la recolección o el pago en especie por la realización de algún trabajo.

En efecto, las regiones indígenas de los Altos y Norte del estado de Chiapas así como las que se localizan en la sierra Norte de Puebla y las sierras de Guerrero y Veracruz, pese a sus diferencias lingüísticas y culturales, tienen por característica ser poblaciones que se dedican, en su mayoría, a la producción agrícola de autoconsumo, y en menor medida, al cultivo de algunos productos comerciales como el café, la caña de azúcar,

Cuadro N° 1
Población indígena, municipios y grados de marginación, 1990.

Rangos de población indígena	N° de municipios	Población total	Población indígena	Grado de Marginación				
				Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
De 70 a 100%	390	3'285,738	2'860,641	202	159	26	3	0
De 40 a 69.9%	171	2'364,934	1'295,912	49	86	25	10	1
De 10 a 39.9%	267	5'805,422	1'263,084	30	143	45	47	2
De 0 a 9.9%	1,575	69'604,593	992,335	60	424	366	595	129

Fuente: estimaciones propias realizadas con base en INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, Aguascalientes, 1992; CONAPO. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990*, México, CONAPO-CNA, 1993.

etcétera. Sin embargo, la cantidad y la calidad de la tierra con la que cuentan los campesinos es insuficiente para mantener a una familia promedio. En un estudio realizado por CONAPO en comunidades tzotziles y tzeltales se observó que el 74% de las unidades domésticas entrevistadas se encuentran, según la tipología de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en condiciones de infrasubsistencia alimentaria,⁴³ es decir que son unidades con tierra menor a cuatro hectáreas de temporal, insuficientes para cubrir sus necesidades de consumo básico, situación semejante es la de los totonacas de la sierra de Veracruz y Puebla y seguramente no difiere mucho de las condiciones en que se encuentran los indios en las otras regiones mencionadas. En virtud de tal realidad, la emigración temporal o definitiva a centros urbanos así como el mantenimiento y recreación de las redes de solidaridad y reciprocidad tanto familiar como vecinal, son fundamentales para comprender las estrategias de sobrevivencia de los marginados indígenas de nuestro país.

Las carencias más palpables se reflejan en los indicadores referidos a los servicios básicos de la vivienda. En los municipios indígenas, el 72.53% de la población habita en viviendas con piso de tierra y el 62.59% de la población ocupa viviendas sin drenaje ni excusado (véase cuadro 2). Como se sabe, las exclusiones de la población en estos indicadores juegan un papel importante en la creación de condiciones que favorecen la propagación de enfermedades tanto respiratorias como gastrointestinales que son frecuentes en las comunidades.

Por otra parte, el 47.67% no cuenta con electricidad y el 53.68% no dispone de agua entubada. Las fuentes de agua más cercanas a estas poblaciones son ríos, pozos y lagunas, que en muchas ocasiones, están altamente contaminadas o, en su defecto, cuentan para la captación de agua pluvial con *ollas de agua* o depósitos rústicos sin el debido mantenimiento y sin las medidas de higiene adecuadas. Como se observa, las condiciones de vida que ofrecen estos municipios están muy por debajo de los promedios

nacionales, pues la población que habita en viviendas con piso de tierra es el 20.92%; sin drenaje ni excusado el 21.47%; el 12.99% sin electricidad y el 20.92% sin agua entubada.

El costo para la obtención de estos servicios resulta sumamente oneroso debido, principalmente, al bajo nivel adquisitivo y a la lejanía y dispersión de estas poblaciones. Aun cuando estos servicios han llegado a algunas comunidades, su pago y costo de mantenimiento resulta, generalmente inaccesible, como sucede en el caso de la electrificación de viviendas en comunidades de los Altos de Chiapas, sierra de Veracruz y en la zona Tarahumara donde se cobran cuotas de alrededor de 30 nuevos pesos bimensuales por tener un solo foco en la casa. Debido a ello, en ocasiones han optado por no hacer uso de los servicios. De este modo, el problema no se restringe exclusivamente a la necesidad de distribuir de manera más equitativa los servicios y sí a que la gente pueda disponer de ciertas condiciones, tanto de nivel adquisitivo, de educación, etcétera, para que puedan dar mantenimiento y sostener los servicios una vez que disponga de ellos.

3.5 Características de la marginación en municipios con alta concentración de población indígena (MACIN).

En los 171 municipios con alta concentración de población indígena viven 1,295,912 personas que representan el 20.21% de la población indígena de todo el país, están localizados en una extensión de 98,067.56 km², equivalente al 5.0% del territorio nacional. La superficie que ocupan los municipios indígenas y los MACIN considerados se extienden en 204,251.03 km², territorio similar al mayor estado del país, Chihuahua: 247,087 km² (véase cuadro N° 2 del anexo estadístico).⁴⁴

Las características de estos municipios son semejantes a las señaladas en el grupo anterior, pues las zonas donde se localizan son las mismas, aun cuando se añaden otras que se ubican en la Sierra Tarahumara del estado de Chihuahua; la región lacustre del estado de Michoacán y en menor medida los estados de Jalisco, San Luis Potosí, Querétaro y México (véase mapa N° 21). Aun cuando el espacio indio se ha fragmentado como consecuencia de la expropiación de las tierras, de las políticas de división administrativa del territorio, del crecimiento de ciudades y la necesidad de migrar de sus lugares de origen, además del incremento de las vías de comunicación y la construcción de grandes obras públicas en ciertas zonas, persiste la continuidad de su territorio como entre los mayas de la península de Yucatán. Otros pueblos, en cambio, se han convertido en refugios dentro de su propio espacio, ocupado ahora por el México no indio.

La exclusión de los beneficios del desarrollo en los MACIN es también significativa, ya que 135 de ellos se ubican en las categorías de muy alta y alta marginación, 78.94%; en tanto que 25 municipios en la de media, 14.61%; en la de baja, 10 municipios, 5.84%; y, sólo un municipio con muy baja marginación, 0.58%. Al comparar la situación de estas poblaciones con las de los municipios indígenas no varía mucho. En éstas prevalecen las mismas condiciones de exclusión social a los servicios básicos, aunque disminuye en promedio en cada uno de los indicadores en 10 puntos porcentuales, a excepción de la población que carece de agua entubada, cuyo porcentaje de déficit aumenta ligeramente: del 53.68% sube a 54.55% y de la población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos disminuye del 86.73% a 81.54%.

Cuadro No.2
Población nacional e indígena según indicadores de marginación, 1990.

Rangos de población indígena	Población indígena	% de población analfabeta mayor de 15 años	% de población sin primaria completa mayor de 15 años	% de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado	% de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% de ocupantes en viviendas sin agua embotada	% de viviendas con hacinamiento	% de ocupantes en viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos de 5000 habitantes	% de población ocupada con ingreso hasta 2 salarios mínimos
Nacional	6'411,972	12.44	36.95	21.47	12.99	20.92	57.09	20.92	34.38	63.22
70 a 100%	2'860,641	43.33	72.59	62.59	47.67	53.68	78.44	72.53	86.92	86.73
40 a 69.9%	1'295,912	32.80	65.63	52.88	40.09	54.55	74.33	57.22	80.42	81.54
10 a 39.9%	1'263,084	20.78	50.41	37.12	22.47	35.53	66.96	38.35	57.38	72.60
0 a 9.9%	992,335	9.92	33.63	17.16	9.64	17.11	55.64	15.80	28.44	61.08

Fuente: estimaciones propias realizadas con base en INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, Aguascalientes, 1992; CONAPO, *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990*, México, CONAPO-CNA, 1993.

3.6. Dimensiones de la marginación indígena³⁵

3.6.1 Educación

Dentro de las estrategias alternativas de desarrollo que en la actualidad se discuten en México, la educación ocupa un papel privilegiado. En particular, la atención a la población adulta es vista como requisito indispensable para enfrentar los retos educativos que la modernización productiva plantea, así como una vía para mejorar la calidad de vida de la población actual y de las generaciones venideras.

El interés por integrar la educación para adultos a las políticas públicas, surgió después de 1940 con esfuerzos aislados que poco fructificaron. En la década de los setenta cobra mayor importancia y se extiende la cobertura a sectores marginados que hasta los cincuenta habían sido atendidos sólo de manera superficial: población de migrantes del campo a la ciudad, asalariados sin vivienda o desempleados a las márgenes de la ciu-

dad y en cordones de miseria, así como a campesinos indígenas.³⁶

3.6.1.1 Analfabetismo

La marginación y los rezagos educativos en la población indígena son evidentes. Un primer indicador lo constituye el analfabetismo. Según los datos para 1990 sobre la población indígena mayor de 15 años³⁷, resulta que el 40.74% es analfabeta, mientras que a nivel nacional es de 12.44%, (véase cuadro N° 1 del anexo estadístico). Si comparamos la información entre la población indígena de 15-44 años y aquella mayor de 45 años, el 53.55% (838,042) de analfabetas se localizan en el primer grupo de edad, como puede observarse el analfabetismo indígena tiene una composición más o menos homogénea entre ambos grupos de edad. En su interior, los rezagos se distribuyen de la siguiente manera: en el grupo de 35 a 44 años con el 20.22%, sigue el grupo de 25 a 34 con 18.24% y finalmente, el grupo

más joven de 15 a 24 con 15.09%.⁴⁸ Lo que cabe aquí resaltar es que la mayor parte de estas personas son padres de familia y se corre el riesgo de que en buena medida, ellos reproduzcan la misma condición de analfabetas al interior de sus hogares. Por su parte, la población indígena analfabeta mayor de 45 años representa el 46.46% (726,820), en tanto que el porcentaje de analfabetas a nivel nacional es del 54.44%. Por experiencia del INEA, esta población es la que mayor resistencia ofrece a los programas de alfabetización, ya que a su edad no le encuentran sentido aprender a leer y a escribir.

La información sobre los resultados de los programas de alfabetización de adultos indígenas se encuentra disponible a partir de 1984 y el INEA atiende hasta la fecha 34 lenguas autóctonas. Los logros obtenidos en el período de dicho año a 1990 son de 125,167 alfabetizados.⁴⁹ Si se considera que el rezago en analfabetismo indígena para 1990 era de 1'564,862, al ritmo en que se ha podido alfabetizar se requerirá de aproximadamente 75 años para abatir el rezago mostrado.

La alfabetización de la población indígena se lleva a cabo, en primera instancia, en lengua materna para posteriormente dedicarse por completo a la enseñanza en castellano. El aprendizaje inicial se enfrenta a la dificultad de carecer casi por completo de materiales educativos y de recursos culturales en lengua materna (como periódicos comunitarios, señalización bilingüe en lengua indígena y castellano) que faciliten el reforzamiento del conocimiento adquirido en la vida cotidiana de las comunidades indígenas, por lo que los libros utilizados durante el curso se convierten en, prácticamente, los únicos a los que se tiene acceso en lengua indígena.

La educación de adultos en comunidades indígenas padece problemas diversos que van desde la falta de interés por parte de las autoridades para impulsar debidamente la educación de adultos, lo cual se refleja desde la insuficiencia de recursos financieros que la potencien y fortalezcan, hasta en la dificultad de ofrecer los servicios educativos debido a la dispersión de la población indígena. Asimismo, inciden la baja calidad del servicio y las reducidas compensaciones económicas que reciben los *educadores solidarios*, lo cual deriva en la falta de estímulo, inasistencia y no continuidad en los cursos.⁵⁰

Los *educadores solidarios*, por lo general son estudiantes de preparatoria, secundaria o primaria. La capacitación que reciben, por lo general, es impartida por personal sin experiencia directa en el campo con deficiencias pedagógicas y con dificultades para adecuar los contenidos educativos a las necesidades de la vida concreta de los adultos de distintas regiones, para así propiciar aprendizajes significativos social e individualmente. También es conveniente señalar que los materiales educativos no son suficientes y en ocasiones no se apegan a la realidad étnica a la que se dirigen, lo cual trae como consecuencia que los indígenas reciban una educación que poco los beneficia y al cabo de cierto tiempo, el aprendizaje logrado se olvida, ocasionando que de entrada se inserten en un mercado de trabajo cada vez más exigente, en condiciones de desventaja y con nulas posibilidades de competitividad. De este modo, los adultos indígenas exigen cada vez más que el proceso educativo les permita resolver sus necesidades presentes. Ya no se valora la sola alfabetización sin referentes de transformación concreta de sus condiciones de vida, proceso que resulta hoy en día difícil de concretar.

En síntesis, el conjunto de problemas señalados indican que la vinculación entre alfabetización, enseñanza básica y capacitación para el trabajo debiera considerarse como punto de partida indispensable para adecuarse al medio y necesidades de las etnias. Es necesario integrar los programas educativos con estrategias tecnológicas y culturales de apoyo a las labores agropecuarias, servicios de enfermería y atención a la salud; creación y fomento de agroindustrias, etcétera.

Al relacionar los rezagos de analfabetismo y marginación en los municipios indígenas (MIN), resulta que el 20.25% (79 municipios) de este segmento confluyen en el estrato de muy alto rezago en el indicador y muy alta marginación municipal. En el límite inferior del intervalo se ubica el municipio de San Francisco Ozoltepec en el estado de Oaxaca con el 54.89% de analfabetas, y en el superior Tehuipango, del estado de Veracruz, que asciende al 86.07%.

Los municipios indígenas con muy alto rezago y muy alta marginación (véase cuadro N° 3 del anexo estadístico) son 12 del estado de Chiapas, 35 de Oaxaca, 13 de Veracruz, y de Puebla y Guerrero 11 y ocho, respectivamente. En este rango de población indígena ningún municipio se ubica en la categoría de muy baja marginación, aunque destaca el municipio de Ticul, Yucatán, por presentar baja marginación y muy bajo déficit en analfabetismo. El hecho es relevante porque Yucatán es el estado con mayor proporción de población indígena del país pero con una distribución heterogénea de analfabetismo, dado que pueden encontrarse altas incidencias de población analfabeta con municipios de analfabetismo muy bajo.⁵¹

Por otra parte, existen tres municipios del estado de Oaxaca con muy alta marginación y muy bajo déficit en analfabetismo. Se trata de una situación que conviene revisar porque se supondría una relación distinta entre rezagos, marginación y población indígena. Aun cuando en términos absolutos la población de estos municipios puede considerarse poco relevante, San Juan Tamazola con 3,500 personas; Santo Domingo Nuxaa 3,167, ambos pertenecientes a la región mixteca, y San Pedro Yaneri, a la Sierra Norte, con sólo 926 personas. La mayoría de la población ocupada en estos municipios se dedica a las actividades del sector primario y, a excepción del indicador de analfabetismo, en todos los demás indicadores se observan rezagos en promedio por arriba del 60%.

En los *MACIN*, el 19.30% (33) municipios muestran muy alto rezago en analfabetismo y muy alta marginación. En el límite inferior de muy alto analfabetismo se localiza el municipio de Santa María Zaniza (Oaxaca), con 43.45% y, en el superior, también de Oaxaca, San Miguel Santa Flor con el 69.59%, ambos con una población menor a los 2,000 habitantes. En general de los municipios con alta concentración de población indígena, que presentan muy alto déficit por analfabetismo y muy alta marginación 14 pertenecen a Oaxaca, cuatro a Hidalgo, cinco a Guerrero; de los estados de Puebla y Chiapas 3 municipios, y un municipio en los estados de Chihuahua y Durango (véase cuadro N° 3A del anexo estadístico). A su vez resalta que sólo un municipio se localiza en el estrato de baja marginación y muy bajo rezago en el indicador: El Espinal, Oaxaca, con una población de 7,710 personas y cuyas principales actividades económicas se refieren a servicios comunales y sociales, a la educación, la agricultura y trabajos

de extracción de petróleo en la refinería de Salina Cruz. El Espinal colinda con Juchitán y San Pedro Comitancillo, municipios que se caracterizan también por su baja marginación, conformando una micro-región de características de desarrollo similar. Por otra parte, existe un municipio, San Miguel Piedras, Oaxaca, con muy alta marginación, que presenta muy bajo rezago en analfabetismo, aunque su población absoluta es también escasa: 1,307 personas (véase mapa N° 22).

Pese a estas excepciones, puede decirse que las regiones con niveles de analfabetismo alto, están principalmente en la zona centro y sur del país, comprendiendo el ecosistema de mesoamérica prehispánica,⁵² la región de la Sierra Madre Occidental a la altura del sur de Chihuahua y Sonora y la zona nordeste de Sinaloa, para prolongarse al sur de Durango y al norte de Nayarit.

Como puede verse, las regiones con mayor analfabetismo son aquellas que se caracterizan por su accidentado relieve que determinan la escasez de tierras fértiles y cultivables donde, desde la Colonia se ha obligado a asentarse los principales grupos indígenas. A estos factores se agregan otros más recientes, vinculados a formas particulares de sistemas políticos y la dominación microrregional de tipo caciquil, la presión demográfica, y la escasez de vías de comunicación, conjunto de factores que interrelacionados configuran lo que podría denominarse el *círculo vicioso de la marginación*.

3.6.1.2 Instrucción básica

En cuanto al nivel de instrucción básica para los mayores de 15 años se observa que la población con primaria incompleta resulta ser del 72.99% (2,803,667)⁵³ y de ésta, el 53.22% no

tenía instrucción alguna. Se trata de un porcentaje elevado en sí mismo y sobre todo si se le compara con el promedio nacional que es de 36.95% para aquellos sin primaria completa, y el 13.92%, no tiene algún grado aprobado de primaria. Esta privación es semejante a la vivida por la población mayor de 15 años en la década de los setenta a nivel nacional, es decir que comparativamente los indígenas mantenían en 1990 un rezago de 20 años. Otro aspecto que señala de igual manera la situación crítica de los rezagos educativos es el hecho de que el 23.34% de la población adulta indígena es analfabeta funcional⁵⁴ (896,490 personas), en el sentido de que no cuentan al término de su escolarización con la capacidad de leer y escribir y para realizar cálculos elementales. A esta deficiencia en la formación de habilidades básicas se suma la discrepancia entre las necesidades de desarrollo dentro de las comunidades y el sistema educativo indígena (véase cuadro N° 3).

Una realidad permanente y problemática en el contexto indígena, son los bajos niveles de aprovechamiento escolar,⁵⁵ ya que aun cuando los adultos tienen acceso y logran permanecer dentro del sistema, las agudas carencias en el medio, la irregular permanencia de los educadores, las propias necesidades locales de los educandos, las bajas exigencias de calificación que tradicionalmente han caracterizado al mercado de trabajo agrícola, merman el aprovechamiento, agudizando las diferencias con respecto a otras regiones, principalmente urbanas, cuyas oportunidades para obtener un mejor nivel de instrucción son mayores.

El rezago sin primaria completa en los municipios indígenas es de 72.59%.⁵⁶ De estos, 89 municipios tienen muy alta marginación y muy alta exclusión en el indicador (véase anexo esta-

Cuadro N° 3
Déficit educacional a nivel nacional y en población indígena, 1990.

Población	Población de 15 años y más	Sin primaria completa	Porcentaje
Nacional	48,596,781	17,956,524	36.95
Indígena	3,841,070	2,803,667	72.99

Fuente: estimaciones propias realizadas con base en INEGI. *Hablantes de Lengua Indígena. XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, Aguascalientes, INEGI, 1993; e, INEGI. *Características Educativas. XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, Aguascalientes, INEGI, 1993.

dístico, cuadro N° 4). 43 se localizan en el estado de Oaxaca, 14 en Veracruz, 13 en Chiapas, en Puebla 11, en Guerrero cinco, en Yucatán dos y en Nayarit un municipio. En el límite inferior del intervalo de muy alto rezago educativo se encuentra Santa Catarina Tlaltémpam, Puebla, con 82.23%, y en el límite superior San Francisco Ozoltepec, Oaxaca, con 98.55%. De muy bajo rezago sin primaria completa y muy alta marginación son: San Miguel Chieahua y Santo Domingo Nuxaa, ambos de Oaxaca; este último mostró las mismas características de bajo rezago en analfabetismo que sin primaria completa, aunque es mayor en éste (55.41%),

En los municipios con alta concentración de población indígena, disminuye el número de los que se encuentran en el estrato de muy alta marginación y muy alto rezago (34), pues representan el 19.88%. Comparativamente con la situación de los municipios indígenas, cambia poco la localización; se identifica una mayor dispersión de los rezagos en los mismos estados; a

excepción de Yucatán y Chihuahua, y se incorporan tres municipios del estado de Hidalgo, uno de Durango y Jalisco y de San Luis Potosí, dos. De igual manera que con el indicador de analfabetismo, la mayor concentración de rezagos a nivel municipal se da en Oaxaca, situación que prevalece en prácticamente todos los indicadores (véase cuadro N° 4A del anexo estadístico). En el límite inferior a casi 20 puntos de distancia se localiza San Pedro Tidaá con 74.04% y en el límite superior, Santa Cruz Zenzontepec con 93.24%. Por otra parte, no existen municipios ubicados en la categoría de muy alta marginación y muy bajo rezago (véase mapa N° 23).

Como se sabe, la educación es considerada como un medio de movilidad social y de progreso que es percibida como posibilidad a alcanzar fuera de su comunidad. Así, la escolarización en el medio indígena, en el mejor de los casos, se ha convertido en un factor más que favorece la emigración.

El sistema educativo básico no ha podido resolver el problema de los que se encuentran en extrema pobreza, como es el caso de la mayoría de los grupos indígenas del país, a los que se les presenta la disyuntiva entre sobrevivir o estudiar. Bajo estas condiciones se explica que el promedio de escolaridad de la población indígena sea de 3^o de primaria siendo funcionalmente analfabetas, en tanto que niños de otros sectores sociales tienen la facilidad de continuar sus estudios sin preocuparse por la sobrevivencia hasta alcanzar niveles superiores. De este modo, se acentúan las diferencias existentes por estratos sociales, dejándolos al margen de cualquier posibilidad de competencia.

3.6.2 La Vivienda indígena

La vivienda es un espacio de socialización, un indicador del nivel de desarrollo y una expresión de la cultura de los pueblos. En su construcción son tomados en cuenta factores de diversa índole como las condiciones socioeconómicas, las condiciones naturales del hábitat, los factores sociorreligiosos, y el status de la familia al interior de la comunidad. La cosmovisión de cada sociedad influye en la particular forma, orientación y distribución de las partes que componen el hogar. En algunos grupos étnicos la construcción es considerada un adoratorio doméstico (*vr. gr.* otomíes, matlatzincas)⁵⁷ denominada *Teopan-zintle*; en otros, lo es el baño de vapor o *temazcal*, que tiene funciones de purificación corporal y espiritual, ambas son manifestaciones culturales y religiosas.

Entre los totonacas, los lugares sagrados por excelencia son la casa, el temazcal y el altar, los cuales son construidos en forma rectangular, que es como ellos conciben al universo. Sus cuatro ángulos expresan los cuatro puntos cardinales del mundo

que están representados a su vez por cuatro santos católicos, así el techo es la bóveda celeste con sus constelaciones.⁵⁸ La orientación de la casa no se debe al azar. La puerta principal se dirige al este, por donde sale el sol, la luz, región de la creación, dominio de los dioses y donde son modeladas las almas de los niños por las diosas madres. A diferencia del oeste, que es el reino de los muertos y del más allá.⁵⁹

Hasta la fecha en muchos lugares la casa nueva es consagrada antes de ocuparla. La ceremonia celebrada articula el conjunto de potencias sobrenaturales que rigen el universo que ésta reproduce. La familia reza y se le implora a la tierra, ofreciéndole alcohol y se riega sangre de animales. Se *siembra* un pollo bajo el umbral de la puerta o, si se tiene *paga*, un pollo en cada ángulo de la casa. Las ofrendas se destinan al Dueño de la tierra y se le ruega para que no haga caer la casa y no lleguen enfermedades a sus habitantes.⁶⁰

De este modo se muestran los diferentes aspectos simbólico culturales que intervienen en el significado y construcción de la casa indígena, se puede decir que todo lo concerniente al levantamiento de la vivienda, desde el principio hasta el final, significa no sólo trabajo sino también la expresión ceremonial de características sociorreligiosas mediante las cuales se estrechan lazos entre la naturaleza y el hombre mismo. Es así que la vivienda, entendida como lugar de recogimiento, de convivencia y protección; donde la familia pasa la mayor parte de la vida, debe tener su correspondencia en el acceso a una vivienda digna, lo que constituirá uno de los elementos de máxima prioridad en general, y en particular en comunidades indígenas, por su repercusión en la calidad de vida de su población.

De este modo, no sólo deberá resolverse la demanda efectiva de vivienda sino también los requerimientos indispensables para proporcionar bienestar a sus ocupantes; en términos de su adecuación para la salud y en concordancia con su contexto cultural y medio ambiental. En este sentido, el crecimiento de la población indígena, la distribución geográfica de la misma, sus niveles de empleo e ingreso, la cantidad de servicios de infraestructura son sólo algunos factores que condicionan la disponibilidad y características de las viviendas. A la vez que estos factores no pueden dissociarse de otros satisfactores sociales, como la alimentación, la educación y la salud. Asimismo, es importante señalar la importancia que tiene el aspecto económico en el acceso a la vivienda. En el caso de las familias indígenas el nivel de ingresos es mínimo pues el 22.13% no percibe ingreso alguno y el 64.8% obtiene hasta dos salarios mínimos, razón por la que les resulta sumamente difícil y oneroso acceder o mantener de manera adecuada la vivienda.

Hoy en día la influencia de la modernidad es cada vez más palpable en la comunidades indígenas y campesinas. Los materiales que más se utilizan para la construcción son los fabricados que se compran en la tienda más cercana; esto se debe a que en ocasiones son más económicos que los materiales tradicionales, además de que son los que se utilizan en la sociedad mestiza y para muchos indígenas emplearlos significa *ascender de status* y negar hasta cierto punto su condición como indios, pues ya tienen su casa de *material* como los mestizos; también ha influido que son los materiales que los programas de gobierno promueven y llevan a las comunidades, aun cuando algunas veces no se adaptan a las condiciones climatológicas de las zonas de interés.

3.6.2.1 Condiciones de la vivienda

Existen 8,366,727 ocupantes en viviendas particulares cuyo jefe o cónyuge habla lengua indígena,⁶¹ con un promedio de 5.4 habitantes por vivienda. La mayoría, 4,757,138 personas, viven en casas con piso de tierra que representan el 56.85% y le sigue en orden de importancia las viviendas con piso de cemento, con el 35.17%. En relación a los tipos de techos más utilizados se observa que con el 23.12% son de láminas de asbesto o metálicas, siguiéndole el tabique o concreto (19.7%) y los techos de tejamanil, palma o madera (19.01%). Como puede apreciarse, las diferencias porcentuales son bajas aunque llama la atención que las láminas ocupen el primer lugar. Esto puede ser explicado en virtud de que son materiales, en ocasiones, más económicos y fáciles de colocar, y son los que el gobierno promueve dentro de las comunidades. Los materiales predominantes en paredes son el tabique, ladrillo, block, piedra o cemento con un 37.57%; el 23.18% son de madera (1'939,647) y los de adobe ocupan el 16.59% (1'388,106).

Si se consideran sólo las viviendas con piso de tierra, la utilización de otro tipo de materiales que componen ese tipo de vivienda se ha asociado con la marginación y la pobreza pues, en algunos casos, crean un ambiente propicio para la reproducción de enfermedades gastrointestinales y un ambiente insalubre para la familia. En mayor medida, se emplean paredes de madera (en un 34.81%); seguidas en un 20.25% (963,046 ocupantes en viviendas particulares) por las de adobe y en menor medida por las paredes de bajareque.⁶² Los techos que se utilizan en este tipo de viviendas son de materiales naturales como la palma, tejamanil o madera (27.65%) cuya durabilidad es menor que

los techos de otros materiales, sobre todo los dos primeros, pero que con mantenimiento adecuado puede ser muy útil sobre todo en las zonas cálidas. En segundo lugar se emplean las láminas de cartón (24.0%) que se deterioran con facilidad; en tercer lugar se encuentran las láminas de asbesto o metálicas (21.72%), que en los últimos tiempos se ha ampliado su distribución y compra, y en último lugar se encuentran las viviendas con piso de tierra, pero con techos de losa de concreto, tabique o ladrillo con el 2.92% (138,900 viviendas). Estos materiales más bien se asocian a viviendas con características diferentes, de tipo *occidental*, en las que prevalece el piso de cemento o firme y que además requiere de mayores recursos económicos para construirla.

Al analizar la información a nivel municipal resulta que el 42.05% (164) de los municipios considerados como indígenas se encuentra en la categoría de muy alto rezago sin piso de tierra y muy alta marginación (véase cuadro N° 9 del anexo estadístico). En el límite superior de los municipios indígenas se localiza Santa Cruz Xitla con el 80.83% y San Juan Petlapa de Oaxaca con el 100% de déficit. La ubicación de los municipios que presentan estas características sigue siendo la misma que en los demás indicadores: La mayor parte de ellos se encuentran en Oaxaca con un total de 88 que representan casi la mitad del total de municipios en dicha condición; después le sigue Chiapas con 23; en Veracruz 22; 16 en Puebla y en Guerrero 11 hasta llegar a Hidalgo y Nayarit con sólo un municipio.

En los municipios con alta concentración de población indígena, aquellos que tienen muy alta marginación y muy alto rezago, sin piso de tierra, disminuyen significativamente su parti-

cipación pues representan el 23.39%, con 40 municipios distribuidos la mayor parte en Oaxaca (20); Guerrero (cinco) y Chiapas (tres), los demás se ubican en los mismos estados que en el rango anterior sumándose a ellos, Aquismón, Santa Catarina y San Martín Chachicauitla de San Luis Potosí y de Jalisco el municipio de Mezquitic (véase cuadro 9A del anexo estadístico). En el límite superior se localizan dos municipios de Oaxaca, Santos Reyes Nopala (70.94%) y San Miguel Piedras (99.31%) (véase mapa N° 28).

Si bien es cierto que la diversidad del territorio es un factor que influye en la distribución de la vivienda y de los servicios de infraestructura, también lo es que el hacinamiento, el deterioro y la escasa dotación de los servicios son expresiones de los desiguales niveles de desarrollo que prevalecen en las distintas regiones y entidades del país.

El 62.96% (967,403) de las viviendas indígenas cuentan con un solo dormitorio para alojar a toda la familia. En ellas duermen casi cinco personas en promedio, observándose un elevado índice de hacinamiento⁶³ (véase mapa N° 27). El hacinamiento es considerado como un importante indicador de la exclusión por los efectos adversos que trae consigo en el bienestar de los miembros de la familia, en la salud, en la socialización y en el clima educacional.

El hacinamiento aparece como uno de los elementos importantes que reproducen intergeneracionalmente la desigualdad y la vulnerabilidad económica.⁶⁴ Además cabe agregar que cuando la población posee un nivel educativo aceptable le permite valorar la importancia de mantener la vivienda en condiciones óp-

timas de higiene, repercutiendo a su vez en el estado de salud de la familia pues estas medidas adoptadas tienden a disminuir las probabilidades de contraer enfermedades.

En las *zonas de refugio*⁶⁵ indígena se ha pretendido dar respuesta a la demanda de vivienda mediante la promoción de la autoconstrucción y autorehabilitación distribuyendo, en general, materiales inadecuados al medio ambiente y poco resistentes. La mayoría de las casas-habitación carecen de los servicios básicos como agua potable, drenaje y energía eléctrica (véase mapa N° 25), asentándose directo sobre la tierra y en ellas se presenta algún grado de hacinamiento. Aunados a estos problemas se suman otros de índole institucional que se refieren a la insuficiencia de instancias que apoyen directamente la construcción y mejoramiento de la vivienda indígena, retomando su propio concepto cultural y con criterios de resolución no convencionales. Por otra parte, tampoco hay mecanismos e instrumentos apropiados que garanticen que los grupos indígenas obtengan o mejoren su vivienda, pues los mecanismos financieros bancarios están destinados a grupos mayoritariamente urbanos con ingresos superiores al salario mínimo. Otro problema que resalta es el concepto occidental que en general se tiene, cuando se trata de dar solución a la problemática de la vivienda indígena, pues en la mayoría de los casos no se considera la forma de vida de estos grupos, ni cuestiones particulares como la adaptabilidad de los materiales al medio ambiente (considerando el clima, régimen pluvial, etcétera).

En el análisis de los municipios indígenas, 103 de ellos tienen muy alta marginación y muy alto hacinamiento que representan

el 26.4% del total (véase cuadro N° 8 del anexo estadístico). La distribución de los rezagos es prácticamente la misma que en el indicador anterior, aunque cambia el orden de ellos, menos en el caso de Nayarit y San Luis Potosí, y se suman en dicho rezago el municipio de Tahdziu (Yucatán) que cuenta con una población de 2,453 personas, de la cual el 84.26% presentan algún grado de hacinamiento. En los municipios con alta concentración indígena, 34 de ellos presentan muy alta marginación y muy alto hacinamiento, destacan del estado de Oaxaca (19); de Guerrero (cinco) y de Chiapas (tres) (véase cuadro N° 8A del anexo estadístico).

Por otra parte, la carencia de agua potable tiene serias repercusiones en el estado de bienestar general de los ocupantes de la vivienda, sobre todo en lo que se refiere a la salud. La falta de agua potable propicia la proliferación de enfermedades infecto-contagiosas y gastrointestinales, principales causas de muerte sobre todo infantil. Como es sabido la carencia de este servicio se asocia a la dispersión de localidades que dificulta el acceso a dicho servicio, sobre todo en las que tienen menos de 1,000 habitantes y donde reside el 47.27% (2'496,942 personas)⁶⁶ del total de la población indígena, además de que hay lugares que no cuentan con una fuente cercana de donde obtenerla. Es conveniente subrayar que para la satisfacción de este servicio en las comunidades indígenas, no necesariamente deben adoptarse criterios convencionales de suministro a través de redes como en las zonas urbanas, pues es posible recurrir a otros sistemas que se adapten a las condiciones del lugar. El problema del acceso al vital líquido, requiere contemplar esta problemática desde una perspectiva integral y de largo plazo, ya que los cambios climatológicos que se están sucediendo,

debido fundamentalmente a la contaminación atmosférica, a la deforestación, etcétera, tienen sus repercusiones en la obtención de cantidades suficientes para su distribución en las comunidades. A la vez que es necesario considerar la óptima calidad del mismo para el consumo humano. En comunidades indígenas es frecuente la contaminación de ríos, lagunas o manantiales debido al uso de pesticidas, uso continuo de jabones no reciclables para el lavado de la ropa, cuya agua al cabo de recorrer varios poblados llega impura a algunos lugares de destino; defecación cercana a ríos, desagüe de desechos contaminantes, entre otros. Por tanto, se requiere de acciones conjuntas encaminadas a garantizar el acceso de agua a largo plazo, su purificación y reciclaje.

En cuanto al análisis municipal, se observa que existen 93 municipios indígenas con muy alta marginación y muy alto rezago sin agua potable. 50 son del estado de Oaxaca, destacando San Simón Zahuatlán con 100% de déficit; Santiago Amoltepec, 97.42%; 10 del estado de Guerrero: Metlatónoc con 90.64% de ocupantes en viviendas sin agua potable, Malinaltepec (91.23%); por otra parte, El Nayar (73.07%) del estado de Nayarit; cinco municipios de Chiapas: Chanal (94.17%), San Juan Cancuc (88.96%), Mitontic (76.26%); 16 del estado de Veracruz; dos de Hidalgo y uno del estado de Yucatán. En el estrato superior de los municipios indígenas se encuentra San Martín Itunyoso (100%) y en el inferior Huixtán del estado de Chiapas (70.21%).

En la parte sur de Durango con el municipio del Mezquital (23,763 personas), el Nayar del estado de Nayarit (con una población absoluta de 21,100 personas), Mezquitic y Bolaños del estado de Jalisco (con 14,080 y 6,393 personas, respectivamen-

te), se forma una zona compacta conformada por municipios indígenas y de alta concentración indígena con muy altos y altos rezagos en este indicador, cuyo volumen de población total por municipio es considerable. En el estado de Oaxaca, pese a que todo el estado está permeado por grandes rezagos sin agua entubada, a su vez se enmarcan manchas más grandes que colindan con los estados de Chiapas, Guerrero y Veracruz (véase mapa N° 26). Por su parte, en el estado de Chihuahua la mancha de rezago se ubica en la parte sur, conformada por los municipios de Carichi, Guachochi, Urique y Batopilas.

Asimismo destacan 57 municipios de bajo déficit en el indicador y alta marginación, que en su mayoría se localizan en el estado de Oaxaca; de Chiapas, los municipios de Jitotol y El Bosque y 17 municipios del estado de Yucatán, cuatro de Puebla, el municipio de Magdalena del estado de Veracruz, y José María Morelos de Quintana Roo.

Por otra parte, en el estrato de municipios con alta concentración de población indígena se localizan 27 municipios con muy alta marginación y muy alto rezago en agua potable; 11 pertenecen al estado de Oaxaca, entre los que resaltan: Santa María Chimalapa (94.76%) y Santiago Yaveo (94.26%). Del estado de Hidalgo, son tres, y los más altos rezagos se encuentran en Huehuetla (84.41%) y Tepehuacán de Guerrero (72.63%); del estado de Chihuahua, sólo el municipio de Batopilas (78.21%) y de Puebla, el municipio de Pantepec (83.54%) (véase cuadro 7A del anexo estadístico). En el límite superior del estrato se encuentra el municipio de Coahuatlán (97.16%) del estado de Veracruz y en el inferior San Luis Acatlán (63.13%) del estado de Guerrero. Por su baja marginación y muy bajo rezago en a-

agua entubada destacan los municipios de El Espinal, Guelatao, San Juan Evangelista Analco, Santa María Yavesia, San Pedro Comitancillo y San Miguel del Río del estado de Oaxaca; Muñá y Kanasin de Yucatán; y Cherán del estado de Michoacán.

Como ya se ha mencionado la vivienda es el reflejo del modo de vida familiar pero a su vez en ella se proyectan las desigualdades sociales. Como es el drenaje y el agua entubada que son servicios estrechamente relacionados con el estado de salud de la población. Por tanto no es exagerado afirmar que se trata de factores determinantes en la explicación de la morbilidad y, consecuentemente, de una de las principales causas de muerte.⁶⁷ De este modo, el rezago de 75.78%, es decir 6'129,774 ocupantes en viviendas que no disponen de drenaje ni excusado representa un problema tan significativo como urgente de superar.

De los municipios indígenas que se encuentran con muy alta marginación y muy alto rezago en drenaje y excusado son 78; 42 se localizan en el estado de Oaxaca, 10 en Guerrero, Nueve en Chiapas, siete en Veracruz, en Puebla cinco, en Hidalgo y Yucatán, dos y en el estado de Nayarit, uno (véase cuadro N° 5 del anexo estadístico).

En la mayoría de los casos, los municipios que presentaron grandes rezagos sin drenaje ni excusado son los mismos que en el caso de agua entubada, con la diferencia de que en el estado de Veracruz y Oaxaca disminuye el número de municipios con muy altos déficits en drenaje al igual que los estados de Yucatán y Puebla pero tan sólo disminuye un sólo municipio, mientras que los rezagos en los estados de Guerrero e Hidalgo se

mantienen constantes, aunque algunos municipios varían (véase mapa N° 24). En el caso del estado de Chiapas aumentan los municipios con muy alta marginación y muy alto rezago en drenaje y excusado. En el límite superior del rango se localiza el municipio de San Simón Zahuatlán de Oaxaca (99.64%) y en el límite inferior, se localiza el municipio de Larrainzar (80.54%) del estado de Chiapas.

Por otra parte, en los municipios con alta concentración de población indígena, 21 municipios tienen muy alta marginación y muy alto rezago en el indicador, 13 de ellos se encuentran en el estado de Oaxaca, tres en Guerrero y uno en los estados de Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla y Veracruz. De la misma forma que en los indicadores analizados con anterioridad, se conforman manchas de rezagos como en el caso del municipio del Mezquital de Durango y el Nayar del estado de Nayarit, o como son las del estado de Oaxaca que si bien en parte se localizan en todo el estado, en particular se observan las manchas que se forman con el municipio de San Miguel Chimalapa en los límites con el estado de Chiapas y con el municipio de Santa María Chimalapa, colindante con los estados de Veracruz y Chiapas. En el estado de Guerrero se puede observar la mancha ubicada al sureste del estado compuesta por 21 municipios, entre los que se señalan: Alcozauca de Guerrero, Metlatónoc, Xochistlahuaca, Tlacoachistlahuaca, Atlixtae, Olinálá.

En el límite superior del rango se encuentra el municipio de San Miguel Ahuehuetitlán de Oaxaca con 90.57% y en el límite inferior, el municipio de Santa María Zaniza también del estado de Oaxaca con el 73.72%.

Por otra parte destacan algunos *MACIN* con baja marginación y muy bajo rezago, sin drenaje ni excusado, como son seis municipios de los cuales se localizan cuatro en el estado de Oaxaca: Guelatao, San Juan Evangelista Analco, San Miguel del-Río y Santa María Yavesia, municipios que pertenecen al distrito de Ixtlán de Juárez.⁶⁸ Los municipios de Cherán y Paracho del estado de Michoacán que son colindantes. Además destaca el municipio de El Espinal de Oaxaca con muy baja marginación y muy bajo rezago en el indicador (véase cuadro 5A del anexo estadístico). Este municipio, como se ha podido observar es el que de manera recurrente sobresale por sus bajos rezagos en algunos de los indicadores analizados (véase mapa N° 24).

3.6.3 Ingresos monetarios y dispersión de la población

En los indígenas, dado que en su mayoría trabajan en las actividades agrícolas, la sobrevivencia no está directamente ligada al ingreso. En efecto, la agricultura indígena opera en pequeños predios y en tierras de calidad marginal, y aun cuando sus ganancias son exiguas, parte del producto se destina a la subsistencia, cuando éstas se llegan a obtener. Además de ocuparse en la agricultura, la población indígena percibe ingresos monetarios mínimos mediante la producción y venta de artesanías y de otros trabajos.

Dentro del análisis de la desigualdad, los ingresos monetarios son una variable importante a nivel nacional. Sin embargo al analizar la situación de la población indígena, el ingreso resulta un indicador inadecuado para comparar las privaciones debido al peso que tiene en ella, la economía de autosubsistencia. Dentro de lo que en ingresos se considera como déficit de per-

cepciones el 22.13% (399.990) no percibe ingreso alguno; los que ganan más del 50% y menos de un salario mínimo es de 21.48% y de uno hasta dos salarios mínimos es de 24.08% (435.273).⁶⁹ En tanto que a nivel nacional los porcentajes son mucho menores que los reportados por la población indígena: la población que no recibe ingresos es del 7.54%; los que ganan más del 50% y menos de un salario el 13.21% y el 37.90% entre uno y hasta dos salarios mínimos⁷⁰ (véase cuadro N° 4).

De los municipios indígenas que se encuentran en la categoría de muy alta marginación, 81 de ellos tienen muy altos rezagos en el indicador ingresos, representando el 20.8% del total de municipios. 53 se ubican en Oaxaca; 12 en Chiapas, nueve en Puebla, en Veracruz cinco y en Yucatán e Hidalgo sólo uno. El 24.87% (97) se ubican en el estrato de marginación alta y alto déficit, ambos grupos oscilan en el intervalo de 92.25 a 99.44% y tan sólo dos municipios se localizan con baja marginación y muy bajo rezago, ubicándose entre el intervalo de 27.05 y 69.58% (véase cuadro N° 11 del anexo estadístico).

Por su parte, de los municipios con alta concentración de población indígena, 27 tienen muy alta marginación y muy alto déficit; 19 se ubican en Oaxaca, tres en Puebla, en Veracruz dos y sólo uno en Hidalgo, Guerrero y San Luis Potosí; los que registran alta marginación y muy alto déficit son 30 (véase cuadro N° 11A del anexo estadístico). Los dos estratos representan el 89.06% de los municipios con muy alta y alta marginación y muy altos rezagos encontrándose en el intervalo de 88.8 a 98.3%. Sólo el Espinal de Oaxaca presenta marginación muy baja con muy bajo déficit (véase mapa N° 30).

Cuadro N° 4
Población nacional e indígena ocupada según grupos de ingresos, 1990.

Población	Población ocupada	No recibe ingresos	Porcentaje	Hasta el 50 % de un s.m.	Porcentaje	Más del 50% y menos de un s.m.	Porcentaje	Un salario mínimo	Porcentaje	Más de 1 s.m. y hasta 2 s.m.	Porcentaje
Nacional	23,403,413	1,765,585	7.54	1,627,560	6.95	3,092,249	13.21	103,074	0.44	8,868,960	37.90
Indígena	1,807,350	399,990	22.13	346,373	19.16	388,160	21.48	2,012	0.11	435,273	24.08

Fuente: estimaciones propias realizadas con base en INEGI. *Hablantes de lengua indígena. XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, Aguascalientes, INEGI, 1993.

La marginación está íntimamente ligada a la distribución de la población en el territorio. En particular, la marginación rural en México se presenta de manera desigual y con distintas intensidades que dependen de su localización geográfica, la falta de caminos que con frecuencia dificulta el acceso a los servicios básicos e infraestructura.⁷¹ Así uno de los problemas que se viven con mayor intensidad en el medio rural es la dispersión de sus localidades. De la población indígena del país, el 62.77% habita en localidades menores a 2,000 habitantes, destaca en su interior la población que vive en localidades de entre uno y 499 ya que representa el 29.26% y concentra a 1,545,737 personas; en las localidades de 2,000 a 4,999, reside el 14.67% y sólo el 22.56% restante en localidades mayores a 5,000 habitantes (véase cuadro 5). Esta enorme dispersión muestra el perfil de ruralidad que alcanza la población indígena y su asociación con rezagos sociales.

La mayoría de la población que vive en localidades menores a 5,000 habitantes se dedican a actividades agrícolas. Su ejercicio, por sí mismas, no debiera implicar que se vive en condiciones de marginalidad. El problema en nuestro país, es la enorme

transferencia de capital que fluye del campo a la ciudad, por tanto las posibilidades de sobrevivencia con la actividad primaria, son escasas, a menos que sean pequeños propietarios con apoyos como tecnología e irrigación, buenos créditos, fertilizantes, etcétera. Lo que para el caso de la población indígena prácticamente no son favorecidos pues sus tierras no son redituables como para que se pueda invertir en ellas.

Santiago Levy⁷² encontró que el 40% de los jefes de familias rurales más pobres se autoemplea en actividades rurales y el 21% son trabajadores agrícolas. En este sentido, no llama la atención que la mayoría de estas personas no tenga como fuente principal de ingresos, el salario. Por su parte al revisar la información de los municipios indígenas con muy alta marginación y con alta dispersión, se observa que el 49.2% (192) municipios tienen estas características y en todos la población habita en localidades pequeñas. Se localizan 96 en el estado de Oaxaca, 38 en Yucatán, 18 en Puebla, 15 en Chiapas, 13 en Veracruz, y en menor medida Guerrero con sólo cinco; cuatro en Hidalgo y en San Luis Potosí sólo tres. Dada la enorme dispersión de las localidades en municipios indígenas así como en los de alta concen-

Cuadro N° 5
Población indígena según tamaño de localidad, 1990.

Tamaño de localidad	Población total	Porcentaje
1 a 499 habitantes	1,545,737	29.26
500 a 1,999 habitantes	1,770,103	33.51
En localidades menores a 2,000 habitantes	3,315,840	62.77
2,000 a 4,999 habitantes	775,017	14.67
5,000 y más habitantes	1,191,490	22.56
En localidades mayores a 2,000 habitantes	1,966,507	37.23

Fuente: estimaciones propias con base en INEGI. *Hablantes de lengua indígena. XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, Aguascalientes, INEGI, 1992.

tración indígena, el límite inferior y superior del estrato es de 100% de rezago, comienza con Melchor Betanza de Oaxaca y termina con Metlatónoc del estado de Guerrero. De los municipios que tienen muy alta marginación y muy bajo rezago en el indicador sólo aparece Filomeno Mata del estado de Veracruz con 8,511 personas.

Cabe mencionar que en los estratos de alta marginación y muy alto déficit se concentran también un buen número de municipios (144), que representan el 36.9% del total. En el rango de los municipios con alta concentración de población indígena, la mayor proporción de municipios con alto rezago 40.9% (70) se encuentran en el estrato de alta y 45 en el de muy alta marginación, en los cuales también el 100% de su población se encuentra dispersa en localidades menores a 5,000 habitantes, destacando aquéllos que se encuentran de igual forma en el estado de Oaxaca (25) y en menor medida en los estados de Guerrero, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Chiapas, Vera-

cruz y Jalisco (véase mapa N° 29).

Es importante señalar que la dispersión demográfica en las zonas indígenas está relacionada con la agricultura de baja rentabilidad. Por lo general, prevalecen los minifundios que sólo permiten la sobrevivencia. Se puede decir que la marginación más aguda se encuentra en las regiones aisladas o áridas y que conforme mejoran las características de la zona mejoran las condiciones de bienestar de la población. Por tanto la marginación tiene como correspondencia la dispersión poblacional y la actividad agrícola. La relación entre los fenómenos permite afirmar que las acciones de combate a los rezagos sociales deberían tener como objetivo a la población del campo y en particular a los indígenas.

Tomando como punto de partida la marginación indígena, se consideró pertinente señalar a los municipios indígenas que presentan muy altos rezagos en la satisfacción de los servicios

considerados y que a la luz de la necesaria puesta en marcha de planes y proyectos encaminados a esta población, se identifican como posibles municipios de atención prioritaria. Por otra parte, es conveniente aclarar que los rezagos por indicador fueron estratificados, razón por la cual al analizar la situación particular de algún municipio puede resultar que sus condiciones globales de marginación no sean las más críticas, pero que comparativamente con otros municipios, en un indicador determinado, puede presentar condiciones altamente desfavorables y que es conveniente erradicar⁷³ (Véase cuadro N° 12 del anexo estadístico).

Del análisis realizado, se observa que los mayores rezagos socioeconómicos en municipios con alta marginación se encuen-

tran en los estados del centro y sureste. En particular, dentro de la categoría de municipios indígenas resalta la condición de seis municipios que mantienen el 70% de rezago en ocho indicadores: 19 en siete; y 30 municipios en seis indicadores. La información presentada en los cuadros puede ser de utilidad para los tomadores de decisiones en el área indígena, para focalizar y diseñar una *estrategia de impacto coyuntural*, pues en ella se pueden observar los municipios que presentan grandes carencias en cada uno de los indicadores, y que forman continuidades intermunicipales de grandes rezagos. Vale señalar que no se contemplan a todos los municipios con muy alta marginación, según el IMM, pero sí a aquéllos que dentro de la exclusión indígena muestran condiciones más desfavorables en cada uno de los indicadores.

NOTAS DEL CAPÍTULO 3

1. El término de minoría desde el punto de vista sociológico, se define como un conjunto de personas distintas de otras de la misma sociedad por su raza, nacionalidad, religión o lengua que se consideran y son considerados como un grupo diferenciado con connotaciones negativas. Implica la posesión de ciertos rasgos no deseables que cuentan más para calificarlos como tales que el mismo número de sus miembros. Un grupo minoritario es esencialmente distinto y no perteneciente a la sociedad nacional, por lo que es sometido a distintas formas de exclusión, discriminación y diferencias de trato, sea de manera consciente o inconsciente por parte de la sociedad mayoritaria y de autosegregación por los miembros del grupo. Por su parte, el sentido que adopta el concepto de mayoría no lo es por el número de sus miembros sino por el poder económico, político y social que ejerce. Véase *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*. Aguilar, Bilbao, vol 7, 1979.

2. Manuel Gamio es considerado como el protagonista del moderno indigenismo tanto en México como en América Latina. En 1917 organizó la dirección de Antropología de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Posteriormente llegó a ser subsecretario de Educación Pública y director del Instituto Indigenista Interamericano.

3. M. Gamio en su obra *Forjando Patria* manifiesta que 'el indio continúa cultivando la cultura prehispánica más o menos reformada y continuará así mientras no se procure gradual, lógica y sensatamente, incorporarlo a la civilización contemporánea. Se ha pretendido hacer esto inculcándole ideales religiosos, vistiéndolo y enseñándole el alfabeto, de igual manera que si se tratara de individuos de otras clases, [y agrega.] naturalmente que ese baño civilizatorio no pasó de la epidermis, quedando el cuerpo y el alma del indio como era antes, prehispánico.' Citado en: INI. *30 años después. Revisión crítica*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1978, pp.31-32.

4. Cfr. Héctor Díaz Polanco. *Indigenismo, modernización y marginalidad. Una revisión crítica*, Juan Pablos, México, 4a. edición, p.15.

5. Ralph Beals pertenece a la escuela antropológica de California. En México realizó estudios entre los yaquis y mayos de Sonora, entre los mixes de

Oaxaca y posteriormente entre los purépechas. Redfield analizó el cambio socio-cultural de las sociedades *folk*, principalmente se ubicó en la comunidad maya de Chan Kom en el estado de Yucatán y en Tepoztlán, Morelos. Alfonso Villa Rojas, por su parte, al ser profesor de escuela de la comunidad de Chan Kom y al manejar perfectamente el maya se inicia como colaborador etnográfico de R. Redfield. Posteriormente con su esfuerzo de autodidacta, con el apoyo del equipo de Carnegie y sus estudios en la Universidad de Chicago, Villa Rojas se convierte en una de las principales figuras de la antropología mexicana.

6. Roger Bastide. *Antropología aplicada*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973, p. 19.

7. Cfr. Héctor Díaz Polanco. 'La teoría indigenista y la integración', en: *Indigenismo, modernización y marginalidad. Una revisión crítica*, Juan Pablos, México, 1987, 4a. ed., p. 21.

8. Antes de Gonzalo Aguirre Beltrán participaron otras personas en la consolidación de lo que sería el indigenismo oficial. Hacia finales de los años veinte y principios de los treinta destaca Moisés Sáenz como promotor de la educación, considerada como el medio idóneo para solucionar los problemas más apremiantes de la población rural. En el año de 1925, como subsecretario de Educación Pública, se hace cargo del programa integrado de desarrollo de la comunidad rural cuyo propósito es elevar los niveles de vida en el campo e incorporar a la población rural a la cultura nacional. Véase: Cynthia Hewitt de Alcántara. *Imágenes del campo. La interpretación antropológica del México rural*, El Colegio de México, México, 1988, pp. 32-33.

9. Citado por Héctor Díaz Polanco. *La cuestión étnico-nacional*, Linea, México, 1985, p.40.

10. Gonzalo Aguirre Beltrán 'Un postulado de política indigenista', en *Obra polémica*. SEP-INAH, México, 1975, p. 27.

11. Citado por Díaz Polanco, H. 'La teoría indigenista y la integración', en *Indigenismo, modernización y marginalidad*, op. cit. p. 20
12. Para profundizar sobre el tema véase Héctor Díaz Polanco. *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI-UNAM, México.
13. Cynthia Hewitt de Alcántara. *Imágenes del campo*, op. cit. pp.35-36.
14. Luis Villoro. 'Los pueblos indios y el derecho a la autonomía', en *Nexos*, Vol. XVII. Núm. 197, mayo 1994, p. 41.
15. La interpretación del 'derecho de los pueblos' como derecho de los Estados, ignora la distinción entre 'pueblo' (identidad cultural relacionada con un territorio) y 'Estado' (sistema de poder soberano sobre uno o varios pueblos) y confunde a su vez la autodeterminación con la soberanía política. Desde esta perspectiva evidentemente entran en contradicción el derecho de los pueblos y los derechos de los individuos.
16. En los *Calpulli* cada campesino disponía de una parcela de tierra que cultivaba para el sustento familiar, a la vez que la comunidad contaba con un monte para uso común y con terrenos cultivados comunalmente para poder sufragar obligaciones como el mantenimiento del templo y el pago de tributos. Alonso de Zorita describe lo que significa esta comunidad agraria, que quiere decir 'barrio de gente conocida o linaje antiguo[...], que son de aquella ceba, barrio o linaje'; las tierras parceladas 'no son en particular de cada uno del barrio, sino en común del *calpulli*, y el que las posee no las puede enajenar, sino que goza de ellas por su vida y las puede dejar a sus hijos y herederos'. Alonso de Zorita. *Los sueños de la Nueva España*, UNAM, México, 1963.
17. Con su fundo legal o área del poblado; sus ejidos; bosques, pastos y aguas de propiedad comunal; sus tierras de común repartimiento, asignadas en parcelas individuales; y sus *propios*: tierras laborables que servían para pagar los gastos de la comunidad mediante su arrendamiento o cultivo común.
18. La primera Ley exentó ambigüamente de tales medidas a los ejidos de los pueblos, y la segunda no les otorgó personalidad jurídica para defender sus derechos. Véase José Luis Calva, *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria*, Fontamara, México, 1993, p.31.
19. Recuérdese que la Ley de 1856 favorecía a los denunciantes, otorgándoles prioridad en la adquisición de tales tierras.
20. En este sentido, las *Leyes de Colonización y la Ley de 1894* sobre Ocupación y Enajenación respondían a tales intereses. Así, ésta última ley establece que subsiste la prohibición e incapacidad jurídica de las comunidades y corporaciones civiles de poseer bienes raíces.
21. Las tierras de los yaquis fueron declaradas baldías, aludiendo a que pertenecían a comunidades nómadas y que carecían de títulos de propiedad, por lo que muchos de ellos fueron incorporados a las haciendas.
22. Cfr. Héctor Tejera Gaona 'La comunidad indígena y campesina de México', en *Antropología breve*, UNAM-CRIM, México, 1992, p. 204.
23. Cfr. John Kenneth Turner. *México bárbaro*, Varias ediciones.
24. El ejido es la unidad agrícola establecida por la Ley Agraria con personalidad jurídica propia y dotada por el Estado mexicano a un núcleo de población, sujeto a un régimen especial. Se declara inembargable, inalienable e intransmisible, vigente hasta la reforma constitucional de 1992. La propiedad comunal es una forma de tenencia de la tierra propia de los grupos indígenas, reconocida por la ley.
25. L. Sánchez, y R. Arroyo. 'Jornaleros agrícolas en México', en Varios. *Los pobres del campo. El trabajador eventual*, FLACSO-PREALC, México, 1993, p. 142.
26. Sobre este período véase: Michel Gutelman. *Capitalismo y reforma agraria en México*, Ed. Era, México, 1993; y Ifigenia Martínez, (comp), *Bienestar campesino y desarrollo económico*, F.C.E, México, 1980.
27. La *revolución verde* se basa en la incorporación de paquetes tecnológicos que incluyen el uso de maquinaria agrícola, fertilizantes químicos, semi-

llas mejoradas, herbicidas e insecticidas, principalmente. Su difusión alcanzó apogeo a fines de los años cincuenta y durante la década de los sesenta.

28. Cfr. Rosario Robles Aranda y Carlota Botey. 'La mujer campesina en la época de la modernidad', en *El Cotidiano*, No. 53, México, UAM, marzo-abril de 1993.

29. Véase Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación en México 1917-1985*. Vol. 1, F.C.E, México, 1985, pp. 89-90.

30. PIDER. *Programa Integral para el Desarrollo Rural. Memoria 1977-1981*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

31. Estos últimos estaban conformados por IMSS-COPLAMAR para dar atención de salud al medio rural; CONASUPO-COPLAMAR de abasto a zonas marginadas; SAHOP-COPLAMAR para establecer agua potable y mejoramiento de caminos; SEP-COPLAMAR a establecer casas-escuelas para niños de zonas marginadas; y STPS-SARH-COPLAMAR a la capacitación y empleo cooperativo para el fomento de recursos naturales en zonas marginadas. Ver: COPLAMAR. *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Alimentación*. Siglo XXI, México, 1982.

32. Las actividades de COPLAMAR tenían como premisas: a) que el crecimiento económico no constituye el propósito del desarrollo, sino un medio para alcanzarlo; b) que el desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población, y c) que la planeación debe partir de las necesidades esenciales de la población y, en función de ellas, determinar las metas de bienes y servicios, y en consecuencia las características de la estructura productiva.

33. Las medidas que se emprendieron para incrementar la productividad son tres: a) aumento de la extensión de la tierra cultivable mediante la instalación de riego y la ocupación de áreas tropicales; b) acceso a semilla mejorada y a fertilizantes a menores precios que los comerciales y c) precios de garantía para los productores.

34. El aumento de los precios de los productos básicos no favoreció al campesinado porque sus tierras eran de bajo rendimiento -o porque carecía de

ellas-, lo que le impidió beneficiarse con dicha medida, y de hecho en situaciones críticas le resultó adversa toda vez que para ese entonces era más un comprador que oferente de productos básicos.

35. El Programa Nacional de Solidaridad señala que aunque la pobreza se manifiesta en todo el territorio nacional, se concentra en áreas y grupos poblacionales específicos donde participa de manera más activa Solidaridad. Las tres vertientes de acción del programa han sido: Solidaridad para el Bienestar Social, Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional.

36. Programa Nacional de Solidaridad. *La solidaridad en el desarrollo nacional. La nueva relación entre sociedad y gobierno*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993, pp. 174-175.

37. *Ibid.*, p. 139.

38. Los principales problemas que se denuncian por parte de las etnias se centran en el ámbito penal y agrario. *Ibid.*, p. 171.

39. INI. *Programa de ayuda alimentaria directa para grupos de riesgo de comunidades indígenas de extrema pobreza*, INI-PRONASOL, México, mimeo, 1989.

40. Para 1990, el INI estima la población indígena en 8'701,688 personas, incluyendo a los hablantes y a sus hijos así como a no hablantes en localidades en las que trabaja el instituto. Cfr. INI. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, INI, México, 1994, p. 24.

41. Para profundizar sobre la metodología de la estratificación ver: Consejo Nacional de Población. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990*, CONAPO-CNA, México, 1993.

42. Véase al respecto Bellato Gil, Liliana, 'La exclusión indígena hoy', en: *Economía informa*, UNAM, México, N° 222, Octubre de 1993.

43. Consejo Nacional de Población. *Dinámica demográfica de los grupos indígenas de Chiapas: Informe técnico*, inédito, 1993.

44. Si se desea más información sobre algún municipio indígena y de alta concentración de población indígena, véase el cuadro N° 2 del anexo estadístico.

45. Cabe aclarar que al analizar las distintas dimensiones de la marginación se presenta un panorama general de su situación particular en la población indígena del país, cuya fuente de información es INEGI. Hablantes de lengua indígena. XI Censo General de Población y Vivienda 1990; para posteriormente analizar los datos resultado de la estratificación para los municipios indígenas o con alta concentración de población elaborados con base en el primer informe de este trabajo y el XI Censo General de Población Vivienda, 1990.

46. Morales Jeldés, Marcelo. *Desarrollo, población y educación de adultos en América Latina*, UIA-FNUAP, México, 1989, pp. 10-11.

47. Fuente: INEGI. *Hablantes de lengua indígena. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, op. cit.*

48. Estimaciones propias con base en INEGI. *Hablantes de Lengua Indígena, op. cit.*

49. Se hace la aclaración que estas personas fueron atendidas por el INEA pero no se menciona con exactitud si todas ellas alcanzaron los requisitos mínimos para considerarlas como alfabetizadas o simplemente asistieron al curso.

50. El promedio de duración de los cursos es de 6 meses. Incluye desde la promoción en la comunidad hasta el proceso de enseñanza-aprendizaje. Tiempo que puede resultar insuficiente para lograr alfabetizarse y que este proceso de aprendizaje sea permanente.

51. En contraste con las condiciones generales en que viven la mayoría de los indígenas, dicha situación se distingue, por lo que se revisó el contexto del municipio de Ticul, que en lengua maya significa 'lugar de los cerros'. Se localiza en la región centro del estado, colinda al norte con los municipios de Sacalum y Chapab; al sur con Oxkutzcab; al este con Dzan y al oeste con Santa Clara. Cuenta con una población de 26,618 personas de la que

sólo el 18.82% es analfabeta, porcentaje bajo si se le compara con los demás municipios indígenas. Al parecer la presencia del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) ha logrado disminuir significativamente la población analfabeta del municipio. Las principales actividades económicas del municipio son: la agricultura, el turismo, el comercio y la industria. Destaca la manufactura de artesanías que representa uno de los máximos atractivos turísticos de Ticul. Se considera que las mismas exigencias del contexto económico del municipio y de la micro-región de la que forma parte hacen que el alfabetizarse sea considerado como una necesidad y requisito para acceder a empleos mejor remunerados.

52. Este ecosistema abarca los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, para extenderse por el centro hacia los estados de Guanajuato, San Luis Potosí, Querétaro, el oriente de Hidalgo, Puebla y Veracruz.

53. La CEPAL incluye en la población con primaria incompleta a aquélla que no tiene instrucción y a la que llegó hasta quinto grado.

54. Se consideran como analfabetas funcionales a las personas con menos de cuatro años de enseñanza formal. *Ibid.*, p.209.

55. Grado en que los alumnos manejan los contenidos del programa escolar.

56. Como puede observarse no existe grandes diferencias entre los datos presentados para población indígena (72.99) y para los municipios considerados en nuestra tipología como indígenas (74.19%).

57. Véase al respecto Carlos Miranda *et al.* *Mitos y leyendas entre los indígenas del estado de México*, COESPO-Gobierno del estado de México, Toluca de Lerdo, 1993.

58. Alain Ichón. *La religión de los totonacas de la sierra*, México, INI-SEP, 1973, p. 292.

59. Incluso la posición adoptada al dormir debe ser hacia al este y no al oeste, pues significa orientarse hacia los muertos, el lugar que ocupan los cementerios.

60. *Ibid.*, *La religión de los totonacas...*, pp. 293-295.

61. El censo reportó 8'366,727 de ocupantes en viviendas cuyo jefe de familia habla alguna lengua indígena, dato que difiere del total en cuanto a población indígena que es de 6'411,972 personas, ya que en estas viviendas se incorporan otras personas que no necesariamente hablan lengua, lo que podría hablar de relaciones de mestizaje.

62. El bajareque consiste en paredes con entramado de carrizo o varas y aplanado con lodo o barro.

63. Cabe mencionar que el hacinamiento es un fenómeno cultural que adquiere distintos significados dependiendo del contexto en que se desarrolla. En el caso de las viviendas indígenas, si bien generalmente está conformada por una sola habitación, ésta tiene dimensiones mayores que el promedio urbano, por lo que no tienen el mismo significado el hacinamiento rural-indígena y el urbano.

64. La CEPAL ha encontrado que la correlación entre este indicador y los logros educacionales son particularmente significativas. CEPAL. *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1993, p.35.

65. Estas regiones de refugio se caracterizan por ser zonas geográficas generalmente accidentadas con escaso desarrollo socioeconómico, gran dispersión de población con grandes rezagos sociales y deficientes vías de comunicación. Son zonas en las que los indígenas se refugiaron y fueron desplazados después de la conquista.

66. En el criterio de tamaño de localidades, el monto de población indígena que el INEGI considera es aquella mayor de 5 años hablante de lengua indígena, es decir: 5'282,347. Estimaciones propias con base en INEGI. *Hablantes de Lengua indígena*, *op. cit.*

67. En el caso de las poblaciones indígenas las principales causas de muerte se deben a infecciones gastrointestinales, es decir enfermedades propias de la pobreza.

68. En el distrito el grupo étnico que predomina es el zapoteco. Las principales actividades económicas del distrito son la agricultura; se explotan bosques de maderas corrientes, existe una fábrica de mangos de madera para herramientas y un aserradero propiedad de los comuneros. Cfr. Secretaría de Gobernación. *Municipios de Oaxaca*, Secretaría de Gobernación, México, 1988. Colección Los Municipios de México.

69. Fuente: INEGI. *Hablantes de Lengua indígena. XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, *op. cit.*

70. El rubro de *No especificados* está prorrateado.

71. Para profundizar sobre el tema de marginación rural, véase de Francisco Pamplona Rangel. *La marginación (es) rural en México*, inédito, 1994.

72. Santiago Levy. *Poverty Alleviation in Mexico*, Banco Mundial, Washington, 1989. informe 7786-ME.

73. Por tal motivo se presenta el cuadro con el número total de rezagos encontrados por municipio con alta marginación, y a su vez se muestran los porcentajes que representan para cada indicador con el objeto de que sirvan para observar la situación concreta de cada uno de ellos. Por ejemplo, en el caso de Ocosingo presenta muy alto déficit sólo en el indicador de hacinamiento, en tanto que otros municipios presentan muy altos rezagos hasta en 8 indicadores, lo que no significa que Ocosingo se encuentre en buenas condiciones de participación de los beneficios del desarrollo sino que existen municipios que comparativamente se encuentran en condiciones más precarias en cada uno de los indicadores.

CAPÍTULO 4
REGIONES DE LA MARGINACIÓN EN MÉXICO

Como se ha señalado, la marginación es un fenómeno de múltiples dimensiones. En el capítulo 2 de este informe se examinaron las exclusiones que la población padece en cada una de las cuatro dimensiones consideradas en el IMM. En este capítulo se identifican las grandes manchas que se detectan en la geografía nacional a partir de plasmar en material cartográfico el IMM, se examina el índice y grado de marginación a nivel de las entidades federativas y se propone una regionalización del país.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se aborda la región como un problema técnico-metodológico, y se presentan seis propuestas de regionalización que por su nivel de estructuración y consistencia, son las más influyentes en los medios académicos e instituciones públicas encargadas de la definición de políticas de desarrollo regional.

En segundo lugar, se presenta la propuesta que se desprende a partir de los diferentes grados de marginación que se les asigna a las entidades federativas. Además de que se le compara con las regionalizaciones consideradas anteriormente, igual se realiza esta comparación con la regionalización de COPLAMAR que también es producto de observar la distribución a nivel entidad federativa de su índice de marginación. Por último, se caracterizan las regiones derivadas del IMM y se identifica la continuidad espacial de la marginación, según el grado que tenga cada uno de los municipios a nivel de las regiones definidas.

4.1 Regionalizar la República Mexicana.

Los recursos naturales del país se distribuyen desigualmente a lo largo del territorio nacional, ello no solo ha condicionado el patrón de poblamiento sino también una notable disparidad

en el desarrollo económico y social de las distintas entidades del país.¹

Reducir las desigualdades regionales es una de las principales preocupaciones de la administración pública y de otros actores del proceso de desarrollo, debido a que los desequilibrios regionales se expresan como una profunda desigualdad de oportunidades de participación social. Por eso, la planificación regional se ha convertido en uno de los caminos más idóneos para influir con mayor eficacia en los factores que inciden en las desigualdades económicas y sociales generadas por el proceso de desarrollo.

La intervención pública y privada en el desarrollo regional, requiere contar con una regionalización que permita segmentar al país en varias partes homogéneas, es decir construir una división territorial que describa esta situación de desigualdad. La construcción de una regionalización plantea dificultades analíticas importantes, toda vez que no existen criterios uniformes respecto de lo que es una región, sus factores formativos y caracteres básicos.²

En consecuencia, existen varias propuestas de regionalización que proporcionan divisiones regionales distintas, en virtud de la diversidad de criterios y los diferentes objetivos y problemas que tratan de identificar. Sin embargo, es posible identificar dos grandes clasificaciones de las regionalizaciones. Por un lado, están las propuestas que procuran definir una región *homogénea* basándose en la idea de que algunas continuidades territoriales vinculan a diversas partes del territorio en una región única con características uniformes. El otro criterio, parte

de considerar como rasgo más obvio del espacio su no-homogeneidad, en virtud de que se producen aglomeraciones en la actividad económica y en la distribución de la población en zonas determinadas del país; en contraste con la pretensión de identificar espacios homogéneos, aquí se identifican regiones *nodales* o polarizadas cuya característica principal es que se componen de unidades heterogéneas pero funcionalmente interrelacionadas a través de flujos de población y recursos económicos.³

Así, es posible encontrar *Regiones Naturales* cuando se definen espacios con criterios geográficos para indicadores como clima, relieve, precipitaciones y disponibilidad de recursos naturales; *Sistemas Nodales* cuando el objetivo es identificar las relaciones y flujos de personas y mercancías en un territorio determinado; *Unidades Geodésicas* cuando se pretende determinar la forma y dimensión de la Tierra y de su representación en los mapas correspondientes; *Divisiones Político Administrativas* cuando se reproduce la forma como se dividen las jurisdicciones que abarca cada nivel de gobierno en un Estado; y, *Cuenecas Hidrológicas* cuando se busca que la regionalización considere las vertientes donde descargan las aguas superficiales, aplicable sobre todo en cuestiones de desarrollo agrícola.⁴

No obstante los criterios y objetivos de las regionalizaciones, excepto en el caso de las divisiones político administrativas, en todas las propuestas suele marcarse límites a cada región que no coinciden con las divisiones políticas, aún cuando al segmentar el país en grandes regiones se busca abarcar estados completos con el propósito de que la regionalización sea operativa desde el punto de vista de la planeación.⁵

Es conveniente subrayar que una regionalización útil para la acción pública es aquella que integra un espacio geográfico continuo con máxima homogeneidad interna y heterogeneidad externa, cuyos límites geográficos coincidan con la división político-administrativa de los estados. Para integrar los elementos que definen una *región planificación*, las entidades federativas son privilegiadas en función de sus condiciones de homogeneidad y de su inserción en un conjunto de espacios aledaños con características similares.⁶

Como toda construcción analítica, las regiones planificación tienen limitaciones; sobresale ante todo la existencia de localidades marginales o de frontera, pues asignarlas a una región específica es siempre discutible. Así, las limitaciones radican en que las fronteras de los espacios regionales difieren de la división política de las entidades e incluso del país; además, las regionalizaciones siempre encuentran dificultades para su definición en la interdependencia fronteriza interregional así como en la presencia de *oasis* o centros de prosperidad y bienestar en una región pobre y atrasada.⁷

Las limitaciones referidas no son fruto de una deficiencia metodológica, sino que tienen explicación en la tendencia del desarrollo económico nacional a generar una expansión económica localizada en puntos privilegiados, donde el empleo se multiplica y mejora el ingreso medio personal. En lo particular, para explicar la presencia de estos puntos de privilegio se requiere considerar a la actividad humana como polarizada alrededor de un reducido número de ciudades de muy diversa función. En contraste, en el proceso de desarrollo se generan *zonas oscuras*, es decir territorios económicamente amorfos, ya sea porque su

actividad económica es nula o porque su pobreza o la debilidad de la economía monetaria impiden su integración a una región económica.⁸

4.2 *Propuestas de regionalización.*

Las regionalizaciones que se han realizado para el caso de México son múltiples, tanto en sus criterios, objetivos y propósitos como en sus divisiones y formas de agregar las entidades federativas. A continuación se examinan las propuestas más estructuradas e influyentes que se han formulado en las últimas décadas, y que se utilizan con mayor frecuencia tanto en los medios oficiales como en los centros de investigación especializados.

a) *El desarrollo regional de México.*

El primer estudio específico sobre el desarrollo de las regiones en México fue encargado por el Banco de México a Paul Lamartine Yates, al inicio de los sesenta.⁹ Pese a que no define una regionalización formal y tiene como objetivo principal identificar elementos de política para desconcentrar la planta industrial, el autor proporciona aspectos importantes para caracterizar las regiones de México. Define tres regiones principales: el norte formado por Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; la zona centro, formada por el triángulo San Luis Potosí, Querétaro y Guadalajara; y, el sur formado por Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

En una época en que ya la industria es considerada como el motor del desarrollo económico, Yates encuentra que el Distrito Federal y la región norte, con un tercio de la población,

concentran el 78% del producto interno bruto industrial, y llega a la conclusión de que el progreso de las regiones no puede ser simultáneo, en virtud de que unas zonas del país poseen condiciones más favorables para la expansión de las actividades industriales.

Para el autor, la razón porque la industria, en esa época, se concentraba en el Valle de México reside en que el costo unitario de producción es menor que en otras zonas, además de que las economías de escala y de aglomeración que concentra, potencian esta ventaja comparativa, porque ahí se localiza el mayor mercado de productos industriales. Esta última ventaja se amplía porque el Valle termina creciendo a expensas de otras regiones, pues se vuelve un centro de atracción de recursos que ofrece un conjunto de elementos y de servicios más amplio.¹⁰

De la importante industria que se implanta en el norte, Yates subraya que las numerosas ramas se instalan para procesar materias primas locales de origen agrícola y minero, destinadas en su mayor medida a la exportación. Asimismo, considera que la productividad de la mano de obra industrial es elevada en los estados del norte; mientras que en el sur y el Altiplano es baja, seguida muy de cerca por las calculada para las actividades agropecuarias.¹¹ En el Norte, sin embargo, se presentan desventajas importantes, destacando el que sus ciudades estén alejadas entre sí y más aún del principal mercado nacional; el clima desfavorable; la penuria de agua es constante, así como lo limitado de la oferta de mano de obra en su entorno inmediato.

La situación del norte contrasta con el triángulo Querétaro-Guadalajara-San Luis Potosí, que presentó un desarrollo industrial insignificante y gran parte de su agricultura se encontraba atrasada, pese a tener una posición estratégica al estar situado cerca del mercado central, entre las principales carreteras y líneas férreas, con abastecimientos abundantes de recursos y clima templado.

Yates explica la pobreza de los estados del sur, por lo hostil de su topografía y clima; por ejemplo, destaca que gran parte de Guerrero y Oaxaca son montañas desnudas y de régimen pluvial bajo o mal repartido en el año; y si Chiapas es fértil, subraya que: parte de su clima es tropical, está lejos del mercado nacional y la industria extractiva ahí fue escasa hasta que se descubrió azufre, petróleo y gas. Como agravante, observa que en esta zona los medios de comunicación, los servicios de salud y educativos son deficientes, muy por debajo del nivel medio nacional. Dado el carácter estructural de atraso de la zona, el autor, en los años sesenta, ya preveía que serían necesarios muchos años y una considerable inversión para elevar las condiciones de vida del sur a un nivel aceptable.

Las causas del desarrollo desigual de México son resumidas por Yates en un intrincado conjunto de factores geográficos y de carácter humano o creados por el hombre, de los cuales sólo algunos pueden ser modificados y eso con gran lentitud. Para el futuro inmediato supone que la expansión más factible será en las ciudades cercanas a las áreas en proceso de crecimiento, donde incluye las de industrialización parcial en la frontera norte, el triángulo Querétaro-Guadalajara-San Luis Potosí y finalmente, poblaciones diseminadas con ventajas especiales,

donde por ejemplo, es factible el desarrollo de industria petroquímica adyacente a las refinerías petroleras.¹²

Por último, es importante señalar que Yates establece una estrecha correlación entre progreso económico y bienestar social. Pese a la poca confianza que despierten algunas de las cifras que utiliza, es difícil no advertir lo sugestivo de su regionalización y la identificación de rezagos sociales y productivos, pues interrelaciona los estados con productividad de mano de obra elevada con los mejores niveles de salubridad, vivienda, educación y consumo de que disfruta la población que los habita, sin dejar de señalar que las entidades atrasadas, respecto a la media nacional, también muestran grandes rezagos.

Así, y aún cuando entre 1940 y 1960 el producto nacional bruto *per cápita* se duplicó, el aumento promedio ponderado para los ocho estados más ricos fue del 54% y de 134% en los diez estados más pobres -sus tasas de crecimiento fueron, en los primeros, de 2% anual y en los últimos de 4.3%. En consecuencia, las diferencias en materia de desarrollo no se reducen sino que aumentaron. Por ello, una estrategia de la población para evitar padecer estos bajos niveles de vida es migrar a otras partes del país o fuera de él, es decir mudarse desde donde la productividad por hombre es baja hacia donde es relativamente elevada. Esto ha sucedido en una escala considerable en México y, a decir verdad, en su ausencia sólo hubiera sucedido una ínfima recuperación en las entidades pobres.

b) *Las regiones geoeconómicas de México.*

Una de las primeras regionalizaciones formales fue realizada por Angel Bassols Batalla, quien desde los años sesenta con

base en criterios económicos y geográficos construyó lo que hoy conocemos como *regiones geoeconómicas*.¹³ El autor utiliza diversos factores o criterios que tienen una dimensión medible; en los referidos a la naturaleza, hace hincapié en los recursos que ofrecen las regiones. El enfoque histórico, económico, demográfico y social que integra a su metodología, le permite advertir que el sistema social influye decisivamente en la conformación de las regiones en el país.

La hipótesis principal de su propuesta es que las regiones económicas existen objetivamente como producto de la interacción naturaleza-sociedad, del impacto del hombre sobre el medio físico y de éste sobre el medio social a través de determinadas relaciones de producción y usando medios concretos. Para el autor, en tanto las condiciones físicas¹⁴ varían de una zona a otra, se estructuran sistemas (*todos* naturales) diversos. Por lo demás, su límite natural es casi siempre franja de transición entre una zona y otra; en ocasiones la región natural puede coincidir con la económica, sobretodo en las áreas de menor desarrollo relativo, donde la influencia de la naturaleza llega a ser decisiva (no total o absoluta) en la integración de los espacios regionales, sobre todo de regiones medias o subregiones¹⁵ (véase el mapa N^o 31).

Las regiones geoeconómicas definidas por el autor, muestran gran heterogeneidad entre ellas y a su interior, aún cuando es conveniente resaltar que las diferencias de mayor constancia son entre la ciudad y el campo. Un indicador que se utiliza para mostrar esa disparidad es el salario mínimo vigente en las grandes regiones económicas. Así se muestra que el extremo superior de la estructura salarial está en la región Noroeste con

\$162.00 y su contraparte es la Sur con \$71.00. Por ello, llega a la conclusión de que la existencia de salarios más altos contribuye a acelerar la migración hacia las regiones *prósperas*.¹⁶

Otro indicador que utiliza el autor para sostener su argumento, es la proporción de la PEA con remuneraciones hasta de \$499.00 pesos. En las regiones Noroeste, Centro-Este¹⁷ y Norte un tercio o menos de la PEA total se coloca en ese nivel de ingreso; en el resto alcanza hasta el 80% de esa población, como en la región Sur. Refiriendo este indicador a la PEA ocupada en el sector primario, señala que el 60% es la cota mínima y que el caso crítico es la región Sur, donde el indicador alcanza al 90% de la PEA; en la región Noroeste el 30% recibe ingresos menores al límite fijado. Como puede verse, coincide con Yates al destacar la gran preeminencia del Distrito Federal y las grandes metrópolis de Monterrey y Guadalajara.

c) *Las regiones geográficas de México.*

Otra propuesta importante de regionalización es la realizada por Claude Bataillon, quien concibe la regionalización como un instrumento auxiliar de investigación útil para ubicar la escala de un fenómeno local y lograr un cuadro de conjunto, y de ese modo saber dónde la comparación es deseable y posible o, por el contrario, prematura. Su definición integra en una *región geográfica* aquellas partes de alta homogeneidad interna y heterogeneidad externa, en atributos, características y potencialidades. Es por ello que construye sus regiones con porciones de entidades federativas.

Para su regionalización hace un inventario de los elementos naturales y las actividades humanas que conforman la diferen-

ciación regional.¹⁸ Finalmente, concibe a las regiones dinámicamente, es decir que no están hechas de una forma definitiva, sino que conforme avanza la historia económica, política y cultural de la sociedad, las regiones se hacen y se deshacen.

En la propuesta de Bataillon, el *Norte* es la región de más fácil definición: aridez, inmensidad, valorización reciente, altos niveles de vida y altos niveles técnicos son caracteres comunes al conjunto. También destaca la *Frontera* y remarca su original papel en los movimientos de población. Para la región *Noroeste*, que abarca estados completos, subraya que en su esquema regional parece difícil de contrarrestar el poder de atracción de la megalópolis de Los Angeles (Estados Unidos de América). La *Capital Nacional* tiene mención particular por el peso de sus actividades, que la hacen foco principal de atracción migratoria, y que su posición de primer mercado para los productos nacionales hace a su dinámica un factor determinante para el desarrollo del resto de las regiones de México.

Las desigualdades internas de desarrollo, sostiene, superponen redes de intercambios nunca aisladas, donde seguramente la potencia de los núcleos modernos tiende a truncar y a desorganizar los circuitos más antiguos. Por ello define varios tipos de espacio que implican modos diferentes de la división regional en virtud de que las distancias, las densidades de población, los niveles de vida y las formas de la vida urbana plantean problemas de organización social diferentes.¹⁹ Los *núcleos nuevos* son el primer tipo de espacio definido, son manchas de poblamiento forzosamente aisladas, con población que goza de niveles de vida elevados, poco arraigada y presta a migrar al empeorar las condiciones económicas.

El segundo tipo de región son las *subequipadas o deprimidas*, más o menos continuamente pobladas, sin servicios suficientes y situadas en el dominio tropical húmedo. Con parte importante de su población aislada y con una calidad de vida con frecuencia bajo, pues ahí los servicios de nivel elevado faltan totalmente o son privilegio de la pequeña parte de la población que vive cerca de una ciudad importante.

El tercer tipo de región que define es aquella cuya característica principal es estar *equipada y en vías de polarización*, la cual por muchos rasgos de su poblamiento y de equipamiento se identifica con el México central. Considera que allí puede funcionar una vida regional,²⁰ porque sus ciudades son numerosas y cercanas y entre ellas se escalonan otras más modestas, además de muchos pueblos de varios miles de habitantes. Sus vías de comunicación forman una red compleja, donde las carreteras sirven satisfactoriamente a ciudades y pueblos, más que el ferrocarril. Pero su nivel de vida en el campo es con frecuencia muy mediocre, el nivel técnico en su agricultura es bajo muchas veces con agricultores que producen poco para el mercado nacional.

d) *Las regiones Pro-planificación.*

Esta propuesta es producto de un modelo de planificación interregional para México desarrollado por Ricardo Carrillo Arronte, quien se plantea como problema principal la optimización en el uso de los recursos disponibles y la solución del modelo está en minimizar el uso del factor productivo de mayor escasez relativa, es decir el capital.²¹ Las regiones necesarias para su trabajo son la resultante ponderada o *conciliación óptima* de la acción de muchos elementos. En este sentido considera que la

regionalización económica de un país es una partición de su espacio económico que deberá ajustarse y remodelarse conforme el país y sus distintas regiones se desarrollen.²²

Resultado del análisis, ponderación e interrelación de los factores naturales, económicos y sociales es la delimitación de diez regiones, a las que denomina *geoeconómicas pro-planificación*. Por su especialización y orientación económica encuentra en el espacio nacional cuatro grandes segmentos. El primero es la franja norte de estados exportadores, cuya colindancia con Estados Unidos les otorga ventajas económicas e influye clara y visiblemente en las características de su actividad económica y la composición de sus niveles reales de vida y cultura.

El segundo es la región natural Península de Yucatán, que por su aislamiento geográfico y la *fricción de transportación* inherente, se ha desenvuelto y desarrollado casi independiente del resto del país. La tercera es la región pobre y muy montañosa al sur del territorio nacional, cuyas economías tradicionales y de autoconsumo no se han desarrollado ni siquiera lo suficiente para caer dentro de la influencia de una atracción nodal, y su perspectiva socioeconómica no rebasa los límites de sus propias comunidades desde hace muchas generaciones. El centro y nororiente del país está formado por los mayores proveedores de manufacturas del mercado nacional. Un sistema nodal de primer rango, gravitando alrededor de la Ciudad de México, que por propósitos de análisis y política económica constituye una región por separado, es definida sin olvidar su alto grado de integración con sus estados colindantes²³ (véase el mapa N° 32).

e) *Las regiones de El Desarrollo Urbano de México.*

En *El desarrollo urbano de México*²⁴ se propone una regionalización cuyo único objetivo es generar un instrumento analítico para estudiar las desigualdades regionales derivadas del proceso de urbanización en el país. Su propuesta, que cuenta con un número manejable de ocho unidades y agrupa entidades completas, resulta ventajosa por la disponibilidad de información, pero exhibe las limitaciones derivadas de la heterogeneidad interna de algunas entidades. De hecho la propuesta parte de reconocer que el país muestra grandes disparidades regionales en sus niveles de desarrollo socioeconómico y de urbanización, advirtiendo que sus factores formativos sólo se conocen superficialmente, aún cuando hacen patente que existe un esfuerzo creciente por explicarlos con mayor detalle²⁵ (véase el mapa N° 33).

En el diagnóstico, se señala que las diferencias de carácter físico en las regiones y su disponibilidad de recursos naturales influyen fuertemente en la localización de la población y de las actividades económicas, generando un fuerte desequilibrio entre el nivel de desarrollo de las regiones. La fisiografía accidentada establece una serie de zonas habitadas y deshabitadas, según las características climatológicas y de fertilidad del suelo, que conforman zonas ecológicamente afines, de agricultura similar.²⁶ A estos rasgos se suman las decisiones político-administrativas del sector público, en tanto que las acciones del sector privado son también consideradas como un factor importante en el aumento de algunas disparidades regionales.²⁷ Se apunta además, que la desigual distribución geográfica del ingreso preocupa cada vez más por los problemas socioeconómicos que genera, los cuales se acentúan ante la asincronía

creciente entre la disponibilidad regional de recursos naturales y su dinámica poblacional.²⁸

Las grandes diferencias regionales son fáciles de observar, pero es metodológicamente complicado medirlas. Estas dificultades implicadas en la segmentación del país,²⁹ que son necesarias para profundizar en un fenómeno multidimensional como la urbanización, hacen que los autores opten por utilizar una regionalización elaborada a partir de la agrupación de entidades federativas. En su propuesta modifican dos regionalizaciones previas, elaboradas una en la Dirección de Planeación de la Presidencia y otra en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que dividen al país en doce y nueve áreas, respectivamente.³⁰ La modificación se realiza al incluir la movilidad geográfica de la población dentro de las regionalizaciones, cuyo resultado es dividir al país en ocho regiones.

f) *La distribución regional de la población.*

La revisión de los procesos de redistribución de la población durante las últimas siete décadas es el objetivo de Claudio Stern. El autor formula una regionalización que es la penúltima en orden cronológico de las que aquí se revisan.³¹ Una de las principales aportaciones de esta propuesta es que define lo que en lo sucesivo se conocerá como la región Metropolitana, pues aún cuando otras propuestas sí la incluían, se realizaron cuando la megalópolis era inimaginable.

La regionalización que se propone no presenta discrepancias demasiado grandes con las ya revisadas, al menos en las divisiones mayores. Así, la división que sugiere es cercana a la de Angel Bassols Batalla³² e incorpora elementos de otro tra-

bajo de Claude Bataillon,³³ explicando la caracterización regional de los asentamientos de población y sus movimientos. Establece ocho grandes regiones principales, y para facilitar su descripción y análisis de los movimientos de población, agrega dos regiones más (véase el mapa N° 34).

Así el desértico norte se divide en tres regiones diferenciadas por la Sierra Madre Oriental y la Sierra Madre Occidental: la región Noroeste, la región Norte y región Noreste; el centro, paralelo al eje Neovolcánico, lo subdivide en su porción occidental hacia el Pacífico, formando la región Occidente, la región Centro, y en su porción oriental hacia el Golfo de México define la región Golfo; la zona sur hacia el Pacífico forma la región Sur y, finalmente, la región Península de Yucatán. Además distingue la porción sur de la región Norte, que denomina región IV Centro Norte y la región Metropolitana.

g) *Una regionalización funcional para México.*

Esta regionalización fue definida por el CONAPO a partir de la hipótesis de que la estructura y el funcionamiento del sistema de ciudades de México define una organización particular del espacio a nivel de grandes regiones.³⁴ Los vínculos detectados entre las ciudades se tradujeron en una división del territorio nacional en ocho regiones de diverso tamaño, contando cada una de ellas con un centro regional rector; no obstante que los lugares centrales que articulan a grandes regiones son de distinta jerarquía, su definición es consistente. La importancia de esta regionalización es manifiesta al advertir que se retoma una de sus primeras versiones en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994.

Las regiones definidas son de carácter funcional y se denominan nodales o interdependientes. Organizadas por uno o varios lugares centrales y sus respectivas áreas de influencia, estas regiones están funcionalmente conectadas mediante redes de circulación o flujos de personas, bienes y servicios y sistemas de comunicaciones. La regionalización se diseñó con el apoyo de un modelo gravitacional que capta las interacciones o flujos de llamadas telefónicas de ciudad a ciudad y la respectiva jerarquía de éstas (véase el mapa N° 35).

Entre sus conclusiones más importantes destaca la identificación de una integración funcional en las tres grandes regiones definidas: Centro Norte y Occidente, Centro y Golfo. El norte del territorio presentaba una buena integración a su interior, pero todavía se revelaba una insuficiente comunicación horizontal interregional. La porción sur, en cambio, manifestaba aún la histórica desintegración de su territorio. Lo que concuerda con las aportaciones de Yates y también con gran parte de las conclusiones de esta investigación sobre marginación en lo que respecta a la organización regional.

4.3 *La comparabilidad de las regionalizaciones.*

El origen y propósito de las regionalizaciones reseñadas es diverso, así como los conceptos y categorías utilizadas para establecer los criterios de división del territorio. Pese a esta diversidad, las coincidencias son significativas, pues a lo sumo diferencian en la asignación de algunas entidades específicas (véase el cuadro N° 13).³⁵ La razón de lo anterior deriva de que en su mayoría buscan definir regiones homogéneas y, por ende, tratan de agrupar entidades federativas completas en sus regiones.

Los principales contrastes se observan en la propuesta de Bataillon pues busca definir las regiones con base en criterios provenientes de la geografía, en tanto que la regionalización del CONAPO se establece a partir de las interacciones entre las ciudades y sus respectivas áreas de influencia.

En el caso de las regionalizaciones de Bassols, Carrillo, Stern y del grupo de Unikel, Garza y Ruiz es unánime considerar la región Noroeste con las mismas entidades federativas; tomando como punto de referencia las geoeconómicas propuestas por Bassols, existiendo una identidad con las regiones definidas por Claudio Stern, excepto por subdividir en dos las regiones Norte y Centro propuestas por Bassols quedando, por un lado, Norte y Centro Norte y, por el otro, Centro y Metropolitana, respectivamente.

Fuera de Bassols, existe una coincidencia en considerar aisladamente a la capital de la República como una región, variando en considerar solo al Distrito Federal -en el caso de Carrillo-, añadirle los municipios conurbados -como lo hace Bataillon-, acompañado del estado de México -propuesta del grupo de Unikel, Garza y Ruiz- o formando una región con los estados de México y Morelos -como en la sugerencia de Stern.

Las otras tres regionalizaciones difieren en asignaciones puntuales, como es el caso de los estados de Aguascalientes y Guanajuato ubicados por Carrillo en otras regiones; y los estados de Aguascalientes, Nuevo León, Tabasco y Tamaulipas en la regionalización de *El Desarrollo Urbano de México*, que además considera inexistente la región Noreste.

Las regiones definidas son de carácter funcional y se denominan nodales o interdependientes. Organizadas por uno o varios lugares centrales y sus respectivas áreas de influencia, estas regiones están funcionalmente conectadas mediante redes de circulación o flujos de personas, bienes y servicios y sistemas de comunicaciones. La regionalización se diseñó con el apoyo de un modelo gravitacional que capta las interacciones o flujos de llamadas telefónicas de ciudad a ciudad y la respectiva jerarquía de éstas (véase el mapa N° 35).

Entre sus conclusiones más importantes destaca la identificación de una integración funcional en las tres grandes regiones definidas: Centro Norte y Occidente, Centro y Golfo. El norte del territorio presentaba una buena integración a su interior, pero todavía se revelaba una insuficiente comunicación horizontal interregional. La porción sur, en cambio, manifestaba aún la histórica desintegración de su territorio. Lo que concuerda con las aportaciones de Yates y también con gran parte de las conclusiones de esta investigación sobre marginación en lo que respecta a la organización regional.

4.3 *La comparabilidad de las regionalizaciones.*

El origen y propósito de las regionalizaciones reseñadas es diverso, así como los conceptos y categorías utilizadas para establecer los criterios de división del territorio. Pese a esta diversidad, las coincidencias son significativas, pues a lo sumo diferencian en la asignación de algunas entidades específicas (véase el cuadro N° 13).³⁵ La razón de lo anterior deriva de que en su mayoría buscan definir regiones homogéneas y, por ende, tratan de agrupar entidades federativas completas en sus regiones.

Los principales contrastes se observan en la propuesta de Bataillon pues busca definir las regiones con base en criterios provenientes de la geografía, en tanto que la regionalización del CONAPO se establece a partir de las interacciones entre las ciudades y sus respectivas áreas de influencia.

En el caso de las regionalizaciones de Bassols, Carrillo, Stern y del grupo de Unikel, Garza y Ruiz es unánime considerar la región Noroeste con las mismas entidades federativas; tomando como punto de referencia las geoeconómicas propuestas por Bassols, existiendo una identidad con las regiones definidas por Claudio Stern, excepto por subdividir en dos las regiones Norte y Centro propuestas por Bassols quedando, por un lado, Norte y Centro Norte y, por el otro, Centro y Metropolitana, respectivamente.

Fuera de Bassols, existe una coincidencia en considerar aisladamente a la capital de la República como una región, variando en considerar solo al Distrito Federal -en el caso de Carrillo-, añadirle los municipios conurbados -como lo hace Bataillon-, acompañado del estado de México -propuesta del grupo de Unikel, Garza y Ruiz- o formando una región con los estados de México y Morelos -como en la sugerencia de Stern.

Las otras tres regionalizaciones difieren en asignaciones puntuales, como es el caso de los estados de Aguascalientes y Guanajuato ubicados por Carrillo en otras regiones; y los estados de Aguascalientes, Nuevo León, Tabasco y Tamaulipas en la regionalización de *El Desarrollo Urbano de México*, que además considera inexistente la región Noreste.

4.4 Una regionalización de Índice de Marginación.

El estudio que inicia el análisis integral enfocado a partir del concepto de marginación es la investigación realizada por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COPLAMAR, que incorpora como fuente de información básica el IX Censo General de Población (1970). En el volumen quinto de su informe final se proporciona una *Geografía de la Marginación*,³⁶ con base en la información que se deriva del índice de marginación (IM).³⁷

La regionalización como tal considera doce regiones en donde sólo el Distrito Federal tiene grado de marginación bajo. Los estados fronterizos del norte y Baja California Sur forman una gran región de medio bajo grado de marginación, dividida en dos: las regiones Norte y Pacífico Norte -que corresponde a la región Noroeste de las regionalizaciones anteriores, con la ausencia de Nayarit y Sinaloa. Estos dos últimos estados junto a Durango son la región Pacífico Centro, distinguida por ser de marginación media aunque Nayarit es de marginación alta.

Los estados de Aguascalientes, Colima y Jalisco constituyen la región Occidente y su marginación es media. En tres regiones agrupan dos estados, Zacatecas y San Luis Potosí -de muy alta y alta marginación, en ese orden-, Tabasco y Veracruz -igual que los anteriores- y, México y Morelos -con marginación media ambos- que conforman las regiones Centro Norte, Golfo Centro y Centro, respectivamente.

La región Sureste es de marginación alta, y está formada por los estados peninsulares de Campeche, Quintana Roo y Yucatán. Los estados de Michoacán y Guanajuato -ambos con mar-

ginación alta- aunados a Querétaro -de muy alta marginación- forman la región Centro Occidente. La región que denominan Centro Este está formada por los estados de Hidalgo, Puebla y Tlaxcala, con marginación muy alta los dos primeros y alta el último. Finalmente, la región Pacífico Sur, de muy alta marginación, está formada por los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca (véase el mapa N° 36).

Como se puede observar también realizan una regionalización con varios niveles de análisis congruentes con los objetivos de combinar los atributos de la región homogénea y de la región plan, es decir una región con características uniformes en cuanto al grado de marginación identificado y coherente con las delimitaciones administrativas, a fin de hacer factible su utilidad en la definición de políticas públicas y en la ejecución de programas específicos.³⁸

Sobre la regionalización propuesta por COPLAMAR a partir de los valores que alcanza su IM a nivel de las entidades federativas, es conveniente presentar varios comentarios. En primer lugar, se observa que la propuesta divide al país en un número mayor de regiones (12), lo que dificulta su operatividad.

En segundo lugar, al examinar los grados de marginación de las regiones se presentan inconsistencias en cuatro de ellas; en lo particular, sobresalen los casos de Tlaxcala, Nayarit, Querétaro y Veracruz o Tabasco. En las primeras dos entidades, la inconsistencia es menor porque, aunque son distintas a su entorno inmediato, y la diferencia entre los IM de Puebla y Tlaxcala es mínima, además en el ordenamiento, ocupan el último lugar de un estrato y el primero del siguiente.

La dificultad mayor se presenta en el caso de Querétaro, porque tiene mayor similitud con Hidalgo que con Guanajuato y Michoacán con los que forma la región Centro Occidente. Por último, está los casos de Tabasco y Veracruz, pues el primero aparentemente se integra a la región Pacífico Sur y el segundo con San Luis Potosí, que en su entorno inmediato es el único con el mismo grado de marginación.

4.5 *La regionalización del IMM, 1990.*

Como se ha señalado en el primer capítulo, un objetivo básico de la presente investigación es realizar una propuesta de regionalización sustentada en la información proporcionada por el IM estimado con base en las estadísticas del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. La propuesta que enseguida se presenta incorpora los resultados del IM y su estratificación a nivel de entidad federativa. Debe observarse que el nivel agregado de las variables y la heterogeneidad que en términos de población presentan las entidades entre sí como en la distribución a su interior, plantean dificultades importantes que más adelante se examinan.

Por otra parte, en la propuesta de regionalización se consideran tanto las aportaciones analíticas de otras regionalizaciones como los resultados del IM. Ambos criterios permiten definir tres grandes regiones de la marginación en el país: Norte, Centro y Sur. Para facilitar su estudio y apoyar la definición de políticas públicas encaminadas a reducir la desigualdad de oportunidades, se han identificado diez regiones: cuatro para el Norte y Centro, y dos en la Sur. Para delimitar y dividir cada región se consideró la homogeneidad respecto al índice y al grado de marginación de cada una de las entidades federativas,

así como el lugar que ocupan cada una de ellas en el contexto nacional.

Es importante destacar que para facilitar la operación de la propuesta, se optó por agrupar a las entidades de muy bajo grado de marginación en regiones donde se integren con otras de baja, porque de lo contrario el número total de regiones sería de trece, es decir tres más que las propuestas. Además, estas entidades de muy bajo grado de marginación mantienen intercambios importantes de bienes y personas con las entidades de su entorno inmediato. Así, el número de entidades que forman cada una de las regiones varía entre tres y cuatro, salvo el caso de la región Noroeste II donde se agrupan dos. Por otra parte, dos entidades con grado de marginación medio (Tlaxcala y Quintana Roo), están integradas a regiones donde el resto tiene muy alto y alto grado de marginación, Oriente y Península, respectivamente. Lo que se justifica por ser las entidades colindantes que presentan mayor continuidad, asegurando de ese modo mayor homogeneidad regional, además de que con dichas entidades tienen un gran intercambio de bienes y servicios como es el caso de Quintana Roo y, en el caso de Tlaxcala, algunos de sus municipios forman parte de la zona metropolitana de Puebla que es el centro funcional de la región.

Los criterios de esta regionalización, por otra parte, permitirán cumplir con el objetivo de construir un instrumento de análisis y reconocimiento de las desigualdades del país, que explique el contexto global y entorno regional de los municipios considerados en esta investigación como integrantes de las micro-regiones de la marginación. Así, el uso del IM a nivel de entidad federativa permite la definición de las grandes

disparidades regionales en marginación, en tanto que los resultados del índice a nivel municipal permite identificar a los grupos de municipios más marginados.

Por último, cabe destacar que los criterios utilizados para construir los indicadores que dan cuerpo al IM, son suficientes tanto para describir el impacto global de las carencias como para valorar la incidencia territorial de los porcentajes de la población no participante en el disfrute de los servicios de educación, condiciones de vivienda adecuadas, así como de las privaciones derivadas de la dispersión demográfica y de la percepción de ingresos monetarios insuficientes para adquirir una canasta básica. En el mapa N° 37 del anexo se presentan las regiones en que se dividió el territorio nacional, y en el cuadro N° 14 puede verse la descripción detallada de cada gran región y región.

El referente obligado para contrastar la regionalización propuesta es la *Geografía de Marginación* de COPLAMAR, con la que existen coincidencias fundamentales. Ello estaría convalidando las hipótesis presentadas en el primer capítulo de este trabajo y que se refieren a que la desigualdad de oportunidades sociales y sus incidencias territoriales tienen un carácter estructural que cambia lentamente, siempre como producto de modificaciones en el modelo de desarrollo.

Sin embargo, son de mencionar algunas diferencias importantes con la regionalización de COPLAMAR. De entre ellas se señala primero el número de regiones definidas, doce versus diez. Otra diferencia es la región que en COPLAMAR se denomina *Pacífico Centro* integrada por los estados de Durango, Nayarit y Sinaloa, pues en nuestra propuesta también en esa

parte del país debe existir una particularización, porque las dos últimas entidades forman parte de la región Noroeste II como específica y discriminable de las otras tres entidades que conforman la región Noroeste: Baja California, Baja California Sur y Sonora. Por su parte, Durango se agrupa con los estados de San Luis Potosí y Zacatecas ya que a nivel de las entidades federativas tiene el mismo grado de marginación.

Por otro lado, los resultados de la presente investigación impiden mantener a Veracruz y Tabasco como integrantes de una misma región en virtud de que, por los diferentes grados que reporta el IM para el agregado estatal, resulta más consistente ubicarlos con Hidalgo, Puebla y Tlaxcala y con Campeche, Quintana Roo y Yucatán, respectivamente.

Por último, se debe señalar que mantener al Distrito Federal en una región independiente, como se hace en la propuesta de COPLAMAR, implicaría desconocer la actual naturaleza metropolitana por su conurbación con la parte más significativa, en términos de población, del estado de México e ignorar el funcionamiento megalopolitano que apunta a integrar las zonas metropolitanas de México, Cuernavaca y Toluca. Adicionalmente, dejar al Distrito Federal como integrante único en una región obligaría a tratar igual a Nuevo León y Baja California, con lo que el número de regiones se elevaría a trece.

4.6 Características de las regiones delimitadas.

La gran región del Norte se compone de cuatro grupos de estados que son las regiones en que se divide. El primero de ellos es la región Noroeste I formada por tres estados que son: Baja California, Baja California Sur y Sonora, donde habitaban, en

1990, 3.8 millones de personas y ocupa 328,724 km² de territorio. La densidad poblacional es de 11.6 hab/km², que resulta apenas equivalente al 28% del mismo indicador a nivel nacional y es la más baja que se registra en el país (estos datos para ésta y las regiones restantes se encuentran en el cuadro N^o 15). Respecto a su grado de marginación, Baja California es muy bajo mientras que Baja California Sur y Sonora son bajo¹⁹ (véase el mapa N^o 38).

La segunda es la región Noroeste II que integra los estados de Sinaloa y Nayarit; aunque con frecuencia estos estados se agrupan con las entidades de la región Noroeste I, en la propuesta constituyen un ámbito territorial discriminable. En efecto, los dos estados contienen tres millones de habitantes distribuidos en 85,427 km² y arrojan una densidad de 35.4 hab/km², que es inferior pero cercana a la nacional. Ambas entidades son de grado de marginación medio, y son consecutivas en el orden de prelación a nivel nacional (véase el mapa N^o 39).

La región denominada propiamente Norte es la formada por los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, donde se asientan 9.8 millones de habitantes en un territorio de 543,000 km², el cual significa más de la cuarta parte del total nacional. La densidad poblacional que se registra, como en todas las entidades fronterizas, es baja con 18 hab/km², que es apenas 43% de la media nacional. Tres de las entidades tienen grado de marginación bajo y el estado de Nuevo León es la excepción con muy bajo, aunque cabe señalar que la distancia que media entre sus IM mayor y menor es importante, que va de -1.37660 de Nuevo León a -0.60855 de Tamaulipas (véase el mapa N^o 40).

La última de las regiones del Norte es la Norte Centro, integrada por los estados de Durango, San Luis Potosí y Zacatecas. Con una población de 4.6 millones de habitantes distribuidos en 259,022 km², tiene una densidad de 17.8 hab/km², es decir similar a la que presentan las regiones fronterizas. Su grado de marginación está en la categoría de alto, aunque San Luis Potosí y Durango son la frontera con los estratos inmediatos, muy alto y medio, respectivamente (véase el mapa N^o 41).

La gran región Centro se segmenta también por cuatro regiones. La primera es la Occidente, formada por los estados de Aguascalientes, Colima y Jalisco. En ella reside el 8% del total nacional, que significa 6.45 millones de personas que ocupan un territorio de 91,181 km², alcanza una densidad de 70.8 hab/km², equivalente a 1.7 veces más la media nacional. Todos los estados de esta región tienen un bajo grado de marginación y la distancia entre sus IM menor y mayor es poco significativa (véase el mapa N^o 42).

La segunda es la región Centro propiamente dicha, la cual está formada por los estados de Guanajuato, Michoacán y Querétaro. En la región residen 9.2 millones de habitantes que se asientan en un territorio de 143,318 km²; la densidad poblacional es de 64.2 hab/km² y equivale a más 1.5 veces la media nacional. El grado de marginación de las tres entidades es alto y ocupan lugares consecutivos en la ordenación según el IM, por ello considera que esta es una de las regiones más homogéneas definidas en esta regionalización (véase el mapa N^o 43).

La región Metropolitana está formada por el Distrito Federal, y los estados de México y Morelos; es la zona más densamente

poblada del país, pues su población asciende a 19.2 millones de habitantes que ocupan un territorio de 27,901 km². La densidad es de 689.8 hab/km², que equivale a más de 16 veces la media nacional. Respecto al grado de marginación, el Distrito Federal es la entidad en el extremo inferior del estrato de muy bajo mientras que los estados de México y Morelos son consecutivos y son de bajo grado de marginación (véase el mapa N° 44).

La región Oriente es la cuarta y última de esta gran región Centro, y está formada por los estados de Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Veracruz. En ella residen 13 millones de habitantes que ocupan una superficie de 131,635 km², su densidad de población es de 98.8 hab/km² significa 2.4 veces más que el promedio nacional. Respecto al grado de marginación, tres son de muy alto y Tlaxcala⁴⁰ con medio. Los tres de muy alto son consecutivos en la ordenación que por entidades brinda el IM (véase el mapa N° 45).

La región Sur es una de las dos que forman la gran región del mismo nombre, está constituida por Chiapas, Guerrero y Oaxaca, los tres estados con máximo grado de marginación. En la zona están asentados 8.9 millones de habitantes que ocupan una extensión de 233,045 km², por lo que su densidad poblacional se ubica en los 38 hab/km², es decir apenas 8% menos que la media nacional. Esta relación también alcanza una alta homogeneidad, pues no sólo la integran tres estados de muy alta (MA) marginación, sino que éstos ocupan los tres primeros lugares según el orden de prelación definido a través del IM (véase el mapa N° 46).

Finalmente está la región Península formada por los estados de Campeche, Quintana Roo,⁴¹ Tabasco y Yucatán, con 3.9 millones de habitantes en un territorio de 158,666 km², alcanza una densidad de población de 24.5 hab/km², es decir casi 60% por debajo de la media nacional. Tres de los estados que la forman tienen un alto grado de marginación (Campeche, Tabasco y Yucatán). Cabe mencionar que los estados en el mismo estrato de marginación son consecutivos en la ordenación que se desprende del IM. Pese a la presencia de Quintana Roo, esta región también alcanza una homogeneidad relevante (véase el mapa N° 47).

4.7 Cambios interregionales en el período 1970-1990.

Es posible acercarse al estudio de los cambios que se han presentado en las regiones durante las últimas décadas, examinando el desempeño de la actividad económica a nivel de entidad federativa, en especial atendiendo a la evolución del producto interno bruto. Asimismo, para valorar mejor las diferencias regionales es importante considerar como ha evolucionado la redistribución de la población en las distintas entidades.

4.7.1 El Producto Interno Bruto regional.

El producto interno bruto a nivel agregado presenta una evolución contrastada. Por un lado, en la década de los setenta se registra un crecimiento económico con tasas superiores al seis por ciento anual, pero en la década siguiente muestra un estancamiento productivo que determinó una tasa inferior al dos por ciento. Obviamente, la dinámica económica a nivel regional tuvo diferencias substantivas. La única región que presenta en la década de los setenta tasas de crecimiento de dos dígitos es Península, mientras que en la década de los ochenta es

la región sur. Sin embargo, estas dos mismas regiones muestran para el quinquenio 1980-85 tasas de decremento en el PIB regional por encima del uno por ciento (véase los cuadros N° 16.a y 16.b).

La evolución económica a nivel de entidad federativa también muestra variaciones importantes. En la primera parte de los setenta, presentan tasas de dos dígitos Colima, México, Querétaro y Tlaxcala, acompañadas de las entidades agrupadas en la región Península, con excepción de Campeche que aún creciendo menos supera la media nacional. En el quinquenio de 1975-1980 destaca Tabasco con el 26.5% de crecimiento de su PIB estatal, así como el gran salto de Chiapas que pasa de una tasa del 7.2 hasta el 17.6%, lo cual es atribuible a la construcción de la infraestructura petrolera en dichas entidades; asimismo, es significativa la desaceleración de Yucatán que pasó de 10.7 a 2.8% de tasa anual de incremento del PIB.

En la primera parte de los ochenta es relevante el papel del estado de Tlaxcala, porque en plena desaceleración económica nacional su tasa de crecimiento es superior al diez por ciento anual. La depresión de la actividad productiva alcanza su máximo también en los estados de mayor marginación a nivel estatal, en lo particular en Chiapas y Tabasco. En el segundo quinquenio de la década, sólo tres estados -también de alto y muy alto grado de marginación- siguen con tasas negativas en el crecimiento del producto, que son Hidalgo, Chiapas y Tabasco. En este periodo sólo tienen tasas superiores al dos por ciento Aguascalientes, Quintana Roo y Tlaxcala, donde sobresale que las dos últimas son de grado de marginación media en 1990, que en el estudio de COPLAMAR son de marginación alta.

Una forma de acceder al conocimiento de las variaciones interregionales, es observar los cambios en la estructura porcentual del producto interno bruto regional. En este sentido, para 1970 la mitad de las regiones tiene su cenit de participación en el producto -las dos Noroeste, Norte, Norte Centro y Oriente- y dos están al nivel mínimo de participación: Metropolitana y Península. La variación para 1975 es en la región Centro, que registra su máximo desempeño económico. El año de 1980 marca la cima participativa de la gran región Sur, y la mínima de las regiones Noroeste II, Norte Centro, Occidente y Centro. Es importante subrayar que el decaimiento relativo de su actividad puede explicarse ante todo por el dinamismo de la gran región Sur. En 1985 la región Noroeste I registra el nadir en su participación porcentual en el PIB. Por último, en 1990 las regiones Metropolitana y Occidente tienen su máxima participación en el PIB, en tanto que las regiones Oriente y Norte alcanzan su mínimo y la Sur permanece estable pues finaliza apenas abajo de su nivel de 1970, con un saldo de menos 0.05 puntos porcentuales (véase el cuadro N° 16.c).

Para el periodo 1970-1990, el producto interno bruto *per cápita* se incrementó en casi un tercio, al pasar de 6.3 a 8.3 millones de pesos de 1990. Es importante subrayar que en 1980 alcanza su máximo, 8.9 millones de pesos de 1990. Con el propósito de facilitar la exposición de resultados a escala regional, se calculó el PIB *per cápita* para cada uno de los años considerados. Las regiones Noroeste I, Norte y Metropolitana en todos los años está por encima del PIB *per cápita* nacional, aunque con matices. Así, en la Noroeste I se aprecia una tendencia decreciente que va de 142 a 105, finalizando apenas por encima del referente; la Norte decrece hasta 1985; en la

región Metropolitana se observa un comportamiento similar, aunque su mínimo se registra en 1980 y en 1990 de 1.7 veces más que el valor del PIB *per cápita* (véanse los cuadros N° 16.d y 16.e).

La región Occidente fluctúa en una banda de más menos 4 puntos, excepto en 1980, siempre por encima del PIB *per cápita* nacional. Otro caso relevante es la región Península, la cual de ubicarse en 1975 cerca de la media nacional, en 1980 la supera en 42% pero en 1990 es igual al nacional. La región Sur, integrada por los estados de mayor marginación, tiene un PIB *per cápita* inferior a la mitad del nacional; en 1980 supera magramente ese nivel pero en 1990 llega a un nivel inferior a la proporción de 1970.

En cuanto a las entidades federativas, las de PIB *per cápita* superior en 1990 al nacional coinciden con las de muy bajo y bajo grado de marginación.⁴² Nuevo León y Tabasco sobrepasan el PIB *per cápita* nacional en 49 y 55%, mientras que en el Distrito Federal es 2.8 veces el valor referido. Las otras cuatro que exceden el valor nacional son Baja California, Sonora, Coahuila y Jalisco; y, lo hacen en una banda que va del 4 al 8%. Todas las entidades de la región Sur, que son las primeras del estrato de MA marginación, tienen índices menores a 45, es decir inferiores al 50% del PIB *per cápita* nacional.

4.7.2 La distribución regional de la población.

Para analizar la dinámica demográfica desde la perspectiva de las regiones, es conveniente considerar sus cambios en el mediano plazo. Para ello se analiza la distribución de la población para el período 1950-1990. En primer lugar debe señalarse que

la población nacional en 1990 equivale a 3.2 veces la existente en 1950; al pasar de 25.8 a 81.8 millones de habitantes en ese período. Sus tasas de crecimiento anual fueron en los sesenta y setenta en la banda del 3%, mientras que en las dos décadas siguientes fueron alrededor del dos por ciento. El mayor crecimiento medio anual se presentó en los años sesenta, cuando su tasa fue 3.2% (véase el cuadro 17).

En 1990, la población de México se distribuye, en las regiones que se han definido mediante el IM, de la siguiente manera: es encabezada por la región Metropolitana donde habitan más de 19 millones de personas, es decir casi el 24% del total nacional. Le sigue la región Oriente, donde viven 13 millones de personas. En una banda entre los cinco y diez millones de habitantes, se ubican en las regiones Norte, Sur, Centro y Occidente; finalmente, con población menor a cinco millones están Norte Centro, Península, Noroeste I y la Noroeste II.

Esta población se redistribuyó interregionalmente en el período de 1950-1990; cinco regiones incrementaron su participación, destacando la Metropolitana que pasa del 18.3% al 23.6% de la población nacional, aumentando así su participación en 5.3 puntos porcentuales. Otra región que incrementa su proporción de población es la Noroeste I, que pasa de 3.1 a 4.7% del total nacional; las restantes tres regiones con ganancias en su participación son: Península, Norte y Noroeste II, con incrementos de 0.8, 0.3 y 0.1 puntos porcentuales, respectivamente. Estas regiones que como se apuntó antes concentran los mayores índices del PIB *per cápita*, o son entidades donde se generó la mayor parte del empleo en el período, características que son elementos de atracción para los flujos de la migración interna.

En las regiones Norte Centro, Oriente, Sur, y Centro se observan pérdidas en su participación de 5.3, 2.6, 1.7 y 1.2 puntos porcentuales, respectivamente. La Norte Centro tiene una continua pérdida de población en todas las entidades que la conforman. Las otras dos tienen muy alto grado de marginación y un índice del PIB *per cápita* inferior al nacional. Entre estas regiones resalta el estado de Chiapas que aumenta su participación en medio punto porcentual; pero ello es más producto de un alto crecimiento natural en un contexto nacional donde la fecundidad decae, por lo que se descarta la presencia de flujos migratorios importantes.

4.8 Distribución espacial del Índice de Marginación Municipal.

Hasta este momento se ha revisado cómo se distribuye espacialmente el IM a nivel de las entidades de la Federación; sin embargo debe quedar claro que el índice determinado a nivel estatal forma parte de un ejercicio distinto al índice establecido a nivel municipal. Además, los resultados a nivel de las entidades federativas fueron el insumo para realizar la regionalización presentada, que a su vez será el complemento para el análisis de la distribución del IMM en el territorio nacional.

Una de las formas como puede abordarse el análisis de la marginación a nivel municipal es el sugerido por De la Vega,⁴³ quien considera importante establecer la relación entre el IM y la población de cada uno de los municipios del país. Para ello lleva a cabo un ejercicio que tiene como objetivo principal seleccionar los casos críticos donde la marginación involucra altos volúmenes de población. En cuanto a la metodología que propone se basa en un método geométrico, que parte de considerar a los municipios según su grado de marginación y la po-

blación que los habita. Para realizar este ejercicio se concentra en los municipios del estrato de muy alto grado de marginación, de los cuales selecciona aquellos con los valores extremos, tanto en el IM como en los volúmenes de población, a partir de identificar estos valores traza una recta.

La fase siguiente del ejercicio consiste en calcular la distancia de los municipios a dicha recta, luego a partir de esta distancia se ordenan de menor a mayor, los primeros serán considerados como *casos críticos*, es decir los municipios más poblados y de mayor marginación. Cabe señalar que los resultados que arroja es que de los primeros 50 municipios identificados con esta propuesta, 48 de ellos tienen una proporción importante de población indígena (véase el cuadro N^o 18).

Esta metodología tiene como limitante más significativa que impide la comparación interestratos, sin permitirnos conocer si aparecerán como casos críticos, por su alto grado de exclusión, algunos municipios con grado de marginación distinto al de muy alto, como es el caso de San Felipe del Progreso en el estado de México que está más poblado que cualquiera de los municipios del estrato de muy alto grado de marginación. En vista de ello, se tomó la decisión de observar las continuidades territoriales del IMM como una manera de identificar las partes del territorio donde se hace imperativa la intervención de los distintos agentes sociales para atenuar su estado de exclusión del desarrollo.

4.8.1 Resultados de la regionalización a nivel de municipios.

En este apartado se tiene como propósito fundamental detectar las continuidades territoriales que presentan los municipios de

más alta marginación en las regiones definidas anteriormente; además, se hace una propuesta para delimitar las micro-regiones que forman dichos municipios, tomado como base los datos aportados por el índice de marginación municipal (IMM).

En el orden de prelación que define el IMM considerando todo el país, se detectó a los municipios ubicados en el extremo más precario de la polarización social en nuestro país. Se trata de municipios localizados en los estados de muy alto grado de marginación, es decir Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Guerrero, Puebla e Hidalgo, los cuales forman las regiones Sur y Oriente definidas anteriormente -a ellos faltaría Tlaxcala que, como se observó, guarda una situación peculiar. También en Chihuahua, Durango, Guanajuato, Nayarit y San Luis Potosí existen municipios con muy alta marginación. En Michoacán, Querétaro y Yucatán existen cuatro con ese grado, aunque son casos aislados.

En el análisis municipal que enseguida se presenta, las regiones definidas con base en el índice de marginación a nivel de entidad federativa se retoman como un punto de partida para identificar las continuidades territoriales que forman los municipios con mayor grado de marginación en las regiones. Así, con apoyo en la técnica Dalenius se procedió clasificar en cinco estratos a los municipios integrantes de cada una de las regiones, así como agregar aquellos que, teniendo un grado de marginación similar, presentan continuidad territorial con los municipios identificados como los más rezagados en la región.

La identificación de los municipios más rezagados desde el punto de vista regional, proporciona una imagen de la marginación

conforme el entorno regional y contribuye a la generación de información geoestadística útil para el diseño de políticas públicas orientadas a reducir las desigualdades en el interior de las regiones. Así, la estratificación permite identificar los municipios que en el plano regional presentan los mayores rezagos, realidad que no siempre es posible captar desde la estratificación del IMM puesto que fue construida con la totalidad de los municipios del país.

La definición de micro-regiones de la marginación, por tanto, es una información geoestadística complementaria a la aportada por el IMM, pues su ámbito de referencia no es el conjunto del país sino la región. Su uso, sin embargo, es restringido porque a la identificación de municipios de mayor rezago regional se agregan aquéllos de grado de marginación similar que por su continuidad territorial se integran la micro-región, no obstante que con frecuencia éstos forman parte de una región distinta. Así, las micro-regiones que aquí se presentan no sólo integran a más de un estado sino también a más de una región.

854 municipios cumplen con las condiciones anteriores, de los cuales 121 se excluyen de estas micro-regiones; las razones son diversas, destacando como principal la no colindancia con otros municipios similares, o bien es que su número no obstante su relevancia a nivel estatal, es poco significativo a escala regional. Sin embargo, es importante identificar dichos municipios porque a nivel regional forman parte del extremo más precario de la polarización social.

En la región Noroeste I es conveniente destacar que la marginación a nivel de los estados que la forman es baja o muy ba-

ja, y que los primeros 49 municipios que aparecen en la estratificación son todos del estado de Sonora; esto significa que los municipios de mayor rezago a nivel regional se ubican en este estado. Sin embargo, debe aclararse que su grado de mayor marginación corresponde al medio, por su mayor desarrollo relativo a nivel nacional. El primer estrato se integra por ocho municipios y doce aparecen en el segundo (véase el mapa N° 48). Los primeros cinco del primer estrato son de un grado de marginación medio, se concentran en el sur del estado e integran la micro-región I (véase el mapa N° 58). De los 15 municipios restantes colocados en los dos primeros estratos, cinco tienen continuidad territorial con esta micro-región, pero se consideró que su inclusión afectaría su naturaleza basada en un indicador de polaridad social como lo es el IMM. Por último, es conveniente destacar que los municipios de los estados de la península de Baja California aparecen hasta los últimos estratos, es decir con el menor rezago a nivel regional.

En la región Noroeste II se identifican cuatro municipios en el primer estrato y cinco en el siguiente, de los cuales sólo El Nayar es de muy alto grado de marginación (véase el mapa N° 49). Aparentemente, esos cuatro municipios carecen de una continuidad geográfica; sin embargo, por su localización en la frontera de la región forman continuidad con los municipios del norte y se incorporan a la micro-región I, y los meridionales a la II (véanse los mapas N° 58 y 59). En los tres siguientes estratos, es decir los de menor rezago a nivel regional, aparecen ocho, nueve y 12 municipios que pertenecen a las ciudades más importantes de la región: Los Mochis, Culiacán, Tepic y Mazatlán.

En la región Norte, 54 son los municipios que aparecen con el mayor rezago a nivel regional, de los cuales 19 están el primer estrato y 35 en el siguiente (véase el mapa N° 50). De éstos, 20 se concentran en el sudoeste del estado de Chihuahua,⁴⁴ formando un núcleo compacto que requiere de una intervención focalizada para aminorar esta polarización social que el IMM detecta en esta micro-región I. Los restantes corresponden a Nuevo León y a Tamaulipas; en el primer caso, dichos municipios se localizan en la parte sur del estado y con sus vecinos de Tamaulipas forman la micro-región III (véase el mapa N° 60), donde la marginación es un obstáculo para su desarrollo. Para este caso es posible identificar una continuidad de la marginación, que aún cuando no es de la intensidad que se registra en Chihuahua. Los otros estratos contienen 19, 53 y 73 municipios, respectivamente. Los municipios identificados en el estrato de menor rezago en la región se ubican en las ciudades más importantes; de ellos cuatro pertenecen a la zona metropolitana de Monterrey, Ciudad Juárez, Chihuahua, Torreón, Saltillo, Tampico, Ciudad Madero, Monclova, Nuevo Laredo y Reynosa, entre otras.

En la región Norte Centro nueve y 35 municipios integran los dos estratos de mayor rezago a nivel regional, respectivamente (véase el mapa N° 51). Su localización aparentemente dispersa adquiere consistencia a partir de observar sus colindantes interregionales. Así, los cinco municipios del occidente de Durango se integran al núcleo detectado en las regiones Noroeste I y II y Norte; por su parte, los municipios de Mezquital, Durango, y Jiménez del Teul, Zacatecas, colindan con sus pares de la región Noroeste II. Como se ha anotado antes, los lugares donde los municipios presentan grados de marginación signifi-

cativos a nivel regional son parte de hasta cuatro entidades -Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango- que pertenecen las regiones Noroeste I y II, Norte y Norte-Centro; seis y 18 municipios son de muy alto y alto grado de marginación, respectivamente, y se localizan a lo largo de la Sierra Madre Occidental en la parte donde confluyen los límites de los estados mencionados. En la convergencia entre Durango, San Luis Potosí y Zacatecas se identifica la micro-región IV (véase el mapa N° 61). Por otra parte, municipios potosinos y zacatecanos comparten rasgos similares con otros dos de Guanajuato para integrar la micro-región V (véase el mapa N° 62). Por su parte, la micro-región VI se integra por demarcaciones de los mismos estados mencionados anteriormente. Respecto a los municipios de San Luis Potosí, 15 están en una región natural conocida como *Las Huastecas*, donde confluyen Hidalgo, Tamaulipas, Veracruz, Guanajuato, Querétaro y, obviamente, San Luis Potosí cuyos municipios forman la micro-región VII (véase el mapa N° 64).

Como los estados de la región Norte Centro tienen un alto grado de marginación, los municipios donde se localizan algunas de las ciudades importantes aparecen en el estrato de menor rezago en la región son poco relevantes a escala nacional; dichos municipios son, en orden de importancia: San Luis Potosí, Durango, Zacatecas, Soledad de Graciano Sánchez -conurbado al primero-, Gómez Palacio -conurbado a Torreón, Coahuila-, Guadalupe -conurbado al segundo-, Matehuala, Lerdo -también conurbado a Torreón- y Jerez.

Los estados que forman la región Occidente están en el estrato de bajo grado de marginación según el índice a nivel entidad federativa, pero en la estratificación a nivel regional 13 apare-

cen en el primero y 27 en el segundo, constituyendo los de mayor rezago a nivel regional. Sin embargo, es una región donde priva una gran polarización social, especialmente en el estado de Jalisco, ya que en la ordenación hasta el trigésimo lugar aparece Ixtlahuacán, Colima, que es el primer municipio que no pertenece a esa entidad (véase el mapa N° 52).

Mezquitic presenta el mayor IMM, por lo que encabeza la ordenación regional de los municipios de más alto rezago a nivel regional; se localiza en una área donde colinda con El Nayar y Mezquital, de Nayarit y Durango, respectivamente, y forman un área con muy alto grado de marginación. Además de estos tres, existen otros tres municipios de marginación alta localizados en la Sierra Madre Occidental, en la confluencia de los límites de Nayarit, Jalisco y Zacatecas, los cuales forman parte de las regiones Noroeste II, Norte Centro y Occidente (véase el mapa N° 59).

En general, los municipios que aparecen en los primeros estratos en la región Occidente son frontera con otras regiones, excepto en el caso de ocho que limitan con el norte de Colima. Son varias las características que hacen imposible definirlos como micro-región; el más importante es que por lo general no presentan una continuidad territorial, o lo hacen en forma tan débil que es problemática su definición como micro-región (véase el mapa N° 52). Los últimos cinco municipios de la lista, es decir los de menor rezago regional, son aquellos donde al igual que en las regiones anteriores se localizan las ciudades principales de la región: Guadalajara,⁴⁵ Colima, Puerto Vallarta y Aguascalientes.

Las entidades integradas en la región Centro son de grado de marginación alto, aún cuando tienen un nivel de desarrollo que de no existir polaridad social se ubicarían en un estrato de menor marginación, sobre todo en el caso de Querétaro y Guanajuato. La estratificación de la región presenta en los primeros dos estratos 20 y 16 municipios, que constituyen los de mayor rezago a nivel regional; de los cuales 18 pertenecen a Michoacán -donde solo Susupuato es de muy alto grado de marginación-, ocho de Guanajuato -todos en el nororiente del estado- y diez de Querétaro (véase el mapa N° 53). Cabe mencionar que la mayor parte de los municipios de Guanajuato y Querétaro se integran al núcleo formado con los del sur de San Luis Potosí, que es la micro-región VII (véase el mapa N° 64). Además de esto, se identificó una continuidad importante de municipios en el nororiente de Michoacán y el sur de Querétaro que forman parte de la micro-región VIII (véase el mapa N° 65).

En el quinto estrato de la región Centro, integrado por los municipios de menor índice de marginación y, por tanto, de menor rezago a nivel regional, se ubican 37 que corresponden a las ciudades más importantes de la región, configurándose un sistema estructurado en que sólo sus municipios limítrofes²⁶ manifiestan situaciones de exclusión importantes. En este estrato, siete son de Michoacán -Morelia, Lázaro Cárdenas, Uruapan, Zamora, Zacapú y Sahuayo-, cinco de Guanajuato -León, Celaya, Irapuato, Salamanca y Moroleón- y Querétaro. De lo anterior destaca que en dicha lista aparecen Guanajuato y San Juan del Río, que es la segunda ciudad en importancia de Querétaro, rezagadas respecto a ciudades michoacanas de menor tamaño.

La región Metropolitana, está formada por los estados de México y Morelos y el Distrito Federal; los dos primeros son de bajo grado de marginación, mientras que la última entidad es la de marginación menor. La región concentra en su occidente a los municipios ubicados en los primeros estratos según el IMM, los cuales corresponden al estado de México (véase el mapa N° 54). Así, los municipios de mayor rezago en la región se encuentran en este estado. En esa zona destaca la concentración de municipios con altas privaciones. Así coinciden municipios de alto grado de marginación -excepto Ecatzingo que colinda con el estado de Morelos. Por otra parte, la porción suroeste del estado de México se complementa casi de modo perfecto con el sureste de Michoacán, y dichas porciones forman una gran mancha territorial donde predomina el alto grado de marginación municipal para definir la micro-región IX (véase el mapa N° 66). Además, el noroeste mexiquense integra con otros municipios de Querétaro, Michoacán y Guanajuato la micro-región VIII, cuya población también padece de grados importantes de exclusión (véase el mapa N° 65).

El estrato que identifica a los municipios y delegaciones con menor rezago a nivel regional está integrado por 35 unidades jurídico-administrativas, de las cuales 14 son delegaciones del Distrito Federal y 18 y 3 son municipios de los estados de México y Morelos, respectivamente. En su mayoría se ubican en la zona metropolitana de la ciudad de México, además de los municipios de Toluca, Metepec, Cuernavaca y Jiutepec, los cuales son parte de las metrópolis de la región. El caso atípico es Zacatepec, cuya situación se explica a partir de su larga historia como el lugar que estructura la actividad económica de una parte importante del estado de Morelos.

La región Oriente compuesta por tres entidades de muy alto grado de marginación -Hidalgo, Puebla y Veracruz- y Tlaxcala colocada en el estrato medio, tiene definidos 68 y 72 municipios en los dos primeros estratos de mayor IMM en la región que pertenecen a los tres primeros estados (véase el mapa N° 55). Los municipios de Hidalgo se concentran en el norte y nororiente de la entidad, rodeados de otros municipios con muy alto y alto grado de marginación, conformando un grupo que constituye la zona más precaria de la entidad, la cual forma parte de la micro-región VII (véase el mapa N° 64). Los que corresponden al estado de Veracruz, aparentemente, forman cuatro zonas de marginación, dos en la parte de la Huasteca veracruzana, una en la Sierra de Zongolica y otra más en la Sierra de Pajapan. En lo que hace al estado de Puebla es posible identificar tres áreas donde se localizan estos municipios, en la Sierra Norte de Puebla, en el extremo suroriente, en la parte central y oriente del estado.

Esta distribución en apariencia caprichosa toma sentido cuando se considera la situación que guardan los municipios más allá de sus fronteras estatales. Su localización espacial tiene una consistencia significativa, sobre todo porque logra unificar municipios de diferentes estados de la República en una zona homogénea por sus características de marginación. En primer lugar, el norte del estado de Hidalgo que concentra la mayoría de dichos municipios, es limitrofe con sus similares de la región Centro -en el noreste de Querétaro y el norte de Guanajuato- y de la región Norte Centro -en especial con el sureste de San Luis Potosí- que en conjunto forman un corredor donde la marginación es una realidad cotidiana. Este corredor continúa donde se inicia la Huasteca veracruzana ahí aparecen mu-

nicipios de muy alto grado de marginación a los que rodean otros de alto grado, y culmina con el área correspondiente a la Sierra Norte de Puebla, para dar lugar a la micro-región VII (véase el mapa N° 64).

La parte oriental de Puebla aparenta ser discontinua con cuatro municipios, a los que se suman otros tres de muy alto grado de marginación. Chichiquila y Quimixtlán, de marginación similar, aparecen también aislados, pero al incorporarse los municipios de Veracruz se observa una continuidad significativa con los del oriente de Puebla formándose el gran núcleo de marginación que es la Sierra de Zongolica, es decir la micro-región X (véase el mapa N° 67).

En el sur de Veracruz están los municipios de Sotepan, Mecayapán y Pajapan, que aparecen aislados y no alcanzan a formar una micro-región. Sin embargo, se les puede considerar como un área donde se requieren políticas sociales específicas que erradiquen la polarización social de la zona. Por lo demás, es necesario tomar en cuenta que estos municipios están enclavados en el mismo territorio que Nanchital, Coatzacoalcos, Agua Dulce y Minatitlán, es decir, donde se localizan los complejos petroquímicos más importantes del país, y que forman parte de los 106 municipios del estrato que agrupa a los de menor índice marginación en la región Oriente.

Otros municipios con muy baja marginación y que aparecen en el estrato de menor rezago a nivel regional, se localizan en ciudades de importancia regional, como es el caso de Puebla, Veracruz, Xalapa, Pachuca, Orizaba, Poza Rica, Boca del Río -conurbado al segundo- y Tlaxcala. Cabe mencionar que Tlax-

cala es un caso particular porque tiene a nivel entidad federativa un grado de marginación medio, y a nivel municipal destaca en el universo donde la exclusión es más la regla que la excepción.

En la región Sur todos los municipios de mayor rezago a nivel regional definidos en la estratificación del IMM, son de muy alto grado de marginación. Esto marca una diferencia importante con las estratificaciones regionales que se han venido describiendo, pues en el resto de las regiones siempre aparecen municipios con niveles de exclusión cuando menos alta; pero en ésta quedan fuera de la misma municipios con muy alto grado de marginación. En los primeros estratos aparecen 59 y 105 de estas unidades; en el primero están 11 que corresponden a Chiapas, 12 a Guerrero y 36 a Oaxaca⁴⁷ (véase el mapa N° 56).

Cabe aclarar que estos municipios participan de un gran conjunto donde la marginación es muy alta. Así, en Chiapas, dichos municipios forman un núcleo compacto localizado en la parte norte que se extiende a todo lo largo del estado, desde la Selva hasta la Sierra, pasando por los Altos, que es la base para definir la micro-región XV (véase el mapa N° 72). Un grupo de tres municipios de muy alta marginación -Siltepec, Bejucal de Ocampo y La Independencia- aparecen geográficamente segregados del núcleo principal, pero están económicamente vinculados y, a la vez, circundados por un grupo de 52 municipios de alta marginación, donde se reconoce a la micro-región XVI (véase el mapa N° 73). Cabe aclarar que sólo Bejucal de Ocampo aparece en los primeros estratos definidos a nivel regional. Completa el panorama de la marginación en

Chiapas anotar que ningún municipio es de muy baja marginación, cinco de bajo y sólo 12 de grado medio.

Respecto al estado de Guerrero, los municipios que aparecen en los primeros estratos, donde se ubican los de mayor rezago a nivel regional, se localizan en la parte oriental que colinda con Oaxaca; están circundados por otros que también tienen muy alto grado de marginación. Conforman un grupo compacto que demanda una atención focalizada, además de que colindan con otros municipios que tienen un grado de marginación alto. Estas circunstancias son los elementos para definir a la micro-región XI (véase el mapa N° 68). La urgencia de una acción prioritaria deriva de que significan más de la mitad de los municipios del estado y casi la misma proporción de la población estatal. En su porción restante, el estado también tiene un panorama similar aunque de menor dimensión porque el número de municipios y su volumen de población son menores.

La parte norte de Guerrero tiene vínculos con sus vecinos que hacen a sus municipios integrarse a la micro-región VIII, donde están otros de Michoacán, Morelos y México (véase el mapa N° 65). Conviene subrayar al municipio de Pungarabato, pues con baja marginación se ubica entre territorios de alto grado. La razón de ese *oasis* de menor privación reside en que es el centro regional que actúa como el principal canal de distribución de bienes y servicios, y de comercialización de los productos locales, por esta razón concentra una buena parte de la riqueza regional. Lo que se explica por su lejanía del principal eje carretero -entre México y Acapulco-, cuyo trazo alcanza sus principales ciudades, excepto Zihuatanejo cuya génesis responde a necesidades que rebasan el ámbito regional.

El estado de Oaxaca tiene 36 municipios en el primer estrato, es decir entre los de mayor rezago a nivel regional. Por otra parte, las continuidades entre los municipios de los dos primeros estratos son con los estados de Guerrero, Puebla y Veracruz. Conviene aclarar que el sentido de continuidad se da en la convergencia de sus fronteras estatales, así donde limitan Puebla, Veracruz y Oaxaca, se forma un núcleo alrededor de la Sierra de Zongolica.⁴⁸ Respecto al estado de Guerrero, aparentemente, los municipios oaxaqueños de Coicoyán de las Flores y San Martín Peras, ambos pertenecientes al Distrito de Juxtahuaca y enclavados en la zona mixteca, se integran al núcleo detectado en el oriente guerrerense.

Los volúmenes de población que residen en los municipios oaxaqueños de los tres primeros estratos del grado de marginación -muy alto, alto y medio- es, por mucho, reducido respecto a los presentados en las otras dos entidades de la región Sur. Así, mientras en Chiapas y Guerrero el tamaño medio de sus poblaciones municipales superan los veinte mil habitantes, en el estado de Oaxaca son inferiores a los cinco mil. Una manera de superar esta particularidad estriba en analizar la situación de la marginación considerando los municipios que se agrupan en cada uno de los distritos, pero conservando las particularidades municipales que se expresan en el IMM. Por esta razón se agrupan los municipios en distritos, con base en los estratos definidos por el propio IMM y utilizando los volúmenes de población que los habitan (véase el cuadro N° 19).

En este sentido Oaxaca agrupa sus municipios en treinta distritos, y de ellos trece rebasan el 24.4% de población residente en municipios de muy alta marginación, que es la media es-

tatal. Particularmente en dos distritos -Choapam y Sola de Vega-⁴⁹ 95% de su población vive en este tipo de municipios, cuya composición es principalmente indígena, mixe en Choapam y chatina y zapoteca en Sola de Vega. En otros tres distritos -Mixe, Pochutla y Teotitlán- esa proporción de población residente en municipios de muy alta marginación es de 60%.⁵⁰ Cabe aclarar que en los dos primeros, la población restante reside en municipios de alta marginación.

Los distritos de Cuicatlán y Nochixtlán tienen al 46% de su población asentada en municipios de muy alta marginación, 11 y 12 de un total de 30 y 20, respectivamente; los grupos étnicos predominantes en estos distritos son el cuicateco y el mixteco, también en el mismo orden. Tlaxiaco es un distrito donde se agrupan 35 municipios, de los cuales 16 son de muy alta marginación, 15 de alta y cuatro de media. En los primeros reside el 43% de la población distrital, mientras que 32% en el siguiente y, por último, el 25% en los restantes cuatro. La población mixteca es predominante en este distrito. Los de Nochixtlán y Tlaxiaco forman una franja enclavada en el área mixteca, que por semejanzas lingüísticas entre el cuicateco y el mixteco, es posible que tengan un mismo origen y, por ende, sean parte una misma formación cultural.

A partir de este somero panorama, se pueden establecer las áreas donde se localizan los principales núcleos que forman los municipios marginados en el estado de Oaxaca. El primero está en las fronteras de los distritos de Tuxtepec, Cuicatlán y Teotitlán donde municipios de muy alta marginación se integran a la micro-región X identificada en la Sierra de Zongolica (véase el mapa N° 67); el segundo en el distrito de Cho-

pam al que se añaden los municipios de Santiago Camotlán y Santo Domingo Roayaga del distrito de Villa Alta; también colinda con ellos otra zona que aparece alrededor del distrito Mixe al que se incorporan los municipios de San Juan Guichicovi, San Juan Juquila Mixe y San Pedro Quiatoni de los distritos de Juchitán, Yautepec y Tlacolula, respectivamente. Todos ellos forman la micro-región XIV (véase el mapa N° 71).

Los distritos de Pochutla y Miahuatlán, en su parte sur, forman otro núcleo importante donde la población padece privaciones; esta área comprende municipios de muy alta marginación del primero, y los que son su colindancia más próxima; a ellos se incorpora otro núcleo pequeño que se localiza al norte del distrito de Miahuatlán, los cuales junto con San Juan Lachigalla y Coatecas Altas del distrito de Ejutla, y complementados con los del distrito de Ocotlán, forman la micro-región XIII (véase el mapa N° 70). Finalmente, el núcleo fuerte de la marginación en Oaxaca se ubica en el distrito de Sola de Vega, donde aparecen municipios de muy alta marginación, a los que se añaden otros de igual grado pertenecientes a los distritos de Jamiltepec, Juquila, Ejutla, Zimatlán, Zaachila, E-tla, Nochixtlán, Tlaxiaco y Putla, para dar lugar a la micro-región XII (véase el mapa N° 69).⁵¹

Antes de finalizar este apartado, conviene señalar que al norte del estado de Oaxaca aparecen un grupo de municipios, señalados en la estratificación a nivel regional, pertenecientes al distrito de Nochixtlán, los cuales por su número reducido y por su estado de relativo aislamiento no es posible constituirlos en una micro-región. Pero, obviamente, son un espacio de la marginación que debe ser atendido por su relevancia a nivel

estatal: un caso similar son los municipios de muy alta marginación que se ubican en los linderos con el estado de Puebla.

Finalmente, en la región Península formada por los estados de Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo; los tres primeros son de marginación alta y el último es de media, presentando, 4 y 41 municipios en los dos estratos de mayor rezago a nivel regional, donde excepto Hopelchén que pertenece a Campeche, forman parte del estado de Yucatán (véase el mapa N° 57). Su distribución espacial permite identificar la existencia de un área específica en la parte media y sur de ese estado, donde la marginación es mayor, y da lugar a la micro-región XVII (véase el mapa N° 74). Es de subrayar que aquí el rezago es menor que en algunas otras partes de la República. Queda por destacar que diez municipios están desligados espacialmente de dicha área, de los cuales nueve pertenecen a Yucatán -Baca, Chemax, Dzemu, Halachó, Kinchil, Muxupip, Opichén, Temozón y Tetiz- y Hopelchén a Campeche.

Como se desprende del análisis anterior, existen en el país desigualdades regionales y municipales susceptibles ser agrupadas en las 17 micro-regiones de la marginación con base en la identificación de los municipios más rezagados en cada una de las diez regiones definidas a partir del IM a nivel de entidad federativa.

Las micro-regiones son espacios donde la marginación presenta sus aspectos más críticos, ya sea por su alto grado o bien porque se observan continuidades territoriales donde altos porcentajes de la población padece privaciones en educación básica, condiciones de vivienda precarias, insuficientes

ingresos monetarios y las derivadas de una inadecuada distribución de la población. En síntesis, se han identificado espacios donde las privaciones acusan sus intensidades más significativas.

Los municipios que se integraron en cada micro-región respondieron a los criterios señalados por la estratificación regional del IMM, pero también al objetivo explícito de identificar zonas relativamente homogéneas en la región y en su entorno. En primer lugar se debe destacar el papel que tuvieron en la definición de las micro-regiones los municipios identificados como de mayor rezago regional, es decir los ubicados en los dos primeros estratos regionales. Con ese universo se definieron los núcleos principales de las micro-regiones. En un segundo momento, se añadieron otros municipios de grado de marginación similar, ya fuese que pertenecieran a la misma región o a otra colindante. Asimismo es conveniente señalar que los criterios empleados para definir las micro-regiones son lo suficientemente flexibles como para permitir decidir sobre las dimensiones de una micro-región, pues en algunos casos a pesar de su aparente continuidad geográfica, en realidad constituyen entidades diferentes y discriminables entre sí, por lo cual debió dividirse en varias, lo que redundó en una mayor operatividad para el diseño de políticas públicas.

A partir de las estratificaciones se identificaron 609 municipios que a nivel de cada una de las regiones presentaban los mayores índices de marginación; 227 aparecieron en el primer estrato y 382 en el segundo. A estos se agregaron los 245 municipios con los que hacían

continuidad y compartían un grado de marginación similar. Cabe señalar que en las micro-regiones de la marginación aparece casi la totalidad de los municipios de muy alta marginación, pues 23 no incorporados aparecen como islas, razón por la cual su integración en alguna micro-región es problemática, ya sea porque su entorno regional lo opaca, o porque en algunos casos el contexto estatal, como ocurre en los tres de la Sierra de Pajapan en Veracruz y los municipios del distrito de Nochixtlán en Oaxaca.

De los municipios de alta marginación aparecen en los mapas 75 y 76 prácticamente la mitad de ellos, aunque en el primero lo hacen 43 entre los no integrados a micro-región alguna. 30 de ellos pertenecen a Jalisco, Puebla y Yucatán, que concentran a de ellos. Respecto a los municipios de marginación media, 23 de los 41 son del estado de Jalisco y nueve de Morelos. Finalmente, la totalidad de los 15 municipios con baja marginación pertenecen al estado de Sonora.

Sin embargo, de los 854 municipios identificados con mayores rezagos en cada una de las 10 regiones, 121 no se integraron por diversas razones. En primer lugar, la no continuidad territorial con la micro-región identificada; en segundo, porque su intergración hubiese ido en detrimento de la homogeneidad de la micro-región o por último porque su inclusión haría que los espacios identificados rebasaran con creces la noción misma de micro-región en el entorno regional, dificultando adicionalmente su operatividad para los tomadores de decisiones o estudiosos de la desigualdad regional en el país (véanse los mapas N° 75 y 76).

Es conveniente hacer una serie de comentarios puntuales sobre las micro-regiones y los municipios que aún apareciendo en los estratos de mayor rezago a nivel regional, no pudieron ser incorporados en las micro-regiones descritas anteriormente, razón por la cual se les denominó *municipios de alto rezago regional no integrados a las micro-regiones* (véase el mapa N° 76).

En primer lugar y como se señaló los 15 municipios de grado de marginación bajo, todos son de Sonora y constituyen aquellos cuya inclusión distorsionaría la naturaleza la micro-región y su grado de homogenidad respecto a los niveles de la marginación en el resto de las unidades integrantes.

El estado que aporta mayor número de municipios a esta categoría de no integrados es Jalisco con 34; de ellos 11 son de alto grado de marginación y 23 de medio. Puebla tiene tres y 10 de muy alta y alta marginación; de Veracruz son seis y cinco en las mismas categorías. Por su parte Yucatán y Morelos tienen nueve cada uno; el primero de alta y el otro de marginación media. En estos cinco estados se localiza el 70% de los municipios no integrados. Si se agregan los 14 de muy alta marginación que aparecen dispersos en Oaxaca, sobre los cuales se ha comentado anteriormente, estaríamos hablando del 87% de estos municipios no integrados.

Respecto a los municipios integrados en las micro-regiones, dos de ellas tiene más de cien de estas unidades; la VII ubicada en *Las Huastecas* 163, y la X localizada en la *Sierra de Zongolica* 104. La XII, cuyo núcleo pertenece a los distritos de *Sola de Vega* y *Tlaxiaco*, se calificó como el

núcleo fuerte de la marginación en Oaxaca y se integra con 80 municipios. Después aparecen cuatro micro-regiones con alrededor de 40 municipios, cinco con 30 y también cinco con menos de 20 de unidades.

Sobre los municipios integrantes y los contextos regionales de las micro-regiones, es importante destacar que en el caso de la I se decidió no integrar aquellos municipios que presentan grado de marginación baja. En la II se excluyeron los de marginación media. En la III aparece una mancha blanca al centro que corresponde al municipio donde se asienta la capital del estado. La IV presenta una aparente continuidad con el municipio de Viesca, Coahuila, pero tal continuidad es por la agregación de otros de Zacatecas, además de que su grado de marginación es distinto de los que conforman la micro-región; por ello no satisface la segunda parte del criterio adoptado para la constitución de estos espacios de la marginación.

Sobre la aparente continuidad que se aprecia en el mapa N° 75, que es un resumen de las micro-regiones establecidas, cabe señalar que los municipios que aparecen en las estratificaciones regionales respectivas ayudan en el discernimiento de donde hacer el corte y donde continuar la micro-región de que se trate; este es el caso de las microregiones III, IV, V, VI y VII, donde los municipios que hacen frontera entre ellas son agregados a los señalados en las estratificaciones.

En la micro-región VII aparecen tres manchas blancas en su parte veracruzana, las cuales corresponden a los municipios

de Cerro Azul, Amatlán Tuxpan y Gutiérrez Zamora, los cuales son discordantes de su entorno regional. En su parte poblana, aparecen también algunas otras manchas similares, las cuales corresponden a *oasis* de prosperidad enclavadas en universos de marginación, sobre todo por ser concentradoras de la riqueza regional. Sin embargo, esta situación no es generalizada dado que en algunos otros casos, como en el municipio de Atlacomulco en el estado de México, su estado de excepción deviene de las inversiones realizadas para impulsar su desarrollo económico, o el caso de Tonalico e Ixtapan de la Sal, cuya dotación de recursos naturales -sus aguas termales- les permiten mantener una lucrativa actividad: el turismo interno que funciona como el motor para el desarrollo de las actividades productivas locales. Cabe señalar que marcando la división entre las micro-regiones identificadas en el occidente mexiquense, se ubicó Valle de Bravo, cuya función escapa a las determinaciones locales y aún a las regionales, pues ha tomado el papel de ser un centro de descanso para las metrópolis de Toluca y México.

Los resultados que se observan en la definición de las 17 micro-regiones de la marginación en México, 1990, son alentadores. Sobre todo cuando se consideran que con la metodología adoptada se cubren el 100% de los municipios de muy alto grado de marginación, aunque se debe señalar que en el caso de 23 no fue posible considerarlos como integrantes de alguna de las micro-regiones de la marginación debido al aislamiento geográfico de sus similares.

Como se desprende del análisis anterior, existen en el país desigualdades regionales y municipales susceptibles de agruparse en 17 micro-regiones donde la marginación presenta sus aspectos más críticos, ya sea por su alto grado o bien porque define continuidades territoriales donde es más aguda la polaridad social derivada de las privaciones que padece la población en educación básica, condiciones de vivienda, insuficientes ingresos monetarios y las derivadas de una inadecuada distribución de la población.

NOTAS DEL CAPÍTULO 4

1. Paul Lamartine Yates. *El desarrollo regional de México*. El Banco de México, México, 1961. Investigaciones industriales. Pág. vii.
2. Angel Bassols Batalla. *México: formación de regiones económicas*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979. Pág. 43.
3. Cfr. Harry W. Richardson, *Elementos de economía regional*, Alianza, Madrid, 1975.
4. Ricardo Carrillo Arronte. *Ensayo analítico metodológico de planificación interregional en México*. México, F.C.E., 1973. Pág. 78.
5. Angel Bassols Batalla. *Op. cit.* Pág. 14. Otro autor señala que: 'la ejecución de programas de desarrollo ha mostrado que el respeto inicial de las fronteras estatales internas (con posteriores ajustes para la planificación interregional y unidades fronterizas particulares), resulta mucho más conveniente, útil y eficiente que el de dividir desde un principio las entidades federativas en municipios, o en subregiones geográficas, demográficas o económicas. Además existe un aspecto de orden práctico: la estadística básica se publica a nivel estatal y no existe a nivel de municipios o ciudades. En todo caso, los municipios tendrían la misma limitación que los estados (aunque en una escala menor) en cuanto a la coincidencia de sus fronteras político-administrativas, con los límites reales de las regiones.' Ricardo Carrillo Arronte, *op. cit.* Pág. 80. Otro autor que hace un señalamiento similar es Angel Bassols Batalla. *op. cit.* P. 49.
6. Ricardo Carrillo Arronte. *op. cit.* pp. 78-79.
7. Ricardo Carrillo Arronte. *op. cit.* pp. 84-85.
8. Cfr. Claude Bataillon. *Las regiones geográficas en México*. Siglo XXI editores, México, 1969. pp. 204-205.
9. Paul L. Yates. *op. cit.*
10. 'La mayoría de las ciudades tenían un reciente suministro adecuado de agua y electricidad con tarifas mayores que el Distrito Federal; pocas tenían el gas natural barato; ninguna de ellas disponía de red carretera y ferroviaria tan completas como la capital, las tarifas ferroviarias favorecían el transporte de materias primas, pero eran onerosas para los productos terminados. Además, las entidades federativas competían con la vecina en ofrecer mayores franquicias, pero su influencia sobre las decisiones propias del empresario para la localización de su planta era muy reducida. Porque, las concesiones eran muy similares y los impuestos estatales representaban una fracción insignificante de los costos totales de fabricación. Lo anterior era acentuado por el ingreso fiscal que en el Distrito Federal fue de 235 pesos por residente, en 1958, mientras que en la mayor parte de las poblaciones de tamaño medio sólo obtuvieron entre 25 y 30 pesos, y las más pequeñas de 5 pesos o menos.' Yates. *op. cit.*, pp. 6-7.
11. Yates. *op. cit.*, p. 62. 'La agricultura en la región norte tendió a desarrollarse a una escala capitalista, porque su clima semi-árido no permite cultivar superficies pequeñas. En el norte, la productividad de mano de obra es muy superior al promedio industrial y agrícola del resto del país, sin embargo se debe enfatizar que su ventaja comparativa mayor reside en la agricultura.' Yates. *op. cit.*, p. 134.
12. Yates. *op. cit.*, p. 9.
13. Angel Bassols Batalla. *Op. cit.*, p. 23. Véase además del mismo autor: *La división económica regional de México*, UNAM, México, 1967; *Geografía económica de México*, Trillas, México, 1976; y, *Geografía, subdesarrollo y regionalización*, Nuestro Tiempo, México, 1974.
14. Donde se agrupan los siguientes aspectos: situación, relieve, clima, suelo, vegetación, hidrografía superficial y subterránea, oceanografía, acción de las fuerzas extraterrrestres, historia geológica y su resultante en materia de recursos minerales, etcétera.

15. En 1967 utiliza 43 criterios y variables, once de ellos son de índole física; cuatro se refieren a las ciudades y diferencias interregionales en campo y ciudad, ramas económicas por región; cinco a la población total, urbana y rural, económicamente activa; cuatro indicadores económicos tocan aspectos agrícolas, un forestal, tres de industrias; dos para comunicaciones y transportes. Finaliza con once sobre desarrollo y especialización regionales y dos de comercio interior y exterior.

16. Sobre todo en las áreas de grandes aglomeraciones, en las zonas fronterizas y petroleras, así como en los distritos de riego; mismos que marcan desigualdades superiores al 40% entre los valores extremos, en los niveles salariales en la mitad de las regiones definidas, en la región Noroeste por sus distritos de riego, en la Norte por Monterrey, en la Centro-Este por la zona metropolitana de la ciudad de México y en la región Sur por la presencia de Acapulco.

17. Cabe aclarar que en el Distrito Federal apenas el ocho por ciento de su PEA tiene ingresos hasta de \$499.00; que es el nivel máximo.

18. Bataillon afirma que explotar los medios naturales implica la existencia de población consumidora; así, el binomio producción-consumo requiere establecer relaciones de comercio, de información, localizadas en las ciudades, donde se concentran las actividades de mayor densidad económica, y que también mantiene un estrecho vínculo con el campo, que depende marcadamente del medio natural, pero menos directamente de lo que se cree.

19. Además, parte de los problemas del mundo rural está también en las ciudades, cuya población creció con frecuencia de modo espectacular por la afluencia de inmigrantes. Por ello, debe tenerse en cuenta la entrada de nuevos contingentes de mano de obra -y de consumidores- desde las regiones atrasadas. Esta mano de obra en muchas ocasiones es difícil de emplear por su bajo nivel técnico; así, en general, las ciudades más grandes son también las más congestionadas.

20. Allí donde la distancia es menor, seguramente se necesitará menor tiempo para generar una región que unifique los espacios aislados.

21. Los incrementos totales del ingreso nacional y el valor agregado de sectores y regiones serán las metas fijas a satisfacer; mientras que su distribución intermatricial de incrementos a producir de cada sector en cada región serán las variables que debe asignar óptimamente en las celdas sectorregionales de la matriz de valor agregado. Ricardo Carrillo Arronte. *op. cit.*, p. 12-18.

22. Carrillo. *Op. cit.*, p. 78.

23. Ricardo Carrillo Arronte. *Op. cit.*, p. 80.

24. Luis Unikel Spector; en colaboración con: Gustavo Garza Villarreal y Crescencio Ruiz Chiapetto. *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1978.

25. Unikel, Garza y Ruiz. *Op. cit.*, p. 64.

26. Unikel, Garza y Ruiz. *Op. cit.*, pp. 64-65.

27. El destino territorial dado al gasto público en materia de infraestructura -ferrocarriles, presas, obras de irrigación, caminos, energía eléctrica- ha beneficiado principalmente a los estados del norte y al Área Urbana de la Ciudad de México.

28. Unikel, Garza y Ruiz. *Op. cit.*, p. 66.

29. La escasez de información sobre las subdivisiones político-administrativas más pequeñas (municipios en el caso de México) completa las razones por las cuales no es posible llegar a un acuerdo sobre una regionalización adecuada que tenga propósitos múltiples. Unikel, Garza y Ruiz. *Op. cit.*, p. 67.

30. Dirección de Planeación. *Proyecto de regionalización*. (inédito); Dirección General de Estudios Hacendarios. *Regiones geoeconómicas de México*.

31. Claudio Stern. 'Redistribución de la población y principales corrientes migratorias en México', en: *Estudios sociológicos* 1(1), pp. 121-147. 1983.
32. Angel Bassols Batalla. *Geografía económica de México Op. cit.*
33. Bataillon, Claude. *Regiones geográficas de México. op. cit.*, y "Poblamiento y población en la regionalización de México", en: *Seminario de Regiones y desarrollo en México*, UNAM, México, 1973.
34. Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regionales. *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México*, Consejo Nacional de Población, 1991.
35. Una excepción a lo anterior lo constituye las regiones geográficas generadas por Claude Bataillon, porque considera partes de las entidades federativas.
36. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. *Necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000. Volumen 5 Geografía de la Marginación*, COPLAMAR-Siglo XXI Editores, México, 1982. Pág. 38.
37. Al igual que en el índice de marginación construido por CONAPO para los datos censales de 1990, dado que los indicadores están medidos en unidades diferentes, tienen que estandarizarse con base en sus medias y desviaciones estándares. Los valores estandarizados de los indicadores en cada unidad geográfica se ponderan con un conjunto de números. La suma ponderada de los valores de las variables de cada unidad geográfica es igual al índice de marginación. Finalmente, las unidades geográficas son en ese caso: entidades federativas, regiones, municipios, zonas y núcleos. COPLAMAR. *op. cit.*, p. 28. y CONAPO. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990. op. cit.*, pp. 30 y ss.
38. COPLAMAR. *op. cit.*, p. 25.
39. Como se apuntó anteriormente, pese a sus diferencias en el grado de marginación se decidió su agrupación porque de otro modo quedarían aisladas las tres entidades que tienen muy bajo grado de marginación, con lo que el número de regiones se elevaría a trece.
40. En esta región se incluye el estado de Tlaxcala, aunque su grado de marginación es más cercano a su vecino del estado de México, media y baja, respectivamente. Pero, la decisión tomada fue para evitar que en una región coexistan tres grados de marginación como sería el caso hipotético de una región metropolitana donde habría media, baja y muy baja. Además de que por razones de continuidad geográfica, y por la situación de los municipios frontera de y con el estado de Tlaxcala son más homogéneos con el estado de Puebla que con el estado de México.
41. El estado de Quintana Roo pertenece al estrato medio del indicador de marginación. Pero, por su localización geográfica es obligada su inserción en esta región.
42. La excepción es el caso de Tabasco, explicada porque la actividad económica principal estatal se desarrolla en forma de enclave, condición que limita las posibilidades de internalizar la demanda generada por dichas actividades. Incluso en el año de 1980, el monto del PIB *per cápita* de Tabasco fue el mayor registrado en el país cuando era 2.4 veces más que el nacional, mientras que en el Distrito Federal fue 2 veces más que el mismo referente.
43. Sergio de la Vega Estrada, *Construcción de un índice de marginación: condiciones de población y vivienda de los municipios de la República Mexicana en 1990*. UNAM-Colegio de Ciencias y Humanidades-Unidad Académica de los Ciclos Profesional y de Posgrado. Tesis para Maestro en Estadística e Investigación de Operaciones, México, 1994.
44. La mayor parte de este núcleo corresponde a áreas no integradas o que lo hacen débilmente al sistema de ciudades Chihuahua-Delicias-Parral. Además de ello, colindan con los municipios de mayor polarización social de la región Noroeste I, CONAPO. *Sistema de Ciudades y distribución es-*

pacial de la Población en México. Volumen II. Consejo Nacional de Población, México, 1991. Pág. 207.

45. Respecto a la zona metropolitana de Guadalajara, sólo el municipio de ese nombre y el de Zapopan aparecen al final de la lista, mediando entre ellos y el de Tlaquepaque 22 lugares. Ello sugiere que al interior de esa metrópoli existen diferentes grados de exclusión que sería menester profundizar en ellas.

46. El más alto grado de desarrollo socioeconómico de esta región se ha concentrado en las partes donde la topografía es regular y puede practicarse una agricultura sostenida; por otro lado, en las áreas cercanas a los parte-aguas intercuencia la actividad económica es precaria y con posibilidades limitadas para generar empleo suficiente a la población que se incorpora a la actividad productiva. Por lo anterior es que estas áreas están débilmente integradas al sistema de localidades que se ha estructurado en dichos espacios regionales.

47. De las regiones definidas por índice de marginación, la Sur es la más compleja de analizar por su gran número de municipios, que significan cerca de un tercio del total nacional. Esta situación es particularmente crítica en el caso de Oaxaca que concentra casi una cuarta parte del total, circunstancia que debe ser tomada en cuenta cuando se analice el caso de sus municipios.

48. Aunque los municipios de San Miguel Chimalapa y Santa María Chimalapa, ambos pertenecientes al distrito de Juchitán, y los del distrito de Choapam -excepto San Juan Comaltepec- son de marginación muy alta y, además, son frontera con Veracruz, sus contrapartes no pertenecen a ese estrato de marginación.

49. De estos distritos, sus municipios en el estrato de muy alta marginación son catorce y cinco, respectivamente; excepto San Juan Comaltepec en Choapam, y San Francisco Sola y Santiago Textitlán en Sola de Vega que son de alta marginación.

50. En el distrito Mixe se agrupan 17 municipios, de los cuales 12 son de muy alta marginación y cinco de alta. Por su parte, el distrito de Teotitlán es un conjunto de 25 municipios, de los cuales doce son de muy alta, nueve de alta, tres de media y uno de baja marginación. Pochutla contiene diez municipios de muy alta y cuatro de alta marginación. En el primero la población mixe es mayoritaria, y en Teotitlán y Pochutla es la mazateca y zapoteca, respectivamente.

51. Los municipios son: Santiago Ixtayutla y Santiago Tetepec del distrito de Jamiltepec; San Juan Quiahije y Tataltepec del de Juquila; Yogana del de Ejutla; San Antonino el Alto, San Miguel Mixtepec y Magdalena Mixtepec del distrito de Zimatlán; Santa Inés del Monte; San Pablo Cuatro Venados y San Miguel Peras del de Zaachila; del distrito de Etna se incorporan los municipios de Santiago Tlazoyaltepec y Santa María Peñoles; del distrito de Nochixtlán se integran San Juan Tamazola, San Juan Diuxi, San Miguel Piedras, Santo Domingo Nuxaa, Santiago Tilantongo, San Mateo Sindihui, Santa Inés de Zaragoza y Yutanduchi de Guerrero; de Tlaxiaco: son once, San Antonio Sinicahua, San Martín Itunyoso, Santa María Yosoyua, Magdalena Peñasco, San Mateo Peñasco, Santo Tomás Ocotepec, San Esteban Atlahuaca, Santa Catarina Yosonotú, Santa Catarina Ticua, San Pablo Tijaltepec, Santa Cruz Nundaco, Santiago Yosondúa y Santa Cruz Tacahua; y, finalmente, los municipios de Santa Lucía Monteverde y Santa Cruz Itundujía del distrito de Putla.

CONCLUSIONES GENERALES

La marginación es una realidad social que se gesta a lo largo de varias décadas y como resultado de las modalidades específicas que adoptó el proceso de desarrollo seguido por el país en el último medio siglo. Su erradicación, por consiguiente, es proyectable sólo en el mediano plazo y como fruto de la combinación de estrategias públicas consistentes en el tiempo con las iniciativas productivas del sector privado y de la activa participación de los grupos sociales afectados.

Fenómeno estructural múltiple y complejo, la marginación se manifiesta como desigualdad de oportunidades de participación de los ciudadanos y grupos sociales en los municipios y entidades federativas en que habitan. Las dimensiones aquí estudiadas permiten advertir que al comenzar la década de los noventa en el país aún persistían importantes rezagos sociales así como una significativa desigualdad regional.

El apremio por erradicar en el corto plazo las fuentes estructurales de desigualdad no sólo reside en que afectan las condiciones presentes de la población, sino que también comprometen el futuro de los hijos de los hogares cuyos padres no cuentan con niveles mínimos de educación, habitan viviendas en condiciones y tamaño inadecuado, perciben ingresos monetarios insuficientes para adquirir una canasta básica, o sufren las privaciones derivadas de residir en localidades con menos de cinco mil habitantes, donde el acceso a los servicios públicos y actividades económicas de alta productividad es limitado.

Pese a los importantes esfuerzos realizados por la administración pública y la iniciativa privada en el decenio de los ochenta, expresados en la mayor cobertura de los servicios de educación,

el aumento de la oferta habitacional y de infraestructura para la vivienda (energía eléctrica, drenaje y agua entubada), la crisis afectó las condiciones generales de vida de la población y especialmente la de grupos sociales que ya padecían privaciones largamente gestadas, como es el caso de los indígenas.

La intensidad de la marginación que padece la población tiene profundas diferencias a nivel de entidad federativa y entre los municipios que integran el país. Así, existen desigualdades significativas en el grado de desarrollo y la provisión de servicios públicos que hacen que en las zonas densamente pobladas la probabilidad de que la población quede expuesta a padecer privaciones, sea sensiblemente menor que aquellas que cuentan con un bajo nivel de desarrollo y que fueron afectados por los adversos efectos de la crisis económica de los ochenta. Esa heterogeneidad social y productiva define una variedad de situaciones regionales y micro-regionales que es necesario reducir en el corto plazo.

El decenio pasado no sólo fue de adversidad económica sino también de renacimiento de una activa sociedad civil. Con ello se hizo patente la necesidad de crear espacios institucionales que estimularan y dieran cauce a la renovada participación de ciudadanos y grupos sociales.

Congruente con ese espíritu democrático y participativo, desde la administración pública se promovieron significativas reformas constitucionales que favorecieron la descentralización administrativa y concedieron a las autoridades municipales mayor autonomía e incrementaron su capacidad de decisión para la definición y ejecución de las políticas públicas.

Asimismo, en relación a las políticas sociales el Gobierno de la República definió una relación más activa y libre con la sociedad civil. En lo particular, fue reemplazado el antiguo esquema de relaciones Estado-sociedad civil que definía a los grupos marginados como beneficiarios pasivos de las políticas públicas, por una nueva relación donde sobresale la participación activa y responsable de la ciudadanía en la definición de las prioridades de la política social, así como en la ejecución de los proyectos y obras específicas destinadas a reducir los rezagos. Con ello, se avanzó significativamente en la creación de una relación más dinámica y fructífera entre el Estado y la población excluida.

Es necesario profundizar las estrategias públicas que favorecen la participación y con ello el reconocimiento de la corresponsabilidad del Estado y la sociedad en la reducción de la desigualdad social en el país. Así no sólo se estará fortaleciendo el carácter federal y democrático de las instituciones de la República, sino que se liberarán energías sociales hasta ahora escasamente capitalizadas y se abrirán nuevas y mejores oportunidades de participación en todos los ámbitos de la vida social.

Desde el punto de vista de la optimización de los recursos públicos encaminados a reducir la desigualdad, la participación ciudadana en la definición y ejecución de proyectos tiene al menos dos consecuencias positivas que es conveniente subrayar. En primer lugar, permite que la acción social del Estado responda con mayor eficacia frente a las demandas y necesidades formuladas por la propia comunidad, así como que las obras y la asignación de recursos respondan a las prioridades definidas por los propios grupos marginados.

En segundo lugar, la pluralidad cultural de la Nación y la diversidad de situaciones geográficas y socioeconómicas que imperan en el país, reclama la definición de estrategias públicas flexibles así como de la definición de necesidades sociales conforme las peculiaridades culturales y geográficas. El tema tiene particular relevancia porque los municipios identificados como de muy alta marginación constituyen un mosaico de situaciones sociales, culturales y geográficas irreductibles a soluciones únicas. En cada municipio los déficits sociales deben atacarse conforme al entorno geográfico de la unidad jurídico-administrativa, y siempre considerando los usos y costumbres de la población beneficiada con la realización de obras y/o proyectos específicos.

Como se ha señalado, la educación es eje fundamental del conjunto de transformaciones estructurales encaminadas a la construcción de un orden social democrático, es decir con igualdad de oportunidades y derechos de participación. Los efectos positivos de una educación básica de la ciudadanía son inestimables para el presente y futuro de la Nación, incidiendo favorablemente en el actual proceso de modernización productiva.

En lo particular, la instrucción básica permite elevar la productividad de los recursos humanos, fortalece el desarrollo de la ciudadanía en el sentido moderno y proporciona medios para que la población plantee demandas y formule soluciones a sus problemas específicos.

Por estas razones, uno de los retos más apremiantes es fortalecer los programas para adultos a fin de alfabetizar a más de

6 millones que carecen del conocimiento del alfabeto, así como elevar el nivel de instrucción de los 18.5 millones de personas de 15 y más años que no han concluido la primaria.

Es prioritario reducir el analfabetismo de las personas de entre 30 y 44 años porque forman parte de la población económicamente activa y su calificación escolar incide notablemente en las oportunidades para elevar sus ingresos monetarios. Puesto que su vida productiva aún es prolongada, la alfabetización debe ser sólo el primer objetivo de una estrategia tendiente a dotar a ese grupo de la población de habilidades y destrezas que le permitan una mejor inserción en el mercado de trabajo y, por esa vía, participar en el proceso de modernización económica y tecnológica que actualmente experimenta el país.

En 1990, 1,267,124 ciudadanos entre 15 y 29 años no contaban con la capacidad de lecto-escritura y 4,782,500 no tenían primaria completa. Se trata del padecimiento de la marginación en edad temprana que excluye a la población de participación en el moderno proceso de desarrollo, lo que reduce sensiblemente sus posibilidades de acceder a empleos con remuneración suficiente para adquirir una canasta básica y de contar con un empleo estable.

El grupo de población de 15 a 24 años prácticamente comienza su ciclo de vida laboral y recién ha formado o está próximo a formar hogares, por lo que requiere una atención urgente, pues en la medida en que se erradique el rezago educativo se estimulará el desarrollo productivo del país y se contribuirá a elevar el nivel de vida de los hogares. Mejorar el nivel

educativo de este grupo de población significará, por tanto, reducir las posibilidades de transmisión intergeneracional de la marginación.

En consecuencia, si bien es de alta prioridad nacional universalizar la educación de la población en edad escolar, de modo tal que los desiguales puntos de partida entre los futuros adultos sean menores y conlleven a un acercamiento hacia la equidad de oportunidades, la atención a la población adulta con déficits educacionales favorece el actual proceso de modernización productiva del país y el mejoramiento de las condiciones de vida y el clima educacional de los hijos de la población adulta hoy no participante del sistema educacional nacional.

La población femenina ha padecido con mayor intensidad la falta de participación en el sistema educativo, y sufre con mayor severidad los rezagos en el nivel básico, con sus consecuencias adversas en el clima educacional de los hijos en el hogar. Por eso, uno de los objetivos de la educación básica debe estar encaminado a eliminar los privilegios y discriminaciones de origen cultural que sufre la mujer y a mejorar los niveles educativos, con el propósito de reducir la desigualdad de oportunidades de participación entre los sexos y mejorar el clima educacional de los menores.

La mayor cobertura social y regional lograda por el sistema educativo en el decenio de los ochenta se concentró en las áreas más pobladas del país, donde fue mayor la presión social y la demanda de instrucción básica. Sin embargo, ello propició una aguda desigualdad entre las oportunidades de participación que ofrecieron las distintas entidades federativas.

Por lo demás, la atención preferente a la población en edad escolar, decisión loable en sí misma determinó que los rezagos educativos en los adultos no fuesen atendidos suficientemente.

Así, no se redujo la inequidad que históricamente ha existido entre las diferentes regiones del país en materia de escolaridad de la población adulta. En alfabetización se recomienda prestar especial atención a los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, pues además de colocarse en el estrato de muy alto déficit, en números relativos y absolutos cuentan con las más altas porciones de población joven analfabeta a nivel nacional, esto es, 19.18, 11.63 y 12.87%, respectivamente.

En cuanto a educación primaria, además de las entidades mencionadas, Zacatecas y Michoacán requieren una pronta atención de los servicios de educación para adultos, debido a que presentan un mayor rezago tanto en términos relativos como en absolutos, y que los más altos índices de población joven en esta situación corresponden a dichas entidades.

Contrariamente a lo que cabría esperarse en un país sometido al estancamiento económico, el desempleo, la hiperinflación así como a restricciones financieras que determinaron la reducción del gasto público, en términos generales en el decenio de los ochenta en el país disminuyeron sensiblemente las desigualdades en condiciones de vivienda.

El progreso más importante logrado por la acción pública se registró en la provisión del servicio de agua entubada a las viviendas, pues gracias a los esfuerzos de la Comisión Nacional

del Agua el rezago se abatió en 10.44 puntos porcentuales, al pasar de 45.65 a 35.21% el porcentaje de viviendas sin este servicio; también en energía eléctrica se avanzó a ritmos acelerados, pues el porcentaje de casas sin el fluido bajó en 9.83 puntos, seguido por la reducción de las privaciones en drenaje (8.55) y en piso de tierra en 7.07 puntos.

Factores económicos y socio-demográficos de distinta índole se conjugaron para que la desigualdad de oportunidades sociales en la ocupación de viviendas de tamaño adecuado a las necesidades de los hogares no pudiese abatirse. Así, no obstante el descenso de la tasa de crecimiento de población y el sostenido crecimiento de la oferta habitacional, hacia 1990 el hacinamiento no sólo seguía siendo importante sino que en relación a 1980 aumentó en 6.91 puntos porcentuales las viviendas que eran ocupadas con algún grado de hacinamiento.

En consecuencia, dado que el hacinamiento es una privación generalizada en el país, es necesario aumentar la oferta habitacional tanto en los núcleos urbanos como en el medio rural.

Si bien el predominio de las casas solas aún es abrumador, el crecimiento vertiginoso de los departamentos indica que en los medios urbanos es necesario estimular el crecimiento vertical; no obstante que según el promedio nacional la tasa de ocupación de este tipo de viviendas es menor que en las casas solas, es prioritario multiplicar su número no sólo por la insatisfacción de las necesidades presentes sino también porque es de preverse que en el futuro próximo siga aumentando la demanda habitacional.

Los logros sociales de los ochenta, sin embargo, tuvieron una diferenciada incidencia regional que se expresó como distinta disponibilidad de viviendas en condiciones y tamaño adecuado. Así, en Aguascalientes y Tabasco se abatió significativamente el déficit en agua entubada (el primero reportaba en 1980 28.70% de las viviendas sin ese servicio y 1990 13.04%, en tanto que el segundo pasó de 57.77% a 35.47%); no obstante el modesto progreso en el Distrito Federal (0.95%) fue la entidad que registró el más bajo déficit en este servicio al colocarse en 5.45%; en Jalisco el lento progreso (3.2%) aún dejó en 1990 al 17.78% de las viviendas sin agua entubada. En el resto de las entidades la disponibilidad de agua entubada de hecho se redujo, registrándose retrocesos severos en, por lo menos, 9 entidades.

En materia de energía eléctrica, en cambio, el avance fue tan significativo como generalizado; destacan los logros en Aguascalientes no tanto por el abatimiento del déficit (17.54) sino porque ahí las viviendas sin energía eléctrica se ubicaron en 5% del total de la entidad. En las zonas más rezagadas del país también los logros tienen significación, aún cuando éstos fuesen localizados y quedara una importante proporción de viviendas sin energía eléctrica; así en Guerrero se pasó del 41.19 al 22.23% en el decenio, en Chiapas del 54.87 al 34.23%, en Oaxaca de 51.14 a 24.63%, en Tabasco de 44.63 a 15.12% y en Zacatecas de 39.41 al 13.36.

Las inversiones públicas y los esfuerzos por remodelar las viviendas rindieron frutos en la dotación de drenaje y la eliminación del piso de tierra, circunstancia que sin duda redujo la vulnerabilidad de la población que las habita. Sin embargo, si

bien los avances logrados redujeron los déficits no disminuyeron significativamente las diferencias regionales.

No obstante los mencionados logros en las condiciones de vivienda, en 1990 los rezagos aún seguían siendo importantes, y se convirtieron en fuentes de desigualdad de oportunidades de participación social. Así, el 20.9% de la población habita en viviendas con piso de tierra; 21.3% sin drenaje ni excusado, 13.0% sin electricidad, 20.9% sin agua entubada y el 57.1% de las viviendas tiene algún nivel de hacinamiento.

En términos del volumen de población comprometida: alrededor de 17 millones de personas ocupan viviendas sin drenaje ni excusado, sin agua entubada o con piso de tierra; más de diez no tenían acceso al servicio de energía eléctrica, y un poco más de 7.4 millones de viviendas (46.23% del total) se habitan con algún grado de hacinamiento.

Es conveniente subrayar que las posibilidades de padecer la privación al ocupar viviendas sin servicios o de dimensiones inadecuadas según el tamaño de los hogares, varían de una entidad a otra y originan la formación de regiones con altos porcentajes de población excluida y otras donde las oportunidades de participación son mayores. Se trata de una situación estructural que está vinculada al tipo de actividad económica que predomina en las entidades, al patrón de distribución de la población así como a las condiciones geográficas en que se ubican.

Durante los ochenta, en Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, San Luis Potosí y Yucatán, el porcentaje de viviendas en

condiciones inadecuadas se mantuvo constante o disminuyó ligeramente. En el otro extremo, aún cuando en el Distrito Federal el progreso medido en porcentajes de población comprometida no fue tan espectacular como en las entidades más rezagadas, en la entidad se registró la menor polaridad social en el país.

Mientras que el 83.56% de las viviendas particulares son casas solas, el 13.84% son del tipo departamento, cuarto de azotea o vecindad. El número de residentes por tipo de vivienda muestra el predominio de las casas (86.33%), razón por la cual en éstas habitan en promedio 5.16 personas. Los departamentos, vecindades y cuartos de azotea, en cambio, constituyen el 13.84% de la viviendas del país, en ellas habita el 11.35% de la población con una razón de 4.1 personas.

En consecuencia, es necesario combinar las políticas públicas encaminadas a reducir las desigualdades en materia de vivienda conforme una estrategia global congruente con la nueva modalidad de desarrollo, fruto de la reforma económica reciente.

Es de advertir que las notables diferencias a nivel de entidad federativa en condiciones de vivienda, están determinadas por factores de índole estructural como el tipo de actividad económica dominante, la distribución de la población y las condiciones locales de la oferta habitacional.

En efecto, en estados de alta marginación, como Chiapas, donde el 66.66% de la población habita en localidades con menos de cinco mil habitantes y la actividad económica domi-

nante está en el sector primario, la oferta habitacional está compuesta en 93.94% por casas. Del otro lado, entidades de muy baja marginación como el Distrito Federal, donde dominan la industria y los servicios y sólo el 0.32% de la población habita en localidades con menos de cinco mil habitantes, las casas representan el 52.63% del total de la oferta habitacional, son ocupadas por el 58.76% de la población a una razón de 5.11 ocupantes; los departamentos, en cambio, alcanzan una importancia inusitada al representar 45.86% del total de viviendas, siendo ocupados por el 39.62% con una tasa ocupación de 3.93.

Así, el esfuerzo nacional necesario para abatir la marginación derivada de la ocupación de viviendas de condiciones y servicios inadecuados, reclama desarrollar iniciativas oficiales concertadas con el sector público, la iniciativa privada y de la propia población comprometida.

Los ingresos monetarios devengados por la población ocupada contribuyen poderosamente en la definición de las condiciones de vida de la población. Con ello, la percepción de ingresos insuficientes se convirtió en una importante fuente de marginación al reducirse las oportunidades de participación familiar en el consumo de una dieta adecuada.

Fruto de la caída del empleo y de los efectos perniciosos de la inflación del decenio de los ochenta, el salario real y con ello los ingresos familiares descendieron bruscamente. A ello se sumó el ligero aumento de la concentración del ingreso en 1984-89, lo cual creó situaciones de mayor polaridad social con incidencias regionales importantes.

En 1990 el 63.22% de la población ocupada percibía ingresos monetarios insuficientes para adquirir una canasta básica. Aún cuando en el sur del país se localizan las entidades federativas donde los porcentajes de privación superan claramente los promedio nacionales, sólo Baja California y Quintana Roo se alejan sensiblemente del promedio nacional.

En consecuencia, existe una relativa homogeneidad en la intensidad de las privaciones sociales debidas a la percepción de ingresos monetarios. Deriva de ello la urgente necesidad de establecer políticas laborales e intensificar la educación y capacitación de la población en edad de trabajar, a fin de incrementar la productividad del trabajo y elevar las percepciones salariales, toda vez que ello condiciona el nivel de la vida de las familias y de las futuras generaciones del país.

La localización de la población en zonas de mayor desarrollo y cobertura de servicios públicos contribuye poderosamente a la creación de condiciones favorables para la realización de las aspiraciones ciudadanas, así como para su participación en el moderno proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios.

La distribución de la población se encuentra directamente relacionada con las remuneraciones salariales que percibe la población ocupada y sus oportunidades de acceder al disfrute de los servicios públicos. Así, las entidades federativas de muy baja y baja marginación muestran los menores porcentajes de localidades con menos de cinco mil habitantes y se alejan relativamente del promedio nacional (34.38%); en cambio las entidades de muy alta y alta marginación en algunos casos lo duplican, como es el caso de Oaxaca (69.62%)

seguido muy de cerca de Chiapas (66.56%) y de Zacatecas (62.06%).

Como se comprenderá, es necesario reducir sensiblemente la vulnerabilidad a que está expuesta la población que habita en entidades con muy alta marginación y dispersión de la población. Sin embargo, la definición de políticas de localización de la población debe formar parte de una estrategia global que vincule la transformación productiva de la nación con programas sociales que amplíen la cobertura de los servicios públicos, a fin de atacar en su raíz las condiciones estructurales que generan la desigualdad de oportunidades sociales.

La población indígena ha sido uno de los grupos sociales con mayores exclusiones en nuestro país, impidiendo que participen plenamente en la sociedad democrática, en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios.

Dado su carácter histórico-estructural, la superación de la marginación indígena sólo es factible en el marco de pleno respeto a sus culturas y subrayando las exigencias éticas del desarrollo, lo que supone la inclusión de metas económicas pero también políticas, culturales y sociales, igualando de ese modo los puntos de partida y participación de ese grupo con los que cuentan otros grupos sociales en el país. Para que exista igualdad de oportunidades es necesaria la eliminación de los privilegios y discriminaciones basados en las estructuras económicas, políticas y sociales.

La instrumentación de este proceso deberá realizarse con una concepción integral de sustentación cultural y ecológica. La

demanda de justicia social en este contexto significa facilitar que los grupos indígenas participen democráticamente para la obtención de mejores condiciones de bienestar.

En consecuencia, los retos principales para la administración pública radican en idear conjuntamente con la población indígena las formas sociales y organizativas que hagan posible un nivel de crecimiento económico y de calidad de vida más cercano al que prevalece en la actualidad en las zonas más avanzadas del país. Por ello, debe darse cauce institucional a transformaciones sociales y productivas que erradiquen sus carencias según las decisiones propias de las comunidades, referidas tanto a la definición de su problemática, como a los proyectos y obras específicas con que se proyectan mitigarlas.

Una de las limitaciones para que la acción social del Estado logre ampliar la cobertura de los servicios es la alta dispersión demográfica de las comunidades y su ubicación en lugares de difícil acceso, circunstancias que han determinado que los indígenas permanezcan con grandes exclusiones sociales. Así, la planeación de las acciones del Estado deben proyectarse desde una perspectiva diacrónica, en compromiso con las generaciones futuras y considerando las distintas modalidades por las que se puedan erradicar las desigualdades sociales.

La forma de satisfacción de las necesidades no debiera ser conducida exclusivamente por el camino, generalmente fácil y rápido, de estrategias de impacto momentáneo y convencionales en su concepción, ya que existen recursos de diversa índole que pueden tener menor costo, ser más eficaces y autónomas en su utilización y mantenimiento que los servicios

tradicionales, sobretodo considerando las características de las *regiones de refugio* indígenas.

Es conveniente subrayar que la marginación en México tiene una fuerte incidencia en los municipios indígenas: 361 municipios se encuentran en las categorías de alta y muy alta marginación (92.56%), en tanto que 26 se ubican en la categoría de marginación media (6.66%), en la de baja únicamente tres municipios (0.76%) y en la de muy baja no se encuentra ningún municipio.

En los municipios con alta concentración de población indígena, la situación es semejante. 135 de ellos se ubican en la categoría de muy alta y alta marginación (78.94%); en tanto que 25 en la de media (14.61%); en la de baja, 10 municipios (5.84%); y sólo un municipio con muy baja marginación (0.58%).

Según datos del Censo de 1990, existen 1'564,862 indígenas analfabetas, que representan el 40.74% de la población indígena mayor de 15 años, mientras que a nivel nacional es de 12.44%. Uno de los efectos que tiene el analfabetismo es que la mayor parte de la población que presenta estos rezagos son padres de familia, y se corre el riesgo de que reproduzcan al interior de los hogares, el círculo intergeneracional del analfabetismo y de la marginación. Los logros conseguidos por parte del INEA, de 1984 a 1990, son de 125.167 alfabetizados, por lo que, con ese ritmo de avance, se requerirá de 75 años aproximadamente para abatir el rezago mostrado.

En cuanto al nivel de instrucción básica para los mayores de 15 años de ese grupo, se observa que la población con prima-

ria incompleta resulta ser del 72.99% (2'803,667) y de ésta el 53.22% no tenía en 1990 instrucción alguna, en tanto que a nivel nacional era de 36.95%.

Algunos de los factores que inciden en los bajos niveles de escolaridad alcanzados por los adultos indígenas son: la falta de recursos financieros para apoyar la educación de adultos, y de planes que contemplen en sus contenidos pedagógicos los intereses y necesidades regionales, para que la educación sea observada también como capacitación para el trabajo y dar solución a la disyuntiva que se les presenta a los indígenas marginados entre estudiar o trabajar para sobrevivir.

Existen 8'366,727 ocupantes en viviendas particulares cuyo jefe de familia habla alguna lengua indígena, con un promedio de 5.4 habitantes por vivienda que, en general, cuentan con sólo un dormitorio para alojar a toda la familia. El hacinamiento es considerado como un importante indicador de la exclusión por los efectos adversos que trae consigo en la salud, en la socialización y en el clima educacional de los miembros de la familia. Aunque cabe mencionar que el concepto mismo de hacinamiento no es igual en estas zonas rurales que en las urbanas.

4'757,138 personas viven en casas con piso de tierra que representan el 56.85%; en ellas se emplean para su construcción paredes de madera, de adobe y en menor medida de bajareque. A su vez, los techos que se utilizan en este tipo de viviendas son de materiales naturales como la palma, el tejamanil o la madera. Estos materiales en conjunto se han asociado con la marginación y la pobreza ya que sin el debido mantenimiento pueden resultar potenciales focos para la re-

producción de enfermedades gastro-intestinales y un ambiente insalubre para la familia.

Como se ha sostenido en este proyecto, la vivienda es un espacio de socialización, un indicador del nivel de desarrollo y una expresión de la cultura de los pueblos. En la construcción de la vivienda indígena son tomados en cuenta factores de diversa índole como las condiciones socioeconómicas, las condiciones naturales del hábitat y factores socio-religiosos. Por tal motivo se requiere que en los programas emprendidos en zonas indígenas las personas involucradas participen, tanto en el diseño de la vivienda, selección de los materiales más apropiados al hábitat y se retome su perspectiva cultural. Asimismo, es necesario que se articulen de manera coherente otros aspectos importantes con repercusiones en el estado de bienestar de la familia, entre los que se encuentran la alimentación, la educación, los servicios de infraestructura y salud.

En consecuencia, la falta de agua potable en las viviendas indígenas propicia la proliferación de enfermedades infecto-contagiosas y gastro-intestinales, principales causas de muerte en la población infantil. La carencia de este servicio se asocia a la dispersión de las localidades ya que dificulta su distribución, sobretodo en aquéllas que tienen menos de mil habitantes y donde reside el 47.27% (2'496,942 personas) del total de la población indígena, además de que en muchas ocasiones no se cuenta con una fuente cercana de donde obtenerla.

El problema del agua tiene que ser visto desde una perspectiva integral y de largo plazo, vinculada tanto a la nueva estrategia de desarrollo que comienza a instrumentarse en el

país como al tipo de satisfactores que las condiciones geográficas y culturales definen. De este modo, las políticas públicas encaminadas a abastecer del líquido vital a las comunidades deben acompañarse de programas amplios de reforestación; asimismo, la vigilancia en la calidad del líquido para consumo humano requiere de acciones concertadas que contemplen tanto su purificación como reciclaje.

Las privaciones que padece la población indígena se expresan en otras condiciones de la vivienda. En lo particular, es de advertir que 6'129,774 de ocupantes en viviendas cuyo jefe de familia habla alguna lengua indígena (75.78%) no disponen de drenaje ni excusado. Tanto el drenaje como el agua entubada son servicios que tienen una estrecha relación con el estado de salud y bienestar de la población, razón por la cual es prioritario subsanar esta carencia en el breve plazo.

Por otra parte, el 86.96% (1'571,808) de la población indígena ocupada obtiene un ingreso de hasta dos salarios mínimos. Pero la desigualdad de oportunidades adquiere su verdadera dimensión si observamos que el 22.13% (399,990 personas) no percibe ingreso alguno; los que ganan más del 50% y menos de un salario mínimo es de 21.48% y de uno hasta dos salarios mínimos sólo el 24.08%. Las distancias entre uno y otro porcentaje se deben fundamentalmente, a que el ingreso dentro de la población indígena resulta ser un indicador inadecuado para comparar las privaciones, debido al peso que tiene en ella la economía de autosubsistencia.

El fenómeno de la baja remuneración, por supuesto está vinculado a la distribución de la población y a la práctica de

una economía agrícola de baja productividad. Así, 3'315,840 personas viven en localidades menores a dos mil habitantes, que representan el 62.77%. Esta gran dispersión hace más difícil el acceso a mejores condiciones de bienestar, circunstancia que refleja en los rezagos sociales de esta población.

En este proyecto se examinan las expresiones territoriales de la marginación en el país. Las conclusiones más importantes se ubican en dos vertientes, que corresponden con los niveles estatal y municipal. En el primer caso se propone una regionalización del país y, en el segundo, se examinan en detalle las continuidades territoriales que se observan a nivel municipal en las distintas entidades de la Federación y en las regiones definidas.

Antes de proceder a realizar la propuesta de regionalización propiamente dicha, se hace una revisión de aquellas que, por ser las mejor estructuradas, ofrecen la mayor consistencia y que por ende son las más influyentes tanto en los medios oficiales como en los centros de investigación especializados en la materia.

Con base en las condiciones sociales imperantes en los municipios y entidades federativas, en este proyecto se indagó espacialmente la probabilidad de que la población quede expuesta a padecer exclusiones sociales de origen estructural. Así se accedió a una regionalización de las diferentes oportunidades de participación social que se ofrecen en el país.

La propuesta formulada presenta grandes similitudes con otras regionalizaciones elaboradas con criterios y objetivos distin-

tos. Las semejanzas encontradas denotan que en el país la regiones tienen una correspondencia con las características geográficas del medio, el grado y modalidad de desarrollo alcanzado así como las tradiciones culturales de la población que las habita. Así y respecto de dichas identidades con otras propuestas de regionalización, llama la atención las continuidades que las entidades de muy baja marginación forman en una gran franja en los estados fronterizos del norte, y las dos regiones estructuradas alrededor de las zonas metropolitanas de México y Guadalajara. En el otro extremo, las dos regiones que concentran las seis entidades de muy alta marginación forman una continuidad territorial significativa, y que de hecho es posible incluirlas en una sola región, aún cuando por razones prácticas y útiles para la definición de políticas públicas se decidió mantenerlas como regiones separadas.

En cuanto a los contrastes, la dimensión espacial de la marginación no permite definir una región alrededor del Golfo, común en otras propuestas. En cambio, es de subrayar la similitud que presenta Querétaro respecto a Guanajuato y Michoacán, y la posibilidad de segmentar a estos tres estados del Occidente del país en una región bien delimitada de las otras tres localizadas en esa parte del país. Finalmente, el índice de marginación aporta elementos sustanciales para dividir en dos la región Noroeste, que constituye el único caso de coincidencia total con otras propuestas de regionalización.

En otra escala, los resultados del proyecto incluyen la identificación de micro-regiones en el territorio nacional formadas por municipios que integran núcleos altamente marginados. En estos municipios, si bien es cierto que rara vez la totalidad de su po-

blación permanece en condiciones de exclusión de los beneficios del desarrollo; también es cierto que el municipio marca el espacio territorial donde la población excluida lleva a cabo una vida cotidiana caracterizada por carecer de condiciones materiales semejantes a las que imperan en el resto del país.

En estas micro-regiones es donde coincide la localización de municipios con muy alto grado de marginación, las cuales tienen como característica principal su ubicación en las fronteras interregionales. En la región Oriente, además de esa situación, se observan casos de continuidad territorial en los límites de las entidades que la forman. También cabe añadir que, en los estados de la región Sur, se identifican algunas continuidades al interior de un mismo estado. La peculiaridad que distingue a los municipios con muy alto grado de marginación es lo difícil de su accesibilidad, pues en general están ubicadas en las partes montañosas o selváticas de la geografía nacional.

Mediante un procedimiento analítico fue posible identificar casos críticos en cuanto a municipios en condiciones de muy alta marginación y elevados volúmenes de población comprometida. Llama la atención que de los primeros 50 municipios más marginados y más poblados, 48 son de alta concentración de población indígena. Así se confirma la aseveración de que las condiciones de exclusión que padece este grupo poblacional son críticas y han impedido su desarrollo social, situaciones de privación que en sí mismas definen la magnitud del esfuerzo institucional por realizar a fin de asegurar su participación en la vida nacional en condiciones de equidad respecto al resto de la población.

Obviamente, las acciones tendientes a lograr la integración de estos municipios y a su población comprometida a la vida nacional, deberán transitar por la integración y concertación de políticas que incorporen necesariamente a los diferentes agentes

privados, sociales y gubernamentales involucrados en el desarrollo de estas partes de la nación, asegurando de ese modo las condiciones de equidad para la totalidad de los ciudadanos y grupos sociales.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguilar Villanueva, Luis F. *Las nuevas ideas sobre el combate a la pobreza. A propósito de Solidaridad*, El Nacional, México, 1990.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo. 'Un postulado de política indigenista', en *Obra polémica*, SEP-INAH, México, 1975.
- Alba, Francisco y Cabrera, Gustavo (comp.). *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, El Colegio de México, México, 1994.
- Alba, Francisco. 'Crecimiento demográfico y transformación económica, 1930-70', en CONAPO. *El poblamiento de México*, Tomo IV, México en el siglo XX. *Hacia el poblamiento en perspectiva*. CONAPO, México, 1993.
- Alcántara, Cynthia Hewitt de. *Imágenes del campo. La interpretación antropológica del México rural*, El Colegio de México, México, 1988.
- Altimir, Oscar. *La distribución del Ingreso en México, 1950-1977*, CEPAL, México, 1982.
- Aspe Armella, Pedro y P. Sigmund. *The political economy of income distribution in México*. Holmes and Meier Publisher, New York, 1984.
- Avila Espinosa, Felipe. *El pensamiento político, económico y social de la Convención de Aguascalientes*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1991.
- Banco Nacional de México. *México Social 1992-1993: indicadores seleccionados*, BANAMEX, México, 1993.
- Bassols Batalla, Angel. *La división económica regional de México*, UNAM, México, 1967.
- _____. *Geografía económica de México*, Trillas, México, 1976.
- _____. *México: formación de regiones económicas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.
- _____. *Geografía, subdesarrollo y regionalización*, Nuestro Tiempo, México, 1974.
- Bastide, Roger. *Antropología aplicada*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973.
- Bataillon, Claude. Poblamiento y población en la regionalización de México, en *Seminario de Regiones y desarrollo en México*, UNAM, México, 1973.
- _____. *Las regiones geográficas en México*, Siglo XXI editores, México, 1969.
- Bazdresch, Carlos, Bucay, Nisso; Loaeza, Soledad y Lustig Nora (compiladores). *México, auge, crisis y ajuste*, Lecturas de El Trimestre Económico No. 73, vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Bellato Gil, Lilliana. 'La exclusión indígena hoy', en *Economía informa*, UNAM, México, N° 222, Octubre de 1993.
- Berlin, Isaiah. *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- _____. *Igualdad y libertad*, Paidós, Barcelona, 1993.
- Boltvinik, Julio (coordinador). *Conocer la pobreza*, Comercio Exterior, julio y agosto de 1992.
- _____. *Pobreza y necesidades básicas, conceptos y métodos de medición*, PNUD, Caracas, 1990.

Bonfil Batalla, Guillermo. *México profundo. Una civilización negada*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1989.

Calva, José Luis. *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria*, Fontamara, México, 1993.

Cárdenas, Enrique. *La hacienda pública y la política económica, 1928-1958*, Fondo de Cultura Económica-Colegio de México, México, 1994.

Carrillo Arronte, Ricardo. *Ensayo analítico metodológico de planificación interregional en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Castro R., Florinda. *Diagnóstico de la educación de adultos*, Consejo Técnico de la Educación-Comisión de Educación de Adultos, México, 1982.

Catalán Valdés, Rafael. *Las nuevas políticas de vivienda*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Centro de Estudios Sociológicos. *Modernización económica y democracia social*, El Colegio de México, México, 1993.

Centro de Estudios del Trabajo, A.C. *Salarios mínimos y canasta básica*, México, 1985.

Cockfort, James. *Precursores intelectuales de la revolución mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1971.

Comisión Económica para América Latina. *Población, equidad y transformación productiva*, CEPAL, Santiago de Chile, 1993.

_____. *Transformación productiva con equidad: un enfoque integrado*, CEPAL, Santiago de Chile, 1992.

_____. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva*

con equidad, CEPAL, Santiago de Chile, 1992.

_____. *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1993.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El combate a la pobreza*, México, 1990.

Consejo Nacional de Población. *Dinámica demográfica de los grupos indígenas de Chiapas: Informe técnico*, inédito, 1993.

_____. *Población y desarrollo en México y el mundo*, CONAPO, México, 1988.

_____. *Evaluación del decenio de la mujer, 1975-1985*, CONAPO, México, 1985.

_____. *Sistema de Ciudades y distribución espacial de la Población en México*, Vol. II, CONAPO, México, 1991.

_____. *México demográfico, 1988* Breviario, CONAPO, México, 1988.

_____. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990*, CONAPO-CNA, México, 1993.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. *Necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000*, Vol. 5, *Geografía de la Marginación*, COPLAMAR-Siglo XXI Editores, México, 1982.

_____. *Necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000*, Vol. 3, *Educación*, México, COPLAMAR, 1979.

_____. *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, Vol. 4, *Vivienda*, Siglo XXI Editores, México, 1982.

Cordera, Rolando y Carlos Tello (coordinadores). *La desigualdad en México*, Siglo XXI Editores, México, 1986.

Corona, Rodolfo *et al.* *La mortalidad en México*, IIS-UNAM, México, 1982.

Cortés, Fernando y Rosa María Ruvalcaba. 'La desigualdad en la distribución del ingreso: México 1984-1989', El Colegio de México, México, inédito, 1992.

_____. 'El ingreso familiar. Su distribución y desigualdad 1984-1989', en *Demos, Carta demográfica de México 1992*, N°5, México, 1992.

Coulomb, René. 'El acceso a la vivienda en la Ciudad de México', en CONAPO. *La zona metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*, CONAPO, México, 1992.

Cueli, José (coordinador). *Valores y metas de la educación mexicana*, SEP-La Jornada, México, 1990.

Dahrendorf, Ralph. *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Mondadori, Barcelona, 1990.

Darhl, Robert A. *La democracia y sus críticos*, Paidós, México, 1991.

De la Vega Estrada, Sergio. *Construcción de un índice de marginación: condiciones de población y vivienda de los municipios de la República Mexicana en 1990*, UNAM-Colegio de Ciencias y Humanidades-Unidad Académica de los Cielos Profesional y de Posgrado. Tesis para Maestro en Estadística e Investigación de Operaciones, México, 1994.

Díaz Polanco, Héctor. *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indígenas*, Siglo XXI-UNAM, México, 1991.

_____. *La cuestión étnico-nacional*, Linea, México, 1985.

_____. 'La teoría indigenista y la integración', en *Indigenismo, modernización y marginalidad. Una revisión crítica*, Juan Pablos, México, 1987.

_____. *Indigenismo, modernización y marginalidad. Una revisión crítica*, Juan Pablos, México, 4a. ed., 1987.

Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regionales. *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México*, Consejo Nacional de Población, 1991.

Enciclopedia internacional de las ciencias sociales, Aguilar, Bilbao, Vol 7, 1979.

Fernández Santillán, José. 'Democracia y pobreza', en Varios. *Desigualdad y democracia*, El Nacional, México, 1992.

García Canclini, Néstor. *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Grijalbo, México, 1990.

Germani, Gino. *El concepto de marginalidad. Significado, raíces históricas y cuestiones teóricas con particular referencia a la urbana*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1973.

Gómez, Roberto. 'La nueva ley orgánica municipal. Moderno marco jurídico', en Eduardo Sandoval, Roberto Gómez y Jorge Gómez (coordinadores). *El municipio mexicano de cara a siglo XXI*, Universidad Autónoma del Estado de México, Coordinación General de Apoyo Municipal del Estado de México y el Colegio de Posgraduados del CIDE, Toluca de Lerdo, 1993.

González Casanova, Pablo. *La democracia en México*, ERA, México, 1969.

Gonzalo, Arroyo. 'Regiones agrícolas de México: modernización agrícola, heterogeneidad estructural y autosuficiencia alimentaria', en Carlos Martínez Assad (coordinador), *Balace y Perspectivas de los Estudios Regionales en México*, CIIH-UNAM, México, 1990.

Guevara Niebla, Gilberto. 'El malestar educativo', en *Nexos*, N° 170, México, Febrero de 1992.

Gutelman, Michel. *Capitalismo y reforma agraria en México*, Ed. Era, México, 1993.

Hayeck, F.A. *La fatal Arrogancia. Los errores del socialismo*, Umón Editorial, México, 1990.

Held, David. *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

Heller, Agnes. *Teoría de las necesidades en Marx*, Península, Madrid, 1982.

Hernández Laos, Enrique. *Efectos del crecimiento económico y la distribución del ingreso sobre la pobreza y la pobreza extrema en México (1960-1988)*, México, marzo de 1989, mimeo.

_____ y Jorge Córdoba. 'Patrones de distribución del ingreso en México', en *Acumulación de capital, distribución del ingreso y empleo*, memoria del 3er. Congreso Nacional de Economistas, México, 1979.

_____. 'La desigualdad regional en México (1900-1980)', en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.), *La desigualdad en México, Siglo XXI*, México, 1985.

_____. *Crecimiento económico y pobreza en México*, Colección Alternativas, UNAM, México, 1993.

_____ y Jorge Córdoba. *La distribución del ingreso en México*, Cuadernos del CHS, no. 5, México, 1982.

Ichón, Alain. *La religión de los totonacas de la sierra*, INI-SEP, México, 1973.

Instituto Nacional de Educación para Adultos. *Memoria Histórica 1982-1988*, SEP, México, 1988.

Instituto Nacional Indigenista. *30 años después. Revisión crítica*, INI, México, 1978.

_____. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, INI, México, 1994.

_____. *Programa de ayuda alimentaria directa para grupos de riesgo de comunidades indígenas de extrema pobreza*, INI-PRONASOL, México, 1989, mimeo.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Hablantes de lengua indígena. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, INEGI, Aguascalientes, 1993.

_____ y Comisión Económica para América Latina. *Evolución de la pobreza crítica en México*, INEGI, Aguascalientes, 1993.

_____. *Estadísticas Históricas de México*, Tomo I, SPP, México, 1985.

Katz, Friedrich. *La servidumbre agraria en la época del porfiriato*, Sepsetenta, México, 1973.

Navarro, Moisés. *El porfiriato. Vida social*, Vol.3, Hermes, México, 1965.

Knauth, Josefina Vázquez de. *Nacionalismo y educación en México*, El Colegio de México, México, 1975.

Larroyo, Francisco. *Historia comparada de la educación en México*, Ed. Porrúa, México, 1983.

- Legorreta, Jorge. 'El medio ambiente en los asentamientos ilegales y su impacto en la calidad de vida', en CONAPO. *La zona metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*. México, 1992.
- Levy, Santiago. 'La pobreza en México', en Félix Vélez (compilador). *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, FCE-ITAM, Lecturas del Trimestre Económico N° 78, México, 1994.
- _____. *Poverty Alleviation in Mexico*, Banco Mundial, Washington, 1989.
- Lira, Andrés. 'La igualdad en la Constitución Mexicana', en Varios. *Igualdad, desigualdad y equidad en España y México*, Instituto de Cooperación Iberoamericana-El Colegio de México, Madrid, 1985.
- Lusting, Nora. 'La desigual distribución del ingreso y de la riqueza', en Cordera Rolando y Tello Carlos (coords.). *La desigualdad en México*, Siglo Veintiuno editores, México, 1984.
- Macpherson, C.B. *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- Maddison, Angus y Asociados. *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Martínez, Ifigenia. 'La distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas', en *El Perfil de México en 1980*, Siglo XXI Editores, México, 1970.
- _____. (comp). *Bienestar campesino y desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Mejido, Luis Manuel. *El problema de la vivienda en México*, Fondo de Cultura Económica, Colección Archivo del Fondo No. 15, México, 1974.
- Meneses Morales, Ernesto. *Tendencias educativas oficiales en México 1911-1934*, Centro de Estudios Educativos, México, 1986.
- Miranda Videgaray, Carlos et al. *Mitos y leyendas entre los indígenas del estado de México*, COESPO-Gobierno del estado de México, Toluca de Lerdo, 1993.
- Moctezuma Barragán, Esteban. *La educación pública frente a las nuevas realidades*, Fondo Cultura Económica, colección Una revisión de la modernización de México, México, 1993.
- Moore, Barrington. *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Península, Barcelona, 1973.
- Morales Jeldes, Marcelo. *Desarrollo, población y educación de adultos en América Latina*, UIA-FNUAP, México, 1989.
- Nocik, Robert. *Anarquía, Estado y utopía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Offe, Claus. *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- Padua, Jorge. *El analfabetismo en América Latina*, El Colegio de México, México, 1979.
- Pamplona Rangel, Francisco. *La marginación (es) rural en México*, inédito, 1994.
- _____. y Vianey Campuzano. *Inequidad y rezago en las condiciones de salud. Diferencias regionales y estatales*, Secretaría de Salud, México, 1994.
- Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural. *Programa Integral para el Desarrollo Rural. Memoria 1977-1981*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

Programa Nacional de Solidaridad. *La solidaridad en el desarrollo nacional. La nueva relación entre sociedad y gobierno*. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.

_____. *La solidaridad en el desarrollo nacional: la nueva relación entre sociedad y gobierno*. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Desarrollo humano: informe 1993*, Tercer Mundo Editores, Santa Fé de Bogotá, 1993.

Rawls, John. *Sobre las libertades*, Paidós-Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1993.

_____. *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

Richardson, Harry W. *Elementos de economía regional*, Alianza, Madrid, 1975.

Robles Aranda, Rosario y Carlota Botey. 'La mujer campesina en la época de la modernidad', en *El Cotidiano*, No. 53, UAM, México, marzo-abril de 1993.

Robles, Martha. *Educación y sociedad en la historia de México*, Siglo XXI Editores, México, 1990.

Sánchez, L. y R. Arroyo. 'Jornaleros agrícolas en México', en Varios. *Los pobres del campo. El trabajador eventual*, FLACSO-PREALC, México, 1993.

Sandoval Arriaga, Alfonso. 'Algunas reflexiones sobre las transformaciones del sector rural y su relación con la dinámica de la población', en Francisco Alba y Gustavo Cabrera (comp). *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, El Colegio de México, México, 1994.

Sandoval, Eduardo; Roberto Gómez y Jorge Gómez (coordinadores). *El*

municipio mexicano de cara a siglo XXI, Universidad Autónoma del Estado de México-Coordinación General de Apoyo Municipal del Estado de México y el Colegio de Posgraduados del CIDE, Toluca de Lerdo, 1993.

Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia I. El debate contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

Secretaría de Gobernación. *Municipios de Oaxaca*, Secretaría de Gobernación, Colección Los Municipios de México, México, 1988.

Secretaría de la Presidencia. Dirección de Planeación. *Proyecto de regionalización*, spt.

Secretaría de Educación Pública. *Estadísticas Básicas de Educación*, SEP, México, 1991.

_____. *Compendio estadístico del gasto educativo*, SEP, México, 1993.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Estudios Hacendarios. *Regiones geoeconómicas de México*, México, spt.

Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, Vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

Semo, Enrique. *Los orígenes del capitalismo*, ERA, México, 1973.

_____. (coordinador). *México, un pueblo en la historia*, Vol. 4, Alianza Editorial Mexicana, México, 1989.

_____. (coordinador). *México un pueblo en la historia*, vol. 5, Alianza Editorial Mexicana, México, 1989.

Stern, Claudio. 'Redistribución de la población y principales corrientes migratorias en México', en *Estudios sociológicos* 1(1), 1983.

- Sunkel, Osvaldo. *El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Lecturas de El Trimestre Económico, No. 71, México, 1991.
- Tejera Gaona, Héctor. 'La comunidad indígena y campesina de México', en *Antropología breve*, UNAM-CRIM, México, 1992.
- Torres, Carlos Alberto. *La educación de adultos en México: 1976-1991*, FLACSO, México, 1984.
- Touraine, Alain. *América Latina, sociedad y política*, Espasa-Calpe, Madrid, 1989.
- Trejo, Guillermo y Claudio Jones. (coordinadores). *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, Cal y Arena, México, 1993.
- Turner, John Kenneth. *México bárbaro*, Varias ediciones.
- Unikel Spector, Luis y Alan Lavell. 'El problema urbano-regional en México', en *Gaceta UNAM*, cuarta época, V. III., México, 9 de Agosto de 1979.
- _____; Gustavo Garza Villarreal y Crescencio Ruiz Chiapetto. *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1976.
- Vera, Gabriel y J. Díaz-Canedo. *Distribución del ingreso en México*, Banco de México, cuaderno 1, México, 1981.
- Villoro, Luis. 'Los pueblos indios y el derecho a la autonomía', en *Neos*, Vol. XVII, Núm. 197, mayo 1994.
- Vuskovic, Pedro. *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Colección Alternativas, UNAM, México, 1993.
- Wayne A. Cornelius. *Los inmigrantes pobres en la Ciudad de México y la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- World Bank. *The World Development Report 1994*, The World Bank, Washington, 1994.
- Yates, Paul Lamartine. *El desarrollo regional de México*, El Banco de México, México, 1961.
- Zapata, Francisco. 'Democracia, corporativismo, elecciones y desigualdad social en América Latina', en Centro de Estudios Sociológicos. *Modernización económica, democracia política y democracia social*, El Colegio de México, México, 1993.
- Zavaleta, René. 'Cuatro conceptos de democracia', en Julio Labastida Martín del Campo, (coordinador). *Teoría social y nuevos movimientos*, Siglo XXI Editores, México, 1986.
- Zorita, Alonso de. *Los sueños de la Nueva España*, UNAM, México, 1963.