

# CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES SOCIALES E INSTITUCIONALES EN MÉXICO

CC

COLECCIÓN  
CONOCIMIENTO

MARÍA ISABEL GARCÍA MORALES  
MARÍA CONCEPCIÓN MARTÍNEZ RODRÍGUEZ  
JUAN MARROQUÍN ARREOLA  
(COORDINADORES)



**EDUCACIÓN**  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA



Instituto Politécnico Nacional  
"La Técnica al Servicio de la Patria"



## Construcción de capacidades sociales e institucionales en México



Cada libro de la Colección Conocimiento es evaluado para su publicación mediante el sistema de dictaminación de pares externos. Invitamos a ver el proceso de dictaminación transparentado en



<https://doi.org/10.52501/cc.021>

[www.comunicacion-cientifica.com](http://www.comunicacion-cientifica.com)

Ediciones Comunicación Científica se especializa en la publicación de conocimiento científico en español e inglés en soporte del libro impreso y digital en las áreas de humanidades, ciencias sociales y ciencias exactas. Guía su criterio de publicación cumpliendo con las prácticas internacionales: dictaminación, comités y ética editorial, acceso abierto, medición del impacto de la publicación, difusión, distribución impresa y digital, transparencia editorial e indización internacional.

# Construcción de capacidades sociales e institucionales en México

MARÍA ISABEL GARCÍA MORALES  
MARÍA CONCEPCIÓN MARTÍNEZ RODRÍGUEZ  
JUAN MARROQUÍN ARREOLA  
(Coordinadores)



---

Construcción de capacidades sociales e institucionales en México / María Isabel García Morales, María Concepción Martínez Rodríguez, Juan Marroquín Arreola (coordinadores). — Ciudad de México : Comunicación Científica, 2021. — 211 páginas : ilustraciones. — (Colección conocimiento).

ISBN 978-607-99505-0-7

DOI 10.52501/cc.021

1. Problemas sociales — México. 2. Instituciones públicas — México. 3. Gobierno. I. García Morales, María Isabel, coordinador. II. Martínez Rodríguez, María Concepción, coordinador. III. Marroquín Arreola, Juan, coordinador. IV. Serie.

LC: HN113

Dewey: 361.1

---

D.R. María Isabel García Morales, María Concepción Martínez Rodríguez,  
Juan Marroquín Arreola, 2021

Primera edición en Ediciones Comunicación Científica, 2021



Ilustración de portada: Francisco Zeledón

Interiores: Guillermo Huerta

D.R. Ediciones Comunicación Científica S.A. de C.V., 2021

Av. Insurgentes Sur 1602, piso 4, suite 400,

Crédito Constructor, Benito Juárez, 03940, Ciudad de México, México,

Tel. (52) 55 5696-6541 • móvil: (52) 55 4516 2170

info@comunicacion-cientifica.com • infocomunicacioncientifica@gmail.com

www.comunicacion-cientifica.com  comunicacioncientificapublicaciones

 @ComunidadCient2

ISBN 978-607-99505-0-7

DOI 10.52501/cc.021

Esta obra fue dictaminada mediante el proceso de pares ciegos externos,  
puede consultar el proceso transparentado en  
<https://doi.org/10.52501/cc.021>

Este libro es una publicación de acceso abierto con los principios de Creative Commons Attribution 4.0 International License que permite el uso, intercambio, adaptación, distribución y transmisión en cualquier medio o formato, siempre que dé el crédito apropiado al autor, origen y fuente del material gráfico. Si el uso del material gráfico excede el uso permitido por la normativa legal deberá obtener el permiso directamente del titular de los derechos de autor.

**Este libro derivado de los siguientes proyectos de investigación:**

SIP-IPN: 20211239, 20211766 y 20211223

# Índice

<i>Introducción</i> . . . . .	9
<b>Capítulo 1. Creación de capacidades en el sector social, educativo, empresarial y gubernamental en México</b> María Concepción Martínez Rodríguez, María Isabel García Morales, Martín Vera Martínez . . . . .	13
<b>Capítulo 2. Efectos de la política distributiva en los niveles de pobreza y desigualdad en México</b> Juan Marroquín Arreola, Valeria Martínez Flores . . . . .	39
<b>Capítulo 3. Presupuesto participativo y atribuciones de las alcaldías, Ciudad de México</b> María Isabel García Morales, María Concepción Martínez Rodríguez, Guillermo Velázquez Valadez . . . . .	65
<b>Capítulo 4. La política petrolera de México: Lecciones y oportunidades</b> Daniel Romo Rico . . . . .	87
<b>Capítulo 5. Construcción de capacidades por el gobierno y empresarios ante la problemática del sector de alimentos y bebidas por la pandemia del COVID-19 en la Ciudad de México</b> Archibal Raziel Sánchez Peralta, Mariana Marcelino-Aranda, Alejandro D. Camacho . . . . .	121

<b>Capítulo 6. Dinámica del empleo informal en México en el contexto del COVID-19</b>	
Horacio Sánchez Bárcenas . . . . .	145
<b>Capítulo 7. Desempeño de las remesas en México: Efecto en el ingreso monetario de los hogares</b>	
Miguel Ángel Martínez García, Efrén Fernando Espinosa Calderón, Horacio Sánchez Bárcenas . . . . .	167
<b>Capítulo 8. Las 4A de la política educativa en México y sus efectos en la pobreza moderada y extrema del país</b>	
David Robles Ortiz, Omar Ricárdez González . . . . .	189



## Introducción

El propósito de este libro es estudiar y analizar la manera como se han desarrollado las capacidades o acciones tanto sociales como institucionales, para el manejo de los problemas públicos de carácter social, económico y político. Es importante valorar si los gobiernos en sus diferentes ámbitos, locales, estatales o federales cuentan con la capacidad para ejecutar políticas dedicadas a la solución de los problemas públicos. La construcción de capacidades para promover un “buen gobierno” y alcanzar un desarrollo sostenible a través de los individuos, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades que busquen mejorar sus habilidades para desempeñar funciones, resolver problemas, alcanzar objetivos, entre otras más actividades.

Lo anterior no se limita al aparato organizacional (desarrollo de habilidades y competencias en el recurso humano y organizacional), sino también hace alusión al contexto institucional del sector público y el entorno económico, político y social.

En el primer capítulo analizamos que la construcción de capacidades es resultado de la evolución de las estrategias para instaurar o acrecentar el desarrollo de los países, un desarrollo sostenible. Se define lo que es construcción de capacidades y cómo estas se pueden dar en los sectores social, educativo, empresarial y gubernamental, todos de alguna forma codependientes unos de los otros; se proporciona un contexto histórico en México para comprender el estado actual de estas capacidades, posteriormente las caracterizamos, y esbozamos los instrumentos mediante los cuales se pueden construir.

En el capítulo 2 se investiga cómo la política distributiva ejerce efectos sobre la pobreza y la desigualdad en México. Para tal propósito se realiza una revisión de literatura que aborda las variables utilizadas, con el fin de tener un panorama sobre el estado del arte. También se expone, mediante estadísticas, un análisis descriptivo de la evolución y del comportamiento que ha tenido la pobreza, la desigualdad y la dinámica de la política distributiva. Asimismo, se utilizan métodos econométricos donde se elaboran estimaciones y simulaciones que muestran los resultados sobre la interacción entre dichas variables.

En el capítulo 3 se abordan las atribuciones administrativas, presupuestales y de participación ciudadana de las alcaldías, en relación con el presupuesto participativo, en el contexto de la Reforma Política de la Ciudad de México. Se mencionan los antecedentes del origen del Presupuesto Participativo tanto en la Ciudad de México como en Brasil; se brindan elementos de reflexión teórica sobre el proceso de descentralización para conocer el alcance de la Reforma Política, sobre todo, a nivel de los ingresos públicos de las alcaldías; se retoman las diversas atribuciones y competencias de las alcaldías establecidas tanto en la Constitución Política de la Ciudad, en la Ley Orgánica de las Alcaldías y en la Ley de Participación Ciudadana para vincularlas con el presupuesto participativo.

En el capítulo 4 tocamos a la industria petrolera y cómo ésta ha jugado un rol relevante en México. La política pública ha sido fundamental en su grado de desarrollo y estructura. Desde finales de 2018, el gobierno instrumentó acciones con el objeto de neutralizar la pérdida de su rol preponderante en esa actividad estratégica, del que fue objeto desde los ochenta. La nueva política ha sido sujeta a polémica, debido a que limita la participación de los particulares, y ha sido utilizada para justificar un ambiente poco propicio de inversión en la economía.

En el capítulo 5 tocamos un tema de construcción de capacidades para atender la contingencia sanitaria y también para resistir, adaptar y recuperarse del impacto económico y social. Se analiza el sector restaurantes y bares, mediante el análisis de las opiniones de empresarios del sector sobre las afectaciones que sufrieron sus negocios, respecto de las acciones que tomó el Gobierno federal y local a fin de apoyar al sector. Se efectuó un análisis documental, hemerográfico y de minería de textos

para el periodo del marzo 2020 a mayo 2021, con énfasis en la Ciudad de México.

En el capítulo 6 tenemos la dinámica del empleo informal en México en el contexto del COVID-19, donde una de las principales características del mercado laboral en nuestro país es su alto nivel de precarización: únicamente el 44% de los trabajadores posee un empleo formal, mientras que el otro 56% realiza actividades informales con todas las consecuencias negativas que ello implica. La aparición del COVID-19, y sus efectos devastadores en la estructura económica de México, vino a profundizar la fragilidad laboral en la que viven cientos de miles de trabajadores. Ante esta situación, los responsables de las políticas públicas deben de redoblar esfuerzos para recuperar los empleos perdidos producto de la pandemia, de no hacerlo empezaran a surgir otros problemas asociados al tejido social.

En el capítulo 7 se analiza el papel que desempeña el envío de remesas al país por mexicanos residentes en el extranjero, sobre la distribución del ingreso entre las familias a partir de la evolución del coeficiente de Gini, publicado en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares por el INEGI de manera bienal, el cual ha manifestado un ligero avance, mejorando de manera considerable el reparto del ingreso monetario en los hogares a nivel nacional. Con la finalidad de hallar una relación de causalidad, que permita demostrar la reducción de la desigualdad económica, se emplea el método de Engle y Granger para determinar la existencia de cointegración entre las variables y señalar que mantienen un equilibrio a largo plazo. Además, a través de un modelo de panel de datos, se comprueba la existencia de dicha correlación que advierte una menor concentración de la renta luego del enorme crecimiento de este tipo de transferencias, provenientes en su gran mayoría de Estados Unidos.

El capítulo 8 trata sobre la educación como uno de los pilares del desarrollo económico de un país al combatir la desigualdad en éste. Köster (2016) sugiere para el caso mexicano la aplicación los criterios de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, también conocidas como las “4A” en el diseño de la política educativa nacional para reducir la desigualdad entre la población. En este capítulo se analiza el efecto de las 4A en la pobreza moderada y extrema del país. Mediante el análisis de micro datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional

de Ingresos y Gasto de los Hogares (ENIGH-MCS) 2018 y modelos dicotómicos tipo Logit. Se observa que los criterios mencionados influyen de manera distinta en los tipos de pobreza, por lo que su impacto no es homogéneo para abatir la pobreza que prevalece en el país. Conocer la efectividad de cada criterio en la disminución de la pobreza en México permite un mejor diseño de la política educativa nacional.

El libro abona al conocimiento del tema desde una parte teórica, hasta casos de estudio en el país, su importancia radica en lo pertinente del tema dadas las necesidades actuales en el contexto nacional e internacional.

MARÍA CONCEPCIÓN MARTÍNEZ RODRÍGUEZ

MARÍA ISABEL GARCÍA MORALES

JUAN MARROQUÍN ARREOLA

# Capítulo 1. Creación de capacidades en el sector social, educativo, empresarial y gubernamental en México\*

MARÍA CONCEPCIÓN MARTÍNEZ RODRÍGUEZ\*\*

MARÍA ISABEL GARCÍA MORALES\*\*\*

MARTÍN VERA MARTÍNEZ\*\*\*\*

## Resumen

La construcción de capacidades es resultado de la evolución de las estrategias para instaurar o acrecentar el desarrollo de los países, un desarrollo sostenible. En la presente investigación comenzamos por definir lo que es construcción de capacidades y cómo éstas se pueden dar en los sectores social, educativo, empresarial y gubernamental. Todos, de alguna forma codependientes unos de los otros, relacionamos los conceptos cercanos a manera de establecer los puntos concordantes y las diferencias entre estos. El paso siguiente es dar un contexto histórico en México que nos ayude a comprender el estado actual de estas capacidades, posteriormente, las caracterizamos, y esbozamos los instrumentos mediante los cuales se pueden construir. Al final nos damos cuenta de que no podemos hablar de una construcción de capacidades unisectoriales, que para lograr un desarrollo sostenible se deben de construir capacidades conjuntas que, a manera de un equipo, se vayan apoyando y fortaleciendo entre sí.

\* Este capítulo deriva de los proyectos de investigación SIP 20211239 y 20211766, los cuales son desarrollados y financiados por la Secretaría de Investigación y Posgrado del Instituto Politécnico Nacional.

\*\* Profesora-investigadora del Instituto Politécnico Nacional, Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CIEEMAD). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3094-5411>

\*\*\* Profesora-investigadora del Instituto Politécnico Nacional, Sección de Estudios de Posgrado e Investigación. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3980-8501>

\*\*\*\* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Baja California, campus Tijuana. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3415-9357>

## Introducción

El término *capacidades*, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU, s. f.), se relaciona con “construir capacidades”, lo cual define como: “el proceso de desarrollar y reforzar las habilidades, instintos, aptitudes, procesos y recursos que las organizaciones y comunidades requieren para sobrevivir, adaptarse, y sobresalir en un mundo que cambia rápidamente”.

Un indicador de la “construcción de capacidades” es la transformación que es generada internamente y sostenida en el tiempo, si no hay transformación no hubo “construcción de capacidades”, porque esto nos indica que lo enseñado no impactó lo suficiente para quedarse y transformar, no hubo un aprendizaje de impacto, sólo un conocimiento superfluo de algo, no se llegó a la apropiación del conocimiento, y no hubo cambio en la perspectiva ni en la forma de pensar ni en las actitudes.

La construcción de capacidades en el sector social, en general, es la base para la vida, para la participación en la *cosa pública*; sin ésta, difícilmente se podrá exigir a sus académicos, a las empresas, a su gobierno. Si no hay capacidades en la enseñanza, no se está preparando para la vida, se enseñará, pero no una enseñanza de calidad que contribuya a la solución de problemas reales, que dé las herramientas necesarias para la vida, y difícilmente, podrá en un futuro contar con un empleo, porque no se dio una enseñanza que lo calificara para participar de la vida económica, y el sector empresarial sin capacidades tendrá siempre una alta dependencia, que será un sector maquilero con una mínima participación en el mercado tan competitivo, y si no hay capacidades en el Gobierno, éste no podrá dirigir a su población, no será capaz de administrar los recursos.

El desarrollo de capacidades puede ser cualquier esfuerzo por enseñarle a alguien a hacer algo, o a hacerlo mejor; para otros puede significar crear nuevas instituciones o fortalecer las ya existentes; hay quienes consideran que el desarrollo de capacidades tiene su centro en la educación y la capacitación, pero también hay quienes adoptan una visión de mayor alcance e incluyen mejorar el acceso, los derechos y las libertades individuales (PNUD, 2009).

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009), el desarrollo de capacidades es el proceso mediante el cual las personas, orga-

nizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las aptitudes necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo. En otras palabras, si las capacidades son el medio para planificar y lograr, el desarrollo de capacidades es el camino para alcanzar tales medios.

PNUD agrega que debe ser una transformación, modificación de las mentalidades y las actitudes.

La creación de capacidades en la literatura toma como base los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS, s. f.), el 17: Revitalizar las alianzas globales para el desarrollo sostenible, donde las Naciones Unidas se comprometen a la transformación interna. El Objetivo 17 incluye metas para construir capacidades, incluyendo incrementar la tecnología y la innovación en países menos desarrollados, así como mejorar la recolección de datos y su monitoreo para el logro de los ODS.

Las universidades, en particular, pueden servir como centros para construcción de capacidades a través de la investigación y la innovación, junto con el análisis y recolección de datos.

El futuro está no sólo en desarrollar capacidades individuales sectorialmente sino en crear alianzas estratégicas, porque se ha comprobado en una gran cantidad de estudios que la gestión de capacidades representa una fuerte ventaja competitiva. Dicha gestión comprende procesos organizacionales, niveles de análisis, apertura de procesos y realización de alianzas (Inigo *et al.*, 2020).

En inglés se manejan dos términos que, en el español, se traducen como capacidades, y son: *capabilities* y *capacities*. Aunque, en términos generales, en México se requiere construir “capacidades”, daremos unos puntos que en inglés los hacen diferentes.

*Capacity* significa “capacidad”, que indica que algo puede albergar, contener o producir; se refiere a una persona; indica la suficiencia que posee para realizar algo.

*Capability* significa “capacidad”, aptitud; puede aplicarse a una persona o a un objeto e indica las cualidades y habilidades que posee para realizar algo; se utiliza este término para el fortalecimiento de empresas, gobierno y organizaciones.

Algunos dirían que el término *capacity building*, ciertamente, ha ganado popularidad en comparación con el uso de la palabra *capability*, espe-

cialmente, en el mundo financiado con ayuda. Sin embargo, Holsbeeke, Ketelaar, Shoemaker, Gorter (2009) nos mencionan que prácticamente la diferencia entre *capacity* y *capability* tiene que ver con el contexto.

En el presente capítulo tenemos el objetivo de establecer la creación de capacidades (ambas *capacity* y *capability*) en el sector social, educativo, empresarial y gubernamental.

## Creación de capacidades sociales

La capacidad social es la capacidad de las personas para trabajar juntas, para organizar las relaciones públicas, en lugar de dar responsabilidad de esas relaciones, totalmente, a los actores estatales o al flujo de intercambio de mercado (Lichteman, 2009).

El pertenecer a una sociedad no da en automático relaciones de colaboración entre los ciudadanos, respeto, autoorganización, responsabilidad por el otro. Esto es algo que se tiene que desarrollar, se tiene que aprender, se debe de cultivar en la sociedad.

La democracia depende no sólo de una gobernanza eficaz, depende de ciudadanos que puedan hacer cosas junto con una amplia diversidad de otras personas, grupos e instituciones, en lugar de ser sólo sujetos obedientes del estado; se requiere personas consientes de la realidad, de las posibilidades de cambiar ésta con determinados medios; se necesita de personas que no sólo miren un interés individual sino que sobrepongan al interés colectivo, y que puedan externar sus necesidades, problemas, situaciones, de una manera clara.

Cuando hablamos de gobernanza, decimos que es la participación de todos los actores involucrados para solucionar un determinado problema (Martínez, 2015). Sin embargo, estamos conscientes de que cada actor debe ser capaz de participar dando a conocer cuáles son sus intereses, cuáles son sus problemas, cuáles son sus prioridades, manifestando su punto de vista, y esto no se logra de forma mecánica o inmediata, menos con un devenir histórico tan represivo, donde no estuviera de acuerdo era eliminado, donde se prohibía la libertad de expresión, donde el obedecer era la única opción.



Los regímenes autoritarios tienden a despolitizar a sus gobernados a través de represión física, cooptación e incentivos motivacionales que los mantienen satisfechos; éstos tienden a desentenderse de sus derechos ciudadanos conformándose con la posibilidad de votar en elecciones. Con ello, el Gobierno procura destruir los espacios donde se pueda desarrollar actividad política organizada, ajustando cualquier tipo de discusión a las reglas establecidas por el primero (León, s. f.).

Algunos de los espacios de participación colectiva son los sindicatos, las asociaciones profesionales y universidades, organizaciones de base que articulan demandas reprimidas o ignoradas por el régimen autoritario, como son: organizaciones de derechos humanos, familiares de encarcelados torturados, asesinados, desaparecidos y las iglesias. A todo aquello que se le denomina la *sociedad del riesgo* o los relegados por el sistema económico, aquellos que no encuentran espacio y se van juntando según sus *carencias*, y forman pequeños grupos que a veces evolucionan y sobreviven al régimen y perduran y hasta se institucionalizan, otros mueren en el intento.

El concepto de sociedad civil es polisémico y debatible, implica una tradición histórica que parte del siglo XVIII y, actualmente, se vincula a la participación ciudadana de la democracia y a las distintas modalidades de organización social (León, s. f.)

Se habla de la aparición de la sociedad civil en la Ciudad de México en el año de 1985, la cual surgió instintivamente durante los sismos como una forma de ayuda solidaria frente al caído, a falta de instituciones gubernamentales. Aunque no podríamos decir que fuera una “sociedad civil” para todos los casos, porque esta referencia nació en la desgracia, surgió en la necesidad de cubrir una función estatal, y la sociedad civil, en general, es aquella que exige sus derechos conociendo sus obligaciones en todos los aspectos, no sólo en desgracias.

A lo largo de la historia de nuestro país, la evolución de la sociedad civil y de las organizaciones civiles (OC) no ha sido lineal, los diferentes gobiernos la fueron relegando, según sus intereses, en la etapa del gobierno autoritario, por ejemplo, se mermó la capacidad organizativa, ajena a las ventajas del régimen. No obstante, hacia finales de la segunda mitad del siglo XX, la ciudadanía comenzó a organizarse por medio de movimientos y organizaciones políticas y sociales, a fin de presionar al régimen a cambiar su estruc-

tura normativa e incluso sus acciones. Tales hechos contribuyeron a la apertura gradual del sistema político y a la transformación del espacio público, al igual que a las presiones internacionales que coaccionaban al país a cumplir con determinados requisitos, para lograr una determinada seguridad en la parte económica (León, s. f.).

La sociedad civil era considerada como la única que podría defender sus propios intereses autogobernándose, pero ésta se encuentra formada por diferentes clases sociales; la diversidad que es en parte su riqueza es también parte de su debilidad, pues la clase pudiente es la que impone el discurso dominante y la que realiza la negociación con los otros sectores, al igual que las organizaciones no gubernamentales que son de origen privado; de nuevo se pierden y se diluyen los intereses de la mayoría de la sociedad civil. Podríamos reflexionar acerca de si dentro de la propia sociedad son marginados, son capturados los intereses de la mayoría o de la clase más oprimida, ¿qué podríamos esperar de los representantes políticos?

La sociedad civil se conforma como un contrapeso en las decisiones gubernamentales, que en un inicio, dado su proceso de maduración y conformación arriba mencionados, se alineaban con la clase gubernamental entrando en una aparente representación de la sociedad civil, quedando ésta como una representación de ornato para cumplir un “requisito” de asistencia.

Como lo menciona León (s. f.), el concepto de sociedad civil está vinculado con la participación ciudadana, la democracia y con las distintas modalidades de organización social. Autores como Hobbes, Hegel, Habermas, Bobbio, O’Donnell, Schmitter, Cohen y Arato reconocen que en la sociedad civil se expresa la pluralidad de vida, subculturas y creencias.

Los derechos de la sociedad civil, según Cohen y Arato citados en León (s. f.), son: libertad de pensamiento, prensa, expresión, comunicación, libertad de asociación, reunión y protección de la privacidad, intimidad e inviolabilidad de la persona.

La ciudadanía es un conjunto heterogéneo de derechos legales: derechos civiles, libertad individual de palabra, religión, prensa, propiedad y justicia.

*Derechos políticos que posibilitan al individuo:* participar en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones (de voto, a ser elegido, de asociación, de organización).

*Derechos sociales:* que garantizan al individuo gozar de cierta igualdad en cuanto a la distribución de riqueza social, mediante un mínimo de bienestar económico y seguridad social.

Las instituciones que dan posibilidad de acceder y ejercer tales derechos son: cortes de justicia o tribunales (derechos civiles), parlamentos, gobiernos y partidos (derechos políticos) y sistema educativo y de seguridad social (derechos sociales).

En México se ha debatido y promovido la participación ciudadana, en especial, la que atañe y se vincula al papel de la sociedad civil, hecho que se manifiesta en la promoción de convocatorias gubernamentales y recursos para organizaciones civiles, con objeto de fomentar la participación ciudadana organizada. Por otro lado, en los últimos años, organismos internacionales han recomendado que las organizaciones civiles (OC) sean incluidas en las agendas gubernamentales.

Los años ochenta fueron problemáticos para México, sobre todo, a partir de 1982, que fue cuando el Gobierno inició un drástico proceso de adelgazamiento del gasto, que implicó fuertes recortes en los rubros dedicados al gasto social. Numerosas organizaciones empezaron a organizarse de manera autónoma frente al Gobierno. En el contexto mundial se brindaba apoyo a las organizaciones autónomas. Éstas se empezaron a multiplicar de manera inusitada durante los años ochenta. La dinámica organizativa de la sociedad fue, efectivamente, muy importante en el desarrollo social del país, sólo que esa dinámica existió bajo un manto de corporativización sometido al Gobierno. Sin embargo, es absurdo considerar que la vida social de las organizaciones tuvo poca importancia y resonancia en el conjunto social durante los largos años de predominio corporativo. Asimismo, sería injusto olvidar la existencia de una fuerte dinámica organizativa de carácter tradicional e informal (Verduzco, 2001).

En los últimos años, las OC han logrado avanzar con su participación en el espacio público, sobre todo, a partir de la creación de leyes, reglamentos, normas, proyectos y programas gubernamentales, que promueven mecanismos para que la ciudadanía tome parte en decisiones del ámbito público-político. No obstante, subsisten carencias y límites institucionales. A pesar de que existen mecanismos legales y organizaciones

que posibilitan la participación en los ámbitos social, político, económico y cultural del país, los ciudadanos casi no los utilizan.

Esto nos lleva a que, aunque se tenga el marco regulatorio para la participación, si no se cuenta con la capacidad social no hay participación.

El desarrollo de capacidades en la comunidad es un proceso que implica la “interacción, movilización y activación” de los capitales sociales, que se relacionan entre sí para un fin común, por una identidad compartida, para proteger, mantener o mejorar algo de valor para la comunidad, estableciendo relaciones con el Estado para acceder a recursos financieros, legales, políticos o de otro tipo.

La participación, educación cívica, formación social, respecto a los otros, etc., de la comunidad, se fomenta por parte del Estado a través de procesos participativos y de asignación de recursos (Eaton *et al.*, 2021).

En el presente trabajo aclaramos que el término sociedad civil es ambiguo y se relaciona con el “tercer sector” o “sector no lucrativo”, “no gubernamental”, “organizaciones de promoción social y desarrollo”, u “organizaciones civiles”; estos y más términos se relacionan con los grupos que se organizan en la sociedad civil para solicitar, exigir, participar por derechos, intereses, etc. Es relevante mencionar que no se incluye el sector asistencialista de la sociedad como escuelas, hospitales, clubes deportivos, museos, casas de cultura y fundaciones (Verduzco, 2001).

Cuando la sociedad mexicana entra al proceso de transición democrática, de alternancia política, se desarrolla un contexto de tolerancia por parte de los gobiernos y con más participación ciudadana, ya que este contexto hizo que las organizaciones sociales se multiplicaran y desarrollaran alianzas estratégicas para dialogar con más éxito frente al Gobierno, para conseguir ámbitos de acción más estables y mejor reglamentados. En la actualidad, tanto internacional como nacionalmente, las organizaciones sociales han adquirido mayor importancia no sólo en la conformación democrática sino también en diversos ámbitos de la vida social (Verduzco, 2001).

Para hacer que tome fuerza la sociedad civil y participe en la vida pública del país, se tienen que superar muchas barreras; la meta es llegar a una democracia participativa. Se entiende por participación la acción colectiva de los actores sociales e institucionales de integrarse, proponer, controlar y

evaluar críticamente los procesos de decisión pública en las esferas territoriales (Llancar, 2008).

La participación ciudadana es un proceso continuo en el tiempo que se desarrolla, de generación de conciencia crítica y propositiva, en el ciudadano, con lo cual progresivamente éste va adquiriendo mayor relevancia y protagonismo. Un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano, en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, transparencia, rendición de cuentas, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental, para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y en la comunidad en que se desenvuelve (Llancar, 2008).

La sociedad civil deviene en el ejercicio de lo que habitualmente se denomina participación ciudadana, concepto que difiere de la sociedad política y la sociedad económica. Se entiende por *sociedad civil*: “aquellas formas de asociación autónomas del mercado y el Estado que tienen por objetivo reivindicar derechos, expresar opiniones, influir en las decisiones que afectan a la comunidad y controlar a sus autoridades” (PNUD, 2004, 218). Así, la sociedad civil aspira a influir, no a participar directamente ni el poder del Estado ni en la producción económica (Llancar, 2008). Es por eso que una sociedad participativa probablemente será una sociedad más democrática, porque las decisiones se tomarán buscando acuerdos o buscando distintos grados de convergencia de intereses y derechos (Llancar, 2008)

La gobernanza aparece como el camino a seguir para gobernar, la cual propone que se gobierne participativamente de manera más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder sobre los grupos y personas que constituían la sociedad civil.

Hoy, en la idea de gobernanza, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados participan y, a menudo, cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas.

La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos y autónomos y por redes entre organizaciones (Mayntz, 2001).

Este empoderamiento que hacen los sujetos sociales de su realidad, se dirige a impulsar el capital social, entendido éste como un sistema de nor-

mas y organizaciones, a través del cual los ciudadanos acceden a los procesos de toma de decisiones colectivas, que se deberían transformar en programas y políticas locales.

Para que las demandas locales puedan expresarse, es necesario que en el espacio local actúen diversos actores que ayuden a catalizar las potencialidades endógenas, articulando o favoreciendo la concertación de diversas redes sociales y espacios para la participación ciudadana. Recordando que el concepto de redes corresponde a un nudo de relaciones entre actores que se benefician al pertenecer a ella (Castells, 1999).

Si se recupera el protagonismo de la sociedad civil en la toma de decisiones gubernamentales, por medio de la innovación en mecanismos que permitan aquello, se alcanzarán decisiones más significativas y de cierto modo, más vinculantes con el sentir de los actores sociales. Lo que permitiría, a fin de cuentas, un mayor rendimiento de la gestión del Estado, ampliando la capacidad del sistema para implementar organismos de integración social que redundaría en beneficio de la estabilidad gubernamental y ayudaría a resolver la problemática de la ingobernabilidad (Llacar, 2008).

Las teorías recientes de la gobernanza consideran la participación ciudadana como elemento indispensable para un buen gobierno. Sin embargo, pocos estudios todavía se centran en la calidad y eficiencia de ésta, al mismo tiempo que no faltan pruebas del efecto desestabilizador que la sociedad civil puede tener sobre el gobierno (Ochman, 2004).

Para el fortalecimiento de la participación social es recomendable trabajar en los mecanismos de consulta:

- Establecer procedimientos cuando correspondan, que permitan la oportunidad de realizar consultas públicas con anterioridad a la aprobación final de disposiciones legales.
- Realizar procesos transparentes para permitir la consulta de sectores interesados en relación con la elaboración de proyectos de leyes, decretos o resoluciones en el ámbito del Poder Ejecutivo.
- Realizar audiencias públicas que permitan consultas públicas en otras áreas adicionales a las relacionadas con el marco regulatorio de los servicios públicos, para el cual ya están contempladas.

Mecanismos para estimular una participación en la gestión pública:

- Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a la participación en la gestión pública.
- Establecer mecanismos para fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales, en los esfuerzos para prevenir la corrupción; desarrollar la conciencia pública sobre el problema, y promover el conocimiento de los mecanismos de participación establecidos y su utilización.

Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública:

- Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a participar en el seguimiento de la gestión pública.
- Promover formas, cuando sea apropiado, para que aquellos que cumplan funciones públicas permitan, faciliten o asistan a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales, en el desarrollo de actividades para el seguimiento de su actuación pública.
- Diseñar y proponer en funcionamiento programas para difundir los mecanismos de participación, en el seguimiento de la gestión pública, y cuando sea apropiado, capacitar y facilitar las herramientas necesarias a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales para utilizar tales mecanismos.

Es necesario:

- Modificar los *marcos regulatorios* para fomentar los procesos consultivos en asuntos en que se encuentre comprometido el interés general.
- Mejorar progresivamente en la exigencia de llevar a cabo procesos consultivos, en general, y audiencias públicas, en particular, en los contextos correspondientes.

- Difundir y capacitar a la población respecto de mecanismos de participación, incluyendo la distribución gratuita de publicaciones sobre el particular, modos de participación, vías previstas a tal fin, etc.
- Crear cursos de capacitación en el ámbito de la lucha contra la corrupción. Difundir la existencia de canales accesibles de denuncias para compañías privadas y para sus empleados cuando estén en conocimiento de actos de corrupción, soborno, etc.
- Elaborar diagnósticos y encuestas de opinión sobre gobernabilidad, instituciones públicas, corrupción, etc., procediendo a su amplia difusión.

La democracia participativa no sólo legitima las acciones del Gobierno, sino ayuda a que los territorios cuenten con una mejor gestión, aplicando políticas públicas donde involucren a todos los actores, y sean diseñadas de abajo hacia arriba. Todo lo anterior repercute en una mejor y más consiente sociedad civil que, en conjunto con el Gobierno, pueda hacer un país más resiliente ante un futuro lleno de amenazas de todo tipo, por ejemplo, epidemias, cambio climático, pérdida de la biodiversidad, etc.

## Creación de capacidades educativas

En el sector educativo, el desarrollo de capacidades va de la mano con crear una educación de calidad, que dé respuesta a las capacidades de cada uno de los educandos en su contexto y su realidad particular. Una educación que fomente el desarrollo de un país. Una educación que fomente el desarrollo de las capacidades, sus formas de aprender y las diferencias de cada una de las personas, los prepare para vivir en *comunidad* de acuerdo con las normas y libertades democráticas, los haga conocedores de sus derechos y sus deberes (Saenz, 2016).

La educación basada en: saber, saber hacer, saber ser y saber convivir. La educación se convierte, así, en una herramienta fundamental para el desarrollo de las capacidades humanas. Nada es más importante para la democracia, para el disfrute de la vida, para la igualdad y la movilidad dentro de la propia nación, para una acción política eficaz más allá de las fronteras nacionales. La educación debería concebirse no sólo como una mera apor-



tación de útiles habilidades técnicas, sino también, y en un sentido más central, como un enriquecimiento general de la persona a través de la información, la reflexión crítica y la imaginación (Nussbaum, 2012).

¿Qué son realmente capaces de hacer y de ser las personas? ¿Y qué oportunidades tienen verdaderamente a su disposición para hacer o ser lo que pueden?

En ese sentido, Nussbaum (2012) propone dejar a un lado una educación de corte utilitarista para volver a una educación de carácter humanista.

La educación no puede ser sólo una bolsa de conocimientos técnicos, sino que debe de ser una educación para la vida y el convivio con otros seres humanos, una educación integral, para sobrevivir y para convivir bajo valores que permitan construir una comunidad preocupada por sus integrantes y su contexto.

Para ello, las capacidades intelectuales no deben ser adquiridas de manera mecánica y repetitiva; deben ser el fruto de una educación que fomente el pensamiento autónomo y reflexivo de los estudiantes.

Una educación que promueva la autonomía, brindando oportunidades y generando responsabilidades para que se favorezca la adquisición de capacidades, competencias, habilidades y actitudes (Sáenz, 2016).

Una educación que ansíe una verdadera democracia vigorosa, que fomente el desarrollo de ciudadanos *de facto*, que participen y decidan en la *cosa pública*, que se responsabilicen por sus congéneres, que creen una verdadera comunidad justa, libre e igualitaria, donde se respete la diferencia y a los diferentes. Así, al hablar de democracia vigorosa, la educación debe pretender hacer al niño consciente de la importancia social de sus decisiones y transmitir, en la práctica diaria escolar, la obligación de revisar la manera en que nos relacionamos con la familia, la escuela y la comunidad (Sáenz, 2016).

La educación brindada debe ser capaz de formar seres humanos comprometidos con sus semejantes, con su entorno físico, político, social; que sea responsable para participar no sólo con un interés político sino con un interés genuino en su entorno. A esto algunos autores lo llaman educación humanizante, como Sáenz (2016), quiero mencionar que este tipo de educación promueve lo que nos hace auténticamente humanos, que lo que aprenda en la escuela ayude a comprender lo que somos, que se cimiente sobre los valores que nos diferencian como raza humana, evitando la vio-

lencia y el abuso a los niños. Una educación que empatice con el dolor y la alegría y que permita consensuar y convivir de manera prosocial, que nos ayude no sólo a evolucionar sino a crecer como personas. Una educación dinámica, innovadora y cambiante que dé respuesta a las transformaciones constantes de la cultura, la vida y las costumbres, una educación humanizante que eduque a la persona para convertirse en ciudadano y que no lo haga ajeno a los problemas del prójimo.

Una vez que hemos escrito párrafos arriba sobre la creación de capacidades en el sector educativo, nos queda claro que la educación a la que hacemos mención debe ser una educación humanizante para que sirva de base sólida para la sociedad, pues de tal manera se contaría con raíces fuertes y valores consolidados. El paso en los diferentes niveles educativos será acumulación de conocimientos y convivencia con su entorno pero ya con una guía conductual, ya con un compromiso social; el paso siguiente es crear, como lo vimos anteriormente, un marco que acompañe a todo el sector académico en sus diferentes niveles.

Es así que pasamos al nivel universitario, como si fuera el inicio del sector educativo y el final de este, en un sentido figurado. El nivel universitario es en el que se tienen que dar resultados al compromiso social que tienen las universidades, sobre todo las públicas, de ayudar al desarrollo “sostenible” del país. Para ello es importante establecer las bases que propicien este objetivo, el de crear capacidades educativas que contribuyan, que construyan con base en los conocimientos una estrategia para el mejoramiento de la calidad de vida del país.

Las dificultades que enfrentan las universidades para vincularse con los sectores productivos es un problema, en particular, el peso de las actividades de vinculación, y la transferencia hacia el sector productivo resulta escasa (Di Meglio, 2018).

Es importante esta vinculación, sobre todo, en los procesos de innovación y desarrollo económico; en su mayoría, son limitantes institucionales los que impiden una mayor vinculación entre los cuales se encuentran: la falta de políticas y normativa adecuada, la inexistencia de una infraestructura apropiada para el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, y la escasa cultura y disposición de los académicos universitarios para vincularse con el sector productivo (Di Meglio, 2018).

Las actividades de las universidades están más asociadas a cuestiones de formación más que a actividades vinculadas a la incubación de empresas, al desarrollo de proyectos de investigación o desarrollo, o bien a la prestación generalizada de servicios tecnológicos. Uno de los aspectos que aparecen abordados en una gran cantidad de estudios son aquellos referidos a los aspectos normativos e institucionales de las universidades; se pone énfasis en los marcos normativos que facilitan las relaciones y en las políticas de remuneración y normatividad administrativa, en el interior de las organizaciones. Hay en algunas universidades estructuras organizacionales para promover la vinculación, sin embargo, hay otras organizaciones que no cuentan con la estructura institucional adecuada. Hay muchos casos en los que se intenta sustentar una estrategia de vinculación mediante el esfuerzo personal de los académicos, quienes, por lo general, no tienen la experiencia ni el tiempo disponible para este tipo de actividades. Otras instituciones han creado oficinas especializadas que centralizan las actividades de vinculación, pero no los han dotado de personal calificado en temas fundamentales, es sumamente difícil encontrar personal de este tipo, dado que la gestión tecnológica es una disciplina novedosa, sobre todo, en el contexto latinoamericano (Di Meglio, 2018).

Algunas limitantes para las relaciones entre las instituciones universitarias y los sectores productivos son el contexto económico, tecnológico, empresarial, social y político del país, el cual propicia que algunas veces el sector productivo no tenga la capacidad suficiente para absorber e implementar el conocimiento, especialmente, cuando se refiere a empresas pequeñas o medianas, las cuales necesitan primero mejorar sus procesos con la ayuda de la investigación.

Lo anterior resalta la importancia de contar con un marco político adecuado en educación y en investigación y desarrollo que permita generar y consolidar procesos de vinculación

La creación de capacidades en las universidades se basa en tener políticas internas y relacionales. Las primeras se refieren a contar con los departamentos administrativos capacitados para llevar a cabo la transferencia del conocimiento. En la mayoría de las universidades existe el departamento, pero no con el personal adecuado. Este departamento se encarga de conducir a los académicos internamente, de relacionarles para detectar las nece-

sidades externas y de establecer las estrategias para vincular ambas. Es un departamento capaz de detectar financiamientos para llevar a cabo proyectos vinculados, donde la transmisión no sólo sea de conocimientos sino económica para las instituciones y los académicos, sin que esto sea considerado una falta.

Las universidades deben desarrollar habilidades para promover sus servicios entre los sectores productivos, eliminando las barreras que se presentan en el camino mediante construcción de marcos de cooperación.

Las instituciones de educación superior (IES) son un agente fundamental de cambio y grandes impulsoras de la innovación, de desarrollo económico y del bienestar social, esto, en la medida en la que proporcionan respuestas a los problemas de la sociedad al generar soluciones y formar el capital humano que debe emprender tales transformaciones, a partir de un compromiso con la libertad, la justicia, la paz y la solidaridad desde un enfoque intra e intergeneracional (Sanabria-Suárez *et al.*, 2020).

Las capacidades del sector educativo radican en tener capacidad de investigación, de orientar las temáticas a problemas de mayor incidencia, las IES tienen un incuestionable protagonismo en cuanto a la creación de conocimiento, la investigación y la gobernanza.

La creación de capacidades en el sector educativo, desde una educación básica humanista, hasta una universidad capaz de realizar la red entre los diferentes sectores, es todo un reto. ¿Por dónde empezar? Los dos son importantes, sin embargo, no se puede trabajar en las universidades con estudiantes con conocimientos deficientes, carentes de valores, con una cultura individualista y competitiva, sin la sensibilidad social necesaria para hacer proyectos comunitarios, proyectos de interés nacional, así que había que comenzar ya con el cambio en la educación básica y con capacitación, tanto a profesores como a estudiantes en el nivel universitario, que les ayude a adquirir una visión social en lo más que se pueda.

## **Construcción de capacidades empresariales**

La nueva economía gira alrededor de “la innovación en la gestión de las empresas, su reorganización y sus consecuencias sobre el sistema académi-

co, educativo, las desigualdades sociales y, evidentemente, la conducción de la política económica”. Todas aquellas empresas que no comprendan este nuevo modelo serán rezagadas y, por consecuencia, tendrán un cierre de actividades próximo, el cual no sólo repercute en los dueños del capital o en inversiones sino, sobre todo, en los empleados o trabajadores. Martínez (2017) menciona que las empresas sobrevivientes no son aquellas que tienen “más suerte”, sino son aquellas que tienen estrategias para el desarrollo presente y futuro de la actividad económica, basado en la construcción de capacidades empresariales.

La evolución del sector económico en México, desde un enfoque teórico, relaciona las acciones del Gobierno, directamente, el modelo económico y sus instrumentos de política para su implementación. En las últimas décadas y en cumplimiento con los acuerdos internacionales firmados, la meta era la reducción de la participación del Estado en la actividad económica y una mayor participación del mercado en más actividades económicas, incluidas las estatales. La reducción de la participación del Estado en las actividades económicas repercutió en la falta de programas gubernamentales de apoyo para la competitividad, fortalecimiento y rescate de las empresas mexicanas.

Actualmente, con el enfoque que considera a la innovación como la base del desarrollo económico empresarial, es necesario crear instituciones que generen marcos regulatorios que propicien, incentiven y encaucen a la innovación, como resultado, no únicamente en las empresas. Esto es, crear todo un programa de diferentes sectores que contribuyan a la innovación, que no sólo hace más competitivas a las empresas, sino que las hace receptoras de este cambio llamado *sociedad del conocimiento*, que lleva a poner en práctica los conocimientos adquiridos con una mentalidad innovadora.

Hemos hablado sobre la creación de capacidades en la sociedad, en la educación, y es aquí en donde tocamos la creación de capacidades en el sector empresarial que lleven a una reestructuración y modernización de las mismas, con miras a establecer estrategias que lleven al sector industrial a la apropiación, generación y transferencia del conocimiento de las empresas mexicanas.

La construcción de capacidades empresariales se basa, en parte, en el aprendizaje y acumulación de capacidades tecnológicas que abran camino

para una innovación tecnológica, con base en los procesos o necesidades locales. Esta capacidad es una construcción gradual entre la parte tecnológica y la parte de gestión del conocimiento, primeramente, entre los actores que conforman el sector empresarial y, en un segundo plano, las redes entre los diversos sectores que lleven a un “saber-hacer”.

En la literatura sobre capacidades existe la diferenciación entre capacidades tecnológicas y organizacionales, refiriéndose a estas últimas como la competencia administrativa para definir estructuras y políticas organizacionales más eficientes. Ambas capacidades se deben desarrollar para lograr así una capacidad empresarial, y no sólo éstas sino que se deben hacer redes con las otras empresas.

Con lo anterior concluimos que las capacidades empresariales están basadas en la toma de decisiones que lleven a las empresas a ser competitivas, en la integración de su capital social, tecnológico y organizacional; que, en conjunto con otras empresas y sectores, se vincule la transferencia de conocimiento, la creación de liderazgo que genere las diferentes estrategias frente a los escenarios presentes y futuros para mantener el valor de la empresa.

El sector empresarial, si bien su espíritu es la generación de utilidades, contribuye con la generación de empleos. Tanto la generación de recursos económicos como la generación de empleos dependen de la cultura organizacional de la empresa, la cual debería contemplar apostar por definir “valores éticos” con el personal, que le permitan crear una resiliencia en tiempos de crisis, en los diferentes departamentos que conforman la empresa.

## **Construcción de capacidades gubernamentales**

Las construcciones de capacidades gubernamentales generan mejores políticas públicas y mayores niveles de desarrollo. Una mayor conciencia sobre el proceso de formulación de las políticas públicas y sus bases institucionales pueden facilitar la promoción, diseño e implementación de reformas con mayores probabilidades de alcanzar los objetivos de desarrollo deseados, en función de las instituciones y prácticas particulares de cada país.

A partir del 2000, fue que se empezó a tocar el tema de las capacidades gubernamentales, las cuales tenían como base los enfoques tecnocráticos y sus reformas institucionales.

La experiencia acumulada a través de reformas económicas, sociales y políticas en América Latina ha dejado en claro que no alcanza con tener “buenas ideas” y “buenas recetas de políticas” para lograr mejoras de desarrollo sostenibles. La misma idea de política, aplicada en contextos políticos distintos, puede producir resultados sumamente diferentes.

En procesos de formulación de políticas, participa una variedad de actores del Estado y de la sociedad que interactúan en varios escenarios diferentes. Algunas características de esos escenarios y de los modos en que se relacionan los actores políticos y sociales resultan ser cruciales a la hora de determinar la calidad y el grado de eficacia de las políticas públicas.

De las características del entorno en que se formulen las políticas públicas dependerá si éstas se mantienen por el tiempo necesario para producir los cambios de comportamiento deseados, o si se alteran con cada pequeño cambio de dirección de las acciones políticas, o si se adaptan bien a los cambios del entorno o son rígidos, o si se procura el interés público o benefician sólo a un grupo de actores bien organizados. En particular, algunas características de las instituciones políticas y las arenas políticas, como el Congreso, el Poder Judicial, el sistema de partidos políticos y la administración pública son determinantes.

Dichas características del entorno en el que se formulan las políticas públicas y dichas capacidades gubernamentales no se generan o evolucionan espontáneamente, y no se pueden crear simplemente redactando una ley de reforma institucional, son el resultado de las acciones de los principales actores políticos a través del tiempo, en el contexto de los equilibrios políticos específicos de cada país (Scartascini y Tommasi, 2014).

- Las capacidades gubernamentales son el resultado de las acciones tomadas por los principales actores políticos a lo largo del tiempo, como parte del equilibrio político propio de cada región o país.
- Ni las instituciones ni las capacidades gubernamentales se pueden construir por mandato como, por ejemplo, copiando una ley de “prácticas idóneas” de otro país.

- Es preciso que haya cooperación a través del tiempo entre los actores políticos y entre distintas administraciones.

Las capacidades gubernamentales se logran:

- a) fortaleciendo los cuerpos legislativos,
- b) fortaleciendo el Poder Judicial y su autonomía,
- c) fortaleciendo las entidades públicas, promoción de la profesionalización y en cierta medida de sus autonomías e independencia, sujeta a la rendición de cuentas, y
- d) fortaleciendo a los partidos políticos.

El concepto de “capacidad estatal”, “capacidades estatales”, “capacidades gubernamentales”, “gestión pública” y “gestión de gobierno” son complejos y están profundamente interrelacionados; su importancia fundamental ha dado lugar a importantes esfuerzos de análisis, cuantificación y evaluación.

Las capacidades gubernamentales son (Scartascini *et al.*, 2014):

- *Capacidades de formulación de las políticas públicas del Congreso:* Un cuerpo legislativo integrado por legisladores profesionales (con capacidad técnica necesaria para tratar y supervisar las políticas públicas) y estructuras organizativas adecuadas, que faciliten el desarrollo de políticas relativamente consensuadas y consistentes a través del tiempo.
- *Independencia del Poder Judicial:* el poder judicial, en su función de árbitro independiente, puede brindar un “mecanismo de durabilidad” que haga aumentar las probabilidades de alcanzar acuerdos intertemporales, que contribuyan tanto al logro de mejores resultados de las políticas públicas, como a una mayor estabilidad y calidad en la implementación y la aplicación efectiva de las políticas públicas.
- *Capacidad del servicio civil:* una burocracia eficaz y competente tiene mayores probabilidades de mejorar la calidad de la implementación de las políticas públicas y de su coordinación entre las diversas secretarías. También puede reducir la probabilidad de que las políti-



cas sean susceptibles al oportunismo político y mejorar la adaptabilidad de estas a circunstancias cambiantes mediante la capacidad técnica.

- *Institucionalización del sistema de partidos*: un sistema institucionalizado de partidos puede participar más eficazmente en los debates de políticas, y mejorar el alcance de la coordinación en el Congreso. Además, es más probable que sus dirigentes hagan respetar los compromisos asumidos por dirigentes anteriores de sus partidos. De esta manera, los sistemas de partidos institucionalizados pueden facilitar compromisos de políticas intertemporales.

El desarrollo de capacidades gubernamentales es muy importante y está formado por: las burocracias profesionales, los partidos políticos institucionalizados, los cuerpos legislativos capaces y los poderes judiciales independientes, son todas las condiciones que favorecen la cooperación intertemporal y como tales tienden a generar un mejor entorno de las políticas; hay una correlación entre mayores capacidades institucionales y políticas más estables, adaptables, coherentes, de aplicación más efectiva y que tienden a favorecer a una mayor parte de la población.

Las características de las políticas se han resumido en un conjunto de variables que incluyen las siguientes (Scartascini *et al.*, 2013):

- *Estabilidad*: la medida en que las políticas son estables a través del tiempo.
- *Adaptabilidad*: la medida en que las políticas se pueden ajustar cuando fallan o cuando cambian las circunstancias.
- *Coherencia y coordinación*: el grado en que las políticas son coherentes con políticas relacionadas, como resultado de medidas bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación.
- *Calidad de implementación y aplicación efectiva de las políticas*: el grado en que se implementan y se hacen cumplir las políticas debidamente tras su aprobación por el Congreso.
- *Orientación al interés público de las políticas*: el grado en que las políticas obran en pro del interés público.

- *Eficiencia* (La medida en que los políticos permitan una asignación de recursos escasos que asegure la obtención de réditos importantes).

Las capacidades gubernamentales también son importantes en lo que respecta a la eficiencia de las políticas públicas y, por lo tanto, para el gasto público, así como para la efectividad de las políticas sociales.

En términos teóricos, un gobierno más capaz está en mejores condiciones de dirigir sus políticas públicas hacia los sectores que más las necesiten y en la forma más oportuna. La autonomía burocrática y la capacidad del Estado permiten que los gobiernos avancen con mayor rapidez en el logro de las metas de sus políticas de desarrollo en los sectores sociales.

Las capacidades gubernamentales son el resultado final de inversiones que toman lugar a través del tiempo, de las decisiones endógenas tomadas por los actores políticos claves. Las capacidades gubernamentales evolucionan a través del tiempo como resultado (y como parte) de equilibrios sociales dinámicos.

Las capacidades estatales (definidas como las capacidades del Estado para formular y aplicar estrategias para lograr objetivos económicos y sociales en la sociedad) han resultado clave para el diseño e implementación de las políticas públicas en diversos campos, y forman parte de la agenda de investigación en México. Las capacidades relacionales son las que se refieren a la relación del Estado con el entorno socioeconómico, en particular, las relaciones que establecen gobernantes y ciudadanos (Hevia, 2015).

En los últimos tiempos, la discusión sobre los estados se centró en dos grandes áreas: el tamaño del aparato estatal, expresada en la dicotomía “más” o “menos” Estado y su correlato entre mercado vs Estado; y la segunda se centró en las capacidades estatales: la necesidad de conceptualizar el Estado como un actor político diferenciado que requiere autonomía y desarrollo de capacidades, para ejecutar su proyecto político y cumplir con sus funciones y atribuciones.

La primera disputa sobre el tamaño del Estado dominó la discusión en la década de los noventa en pleno proceso de desregulación y privatización de la economía: la idea era pasar de un Estado gigante, atrofiado por un exceso de atribuciones, a un Estado mínimo, que participara en la menor cantidad posible de espacios, dejando así al mercado y su mano invisible

regular, de manera más eficiente, las relaciones sociales y mercantiles bajo el modelo neoliberal. El dilema neoliberal no es entre Estado y mercado sino entre democracia y mercado.

Estas reformas adelgazadoras coincidieron con los procesos descentralizadores que buscaban cambiar el balance de poder entre el centro y las periferias, cuyos resultados variaron enormemente de país en país.

Las capacidades estatales se centran en la necesidad de comprender el Estado como un actor, buscando para ello fortalecer sus capacidades técnicas y su autonomía para poder llevar a cabo su agenda de acción. Más allá del tamaño del Estado, la discusión giró en torno a la calidad y capacidad del mismo para cumplir con sus funciones y atribuciones, cómo pasar de menor a mejor (Hevia, 2015).

Las capacidades estatales se definen de manera amplia como un factor posibilitante o como “la capacidad del Estado para formular y aplicar estrategias para lograr objetivos económicos y sociales en la sociedad.

Según el modelo propuesto por Grindle (1996), la capacidad estatal está compuesta por:

- Capacidad institucional (hacer reglas de juego efectivas)
- Capacidades técnicas (macroeconomía y políticas fiscales sanas)
- Capacidades administrativas (infraestructura y servicios a la población)
- Capacidades políticas (canales legítimos de demandas, resolución de conflictos y representación, responsabilidad de los funcionarios y participación ciudadana y toma de decisiones).

La evolución de este modelo la realiza Alonso (2007) en capacidades estatales: las técnico-administrativas y las relacionales. Las relacionales se refieren a la relación del Estado con el entorno socioeconómico. Los estudios se han enfocado más en las capacidades técnico-administrativas, por medio del análisis de las reformas a la gestión pública. Estos análisis enfatizan las relaciones intergubernamentales, con especial interés en los procesos de descentralización y en los procesos internos de la propia administración pública, por ejemplo, con la incorporación de técnicas gerenciales y de la Nueva Gestión Pública, incluyendo las reformas al servicio profesional de carrera (Hevia, 2015).

La construcción de capacidades gubernamentales es indispensable si queremos tener un gobierno fuerte, léase como un gobierno capaz de tomar las decisiones estratégicas para el beneficio de la población; para ello, tiene que contar con instituciones con atribuciones bien definidas y personal preparado y comprometido como servidor público; un gobierno que contribuya, que fomente una democracia participativa basada en el respecto de cada uno de los actores políticos, sociales y económicos; un gobierno que establezca las bases de un desarrollo que se sobreponga a los tiempos políticos, con destrezas que propicien el fortalecimiento de los empleados gubernamentales en su capacitación técnica y administrativa; un gobierno que genere una serie de instrumentos que hagan que el personal que forma parte de las diferentes instituciones políticas sea el más docto, el más competitivo, el que tenga los mejores conocimientos político-administrativos para crear generaciones de políticos más profesionales, más conocedores de sus acciones y más comprometidos con sus representantes. La imagen del gobierno y de las instituciones políticas debe de cambiar, no sólo en apariencia sino en profundidad al contar con gente preparada con una verdadera vocación de servicio, para que junto con sus acciones o como resultado de este reposicionamiento genere confianza en sus gobernados, los cuales puedan apreciar en su vida el impacto de un mejor gobierno.

## **Conclusiones**

La construcción o fortalecimiento de capacidades en los diferentes sectores implica una transformación en la forma en la que se venían haciendo las cosas, desde el inicio en la educación básica, en las universidades, en la relación que éstas tienen con el sector económico y gubernamental, y cómo estos crean espacios para incorporar los conocimientos y necesidades locales en sus actividades.

## Bibliografía

- Alonso, G. V. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En G. V. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo.
- Castells, M. (1999). *La era de la información: La sociedad en red*. Siglo XXI.
- Di Meglio, F. (2018). Capacidades institucionales para la vinculación científico-tecnológica en una universidad de gestión estatal. *Revista de Investigación Apuntes Universitarios*, 7(1).
- Eaton, W. M., Brasier, K. J., Burbach, M. E., Whitmer, W., Engle, E. W., Burnham, M., Quimby, B., Chaudhary, A. K., Whitley, H., Delozier, J., Fowler, L. B., Wutich, A., Bausch, J. C., Beresford, M., Hinrichs, C. C., Burkhart-Kriesel, Ch., Preisendanz, H. E., Williams, C., Watson, J. y Weigle, J. (2021). A Conceptual Framework for Social, Behavioral, and Environmental Change through Stakeholder Engagement in Water Resource Management. *Society y Natural Resources*, 34(8). <https://doi.org/10.1080/08941920.2021.1936717>
- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Universidad de Cambridge.
- Hevia, F. J. (2015). Construcción de capacidades estatales y patrones de relación gobierno-ciudadanos en México: Un análisis del nivel subnacional. *Reforma y Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Caracas)*, 62, 107-134.
- Holsbeeke, L., Ketelaar, M., Shoemaker, M. M. y Gorter, J. W. (2009). Capacity, Capability, and Performance: Different Constructs or Three of a Kind? *Archives of Physical Medicine and Rehabilitation*, 90(5): 849-55. <https://doi.org/10.1016/j.apmr.2008.11.015>
- Inigo, E. A., Ritala, P. y Albaredab, L. (2020). Networking for Sustainability: Alliance Capabilities and Sustainability Oriented Innovation. *Industrial Marketing Management*, 89, 550-565. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2019.06.010>
- Llancar Etcheverry, C. A. (2008, diciembre). Sociedad civil y participación ciudadana: Cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones. *Interações (Campo Grande)*, 9(2). <https://doi.org/10.1590/S1518-70122008000200007>
- León Pérez, A. (s. f.). La sociedad civil en México entre dos regímenes: Logros y limitaciones. En *México entre siglos: Contexto, balance y agenda* (pp. 47-70).
- Lichterman, P. (2009). Social Capacity and the Styles of Group Life: Some Inconvenient Wellsprings of Democracy. *American Behavioral Scientist*, 52(6), 846-866. <https://doi.org/10.1177/0002764208327662>
- Martínez Rodríguez, M. C. (2015). *Gobernanza ambiental: Orígenes y estudios de caso*. Plaza y Valdés.
- Martínez Vázquez, G. y Espinosa Yañes, A. (2017). Construcción de capacidades empresariales y tecnológicas: El caso de una pequeña empresa mexicana Technology Push. *Economía y Desarrollo*, 158(2), 117-128. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0252-85842017000200008&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842017000200008&lng=es&tlng=es).
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y*

- Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Caracas)*, 21.
- Nussbaum, M. (2012). *Las fronteras de la justicia: Consideraciones sobre la exclusión*. Paidós.
- Ochman, M. (julio-septiembre, 2004). Sociedad civil y participación ciudadana. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(27), 473-489.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (s. f.). *Construyendo capacidades*. <https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/construyendo-capacidades>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (s. f.). *Objetivo de Desarrollo Sostenible 17: Revitalizar las alianzas globales para el desarrollo sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *Desarrollo Humano en Chile 2004: El poder, ¿para qué y para quién?* Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Desarrollo de capacidades: Texto básico del PNUD*. <https://www.undp.org/capacity>
- Sanabria-Suárez, A. C., Forero Orozco, Á. M., Rojas Sabogal, A. L. y Castillo Ariza, J. M. (2020). Evaluación de las capacidades académicas de las instituciones de educación superior frente a los objetivos de desarrollo sostenible: Una propuesta metodológica. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 86, 133-190. <https://doi.org/10.13043/DYS.86.5>
- Sanz Ponce, J. R. y Serrano Sarmiento, Á. (2016). El desarrollo de capacidades en la educación: Una cuestión de justicia social. *Sinéctica*, 46. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-109X2016000100004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X2016000100004&lng=es&tlng=es).
- Scartascini, C., Stein E. y Tommasi, M. (2013). Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Policies. *Journal of Applied Economics*, 16(1), 1-32.
- Scartascini, C. y Tommasi, M. (2014). *Capacidades gubernamentales en América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir* (IDB-PB-210). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Verduzco, G. (enero-abril, 2001). La evolución del tercer sector en México y el problema de su significado en la relación entre lo público y lo privado. *Estudios Sociológicos*, 19(1), 27-48.

## Capítulo 2. Efectos de la política distributiva en los niveles de pobreza y desigualdad en México\*

JUAN MARROQUÍN ARREOLA\*\*

VALERIA MARTÍNEZ FLORES\*\*\*

### Resumen

El objetivo de este documento es investigar cómo la política distributiva ejerce efectos sobre la pobreza y la desigualdad en México. Para tal propósito se realiza una revisión de literatura que aborda las variables utilizadas, con el fin de tener un panorama sobre el estado del arte. También se expone, mediante estadísticas, un análisis descriptivo de la evolución y el comportamiento que ha tenido la pobreza, desigualdad y la dinámica de la política distributiva. Asimismo, se utilizan métodos econométricos donde se elaboran estimaciones y simulaciones que muestran los resultados sobre la interacción entre dichas variables.

### Introducción

Las políticas redistributivas son un componente esencial de las estrategias para reducir la desigualdad y promover el desarrollo que conlleve a contribuir a reducir la pobreza. Representan un poderoso instrumento de políti-

\* Este documento es derivado del proyecto SIP 20202055, "Política distributiva y su impacto en los niveles de pobreza y desigualdad en México". Se agradece al Instituto Politécnico Nacional el apoyo brindado.

\*\* Profesor-investigador del Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Economía.

\*\*\* Estudiante de maestría en Ciencias Económicas en la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.

ca, a través de la redistribución de ingresos, y para mejorar la igualdad de oportunidades mejorando la distribución de activos generadores de ingresos, como el capital humano y la riqueza (incluida la tierra y el capital industrial y financiero) entre individuos.

Los argumentos sobre las políticas redistributivas y la equidad han sido inseparables desde antes del surgimiento de la economía, como el estudio de la economía política, pero las preocupaciones por la equidad fueron eclipsadas progresivamente por el objetivo de promover el crecimiento económico, siguiendo el influyente trabajo de Kuznets (1955). Basándose en series de datos breves sobre los Estados Unidos, Kuznets asumió que las fuerzas del mercado primero aumentarían la desigualdad antes de disminuir la desigualdad a lo largo de la trayectoria del desarrollo económico.

La concepción del aumento de la desigualdad como un fenómeno natural y temporal, que se revertiría mecánicamente, con el tiempo contribuyó a la percepción de que las políticas redistributivas con efectos potencialmente distorsionadores podrían ser económicamente perjudiciales y superfluas. La creciente disponibilidad de datos y evidencia de ingresos, en continuo aumento de la desigualdad en muchos países desarrollados y en desarrollo, llevó a investigadores del mundo académico —como, por ejemplo, Persson y Tabellini (1994), Alesina y Rodrik (1994), Benabou (1996), Aghion *et al.* (1999), Banerjee y Duflo (2000), Barro (2000), Stiglitz (2013)— a reevaluar o cuestionar la existencia de una compensación entre crecimiento económico y equidad.

Si bien algunos de esos economistas apoyaron una redistribución más amplia de los ingresos, otros defendieron, además, la redistribución de los activos generadores de ingresos para el crecimiento económico. Algunos de ellos afirmaron que la ausencia de una redistribución sustancial de activos representaba una barrera, para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza en algunos países en desarrollo (Ghosh, 2010), y pidieron reformas e intervenciones agrarias para fortalecer el control de los pobres sobre los activos (Jomo, 2006; Meinzen-Dick, 2009).

El impacto de las políticas redistributivas sobre la desigualdad de ingresos y el desarrollo sostenible puede ser significativo, pero varía de un país a otro y a lo largo del tiempo, ya que las políticas redistributivas están determinadas por factores internos, como la demografía, las condiciones



económicas y políticas, y además están influenciadas por las estrategias e ideologías internacionales. A nivel mundial, el impacto de las políticas redistributivas estuvo fuertemente influenciado por grandes guerras, cambios estratégicos e inflexiones ideológicas.

Así pues, el objetivo de este documento es investigar cómo la política distributiva ejerce efectos sobre la pobreza y la desigualdad en México. Como objetivos particulares se plantean los siguientes: realizar una revisión de literatura que aborden las variables mencionadas, con el fin de tener un panorama sobre el estado del arte; exponer mediante estadísticas un análisis descriptivo de la evolución y del comportamiento que ha tenido la pobreza, desigualdad y la dinámica de la política distributiva; utilizar métodos econométricos y numéricos para elaborar estimaciones y simulaciones que muestren los resultados sobre la interacción entre dichas variables. El documento se divide en varias secciones. En la segunda sección, se realiza una revisión de literatura que aborda las variables utilizadas con el fin de tener un panorama sobre el estado del arte. Posteriormente se expone, mediante estadísticas, un análisis descriptivo de la evolución y del comportamiento que ha tenido la pobreza, desigualdad y la dinámica de la política distributiva. En la cuarta sección, se utilizan métodos econométricos donde se elaboran estimaciones y simulaciones que muestran los resultados sobre la interacción entre dichas variables. Finalmente, se exponen las conclusiones.

## Breve revisión de la literatura

En países en desarrollo, el hambre y la desnutrición son consecuencia de la situación de pobreza en la que se encuentran, por lo que México lleva varios años creando programas y políticas para mejorar la nutrición de grupos vulnerables. Al analizar el programa Oportunidades, se encontró que tuvo éxito al beneficiar tanto a los niños como a sus familias en cuestiones de salud, nutrición y educación (Uicab-Pool *et al.*, 2009).

Townsend (2009) plantea que un impuesto a las transferencias monetarias internacionales para beneficio universal, cuyo manejo correspondería a la ONU, podría implementarse de distintas formas y por etapas en los países en desarrollo, como una estrategia efectiva de reducción de la pobre-

za masiva comprometida con el beneficio de los niños, concentrándose en los niños severamente discapacitados.

En Suiza y Noruega, algunas personas con problemas económicos carecen de alguna necesidad básica como vivienda, alimentos y ropa. A pesar de los esfuerzos estatales para la igualdad de oportunidades educativas, existen diferencias por razones económicas, por lo que se ven limitados en cuanto a la educación, además de que asumen responsabilidades financieras del hogar, lo que los obliga a abandonar sus estudios (Harju y Thorød, 2011).

McKee y Todd (2011) encontraron que, en México, el programa Oportunidades logró aumentar la escolaridad y mejorar la salud de personas en situación de pobreza. Afirman que el programa genera un aumento en los ingresos medios futuros y efectos modestos en la tasa de pobreza.

Tetreault (2012) realizó un estudio del programa Progreso-Oportunidades, cuyo objetivo era combatir la pobreza en México, y asegura que el programa tuvo resultados positivos en el corto plazo en jóvenes con mayores niveles de educación, principalmente, en zonas rurales.

Begum *et al.* (2012) analizaron el tema en Bangladesh y China, en periodos de rápido crecimiento económico. La comparación se realiza contemplando el ingreso promedio, las circunstancias demográficas y la distribución del ingreso. Como resultados obtuvieron que la pobreza es mayor en Bangladesh que en China y que el crecimiento económico puede ayudar a reducir la pobreza, pero no sucede automáticamente.

En México, existen programas que buscan por medio de la fortificación de alimentos, mejorar la nutrición de la población vulnerable. Grijalva-Haro *et al.* (2014) estudiaron los efectos de la leche fortificada Liconsa en niños de bajo nivel socioeconómico, en comparación con los niños que consumen leche no fortificada; el estudio demostró que el consumo de leche Liconsa aporta nutrientes de hierro y zinc a los niños.

El gobierno en Reino Unido favorece la idea individual de la pobreza en la que definen a los padres pobres como los responsables de que sus hijos también lo sean, al tomar malas decisiones con respecto al gasto y transmitir estas prácticas. Bradshaw y Mail (2016), basándose en la encuesta 2012 de Pobreza y Exclusión Social del Reino Unido, analizaron si realmente la pobreza se relaciona con esta idea y concluyeron que existe poca evidencia a favor de dicha teoría.

Pascoe *et al.* (2016) señalan que, en Estados Unidos, la pobreza tiene un impacto negativo en la salud y desarrollo. Mediante estudios epidemiológicos, documentan que pobres tienen mayores tasas de mortalidad que las familias que perciben mayores ingresos.

La nueva medida de pobreza complementaria (SPM), para medir la pobreza en Estados Unidos, difiere de las otras por tomar en cuenta los beneficios no monetarios que perciben las familias pobres, como: cupones de alimentos, viviendas subsidiadas y asistencia energética para el hogar. Short (2016) obtuvo que, en el 2012, el SPM presentó tasas de pobreza más bajas que las otras medidas comúnmente utilizadas. Por lo que es una medida que ilustra que los beneficios no monetarios ayudan a satisfacer necesidades básicas.

Knauer *et al.* (2016) aseguran que los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) repercuten en el desarrollo infantil, en el contexto de la pobreza, y pueden mejorar el desarrollo de los niños; Wimer *et al.* (2016) obtuvieron como resultado que el efecto de considerar recursos de las políticas y programas gubernamentales de Estados Unidos reduce sustancialmente las tasas de pobreza.

El programa de Apoyo Alimentario en México formó parte de la Cruzada contra el hambre en el gobierno de Enrique Peña Nieto. Huesca *et al.* (2016) encontraron que el programa que tiene entre sus objetivos mejorar la alimentación es complementario y contribuye al bienestar de la población, sin embargo, no cubrió a toda la población-objetivo, por lo que no logró reducir la pobreza alimentaria.

Newhouse *et al.* (2017) encuentran que el 19.5% de los niños que conformaron su estudio de microdatos, de encuesta de los hogares de 89 países, viven con menos de 1.90 dólares al día, en comparación con el 9.2% de los adultos. La tasa de pobreza infantil rebasa el 17%, más del doble que la de los adultos.

La pobreza es el resultado de la situación económica familiar, por lo que las inversiones políticas que promueven la salud financiera familiar son fundamentales para garantizar el bienestar en Carolina del Norte (Whitney y Hughes, 2018).

Las investigaciones de Longás y Cussó (2018) asocian el origen socio-económico de los estudiantes con la desigualdad educativa en España, similar a lo que ocurre en las favelas de Fortaleza al noreste de Brasil, donde,

según Cardoso y Verner (2011), la pobreza extrema es una de las variables —entre las consideradas para su estudio— que disminuye la asistencia a la escuela.

Por su parte, el tema de la desigualdad del ingreso y el crecimiento es un tema que se ha convertido en un tema relevante para su análisis. Varios son los puntos de vista de lo que ocasiona en un país esta brecha tan grande de desigualdad, hablando de que se presenta entre países y dentro de los mismos, y opiniones diversas surgen de la mejor opción para contrarrestar esta desigualdad que se acrecienta, pero ¿cuál es en realidad la respuesta?, y ¿cómo puede esto ser aplicado para cada economía de cada país?, ya que todos son casos diferentes, ¿cómo ajustarse al caso específico México?

Gupta (2012) realiza una investigación donde el foco radica en la evidencia de que la corrupción alta y creciente influye como factor para la creciente desigualdad entre ingresos y pobreza; utilizando el coeficiente de Gini nos dicen que un aumento de una desviación estándar en la corrupción aumenta el coeficiente de desigualdad de ingresos en aproximadamente 11 puntos, y el crecimiento de los ingresos de los pobres en aproximadamente 5 puntos porcentuales por año; de igual manera, su artículo analiza las distintas vías en que la corrupción afecta la desigualdad en ingresos y pobreza, en el que parten desde un punto más interno, pero que ocurre con menor o mayor frecuencia en todos los países, cómo es la corrupción y cómo es que influye en la desigualdad existente, y los hallazgos apuntan a que las políticas que reducen la corrupción a su vez reducirán y causaran efectos en la desigualdad.

Palma (2011) estudia, mediante el análisis de la curva de kuznets, la relación entre la apertura y la desigualdad de ingresos y si es que esto se cumple; de igual manera, emplea el estimador Auto Regressive Distributed Lag (ARDL), para establecer la relación a largo plazo entre la apertura y la desigualdad de ingresos y, a su vez, la curva de Kuznets se ajusta a la relación entre apertura e igualdad de ingresos en el caso de China. Su investigación para el caso China llega al análisis final que queda en línea con la hipótesis de Kuznets de que la desigualdad de ingresos aumenta con el aumento de la apertura y luego comienza a caer después de un punto crítico, donde ya podremos encontrar un análisis de un punto más específico, acercado a lo que queremos analizar.

Heshmati (2003) examina la relación entre las variables macroeconómicas (crecimiento, apertura, salarios y liberalización) y la desigualdad; se repasa la evidencia existente y cómo es que los más pobres se benefician del crecimiento, así como la relación entre el crecimiento, redistribución y la pobreza en sí apoyándose en ejemplos empíricos de los años noventa. Además de probar la relación condicional e incondicional entre desigualdad y crecimiento, en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial utilizando la base de datos de desigualdad WIDER.

## Análisis de datos

La medición de la pobreza multidimensional considera el espacio de bienestar económico, los derechos sociales y el ámbito territorial. Se define como pobreza multidimensional al caso de no tener garantizado el cumplimiento de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social y la insuficiencia de ingresos, para la adquisición de bienes y servicios requeridos para satisfacer necesidades (Coneval, 2018).

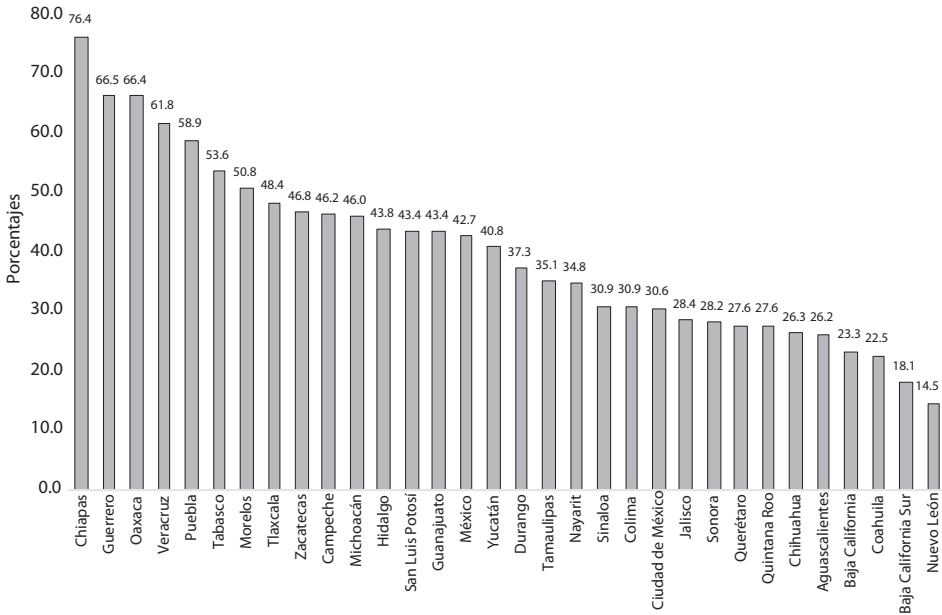
La figura 1 muestra la distribución porcentual de la población en situación de pobreza en México, en el año 2018. Chiapas, Guerrero y Oaxaca presentan las mayores incidencias con más del 60% de personas en esta situación desde el 2010. Las entidades federales con menores porcentajes de pobreza en 2018 fueron Coahuila, Baja California Sur y Nuevo León, presentando, desde el 2010, porcentajes menores al 31%.

En el 2018, el estado con mayor porcentaje de población en situación de pobreza fue Chiapas con 76.4% (4.17 millones de personas); le siguen Guerrero con 66.5% (2.41 millones de personas), y Oaxaca con 66.4% (2.71 millones de personas). Estas entidades han mantenido los mayores porcentajes de pobreza desde el 2010, con pequeñas variaciones bianuales. Para los años 2010, 2012, 2014 y 2016, Chiapas presentó porcentajes de pobreza de 78.5%, 74.7%, 76.2% y 77.1%, respectivamente; Guerrero mostró porcentajes de 67.6%, 69.7%, 65.2% y 64.4%, respectivamente, y Oaxaca de 67%, 61.9%, 66.8% y 70.4%, respectivamente.

En el 2018, las entidades federativas con menor cantidad de personas en situación de pobreza fueron Aguascalientes con 351.5 miles de personas,

Baja California Sur con 151.7 miles de personas, y Colima con 235.6 miles de personas; estas últimas dos entidades se encuentran entre las tres entidades menos pobladas del país.

Figura 1. *Porcentaje de la población en situación de pobreza, según entidad federativa 2018*



Fuente: elaboración propia con base en datos de SIPINNA (2018).

Los porcentajes de pobreza para Baja California Sur, Coahuila y Nuevo León en el 2018 fueron: 18.1% (151.7 miles de personas), 22.5% (691.2 miles de personas) y 14.5% (773 miles de personas), respectivamente. Estas entidades han disminuido sus niveles de pobreza desde el 2010, cuando presentaban porcentajes de 31%, 27.8% y 21%, respectivamente. Para los años 2012, 2014 y 2016, Baja California Sur tuvo porcentajes de pobreza de 30.1%, 30.3% y 22.2%, respectivamente. En Coahuila, los porcentajes fueron 27.9%, 30.2% y 24.8%, respectivamente, e en Nuevo León fueron de 23.2%, 20.4% y 14.2%, respectivamente.

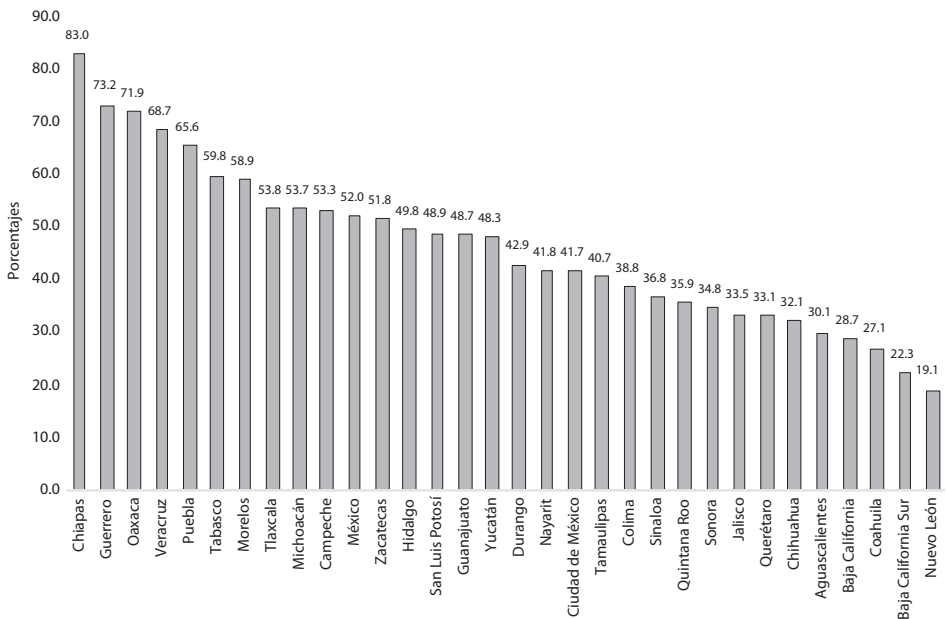
Durango, Querétaro y Zacatecas, en el 2010, tenían 51.6%, 41.4% y 60.2% de personas en situación de pobreza, respectivamente; en el 2018 presentaron porcentajes de pobreza de 37.3%, 27.6% y 46.8%, respectiva-

mente, es decir, han tenido una disminución mayor al 13% desde el 2010. Morelos y Veracruz, con porcentajes de pobreza en el 2018 de 50.8% y 61.8%, respectivamente, tuvieron un aumento mayor a 4% desde el 2010 cuando tenían 43.2% y 57.6% de pobreza.

## Pobreza infantil en México

La figura 2 presenta la distribución porcentual de población infantil en situación de pobreza en México en el año 2018, es decir, personas con al menos una carencia y un ingreso inferior al de la línea de bienestar. En el 2018, las entidades con mayor incidencia a esta situación son Chiapas, Guerrero y Oaxaca, con porcentajes mayores a 70, lo cual ha ocurrido desde el 2010. Los menores porcentajes de población en situación de pobreza, los presentan Coahuila, Baja California Sur y Nuevo León con menos de 28% de incidencia.

Figura 2. *Porcentaje de la población infantil en situación de pobreza, según entidad federativa 2018*



Fuente: elaboración propia con base en datos de SIPINNA (2018).

En el 2018, la entidad federativa con mayor porcentaje de población en situación de pobreza fue Chiapas con 83% (1.8 millones de personas), seguida de Guerrero con 73.2% (0.93 millones de personas), y Oaxaca con 71.9% (1.0 millones de personas). Estas entidades se han mantenido con porcentajes de pobreza infantil mayores a 65%, desde el 2010. Las entidades con menores porcentajes de población infantil en situación de pobreza fueron Baja California Sur con 22.3% (56.4 miles de personas); Coahuila con 27.1% (274.4 miles de personas), y Nuevo León con 19.1% (293.8 miles de personas).

Baja California Sur, Durango y Querétaro presentaron importantes disminuciones en su porcentaje de población infantil en situación de pobreza desde el 2010, cuando presentaban porcentajes de 37.4%, 58.2% y 49%, respectivamente; para el 2018, los porcentajes eran de 22.3%, 42.9% y 33.1% respectivamente, es decir, la pobreza infantil en estas entidades disminuyó más del 15%, a pesar de tener menores asignaciones al gasto en desarrollo social desde el 2010.

En el 2010, en la Ciudad de México, Morelos y Veracruz, los niveles de pobreza infantil eran de 37.2%, 49.2% y 65.2%, respectivamente. En el 2018, los porcentajes aumentaron a 41.7%, 58.9% y 68.7%, respectivamente, es decir, el porcentaje de pobreza infantil aumentó, en el caso de la Ciudad de México y Morelos, cerca del 4%, y en el caso de Veracruz aumentó más del 9%. Para la Ciudad de México y Veracruz, se ha presentado una importante disminución del gasto en desarrollo social, mientras que Morelos mantiene un presupuesto constante.

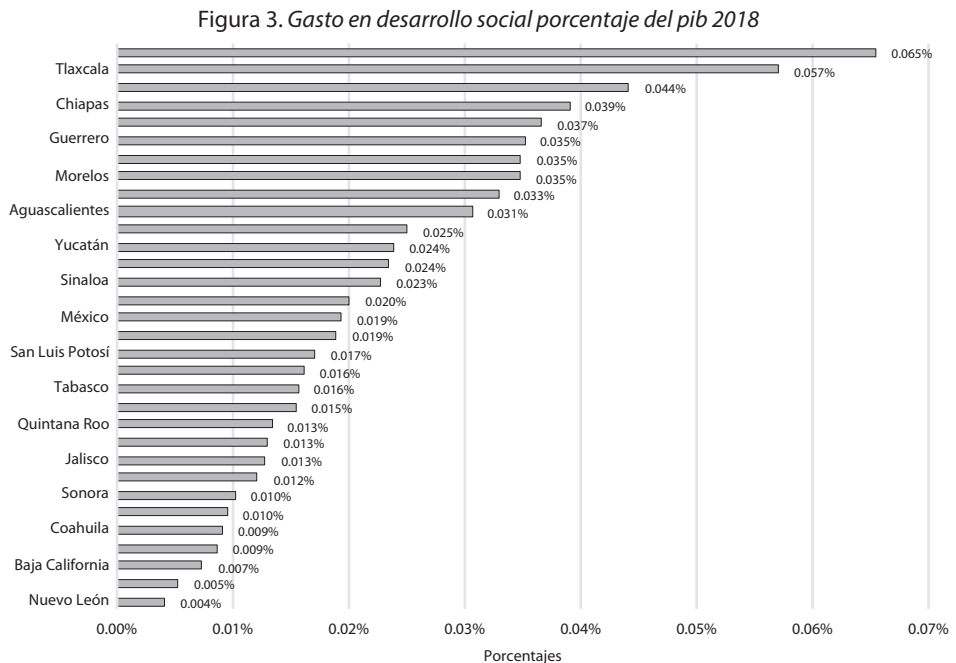
La mayor cantidad de niños y adolescentes en situación de pobreza se concentra en el Estado de México (2.7 millones de infantes), en Chiapas (1.8 millones) y Veracruz (1.7 millones). Estas entidades se caracterizan por estar entre las más pobladas del país. Lo mismo ocurre en términos porcentuales: las entidades con mayores porcentajes de personas, en situación de pobreza, son las mismas con mayores porcentajes de niños y adolescentes en situación de pobreza.



## Gasto en desarrollo social

El Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2016) señala que el gasto gubernamental en desarrollo social se asigna a través de programas y se enfoca en la educación, la salud, la protección social, la vivienda y servicios, la recreación y la cultura, entre otros.

La figura 3 muestra el gasto en desarrollo social con relación al PIB de cada entidad federativa en el 2018, es decir, el porcentaje del PIB que se destina a programas y apoyos sociales relacionados a la protección social, educación, salud y vivienda.



Fuente: elaboración propia con base en datos de CEEF e INEGI (2018).

Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas fueron las entidades que destinaron mayor parte de su PIB al gasto en desarrollo social, con 0.065%, 0.057% y 0.044%, respectivamente. En el caso de Nayarit, estos porcentajes se redujeron del 2010 al 2018 a un 0.057%; para Tlaxcala disminuyeron un 0.043%, y para Zacatecas, un 0.029%. En estas entidades, los porcentajes de pobreza y po-

breza infantil disminuyeron a pesar de la disminución del gasto en desarrollo social.

Las entidades que destinaron menor porcentaje del PIB al gasto en desarrollo social fueron Baja California con 0.007%, Ciudad de México con 0.005% y Nuevo León 0.004%. El porcentaje destinado al desarrollo social en Baja California disminuyó, del 2010 al 2018, un 0.009%; mientras que en la Ciudad de México y Nuevo León, disminuyó un 0.004%.

A pesar de la disminución porcentual del gasto en desarrollo social con respecto al PIB, en Baja California del 2010 al 2018, los porcentajes de pobreza y pobreza infantil tuvieron significativas reducciones en ese periodo, al igual que en Nuevo León; mientras que, en la Ciudad de México, la reducción del gasto social provocó un aumento en los porcentajes de pobreza y pobreza infantil.

Aunque el gasto en desarrollo social representa parte importante del gasto total, éste no siempre se ve reflejado en los porcentajes de pobreza y pobreza infantil; esto puede deberse a la calidad de los servicios otorgados o a la organización de los programas.

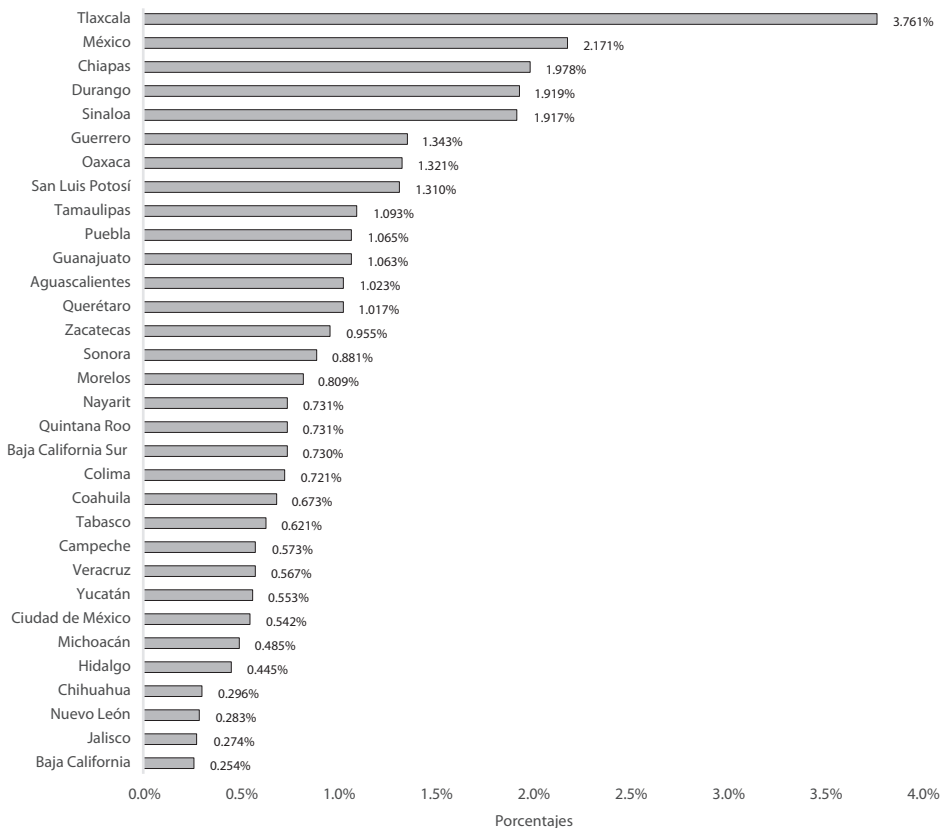
## **Formación bruta de capital fijo**

De Gregorio (2012) define a la formación bruta de capital fijo como: las adquisiciones menos las disposiciones de activos fijos, realizadas por los productores durante un período determinado, más incrementos del valor de los activos no producidos derivados de la actividad productiva. Los activos fijos son activos materiales o inmateriales obtenidos de procesos de producción.

La figura 4 muestra la formación bruta de capital fijo de las entidades federativas, con relación al PIB de cada una en el 2018, es decir, el porcentaje de PIB que cada entidad federativa destina al aumento de maquinaria y equipo de producción, edificios, construcciones, equipos de transporte, etc.

Se observa que Tlaxcala, el Estado de México y Chiapas son las entidades que destinan mayor porcentaje del PIB a la formación bruta de capital fijo, destinando 3.76%, 2.17% y 1.97%, respectivamente. Del 2010 al 2018, el Estado de México y Chiapas mantuvieron constantes sus inversiones al

Figura 4. Formación bruta de capital fijo (porcentaje del PIB 2018)



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI (2018).

igual que sus porcentajes de pobreza y pobreza infantil. Tlaxcala tuvo un aumento en el porcentaje de sus inversiones de 3.58%, del 2010 al 2018, y una disminución en sus niveles de pobreza y pobreza infantil en el mismo periodo.

## El índice de Gini

El índice nos muestra un coeficiente que representa la desigualdad en los ingresos. La tabla 1 muestra una comparación entre el índice de Gini entre 2010 y 2018, donde se pueden observar las variaciones en la desigualdad de cada Estado, según este indicador.

Tabla 1. *Índice de Gini 2010 y 2018 por estados*

<i>Gini</i>	<i>2010</i>	<i>2018</i>	<i>Diferencia</i>
Aguascalientes	0.507	0.432	-0.075
Baja California	0.506	0.402	-0.104
Baja California Sur	0.485	0.432	-0.053
Campeche	0.514	0.472	-0.042
Coahuila de Zaragoza	0.476	0.414	-0.062
Colima	0.420	0.423	0.003
Chiapas	0.541	0.487	-0.054
Chihuahua	0.473	0.444	-0.029
Ciudad de México	0.517	0.532	0.015
Durango	0.470	0.419	-0.051
Guanajuato	0.433	0.416	-0.018
Guerrero	0.516	0.482	-0.033
Hidalgo	0.465	0.423	-0.042
Jalisco	0.461	0.430	-0.032
México	0.468	0.401	-0.067
Michoacán de Ocampo	0.489	0.424	-0.065
Morelos	0.420	0.429	0.009
Nayarit	0.488	0.438	-0.050
Nuevo León	0.498	0.435	-0.063
Oaxaca	0.509	0.496	-0.013
Puebla	0.481	0.407	-0.074
Querétaro	0.487	0.437	-0.051
Quintana Roo	0.477	0.414	-0.063
San Luis Potosí	0.507	0.464	-0.043
Sinaloa	0.466	0.446	-0.020
Sonora	0.479	0.439	-0.040
Tabasco	0.478	0.447	-0.031
Tamaulipas	0.449	0.472	0.023
Tlaxcala	0.425	0.373	-0.052
Veracruz de Ignacio de la Llave	0.533	0.453	-0.080
Yucatán	0.462	0.456	-0.006
Zacatecas	0.521	0.419	-0.102

Fuente: elaboración propia con base en datos de Coneval.

En la tabla 1, se puede ver un cuadro comparativo sobre cómo ha cambiado la desigualdad por entidad federativa a través de 8 años. La tabla nos indica que la situación en el país ha disminuido, pero muy poco la curva; sin embargo, en ocho años la Ciudad de México presenta un aumento.

La infraestructura es de suma importancia para la reducción de la pobreza multidimensional; como la describe el Coneval, ésta es un tipo de pobreza por falta de acceso a uno o más de los indicadores que menciona la Ley General de Desarrollo Social. Estos indicadores son: Ingreso, Rezago Educativo, Acceso a servicios de salud, Acceso a la seguridad social, Acceso a la alimentación, Calidad y espacios de la vivienda, Acceso a servicios básicos en la vivienda, y Grado de cohesión social. El que la inversión en infraestructura puede reducir la pobreza multidimensional, y con ello la desigualdad, se debe a que la inversión en infraestructura crea y mejora las redes de transporte, energía, agua y saneamiento, aumenta la cobertura y calidad de la educación y salud. Esto último es una de las vías para combatir a la desigualdad. Ambos son medios de producción económica y movilidad social ascendente, pues la educación está asociada con el acceso a oportunidades y empleos mejor remunerados y, por ende, una disminución en la desigualdad; además, el hecho de que la gente tenga acceso a diversos servicios por parte del Estado significa que puede redirigir sus recursos a distintos ámbitos. Es por esto por lo que la inversión efectiva, enfocada a la creación de empleos y a la mejora de los servicios es de suma importancia para combatir la desigualdad y la pobreza.

En este sentido, el gasto social tiene una similar importancia. Aunque la mayoría de los programas sociales en México están dirigidos a combatir la pobreza por ingresos, brindándole a la gente un apoyo económico para mejorar su calidad de vida, de igual manera, se cuenta con diversos tipos de programas sociales que están orientados a contribuir a que los jóvenes sigan estudiando, por lo que esto ayuda a que los estudiantes puedan mantenerse dentro de las escuelas, y no preocuparse por trabajar para apoyar a sus familias, pues éstos lo pueden hacer siguiendo dentro de las escuelas, lo que a su vez a futuro contribuirá a que puedan tener acceso a empleos mejor remunerados y, por ende, a contribuir a cerrar la brecha de la desigualdad. También hay diversos programas diseñados a combatir la pobreza multidimensional, que ofrecen brindar apoyos para vivienda, salud básica y alimentación, por mencionar

algunos. Es importante notar que tanto la inversión pública como el gasto en desarrollo social deben de ser pensados a largo plazo, pues para verdaderamente ver el impacto de la inversión en la sociedad es necesario el paso del tiempo.

## Metodología

Ya que el estudio tiene como objetivo determinar el impacto de los programas de gasto gubernamentales en la evolución de la pobreza y desigualdad, el enfoque de la investigación es cuantitativo, por lo cual es necesaria la recolección y el análisis de datos para el análisis estadístico mediante modelos econométricos.

Las variables que se utilizaron para el estudio son: la pobreza, el coeficiente de Gini, el gasto en desarrollo social, la formación bruta de capital fijo y el producto interno bruto per cápita. Para el análisis se consideró un periodo que abarca del 2008 al 2018, realizando el estudio de manera bianual.

Los datos de la pobreza fueron tomados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en la sección de medición de la pobreza por entidad federativa. El producto interno bruto per cápita, por entidad federativa, se obtuvo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se tomó el año base 2013. La formación bruta de capital fijo se obtuvo de la misma fuente.

Las cifras del gasto en desarrollo social por entidad federativa se obtienen del Presupuesto de Egresos de la Federación, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Los datos se encuentran en los anexos donde se distribuye el gasto por unidad responsable, donde la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) es responsable del anexo de Desarrollo social.

En el análisis temporal de datos se utiliza la técnica de los datos de panel, con el objetivo de capturar la heterogeneidad no observable entre los agentes y en el tiempo, lo cual permite un estudio más dinámico, ya que incorpora la dimensión temporal de los datos, especialmente útil para periodos de cambios significativos.

Baronio y Vianco (2014) señalan que el uso de los datos de la técnica de datos de panel facilita el análisis de dos aspectos de la heterogeneidad no observable:

1. Los efectos individuales específicos son los que afectan de forma desigual a los agentes del estudio, los cuales no varían en el tiempo y afectan a su toma de decisiones.
2. Los efectos temporales afectan de igual manera a las unidades de estudio.

Un modelo de regresión de datos panel se especifica de la siguiente manera:

$$Y_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 X_{1it} + \beta_2 X_{2it} + \dots + \beta_K X_{Kit} + \mu_{it}; i = 1, \dots, n; t = 1, \dots, T$$

Donde:

$i$  representa a la variable de estudio;  $t$ , a la dimensión en el tiempo.

$\alpha$  es un vector de interceptos de  $1$  a  $n + t$  parámetros

$\beta$  es un vector de  $k$  parámetros

$Z_{it}$  es la  $i$ -ésima observación al momento  $t$  para las  $K$  variables explicativas  $Z_1, Z_2, \dots, Z_k$

La muestra de observaciones en el modelo está dada por  $n \times T$

$\mu_{it}$  es el término de error, puede descomponerse en:

$$\mu_{it} = u_i + v_t + w_{it}$$

$u_i$  son los efectos no observables que difieren entre las unidades de estudio, pero no en el tiempo.

$v_t$  son los efectos no cuantificables que varían en el tiempo, pero no entre unidades de estudio.

$w_{it}$  es el error puramente aleatorio.

## Estimación y resultados

Para la estimación del modelo se hizo uso de un modelo de panel de datos, dado que, de acuerdo con los datos disponibles y el objetivo de estudiar los efectos por entidad federativa, este modelo era el que mejor se ajustaba.

## Resultados del modelo de pobreza

Las variables que se utilizan para la estimación del modelo de pobreza son: el número de personas en situación de pobreza (pobreza); el gasto en desarrollo social (GDS) que se utiliza como proxy de los gastos distributivos; la formación bruta de capital fijo (FBKF); el Producto Interno Bruto (PIB per cápita). El modelo se estima en forma logarítmica. Por lo tanto, el modelo econométrico a estimar se expresa de la siguiente manera:

$$\lnpobreza_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln gds_{it} + \alpha_2 \ln fbkf_{it} + \alpha_3 \ln pibper_{it} + u_{it} \quad (1)$$

Donde

$\lnpobreza_{it}$  es el número de personas pobres de la entidad  $i$  en el tiempo  $t$

$\ln gds_{it}$  es el gasto en desarrollo social de la entidad  $i$  en el tiempo  $t$

$\ln fbkf_{it}$  es la formación bruta de capital fijo de la entidad  $i$  en el tiempo  $t$

$\ln pibper_{it}$  es el PIB per cápita de la entidad  $i$  en el tiempo  $t$

Los resultados de la estimación del modelo se muestran en la tabla 2.

Tabla 2. Resultados de la estimación del modelo de pobreza vs. gastos distributivos

Variables	Variable dependiente: Pobreza		
	MCO	MEF	MEA
constante	7.54546	5.451462	6.154849
(p-value)	0.0000	0.0000	0.0000
GDS	0.00248	-0.00878	-0.00545
(p-value)	0.0048	0.01512	0.0258
FBKF	0.65541	-0.97445	-1.95442
(p-value)	0.1284	0.0242	0.03114
PIBper	-1.88621	1.90501	-1.86473
(p-value)	0.0102	0.0201	0.0102
F (p-value)		0.0000	
LM (p-value)			0.0000
Hausman (p-value)		0.0000	
Observaciones	192	192	192
R <sup>2</sup>	0.38475	0.48763	0.46247

Fuente: elaboración propia.



En la tabla 2, están los resultados del modelo que relaciona a la pobreza con los gastos distributivos, la inversión y producto per cápita. En la primera columna se muestran las variables del modelo; en la segunda columna se muestra el modelo de datos agrupados (MCO); el modelo de efectos fijos (MEF), en la tercera columna, y el modelo de efectos aleatorios (MEA), en la cuarta columna. Para saber cuál modelo es mejor se comparan los tres modelos entre sí. Al comparar el modelo de datos agrupados con efectos fijos, la prueba F restrictiva (p-value = 0.000) muestra que el MEF es mejor que el de MCO. Asimismo, al comparar el modelo de efectos aleatorios con datos agrupados, la prueba LM (p-value=0.000) muestra que MEA es mejor que MCO. Por último, al comparar el modelo de efectos fijos con aleatorios, la prueba Hausman (p-value=0.000) muestra que MEF es mejor que MEA. Por lo tanto, el mejor modelo es el de efectos fijos (MEF). El modelo cuenta con 192 observaciones y un R cuadrado del 0.48. Como se puede observar en los resultados, la probabilidad del coeficiente de los gastos distributivos muestra que es estadísticamente significativo, sin embargo, su coeficiente es muy pequeño; esto indica que su contribución para reducir la pobreza es muy marginal, es decir, que los gastos distributivos poco suficiente. Por su parte, los coeficientes de la FBKF y el PIB per cápita arrojan una relación negativa y estadísticamente significativa.

## Resultados del modelo de desigualdad

El modelo que relaciona los gastos distributivos con la desigualdad se plantea de la siguiente manera:

$$gini_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln gds_{it} + \alpha_2 \ln fbkf_{it} + \alpha_3 \ln pibper_{it} + u_{it} \quad (2)$$

Donde

$gini_{it}$  es el coeficiente de desigualdad de la entidad  $i$  en el tiempo  $t$

$\ln gds_{it}$  es el gasto en desarrollo social de la entidad  $i$  en el tiempo  $t$

$\ln fbkf_{it}$  es la formación bruta de capital fijo de la entidad  $i$  en el tiempo  $t$

$\ln pibper_{it}$  es el PIB per cápita de la entidad  $i$  en el tiempo  $t$

Los resultados de la estimación del modelo se muestran en la tabla 3.

Tabla 3. *Resultados de la estimación del modelo desigualdad vs. gastos distributivos*

<i>Variable dependiente: Gini</i>			
<i>Variables</i>	<i>MCO</i>	<i>MEF</i>	<i>MEA</i>
constante	9.26484	6.54545	5.2645
(p-value)	0.284	0.0000	0.0000
GDS	0.10547	-0.09118	-0.07244
(p-value)	0.6235	0.0435	0.0489
FBKF	1.2575	-0.76847	-0.6397
(p-value)	0.4842	0.0171	0.0247
PIBper	-2.2544	-1.7228	-1.6487
(p-value)	0.0002	0.0011	0.0009
F (p-value)		0.0000	
LM (p-value)			0.0000
Hausman (p-value)		0.0000	
Observaciones	192	192	192
R <sup>2</sup>	0.46227	0.52147	0.50487

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 3 se observan los resultados del modelo de desigualdad; similar al modelo de pobreza. Este modelo también muestra tres clases de estimaciones, es decir, modelo de MCO, MEF y MEA, donde el mejor de todos es el modelo de efectos fijos, MEF.

Los resultados muestran que al igual que el modelo anterior, el mejor modelo es MEF. El coeficiente de la variable de gastos distributivos, representados por (GDS), arroja un coeficiente negativo y estadísticamente significativo, lo cual indica que el gasto social contribuye a reducir la desigualdad, aunque de manera marginal, por lo que la redistribución del ingreso derivada de políticas distributivas contribuye a reducir la brecha de la desigualdad. Por su parte, el coeficiente de la variable de formación bruta de capital fijo arroja un coeficiente negativo y estadísticamente significativo, al igual que el coeficiente del PIB per cápita; resultados que no indican su contribución a disminuir la brecha de la desigualdad, a través de la creación de empleos que proporcionan un aumento del poder adquisitivo a la población.

## Conclusiones

El objetivo de este documento fue investigar como la política distributiva ejerce efectos sobre la pobreza y la desigualdad en México. Para tal propósito se realizó una revisión de literatura, donde se exponen investigaciones realizadas sobre políticas distributivas relacionadas con la pobreza y desigualdad. También se expuso un análisis descriptivo de la evolución y el comportamiento que ha tenido la pobreza, desigualdad y los gastos derivados de política distributiva. Asimismo, se utilizaron modelos econométricos que muestran la relación causal entre las variables utilizadas. Asimismo, los datos muestran que, para el 2018, las entidades con mayor porcentaje de pobreza fueron Chiapas, Oaxaca y Guerrero, las cuales mantienen los mayores porcentajes desde el primer año de estudio, sin embargo, los datos revelan que el gasto destinado al desarrollo social en estas entidades disminuyó en el periodo de estudio, lo cual podría explicar el aumento de la pobreza. Las entidades con menores porcentajes de pobreza en el 2018 fueron Baja California Sur, Coahuila y Nuevo León donde el gasto en desarrollo social ha aumentado o se ha mantenido constante.

Baja California Sur, Durango y Querétaro mostraron importantes disminuciones de pobreza en el periodo de estudio a pesar de tener menores asignaciones al gasto en desarrollo social desde el 2010; mientras que, en la Ciudad de México, Veracruz y Morelos, los niveles de pobreza aumentaron en el periodo de estudio. Los datos indican que en la Ciudad de México y en Veracruz se ha presentado una importante disminución del gasto en desarrollo social, mientras que en Morelos se ha mantenido constante.

Las entidades que destinaron mayor porcentaje de su PIB al desarrollo social en el periodo de estudio fueron Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas, presentando disminución en los porcentajes de pobreza infantil y adolescente. Las que destinaron menor monto del PIB al desarrollo social fueron Baja California, Nuevo León y Ciudad de México. Las primeras dos mostraron una disminución de la pobreza, mientras que en la Ciudad de México la reducción del gasto social provocó un aumento en los porcentajes de pobreza.

En el modelo econométrico y el análisis de datos, se puede observar que las entidades federativas históricamente pobres requieren mayor atención,

ya que la disminución de los montos destinados a desarrollo social se ve reflejada en el aumento de la pobreza, mientras que en las entidades federativas que no muestran altos porcentajes de pobreza, la reducción del gasto en desarrollo social tiene menores impactos.

La política distributiva puede ser una herramienta importante del gobierno para lograr objetivos de contribuir a reducir la desigualdad, ya que la redistribución del ingreso beneficia a los hogares mediante transferencias, pagos monetarios o subsidios, así como mediante la provisión de servicios. Las políticas distributivas pueden ayudar a alcanzar objetivos de equidad si se realiza de manera eficiente.

Es importante mencionar que recientemente se ha cuestionado la relevancia de los datos del índice de Gini en México, pues en un trabajo de Gerardo Esquivel, quien ha intentado corregir o ajustar los ingresos declarados con base en cuentas nacionales, llegó a la conclusión de que la desigualdad en México en términos del coeficiente de Gini oscila alrededor de .7, cuando para el 2018 la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del INEGI lo declaró en .475. Esto representa una diferencia muy significativa. Sin embargo, lo declarado por Esquivel se podría ver más relacionado con la realidad, pues la inversión pública y el desarrollo social no han aumentado de manera considerable, por lo que se esperaría que la desigualdad aumente.

Más allá de su gran potencial para reducir la desigualdad, las políticas redistributivas también son clave para promover valores que sean consistentes con el desarrollo sostenible, y para configurar un contexto socioeconómico e incentivos que conduzcan a la estabilidad financiera y al desarrollo económico, a la inclusión política, a la igualdad de género y a la movilidad social.

Así pues, los esfuerzos gubernamentales para mejorar las condiciones de vida no han logrado aumentar los ingresos de sus hogares de manera suficiente, o no lo han realizado a la velocidad necesaria para erradicar el problema. Esto puede deberse a la calidad de los servicios otorgados o a la organización de los programas sociales.

## Bibliografía

- Alesina, A. y D. Rodrik (1994). Distributive Politics and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 109(2), 465-90.
- Aghion, Ph., Caroli, E. y García-Peñalosa, C. (1999). Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories. *Journal of Economic Literature*, 37(4), 1615-1660.
- Banerjee, A. V. y Duflo, E. (2000). *Inequality and Growth: What Can the Data Say?* *Journal of Economic Growth*, 8, 267-299.
- Barro, R. J. (2000). Inequality and Growth in a Panel of Countries. *Journal of Economic Growth*, 5(1), 5-32.
- Baronio, A. y Vianco, A. (2014). *Datos de panel. Guía para el uso de Eviews*. Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Río Cuarto, 1-24.
- Begum, S., Deng, Q. y Gustafsson, B. (2012). Economic Growth and Child Poverty Reduction in Bangladesh and China. *Journal of Asian Economics*, 23(1), 73-85.
- Bradshaw, J. y Main, G. (2016). Child Poverty in the UK: Measures, Prevalence and Intra-Household Sharing. *Critical social policy*, 36(1), 38-61.
- Benabou, R. (1996). *Inequality and Growth*. NBER Macroeconomics Annual, 11(1450). DOI: 10.2307/3585187.
- Cardoso, A. R. y Verner, D. (2011). Factores de la deserción escolar en Brasil. El papel de la paternidad temprana, la mano de obra infantil y la pobreza. *El Trimestre Económico*, 2(310), 377-402.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2016). *El Gasto Público Federal en el Desarrollo Económico y Social de México*. Nota CEFP, 007.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). *Anexo único de los "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza"*. Coneval.
- De Gregorio, J. (2016). *Macroeconomía: Teoría y políticas* (2ª ed.). Pearson-Educación.
- Esquivel Hernández, G. (2015). *Desigualdad extrema en México*. OXFAM.
- Ghosh, J. (2010). Poverty Reduction in China and India: Policy Implications of Recent Trends? (Documento de trabajo 92). United Nations, Department of Economics and Social Affairs.
- Grijalva-Haro, M., Chavarria, E., Artalejo, E., Nieblas, A., Ponce, J. y Robles-Sardi, A. (2014). Efecto de la leche fortificada Liconsa en el estado de hierro y zinc en preescolares mexicanos. *Nutrición Hospitalaria*, 29(2), 331-336.
- Gupta, A. (2012). *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Duke University.
- Harju, A. y Thorød, A. (2011). Child Poverty in a Scandinavian Welfare Context: From Children's Point of View. *Child Indicators Research*, 4, 283-299.
- Heshmati, A. (2003). *Measurement of a Multidimensional Index of Globalization and Its Impact on Income Inequality* (WIDER Discussion Paper 2003/69). ONU, WIDER.
- Huesca, L., López, R. y Palacios, M. D. (2016). El Programa de Apoyo Alimentario y la

- política social integral en la Cruzada contra el Hambre en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(227), 379-407.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Indicador mensual de la formación bruta de capital fijo (IMFBCF): Base 2013*.
- Knauer, H., Kagawa, R. y García-Guerra, A. (2016). Pathways to Improved Development for Children Living in Poverty: A Randomized Effectiveness Trial in Rural Mexico. *International Journal of Behavioral Development*, 40(6), 492-499.
- Kuznets, S. (1955, marzo). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 45, 1-28.
- Jomo, K. S. (2006). *Growth with Equity in East Asia?* (Working Paper 33). United Nations, Department of Economics and Social Affairs.
- Longás, J. y Cussó, I. (2018). Educación y pobreza infantil: Razones para la exigibilidad de un derecho fundamental. *Educación Social: Revista d'Intervenció Socioeducativa*, 68, 45-63.
- McKee, D. y Todd, P. (2011). The Longer-Term Effects of Human Capital Enrichment Programs on Poverty and Inequality: Oportunidades in Mexico. *Estudios de Economía*, 38(1), 67-100.
- Meinzen-Dick, R. (2006). *Property Rights for Poverty Reduction?* (Working Paper 91). United Nations, Department of Economics and Social Affairs.
- Newhouse, D., Suárez, P. y Martín, E. (2017). New Global Estimates of Child Poverty and Their Sensitivity to Alternative Equivalence Scales. *Economics Letters*, 157, 125-128.
- Padrón, M. y González, M. (2012). Encuadre normativo y empírico para un diagnóstico del trabajo infantil en México. *Oñati Socio-Legal Series*, 2(2), 130-155.
- Palma, J. G. (2011). *Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails, and the End of the Inverted-U: The Share of the Rich Is What It's All About* (Cambridge Working Papers in Economics 1111). *Development and Change*, 42(1), 87-153.
- Pascoe, J., Wood, D., Duffee, J. y Kuo, A. (2016). Mediators and Adverse Effects of Child Poverty in the United States. *Pediatrics*, 137(4).
- Persson, T. y Tabellini, G. (junio, 1994). Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review*, 84(3), 600-621.
- Short, K. (2016). Child Poverty: Definition and Measurement. *Academic Pediatrics Journal*, 16(3), 46-51.
- Stiglitz, J. E. (2013). *The Price of Inequality*. W.W. Norton.
- Tetreault, D. (2012). La política social y los programas para combatir la pobreza en México. ¿Oportunidades para quiénes? *Estudios Críticos del Desarrollo*, 11(2), 41-74.
- Townsend, P. (2009). La abolición de la pobreza y el derecho a la seguridad social: ¿Un modelo posible para la ONU de beneficio a los niños? *Mundo Siglo XXI: Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional*, 15, 5-22.
- Tucker, W. y Hughes, M. (2018). Poverty as an Adverse Childhood Experience. *North Carolina Medical Journal*, 79(2), 124-126.
- Uicab-Pool, G., Carvalho, M., Gomes, R. y Pelcastre-Villafuerte, B. (2009). Representa-

- ciones sobre la alimentación y el programa de nutrición entre mujeres responsables de niños mexicanos menores de 5 años. *Latino-Americana Enfermagem*, 17(6).
- Wimer, C., JaeHyun, N. y Waldfogel, J. (2016). Trends in Child Poverty Using an Improved Measure of Poverty. *Academic Pediatrics Journal*, 16(3), 60-66.
- Wise, P. (2016). Child Poverty and the Promise of Human Capacity: Childhood as a Foundation for Healthy Aging. *Academic Pediatrics Journal*, 16(3), 37-45.





## Capítulo 3. Presupuesto participativo y atribuciones de las alcaldías, Ciudad de México\*

MARÍA ISABEL GARCÍA MORALES\*\*

MARÍA CONCEPCIÓN MARTÍNEZ RODRÍGUEZ\*\*\*

GUILLERMO VELÁZQUEZ VALADEZ\*\*\*\*

### Resumen

Este trabajo aborda las atribuciones administrativas, presupuestales y de participación ciudadana de las alcaldías en relación con el presupuesto participativo, en el contexto de la Reforma Política de la Ciudad de México. Se mencionan los antecedentes del origen del presupuesto participativo tanto en la Ciudad de México como en Brasil, se brindan elementos de reflexión teórica sobre el proceso de descentralización para conocer el alcance de la reforma política, sobre todo, a nivel de los ingresos públicos de las alcaldías. Se retoman las diversas atribuciones y competencias de las alcaldías establecidas en la Constitución Política de la Ciudad, en la Ley Orgánica de las Alcaldías y en la Ley de Participación Ciudadana, para vincularlas con el presupuesto participativo.

\* Capítulo derivado de los proyectos de investigación SIP 20211766 y SIP 20211239. Ambos aprobados por la Secretaría de Investigación y Posgrado del Instituto Politécnico Nacional. Se agradece al Instituto Politécnico Nacional el apoyo brindado.

\*\* Profesora-investigadora del Instituto Politécnico Nacional, Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía (SEPI-ESE), directora del proyecto de investigación 20211766 del cual se deriva este capítulo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3980-8501>

\*\*\* Profesora-investigadora del Instituto Politécnico Nacional, Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CIIEMAD). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3094-5411>

\*\*\*\* Profesor-investigador del Instituto Politécnico Nacional, Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía (SEPI-ESE). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6566-7370>

## Introducción

La reforma política de la Ciudad de México, producto de un proceso político largo, implicó una reforma constitucional para su reconocimiento como entidad federativa con autonomía y, al mismo tiempo, como sede de los poderes federales.

La participación ciudadana juega un papel importante en la reforma política de la ciudad y sigue siendo importante en las acciones de gobierno, al grado de que se le da un papel importante en los asuntos públicos. La misma Constitución establece varios mecanismos de participación ciudadana no sólo para democratizar las relaciones de poder sino para eficientizar el gasto público, en ese sentido, en la propia Constitución de la Ciudad, se reconoce al presupuesto participativo como un instrumento importante en el que los ciudadanos intervienen en asuntos públicos.

En las diversas experiencias de implementación del presupuesto público, las atribuciones que tienen los gobiernos locales que lo impulsan son muy importantes para su aplicación. Este sentido, este trabajo responde a dos inquietudes: ¿en qué medida la reforma política reconoce y favorece al presupuesto participativo como mecanismo para atender demandas sociales? y ¿en qué medida la Constitución Política y normatividad, que de ella se derivan, otorgan las atribuciones financieras y administrativas a las alcaldías para la implementación del presupuesto participativo?

Esta investigación partió del supuesto de que las alcaldías no contaban con las atribuciones suficientes para atender los proyectos del presupuesto participativo. En el desarrollo del trabajo se descarta parcialmente esta suposición, debido a que las atribuciones de las alcaldías, además de las propias, están coordinadas o subordinadas con el Gobierno de la Ciudad. Y aunque no tienen las atribuciones suficientes de ingresos para generar recursos propios, la normatividad establece la fuente de los recursos para atender financieramente los proyectos que surgen del presupuesto participativo.

Este trabajo fue documental, se atendieron diversas fuentes, principalmente, se analizó de manera profunda la normatividad y el debate económico y político que se dio en torno a la reforma política de la ciudad y a la creación de las alcaldías.

Este trabajo se desprende del proyecto de investigación SIP 20211766, y se agradece el apoyo al Instituto Politécnico Nacional.

## **Antecedentes y origen del presupuesto participativo en la ciudad de México**

El presupuesto participativo surge en Brasil como parte de la demanda social de democratizar la vida pública, porque, además de todos los abusos cometidos por la dictadura en el ejercicio del poder, la desaparición de personas, atropello de los derechos humanos, sociales y políticos, el presupuesto público se ejercía sin controles y ni ningún tipo de transparencia. La Constitución Política de 1988 contempló mecanismos de control y transparencia.

A nivel de los municipios, principalmente, los gobiernos que emanaron de gobiernos de izquierda, tomaron la bandera de democratizar el poder con los ciudadanos, y ante la demanda de transparentar el presupuesto por parte de las organizaciones sociales, surge el presupuesto participativo, como una forma de democratizar un parte del presupuesto con los ciudadanos a nivel local.

Es en Porto Alegre, capital de Río Grande do Sul, Brasil, donde comenzó su implementación en 1989, primero de manera sinuosa, hasta convertirse en una experiencia importante y con gran influencia, para muchos gobiernos locales en América Latina y en otros continentes (Genro, 1999).

La Ciudad de México ha vivido todo un proceso de transformación política que se ha concretado en la reforma política; la principal demanda fue hacer de la ciudad una entidad más de la federación con los mismos derechos que las 31 existentes.

Cuando en el 2000 se eligen por primera vez a los delegados de las 16 demarcaciones políticas, esto les brinda cierta posibilidad de ejercer proyectos propios, así que tres gobiernos implementaron el presupuesto participativo; Tlalpan, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.

Para la implementación de este proceso, estos gobiernos se asesoraron con organizaciones brasileñas o con asociaciones civiles mexicanas que tenían vínculos con estas organizaciones, las cuales tenían conocimiento de esta experiencia.

En Miguel Hidalgo, el Partido Acción Nacional (PAN)<sup>1</sup> lo llamó “Presupuesto participativo”; lo implementó mediante la figura jurídica de audiencia pública: un notario público avalaba los resultados de las asambleas vecinales, se presentaban las propuestas vecinales y la que tenía más votos se integraba al Programa Operativo Anual del año siguiente (García, 2010).

En la Cuauhtémoc se le denominó “Agenda de prioridades”. Se realizó una consulta ciudadana; las demandas solicitadas se canalizaban al área correspondiente para que fueran integradas, de esta manera, al Programa Operativo Anual (García, 2010).

La experiencia que más similitud tuvo con la de Porto Alegre fue la de Tlalpan, se le nombró “Hacia un presupuesto participativo”. Además de la consulta ciudadana, se realizaban asambleas en las que se discutían los problemas de la Delegación; se creó un equipo de monitoreo en el que se le daba seguimiento al proceso del presupuesto participativo.

Podemos afirmar que estas tres experiencias iniciales, en la Ciudad de México, marcaron la pauta para que, en el 2011 —a través de la Ley de Participación Ciudadana, reformada en 2010— se iniciará en la ciudad la implementación de este mecanismo, e incluso, más tarde, en la reforma política también quedó contemplada en la propia Constitución Política de la Ciudad de México, en el artículo 26 (CPCM, 2020).

## Aspectos teóricos de la descentralización

Los aspectos en los que más nos interesa hacer hincapié de la descentralización son las facultades, competencias y recursos necesarios que debe tener un gobierno local, para resolver los problemas cotidianos de la población, por ser el nivel de gobierno más cercano y directo a ella.

¿Qué es la descentralización y cuál es su importancia? Teóricamente hay varios tipos de descentralización y ésta tiene diferentes objetivos. En general, podemos definir a la descentralización, con base en Prado, como el proceso que implica la transferencia de competencias de una instancia de gobierno central hacia unidades administrativas locales (Prado, 1999, p. 49).

---

<sup>1</sup> Partido considerado de derecha.

Esta transferencia puede ser de competencias administrativas, financieras o incluso de poder político. Éste último es el menos común y, por lo general, es producto de movimientos políticos.

La descentralización se puede generar por la voluntad política de los gobernantes o por la participación de diferentes actores políticos o ciudadanos. Al respecto, Angulo Barturen hace referencia a este último en el que señala que: “todo proceso de descentralización con participación tiene que venir acompañado de un importante proceso de transferencia de recursos y funciones y de fortalecimiento de capacidades por la vía de formación y capacitación” (Angulo, 1998, p. 16).

La transferencia de funciones debe acompañarse de transferencia de recursos, que garanticen el ejercicio de esas nuevas competencias del gobierno que las recibe, pero además, para garantizar lo anterior, es importante el desarrollo de capacidades que se generan por la formación y capacitación.

¿Cuál sería la diferencia entre descentralización y desconcentración? La diferencia central es qué orden de gobierno toma la decisión. En la descentralización se cede capacidad de decisión y en la desconcentración se ejerce la decisión del gobierno central, es decir, se actúa en función de las disposiciones del gobierno central.

La descentralización es un proceso dinámico y sistemático de devolución a la ciudadanía de las decisiones principales relativas a su vida cotidiana. Aunque el espíritu inicial del presupuesto participativo fue democratizar y transparentar el presupuesto local, en la práctica, se convierte en un mecanismo que en el que las decisiones de cómo gastar una parte de los recursos queda en manos de los ciudadanos que habitan una comunidad.

¿Qué papel juega el Gobierno local en la descentralización? Dice Ortega que muchas veces se concibe a los municipios como una etapa de transición para el traslado final de competencias a la sociedad civil.

Para Ortega Hegg, el indicador más duro o claro de la voluntad de descentralización es el de compartir los recursos del presupuesto con las municipalidades. Es la voluntad descentralizadora de los gobiernos factor clave (Ortega, 1999).

En la práctica, la descentralización constituye una cesión del poder a favor de terceros, lo que va en contra de la tradición centralista. Para Silvio Prado, un factor de importancia para la descentralización lo constituye la

voluntad política del gobierno central, debido a que es una medida que corresponde tomar al Poder Ejecutivo.

Opina Stein que la transferencia es un instrumento importante para la redistribución fiscal territorial, y es necesaria para completar los recursos municipales propios, que por lo general son exiguos en situaciones de descentralización incipiente. Para él, la transferencia debe ser un impulsor del soporte financiero y del desarrollo municipal y no un factor de dependencia parasitaria, correspondiendo al municipio realizar esfuerzos fiscales (Stein, 1999, p. 145).

## **La reforma política y Constitución Política de la Ciudad de México**

En cuanto al ejercicio de la administración pública, las facultades y atribuciones que tienen los diferentes órdenes de gobierno son fundamentales. En este sentido es importante considerar las facultades de las alcaldías en el contexto de la reforma política de la Ciudad de México, para conocer en qué medida estas modificaciones normativas han repercutido en la implementación del presupuesto participativo.

La reforma política en la Ciudad de México ha sido larga y generó mucho debate en torno a la conveniencia de que tuviera las mismas atribuciones que las demás entidades federativas, dado el asentamiento territorial de los poderes federales.

En 1986 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En 1993 se le otorgaron facultades legislativas específicas y limitadas en relación al nombramiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En 1996 se concedieron mayores facultades a la Asamblea y se reconoció el derecho a los ciudadanos, por primera vez, de elegir mediante voto directo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (ALDF, 2009: 3).

Producto de este proceso fue electo el ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano para la jefatura del Gobierno de la Ciudad de México. El partido que lo postuló fue el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En 2000, por primera vez, en la historia de la ciudad se eligió por la vía electoral a los jefes delegacionales en las 16 demarcaciones.

Podríamos referir que desde mediados de los ochenta se fue gestando un movimiento social que exigía derechos políticos a los ciudadanos del Distrito Federal, y con la conquista del Gobierno por el PRD en 1997 se impulsó con mayor determinación que la Ciudad de México fuera considerada una entidad federativa como las otras del país (ALDF, 2009, p. 3).

En general, la reforma política ha perseguido como objetivo, definir la naturaleza jurídica del Distrito Federal, ya que al mismo tiempo de ser sede de los poderes federales y capital del país se exigía el otorgamiento de facultades como a las demás entidades federativas.

La reforma política de la Ciudad de México implicó una reforma constitucional. A través del artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2021), se reconoce a la Ciudad de México como una entidad federativa

La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México (CPEUM, 2021, art. 44).

Este reconocimiento como entidad federativa implicó también otorgarle autonomía, al respecto el artículo 122 constitucional señala: “La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa” (CPEUM, 2021, art.122). Con esta reforma, se materializan las demandas ciudadanas y políticas que surgieron a mediados de los ochentas.

La reforma constitucional sentó las bases para diseñar y promulgar la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), aunque ya el Estatuto de Gobierno establecía que el Distrito Federal era la Ciudad de México. La reforma inició formalmente con el cambio de nombre, de manera que el 5 de febrero del 2016, el Consejo de la Judicatura Federal emitió un acuerdo por el que se cambió la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México, en todo su cuerpo normativo e institucional.

La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) establece que La ciudad es libre y autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior

y a su organización política y administrativa, y es una entidad integrante de la Federación, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos (CPCM, 2017, art. 1), esto con base en el artículo 22 y 44 constitucionales, mencionados anteriormente.

## **Constitución Política, Ley Orgánica, Ley de Participación Ciudadana y Presupuesto Participativo en la Ciudad de México**

En la reforma política de la ciudad de México se consideró a la participación ciudadana en las acciones de gobierno como un elemento importante, (CPCM, 2017, art. 17, numeral 2), de ahí que establece mecanismos de participación ciudadana para algunas acciones de gobierno.

En la Constitución Política de la Ciudad de México, legalmente, los ciudadanos tienen derecho a involucrarse en la resolución de diversos problemas que aquejan a la ciudad, para ello se contemplan varios mecanismos institucionales que fomentan la inclusión de los ciudadanos en varios asuntos de carácter público (CPCM, 2017, art. 25-27).

En este caso, el presupuesto participativo es un mecanismo de democracia participativa; se contempla en el artículo 26 de la Constitución de la Ciudad de México (CPCM, 2017, art. 26, inciso B); se retoma en la Ley Orgánica de las alcaldías, y se regula en la Ley de Participación Ciudadana. Participan varias instancias del gobierno de la ciudad: el Congreso de la Ciudad, y corresponde al Instituto Electoral de la Ciudad de México organizar la consulta.

La ley Orgánica de las Alcaldías, en el art. 56, señala que: “Las y los integrantes de las alcaldías garantizarán la participación de las y los habitantes de la demarcación territorial en los asuntos públicos que sean de su interés, a través de los mecanismos de participación ciudadana”, y señala como obligaciones de los integrantes de las alcaldías:

- i. Informar y consultar a los habitantes de la demarcación territorial, mediante los mecanismos y procedimientos de participación que establezca la ley de la materia.
- ii. Promover la participación de la ciudadanía en los programas,



generales y específicos, de desarrollo de la demarcación; en la ejecución de programas y acciones públicas territoriales; en el *presupuesto participativo...* [subrayado nuestro] [LOACM, 2018, Art. 56].

De manera que impulsar el presupuesto participativo es una obligación de los integrantes de las alcaldías.

El artículo 116 de la Ley de Participación Ciudadana señala que el presupuesto participativo:

es un instrumento, mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la ciudad para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales [LPCCM, 2019, Art. 116].

Además, Ley de Participación Ciudadana especifica los objetivos, orientación y rublos a los que se debe destinar el Presupuestos Participativo. Establece que debe orientarse al fortalecimiento del desarrollo comunitario, la convivencia y acción comunitaria. Los recursos podrán ser ejercidos en los capítulos 2000, 3000, 4000, 5000 y 6000 conforme al Clasificador por Objeto del Gasto y se destinarán a mejoramiento de espacios públicos, infraestructura urbana, obras y servicios, actividades recreativas, deportivas y culturales (LPCCM, 2019, Art. 117).

## **Atribuciones de las alcaldías y el presupuesto participativo**

El objetivo de la reforma política implicó en el fondo que el Gobierno federal le transfiriera atribuciones políticas, administrativas y financieras a la Ciudad de México, es decir, en términos teóricos implica un proceso de descentralización, y a su vez el Gobierno de la Ciudad de México transferiría atribuciones a las alcaldías.

Para efectos del presupuesto participativo se requiere que el gobierno que lo va implementar tenga atribuciones en materia de ingreso y de gasto

público. En materia de ingreso contar con los recursos para atender las demandas sociales del presupuesto participativo, y en materia de gasto tener las facultades y atribuciones legales para ejercer las acciones que implica satisfacer dichas demandas.

Aunque el presupuesto participativo es un mecanismo que se aplica en toda la ciudad, porque así lo establecen principalmente la Constitución Política, la Ley Orgánica de las Alcaldías y la Ley de Participación Ciudadana, en realidad, las encargadas de materializarlo son las alcaldías, aunque el proceso de consulta lo realice el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Ley Orgánica de las Alcaldías, en materia de participación ciudadana, señala que unas de las finalidades de las alcaldías son:

facilitar la participación ciudadana en el proceso y en el control de los asuntos públicos... Promover la participación de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas... Garantizar el acceso de la población a los espacios públicos y a la infraestructura social, deportiva, recreativa y cultural... Promover la creación, ampliación, cuidado, mejoramiento, uso, goce, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público... Procurar y promover la calidad estética de los espacios públicos [LOACM, 2018, Art. 20, IV, IX, XVII, XXII].

En este sentido, las alcaldías tienen la mayor responsabilidad en el proceso, por ello es importante indagar sobre sus facultades y atribuciones relacionadas con el presupuesto participativo. A continuación, abordamos las facultades que les otorga la Constitución de la Ciudad tanto en materia administrativa como financiera.

La Constitución Política de la Ciudad de México, en su Artículo 53, determina que las alcaldías tienen personalidad jurídica propia y autonomía en cuanto al ejercicio de su presupuesto, excepto en las relaciones laborales. Se enfatiza que las alcaldías son parte de la Administración Pública de la Ciudad de México, de manera que su actuar está delimitado por la normatividad del Gobierno de la Ciudad.

## Las competencias de las alcaldías en materia administrativa

También el Artículo 53 hace referencia a las competencias de las alcaldías, podríamos decir que las clasifica en cuatro tipos: las que se ejercen dentro de sus respectivas jurisdicciones, las exclusivas de las alcaldías, las coordinadas con el Gobierno de la ciudad y las subordinadas al Gobierno de la ciudad.

Las atribuciones que establece la Ley Orgánica son las mismas que le otorga la Constitución Política de la Ciudad de México a las alcaldías (LOACM, 2018, art. 29).

En la tabla 1 observamos las competencias dentro de sus jurisdicciones. De manera concreta señala catorce, más las que contemplen otras leyes.

Tabla 1. *Competencias de las alcaldías*

<i>Competencias de las alcaldías, en sus jurisdicciones</i>	
I. Gobierno y régimen interior	IX. Educación, cultura y deporte
II. Obra pública y desarrollo urbano	X. Protección al medio ambiente
III. Servicios públicos	XI. Asuntos jurídicos
IV. Movilidad	XII. Rendición de cuentas y participación social
V. Vía pública	XIII. Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general
VI. Espacio público	
VII. Seguridad ciudadana	

Fuente: CPCM, 2020, Art. 53, A.12 I-XV y LOACM, 2018, Art. 29.

En relación con estas competencias administrativas se señala que estas se efectuarán respetando toda la normatividad y asignaciones presupuestales. Refiere que, en materia de competencias, estas se ejercerán bajo el principio de subsidiariedad y proximidad, convenios de colaboración, desconcentración y descentralización administrativos.

Además de las competencias anteriores, el Artículo 53 establece otros tres tipos de atribuciones para las alcaldías, las cuales clasifica en:

- a) Atribuciones de manera *exclusiva*
- b) Atribuciones en forma *coordinada* con el Gobierno de la Ciudad de México.

c) Atribuciones en forma *subordinada* con el Gobierno de la Ciudad de México.

El capítulo VII de la Ley Orgánica de las Alcaldías, del Artículo 30 al 39, establece las atribuciones *exclusivas* de las personas titulares de las alcaldías,<sup>2</sup> mientras que el capítulo VIII, del Artículo 40-57, las atribuciones *coordinadas* con el Gobierno de la Ciudad y otras autoridades, y el capítulo IX del Artículo 58 al 61 señalan las atribuciones *subordinadas* con el Gobierno de la ciudad de México.

En la tabla 2 se aprecian la clasificación de dichas atribuciones.

Tabla 2. *Atribuciones de las alcaldías*

<i>Atribuciones de las alcaldías en relación con el Gobierno de la Ciudad de México</i>		
<i>De manera exclusiva</i>	<i>En forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México</i>	<i>En forma subordinada con el Gobierno de la Ciudad de México</i>
Gobierno y régimen interior	Gobierno y régimen interior	Gobierno y régimen interior
Obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos	Obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos	Movilidad, vía pública y espacios públicos
Desarrollo económico y social	Desarrollo económico y social	Seguridad ciudadana y protección civil
Educación y cultura	Educación y cultura	
Asuntos jurídicos	Asuntos jurídicos	
Movilidad, vía pública y espacios públicos	Protección al medio ambiente	
Rendición de cuentas	Alcaldía digital	
Seguridad ciudadana y protección civil		

Fuente: CPCM, 2020, Art. 53 y LOACM, 2018, Art. 29.

Debido a que no todas las atribuciones que señala la Constitución Política de la Ciudad de México y la Ley Orgánica de las Alcaldías se relacionan con el presupuesto participativo, a continuación retomamos las que sí se vinculan con este proceso:

<sup>2</sup> En términos prácticos, las atribuciones exclusivas de la tabla 1 son las mismas que la Constitución Política de la ciudad contempla como atribuciones dentro de sus respectivas jurisdicciones.

a) Las atribuciones que de manera exclusiva ejerce la alcaldía.

A continuación, haremos algunas especificaciones de las competencias, pero, sobre todo, retomamos las que se relacionan con el presupuesto participativo.

En relación a la atribución de *Gobierno y Régimen interior*, corresponde a la alcaldía formular el presupuesto de egresos, para esta planeación. Además de otros aspectos, se incluyen proyectos que se generan con base en la consulta del presupuesto participativo.

En relación con la *obra pública*, en el presupuesto participativo es una de las principales demandas que son solicitadas en las unidades territoriales. Obra pública, infraestructura urbana y equipamiento corresponden a más del 60% de las demandas de este mecanismo (García, 2020).

En cuanto a *Movilidad, vía pública y espacios públicos*, son varios proyectos que se atienden a través del presupuesto participativo y que se vinculan con las atribuciones siguientes:

Diseñar e instrumentar acciones, programas y obras... Diseñar e instrumentar medidas que contribuyan a la movilidad peatonal sin riesgo... Construir, rehabilitar y mantener los espacios públicos... Construir, rehabilitar y mantener las vialidades, así como las guarniciones y banquetas requeridas en su demarcación... el rescate del espacio público, se podrán ejecutar programas a través de mecanismos de autogestión y participación ciudadana [CPCM, Art. 53, xxiv-xxxii].

Con respecto al *Desarrollo económico y social*, en el presupuesto participativo se contemplan proyectos más vinculados con el desarrollo social comunitario orientado a la convivencia y a la acción comunitaria, aunque visto desde el conjunto son muy pocos proyectos, la mayoría de las demandas corresponden a obras públicas y equipamiento urbano.

*Educación y cultura*: esta atribución implica fortalecer la cultura cívica, la democracia participativa y los derechos humanos en la demarcación territorial. Para el presupuesto participativo, esto se vincula con el desarrollo comunitario y con la misma participación de los ciudadanos en las etapas de este proceso.

b) Atribuciones en *forma coordinada* con el Gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades:

*Gobierno y régimen interior*: se enfoca en lo que ya habíamos comentado de la elaboración de los proyectos de presupuesto de egresos.

*Obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos*: en esta atribución se especifica qué tipo de obras y acciones en concreto se realizan con el Gobierno de la ciudad, en esta parte hace referencia a:

Construir, rehabilitar y mantener puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad en las vialidades primarias y secundarias de su demarcación... Dar mantenimiento a los monumentos, plazas públicas y obras de ornato propiedad de la Ciudad de México... Construir, rehabilitar, mantener y, en su caso, administrar y mantener en buen estado los mercados públicos... Ejecutar dentro de su demarcación territorial los programas de obras públicas para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado y las demás obras y equipamiento urbano, en coordinación con el organismo público encargado del abasto de agua y saneamiento de la Ciudad de México; así como realizar las acciones necesarias para procurar el abastecimiento y suministro de agua potable en la demarcación [CPCM, 2020, Art. 53, II-XI].

A pesar de que estas últimas son atribuciones compartidas entre la Ciudad de México y las alcaldías, en el presupuesto participativo, corresponde darle respuesta a la alcaldía, porque puentes, pasos peatonales, mantenimiento a plazas públicas, red de agua potable, drenaje, equipamiento urbano y abasto de agua son demandas en el presupuesto participativo, sin embargo, dado los altos montos presupuestales que esto implica, en ocasiones no se pueden cubrir con los montos del presupuesto participativo asignado a las colonias (García 2020).

Por otro lado, los ciudadanos solicitan lo que requieren sus colonias sin conocer la responsabilidad de a qué orden de gobierno corresponde su atención. De ahí la importancia de que los ciudadanos tengan más elementos sobre qué tipo de demandas corresponde atender a las alcaldías. Aunque la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos en ciertas demandas se complica, eso no implica que se deba dejar de ejercer ese derecho de intervención.

*Educación y cultura*, aquí se contempla, entre otros, la protección, preservación y restauración de parques urbanos y áreas verdes (CPCM, 2020, Art. 53, XXII). Ésta es una demanda solicitada en las unidades territoriales, en cuanto a la mejora de espacios públicos.

En cuanto a la atribución de la *Alcaldía digital* corresponde a la demarcación ofrecer servicios y trámites digitales a la ciudadanía (CPCM, 2020, Art. 53, XXXIV). Ésta es una atribución que las alcaldías han venido desarrollando. En cuanto al presupuesto participativo, varias de sus etapas de implementación se realizan a través de plataformas digitales, como la presentación de propuestas de proyectos y la emisión del voto en la consulta.

c) En *forma subordinada* con el Gobierno de la Ciudad de México:

De las atribuciones mencionadas de forma subordinada, la más importante y la que más se relaciona con el presupuesto participativo es la de *Seguridad ciudadana y protección civil*; en esta atribución se contempla, en la Constitución Local, en lo relativo a la atención de las solicitudes de las alcaldías en cuanto a la vigilancia de la fuerza pública. La alcaldía podrá:

proponer y opinar previamente ante la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, respecto de la designación, desempeño y/o remoción de los mandos policiales que correspondan a la demarcación territorial [la alcaldía podrá] ejercer funciones de supervisión de los mandos de la policía preventiva... podrá... presentar, ante la dependencia competente, los informes o quejas sobre la actuación y comportamiento de las y los miembros de los cuerpos de seguridad [CPCM, 2020, Art. 53, VI-VII].

En el presupuesto participativo, el 25% del total de solicitudes se relacionan con la seguridad pública; de manera específica, se enmarcan en el rubro de Prevención del Delito. Muchas de las peticiones están encaminadas en solicitar la creación o activación de módulos de vigilancia, sin embargo, fueron descartadas por no ser atribución de las alcaldías. Otra petición muy solicitada fue cámaras vecinales conectadas al C5;<sup>3</sup> tampoco procedía por-

<sup>3</sup> Se le conoce por C5 porque es una manera de abreviar su nombre (Centro de Comando, Control, Computo, Comunicación y Contacto Ciudadano de la Ciudad de México). El C5 es una dependencia del Gobierno de la

que sólo la el Gobierno de la Ciudad determina que cámaras pueden conectarse a esta dependencia (García, 2020).

## **Las competencias administrativas de las alcaldías en materia financiera**

Desde la Constitución Política del país se establecen los lineamientos generales de la Administración y Hacienda Pública de la Ciudad de México, y también la integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías (CPEUM, 2021, Art.,122, VI).

La Constitución Local contempla que es el Congreso de la ciudad el que aprueba los presupuestos de las alcaldías, señala: “La hacienda pública de la Ciudad de México transferirá directamente a las alcaldías, los recursos financieros del Presupuesto de Egresos aprobado por el Congreso de la Ciudad de México” (CPCM, 2020, art. 55), y refiere que las alcaldías ejercerán con autonomía presupuestal, programática y administrativa estos recursos, lo mismo refiere la Ley Orgánica de las Alcaldías.

La Constitución establece que los presupuestos de las alcaldías se integran por

Las participaciones, fondos federales y demás ingresos provenientes de la Federación... Los ingresos generados por el pago de los actos que realicen las alcaldías en el ejercicio de sus atribuciones; III. Los recursos aprobados por el Congreso de la Ciudad de México; y IV. Los recursos de aplicación automática generados por las mismas, que corresponderán a todas las instalaciones asignadas a la alcaldía propiedad del Gobierno de la Ciudad de México, ubicadas dentro de la demarcación territorial de la alcaldía correspondiente [CPCM, 2020, Art. 55, I-IV].

Además, recibirán recursos del Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías, en el cual debe invertirse en infraestructura urbana., lo mismo refiere la Ley Orgánica en los Artículos 127, 128 y 129.

---

Ciudad de México encargada de captar información en materia de seguridad pública, urgencias médicas, medio ambiente, protección civil, movilidad y servicios a la comunidad a través de varias fuentes, entre ellas, mediante cámaras de vigilancia (C5-CDMX, 2016).



Se establece que, en el ejercicio de sus presupuestos, las alcaldías gozarán de las facultades siguientes:

- i. Elaborar el presupuesto de egresos de sus demarcaciones [van integrados los proyectos ganadores de la consulta del presupuesto participativo], el cual será aprobado por su respectivo Concejo, y se enviará al Jefe de Gobierno para su integración al proyecto de presupuesto de egresos de la Ciudad.
- ii. Administrar y ejercer con autonomía sus presupuestos...
- iii. Elaborar y programar los calendarios presupuestales.
- iv. Disponer de los recursos asignados en sus presupuestos y efectuar los pagos con cargo a los mismos ...
- v. Autorizar las adecuaciones presupuestarias...
- vi. Determinar, en los casos de aumento o disminución de ingresos en el presupuesto, los ajustes que correspondan...
- vii. Captar, registrar, administrar y ejercer los recursos de aplicación automática que generen ]LOACM, 2018, Art. 133].

Estas facultades son importantes para la planeación del presupuesto participativo, porque se integran los proyectos que ganaron en la consulta ciudadana en el presupuesto de egresos de la alcaldía; de esta manera, de forma institucional, se garantiza la realización del proyecto ganador.

Un aspecto relevante que contempla la Ley Orgánica de las alcaldías es que éstas deberán destinar, del presupuesto que el Congreso les autorice, al menos el 22% a proyectos de inversión en infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos en todas las colonias. Dentro de este porcentaje, se incluyen los recursos que la alcaldía ejerza con cargo al Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías (LOACM, 2018, Art. 134).

Con respecto a los recursos asignados al presupuesto participativo, la Ley Orgánica de las alcaldías establece, en el Artículo 136, que las alcaldías estarán sujetas a lo dispuesto en la ley en materia de participación ciudadana (LOACM, 2018, Art. 136).

En este sentido, la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México señala que la Secretaría de Administración y Finanzas publicará: “los lineamientos para la asignación del Presupuesto Participativo a ejercer en el año fiscal que corresponda en los proyectos que resulten ganadores de la Consulta Ciudadana de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Ciudad” (LPCCM, 2019, Art. 117). Y agrega que:

La persona titular de la Jefatura de Gobierno y el Congreso están obligados a incluir y aprobar... en el decreto anual de presupuesto de egresos de la Ciudad de México, el monto total de recursos al que asciende el Presupuesto Participativo por demarcación, *el que corresponderá al cuatro por ciento<sup>4</sup> del presupuesto total anual de éstas* [la cursiva es nuestra]. Las alcaldías, en el ámbito de sus competencias, podrán aportar recursos adicionales prefiriendo obras y acciones de impacto territorial y social; asimismo podrán incluir los conceptos necesarios para su contexto local [LPCCM, 2019, Art. 117].

El presupuesto del 4% de la alcaldía<sup>5</sup> legalmente no es limitativo; podrán destinar mayores recursos de la propia demarcación a este mecanismo (LPCCM, 2019, Art. 117). Y como la mayoría de las demandas sociales son de obras públicas e infraestructura urbana, cuando algún proyecto es muy importante, se puede complementar presupuestalmente de la partida destinada a obra pública, ello dependerá de la voluntad del gobierno de la alcaldía de realizarlo o no.

## Conclusiones

El presupuesto participativo —desde que se implementó por primera vez en algunas demarcaciones en el 2000 y después, de manera general, en la ciudad den el 2011— ha tenido modificaciones y adecuaciones.

La Reforma Política de la Ciudad de México incluyó al presupuesto participativo como un mecanismo de democracia participativa. Las acciones a realizar corresponden a las alcaldías, de manera que la demanda social que se aprueba a través de proyectos responde a atribuciones y competencias de las alcaldías.

La reforma política ha implicado un proceso de descentralización del Gobierno Federal al Gobierno Central, sin embargo, aún es muy limitado del Gobierno de la ciudad a las alcaldías; éstas no tienen atribuciones im-

<sup>4</sup> El Artículo décimo noveno transitorio de la Ley de Participación Ciudadana señala: “Durante los años 2021,2022 y 2023 se incrementarán dichos porcentajes en 0.25 por ciento hasta llegar al año 2023 a cuatro por ciento” (LPCCM, 2019).

<sup>5</sup> Considerando el aumento gradual de 0.25% para llegar al 2023 el 4% (LPCCM, 2019).

portantes para obtener ingresos propios significativos, no cobran impuestos, el predial lo cobra el Gobierno de la Ciudad de México.

Las alcaldías están muy limitadas en cuanto a sus atribuciones de ingresos públicos, la mayoría de sus recursos provienen de las transferencias federales y del Gobierno de la Ciudad de México, este sentido, no tienen autonomía para generar la mayoría de sus recursos. La reforma política de la Ciudad de México no ha implicado un proceso de descentralización en el sentido de otorgarles, por ahora, autonomía financiera a las alcaldías.

Los recursos del presupuesto participativo están determinados en torno al 4% del total de presupuesto de las alcaldías. No es objetivo de este trabajo determinar si son suficientes o no, pero sí podríamos decir que son muy limitados.

Se observa que las modificaciones a la normatividad, en el contexto de la reforma política han favorecido en términos institucionales la implementación del Presupuesto Participativo, ya que éste se contempla tanto en la Constitución Política (Art. 26) y la Ley Orgánica de las Alcaldías, como en la Ley de Participación Ciudadana.

Los ciudadanos solicitan lo que requieren sus colonias sin conocer las atribuciones de cada orden de gobierno. Es muy importante, junto con la campaña de la consulta del presupuesto participativo, promover que acciones o proyectos sí se pueden realizar con este mecanismo. Aunque la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos en ciertas demandas se complica, eso no implica que se deba dejar de ejercer ese derecho de intervención.

## Bibliografía

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) (2009). *Reforma política del Distrito Federal*. V Legislatura, Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal. <http://www.aldf.gob.mx/archivo-acd065f8d1ed007b03cac246e0f196a3.pdf>
- Angulo, B. C. (1999) Intervención en el seminario sobre descentralización y participación ciudadana en Centroamérica. En S. Prado (Comp.), *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica* (pp. 12-19). Heinrich Böll.
- Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) (2020). Constitución Política de la Ciudad de México. Marco Legal de la Ciudad de México, Congreso de la Ciudad de

- México. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/751be5c6aef6ed302d12aa901f05e4cb9a6c84.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (28 de mayo, 2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf).
- C5-CDMX (2016). Centro de Comando, Control, Computo, Comunicación y Contacto Ciudadano de la Ciudad de México. [www.c5.cdmx.gob.mx](http://www.c5.cdmx.gob.mx)
- Decreto Presupuesto de Egresos 2020. (2019). Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2020. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, aprobada el 23 de diciembre. Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura.
- Enríquez Villacorta, A. (1999). Descentralización del Estado y sociedad civil. En S. Prado (Comp.), *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica* (pp. 33-48). Heinrich Böll.
- García, I. (2005). *La participación ciudadana en la distribución del presupuesto en los gobiernos locales de Porto Alegre y Tlalpan* (Tesis de Maestría). UNAM.
- García, I. (2010). El presupuesto participativo y la democracia: Análisis comparativo entre Brasil y México. En *Bajo la sombra de Craso: La democracia moderna entre finanzas bárbaras, poderes fácticos y crisis de la representación*. UNAM.
- García, I. (2020). Determinación de las necesidades sociales a través del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México. En *Acciones gubernamentales y su incidencia en el desarrollo económico de México*. Comunicación Científica. <https://doi.org/10.52501/cc.002>
- Genro, T. y Iorio de Souza, U. (1999). *Orçamento participativo: A experiencia de Porto Alegre* (3ª ed.). Fundação Perseu Abramo.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM). (2019). *Catálogo de Unidades Territoriales 2019: Marco geográfico de participación ciudadana 2019*. Instituto Electoral de la Ciudad de México, Comisión de Organización Electoral y Geoestadística. <http://portal.iedf.org.mx/SCMGPC2016/paginas/documentos/Otros/CATALOGO%20DE%20UNIDADES%20TERRITORIALES%20COMPLETO%20EJECUTIVO.pdf>
- Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) (2020). *Convocatoria única para la elección de las comisiones de participación comunitaria 2020 y la consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021*. <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/convocatoria-unica/>
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPCCM). (2019). *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*. Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, Comisión de Participación Ciudadana.
- Ley Orgánica de las Alcaldías Ciudad de México (LOACM) (2018). Ley Orgánica de las Alcaldías Ciudad de México. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. [www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2018/LEY\\_ORGANICA\\_ALCALDIAS\\_CDMX.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2018/LEY_ORGANICA_ALCALDIAS_CDMX.pdf)
- Ortega Hegg, M. (1999). Intervención en el seminario sobre descentralización y parti-

- participación ciudadana en Centroamérica. En S. Prado (Comp.), *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica* (pp. 3-115). Heinrich Böll.
- Prado, S. (1999). Descentralización con participación ciudadana, el eslabón pendiente. En S. Prado (Comp.), *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica* (pp. 49-57). Heinrich Böll.
- Secretaría de Gobernación (Segob). (5 de febrero, 2016). Acuerdo general del pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia la denominación del Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424565&fecha=05/02/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424565&fecha=05/02/2016).
- Stein, E. (1999). La descentralización fiscal y el tamaño del gobierno en América Latina. En K. Fukasako y R. Hausmann (Dirs.), *Descentralización y déficit presupuestarios en América Latina* (pp.117-152). BID-OCDE.



## Capítulo 4. La política petrolera de México: Lecciones y oportunidades\*

DANIEL ROMO RICO\*\*

### Resumen

La industria petrolera ha jugado un rol relevante en México. La política pública ha sido fundamental en su grado de desarrollo y estructura. Desde finales de 2018, el gobierno instrumentó acciones con el objeto de neutralizar la pérdida de su rol preponderante en esa actividad estratégica, del que fue objeto desde los ochenta. La nueva política ha sido sujeta a polémica, debido a que limita la participación de los particulares y ha sido utilizada para justificar un ambiente poco propicio de inversión en la economía. El objetivo de este documento es analizar la política petrolera, sus resultados y su relevancia futura, como contribuyente del desarrollo nacional. Se concluye sobre la necesidad de su consistencia en el largo plazo, de abatir sus principales problemas estructurales y la conveniencia de que sea liderada por el Gobierno y acompañada por las empresas privadas.

### Introducción

La industria petrolera juega un rol relevante en la economía, no sólo por el potencial de abasto energético, sino por el sinnúmero de actividades ligadas a lo largo de toda su cadena de valor. Los Estados nacionales tienen

\* Capítulo derivado del proyecto SIP 20210572.

\*\* Profesor-investigador del Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura, unidad Ticomán. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4672-7988>

la capacidad de incidir en las condiciones de operación de la industria petrolera (IP) a través de sus políticas públicas, como acontece con otras actividades.

En México la IP ha tenido un rol particular en su desarrollo, no sólo por su contribución a los ingresos fiscales, a la captación de divisas, a la inversión y generación de empleo, sino por las implicaciones sociales, políticas y ambientales, en particular, en varias regiones del país. La conducción y operación de la industria ha sido liderada por el Estado mexicano, sobre todo, después de su nacionalización en 1938 hasta diciembre de 2013, cuando se le dejó acceso total a las empresas privadas. Sin embargo, desde finales de 2018, el Gobierno reviró las acciones de apertura de la IP con el objeto de neutralizar la pérdida del rol preponderante del Estado, en esa actividad estratégica. La nueva política ha sido sujeta a polémica y utilizada para justificar un ambiente poco propicio de inversión en la economía. De aquí que surge el cuestionamiento sobre si en las condiciones actuales la política petrolera podría tener un impacto favorable sobre el desarrollo nacional, considerando que la demanda de gas natural y derivados del petróleo se mantendrán como aporte de energía y materia prima hacia al menos las próximas tres décadas.

Así, el objetivo de este capítulo es analizar la política petrolera desde los ochenta, con el objeto de identificar sus principales características y los resultados obtenidos, lo que permitirá analizar el estado actual de la industria petrolera, sus retos y potenciales oportunidades. Después de analizar los aspectos teóricos acerca de las políticas públicas, se estudian los principales elementos ligados sobre las que se puede construir la política petrolera en el mediano y largo plazos.

Paso seguido, se repasa su instrumentación y el entorno enfrentado, así como sus resultados obtenidos en cada sexenio, desde finales de los ochenta hasta el año 2020. A continuación, se analizan los factores más relevantes que incidieron en su ejecución y que limitaron su potencialidad de impacto sobre la economía, así como las áreas de oportunidad que podrían impactarla hacia los años futuros. Finalmente, se concluye sobre la necesidad de que la política petrolera se formule sobre una perspectiva de largo plazo, aprovechando el rol de relevancia del Estado mexicano en la industria.



## Consideraciones generales sobre la política pública petrolera

La política pública es una herramienta que utilizan los Estados nacionales para alcanzar los objetivos de política económica en materia de distribución del ingreso, crecimiento económico, inflación, empleo y en el equilibrio de las cuentas con el exterior. Ello promoviendo iniciativas equitativas a fin de protegerlas de los impactos negativos, como pueden ser de la dependencia de los recursos y la corrupción, al tiempo que se obtienen ganancias sociales y económicas positivas (Cornish y Vivoda, 2016). Un ejemplo de tales iniciativas se ejemplifica a través con los incentivos gubernamentales a la inversión aplicados (Manaf *et al.*, 2016). Idealmente, las políticas públicas deben desarrollarse de forma democrática, transparente y representativa, y deban estar sujetas a justificaciones claras y a una evaluación equilibrada de las opciones, y deben recoger una visión de mediano y largo plazo (CEPAL, 2012).

Dolfsma (2011) establece que las reglas que un gobierno impone a la sociedad y a la economía pueden ser (1) demasiado específicas, (2) demasiado amplias, (3) arbitrarias o (4) pueden entrar en conflicto. Cuando un gobierno falla en la instrumentación de las políticas públicas, los costos para los actores económicos son reales y tienen implicaciones sobre la confianza en el mediano y largo plazo.

La concepción de la política económica atiende a consideraciones de tipo estructural en materia económica o social, pero también de orden geopolítico que operan de distinta manera para alcanzar un grado óptimo de efectividad. Su impacto es relevante para el aparato productivo, porque puede ser fuente de impulso o contención de algunas actividades. Tal es el caso cuando se aplica una política fiscal restrictiva, que puede afectar la dinámica de los compromisos gubernamentales asumidos (Giuseppe y Modica, 2012). Otro caso es la perspectiva de Estados Unidos respecto a su política en materia ambiental, en donde se nota el contraste entre el apoyo del gobierno de Joe Biden *versus* el de su predecesor Donald Trump.

La instrumentación de una política petrolera presenta distintos retos en cada país, y está asociada a diferentes factores y eventos que se derivan de las condiciones propias del entorno nacional e internacional. Tal como acon-

teció con el contexto histórico de la creación de las empresas petroleras nacionales (EPN) en Brasil, Colombia y México, cuando movimientos nacionalistas propusieron un rol central del Estado en sus industrias petroleras. De manera particular, se pueden identificar un grupo de factores que inciden en el perfil de las políticas petroleras nacionales, entre los que destacan:

*Volumen de reservas disponibles y su administración.* Una nación puede acelerar o administrar su ritmo de explotación de reservas de petróleo y gas natural, en función de sus políticas públicas. La valoración del potencial de reservas disponible permite determinar el ritmo de explotación, el cual estará determinado por la demanda nacional o por el potencial de las denominadas probadas disponibles, es decir, de aquellas de alta probabilidad de obtención. En el caso de naciones con amplio volumen de reservas, existe la alternativa de exportar los excedentes a fin de financiar las de adquisiciones de bienes y servicios del exterior. Ello a costa de la posibilidad de limitar el potencial de explotación de las generaciones futuras, lo cual plantea la polémica sobre cuantos hidrocarburos extraer en la actualidad para propiciar un crecimiento sostenible de la industria petrolera.

Un factor fundamental, en este caso, es el nivel de precio del petróleo y gas natural y sus costos de producción. Cuando los precios son elevados, es posible incorporar reservas de petróleo contenidas en sistemas geológicos complejos como, por ejemplo, arenas bituminosas, lutitas o explotar los crudos pesados o de acceso complicado, como el caso de las aguas profundas y ultra profundas. En caso contrario, los precios bajos conllevan la no viabilidad económica de las operaciones en esos campos petroleros.

*La política de apropiación de la renta petrolera.* El Estado ha asumido el derecho de acceder a la renta petrolera, bien a través de sus empresas petroleras nacionales, en asociación con privados (Petrobras, Ecopetrol), bien otorgando concesiones de explotación a compañías particulares. El acceder a la captura de una porción mayor de la renta petrolera le permite contar con una herramienta, para mejorar la distribución del ingreso nacional (Hartley y Medlok, 2013). Las alternativas de dicha apropiación se delinear en la política fiscal e incluyen el cobro de regalías, alquileres de tierra o zonas que contienen hidrocarburos o cualquier otro derecho o impuesto. El perfil de la política petrolera puede determinar la velocidad de explota-

ción de los hidrocarburos disponibles. Así, una política de impulso a la apropiación de la renta petrolera para el Estado se traduciría en mayor actividad de explotación, así como en un régimen fiscal gravoso, esto con independencia de a quien correspondan las reservas de hidrocarburos en el subsuelo, al Estado o a los propietarios o arrendatarios de las zonas con potencial de explotación.

*La política petrolera y su impacto sobre la economía.* Algunas naciones buscan establecer una relación entre el crecimiento de la industria petrolera y entre el resto de las actividades económicas, a través de políticas de compra o contrataciones de servicio, de personal o del impulso de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico. Una robusta participación del Estado, a través de sus EPN en la economía, puede propiciar potenciales impactos multiplicadores sobre el resto de las actividades o sobre el desarrollo regional, así como elevar el nivel general de eficiencia del sector energético en su conjunto y una mejor planeación.

*Política petrolera internacional.* Para una nación con excedentes de hidrocarburos, la política petrolera de fomento a las exportaciones de hidrocarburos puede constituirse en una alternativa de captación de divisas e, incluso, de enfrentar la llamada “enfermedad holandesa”, que origina efectos económicos derivados de una sobrevaluación de su moneda.

La posibilidad de comercialización internacional de hidrocarburos le ofrece una potencial herramienta de negociación política y económica con sus socios comerciales. No obstante, tal posición se ha visto limitado por las presiones de otras naciones que pueden presionar a ajustar los niveles de producción, como las que promueve la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) u otras naciones (Rusia, Canadá, Sudán, México, Reino Unido, Noruega, Estados Unidos y Omán). Ejemplo de ello fue la reciente crisis del COVID-19, cuando el cártel petrolero y otras naciones actuaron de manera coordinada para limitar la oferta global de crudo.

*Acuerdos proambientales internacionales signados.* Desde los acuerdos globales para mitigar la emisión de los gases efecto invernadero (GEI), un grupo de naciones ha emprendido acciones coordinadas para limitar el uso de los combustibles fósiles. Así, por ejemplo, las naciones signantes del Acuerdo de París comprometieron ciertas metas de uso de combustibles limpios en la generación de electricidad y desplazar el uso de los derivados

del petróleo y el carbón. Aunque es un acuerdo no vinculante, las presiones de los grupos ambientalistas nacionales e internacionales, son un factor que puede incidir sobre la política petrolera de una nación.

*Relevancia de la seguridad energética nacional.* Una economía nacional depende del abastecimiento sustentable de energía, es decir, mantener constante, en el corto, mediano y largo plazo, el suministro de energía. Esta necesidad puede impulsar acciones para alentar las actividades en la industria petrolera, aunque no sean rentables e incluso impulsarlas a pesar de ser fuente de contaminación ambiental. En algunos casos se prefiere optar por la soberanía energética, que implica centrar el derecho inherente de los seres humanos y las comunidades a tomar decisiones sobre los sistemas energéticos que utilizan, incluyendo decisiones sobre las fuentes, escalas y formas de propiedad que estructuran el acceso a la energía (Schelly *et al.*, 2020), incluido un desincentivo en el consumo de hidrocarburos. Ello cobra más significancia si se realiza en el sector de generación de poder, porque debe conjugarse con el uso de renovables (Blázquez *et al.*, 2018).

Dentro del grupo de elementos enlistados se pueden identificar algunos adicionales determinantes en la construcción de la política petrolera nacional. Uno se refiere a la discusión sobre el grado de participación de los Estados nacionales en la industria petrolera, como una medida para limitar el efecto de las fallas de mercado. Otro se refiere al costo económico de la intervención política, que se origina por la asignación de beneficios a grupos de poder ligados al Gobierno, a la propia petrolera estatal, empresas, sindicatos u otras agrupaciones, que pueden traducirse en inadecuadas decisiones corporativas o de inversión; otro hace mención a la obtención de resultados no alineados, con fines comerciales, que originan pérdidas económicas; uno más se relaciona a la creación de distorsiones en la política nacional de precios, en materia de derivados del petróleo y del gas natural, lo que a su vez conlleva a utilizar subsidios de una manera no óptima. Otro elemento determinante es la situación organizacional del sector energético y petrolero, así como la existencia de distorsiones sobre el financiamiento y la escasez de fondos públicos (Tordo *et al.*, 2011).

## La política petrolera en México y sus antecedentes

En distinto grado, la política petrolera ha mantenido un rol de relevancia en el desempeño de la economía nacional, pero su contribución relativa al producto interno bruto ha disminuido a través de los años, particularmente, después del denominado boom petrolero a finales de los años setenta e inicios de los ochenta. En efecto, después de su nacionalización y la creación de Pemex, la política petrolera se enfocó en apoyar el modelo de sustitución de importaciones con el adecuado abasto y a precios subsidiados, con independencia de los movimientos que se registraron en el mercado petrolero internacional. Esto conllevó a la construcción de infraestructura en todas las actividades de la cadena de valor de la industria petrolera.

Luego del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y del descubrimiento del macro yacimiento en Cantarell, la política petrolera se volcó al fortalecimiento de la infraestructura de Pemex y de sus actividades, en la segunda mitad de los años setenta e inicios de la década. Pero, la caída en los precios internacionales del petróleo crudo de exportación, en 1981, originó el paro de las actividades y reveló un cúmulo de vicios que obligó a modificar el perfil de la política petrolera a uno de menor protagonismo.

### Sexenio 1982-1988

En un entorno económico internacional complicado de bajo crecimiento, pero presiones inflacionarias y bajo dinamismo en el comercio exterior, el mercado petrolero profundizó su nivel de sobre oferta, que llevó a una abrupta caída en el precio del petróleo crudo. La caída en los ingresos petroleros y las presiones acumuladas por el nivel de deuda externa originaron una crisis de liquidez en el país y el inicio de una depresión económica caracterizada por una fuerte inflación, desempleo, desequilibrios fiscales y en balanza en cuenta corriente. Ello originó recurrentes presiones que debilitaron el ahorro nacional y la capacidad gubernamental para salir de la crisis a lo largo de ese sexenio.

En esos años, surgió el marco jurídico en la denominada Ley de Planeación Nacional, en donde se establecen los lineamientos de política en el sector energético y en la industria petrolera en particular. El primer programa de planeación delineado en el sector energético se denominó Programa Nacional de Energéticos, y su objetivo se centró en garantizar la autosuficiencia energética presente y futura, promover la eficiencia y ahorro en el sector y contribuir al fortalecimiento del mercado mundial de hidrocarburos, que en esos años enfrentaba fuertes retos por el lado de la oferta (DOF, 1984). El grado de petrolización de la economía era un factor que vulneró la situación financiera del Gobierno y limitó la recuperación de la economía, por lo que las inversiones en infraestructura en Pemex se cancelaron o difirieron, iniciándose así un ciclo depresivo en la industria petrolera nacional.

### **Sexenio 1988-1994**

Desde el sexenio 1988-1994, se instrumentó la estrategia de “modernizar a México” apoyado en tres acuerdos nacionales (Gómez y Albarrán, 1989) y enmarcado en las citadas políticas de liberalización y de las medidas de contención, impuestas por las instituciones financieras del exterior (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial). El marco de dicha política se dio en un entorno económico internacional de crecimiento moderado, inflacionario y de bajo dinamismo en el intercambio global de bienes y servicios (véase anexo 1). Por esos años, concluyó la Guerra Fría, se registraba el deterioro de la balanza de pagos estadounidenses y el proceso de integración de la Unión Monetaria Europea. La globalización avanzó hacia la conformación de tres grandes bloques regionales y de una periferia marginal (Aparicio, 2014). En tanto, hacia finales de los ochenta, el mercado petrolero estaba dominado por los consumidores, derivado de que los productores se encontraban recuperándose de la sobre oferta de los años previos y de su proceso de reorganización, en particular, era el caso de la OPEP. Además, durante el primer quinquenio de la década de los noventa, se registró un ajuste en la producción de Rusia e Irak, por los problemas políticos y bélicos en cada caso, que se compensó con el aumento de otras naciones, especialmente de Arabia Saudita, Noruega y Venezuela.

México retomó el crecimiento económico a finales de la década de los ochenta, soportado por el proceso de apertura y las acciones para reordenar las finanzas públicas, pero también por el éxito en la renegociación de la deuda externa, que generó condiciones de mayor certidumbre. No obstante, se registraron altas tasas de inflación, de tasas de interés, devaluación del peso y presiones en cuenta corriente y deuda externa (véase anexo 2). La estrategia de sanear las finanzas públicas ocurrió en paralelo con la cotización de precios del petróleo menores a 20 dólares por barril (dpb), en promedio. Ello, a la par de la política fiscal de contención, limitó la capacidad de impulso al gasto público, aún a pesar de la venta de empresas paraestatales (Telmex, bancos, la fabricante de camiones Dina, entre otras). Pemex fue una de las víctimas ya que no recibió el financiamiento requerido para fortalecer su base productiva, concentrándose básicamente en la explotación del campo Cantarell. Con ello, la política petrolera en el sexenio se concentró en abastecer el consumo nacional y alentar la plataforma de exportación de crudo, mantener operando la infraestructura disponible y en limitar las inversiones en nueva infraestructura (véase tabla 1). En 1992, inició el proceso de reestructuración de Pemex en unidades de negocio, así como de una política de flexibilización para contratar trabajos ofertados por la iniciativa privada (Loyola y Martínez, 1994).

Tabla 1. *Planeación nacional y la industria petrolera, 1988-1994*

<i>Estrategias</i>	<i>Premisas ligadas</i>	<i>Efectos en la industria petrolera</i>
<i>Objetivo particular: La recuperación económica con estabilidad de precios</i>		
Modernizar a México.	Se mantuvo el carácter público de las empresas del Estado (Pemex).	Traspaso de recursos de Pemex al Gobierno.
Incrementar la capacidad para crear empleos bien remunerados.	Soberanía del Estado sobre nuestros recursos energéticos.	Pérdida de la inherencia operativa de Pemex y deterioro de infraestructura.
Estabilización permanente de la economía.	Instrumentación de una política de gasto público que no propiciara presiones inflacionarias y una de ingresos públicos que permitiera el financiamiento equilibrado de las actividades del sector público.	Estrategia de negocio centrada en la explotación de Cantarell.
Ampliación de los recursos disponibles para la inversión.	Impulso al comercio exterior y a la IED.	Se divide Pemex en un Corporativo y cuatro subsidiarias.
Adecuación de precios y tarifas del sector público.		Gobierno corporativo débil y burocracia creciente, en ocasiones sin experiencia en la industria.
Fortalecer a la empresa pública para que atienda con eficacia las áreas en que su participación es estratégica o prioritaria para el desarrollo.		Prácticas de corrupción y falta de transparencia.
Participar eficazmente en el mercado internacional de hidrocarburos.		Dependencia tecnológica del exterior, política de seguidor.

Fuente: elaboración propia con datos del Poder Ejecutivo Federal (1989).

Los resultados obtenidos en la industria petrolera en el sexenio 1988-1994 fueron poco alentadores, pero en general positivos: se elevó ligeramente la producción de crudo y de las exportaciones, y se procesaron 1.28 millones de barriles por día (MMbd) de crudo, pero la petroquímica inició su proceso de desmantelamiento y, en general, se dio prioridad a las acciones para mantener adecuado el abasto de combustibles al país y para captar divisas vía ingresos petroleros. Pemex gozaba de una relativa salud financiera, que incluía el reporte de utilidades. En tanto, el volumen de reservas de hidrocarburos disminuyó.

### **Sexenio 1994-2000**

Entre los años 1995-1997, la economía global mostró una recuperación que se vio afectada por las crisis de Argentina, Brasil, Corea y Rusia, así como por el denominado “efecto dragón” en Asia, a finales de esa década. La inflación mundial fue cediendo y con ello las tasas de interés, pero el comercio internacional registró un buen impulso. El mercado petrolero internacional continuaba presionado por la oferta, por lo que en 1998 y parte de 1999, el precio del crudo Brent llegó a ubicarse cerca de los 10 dpb, lo que originó cambios relevantes en la industria petrolera global, entre las que destacaron las megafusiones de las petroleras (Exxon-Mobil, Total-Petrofina, BP-Amoco, entre otras), para luego recuperarse en el año 2000 ante el mejor panorama económico global y ante los acuerdos entre productores, nuevamente liderados por la OPEP, pero con el apoyo de otras naciones petroleras.

En México se preservó la política de apertura económica e impulso a la inversión extranjera directa (IED), en un contexto económico complejo derivado del denominado “error de diciembre de 1994” y de los problemas de liquidez originados. Ello originó un paro en la actividad económica, el cual se revirtió entre 1996 y el año 2000, impulsado por los beneficios del proceso de apertura económica, en particular, por el derivado del mayor flujo comercial detonado a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Pese a ello se registró la persistencia de la inflación, tasas de interés altas y presiones de la deuda externa, como consecuencia del citado problema de liquidez al inicio del sexenio.



La política pública planteó como uno de sus objetivos el fortalecimiento del sector energético nacional, y entre otras, el concentrar los esfuerzos de las empresas públicas en las actividades estratégicas que les son exclusivas (véase tabla 2). Sin embargo, la condición financiera del Gobierno, y la preservación de las políticas de contención impidieron apoyar las inversiones en Pemex, que mantenía como base de sus ingresos en la explotación de Cantarell. Como contraparte, se profundizó en la política de apropiación de la renta petrolera.

Tabla 2. *Planeación nacional y la industria petrolera, 1994-2000*

<i>Estrategias</i>	<i>Premisas ligadas</i>	<i>Efectos en la industria petrolera</i>
<i>Objetivo particular: Fortalecer al sector energético nacional, garantizando la rectoría del Estado</i>		
El aumento de la inversión e incrementar la eficiencia interna del sector.	Se mantuvo el carácter público de las empresas del Estado (Pemex).	Traspaso de recursos de Pemex al Gobierno. Pérdida de la inherencia operativa de Pemex y deterioro de infraestructura.
Aprovechar mejor la innovación tecnológica.	Soberanía del Estado sobre nuestros recursos energéticos.	Estrategia de negocio centrada en la explotación de Cantarell.
Concentrar los esfuerzos de las empresas públicas del sector en las actividades estratégicas que les son exclusivas, desincorporando actividades no competitivas.	Apropiación de la renta petrolera base de apoyo al fortalecimiento del ahorro nacional.	Gobierno corporativo débil y burocracia creciente, en ocasiones sin experiencia en la industria.
Precisar la política de explotación a largo plazo de los recursos no renovables.	Enfoque de la política económica hacia el comercio exterior e impulso a la inversión extranjera directa.	Prácticas de corrupción y falta de transparencia.
Aplicar una política de precios y tarifas eficiente y equitativa.	Se sientan las bases de la apertura del mercado de gas natural en Midstream.	Dependencia tecnológica del exterior, política de seguidor.
Contribuir al logro de los objetivos en materia de protección al ambiente.		<i>Empresas privadas</i> Colaboración en proyectos para Pemex, en particular, en los Pidiregas.
Actualizar y complementar el marco regulatorio.		

Fuente: elaboración propia con datos del Poder Ejecutivo Federal (1995).

Ante el proceso de agotamiento en la segunda mitad de los noventa del campo Akal, el más importante de Cantarell, se constituyó un mecanismo financiero para apoyar proyectos multianuales, denominado “Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público” o PIDIREGAS, que se enfocó en impulsar las operaciones en el propio Cantarell, en la cuenca de Burgos y, en menor medida, en el proyecto Delta del Grijalva, así como en el de la reconfiguración de las refinerías de Cadereyta y Madero.

En ese sexenio, las reservas de hidrocarburos continuaron cayendo; la refinación se mantuvo en operación, pero sin avances en el mantenimiento de su infraestructura; la petroquímica continuó debilitándose, y se preservó la estrategia de abasto adecuado al mercado interno de combustible. Como contraparte, la producción de petróleo y gas natural aumentaron y se preservó la política de colocación de petróleo crudo en el exterior.

### **Sexenio 2000-2006**

Entre fines de los noventa y el año 2000, se aceleró el proceso de globalización económica global, alentado por los desarrollos en comunicaciones y el intercambio de capitales. Sin embargo, en septiembre de 2001 ocurrió el ataque a las torres gemelas en Estados Unidos, situación que generó medidas defensivas al comercio internacional y la agudización de las acciones antiterroristas —incluido el ataque norteamericano a Irak—, que generaron un ambiente de inestabilidad. La economía mundial se recuperó en los años siguientes y la inflación se mantuvo por debajo del 6%, luego del sobresalto en el año 2000. El comercio mundial y los flujos de inversión se recuperaron desde mediados del 2002, —y la demanda de crudo también— lo que apoyó mejores niveles en los precios del crudo, que duplicaron su nivel respecto al sexenio previo (véase anexo 1).

México resintió los efectos del cierre de fronteras estadounidense, para recuperarse entre 2004-2006, en un entorno de menores presiones inflacionarias, estabilidad en el tipo de cambio y un déficit en cuenta corriente que tendió a la baja al igual que la deuda externa como proporción del PIB. El repunte en los ingresos petroleros, en las remesas del exterior y en la actividad turística y de comercio exterior, se complementó con la llegada de inversión extranjera directa. La política energética continuó dando prioridad al sector petrolero a través del rol de Pemex, aunque se plantearon algunos lineamientos relativos al desarrollo sustentable (véase tabla 3).

El Gobierno afrontó mejores condiciones para alentar el crecimiento en la industria petrolera, no obstante, optó por apoyarse en el financiamiento bajo el esquema de los Pidiregas, que profundizó el apalancamiento de la petrolera estatal. Esos proyectos fueron enfocados al impulso de la produc-

ción de petróleo y gas natural, pues, además de continuar invirtiéndose en Cantarell, Burgos y Delta del Grijalva, se emprendieron otros de explotación entre los que destacaron Ku-Maloop-Zaap (KMZ), Chuc y el Proyecto Estratégico de Gas (PEG), así como el inicio de la reconfiguración de la refinería de Minatitlán e inversiones exploratorias en aguas profundas. El resto de las actividades permanecieron con limitado apoyo, en un entorno de crecientes traspasos de recursos financieros al Gobierno por parte de Pemex. Además, se preservaban los vicios de años previos a pesar de la nueva administración de un partido de oposición.

Tabla 3. *Planeación nacional y la industria petrolera, 2000-2006*

<i>Estrategias</i>	<i>Premisas ligadas</i>	<i>Efectos en la industria petrolera</i>
<b>Objetivo: Se asigna al sector energético una posición estratégica para impulsar el desarrollo económico, equitativo y sustentable</b>		
Política de gestión sectorial. Participación más amplia de los sectores social y privado.	Soberanía del Estado sobre los recursos energéticos.	<i>Pemex</i> Traspaso de recursos al gobierno y creciente apalancamiento.
Nuevo programa integral de desarrollo sustentable de los recursos energéticos nacionales y un impulso a la posición de México en los mercados internacionales.	Respaldo a una mayor participación del sector privado en actividades de la industria petrolera.	Pérdida de la inherencia operativa y continuación del deterioro de infraestructura.
Impulso a las políticas de ahorro de energía y aprovechamiento de energía renovable.	Apropiación de la renta petrolera base de apoyo al fortalecimiento del ahorro nacional. Se preserva el enfoque de la política económica hacia el comercio exterior e impulso a la inversión extranjera directa.	Concentración en nuevos proyectos de explotación ante el agotamiento de Cantarell. Gobierno corporativo débil y burocracia creciente, en ocasiones sin experiencia en la industria. Prácticas de corrupción y falta de transparencia.
		<i>Empresas privadas</i> Colaboración en proyectos para Pemex, incluidos contratos de servicios múltiples.

Fuente: elaboración propia con datos del Poder Ejecutivo Federal (2002).

Aunque el nivel de reservas probadas continuó disminuyendo, en parte por el nuevo esquema de contabilización derivado de los compromisos de deuda contraídos, la producción de petróleo continuó elevándose hasta alcanzar su máximo histórico en 2004, para iniciar su proceso de declinación que ha llegado hasta 2019. La refinación comenzó a mostrar signos de debilitamiento, pues se procesó un menor volumen de crudo que en el sexenio previo. Situación similar aconteció con la producción de gas natural, que declinó. La petroquímica continuó en franco proceso de deterioro y al igual que en las administraciones anteriores se dio prioridad a mantener un abasto apropiado al aparato productivo. No obstante, en ese sexenio, se fortale-

cieron los ingresos por exportación de crudo —al doble que el previo—, y con ello se fortalecieron los ingresos públicos, empero, no se capitalizaron tales ventajas en el apoyo de Pemex, ni en beneficios para la industria petrolera, en general.

## Sexenio 2006-2012

La economía global mostró un comportamiento favorable que se prolongaba del ciclo de crecimiento iniciado en 2003. Pero, la crisis financiera de 2008 afectó primordialmente a las naciones industrializadas, en especial, a Estados Unidos y a Europa y, por ende, al crecimiento económico global. Se generaron tensiones en el Medio Oriente con la denominada primavera árabe, así como entre Rusia y las naciones occidentales que culminaron en la crisis de Ucrania y la anexión de Crimea a la Federación Rusa. Se detonaron problemas financieros en instituciones financieras y en algunas naciones (Irlanda, Grecia y Portugal y Chipre). Durante esa década se agudizaron las presiones en pro del medio ambiente; particularmente, se planteó la problemática del calentamiento global, que culminó con el Acuerdo de París y su pretensión de abatir las emisiones de bióxido de carbono.

El mercado petrolero global se vio favorecido por la dinámica de la recuperación mundial, en particular, en Asia Pacífico, y por las presiones por la falta de capacidad de producción, lo que detonó en un aumento en el precio del petróleo crudo hasta niveles cercanos a 150 dpb a mediados del 2008. El estallamiento de la crisis originó temores de recesión, y, por ende, una disminución en los precios del crudo hasta niveles cercanos a los 30 dpb a principios del 2009. En paralelo, se consolidaba la mayor actividad en la explotación del crudo no convencional, tanto en los campos de lutitas como en los de bitumen, así como en algunos proyectos en aguas profundas. Uno de los principales actores fue Estados Unidos que avanzó paulatinamente hacia su autosuficiencia. Por fortuna, la recuperación mundial se dio de manera inmediata en los tres años siguientes; la inflación continuó disminuyendo, lo que llevó a políticas monetarias de tasas de interés bajas en las naciones desarrolladas, pero a un menor dinamismo en el crecimiento del comercio mundial.

La economía mexicana se fue desacelerando después del 2006, hasta ser impactada por la crisis internacional del 2008, cuando decreció en 6.1%, para recuperarse en los tres años siguientes. Se registraron presiones inflacionarias en ese 2008, impulsadas en parte por la devaluación del peso, pero se controlaron pronto. Ello favoreció una tendencia a la baja en las tasas de interés y a la estabilidad en el tipo de cambio hacia la conclusión del sexenio. Se preservó el bajo déficit en cuenta corriente ante el dinamismo en las exportaciones, remesas y el turismo. No obstante, la deuda externa se disparó, en parte por las favorables condiciones de liquidez internacional y las bajas tasas de interés.

En materia de política energética, se incorporó la necesidad de diversificar las fuentes de suministro de energía y la mitigación de las emisiones de los gases efecto invernadero. La política petrolera se preservó en lo fundamental respecto al sexenio previo (véase tabla 4), pero se gestaron fuertes presiones para abrir en 2008 aún más las actividades a la iniciativa privada, lo cual no se aprobó. Únicamente le fueron ratificadas a Pemex mayores ventajas fiscales, adecuaciones a las reglas de ventas de primera mano, modificaciones a los lineamientos de su gobierno corporativo, mejores condiciones para el manejo de su deuda, de flexibilidad presupuestaria y obligaciones para impulsar la industria de los fertilizantes, así como un marco de referencia para el tratamiento de los denominados yacimientos transfronterizos. Dicha regulación formó parte de una reforma energética de mayor alcance que, entre otras cosas, sentó las bases para el aprovechamiento de energías renovables, y la transición energética, amplió las atribuciones de la Secretaría de Energía (Sener), de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), y se constituyó la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).

En ese sexenio, los Pidiregas se mantuvieron apoyando los proyectos de Cantarell, KMZ, Burgos, PEG, J. Bermúdez y otros proyectos de explotación, y se profundizaron los trabajos de la reconfiguración de la refinería de Minatitlán, entre los más importantes. Destacaron el fallido intento de impulsar las operaciones en el proyecto Aceite Terciario del Golfo (ATG), que fue uno de los más relevantes en materia de explotación de hidrocarburos en el país, así como el impulso a la petroquímica a través del proyecto denominado Etileno XXI, que fue el precedente de uno de los episodios de corrupción vividos por la petrolera estatal (Suárez, 2020).

Tabla 4. *Planeación nacional y la industria petrolera, 2006-2012*

<i>Estrategias</i>	<i>Premisas ligadas</i>	<i>Efectos en la industria petrolera</i>
<i>Objetivo: Promover el desarrollo integral y sustentable del país</i>		
Garantizar la seguridad energética del país en materia de hidrocarburos.	Soberanía del Estado sobre los recursos energéticos.	<i>Pemex</i> Traspaso de recursos al Gobierno y se preserva su apalancamiento.
Fomentar la operación del sector hidrocarburos bajo estándares internacionales de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.	Se continúa con el impulso a una mayor participación del sector privado en actividades de la industria petrolera e intento de reformas hacia la apertura.	Continúa la pérdida de su inherencia operativa, deterioro de infraestructura, particularmente en refinación y petroquímica.
Elevar la exploración, producción y transformación de hidrocarburos de manera sustentable.	Apropiación de la renta petrolera base de apoyo del gasto público.	Concentración en proyectos de explotación en aguas someras y cuencas del Sureste. Apuesta pérdida en exploración en aguas profundas y en campos de gas seco.
Equilibrar el portafolio de fuentes primarias de energía.	Se preserva el enfoque de la política económica hacia el comercio exterior e impulso a la inversión extranjera directa.	Gobierno corporativo débil y burocracia creciente, en ocasiones sin experiencia en la industria.
Promover el uso y producción eficientes de la energía.		Prácticas de corrupción y falta de transparencia.
Fomentar el aprovechamiento de fuentes renovables de energía y biocombustibles técnica, económica, ambiental y socialmente viables.		Dependencia tecnológica del exterior se preserva.
Mitigar el incremento en las emisiones de gases efecto invernadero (GEI).		<i>Empresas privadas</i> Colaboración en proyectos para Pemex, incluidos contratos de servicios integrales.

Fuente: elaboración propia con datos del Poder Ejecutivo Federal (2007).

Durante ese sexenio, los resultados obtenidos por Pemex fueron: la consistente caída de las reservas de hidrocarburos; una disminución en la producción sexenal de petróleo del 17.8%, que contrastó con el aumento en la de gas natural, fundamentalmente, por la mayor extracción lograda de gas asociado en aguas someras y en la Cuenca de Burgos del gas no asociado. Aunque se logró un ligero crecimiento en la capacidad de refinación, el volumen de crudo procesado continuó disminuyendo por efecto de la menor utilización de la capacidad productiva; la petroquímica siguió su trayectoria de deterioro, y aunque se privilegió el abasto del mercado interno, se aceleró el problema del robo de combustibles (Pérez, 2017). En contraste, los ingresos por ventas petroleras al exterior se vieron impulsadas, lo que originó ingresos históricos por más de 271 000 millones de dólares en ese periodo, las cuales contrastaron el dinamismo de las compras al exterior de derivados que también fueron elevándose, entre otros factores, por el crecimiento en el consumo de derivados del petróleo en el mercado interno.

## Sexenio 2012-2018

Después del año 2012, la actividad económica global preservó su crecimiento hasta 2018 a tasas ligeramente superiores del 3.5% en promedio anual, con niveles de inflación más reducidos que los años anteriores y con la conservación de la política de tasas de interés bajas, pero con un menor dinamismo en el volumen de comercio mundial. Hacia finales de 2014, la sobre oferta de crudo originó la baja en sus precios de niveles de alrededor de los 100 dpb a 30 dpb, lo que propició una reacción por parte de los productores con la iniciativa de la OPEP y otras naciones como Rusia y el propio México. Ello se combinó con la paulatina pérdida de producción de Irán, Libia y Venezuela. Así, los precios del crudo se recuperaron hasta cerca de 60 dpb entre 2017 y 2018.

En tanto, el desempeño del PIB nacional fue de recuperación en los primeros tres años, siendo 2015 el de mayor dinamismo con una variación de 3.3%, para luego reducirse a 2.4% en promedio, en los últimos tres años del sexenio. La inflación prácticamente se mantuvo en el mismo nivel del sexenio precedente (4.2% anual en promedio), a pesar de la devaluación del peso frente a las principales divisas. Se redujo el desempleo y se recuperó ligeramente el poder adquisitivo de los salarios mínimos, no obstante, se aumentó el déficit en cuenta corriente, en parte por el repunte de las compras al exterior y por la disminución en la captación de divisas por ventas de crudo. A su vez, los menores ingresos fiscales petroleros y los requerimientos del gasto público propiciaron un mayor endeudamiento del sector público. Derivado de lo anterior, el saldo de la deuda externa también se elevó al pasar de 28.8% al 36.5% del PIB.

En materia energética, se planeó favorecer el abasto de energía a través de la construcción y modernización de la infraestructura y de la actualización del marco legal institucional (véase tabla 5). El cambio más relevante desde 1938 ocurrió en diciembre de 2013, con la promulgación de la Reforma Energética, que establece las bases de la apertura total de la industria petrolera.

Tabla 5. *Planeación nacional y la industria petrolera, 2012-2018*

<i>Estrategias</i>	<i>Premisas ligadas</i>	<i>Efectos en la industria petrolera</i>
<i>Objetivo: Llevar a México a su máximo potencial en un sentido amplio</i>		
Optimizar la capacidad productiva y de transformación de hidrocarburos, asegurando procesos eficientes y competitivos.	Soberanía del Estado sobre los recursos energéticos.	<i>Pemex</i> Traspaso de recursos al Gobierno y se agudiza su apalancamiento y falta de liquidez.
Desarrollar la infraestructura de transporte para fortalecer la seguridad en la provisión de energéticos.	Se consuma la liberalización de las reformas para la apertura total del sector.	Continúa la pérdida de su inherencia operativa, deterioro de infraestructura, particularmente en refinación y petroquímica. Cede proyectos con potencial en E&P y parte de su infraestructura de transporte de gas natural al Estado.
Incrementar la cobertura de usuarios de combustibles.	Apropiación de la renta petrolera base de apoyo del gasto público.	Concentración en proyectos de explotación en aguas someras y cuencas del Sureste.
Ampliar la utilización de fuentes de energías limpias y renovables, promoviendo la eficiencia energética y la responsabilidad social y ambiental.	Se preserva el enfoque de la política económica hacia el comercio exterior e impulso a la inversión extranjera directa.	Apuesta pérdida en exploración en aguas profundas y en campos de gas seco.
Fortalecer la seguridad operativa, actividades de apoyo, conocimiento, capacitación, financiamiento y proveeduría.		Gobierno corporativo débil y burocracia creciente, prácticas de corrupción y falta de transparencia. La dependencia tecnológica del exterior se agudiza.
		<i>Empresas privadas</i> Oportunidad de participar en toda la cadena de valor de la IP, aunque sólo se centró en E&P de hidrocarburos, importación y distribución de gasolina y diésel y en transporte de gas natural.

Fuente: elaboración propia con datos del Poder Ejecutivo Federal (2013).

Así, se plantearon objetivos pretenciosos para relanzar el conjunto de las actividades de la cadena de valor de la IP, con el objeto de propiciar condiciones de mercado y generar impactos positivos a la economía nacional. Entre las presunciones más relevantes se ubicaron, además del efecto multiplicador sobre la actividad productiva, el incrementar la producción de petróleo y gas y la reducción de las importaciones, modernizar y fortalecer a Pemex con un enfoque comercial, atraer IED, mejorar la administración de los ingresos petroleros, así como elevar la penetración de las energías limpias y la disminución de las emisiones contaminantes. Las modificaciones legales, además de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consolidaron en septiembre de 2014 con la publicación de las modificaciones a las leyes secundarias, nueve de las cuales fueron de nueva creación (véase tabla 6). El objetivo es adecuar el marco legal a las nuevas condiciones de operación del mercado de la IP.



Tabla 6. *Principales modificaciones legales derivadas de la Reforma Energética de 2013 en la industria petrolera*

<i>Leyes</i>	<i>Principales lineamientos de gestión por lograr</i>
Ley de Hidrocarburos	Promover la inversión privada en exploración y producción mediante asignaciones para Pemex, y cuatro tipos de contrato para el propio Pemex y privados: licencias, de utilidad o producción compartida y de servicios.
Ley de Inversión Extranjera	
Ley de Asociaciones Público-Privadas	
Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos	
Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	Definir la forma de apropiación y administración de la renta petrolera mediante el régimen fiscal para la extracción de hidrocarburos y los impuestos y derechos aplicables.
Ley Federal de Derechos	
Ley de Coordinación Fiscal	Establecimiento de la autonomía de gestión, técnica y presupuestaria a Pemex, cuyo objeto se orientó a crear valor económico y maximizar los ingresos del Estado.
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	
Ley General de Deuda Pública	Se establecen las bases, reglas e instrumentos de operación de la industria petrolera.
Ley de Petróleos Mexicanos	
Ley de Entidades Paraestatales	Promover las reglas de competencia y acceso libre a la infraestructura de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos.
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados	Asignar atribuciones a la Sener, los entes reguladores (CNH, CRE), la SHCP, la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección Ambiental (ASEA), Centro Nacional de Gas (Cenagas) y resto de participantes.
Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética	
Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos	Lineamientos para gestionar el contenido nacional en la oferta de servicios a la industria petrolera.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	
Otras (Ley de Aguas Nacionales, Ley Minera)	

Fuente: elaboración propia.

En tanto, para Pemex, se buscaba propiciar su enfoque comercial y de negocio al denominarla empresa productiva del Estado. El planteamiento inicial se dirigió a fortificar su crecimiento mediante la incorporación de nuevas reservas y de adicional producción, así como el fortalecimiento de la petroquímica. Adicionalmente, se buscó fortalecer su gobierno corporativo, eficiencia y modernización, así como mejorar su desempeño ambiental, la sustentabilidad del negocio y la vinculación social (Pemex, 2013). La estrategia que en principio parecía ambiciosa tuvo que ajustarse, en virtud de las bajas en los precios internacionales del crudo de exportación durante el segundo semestre de 2014. Además de reducirse al gasto de inversión, se profundizaron las acciones para reducir costos. Se dio prioridad a la búsqueda de alianzas y asociaciones, y con ello un entorno de pleno apoyo al impulso a la inversión privada, aún a costa de reducir la influencia de la petrolera estatal en el mercado. Los proyectos apoyados fueron KMZ, Tsimin-Xux, Chuc, Calidad de Combustibles, Crudo Ligero y en menor medida Cantarell, que enfrentó un proceso de rápida pérdida de presión.

Hasta fines de 2018, las reformas legales en la IP mostraban avances en su instrumentación. Se habían organizado tres rondas de licitación, que implicaron la adjudicación de 104 contratos de E&P de hidrocarburos (73 bajo el esquema de licencia y 31 contratos de producción compartida), cinco migraciones y tres asociaciones en las que participa la petrolera estatal, así como la asignación a Pemex de 12 906.42 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (MMbpce), y recursos prospectivos por 14 126 MMbpce; así como la liberalización de los precios, y otorgaron permisos de importación de gasolina y diésel. Se alentó la participación de compañías privadas en la explotación de hidrocarburos, en el almacenamiento, transporte y distribución de derivados ligeros del petróleo. Se modificaron las reglas para la tributación en E&P, más gravosa para la petrolera estatal que para las empresas privadas, la cual contenía un régimen diferencial para el tipo de campo. Hasta ese año se habían captado recursos de inversión estimados —sobre todo en explotación de hidrocarburos, almacenamiento, transporte y distribución de petrolíferos— por 2618 millones de dólares (Sánchez, 2019). No obstante, las reservas probadas disminuyeron; la producción de hidrocarburos continuó cayendo con una contribución marginal de las compañías particulares; la misma tendencia sucedió en la elaboración de productos refinados, en donde las empresas privadas sólo contribuyeron de manera aislada en apoyo a las operaciones, y Pemex dejó de invertir en mantenimiento e infraestructura, por lo que la capacidad de utilización de las refinerías se redujo a menos de la mitad, lo que agudizó la dependencia del exterior de gasolina, diésel, gas natural y petroquímicos; no se mejoró la petroquímica, que siguió disminuyendo su volumen de producción. Además, no se generaron ahorros a través del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED), que se constituyó con el objeto de captar parte de la renta petrolera por parte del Estado, y se profundizó el deterioro financiero de Pemex.

En 2014, la deuda Pidiregas y faltantes millonarios en los fondos de Pemex se convirtieron en deuda pública, y ante la caída en el precio del crudo de exportación, se ajustaron las inversiones a la baja, quitando el apoyo a proyectos como el de Burgos, ATG y otros que se habían impulsado desde el sexenio previo. El nivel de endeudamiento financiero de la petrolera estatal se aceleró, a pesar de las capitalizaciones realizadas, lo que agu-

dizó sus problemas de apalancamiento, menor liquidez y nula rentabilidad. En suma, el balance de los resultados logrados fue poco positivo, en términos de lo planeado.

## La política petrolera en el Gobierno actual

La pandemia del COVID-19, que se agudizó desde los primeros meses del 2020, impactó severamente el desempeño de la economía global, que decreció 3.5%. Las medidas de confinamiento, las oleadas de infecciones y mortalidad en una buena parte de las naciones originaron el paro de la actividad económica, particularmente, en el sector servicio como el turismo, comercio y entretenimiento. Europa, Norteamérica y América Latina fueron las regiones más afectadas hasta 2020. En las dos primeras regiones, se aplicaron medidas de apoyo fiscal e inyecciones de recursos financieros, que fueron soportados por inflación y tasas de interés bajas. El volumen del comercio exterior cayó en más de 8% en ese 2020, profundizando la tendencia bajista que mostraba desde el año previo, en parte, por la desaceleración de la actividad económica de China, Alemania, la India, entre otras.

Se estima que la recuperación de la economía mundial se inicie durante el 2021, sobre todo, con la masificación de la vacunación en las naciones desarrolladas, la paulatina normalización de las actividades y la recuperación de China, lo que podría llevar a un crecimiento de 6% en ese año y de 4.4% en el 2022 (FMI, 2021). No obstante, las presiones inflacionarias y potenciales aumentos en las tasas de interés podrían neutralizar dicho desempeño, así como la preservación de las tensiones entre China, Rusia y Estados Unidos.

El mercado petrolero fue uno de los más afectados en 2020, pues la demanda se cayó y con ello se originó una baja en el precio del crudo hasta niveles negativos. Las actividades petroleras con costos de producción menos competitivos enfrentaron problemas de rentabilidad, como la explotación de petróleo en campos no convencionales y en aguas profundas. Así, la producción petrolera global se redujo, alentada por el acuerdo de los productores, entre los que destacó la Organización de Países Productor-

res de Petróleo y un grupo de diez naciones productoras liderado por Rusia, entre los que participa México, denominado (OPEP+). Ello, a su vez, contuvo las nuevas inversiones y obligó a diferir otras, al tiempo que se impulsaron las relacionadas con las fuentes limpias (IEA, 2021). En el mediano plazo el nivel de producción de petróleo dependerá de la recuperación económica, pero sobre todo de la posibilidad de incorporar la capacidad ociosa disponible.

La actividad económica en México, que no creció en 2019, profundizó su caída en 2020, debido a los efectos adversos originados por la pandemia ante las medidas de paro o contención; se registró baja inflación, que ha mostrado presiones alcistas en los primeros meses del 2021; recuperación de los salarios mínimos en términos reales; tasas de interés a la baja como medida de flexibilización monetaria; la instrumentación de una política fiscal, enfocada a mantener la salud financiera del Gobierno y evitar aumentos en el endeudamiento público; dificultades para llevar a cabo el intercambio comercial con el exterior, particularmente en el intercambio de mercancías y turismo, que contrastaron con la llegada de remesas del exterior; complicaciones para mantener el ritmo de captación de IED y una volatilidad en el tipo de cambio.

A partir de 2019, el eje de la política en el sector energía en México se ha fundamentado en reducir la dependencia energética del exterior y en retomar el rol preponderante en el mercado, mediante el fortalecimiento de las empresas productivas del Estado (véase tabla 7). Para dar legitimidad a tal política, el Gobierno aprobó modificaciones a la Ley de Hidrocarburos en mayo del 2021, consistentes en facultar a la Sener y a la CRE para condicionar y revocar permisos para operar hidrocarburos; para otorgar preferencia a la petrolera estatal en la adjudicación de yacimientos en las áreas en las que desee operar, y planteó la modificación de varias leyes secundarias para combatir la corrupción. Estas acciones fueron rechazadas e impugnadas por los empresarios, quienes esperan la declaración de inconstitucionalidad por parte del Poder Judicial de la Federación.

Un elemento controversial en la política petrolera actual es la prioridad otorgada al desarrollo de los hidrocarburos, particularmente, por las complicaciones para que el país cumpla con sus compromisos internacionales, en materia de cambio climático y calentamiento global.

Tabla 7. *Planeación nacional y la industria petrolera, 2018-2021*

<i>Estrategias</i>	<i>Premisas ligadas</i>	<i>Estrategias Pemex</i>
<b>Objetivo: Alcanzar y mantener la autosuficiencia energética sostenible para satisfacer la demanda energética de la población con producción nacional</b>		
Alcanzar y mantener la autosuficiencia energética sostenible para satisfacer la demanda energética de la población con producción nacional.	Soberanía del Estado sobre los recursos energéticos. El que la política petrolera del actual Gobierno conviva con las acciones del sector privado a fin de generar un ambiente de confianza a la inversión.	Fortalecimiento financiero, operativo y comercial. Desarrollo acelerado de nuevos campos y CSIEE. Rescate de las refinerías y creación de una nueva.
Fortalecer a las empresas productivas del Estado como garantes de la seguridad y soberanía energética, y palanca del desarrollo nacional, para detonar un efecto multiplicador en el sector privado.	Apropiación de la renta petrolera para apoyo de las finanzas públicas. Se preserva el enfoque de la política económica hacia el comercio exterior e impulso a la inversión extranjera directa.	Inversiones para mejora calidad de combustibles. Proyectos de transporte Peninsular, Tolteca y Transistmico. Alinear las actividades corporativas y administrativas a las necesidades de la cadena de valor.
Organizar las capacidades científicas, tecnológicas e industriales que sean necesarias para la transición energética.		

Fuente: elaboración propia con datos del Poder Ejecutivo Federal (2020).

Se ha preservado el apoyo gubernamental a las empresas privadas que ganaron bloques en los procesos licitatorios para llevar a cabo sus planes de exploración y de explotación. Al cierre del 2020, de los 111 contratos vigentes, 68 estaban en etapa de exploración, 18 de evaluación y 25 de desarrollo (Amexhi, 2021). No obstante, representantes de la iniciativa privada han manifestado ciertas inconformidades porque no se han abierto nuevas rondas licitatorias. Se tienen identificadas 172 áreas remanentes para la distribución de bloques para E&P, 113 costa afuera y 59 en zonas terrestres de recursos convencionales, que el Estado podría asignar o licitar para elevar la producción nacional de hidrocarburos y acceder a una mayor renta petrolera.

En tanto, en Petróleos Mexicanos, la estrategia gubernamental entre 2019 y 2021 se ha concentrado en promover las inversiones de exploración y explotación en aguas someras y en tierra, de manera particular en KMZ, Ek-Balan, Chuc, Yaxché y en otros campos petroleros nuevos. El objetivo ha sido revertir la caída del volumen de reservas de hidrocarburos y de la producción de petróleo; en el caso del gas natural no se ha conseguido. Un cambio notable respecto a la política petrolera desde los ochenta ha sido el relanzamiento de las actividades de la refinación, tanto recuperando las

pérdidas de capacidad, mediante la actualización de algunas plantas e incorporación de otras, y la construcción de una nueva refinería denominada Dos Bocas en Paraíso Tabasco (véase tabla 8). Estas acciones han permitido elevar ligeramente el volumen de crudo procesado en 2020, sin embargo, los problemas presupuestales han limitado un mayor apoyo a la recuperación de la infraestructura de refinación (Pemex, 2020). La capacidad de procesamiento de gas continuó subutilizada, ante el desempeño de la explotación del gas natural, debido a su menor producción nacional. La petroquímica en Pemex no ha detenido la caída en el nivel de producción, y ante los problemas financieros es probable que se preserve tal tendencia. Las actividades de transporte y distribución han continuado con complicaciones,

Tabla 8. *Política nacional y la industria petrolera, 2019-2021*

<i>Actividad</i>	<i>Política petrolera en México</i>
<i>Exploración y Explotación de hidrocarburos</i>	Asignación de áreas contractuales a Pemex y suspensión de las rondas petroleras. Asegurar el aumento de las reservas de las cuencas de hidrocarburos convencionales del sureste, del norte y aguas someras. Explotación de nuevos yacimientos con perspectiva rentable y en los que se cuenta con infraestructura. Acelerar los procesos de recuperación mejorada en campos maduros, con reservas 2P, mejorando la administración de yacimientos. Desarrollo de campos de gas, aunque su rentabilidad sea inferior a la de sus similares en EUA. Utilizar la capacidad instalada de procesamiento e importar gas natural húmedo para complementar la oferta nacional.
<i>Refinación</i>	Fortalecer la capacidad productiva en petrolíferos, adicionando capacidad, rehabilitando y actualizándola.
<i>Petroquímica</i>	Con el gas natural disponible se pretende apuntalar la producción de etileno y derivados. Apuntalar la infraestructura para la producción de etano y derivados, aromáticos y fertilizantes.
<i>Almacenamiento y distribución gas natural</i>	Fortalecer la cadena de suministro y distribución para el tratamiento, transporte, almacenamiento y despacho de hidrocarburos. Asegurar la rectoría del Estado en el mercado de derivados para promover la seguridad energética.
<i>Almacenamiento y distribución refinados</i>	Apoyo para eliminar la regulación asimétrica aplicada a Pemex y alentar la competitividad de la petrolera estatal a fin de continuar perdiendo mercado, así como el combate al robo ilícito de combustible.
<i>Régimen fiscal</i>	Mantiene el aplicable a las empresas privadas. Aligerar la carga fiscal para Pemex.
<i>Política de desarrollo tecnológico</i>	Fomentar el desarrollo de investigación de frontera, tecnología e innovación en articulación con Pemex y la CFE, mediante el uso más eficiente de los combustibles fósiles, y una mayor participación de las fuentes renovables dentro de la matriz energética.

Fuente: Conacyt (2020) y Pemex (2021).

para operar la capacidad, y enfrentan la mayor participación de empresas privadas. El volumen de crudo de exportación se redujo ligeramente por efecto del aumento en el procesamiento interno, en un entorno de precios bajos, particularmente, durante 2020. Como contraste, la balanza comercial de productos petrolíferos de Pemex se tornó superavitaria durante ese 2020, por efecto de las menores compras de gasolina y diésel, pero ante el proceso de recuperación económica tal tendencia podría revertirse, sobre todo, si permanece sin recuperarse la capacidad productiva de refinación.

Ante la complicada situación financiera de Pemex, el gobierno instrumentó la apoyó mediante capitalizaciones por 122.1 y 46.2 miles de millones de pesos en 2019 y 2020; la reducción de la tasa del derecho por la utilidad compartida (DUC) de 65%, en 2019, a 58% y 54% en los dos siguientes años, y la instrumentación de estímulos fiscales al pago del DUC. Durante 2021, se estableció un nuevo Plan de Negocios, en donde se realizaron ajustes a las estrategias planeadas previamente ante el nuevo escenario. Entre las medidas más relevantes se enfatizó incentivar los esquemas de negocios con terceros para la ejecución de proyectos de la cadena de valor, para atraer inversión e impulsar el desarrollo de infraestructura. Entre estos destacan cambios a los convenios modificadorios de los contratos integrales de exploración y producción (CIEP) y los contratos de obra pública financiada (COPF), a contratos de servicios integrales de exploración y extracción (CSIEE). Además, se le da relevancia al desarrollo de cuencas para ampliar el volumen de reservas, se preserva la política de alcanzar la autosuficiencia en gasolina y diésel, y el fortalecimiento de la producción de fertilizantes.

Los resultados obtenidos en la industria petrolera nacional han sido poco significativos entre 2019 y 2020, sobre todo, por las complicaciones derivadas de la pandemia y los problemas financieros acumulados por la petrolera estatal. Así, se ha logrado detener la caída en el volumen de reservas totales de hidrocarburos y de las probadas. Se revirtió la tendencia a la baja en el número de pozos de desarrollo, pero no la de los pozos en exploración; se ha logrado una mayor participación de jugadores en la importación, almacenamiento y distribución de gasolinas y diésel; de manera particular, se ha elevado el número de estaciones de servicio y la variedad de marcas, así como una relativa “competencia” en el precio de esos derivados (las estaciones de servicio privadas representaron 42% de las 12 848 totales

a mediados del 2021 [Ordaz, 2021]); continuó una mayor participación de compañías particulares en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, y se cuenta con un mayor número de negocios enfocados a las actividades de la industria. La petrolera estatal ha instrumentado una política de bajo endeudamiento y contribuido con un monto más reducido de impuestos, debido a que obtuvo menores ingresos que los años precedentes, lo que se tradujo en adicionales pérdida y s, como consecuencia, en presiones sobre su liquidez y en especial sobre su nivel de apalancamiento que continuó elevándose, por lo que su situación financiera continuó siendo complicada (véase anexo 2).

## Lecciones de la política petrolera en México

Desde los últimos años de los ochenta, México ha adoptado una política económica que ha alentado la menor participación del Estado en la actividad económica y ha impulsado la liberalización de los mercados, ello en el marco de las políticas de tipo neoliberal promovidas por el Consenso de Washington.

La política petrolera no pudo alinearse totalmente a tales lineamientos, por lo que sólo dio paso a la incorporación de las empresas privadas en algunas actividades aisladas de la cadena de valor de la industria hasta su apertura total con la Reforma Energética de diciembre de 2013.

Se pueden identificar un conjunto de factores que incidieron en la conformación actual de la industria petrolera y que limitaron su apertura total desde finales de los ochenta como aconteció con la telefonía, el sistema bancario y el ferrocarrilero, entre otras actividades, entre las que destacaron:

- A nivel internacional, las condiciones de la oferta del petróleo crudo y las etapas de bajos precios (1998-1999; 2008; 2014-2016), representaron un factor relevante que incidió sobre la disponibilidad de divisas e ingresos públicos, y se tradujo en ajustes en el gasto público y de inversión de Pemex.
- La necesidad de los gobiernos en turno de concentrarse en atender los retos coyunturales, derivados de las crisis económicas enfrenta-



das (1994-1995; 2001; 2008-2009), en donde se buscó neutralizar los desequilibrios con políticas públicas de contención, que además se combinaban con la elevada carga fiscal aplicada a Pemex como apoyo a las finanzas públicas.

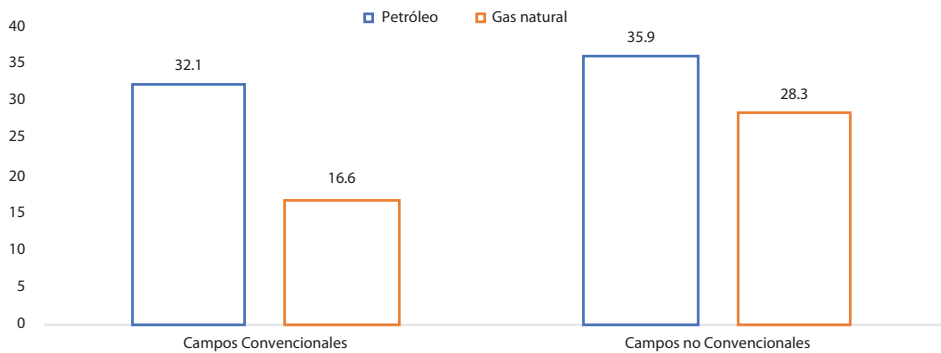
- La contrastante posición política de grupos en pro de un nacionalismo que ha enarbolado la noción de una presencia fuerte del Estado en la industria petrolera, que se contrapuso a los intentos de gobiernos y grupos de interés que impulsaron medidas de liberalización de los mercados. Tales acciones lograron su objetivo con la Reforma Energética de 2013, pero los resultados alcanzados no estuvieron en línea con los objetivos planeados.
- Las acciones gubernamentales para propiciar una transición energética en el país, motivados por compromisos internacionales y por grupos nacionales proambientalistas, implicaron el redistribuir los recursos presupuestales hacia otras actividades no ligadas con la industria petrolera.
- La política gubernamental de incentivar la participación de empresas privadas en la IP, particularmente en áreas con márgenes de ganancia favorable y mercados cautivos, como son el transporte y distribución de gas natural, diésel y gasolinas.
- En el caso de Pemex, la política petrolera toleró su ineficiencia operativa, al limitar el mantenimiento de sus instalaciones y el impulso de nueva infraestructura y la baja productividad laboral. A nivel gerencial, se adoptaron medidas no óptimas en el que existían prácticas de corrupción, falta de transparencia y prácticas de burocracia. Lo anterior originó proyectos fallidos, cancelados o diferidos, tales como la explotación de aguas profundas, el proyecto ATG, las reconfiguraciones de las refinerías, el proyecto Etileno XXI, los contratos de servicios múltiples (Rodríguez, 2019) y algunos realizados en campos no convencionales. Lo más crítico fue la situación financiera de la empresa, caracterizada por problemas de liquidez, endeudamiento y nula rentabilidad.
- La limitada capacidad tecnológica desarrollada en el país, tanto por Pemex como por el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) y otras instituciones que originó una creciente dependencia de empresas de

servicio, sobre todo de origen internacional. Además, se perdió parte del capital intelectual que en los años ochenta y noventa se constituyó, principalmente, en el IMP (Romo y Ortiz, 2018).

A finales de 2018, el nuevo Gobierno impulsó un cambio en la política energética —y petrolera—. Aunque se detuvo la caída en algunas actividades, en general, los resultados obtenidos en la industria petrolera han sido poco alentadores, con el agravante de que la iniciativa privada sólo se ha enfocado a los negocios de inmediata rentabilidad, particularmente, en la comercialización, transporte y distribución de gasolina y diésel, y ha mantenido un perfil mesurado en la exploración y producción de hidrocarburos.

Sin embargo, se considera que existen áreas de oportunidad para dar impulso a la industria petrolera nacional. Una de éstas implica acelerar los procesos de complementación de las capacidades de Pemex, con los esquemas de negocio con apoyo de terceros a lo largo de la cadena de valor. Así, se pueden instrumentar acciones para licitar adicionales bloques con potencial de reservas prospectivas de hidrocarburos (véase figura 1), y alentar la participación de empresas privadas en aguas profundas del Golfo de México, en los campos de lutitas y algunos campos maduros con potencial.

Figura 1. Reservas prospectivas de hidrocarburos en México, 2020



Fuente: CNH, 2021.

El impulso en la explotación del gas natural conllevaría el aprovechar la capacidad de procesamiento de Pemex que está parcialmente utilizada. Al tiempo que detonaría mayores oportunidades para relanzar la petroquí-

mica a través del esquema de negocio público o privado, que aprovechen el potencial de demanda esperado, derivado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (T-MEC). Lo anterior y la necesidad de robustecer la capacidad de suministro nacional de combustibles, mediante el aumento de la infraestructura de almacenamiento y de transporte, pueden ser áreas de oportunidad de negocio de participación de empresarios privados. Estas medidas adicionadas al impulso derivado de las inversiones en refinación —y las necesarias para reducir su capacidad productiva ociosa— y a la demanda de que la industria petrolera opere bajo los principios de sustentabilidad, e incorporando avances tecnológicos que promuevan su competitividad, pueden generar efectos multiplicadores en la economía nacional y en las áreas de oportunidad para la inversión de compañías particulares.

El éxito en la producción de hidrocarburos y la elaboración de derivados estará liderado por empresas con tecnologías que se especialicen en las nuevas oportunidades, el reto para el Gobierno nacional consiste en instrumentar una estrategia para alentar desarrollos tecnológicos propios, lo que permita beneficiarse de ello, bien aliándose o adquiriendo la tecnología (Mitchell y Mitchell, 2014).

Del mismo modo, el Gobierno tiene el reto de revertir el deterioro que enfrenta Pemex. Ello, a través de su rescate financiero, de manera tal que neutralice las presiones de corto plazo que limitan su capacidad operativa y de inversión. Esto podría realizarse con adicionales inyecciones de capital a través de un programa de rescate, que implique la conversión de una parte de sus pasivos en deuda gubernamental, o mediante la colocación pública de parte de su capital accionario en la bolsa de valores. Los esquemas de reestructuración de la deuda a mayores plazos, reducción de las contribuciones fiscales o desinvertir en activos no productivos son medidas de apoyo que pueden generar efectivo, pero de manera temporal. Un complemento óptimo es el reto gubernamental de profundizar las acciones para mejorar la eficiencia, transparencia y buena gestión en la petrolera estatal, que propicien su rentabilidad con un enfoque de respeto social y ambiental, así como alentar su competitividad con el objeto de evitar adicionales pérdidas de penetración de mercado, y aumentar su presencia internacional. En el Plan de Negocios 2021-2025 (Pemex, 2021), se plasman cambios relevantes que pueden contribuir a sanear la situación de la petrolera estatal,

pero otro gran reto es el cumplimiento de sus metas que, en general, en los sexenios previos no se cumplieron de acuerdo con los lineamientos establecidos en su planeación institucional.

En suma, el perfil de la política petrolera tendría que reconsiderar su enfoque hacia uno de mayor pragmatismo, en donde la rectoría del Estado se preserve como condición fundamental para disminuir los fallos de mercado, pero se atiendan los problemas estructurales que limitan el desarrollo de la industria petrolera.

## Conclusiones

La industria petrolera puede representar una palanca de apoyo al desarrollo de las naciones. Un factor determinante para ello es el perfil de la política económica, pero de manera particular la petrolera, la cual enfrenta distintos retos derivados del entorno internacional y nacional en las esferas económicas, políticas, sociales y medioambientales.

En México, la tradición jurídica que establece la propiedad nacional del subsuelo es un elemento base para cimentar la política petrolera, que ha sido de apoyo fundamental al desarrollo nacional y que jugará un rol relevante en el futuro por la perspectiva de demanda de hidrocarburos. No obstante, en la actualidad representa una fuente de presión para las finanzas gubernamentales, dada la complicada situación financiera y operativa de Petróleos Mexicanos y la limitada contribución de las empresas privadas a lo largo de la cadena de valor de la industria.

Su falta de consistencia en el largo plazo, sus retos para cumplir las metas planteadas y sus limitaciones en el manejo para afrontar los riesgos de corto y mediano plazo han distinguido a la política petrolera en México. Corregir los problemas estructurales, acumulados en la industria petrolera, y el aprovechamiento de su potencial multiplicador sobre la economía representan un reto que requiere de un proceso largo y complejo que debe ser liderado por el Gobierno, pero que tenga como apoyo al resto de los agentes económicos.

Anexo 1. *Entorno económico internacional y nacional por sexenio*

<i>Variables/Sexenio</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2006</i>	<i>2006-2012</i>	<i>2012-2018</i>	<i>2018-2020</i>
<b><i>Entorno económico internacional</i></b>						
<i>PIB real mundial</i>	2.9%	3.7%	4.2%	3.6%	3.5%	-0.3%
<i>Inflación mundial</i>	29.3%	8.2%	4.0%	4.3%	3.2%	3.3%
<i>Vol. comercio mundial</i>	6.4%	8.1%	6.4%	3.9%	3.7%	-3.8%
<i>Crudo WTI (db)</i>	19.7	20.9	41.2	83.7	66.5	48.1
<b><i>Economía nacional</i></b>						
<i>PIB real</i>	3.9%	3.5%	2.1%	1.9%	2.4%	-4.2%
<i>INPC promedio</i>	15.9%	22.5%	4.4%	4.3%	4.2%	3.6%
<i>Tasa desempleo</i>	3.3%	4.3%	3.0%	4.4%	3.6%	4.5%
<i>Salario mínimo real promedio</i>	-41.8%	-32.2%	-6.0%	0.0%	6.6%	30.9%
<i>Devaluación fin periodo</i>	48.5%	180.2%	15.7%	20.8%	46.1%	11.8%
<i>Cetes 28 d</i>	24.1%	26.8%	8.0%	5.5%	4.7%	6.6%
<i>RFSP/PIB</i>	32.3%	36.8%	35.4%	34.9%	44.7%	48.2%
<i>Cuenta corriente/PIB</i>	-4.6%	-1.9%	-1.3%	-1.0%	-2.1%	1.1%
<i>Deuda externa/PIB</i>	34.5%	34.3%	21.1%	22.2%	35.3%	39.2%

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2021) y Banxico (2021).

Anexo 2. *Industria petrolera nacional y situación financiera de Pemex*

<i>Variables/Sexenio</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2006</i>	<i>2006-2012</i>	<i>2012-2018</i>	<i>2018-2020</i>
<b><i>Industria petrolera nacional</i></b>						
<i>Reservas de crudo (MMbpce)</i>	51,189	44,733	16,670	10,426	8,456	6,206
<i>Reservas de gas natural (MMbpce)</i>	n.d.	61,522	27,181	17,673	13,665	9,470
<i>Producción de crudo (Mbd)</i>	2,627	2,914	3,275	2,691	2,192	1,703
<i>Crudo procesado (Mbd)</i>	1,280	1,279	1,266	1,243	1,057	602
<i>Venta prod refinados (Mbd)</i>	1,438	1,588	1,718	1,801	1,651	1,214
<i>Gas natural vendido Pemex (MMpcd)</i>	1,111	1,729	2,564	3,216	3,033	1,034
<i>Producción de gas natural (MMpcd)</i>	3,607	4,447	4,698	6,668	5,227	3,749
<i>Capacidad de refinación (Mbd)</i>	1,547	1,529	1,543	1,590	1,657	1,640
<i>Núm. de empleados Pemex</i>	143,377	134,483	138,062	146,441	138,890	124,817
<i>Prod. hidrocarburos (Mbd)</i>	3,701	4,129	4,535	4,274	3,510	2,695
<i>Capacidad de refinación/prod. hidrocarburos</i>	42%	37%	34%	37%	48%	61%
<b><i>Información financiera de Pemex (mmd)</i></b>						
<i>Crecimiento del activo total</i>	-10.6%	84.0%	81.4%	27.8%	-28.0%	-8.2%
<i>Crecimiento del pasivo total</i>	-13.7%	179.7%	125.0%	50.6%	12.5%	4.5%
<i>Ventas internas</i>	12,160	20,379	40,916	56,113	51,206	34,037
<i>Exportaciones</i>	7,933	11,781	29,128	50,978	33,584	26,703
<i>Ventas totales</i>	20,511	32,887	70,219	104,181	85,509	61,100
<i>Utilidad antes impuestos</i>	11,597	19,567	39,744	49,434	14,089	9,745
<i>Impuestos</i>	10,693	19,724	42,338	59,294	31,747	13,774
<i>Utilidad neta</i>	904	-157	-2,595	-9,899	-17,616	-20,244
<i>Razón de circulante (veces)</i>	1.69	1.05	1.53	1.53	0.86	0.52
<i>Rotación de los activos (veces)</i>	0.83	0.71	0.64	0.74	0.76	0.83
<i>Apalancamiento (veces)</i>	0.31	0.58	0.92	1.03	1.49	2.11
<i>Impuestos/Ingresos totales</i>	53.1%	61.0%	60.5%	55.1%	34.4%	22.1%
<i>EBITA/Ingresos totales</i>	57.5%	61.3%	56.2%	46.4%	11.3%	19.3%

Notas: n. d. = no disponible; MMbpce = millones de barriles de petróleo crudo equivalente; Mbd = miles de barriles diarios; MMpcd = millones de pies cúbicos diarios; MMD = millones de dólares.  
Fuente: elaboración propia con datos de Pemex (2020).

## Bibliografía

- Aparicio, A. (2014). Historia económica mundial 1950-1990. *Economía Informa*, 2014(385), 70-83.
- Asociación Mexicana de Empresas de Hidrocarburos (Amexhi) (2021). *22 empresas participan en la producción nacional de petróleo y gas*. <https://www.amexhi.org/comunicados/22-empresas-participan-en-la-produccion-nacional-de-petroleo-y-gas/>
- Banco de México (Banxico). (2021). *Estadísticas*. <https://www.banxico.org.mx>
- Blázquez, J., Fuentes-Bracamontes, R., Bollino, C. y Nezamuddin, N. (2018). The Renewable Energy Policy Paradox. *Renewable and Sustainable Energy Review*, 82, 1-5.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). *Panorama de la gestión pública en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (Conacyt) (2020). *Programa institucional 2020-2024*. Conacyt.
- Cornish, G. y Vivoda, V. (2016). Myanmar's Extractive Industries: An Institutional and Regulatory Assessment. *The Extractive Industries and Society*, 1075-1083.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1984). *Programa Nacional de Energéticos 1984-1988*. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4683394&fecha=15/08/1984](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4683394&fecha=15/08/1984)
- (2017). *Ley de Planeación*. DOF.
- Dolfsma, W. (2011). Government Failure: Four Types. *Journal of Economics Issues*, 45(3), 593-604.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2021). *World Economic Outlook*. FMI.
- Giuseppe, A. y Modica, S. (2012). Government Size, the Role of Commitments. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 74(4), 533-546.
- Gómez, R. y Albarrán, J. (1989). El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y las relaciones de coordinación Federación-Estado. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (34-35), 13-24.
- Hartley, P. y Medlok, K. (2013). Changes in the Operational Efficiency of National Oil Companies. *The Energy Journal*, 34(2), 27-57.
- International Energy Agency (IEA) (2021). *Global Energy Review, 2021*. IEA.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021). *BIE*. <https://www.inegi.org.mx>
- Loyola, R. y Martínez, L. (1994). Petróleos Mexicanos: La búsqueda de un nuevo modelo empresarial. *Estudios Sociológicos*, 12(35), 287-317.
- Manaf, N., Mas'ud, Ishak y Saad. (2016). Towards Establishing a Scale for Assessing the Attractiveness of Petroleum Fiscal Regimes: Evidence from Malaysia. *Energy Policy*, 88, 253-261.
- Mitchell, J. y Mitchell, B. (2014). Structural Crisis in the Oil and Gas Industry. *Energy Policy*, 64, 36-42.
- Ordaz, Y. (6 de julio de 2021). Marca Pemex cede 11% del mercado de gasolineras en

- primer semestre. *ONEXPO Nacional*. [https://www.onexpo.com.mx/NOTICIAS/MARCA-PEMEX-CEDE-11-DEL-MERCADO-DE-GASOLINERAS-EN-\\_7xnjn/](https://www.onexpo.com.mx/NOTICIAS/MARCA-PEMEX-CEDE-11-DEL-MERCADO-DE-GASOLINERAS-EN-_7xnjn/)
- Petróleos Mexicanos (Pemex). (2013). *Plan de negocios de petróleos mexicanos y sus organismos subsidiarios*. Pemex.
- (2020). *Form 20-F*. Pemex.
- (2021). *Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos, 2021-2025*. Pemex.
- Pérez, A. L. (2 de junio de 2017). La génesis de los “huachicoleros”. *Newsweek México*. <https://newsweekespanol.com/2017/06/la-genesis-de-los-huachicoleros/>
- Poder Ejecutivo Federal. (1989). *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*. DOF.
- (1995). *Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector Energía, 1995-2000*. DOF.
- (2002). *Programa Sectorial de Energía, 2001-2006*. DOF.
- (2007). *Programa Sectorial de Energía 2007-2012*. DOF.
- (2013). *Programa Sectorial de Energía, 2013-2018*. Sener.
- (2020). *Programa Sectorial Derivado del Plan Nacional De Desarrollo 2019-2024*. Sener.
- Rodríguez, V. (2019). Evaluando los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos en México, 2015-2017. *Problemas del Desarrollo*, 50(197).
- Romo, D. y Ortiz, A. (2018). Experiencias de un centro de investigación en un país en desarrollo: Caso del Instituto Mexicano del Petróleo. *Economía UNAM*, 15(45), 158-163.
- Sánchez, A. (5 de marzo de 2019). Firms extranjeras ejercen 2,618 Mdd de inversión en rondas petroleras. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/firmas-extranjeras-ejercen-2-618-mdd-de-inversion-en-rondas-petroleras/>
- Schelly, C., Bassette, D., Brosemer, K. y Gagnon, V. (2020). Energy Policy for Energy Sovereignty: Can Policy Tools Enhance Energy Sovereignty? *Solar Energy*, 205, 109-112.
- Suárez, K. (6 de octubre de 2020). Etileno XXI, la apuesta fallida de Pemex por el etano. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2020-09-06/etileno-xxi-la-apuesta-fallida-de-pemex-por-el-etano.html>
- Tordo, S., Brandon, S. y Arfaa, N. (2011). *National Oil Companies and Value Creation*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.



# Capítulo 5. Construcción de capacidades por el Gobierno y empresarios ante la problemática del sector de alimentos y bebidas por la pandemia del COVID-19 en la Ciudad de México\*

ARCHIBAL RAZIEL SÁNCHEZ PERALTA\*\*

MARIANA MARCELINO-ARANDA\*\*\*

ALEJANDRO D. CAMACHO\*\*\*\*

## Resumen

Durante el año 2020 llegó a México la pandemia del COVID-19. Al aumentar el número de personas infectadas, el Gobierno de México comenzó a construir capacidades para atender la contingencia sanitaria y también para resistir, adaptar y recuperarse del impacto económico y social. Para el sector restaurantes y bares, después de un año, el problema provocó el cierre del 18% de los establecimientos y la pérdida de unos 400 000 empleos, y otros han afrontado condiciones de operación con limitantes y nuevos escenarios. El objetivo fue recabar y analizar opiniones de empresarios del sector sobre las afectaciones que sufrieron sus negocios, respecto de las acciones que tomó el Gobierno federal y local a fin de apoyar al sector. Se efectuó un análisis documental, hemerográfico y de minería de textos para el periodo del marzo 2020 a mayo 2021, con énfasis en la Ciudad de México. El gran número de empresas que quebraron, el desempleo generado y los altos costos de inversión para la recuperación, por parte de los empresarios, no fue atendido por el Gobierno por muchos meses, y esta provocó una fuerte

\* Este capítulo deriva de los proyectos de investigación que se desarrollan y financian a través de la Secretaría de Investigación y Posgrado del Instituto Politécnico Nacional.

\*\* Profesor-investigador del Instituto Politécnico Nacional, Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas (UPIICSA). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8197-1030>

\*\*\* Profesora-investigadora del Instituto Politécnico Nacional, Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas (UPIICSA). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4997-0617>

\*\*\*\* Profesor-investigador del Instituto Politécnico Nacional, Escuela Nacional de Ciencias Biológicas (ENCB). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4791-1912>

movilización exigiendo la reapertura, e influyó en la reactivación gradual de actividades y en la aplicación de diversas medidas para poder operar y, al mismo tiempo, proteger la salud de clientes y trabajadores del sector. Destacan buenos resultados por la implementación de servicios en línea con entrega a domicilio y el programa Ciudad al Aire Libre.

## Introducción

La pandemia de COVID-19 ha afectado no sólo la industria restaurantera sino, en general, a todos los negocios. Ha generado que los gobiernos en todo el mundo tomaran acciones para prevenir los contagios, promoviendo el distanciamiento social y el cierre de ciertas actividades. México no fue la excepción, y a comienzos del año de 2020 inició su estrategia de “Quédate en casa” y “Susana Distancia” (Gobierno de México, 2020). Estas estrategias estaban planteadas para un corto periodo de contingencia sanitaria, pero conforme se prolongó el cierre de actividades, se vieron afectadas varias industrias como las del sector de alimentos y bebidas. Esto generó que sus ventas se mantuvieran por debajo del 60% y generara una problemática, para muchos restaurantes que viven al día y que no tenían la capacidad de afrontar limitaciones o cierres de actividades (González, 2020).

A lo largo de la pandemia, el Gobierno de México planteó diferentes estrategias para mitigar el contagio y para reactivar la economía, entre estas, el planteamiento de una “Nueva normalidad”, la cual propuso una reapertura gradual, ordenada y cauta para que fuese segura y duradera, y así tener nuevamente una actividad económica plena (Gobierno de México, 2020d, 2020e).

Al terminar el año 2020, la industria restaurantera ya no podía aguantar otro cierre de actividades, por lo que se generó un descontento y el surgimiento de un movimiento llamado “Abrir o morir”, que se expresó con el llamado “cacerolazo”. La industria restaurantera levantó la voz exigiendo al Gobierno la autorización para laborar al menos con cierto porcentaje de aforo de comensales, dado que muchos de los restaurantes no contaban con la infraestructura para trabajar únicamente con envíos a domicilio (Villanueva, 2021).

Consideramos que este estudio es pertinente porque se reúne información y se recogen las opiniones, en el momento que se da un reinicio de actividades con el semáforo epidemiológico en “verde” (junio 2021), con la campaña de vacunación en proceso y con el riesgo de un nuevo aumento de infectados y defunciones.

En la siguiente sección se tratará sobre la construcción de capacidades, sobre la situación de la pandemia del COVID-19 en México, finalmente, sobre el contexto de la situación del sector restaurantero en México y las afectaciones que hubo por el cierre de actividades en varios meses del año 2020. Luego, se presenta la metodología: cómo se realizó el análisis hemerográfico, y a partir de ese estudio, a través de una minería de texto, se analizarán las opiniones de varios empresarios del sector restaurantero, para dar una idea concreta de cómo han vivido la pandemia y cómo han logrado permanecer operando.

## Construcción de capacidades

En el Reino Unido se originó la idea de que las organizaciones no gubernamentales (ONG) del Norte brindarían asistencia técnica y efectuarían transferencias de recursos a sus compañeros del Sur, para que éstos fueran autosuficientes y que su trabajo con las comunidades fuera sustentable (Lewis, 2001). Por otro lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) define a la construcción de capacidades como: “El proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las aptitudes necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo” (PNUD, 2009). Por lo que la construcción de capacidades se trata de las transformaciones que les brinda poder a las personas, líderes, organizaciones y sociedades.

En México se tienen dos acercamientos sobre la construcción de capacidades. Por un lado, está el aspecto técnico donde se piensa que los principios de la Administración se pueden aplicar a cualquier empresa o sector, y, por el otro lado, está el aspecto político, donde no se enfocan en la eficiencia, sino en el impacto social que puede llegar a tener la construcción de esas capacidades (Tapia y Carrillo, 2010). Un claro ejemplo de este en-

foque político es el programa Sistema Integrador para el Fortalecimiento de Iniciativas Civiles, en el cual se define a la construcción de capacidades como: el proceso de intercambios sistemáticos que contribuyen capacidades en apoyo a las iniciativas civiles (Espiral, 1999).

A pesar de que ambos enfoques parecen estar separados, hoy en día son complementarios, ya que las organizaciones necesitan una mejor administración para usar los escasos recursos con los que cuentan de una manera más efectiva por una mejor planeación, además de cumplir sus misiones y lograr un cambio en la sociedad (Tapia y Carrillo, 2010).

Por otro lado, se consideran seis componentes de capacidad organizacional que se necesitan para obtener un alto rendimiento: (1) misión y visión; (2) liderazgo; (3) cumplimiento de los programas; (4) relaciones estratégicas; (5) desarrollo de recursos, y (6) administración interna (Connolly *et al.*, 2003).

## COVID-19 en México

En México viven alrededor de 127 millones de personas (INEGI, 2021a), que han sido afectadas en diversos grados por la pandemia del COVID-19 a nivel sanitario, económico y social. Los tres niveles de Gobierno, agencias internacionales como el PNUD y la Organización Mundial de la Salud (OMS), sector privado, instituciones académicas y los demás sectores de la sociedad han trabajado para encontrar soluciones a los distintos retos a nivel nacional sobre el desarrollo y las necesidades más urgentes, agravadas por la pandemia (PNUD, 2021).

La pandemia impactó en la economía de México de varias maneras; la primera fue la reducción de la actividad no esencial, lo que causó que cayeran el consumo y los ingresos en las empresas que tuvieron que parar y vieron comprometida su supervivencia. A nivel macroeconómico se incrementó el desempleo y la tasa de informalidad. A su vez, esto generó una reducción de los ingresos en los hogares, calidad de vida, consumo de bienes básicos, ahorro y el acceso al crédito (PNUD, 2020). Finalmente, el COVID-19 permitió identificar carencias existentes, incrementó la desigualdad, aumentaron las brechas generacionales y digitales, aun cuando hubo

reducción de emisiones de contaminantes, varios aspectos de la sustentabilidad se vieron afectados negativamente (PNUD, 2021).

Ante la situación del COVID-19, el gobierno tuvo que tomar acciones que se comenzaron a implementar desde el 11 de marzo, día en que la OMS la declaró pandemia (OPS, 2020).

El Gobierno de México comenzó a visualizar los distintos escenarios en los que el virus podría diseminarse en el país. Se registraron los primeros casos de personas que habían viajado a Europa y los Estados Unidos, seguido de pequeños brotes aislados y apenas unas decenas de casos, luego dispersión comunitaria en zonas localizadas y con proyecciones de cientos de casos, y después el escenario epidémico con el virus disperso en todo el país con una proyección de miles de casos. En la estrategia del Gobierno, en la etapa de importación viral, no se consideró necesario el cierre de espacios públicos cerrados y abiertos, y se buscó difundir la información de la enfermedad para poder prevenir el aumento de contagios. En el segundo nivel, dispersión comunitaria, se empezaron a suspender eventos en espacios abiertos y cerrados, así como establecer filtros escolares. Finalmente, para el escenario epidémico se suspenderían las clases además del cierre de espacios públicos tanto abiertos como cerrados (Gobierno de México, 2020a).

Para el 24 de marzo se declara el avance a la fase 2, dispersión comunitaria de la contingencia por COVID-19. Además de las acciones pensadas para esta fase, se solicita la ayuda de las Fuerzas Armadas para implementar el plan DN-III para apoyar a la población en riesgo; se tenía pensado mantener esta fase por 30 días y que la situación se normalizara (Gobierno de México, 2020b). Sin embargo, el 30 de marzo se suspenden inmediatamente las actividades no esenciales en el sector público, privado y social, esto para mitigar la dispersión y transmisión del virus en el país, por lo que el Gobierno de México reiteró a los ciudadanos el no realizar actividades fuera de casa, mantener una sana distancia y practicar medidas básicas de higiene para evitar el mayor número de contagios. Este cierre inicialmente estuvo pensado para un mes tratando de evitar daño severo a la economía (Gobierno de México, 2020c).

Dado que la situación en el país parecía mejorar, el Gobierno mexicano presentó una estrategia de reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas para una “nueva normalidad” (Gobierno de México, 2020d).

Esta estrategia buscó brindar claridad, seguridad y certidumbre para la población, principalmente para aquellos trabajadores, empresas y gobiernos de los Estados que habían sido afectados por el cierre de actividades no esenciales en el país. Por lo que se propuso una reapertura gradual, ordenada y cauta para que fuese segura y duradera. Para llevar un control más específico sobre la situación de la pandemia, se presentó un semáforo por regiones en la cual el rojo es de máxima de alerta sanitaria; naranja un nivel alto; amarillo intermedio y, finalmente, verde en el cual se piensa recuperar la nueva normalidad con una actividad económica plena (Gobierno de México, 2020e).

## Métodos

Este estudio es cualitativo de alcance descriptivo, tiene como objetivo analizar el impacto que tuvieron las acciones del Gobierno en el sector restaurantero por la pandemia del COVID-19, qué tipo de acciones tomaron y cómo ayudaron a este sector con estas acciones durante el periodo de contingencia.

La información se buscó en bases de datos como Web of Science, libros, páginas de gobierno, cámaras, páginas Web y periódicos digitales durante el periodo de marzo 2019 a mayo 2020.

Se realizó un análisis documental y una investigación hemerográfica en las cuales los criterios de búsqueda fueron la construcción de capacidades, COVID-19 y el sector restaurantero. Se tomó como referencia la metodología de Sleight *et al.* (2021) y de Chen *et al.* (2021), quienes realizaron estudios usando una minería de texto a través de herramienta automatizada, para obtener información al respecto de la pandemia del COVID-19 y sobre la opinión de clientes de establecimientos de comida rápida. Se buscó conocer cómo reaccionó el Gobierno para brindar apoyo y mejorar la situación del sector restaurantero, y cómo tomó la industria las diversas medidas.

Para ello se obtuvo información de la red social Twitter, en la cual se buscaron aquellas publicaciones realizadas por restaurantes y en las cuales se mencionaba el “cacerolazo” que ocurrió en enero 2021.

## Resultados

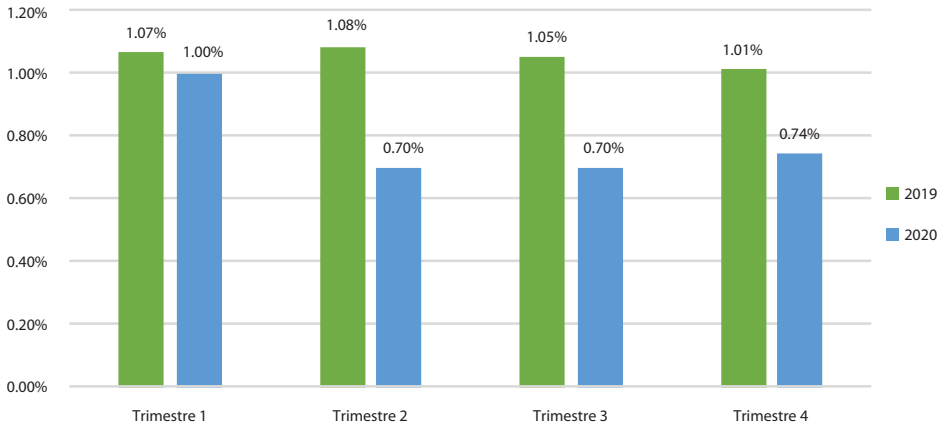
### Sector restaurantero en México

La industria restaurantera es un importante motor económico para el país y la generación de empleo, antes de la pandemia contaba con más de 673 000 unidades económicas, 2.7 millones de empleos directos, 300 000 millones de pesos (INEGI, 2021b) y una aportación al producto interno bruto (PIB) del 0.74% (INEGI, 2020).

Antes de la pandemia, en la industria restaurantera cerraban cuatro de cada 10 negocios después de tres años, y solamente dos restaurantes de cada 10 sobreviven después de 5 años (AMR, 2019). Con la pandemia, los restaurantes se han visto afectados: 80% cerraron temporalmente, 15% se adaptaron para ofrecer servicio a domicilio y “para llevar”, la demanda cayó un 85% (Canirac, 2020a). A un año del inicio del confinamiento en México, se registró el cierre definitivo de al menos 120 000 restaurantes en todo el país y una pérdida de 400 000 empleos. Es decir, 18% de los restaurantes y cerca del 15% de empleos.

La figura 1 muestra con claridad las afectaciones de la pandemia en el sector restaurantero. Al comparar los datos del PIB del sector para 2019 con el 2020, desde el primer trimestre del año 2020 hubo una disminución del 0.07%, que fue cuando empezó apenas el desarrollo de los planes contra la pandemia en México. A partir del segundo trimestre, cuando comenzó la estrategia del Gobierno de México de “Quédate en casa” y “Sana distancia” se nota un descenso del 0.38%. En el tercer trimestre, gracias a la reactivación económica del país, el descenso fue del 0.35%. Finalmente, para el último trimestre del 2020, la caída sólo fue del 0.27%.

A finales de marzo 2020, el sector restaurantero tuvo que parar sus actividades, dado que se declaró una suspensión inmediata de las actividades no esenciales en el país. Al respecto, la empresa Alsea fue una de las primeras en tomar acciones de supervivencia: implementaron un plan financiero, el cierre temporal de algunas unidades y la salida laboral voluntaria de sus trabajadores por 30 días sin goce de sueldo (Ochoa, 2020).

Figura 1. *Producto interno bruto en la industria restaurantera en México, 2019 y 2020*

Fuente: INEGI, 2020.

El cierre de los negocios llegó a ser preocupante, por lo que la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (en adelante Canirac) señaló que, con la llegada de la tercera fase de la contingencia, la mayoría de los establecimientos restauranteros sólo tendrán la capacidad de subsistir por una o dos semanas, y varios restaurantes se verán obligados a solicitar créditos o apoyo al Gobierno. Un ejemplo de esto fue la empresa Sonora Grill, que anunció el cierre de sus 35 unidades en el país y que sus empleados permanecerían inactivos, pero con goce de sueldo (López, 2020). Comienzan a observarse distintas formas de atacar el problema por algunas de las empresas del sector de alimentos y bebidas.

Desde el principio de la pandemia, el Gobierno de México autorizó el apoyo para el sector restaurantero, por ejemplo, la condonación de algunos impuestos a los dueños de los establecimientos que cumplieran con ciertos criterios. Se anunció un apoyo económico a los trabajadores que perdieron su empleo a causa de la pandemia, y préstamos para micro y pequeñas empresas. Pese a estos apoyos, la industria se vio afectada al prolongarse la pandemia y los cierres de actividades no esenciales que se dieron a lo largo del año 2020 (García, 2021).

En este contexto, la Canirac en conjunto con el Gobierno Federal acordaron generar condiciones para garantizar el resurgimiento de la industria restaurantera. Se propusieron crear incentivos fiscales, respaldo financiero



para obtener créditos y promover una simplificación administrativa, donde no haya una sobrerregulación, y finalmente una campaña de vacunación acelerada (Canirac Nacional, 2021).

## Estudio hemerográfico

La revisión de 86 noticias digitales de los meses de marzo 2020 a mayo 2021 proporcionó datos de industria restaurantera que fue impactada, principalmente, por dos cierres de actividades no esenciales a lo largo del año 2020 y principios del 2021.

Como se observa en la tabla 1, desde que empezaron las afectaciones en el mes de marzo 2020, el Gobierno de México tomó acciones preventivas para mitigar los contagios del COVID-19, con su programa de “Quédate en casa” y “Susana Distancia”. Se invitó a los habitantes a que salieran lo menos posible e incentivar el distanciamiento social. Lo cual indudablemente afectó a varias industrias, y la industria de alimentos y bebidas no fue la excepción, por lo que el Gobierno de México formuló un plan de apoyo financiero y fiscal para las empresas afectadas para ayudarlas a subsistir. Lamentablemente, las empresas empezaron a tener una caída en las ventas conforme pasaban las semanas, al punto de que algunas empezaron a cerrar definitivamente dado que los ingresos no eran suficientes para cubrir sus gastos (Canirac, 2020a).

Al ver esta situación, el Gobierno de la Ciudad de México (2020) empezó a formular un “Plan Gradual hacia la nueva normalidad en la Ciudad de México (CDMX)”, el cual planteó un proceso de reactivación económica una vez que los contagios hayan disminuido. Se estableció un sistema de categorización del estado de la pandemia en un semáforo de cuatro grupos: rojo, naranja, amarillo y verde. Este plan se empezó a poner en marcha para que las industrias del país pudieran empezar a reactivarse y laborar bajo distintas directrices dictadas por el Gobierno. En el caso de la industria restaurantera, en conjunto con la Canirac, crearon un protocolo de prevención para el COVID-19 llamado “Mesa Segura”, el cual dicta los procedimientos que los restaurantes deben seguir para poder laborar nuevamente (Canirac, 2020b).

Tabla 1. *Problemática de la industria restaurantera durante la pandemia del COVID-19 en México y soluciones por parte del Gobierno*

<i>Mes</i>	<i>Problemática</i>	<i>Solución del Gobierno de México</i>
Marzo 2020 (Expansión política, 2020)	Limitación de actividades y reducción de ventas por medidas de distanciamiento social	Plan de apoyo financiero y fiscal para empresas de alimentos y bebidas
Abril 2020 (Lozano, 2020)	Ventas caen un 80% aproximadamente	Plan de apoyo financiero y fiscal para empresas de alimentos y bebidas
Mayo 2020 ( <i>El Universal</i> , 2020)	Primer cierre de actividades no esenciales	Planteamiento sobre "nueva normalidad"
Junio a octubre 2020 ( <i>Animal Político</i> , 2020)	Limitación de actividades	Reactivación económica con "nueva normalidad"
Noviembre 2020 (Varela, 2020)	Repunte de casos de COVID-19 en México	Restricción de horarios para disminuir casos de COVID-19
Diciembre 2020 (Infobae, 2020)	Segundo cierre de actividades no esenciales	Plan de apoyo financiero y fiscal para empresas de alimentos y bebidas
Enero 2021 (Noguez, 2021)	La industria no puede sobrevivir dado que los apoyos no son suficientes	Implementación del programa "Ciudad al Aire Libre"
Febrero a Mayo 2021 (Ferrer, 2021; Forbes México, 2021)	Reactivación económica	Conforme el avance del semáforo COVID-19, se permitió una mayor apertura de los negocios de alimentos y bebidas

Fuente: elaboración propia.

Para el mes de noviembre del 2020 se da una reapertura de la actividad comercial incluyendo las ventas del llamado "Buen Fin". Sin embargo, las consecuencias de haber reactivado la economía en el mes de noviembre fueron un aumento de contagios y el cierre de las actividades no esenciales, a partir del mes de diciembre de 2020. El país tiene un repunte de casos de COVID-19, el cual preocupa al Gobierno, por lo que empiezan de nuevo restricciones más severas e invita a la población de nuevo al distanciamiento social para mitigar el número de casos de COVID-19. En el mes de diciembre 2020, se toma la decisión de un segundo cierre de actividades no esenciales. Al término del año 2020 se registró un cierre de al menos 120 000 restaurantes en todo el país y una pérdida aproximada de 400 000 empleos (Canirac Nacional, 2021).

Esto lleva a los empresarios de la industria de alimentos y bebidas al punto de "abrir o morir". Los restauranteros se manifestaron para poder trabajar, dado que el Gobierno de México no permitía la apertura de negocios

no esenciales. Todo este movimiento conocido como el “Cacerolazo” generó que el Gobierno de la Ciudad de México tomara acciones de emergencia para poder ayudar a la industria, la cual no es catalogada como esencial, pero que había sido muy afectada por la pandemia del COVID-19 (Villanueva, 2021).

Se llegó a un acuerdo entre la industria, las cámaras y el Gobierno, y se planteó el programa Ciudad al Aire Libre, el cual permitía a la industria utilizar espacios abiertos cercanos y poder laborar ahí, a fin de mantener el distanciamiento social y la sana distancia, mientras la industria puede reactivarse y generar de nuevo ingresos para volver a funcionar y crecer de nuevo (Gobierno de la Ciudad de México, 2021a).

El primer apoyo brindado por el Gobierno de la Ciudad de México (2021a) fue la implementación del programa Ciudad al Aire Libre, donde se permite el uso de terrazas o espacios descubiertos propios del establecimiento, así como estacionamientos propios, banquetas, franjas de estacionamientos sobre arroyo vehicular, esto sin olvidar las demás restricciones como una distancia de 1.5 entre mesas en posición de zigzag (Gobierno de la Ciudad de México, 2021a).

Por otro lado, se abrió un canal de comunicación entre el Gobierno de la CDMX (2021b) y las principales aplicaciones telefónicas de entregas de alimentos a domicilio como Rappi, Uber Eats y Didi Food, para reducir el porcentaje de cobro para beneficiar al sector restaurantero de la ciudad. Además de otros apoyos como: condonación del impuesto sobre la nómina para el mes de enero para restaurantes, el apoyo emergente directo a trabajadores de restaurantes formales y no formales y el acceso de microcréditos.

### **Minería de texto**

A fin de conocer la situación desde los diferentes puntos de vista de sus diversos actores y no sólo desde dentro de la industria de alimentos y bebidas, se realizó una minería de texto, para lo cual, primero se definieron las variables que se tomarían para realizar el estudio cualitativo del contenido en la red social Twitter. Para este estudio se toma en consideración el mes de enero de 2021 cuando sucedió el “cacerolazo”.

Tabla 2. Codificación usada para la minería de texto y el estudio cualitativo

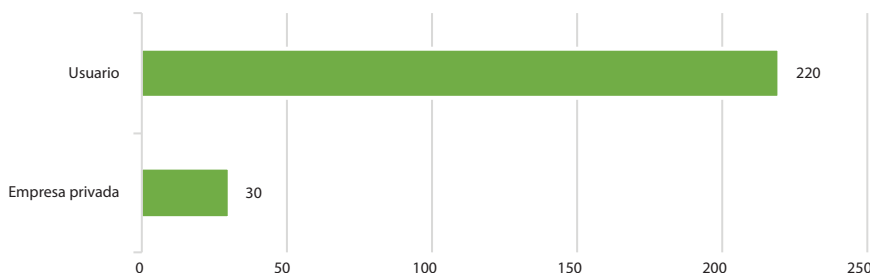
<i>Nivel más alto</i>	<i>Detalle</i>	<i>Ejemplo</i>
Tipo de cuenta	Empresa privada	Es un perfil de una empresa privada
(Identificada por inducción)	Usuario	Es un perfil de usuario
Fuente	Organización gubernamental	Gobierno de México o Gobierno de la Ciudad de México
(Identificada por inducción)	Empresa privada	Alsea, Sonora Grill, Sanborns, El Bajío, etc.
	Trabajador de empresa	Persona que trabaja en alguna de las empresas privadas de alimentos y bebidas
	Ciudadano	Persona independiente a la industria restaurantera
	Medios	<i>El Universal, El Financiero, La Jornada, Milenio, etc.</i>
Tipo de gráfico	Símbolos	Un logo o pictografía
(Saunders, 1994)	Gráficas	Usados para dar información cuantitativa
	Diagramas	Partes, procesos o flujos de resultados
	Fotografías	Fotografías, gifs o videos
	Ninguno	No usa ningún tipo de gráfico
Punto de vista ante acciones del Gobierno	Agrado	Muestra agrado por la situación
(Identificada por inducción)	Desagrado	Muestra desagrado por la situación
	Neutro	Se muestra neutral ante la situación
Razones para abrir	Falta de ingresos empresa	La empresa no puede abrir por falta de ingresos
(Identificada por inducción)	Falta de ingresos trabajadores	Trabajadores ya no cuentan con los recursos para subsistir por desempleo
	Adaptabilidad	Capacidad de la empresa para adaptarse

Fuente: elaboración propia.

Para este estudio las variables son: el tipo de cuenta del Tweet, la fuente proveniente de esa cuenta, el tipo de gráfico que usaron, su punto de vista ante las acciones del Gobierno y, finalmente, las razones por las que creen que deberían abrir los restaurantes a raíz del “cacerolazo”.

Para la minería de texto se analizaron 250 Tweets provenientes de 2 fuentes principales: cuentas de empresas privadas y cuentas personales, de las cuales 88% de los Tweets fueron de cuentas personales (véase figura 2).

Figura 2. Tipo de cuenta de los usuarios de Twitter

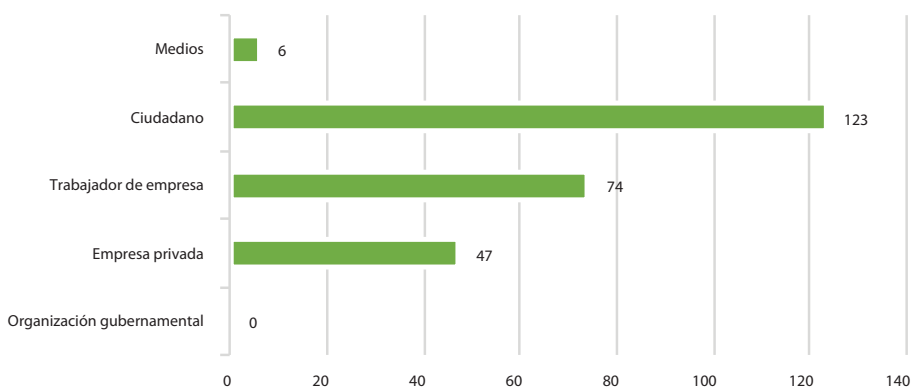


Fuente: elaboración propia.

Para el caso de las fuentes, las variables están divididas en Tweets que pueden provenir de organizaciones gubernamentales, empresas privadas, trabajador de alguna empresa privada, ciudadano y miembro de algún medio impreso o digital.

Como se observa en la figura 3, la mayor parte de los comentarios sobre la situación de la industria restaurantera proviene principalmente de ciudadanos con un 49.2%, seguido de los trabajadores de empresas con un 29.6% y aquellos dueños de empresas privadas con una participación del 18.8%. Esto nos indica que la situación causó un impacto no sólo en aquellas personas que están directamente relacionadas con la industria, sino que generó una opinión en todo el país sobre los problemas que tenían los restauranteros sobre el cierre temporal de sus actividades.

Figura 3. Fuente de los Tweets

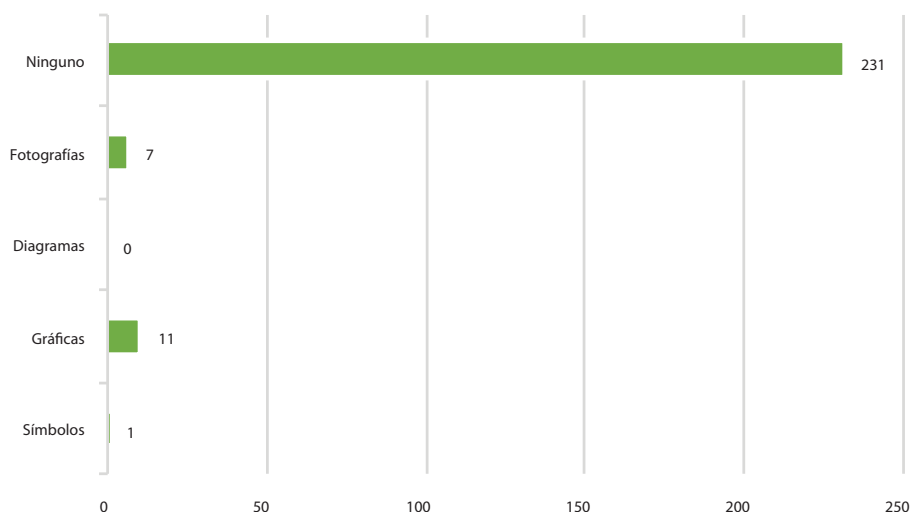


Fuente: elaboración propia.

Para los tipos de gráficos, en un estudio realizado por Saunders (1994) indica que existen distintos gráficos con los cuales uno puede reforzar sus ideas como los símbolos, gráficas, diagramas, fotografías, y para este estudio se agregó la variable “ninguna”.

Sobre los tipos de gráficos que fueron usados en los Tweets, se encontró que para este tipo de opiniones la mayoría de las personas prefiere solamente incluir su punto de vista, con un 92.4%. Es decir, las personas al dar su opinión prefieren sólo escribir la información sin apoyarse de algún tipo de gráfico.

Figura 4. Tipo de gráficos usados en los Tweets

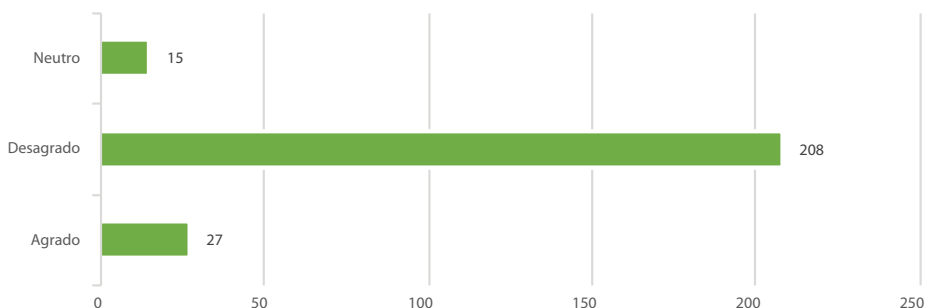


Fuente: elaboración propia.

Como eje principal para este estudio está la variable de “punto de vista” ante acciones del Gobierno, en la cual la finalidad es conocer el punto de vista de las personas interesadas en el tema ante las acciones del Gobierno con la industria restaurantera en específico, por lo que se agregaron tres respuestas posibles: Agrado, Desagrado y una posición Neutra.

En el caso del punto de vista de los Tweets estudiados, se encuentra que 83.2% de las personas no están de acuerdo sobre las medidas que tomó en ese momento el Gobierno, dado que las afectaciones en la industria restaurantera podrían ser graves, al punto de que durante el año 2020 hubo varios cierres definitivos de restaurantes con grandes pérdidas de empleos (Canirac,

Figura 5. Punto de vista del usuario ante las acciones del Gobierno



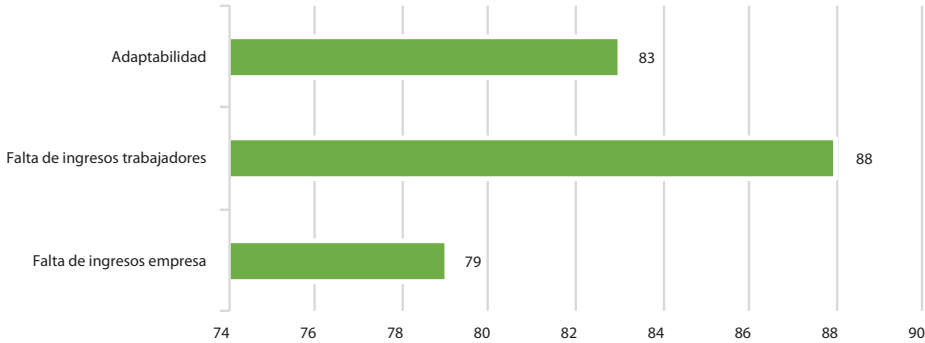
Fuente: elaboración propia.

2021). Por otro lado, se encontraron aquellas personas que estaban de acuerdo (10.8 %) con las medidas del Gobierno, porque consideraban que en un restaurante, al no haber distanciamiento social, generaría un alza a los contagios y terminaría afectando más al país.

Finalmente, en complemento con la variable anterior, dentro del punto de vista de las personas estudiadas, se consideran tres opciones sobre las razones por las que deberían abrir de nuevo los restaurantes: falta de ingresos a la empresa, falta de ingresos a los trabajadores y una tercera opción relacionada con la capacidad de la empresa a adaptarse a esta situación.

Como se observa en la figura 6, la mayoría de las personas consideraban que la mayor razón para activar las operaciones de la industria restaurantera era la falta de ingresos de los trabajadores, que dependían de ese dinero para poder subsistir. Al respecto, es de considerar que el sueldo de los empleados está completado con las propinas que dan los comensales. Cabe resaltar que a pesar de los apoyos monetarios que brindó el Gobierno de la CDMX (2021c) no fueron suficientes para cubrir esta necesidad. Por ejemplo, se brindaron créditos a micro y pequeñas empresas con un monto único de \$10 000 pesos a un plazo de 24 meses, con una tasa de interés ordinaria del 0%. A los trabajadores de restaurantes formales y no formales, cuyas actividades fueron afectadas, se les brindó un pago único de \$2,200 pesos, y finalmente se brindaron apoyos económicos fiscales, para aquellos negocios del sector restaurantera y hotelero del Centro Histórico de la Ciudad de México.

Figura 6. Razones por las cuales el usuario expresa la reapertura de los restaurantes



Fuente: elaboración propia.

Por parte de los negocios afectados, se solicitó al Gobierno de la CDMX considerar a la industria como esencial y que pudieran laborar a pesar de estar en semáforo rojo. Otro punto que tomar en cuenta en este estudio es que un 33.2% de las personas consideran que a la industria restaurantera le hacía falta adaptabilidad, para buscar nuevas formas en las que pudieran trabajar y no solamente con envío a domicilio o usar las herramientas electrónicas, como las aplicaciones de entrega a domicilio (Delivery).

Como se observa en la tabla 3, la mayoría de los comentarios solicitan el apoyo del Gobierno para tener el permiso de poder abrir los restaurantes con al menos con un 25% de aforo, extender el horario de servicio y considerar la actividad como esencial. El Gobierno tomó en cuenta las demandas y creó el programa Ciudad al Aire Libre para ayudar a todos los afectados.

Tabla 3. Comentarios de empresas privadas y empleados de restaurantes

Nombre	Fuente	Comentario
La casa de la Yeya (2021)	Empresa privada	"#AbrimosOMorimos hemos cerrado 3 unidades, no despedimos a nadie, ya no tenemos recursos para seguir enfrentado la falta de ventas, I#PonteEnMisZapatos @Claudiashein Los negocios se están extinguiendo, qué vas a hacer con esta ciudad quebrada?"
Kowloon Delight (2021)	Empresa privada	"#PonteEnMisZapatos de +100 personas que estamos involucradas directamente con la fuente de trabajo. Somos el eslabón final de la cadena que depende en gran medida que sobrevivamos! Ya no podemos más!!! #AbrimosOMorimos"



El Dux de Venecia (2021)	Empresa privada	"#PonteEnMisZapatos @Claudiashein y ayúdanos a vivir las 10 familias que dependemos de nuestro trabajo #AbrimosOMorimos"
Debarbas Bebedero Gourmet (2021)	Empresa privada	"25% en interiores y horario hasta las 10 pm @Claudiashein Ya no podemos resistir más. #AbrimosOMorimos #PonteEnMisZapatos"
El Medio y Medio VD (2021)	Empresa privada	"Nos sumamos al llamado a las autoridades para que consideren al #MéxicoRestauratero actividad esencial. Generamos millones de empleos y apoyamos a miles de proveedores locales. #AbrimosOMorimos #ServimosMéxico Alfredo del Mazo @alfredodelmazo @EnriqueJacobR"
Daniel Ovadia (2021)	Empleado de restaurante	"Nos sumamos al llamado a las autoridades para que consideren al #MéxicoRestauratero actividad esencial. Generamos millones de empleos y apoyamos a miles de proveedores locales. #AbrimosOMorimos #ServimosMéxico @Claudiashein @alfredodelmazo @FadlalaAkabani @EnriqueJacobR"
María José (2021)	Empleado de restaurante	"Mi familia se dedica al negocio de la comida, no sólo es el sustento de mi hogar sino de los más de 10 empleados que trabajan con nosotros. El cobro de rentas y servicios sigue llegando. Urge una activación económica responsable. #AbrimosOMorimos"
Miguel Ángel Corona (2021)	Empleado de restaurante	Los meseros, cocineros y restaurateros necesitamos un respiro para no dejar morir nuestros negocios #AbrimosOMorimos #AbrirOMorir
J. C. Téllez (2021)	Empleado de restaurante	#AbrimosOMorimos muchas familias dependemos de los restaurantes!! #AbrirOMorir
Agustín (2021)	Empleado de restaurante	"No podemos seguir así, @Claudiashein @alfredodelmazo necesitamos apertura de restaurante al 25 % en interiores y horario de servicio hasta las 22 hrs #PonteEnMisZapatos #AbrimosMorimos @Rest_ElBajio"

Fuente: elaboración propia.

## Discusión

Este estudio permite visualizar que, en el año 2020, las acciones que tomó el Gobierno Federal y el Gobierno de la CDMX no fueron percibidas por la población como las mejores para atender el problema de cierre y pérdida de empleos de la industria de alimentos y bebidas.

Acciones como el “cacerolazo” y el movimiento “Abrir o morir” fueron puntos clave para la industria de alimentos y bebidas, dado que abrió la opción para poder retomar el trabajo bajo nuevas normas y apoyos por parte del Gobierno de la CDMX. Se implementó el programa Ciudad al Aire Libre, que con una serie de adaptaciones permitió reactivar a la industria restaurantera y seguir ofertando sus servicios en las instalaciones y no depender completamente del servicio a domicilio (Gobierno de la Ciudad de México, 2021a). Algunas acciones que se permiten en este esquema son el usar terrazas o estacionamientos propios, así como banquetas e incluso carriles del arroyo vehicular. Lo anterior, generó mejoras en el servicio, sobre todo para aquellos restaurantes que contaban con un limitado espacio, dado que el poder extender sus mesas a las banquetas les permite atender a más personas, además de mejorar la imagen del local y su entorno.

Acciones como el programa Ciudad al Aire Libre podrían continuar a mediano o largo plazo. Se demuestra que el Gobierno cuenta con la capacidad para ejecutar políticas públicas con beneficios a nivel económico y social, incluso, en condiciones tan difíciles como las de la pandemia de COVID-19.

Por otro lado, la reactivación de restaurantes se dio en el mes de enero de 2021 durante el brote de contagios y defunciones más alto hasta la fecha; las autoridades cedieron a las demandas del sector restaurantera ante una doble crisis sanitaria y económica.

La red social de Twitter constituye una fuente de información importante. En México hay 100 millones de usuarios con redes sociales activas, y Twitter es la quinta red social más activa y tiene un alcance público (Datareportal, 2021), además de que las redes sociales ayudan a compartir la información de manera rápida en este tiempo de pandemia (Chan *et al.*, 2020).

La minería de texto utilizada en este estudio también ha sido usada en otros trabajos de investigación como en el de Chen *et al.* (2021), en el cual las redes sociales permiten conocer la opinión desde diferentes puntos de vista, desde los dueños de la empresa y trabajadores hasta clientes y clientes potenciales.

La pandemia ha obligado a muchos negocios a digitalizarse para ser ubicados, vistos y escuchados por muchas personas, además del impacto

que puede generar cualquier tipo de comentario en redes sociales (Kwon *et al.*, 2021).

Chowdhury *et al.* (2020), en su estudio sobre las estrategias para mitigar el impacto de la pandemia del COVID-19 en la industria de alimentos y bebidas, llega a la conclusión de que las empresas internamente pueden mitigar el impacto de la pandemia en conjunto con el apoyo gubernamental, tomando medidas como la rotación de productos almacenados, reducción de costos y generar una infraestructura en línea. Por lo que, además de las opciones que brinda el Gobierno, las empresas pueden ayudarse a sí mismas en situaciones de contingencia.

## Conclusiones

Este estudio de alcance descriptivo permitió tener un acercamiento sobre las opiniones de los diversos interesados en la situación de la industria de alimentos y bebidas, y sobre cómo reaccionan ante las acciones del Gobierno en situaciones de emergencia como lo es la pandemia del COVID-19. En este contexto la minería de texto parece un método útil para obtener información confiable para este tipo de estudios. Un estudio más completo requiere de trabajo en campo a través del contacto social directo, para conocer la opinión de más personas sobre el impacto que tuvo la pandemia en el sector restaurantero e, incluso, para otros sectores.

La pasividad al inicio de la pandemia del COVID-19, por parte del Gobierno Federal para atender las demandas del sector productivo ante el cierre de negocios y desempleo generado, así como el considerar que a veces las acciones propuestas no son las más idóneas, desde el punto de vista de los ciudadanos y los afectados económicamente, nos lleva a reflexionar sobre la falta de capacidad de respuesta por parte del Gobierno o si las acciones fueron insuficientes o tardías. Sin embargo, también se observa que la sinergia y capacidad de diálogo entre los actores pueden generar soluciones innovadoras que no sólo mitigan los problemas sino, además, pueden resultar en mejoras respecto a la situación previa.

El programa Ciudad al Aire Libre demostró ser un éxito, pues permitió la actividad de muchos establecimientos en condiciones de ventilación que

reducen mucho el riesgo de contagios, pero además permitió en muchos casos ampliar el número de mesas respetando la sana distancia e, incluso, mejorando la seguridad en los establecimientos.

Dado que esta pandemia no ha acabado y se podrían generar nuevas problemáticas, este estudio nos da la pauta de que el Gobierno, en cada nivel, debe tomar en cuenta las necesidades de las industrias que han sido afectadas o, incluso, que debe desarrollar protocolos para atender diversas contingencias que pudieran presentarse a futuro, escenarios de inestabilidad política económica o ambiental (contaminación atmosférica, falta de agua, etcétera).

Consideramos que se abre la ruta para futuras investigaciones sobre la construcción de capacidades de los gobiernos, para manejar aquellos problemas de gran impacto para toda la sociedad.

Este estudio podría ser relevante a futuro para el Gobierno, para atender escenarios de emergencia en las que el sector restaurantero se vea afectado, proporciona elementos para la toma de decisiones sobre cómo reaccionar ante estas situaciones, y prepara a las empresas para un mejor manejo de contingencias.

## Referencias

- Agustín [@Agustn26269751] (29 de enero de 2021). *No podemos seguir así*, @Claudiashein @alfredodelmazo necesitamos apertura de restaurante al 25 % en interiores y horario de servicio hasta las 22 hrs #PonteEnMisZapatos #AbrimosoMorimos @Rest\_ElBajo. Twitter. [https://twitter.com/Miguel\\_ACorona/status/1347690059013779463](https://twitter.com/Miguel_ACorona/status/1347690059013779463)
- Asociación Mexicana de Restaurantes (AMR) (4 de enero de 2019). *Cifras de la industria restaurantera*. <http://www.amr.org.mx/datos-de-la-industria.phtml>
- Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (Canirac) (mayo de 2020a). *Restaurante ante el COVID-19: Riesgos e implicaciones potenciales para la industria de restaurantes*. [https://canirac.org.mx/images/notas/files/Deloitte%20Webcast\\_\\_compressed.pdf](https://canirac.org.mx/images/notas/files/Deloitte%20Webcast__compressed.pdf)
- Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (Canirac) (2020b). *Protocolo de prevención COVID-19 "Mesa segura"*. [https://canirac.org.mx/images/notas/files/Protocolo%20Reapertura%20-%20Mesa%20Segura\\_compressed.pdf](https://canirac.org.mx/images/notas/files/Protocolo%20Reapertura%20-%20Mesa%20Segura_compressed.pdf)
- Canirac Nacional [@canirac] (17 de marzo de 2021). *#Comunicado A un año del cierre de*

- establecimientos por el # Covid19, es urgente reactivar la industria restaurantera mexicana #Canirac.* Twitter. <https://bit.ly/3tYA6P3>
- Chan, A., Nickson, C., Rudolph, J., Lee, A. y Joynt, G. (2020). Social Media for Rapid Knowledge Dissemination: Early Experience from the COVID-19 Pandemic. *Anaesthesia*, 75(12), 1579-1582. <https://doi.org/10.1111/anae.15057>
- Chen, W., Riantama, D. y Chen, L. (2021). Using a Text Mining Approach to Hear Voices of Customers from Social Media toward the Fast-Food Restaurant Industry. *Sustainability*, 13(1), 268. <https://doi.org/10.3390/su13010268>
- Chowdhury, M., Sarkar, A., Paul, S. y Moktadir, M. (2020). A Case Study on Strategies to Deal with the Impacts of COVID-19 Pandemic in the Food and Beverage Industry. *Operations Management Research*, (2020). <https://doi.org/10.1007/s12063-020-00166-9>
- Cierran en definitivo 30 mil restaurantes (8 de mayo de 2020). *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/cierran-en-definitivo-30-mil-restaurantes>
- Connolly, P. y Lukas, C. A. (2004). Strengthening Nonprofit Performance: A Funder's Guide to Capacity Building. Amherst H. Wilder Foundation.
- Daniel Ovidia [@Daniel\_Ovidia] (8 de enero de 2021). *Nos sumamos al llamado a las autoridades para que consideren al #MéxicoRestaurantera actividad esencial. Generamos millones de empleos y apoyamos a miles de proveedores locales. #AbrimosOMorimos #ServimosMéxico @Claudiashein @alfredodelmazo @FadlalaAkabani @EnriqueJacobR.* Twitter. [https://twitter.com/Daniel\\_Ovidia/status/1347560021098422272](https://twitter.com/Daniel_Ovidia/status/1347560021098422272)
- Datareportal (9 de febrero de 2021). *Digital 2021: Mexico*. <https://datareportal.com/reports/digital-2021-mexico?rq=Mexico>
- Debarbas Bebedero Gourmet [@Debarbas] (28 de enero de 2021). *25% en interiores y horario hasta las 10 pm @Claudiashein. Ya no podemos resistir más. #AbrimosOMorimos #PonteEnMisZapatos.* Twitter. <https://twitter.com/Debarbas/status/1354893831435661313>
- El Dux de Venecia [@Duxdevenecia] (28 de enero de 2021). *#PonteEnMisZapatos @Claudiashein y ayúdanos a vivir las 10 familias que dependemos de nuestro trabajo #AbrimosOMorimos.* Twitter. <https://twitter.com/Duxdevenecia/status/1354967039392288770>
- El Medio y Medio VD [@Medioymedio\_VD] (8 de enero de 2021). *Nos sumamos al llamado a las autoridades para que consideren al #MéxicoRestaurantera actividad esencial. Generamos millones de empleos y apoyamos a miles de proveedores locales. #AbrimosOMorimos #ServimosMéxico Alfredo del Mazo @alfredodelmazo ; Enrique Jacob Rocha @EnriqueJacobR.* Twitter. [https://twitter.com/MedioyMedio\\_VD/status/1347554497808183296](https://twitter.com/MedioyMedio_VD/status/1347554497808183296)
- Espiral. (1999). *Fortalecimiento institucional: Propuestas para las organizaciones civiles y sociales*. Espiral.
- Evalúa CDMX plan: Restaurantes reabrirían el 15 de junio y clases presenciales hasta agosto. (13 de mayo de 2021). *Forbes México*. <https://www.forbes.com.mx/noticias-plan-cdmx-restaurantes-abren-el-15-de-junio-y-clases-presenciales-hasta-agosto/>

- Ferrer, A. (26 de marzo de 2021). Restaurantes de CDMX podrán atender al interior hasta las 21:00 horas a partir del lunes. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/cdmx/restaurantes-de-cdmx-podran-atender-al-interior-hasta-las-21-00-horas-a-partir-del-lunes/>
- García, A. (16 de enero de 2021). Cacerolazo restaurantero en la CDMX: meseros, propinas y todo lo que hay en juego. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Cacerolazo-restaurantero-en-la-CDMX-meseros-propinas-y-todo-lo-que-hay-en-juego-20210116-0017.html>
- Gobierno de la Ciudad de México (20 de mayo de 2020). *Plan gradual hacia la nueva normalidad en la Ciudad de México*. <https://covid19.cdmx.gob.mx/storage/app/media/plan%20gradual%20hacia%20la%20nueva%20normalidad%20en%20la%20ciudad%20de%20mexico/plangradualhacialanuevanormalidadenlaciudaddemexico20.pdf>
- (2021a). *Lineamientos para protección a la salud que deberán cumplir los establecimientos dedicados a la venta de comida elaborada y/o preparada que operen conforme al color del semáforo epidemiológico hacia un regreso seguro a la nueva normalidad en la Ciudad de México*. [https://medidassanitarias.covid19.cdmx.gob.mx/storage/lineamientos/tipo\\_documento\\_1/archivos/archivo-83.pdf](https://medidassanitarias.covid19.cdmx.gob.mx/storage/lineamientos/tipo_documento_1/archivos/archivo-83.pdf)
- (2021b, 22 de enero). *Gobierno de la CDMX y la Secretaría de Economía del Gobierno de México logran reducción en cobros de aplicaciones telefónicas de hasta 50% para entrega de comida a domicilio como apoyo a restaurantes*. [https://covid19.cdmx.gob.mx/storage/app/media/pdf/Comunicado%20conjunto.pdf?fbclid=IwAR07qf3B5XHpJ\\_9k3xxPEI7lqa3hZPbGp0fVer26D888-zgodBr8Mk1WqRM](https://covid19.cdmx.gob.mx/storage/app/media/pdf/Comunicado%20conjunto.pdf?fbclid=IwAR07qf3B5XHpJ_9k3xxPEI7lqa3hZPbGp0fVer26D888-zgodBr8Mk1WqRM)
- (2021c). *Apoyos económicos*. <https://covid19.cdmx.gob.mx/servicios-covid-poblacion/apoyos-emergentes-por-semaforo-rojo-en-la-ciudad-de-mexico>
- Gobierno de México (2020). *Quédate en casa*. <https://coronavirus.gob.mx/quedate-en-casa/>
- (29 de febrero de 2020a). *Conferencia 29 de febrero* [Comunicado de prensa]. <https://coronavirus.gob.mx/2020/02/29/conferencia-29-de-febrero/>
- (24 de marzo de 2020b). *Conferencia 24 de marzo* [Comunicado de prensa]. <https://coronavirus.gob.mx/2020/03/24/inicia-fase-2-por-coronavirus-covid-19/>
- (30 de marzo 2020c). *Consejo de Salubridad General declara emergencia sanitaria nacional a epidemia por coronavirus COVID-19* [Comunicado de prensa]. <https://coronavirus.gob.mx/2020/03/30/consejo-de-salubridad-general-declara-emergencia-sanitaria-nacional-a-epidemia-por-coronavirus-covid-19/>
- (13 de mayo de 2020d). *Presentan “La nueva normalidad”, la estrategia de reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas* [Comunicado de prensa]. <https://www.gob.mx/profedet/articulos/presentan-la-nueva-normalidad-la-estrategia-de-reapertura-de-las-actividades-sociales-educativas-y-economicas>
- (13 de mayo 2020e). *La nueva normalidad. Estrategia de reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas*. <https://bit.ly/3yq71j3>
- González, L. (29 de septiembre de 2020). Cerrarían hasta 122,000 restaurantes este año por el COVID. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Sec>

- tor-restaurantero-pide-que-les-permitan-mayor-aforo-y-ampliar-horarios-para-evitar-mas-despidos--20200929-0051.html
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Producto Interno Bruto*. <https://www.inegi.org.mx/temas/PIB/#Tabulados>
- (25 de enero de 2021a). *En México somos 126 014 024 habitantes: Censo de Población y Vivienda 2020*. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf)
- (2021b). *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas*. <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/default.aspx>
- Infobae (19 de diciembre de 2020). *Coronavirus en México: Ocho de cada 10 restaurantes quebraría con nuevo confinamiento, asegura Canirac*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/12/19/coronavirus-en-mexico-ochodecada-10-restaurantes-quebraria-con-nuevo-confinamiento-asegura-canirac/>
- J. C. Téllez [@JCTllez2] (8 de enero de 2021). *#AbrimosOMorimos muchas familias dependemos de los restaurantes!! #AbrirOMorir*. Twitter. <https://twitter.com/JCTllez2/status/1347697199585632261>
- Kowloon Delight [@DelightKowloon] (28 de enero de 2021). *#PonteEnMisZapatos de +100 personas que estamos involucradas directamente con la fuente de trabajo. Somos el eslabón final de la cadena que dependen en gran medida que sobrevivamos! Ya no podemos más!!! #AbrimosOMorimos*. Twitter. <https://twitter.com/DelightKowloon/status/1354960925837561867>
- Kwon, J., Kim, S., Lee, Y. y Ryu, K. (2021). Characteristics of Social Media Content and Their Effects on Restaurant Patrons. *Sustainability*, 13(2), 907. <https://doi.org/10.3390/su13020907>
- Lacasadelayeya [@lacasadelayeya] (29 de enero de 2021). *#AbrimosOMorimos hemos cerrado 3 unidades, no despedimos a nadie, Ya no tenemos recurso para seguir enfrentado la falta de ventas. I#PonteEnMisZapatos @Claudiashein Los negocios se están extinguiendo que vas a hacer con esta ciudad quebrada?.* Twitter. <https://twitter.com/lacasadelayeya/status/1355188199568629761>
- Lewis, D. (2001). *The Management of Non-Governmental Organizations*. Routledge.
- López, Z. (20 de marzo de 2020). Las ventas de los restaurantes caen 50% en la Ciudad de México por coronavirus. *Expansión*. <https://expansion.mx/empresas/2020/03/20/ventas-restaurantes-caen-en-ciudad-de-mexico-por-coronavirus>
- Lozano, L. (13 de abril de 2020). Sólo 1 de cada 20 restaurantes estaba listo para el envío a domicilio: Canirac. *Forbes México*. <https://www.forbes.com.mx/negocios-restaurantes-envio-domicilio-canirac/>
- María José [@Holi\_SoyJo] (11 de enero de 2021). *Mi familia se dedica al negocio de la comida, no solo es el sustento de mi hogar sino de los más de 10 empleados que trabajan con nosotros. El cobro de rentas y servicios sigue llegando. Urge una activación económica responsable. #AbrimosOMorimos*. Twitter. [https://twitter.com/Holi\\_SoyJo/status/1348730991104454658](https://twitter.com/Holi_SoyJo/status/1348730991104454658)
- Miguel Ángel Corona [@Miguel\_ACorona] (8 de enero de 2021). *Los meseros, cocineros y restauranteros necesitamos un respiro para no dejar morir nuestros negocios #Abri-*



- mosOMorimos #AbrirOMorir. Twitter. [https://twitter.com/Miguel\\_ACorona/status/1347690059013779463](https://twitter.com/Miguel_ACorona/status/1347690059013779463)
- Noguez, R. (7 de enero de 2021). Cierran 13,500 restaurantes en CDMX; “tenemos el agua hasta el cuello”, alertan. *Forbes México*. <https://www.forbes.com.mx/noticias-al-menos-13500-restaurantes-han-cerrado-en-cdmx-por-crisis/>
- Por COVID-19, CDMX cierra bares, cines, museos, teatros, Pilares... (22 de marzo de 2020). *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/cdmx/2020/03/22/por-covid-19-cdmx-cierra-bares-cines-museos-teatros-pilares>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). Desarrollo de capacidades: Texto básico del PNUD. [https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/Capacity\\_Development\\_A\\_UNDP\\_Primer\\_Spanish.pdf](https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD) (2020). *Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México: Panorama Socioeconómico*. <https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/Policy%20Papers%20Covid%2019/UNDP-RBLAC-CD19-PDS-Number13-Mexico.pdf>
- (2021). *Catálogo de iniciativas 2020*. PNUD México. [https://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/General/CATALOGOPNUD\\_2020.pdf](https://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/General/CATALOGOPNUD_2020.pdf)
- Ochoa, C. (2020, 19 de marzo). Por COVID-19, Alsea cierra temporalmente algunas unidades y reduce inversión. *Milenio*. <https://www.milenio.com/negocios/covid-19-domino-pizza-restaurantes-alsea-operaran-co>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (11 de marzo de 2020). *La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia*. <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia>
- Restaurantes se preparan para la “nueva normalidad”: Reabrirán con medidas de sana distancia e higiene. (13 de mayo de 2020). *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2020/05/restaurantes-medidas-nueva-normalidad-covid19/>
- Saunders, A. (1994). *Graphics and How They Communicate*. *Visual Literacy: A Spectrum of Visual Learning*. Educational Technology.
- Sleigh, J., Amann, J., Schneider, M. y Vayena, E. (2021). Qualitative Analysis of Visual Risk Communication on Twitter During the COVID-19 Pandemic. *BMC Public Health*, 810(21). <https://doi.org/10.1186/s12889-021-10851-4>
- Tapia, M. y Carrillo, P. (2010). Capacity Building for Civil Society Organizations in Mexico: Debates, Trends and Proposals for Moving Forward. *Revista de Administración Pública*, 45(2), 57-96.
- Varela, M. (6 de noviembre de 2020). Ciudad de México reduce el horario de los restaurantes ante el aumento de hospitalizaciones. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2020-11-06/ciudad-de-mexico-reduce-el-horario-de-los-restaurantes-ante-el-aumento-de-hospitalizaciones.html>
- Villanueva, D. (7 de enero de 2021). “O abrimos o morimos”, sentencian restauranteros metropolitanos. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/01/07/economia/o-abrimos-o-morimos-sentencian-restauranteros-metropolitanos/>



## Capítulo 6. Dinámica del empleo informal en México en el contexto del COVID-19\*

HORACIO SÁNCHEZ BÁRCENAS\*\*

### Resumen

Una de las principales características del mercado laboral en nuestro país es su alto nivel de precarización. Únicamente el 44 % de los trabajadores posee un empleo formal, mientras que el otro 56 % realiza actividades informales con todas las consecuencias negativas que ello implica.

La aparición del COVID-19, y sus efectos devastadores en la estructura económica de México, vino a profundizar la fragilidad laboral en la que viven cientos de miles de trabajadores. Ante esta situación, los responsables de las políticas públicas deben redoblar esfuerzos para recuperar los empleos perdidos producto de la pandemia, de no hacerlo empezaran a surgir otros problemas asociados al tejido social.

### Introducción

Durante la década de los ochenta del siglo pasado, presenciamos la transición de un modelo económico con un fuerte intervencionismo gubernamental, hacia otro en donde el mercado se convertía en el principal asignador de

\* El presente documento es producto del proyecto de investigación "Evolución del mercado laboral en México en el periodo 2005-2019: Un análisis de las causas del empleo informal sobre la población juvenil", cuyo número de registro es SIP 20201607.

\*\* Profesor-investigador del Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Economía, Sección de Estudios de Posgrado e Investigación (SEPI-ESE). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9787-5772>

los recursos. Ello fue motivado por los fuertes desequilibrios estructurales, tanto internos como externos.

La implementación del nuevo modelo de desarrollo económico<sup>6</sup> implicaba la ejecución de reformas estructurales. El propósito central del nuevo esquema era detener la espiral inflacionaria y aminorar del déficit comercial y financiero con el exterior. Al convertirse la inflación en el elemento central de la política económica, el crecimiento económico pasó a un segundo plano.

Al iniciar la segunda década del nuevo siglo, podemos afirmar que las medidas han sido eficientes para contener el incremento desmesurado en el nivel de precios, sin embargo, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) se ha estancado en 2.3 en promedio durante la etapa neoliberal, eso ha generado costos importantes para la sociedad; reflejo de ello son los mayores índices de desigualdad y pobreza, los cuales evidentemente tienen como una de sus causas la falta de crecimiento económico y, por ende, un mercado laboral muy débil, con empleos de mala calidad y salarios bajos.

La fragilidad del mercado laboral en nuestro país se refleja en las altas tasas de informalidad laboral; la cifra para el cuarto trimestre de 2020 alcanzó a 5.6 de cada 10 trabajadores que forman parte de la población económicamente activa (PEA). Este fenómeno no es exclusivo de nuestro país, ha estado presente en la mayoría de las economías en el mundo, las causales son diversas y sus efectos lastiman las condiciones socioeconómicas de las naciones.

El presente trabajo tiene como propósito central analizar el impacto de la pandemia del COVID-19 sobre el empleo, cuyo periodo de recuperación será más prolongado de no implementarse políticas públicas que generen apoyos e incentivos al mercado interno.

La recuperación del empleo en México en el contexto del COVID-19 no está determinada por factores internos, más bien se debe a factores externos, principalmente a la reactivación económica del principal receptor de nuestras exportaciones, los Estados Unidos (EUA).

En cuanto a la organización del documento, se estructura de la siguiente manera: En el apartado número dos se exponen los diversos enfoques

---

<sup>6</sup> A este modelo comúnmente se le conoce como: Neoliberalismo.

que abordan el empleo informal, así como la evolución del término. En el apartado tres, se presenta el comportamiento de algunos de los indicadores más representativos del mercado laboral en el lapso de 2000 a 2020, como lo son la tasa de desocupación, los salarios, el acceso a salud y la tasa de informalidad laboral. En el apartado cuatro, se muestra el impacto del COVID-19 sobre el empleo, mostrando cuáles fueron los sectores económicos más afectados, así como lo que se dejó de hacer en términos de política pública. En el último apartado, se plantean algunos posibles escenarios de cómo se comportará el empleo en el mediano plazo.

## Elementos teóricos y conceptuales

La informalidad es un fenómeno que forma parte de la vida cotidiana de las naciones; nos hemos acostumbrado a vivir con él, su origen tiene explicaciones muy diversas. Hay un grupo que argumenta que la causa está en el patrón de acumulación del capital, mientras que la visión opuesta señala que la informalidad es resultado de un marco normativo deficiente. La primera visión está asociada a la corriente estructuralista,<sup>7</sup> mientras que la segunda forma parte de la corriente institucionalista.<sup>8</sup>

Los primeros estudios formales en torno a la informalidad se pueden encontrar en los albores de la década de los setenta con los trabajos de Hart, quien realizó una investigación sobre las condiciones laborales en África, los resultados que se obtuvieron proporcionaban elementos para distinguir entre el empleo formal e informal (Hart, 1971). Al siguiente año, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) lleva a cabo una investigación sobre la calidad del empleo en Kenia, así como sobre sus causas. El estudio genera nuevos elementos alrededor de la informalidad, así como instrumentos para incrementar el empleo productivo (OIT, 1972).

---

<sup>7</sup> Para la teoría estructuralista, el sector informal es producto de la falta de correspondencia, tanto cuantitativa como cualitativa, entre la demanda y la oferta de trabajo, la cual, a su vez, es el resultado de la forma en que la estructura económica incide en el mercado laboral. Éste es un problema histórico (Uribe *et al.*, 2006).

<sup>8</sup> Se le denomina teoría institucionalista porque se centra en los costos que el Estado y, en general, las instituciones le imponen al funcionamiento, legalización y desempeño de las empresas. Esta visión aboga en cierta forma por un libre funcionamiento de los mercados y plantea, de forma explícita o implícita, una desconfianza en la intervención estatal en la economía (Uribe, *et al.*, 2006).

A partir de los estudios pioneros de Hart y la OIT, surgieron otras investigaciones que ya empezaban a delinear una definición más robusta de la “informalidad”, considerando como informales a quienes, careciendo de un empleo bien remunerado, se las arreglan para producir o vender algún bien o servicio que les proporcione un ingreso (Tokman, 1978).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define a la informalidad como “todas las actividades económicas realizadas por trabajadores y unidades económicas que no están total o parcialmente cubiertas por acuerdos formales”. El término ha ido evolucionando en los últimos cuarenta años, primero se le asoció a las unidades económicas,<sup>9</sup> posteriormente, el término se centró en el empleo informal<sup>10</sup> o informalidad laboral.

Por lo tanto, se puede establecer que la economía informal puede formularse alrededor de dos términos: el sector y el empleo informal. El primer caso hace referencia al tipo o naturaleza de la unidad económica, lo que se traduce en que la unidad opera con recursos provenientes principalmente de los hogares, y no se declaran a la autoridad fiscalizadora. Esto tiene implicaciones en las finanzas públicas de un país, las cuales se pueden ver seriamente afectadas. El segundo enfoque se centra en lo laboral y trata todo trabajo efectuado sin registro institucional ni amparo legal. Este último es un mejor indicador de la economía informal, ya que capta información no sólo de empresas informales sino también de aquellas que están en la formalidad.

De acuerdo con el INEGI, el sector informal agrupa a todas las empresas privadas que no están constituidas como entidades financieras separadas de sus propietarios, esto es, que no existe una separación de financiamiento entre las actividades productivas de la empresa y las actividades individuales del dueño (INEGI, 2014).

Según la definición propuesta en la resolución de la XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), celebrada en 1993, las unidades económicas que el sector informal agrupa se caracterizan por sus bajos niveles de organización y su producción a escala pequeña, carecen de

<sup>9</sup> Las unidades económicas tienen que ver principalmente con las empresas de menor tamaño, las cuales operan a pequeña escala y fuera de los marcos normativos.

<sup>10</sup> En la actualidad, el empleo informal o informalidad laboral es el indicador más robusto para caracterizar a la economía informal. Esta situación se verifica al observar que los trabajadores informales operan tanto en la producción y distribución de bienes y servicios del sector formal e informal.

una división entre el trabajo y el capital como factores de producción, y las relaciones laborales distan de establecerse bajo contrato, siendo muy común el empleo ocasional, por relaciones personales y por parentesco (OIT, 1993).

De acuerdo con la XVII Conferencia Internacional de Estadísticas de Trabajo (CIET), el empleo informal hace referencia a los empleos como unidades de observación, mientras que el sector informal hace lo propio respecto a las unidades de producción, es decir, a las empresas informales.

El empleo informal comprende el número total de empleos informales, ya se ocupen estos en empresas del sector formal, empresas del sector informal o en hogares, o bien como el número total de personas que se desempeñan en empleos informales, durante un periodo de referencia determinado (OIT, 2003).

Es importante señalar el avance significativo que ha sufrido la definición del informalidad; ello ha permitido caracterizar y medir de una manera más real a la economía informal. A pesar de esto, la definición de empleo informal seguirá evolucionando tal y como ha sucedido en las dos últimas décadas.

## **Evolución del empleo informal en el periodo 2000-2020**

A finales del siglo xx, la economía mexicana experimentó cambios profundos; se abandonó un modelo de economía cerrada con un fuerte intervencionismo por parte del Estado hacia otro, donde la característica esencial fue la liberalización comercial y financiera de la economía; para ello se requería que el mercado tuviese un papel más dinámico en la asignación de recursos escasos, en detrimento de la participación estatal.

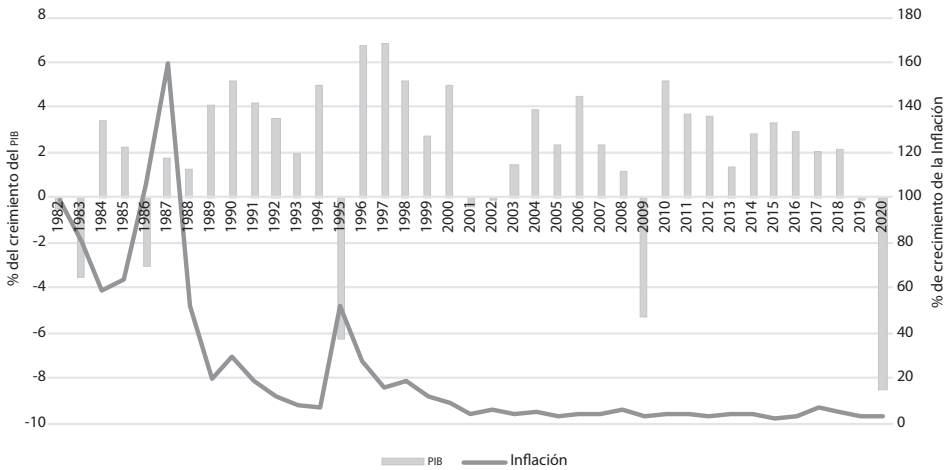
## **Cambios estructurales de la economía mexicana**

La transición entre un modelo y otro implicó cambios estructurales, en ese momento nuestro país experimentaba fuertes desequilibrios internos y externos. Internamente presentábamos elevadas tasas de inflación, altos déficits fiscales, devaluaciones cambiarias y bajas tasas de crecimiento econó-

mico, entre otros. En el entorno externo, el desequilibrio se reflejaba principalmente en la cuenta corriente de nuestra balanza de pagos.

La figura 1, ilustra de manera clara cómo, en las dos últimas décadas del siglo pasado, los precios crecían de manera descontrolada. Durante ese lapso, el crecimiento de los precios alcanzó incluso los tres dígitos, siendo el año de 1987 el momento en el que llegó a su máximo, con una inflación del 158%. Por otra parte, en el mismo gráfico se puede apreciar cómo el crecimiento económico se ha estancado, el cual no rebasó el 2.3% en promedio en casi cuatro décadas.

Figura 1. Evolución de la inflación y del PIB en el periodo 1982-2020



Fuente: elaboración propia con información de INEGI.

El hecho de que la economía de nuestro país se haya visto imposibilitada para alcanzar tasas de crecimiento más elevadas, se ha reflejado en la menor generación de empleo formal y en un aumento considerable del empleo informal, deteriorando la calidad de vida de los trabajadores.<sup>11</sup>

Siendo la inflación el problema más grave y el que tenía que resolverse de manera inmediata, las reformas se direccionaron hacia ese objetivo en detrimento del crecimiento económico.

<sup>11</sup> De acuerdo con algunas estimaciones que hemos realizado, para que la economía de nuestro país dé respuesta favorable a los jóvenes que año con año se incorporan al mercado laboral, el PIB tendría que estar creciendo a un ritmo de 5 a 6%, lo cual contrasta enormemente con el 2.2% observado.

Por otra parte, el fuerte endeudamiento que adquirió nuestro país con el extranjero provocó que el paquete de reformas aplicadas viniera impuesto desde fuera. Al conjunto de reformas impuestas por los organismos financieros internacionales se les bautizó como el “Consenso de Washington”<sup>12</sup> (Williamson, 1990).

Al iniciar el presente siglo, empezó a ponerse en tela de juicio el funcionamiento de las reformas dictadas por el Consenso de Washington, principalmente en los países latinoamericanos, Stiglitz señala que las reformas agudizaron la desigualdad social y la pobreza (Stiglitz, 2003). En el caso particular de nuestro país, las reformas lograron reducir la inflación a un dígito en las primeras dos décadas del nuevo siglo, sin embargo, el PIB y el empleo se estancaron, lo que derivó en un aumento sustantivo de la pobreza. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en 2018, el número de mexicanos en alguna situación de pobreza alcanzó la cifra de 52.4 millones de personas (Coneval, 2020).

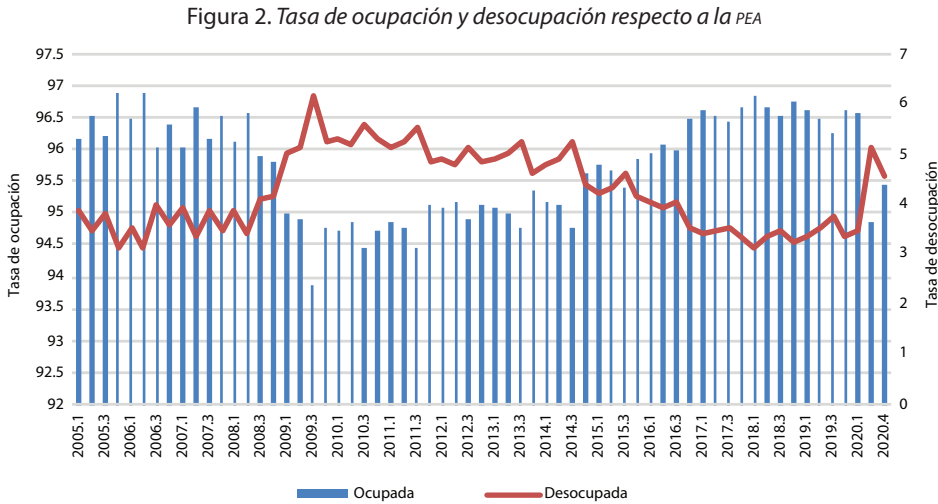
## Comportamiento y características del empleo

En los últimos veinte años, el nivel de empleo en nuestro país ha sido relativamente alto, en promedio ha estado por encima del 95%, con una tasa de desempleo menor al 5%; visto de esa manera, los indicadores del empleo en nuestro país aparentan un mercado laboral “saludable”. Sin embargo, la realidad es otra, en el momento en que se empieza a revisar la estructura y conformación del empleo aparecen características que muestran la precariedad laboral, tales como: bajos salarios, un alto porcentaje de trabajadores no tienen acceso a la seguridad social y predominancia del empleo informal, entre otras.

La figura 2 muestra cómo ha evolucionado la tasa de ocupación y desocupación en nuestro país, en el lapso de 2000-2020; en promedio, la tasa

<sup>12</sup> En muchas ocasiones se utiliza el término Consenso de Washington como sinónimo de Neoliberalismo. Williamson define diez medidas en torno a las reformas: (i) equilibrio del déficit fiscal; (ii) prioridades del gasto público; (iii) reforma fiscal; (iv) equilibrio de la tasa de interés; (v) estabilidad del tipo de cambio; (vi) política comercial; (vii) inversión extranjera directa; (viii) privatización; (ix) desregulación, y (x) definición de los derechos de propiedad.

de desocupación se ubica en los cuatro puntos porcentuales, alcanzando sus máximos en 2009<sup>13</sup>, 2010 y 2020.<sup>14</sup>



Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE 2020.

En términos de generación de empleos por actividad económica, el sector terciario es el que contribuye con el mayor porcentaje; desde la década de los ochenta del siglo pasado, es el que ha mostrado mayor dinamismo; en el año 2000 participó con un 54% en el empleo nacional; para el año 2020 su contribución fue cercana al 62%, convirtiéndose por mucho en el sector más importante de la economía mexicana (ver figura 3). Por otra parte, el sector industrial muestra una ligera disminución del periodo observado, en el año 2000 generaba alrededor del 28% del empleo, mientras que en 2020 su participación fue del 25%. Por su parte, el sector primario es el que muestra mayor desaceleración, al iniciar el nuevo siglo, veinte años después, su

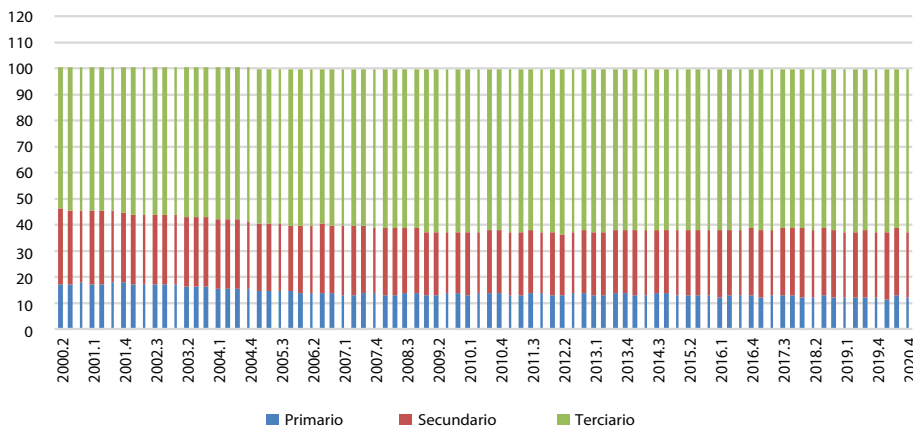
<sup>13</sup> El desempleo se incrementó en ese año como consecuencia de la crisis financiera *subprime* en los Estados Unidos. La crisis tuvo efectos directos en los sistemas financieros de prácticamente todas las economías en el mundo, afectando la actividad productiva. En México, el impacto fue muy profundo, debido a que más del 80% de nuestra relación comercial con el exterior la tenemos con el país del norte. Para el 2009, el PIB de México tuvo una caída superior a los seis puntos porcentuales, ello se reflejó en un estancamiento en el empleo.

<sup>14</sup> El año 2020 será recordado por mucho tiempo; fue el año en que hizo su aparición el COVID-19; el impacto fue muy profundo en la actividad económica a nivel global, ello como consecuencia de las medidas para evitar su propagación.



participación se redujo a 12.5%, es decir, en el lapso comprendido se perdieron cerca del 30% de empleos en el sector agropecuario.

Figura 3. *Generación de empleo por sector de actividad económica*



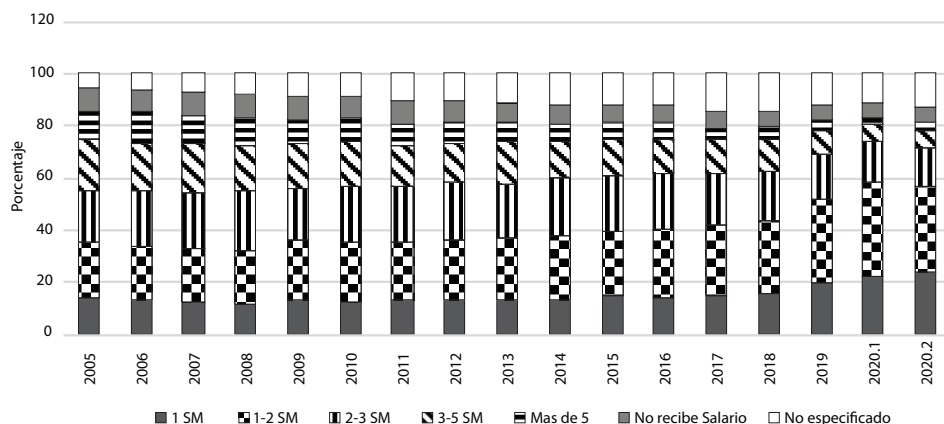
Fuente: elaboración propia con información de la ENOE 2020.

Son diversos los indicadores que ilustran, de manera nítida, la precariedad del empleo en México. Aquí mencionaremos dos de los más representativos: los bajos salarios que percibe un alto porcentaje de los trabajadores y la falta de acceso a la seguridad social.

Una de las críticas más contundentes al modelo neoliberal tiene que ver con el debilitamiento constante del poder adquisitivo de los trabajadores. Esa situación ha provocado que las asimetrías se amplíen en torno a la distribución de los ingresos; un alto porcentaje del valor agregado que se genera en el país se concentra en pocas manos. Uno de los indicadores que mejor reflejan la fragilidad de nuestro mercado laboral son los salarios que perciben los trabajadores, si comparamos el salario nominal que percibe un trabajador mexicano con el de nuestros socios comerciales, EUA o Canadá, la relación en promedio es 8 a 1. Esta penosa situación es un aliciente para que un gran número de connacionales busquen emigrar a EUA.

Del total de trabajadores que participan en el mercado laboral mexicano, cerca del 60% percibieron entre uno y tres salarios mínimos (SM), en los últimos veinte años, lo cual resulta inadmisibile; son trabajadores condenados a vivir en alguna situación de pobreza (véase figura 4).

Figura 4. Porcentaje de ocupados por nivel de ingresos



Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, 2020.

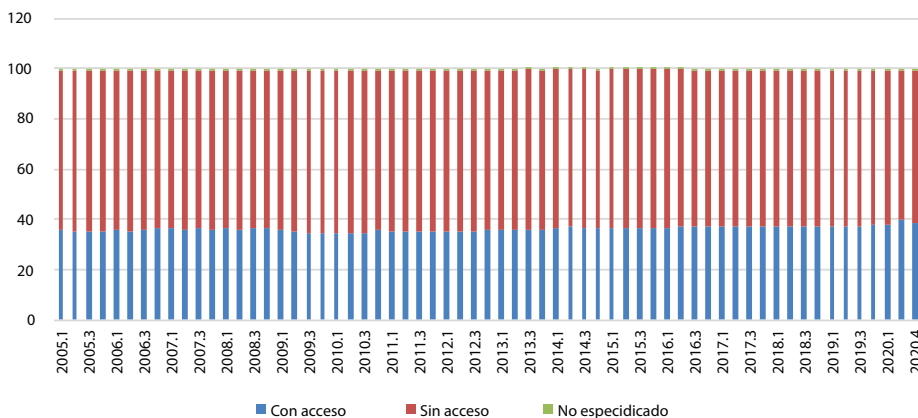
Es importante remarcar como, para el año 2020, el porcentaje de trabajadores que percibían 1 SM y 2-3 SM se incrementaron en 3.9 y 3.8 puntos porcentuales respectivamente, mientras que los que ganaban entre 3-5 SM y más de 5 SM disminuyeron en 3.8 y 0.9, respectivamente. Para ser el segundo año del sexenio las cifras son muy preocupantes; eso lo que estaría reflejando es un deterioro en el nivel de vida de los trabajadores.

Uno de los resultados más dramáticos de las personas que se encuentran en la informalidad laboral es que no tienen acceso a instituciones de salud. Para el año 2019, más del 60% de la PEA se encontraban en esta situación (ver figura 5). Es importante señalar que, en más de 15 años, las políticas públicas encaminadas a lograr que más trabajadores puedan tener acceso a instituciones de salud han avanzado muy poco; al iniciar 2005 solamente el 35.7% tenía acceso, mientras que al cerrar el año 2019 tenían acceso 37.6% de trabajadores, lo que refleja un pobre avance del 2% en tres quinquenios.

Para el año 2020, el número de trabajadores que carecían de seguridad social se incrementó, prácticamente, alcanzó al 40% de la planta laboral, ello como resultado de una mayor transición de la formalidad a la informalidad. El confinamiento por la pandemia del COVID-19 empujó a muchas empresas a cerrar, por lo que se perdieron una gran cantidad de empleos formales e informales. Sin embargo, en este tipo de situaciones es más lenta y complicada la recuperación de los empleos formales, máxime si el Go-

bierno en turno no genera incentivos y apoyos fiscales a las empresas bien establecidas.

Figura 5. Porcentaje de personas ocupadas con exceso a instituciones de salud



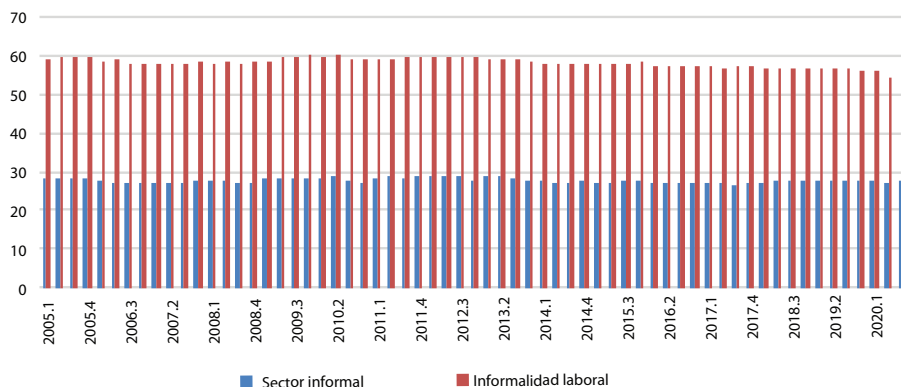
Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, 2020.

## Empleo informal

La informalidad laboral es un fenómeno que está presente en la mayoría de los países; en las naciones industrializadas muestra porcentajes relativamente más bajos; sin embargo, hay otros, como es el caso de México, en donde las tasas de empleo informal en las últimas décadas están por encima del 50 por ciento.

Un rasgo característico del mercado laboral en nuestro país tiene que ver con la fuerte presencia del empleo informal. Al cerrar el año de 2020, la cifra alcanzó al 55.6% de los trabajadores. En el año 2005, el porcentaje de trabajadores que realizaban actividades informales se ubicaba en 59 por ciento. El diferencial que se observa entre los años 2005 y 2020 puede deberse más al estancamiento productivo del último año, como consecuencia del COVID-19. Lo cierto es que la tasa de informalidad laboral sigue siendo muy elevada en nuestro país, lo que refleja que las políticas públicas que se han instrumentado en los últimos lustros no han aminorado el problema (véase figura 6).

Figura 6. Comportamiento del sector y empleo informal



Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, 2020.

## Efectos del COVID-19 sobre el empleo

Los impactos del COVID-19 sobre la actividad económica y el empleo en la mayoría de los países serán muy profundos, superando a los observados en la crisis financiera internacional de 2008. Para Ocampo (2021): “la crisis del COVID-19 pasará a la historia como la peor de la historia económica latinoamericana. Además de la drástica contracción de la actividad productiva, representará un retroceso de al menos una década en materia de lucha contra la pobreza y la desigualdad”.

La OIT señala que las pandemias no sólo tienen efectos en el ámbito sanitario, sino también en lo económico y social, lo cual impacta de forma negativa principalmente, en los grupos vulnerables<sup>15</sup> y propician incrementos en la desigualdad (OIT, 2020).

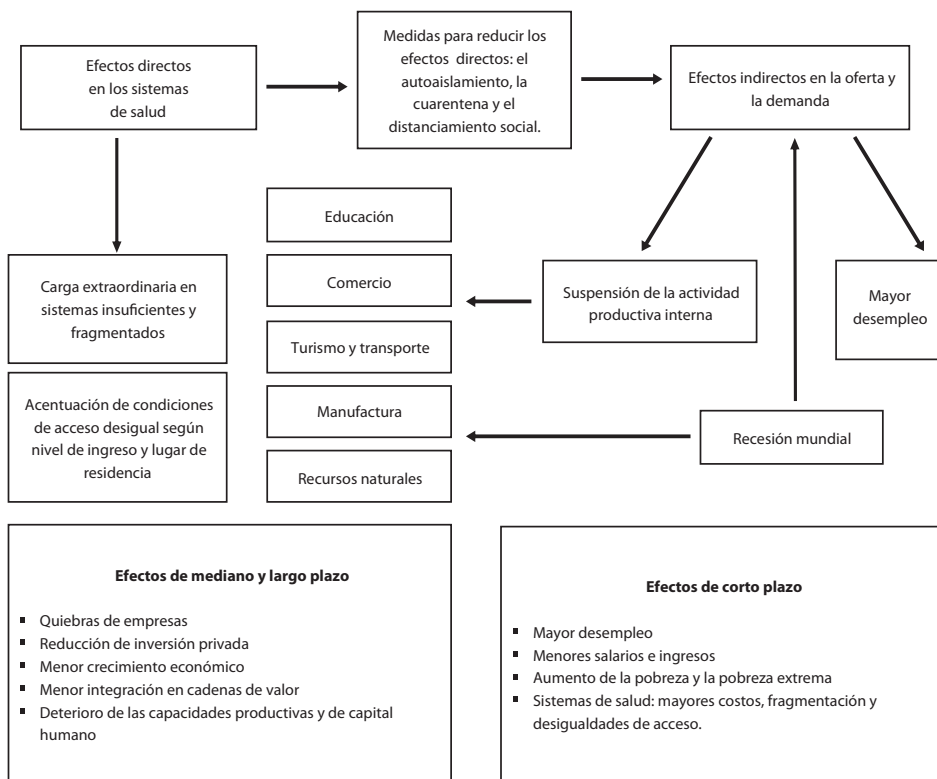
De acuerdo con la CEPAL (2020), el COVID-19 tendrá efectos graves a corto y a largo plazo en la oferta y la demanda a nivel agregado y sectorial,

<sup>15</sup> La OIT considera en esta categoría, a: (i) las personas con problemas de salud y edad avanzada; (ii) los jóvenes, que deben de afrontar un elevado índice de desempleo y subempleo, y son más vulnerable ante una contracción de la demanda de trabajo por parte de las empresas; (iii) las mujeres, que son las que se desenvuelven en los sectores más afectados, particularmente, en el sector de los servicios; (iv) los trabajadores informales, que son los que se encuentran menos protegidos en el marco de los mecanismos convencionales de protección social, y (v) los trabajadores migrantes, la crisis del COVID-19 les genera restricciones de desplazamiento de los países en donde viven hacia los países donde realizan sus actividades laborales.

cuya intensidad y profundidad dependerán de las condiciones internas de cada economía, del comercio mundial, de la duración de la epidemia y de las medidas sociales y económicas para prevenir el contagio.

La figura 7 muestra los efectos de las medidas aplicadas (autoaislamiento, cuarentena y distanciamiento social), para detener la diseminación del COVID-19. Los impactos directos son sobre los sistemas de salud, esto con la finalidad de evitar el colapso en dichos sistemas y, de esta manera, evitar pérdidas humanas. Por otra parte, los efectos indirectos impactarían en la oferta y la demanda agregada. Por el lado de la oferta agregada, se produce una contracción de la producción y, por ende, el cierre de miles de empresas. En el caso de la demanda agregada, los componentes más afectados son el consumo y la inversión.

Figura 7. Efectos del COVID-19 en el corto y largo plazo



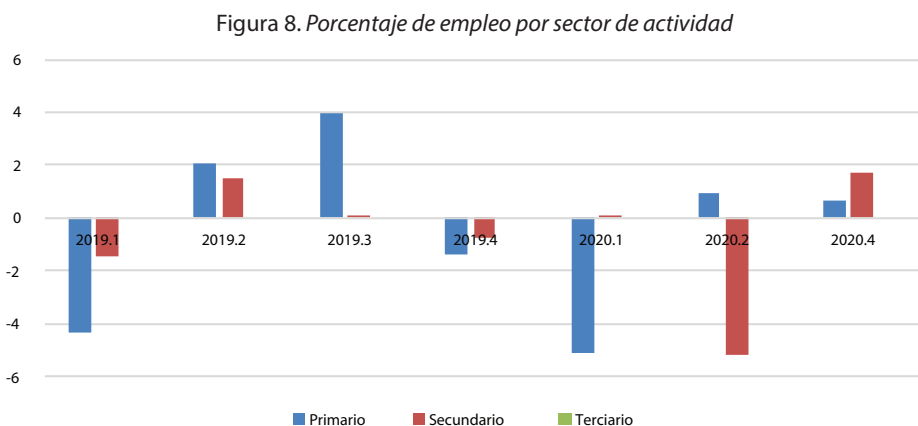
La contracción en el sector externo durante el primer semestre de 2020, resultado de la misma pandemia, agudizó la caída de la actividad económica en nuestro país. Para el segundo trimestre, el PIB observó una caída del 18.9 por ciento.

En ese contexto, los efectos inmediatos provocaron un incremento en el desempleo, contracción de los salarios, aumento en el número de pobres y mayores costos en los sistemas de salud. A mediano y largo plazo, muchas empresas dejarán de existir, la inversión privada nacional y extranjera disminuirá, el crecimiento económico se estancará, se observará una menor integración de las cadenas globales de valor, y sufrirán un deterioro las capacidades productivas y de capital humano. Es importante hacer una aco-tación, los efectos a largo plazo se pueden evitar si se trazan estrategias serias en torno al aparato productivo. En nuestro país muchas cosas se han dejado de hacer, pareciera que existe entre los responsables de las políticas públicas una animadversión hacia el sector privado. En México predominan las micro y pequeñas empresas con una presencia mayor al 95% del total, es a estos estratos de empresas a las que se les debería brindar todo el apoyo, ya que son las que más empleo generan a nivel nacional.

La pérdida de empleo fue más profunda en el empleo informal que en el empleo formal, sobre todo, al inicio de la pandemia. En los países latinoamericanos, se observa que tanto el empleo formal como el informal se contrajeron en el segundo trimestre de 2020, respecto de los niveles observados a fines de 2019, siendo mucho más profunda la caída en la tasa de empleo informal (CEPAL-OIT, 2021).

En México, al igual que en otros países, las medidas para contener la propagación del COVID-19 paralizaron la actividad productiva, provocando contracción en el PIB y reduciendo los puestos de trabajo. Hasta antes de la aparición del COVID-19 la economía mexicana ya mostraba signos de fragilidad, en 2019, la tasa de crecimiento del PIB retrocedió 0.1 por ciento.

La figura 8 ilustra cómo ha evolucionado el empleo por sector de actividad económica, en este caso, únicamente estamos retomado los años 2019 y 2020. Durante 2019, los tres sectores económicos ya empezaban a presentar una contracción. En 2020 el empleo experimenta una caída muy profunda; el sector más perjudicado fue el de los servicios, disminuyendo más de 6%; este sector genera las dos terceras partes del empleo a nivel nacional.



Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, 2020.

Siendo el sector terciario el que más contribuye en la generación de riqueza y empleo a nivel nacional, debería de ser el centro de atención para los responsables de la política pública. En gran medida, la recuperación del empleo a nivel nacional dependerá no sólo de un aumento en la movilidad, sino también de las medidas e incentivos de política pública que las autoridades apliquen al sector.

En el cuadro 1, se observa que las actividades que se vieron más perjudicadas en el segundo trimestre de 2020 fueron: restaurantes y servicios de alojamiento con una disminución en el empleo del 33%, lo que equivale a la pérdida de más de 1.1 millones de empleos. Otra rama del mismo sector que se vio seriamente afectada es el comercio, la cual observó una caída del 12.4 por ciento.

Entre las diferentes categorías de ocupación que se vieron dañadas durante las medidas de contención del COVID-19, el trabajo por cuenta propia fue el que mostró mayor afectación en comparación del trabajo asalariado. Esto vale, sobre todo, pero no exclusivamente, para situaciones en que este trabajo se realiza como actividad informal.

Eso tiene que ver con que gran parte de esa ocupación se ejecuta en el espacio público, lo que está fuertemente restringido debido a las medidas de restricción de movilidad (Weller, 2021). Es importante recordar que, en el mercado laboral mexicano, el empleo informal es el que predomina, con una presencia de más del 55% del total para el cuarto trimestre de 2020.

Durante el segundo semestre de 2020, la economía mexicana tuvo una importante recuperación, la cual respondió principalmente al incremento de nuestro sector exportador, debido a la recuperación de los EUA. De acuerdo con cifras del IMSS, la reactivación se presentó principalmente en los empleos eventuales, los empleos permanentes siguieron experimentando pérdidas (véase tabla 1).

Tabla 1. *Tasa de crecimiento por actividades del sector terciario*

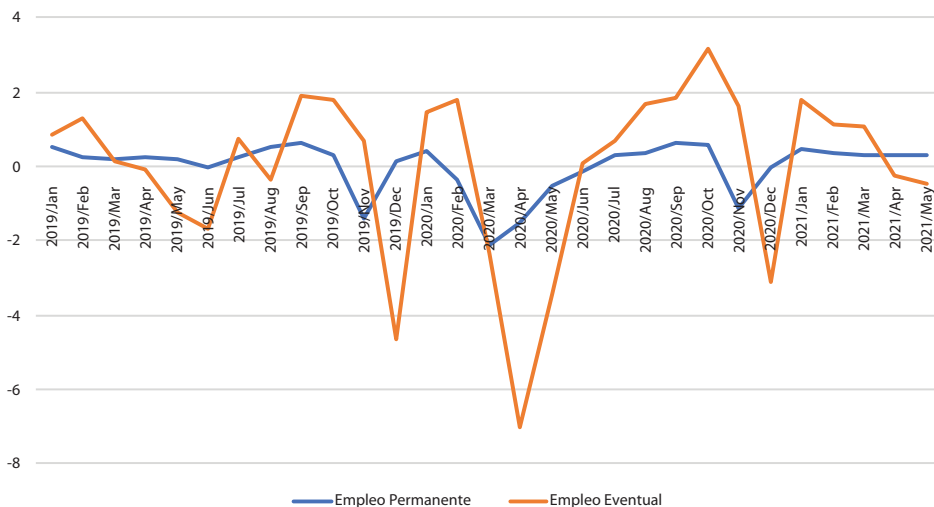
	2019.1	2019.2	2019.3	2019.4	2020.1	2020.2	2020.4
Comercio	3.445992353	2.242640034	-0.157957486	2.293930236	-1.22642617	-12.39559692	9.767068973
Restaurantes y servicios de alojamiento	0.871080424	2.943740095	-0.087534106	0.30650337	0.146508166	-33.42675494	9.162285272
Transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento	0.592702762	-2.785481057	0.145337162	4.913086826	-1.958502173	-7.404775041	2.598516094
Servicios profesionales, financieros y corporativos	-1.718689322	-0.293474941	1.616741987	-0.62426987	0.294818902	-7.518744715	3.193568715
Servicios sociales	-0.39612357	0.055661897	-2.504999263	3.729025392	1.404425839	-3.873444541	3.482279859
Servicios diversos	2.488382063	1.006203439	-0.286528981	1.713787276	0.106823967	-17.43853237	6.80778815
Gobierno y organismos internacionales	-2.120580109	3.531601886	1.99198024	1.664995937	3.124517115	4.307232579	-1.690832826
No especificado	4.44341541	3.791036199	2.673549798	-1.155643136	4.047258166	-17.13929495	6.172822954

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, 2020.

La figura 9 muestra una situación que refleja la precariedad del mercado laboral, se observa cómo en los dos últimos años la tasa de crecimiento del empleo permanente ha mantenido un comportamiento constante, mientras que el empleo eventual muestra un comportamiento más fluctuante, lo que refleja una mayor movilidad de este tipo de empleos, los cuales estarían estrechamente ligados a la informalidad laboral. Esta situación denota que los empleos informales observaron un comportamiento más sensible a la pandemia, es decir, se perdieron más empleos informales por las medidas de contención y distanciamiento social.



Figura 9. Tasa de crecimiento de trabajadores permanentes y eventuales



Fuente: elaboración propia con datos del IMSS (2021).

De acuerdo al INEGI, entre diciembre del 2019 y diciembre del 2020, se perdieron 2.35 millones de empleos, entre formales e informales; como habíamos argumentado en párrafos anteriores, el empleo informal es el que se vio más afectado.

## Perspectivas del empleo en México

La fuerte caída que observó la economía mexicana, durante el primer semestre de 2020, por fortuna ya no se repitió durante el segundo semestre del mismo año; de manera desafortunada fueron factores externos los que propiciaron eso, especialmente, la recuperación en los Estados Unidos como resultado de los incentivos fiscales que se aplicaron en aquel país. La reactivación del país del norte detonó nuestras exportaciones y favoreció para que las remesas que llegan a nuestro país se incrementaran, superando por mucho a la inversión extranjera directa (IED).

Durante 2020, el gobierno mexicano hizo poco para apoyar a un debilitado mercado interno, pese a las recomendaciones de académicos y expertos, por lo que durante un tiempo prolongado nuestra suerte dependerá de

los que suceda en el exterior. La tabla 2 muestra con claridad diversas medidas fiscales que aplicaron 15 países para reactivar sus economías (Banxico, 2020). En el comparativo, se puede apreciar cómo de los 15 países México junto con Perú fueron los que aplicaron menos incentivos para reactivar el mercado interno. A diferencia de otros países, en México no se subsidio a empresas para el pago de salarios, por lo que el número de despidos se acentuó, tampoco se otorgaron exenciones fiscales, por lo que muchas empresas tuvieron que cerrar.

Tabla 2. *Medidas fiscales implementadas por distintos países en 2020*

	DE	BR	CA	CL	CN	KR	ES	US	FR	IT	JP	MX	PE	GB	EU
Transferencias directas a hogares	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●	●	●
Subsidios para el pago de salarios	●	●	●	●		●	●		●	●	●			●	●
Prórroga para pago de impuestos y contribuciones	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Exenciones fiscales		●	●	●	●	●	●			●				●	
Programas de préstamos para las empresas	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●		●	
Garantías gubernamentales para respaldar créditos a empresas	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●
Recursos para investigación y desarrollo de vacunas	●	●	●	●	●		●	●	●		●			●	●

Nota: Alemania (DE), Brasil (BR), Canadá (CA), Chile (CL), China (CH), Corea del Sur (KR), España (ES), Estados Unidos (EU), Francia (FR), Italia (IT), Japón (JP), México (MX), Perú (PE), Reino Unido (GB) y Unión Europea (EU).

Fuente: elaborado por el Banco de México con información de bancos centrales, páginas oficiales de los gobiernos e "IMF Policy Tracker" del FMI.

La tabla 3 muestra las proyecciones que realizan distintas instituciones nacionales e internacionales sobre el comportamiento del PIB, para los años 2021 y 2022; si bien es cierto que habrá una recuperación importante en 2021, esta se desacelerará en 2022. En función de las estimaciones, el promedio de crecimiento para 2021 será de 5.25% y durante 2022 de 3.1%. Sumando las tasas de crecimiento de ambos años, apenas se estaría contrarrestando la caída del PIB en 2020 que fue del 8.5 por ciento.

Tabla 3. *Estimaciones del PIB para México*

<i>Institución</i>	<i>2021 (%)</i>	<i>2022 (%)</i>
<i>IMEF</i>	5.5	2.7
<i>FMI</i>	5.0	3.0
<i>BM</i>	5.0	3.0
<i>OCDE</i>	5.0	3.2
<i>CEPAL</i>	3.8	3.4
<i>Encuesta Banxico</i>	5.15	2.65
<i>Banxico</i>	6.0	3.0
<i>SHCP</i>	6.5	3.6

Fuente: SHCP, *Gaceta económica* | Campaña | gob.mx (www.gob.mx).

De acuerdo con lo observado en el comportamiento del crecimiento del PIB durante la etapa neoliberal y lo que se espera en los próximos años, el panorama luce desolador en términos de generación de empleos formales, permanentes y de calidad, ya que para alcanzar la cifra de empleos que teníamos a finales de 2019 se requieren al menos dos años más, es decir, la recuperación llegaría en 2023.

## Conclusiones

En las últimas dos décadas, la tasa de desempleo no ha rebasado el 5%, en la investigación se mostró que el problema no es la tasa de desempleo por sí misma, el problema gira en torno a la estructura y calidad del empleo. Del 100% de personas empleadas, el 56% realiza actividades informales. La informalidad laboral tiene consecuencias negativas para la competitividad de las empresas, deteriora las finanzas públicas y debilita el ámbito de actuación del Estado, en particular, en lo que se refiere a las políticas económicas, sociales y ambientales, así como en la solidez de las instituciones y la competencia sana en los mercados nacionales e internacionales.

Uno de los impactos económicos más profundos de la pandemia del COVID-19 es y será sobre el empleo. Hasta antes de la pandemia, el mercado laboral mexicano ya mostraba signos de fragilidad; en 2019, el PIB sufrió una contracción de 0.1 por ciento.

Las bajas tasas de crecimiento del PIB en México en las últimas décadas, resultado de un modelo de desarrollo que ha privilegiado la estabilidad de precios en detrimento del crecimiento económico, ha provocado trastornos en el mercado laboral; disminución en el poder adquisitivo de los salarios, así como un incremento exponencial del empleo informal. En estos momentos, seis de cada diez personas de la PEA se encuentran realizando alguna actividad informal. Esta situación se convierte en un detonante de desigualdad y pobreza. La información proporcionada por el INEGI, para el año 2020, muestra que el 40% de los trabajadores en nuestro país vive con uno y dos salarios mínimos, mientras que otro 20% lo hace con dos y tres salarios, lo cual refleja las enormes asimetrías que existen en la distribución de los ingresos. A partir del año 2012, el empleo formal ha venido recuperándose en nuestro país, pasando de un 40.5% en ese año, a 43% en 2016, y a 43.7 en 2019, lo cual —hay que decirlo— es muy loable, ya que mejora las condiciones laborales de los trabajadores, sin embargo, no es suficiente. Lo anterior contrasta con el crecimiento de la actividad económica durante el mismo periodo; la tasa de crecimiento del PIB sigue estando por debajo del 2.3% anual, lo que se traduce en que los empleos que se están creando no son nuevos, sino más bien son temporales y de mala calidad o simplemente se están formalizando los que ya existían en la informalidad.

En cuanto a generación de empleos por sector económico, tenemos que el sector terciario o de los servicios es el que genera las dos terceras partes del empleo a nivel nacional. Pues bien, el sector terciario es el que observó la mayor caída durante la pandemia, las ramas más dañadas fueron restaurantes y servicios de alojamiento con una disminución en el empleo del 33% y el comercio que observó una caída del 12.4%. Es de esperar que en la medida en que las actividades vayan regresando a la normalidad, estas actividades se irán recuperando. Cabe señalar que es en el sector terciario donde la informalidad laboral permea con mayor fuerza.

Son muchos los retos que en materia laboral enfrenta nuestro país; de acuerdo con los datos presentados en el documento, los impactos de la pandemia sobre el empleo se pueden observar en diferentes vertientes, principalmente, en salarios y acceso a la seguridad social, lo que provoca pauperización de la clase trabajadora y sus familias.

Generar condiciones internas que propicien mayores tasas de crecimiento económico, en el mediano y largo plazo, puede derivar en efectos positivos para el mercado laboral, aumentando y fortaleciendo el empleo formal.

La solución a los desequilibrios en el mercado laboral de nuestro país no se generará ahí mismo. El fortalecimiento del mercado interno puede contribuir a su solución, no podemos estar dependiendo toda la vida de lo que suceda en los EUA. Para lograr lo anterior, se requiere que las medidas de política económica se dirijan en dos vertientes; por el lado de la demanda agregada, incentivando en consumo y a inversión, y por el frente de la oferta agregada, generando apoyos e incentivos para elevar la productividad de las empresas, sobre todo las de menor tamaño, ello redundará en mayores niveles de bienestar de la sociedad mexicana.

## Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: Efectos económicos y sociales, Informe especial COVID-19, número 1.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2020), *Evolución de la política social 2008 – 2018*.
- Hart, K. (1971). *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*. Universidad de Sussex, Instituto de Estudios del Desarrollo.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (Información al cuarto trimestre de 2020).
- Ocampo, J. (2020, diciembre). La crisis del COVID-19 de América Latina con una perspectiva histórica. *Revista de la CEPAL*, (132).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1972). *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. OIT.
- (1993). *XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo* (XV CIET).
- (2003). *XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo* (XVII CIET).
- (2020). El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y propuestas. *Observatorio de la OIT*.
- Sitiglitz, J. (2003). El rumbo de las reformas: Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL*, 80, 7-40.
- Tokman, V. (1978). Las relaciones entre los sectores formal e informal. *Revista de la CEPAL*, 1978 (5), 103-141. DOI:10.18356/8ac0ba80-es
- Uribe, J. y Ortiz, C. (septiembre de 2006). Una teoría general sobre la informalidad laboral: El caso colombiano. *Economía y Desarrollo*, 5(2).

- Weller, J. (2020). *La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales* (Documentos de proyectos). CEPAL.
- Williamson, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. En J. Williamson (Ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics.

## Capítulo 7. Desempeño de las remesas en México: Efecto en el ingreso monetario de los hogares\*

MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ GARCÍA\*\*

EFRÉN FERNANDO ESPINOSA CALDERÓN\*\*\*

HORACIO SÁNCHEZ BÁRCENAS\*\*\*\*

### Resumen

El presente estudio analiza el papel que desempeña el envío de remesas al país por mexicanos residentes en el extranjero, sobre la distribución del ingreso entre las familias a partir de la evolución del coeficiente de Gini, publicado en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares por el INEGI de manera bienal, el cual ha manifestado un ligero avance, mejorando de manera considerable el reparto del ingreso monetario en los hogares a nivel nacional. Con la finalidad de hallar una relación de causalidad, que permita demostrar la reducción de la desigualdad económica, se emplea el método de Engle y Granger para determinar la existencia de cointegración entre las variables y señalar que mantienen un equilibrio a largo plazo. Además, a través de un modelo de panel de datos, se comprueba la existencia de dicha correlación que advierte una menor concentración de la renta, luego del enorme crecimiento de este tipo de transferencias, provenientes en su gran mayoría de Estados Unidos.

\* Este estudio es producto del proyecto de investigación SIP 20201354 "Desigualdad económica: Un enfoque a partir del ingreso por remesas en las familias mexicanas". Se agradece al Instituto Politécnico Nacional el apoyo brindado.

\*\* Profesor-investigador del Instituto Politécnico Nacional, Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía (SEPI-ESE); SNI nivel I. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8410-2538>

\*\*\* Maestro en Ciencias Económicas por la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2687-8589>

\*\*\*\* Profesor-investigador de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía (SEPI-ESE), del Instituto Politécnico Nacional; SNI nivel C. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9787-5772>

## Introducción

La desigualdad económica es una problemática a nivel mundial que refleja la mala distribución de los ingresos entre la sociedad de una nación o región específica. Como claro ejemplo, se tiene a América Latina que ha sido aquella con los mayores índices de desigualdad a nivel mundial desde que se recopilan datos estadísticos. A pesar de que estudios recientes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) aseguran ligeras mejoras en las condiciones de vida de los latinoamericanos, países con las economías más destacadas como Argentina, Chile y México continúan en lo más alto del ranking de población con las peores condiciones de vida.

Según el reporte anual *Society at a Glance*, elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México está colocado como el primer país con el mayor grado de desigualdad entre los miembros del bloque económico, ya que la diferencia entre las familias con los mayores y menores ingresos sigue siendo muy amplia, presentando un coeficiente de Gini de 0.475 puntos decimales, donde la principal fuente de ingresos de población es por remuneraciones salariales, seguido de transferencias que permiten modificar el índice a un valor de 0.426 puntos si se toman en cuenta ingresos como las remesas, concepto que ha destacado sobre los demás al ser el único con variaciones positivas. Estas últimas, han logrado cifras históricas al entrar al país más de 36 000 millones de dólares en el año 2018, ya que alrededor de 12 millones de mexicanos radican fuera de territorio nacional, según datos del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, donde el 97 % se encuentra en los Estados Unidos de América en busca de mejores salarios y oportunidades laborales desde la década de los ochenta y noventa, luego de que se viviera una de las peores crisis en México.

Por lo tanto, el objetivo del presente estudio es determinar el impacto económico de las remesas sobre la distribución del ingreso en los hogares, para el periodo 1989-2018, y hallar una relación causal entre ambas variables.

La hipótesis que se plantea es que en décadas recientes la distribución de los ingresos en las familias mexicanas se ha vuelto ligeramente más equitativa, al lograr distribuir el porcentaje de los ingresos en una mayor canti-



dad de manos debido al aumento de transferencias por concepto de remesas que reciben muchos hogares, lo cual representa un factor determinante que ha impedido que en diversas regiones del país se viva una mayor desigualdad.

Con este trabajo de investigación se pretende contribuir, en primer lugar, a la discusión teórica acerca de la mala distribución del ingreso entre los factores productivos y los hogares a lo largo de la historia. En segundo lugar, se pretende analizar la tendencia del ingreso de los hogares en México a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), a través de los índices de referencia más importantes y la evolución del ingreso por concepto de remesas del país. En tercer lugar, se muestra un modelo de Granger, que tiene como finalidad encontrar cointegración y causalidad entre las variables.

Para demostrar lo anterior, la presente investigación se divide en cuatro partes. En el primer apartado se aborda el marco teórico y conceptual de la distribución del ingreso y las remesas; en el segundo apartado se muestra el comportamiento de la distribución del ingreso y las remesas en México; en el tercero se plantean los aspectos metodológicos del estudio, se obtienen y analizan las relaciones entre la captación de remesas en México y la distribución de los ingresos familiares; finalmente, en el cuarto apartado se anotan las conclusiones de la investigación.

### **Marco teórico y conceptual de la distribución del ingreso y las remesas**

Existe una gran discusión teórica acerca de cómo explicar las diferencias de la distribución del ingreso entre la población de los países desarrollados y subdesarrollados, así como la conceptualización de los ingresos por remesas, tema que se ha popularizado en los últimos años debido a su crecimiento exponencial. A lo largo de la historia, la concepción de los principales teóricos se ha modificado por las condiciones del entorno socioeconómico y de su corriente ideológica.

## **Mala distribución del ingreso o desigualdad económica**

La mala distribución del ingreso entre las personas o las familias, en gran parte de la literatura, se identifica de mejor manera bajo el concepto de desigualdad económica y muchas veces puede llegar a confundirse con el significado de pobreza.

Fisher y Smeeding (2016) exponen detalladamente la diferencia entre estos dos términos. Definen a la desigualdad como variaciones en los niveles de vida en toda una población y aseguran que la pobreza se centra sólo en aquellos cuyo nivel de vida cae por debajo de un umbral apropiado.

Según McKay (2002), existen varias razones por las cuales las agencias de desarrollo deberían preocuparse por el estudio de la desigualdad económica, entre ellas, porque beneficia la medición de la pobreza, permite identificar una elevada diferencia entre el ingreso promedio, los niveles de educación, la propiedad de la tierra y la cuantificación del crecimiento económico. Tales aspectos resultan ser un factor importante detrás de los niveles de crimen, disturbios sociales o violencia que muy probablemente impliquen ser limitantes para alcanzar metas propuestas por los gobiernos en temas referentes al desarrollo.

## **Teorías económicas que explican la distribución del ingreso**

A lo largo de la historia se han presentado diversas teorías y enfoques de cómo abordar el problema de la distribución del ingreso, desde la teoría funcional que reparte la riqueza entre los factores productivos, hasta las más recientes como la sectorial, donde el reparto se da entre la agricultura, la industria y los servicios, la espacial que distribuye la demanda agregada entre regiones y la personal que permiten la asignación de la renta entre familias e individuos.

Los primeros economistas teóricos clásicos como Adam Smith, David Ricardo, Carlos Marx, entre otros, formularon la distribución funcional del ingreso, la cual se enfoca principalmente en la división de clases: aquellos

quienes cuentan con los medios de producción y los que necesariamente venden su fuerza de trabajo, capitalistas y trabajadores, respectivamente, dividiendo los ingresos para cada grupo en ganancias y salarios.

Con el paso de los años surgirían nuevas ideas y diferentes concepciones que permitieron distinguir entre la distribución funcional del ingreso y la distribución del ingreso entre los hogares y las personas (Cortés, 2002). Poniendo énfasis en la manera en cómo se reparte el producto que no capta el sector público ni el privado.

Una de las primeras visiones la tuvo Vilfredo Pareto en 1897. El italiano formuló la llamada ley 80/20, donde se establece que el 20 % de la población posee el 80 % del total de recursos en una economía, y el 80 % posee tan sólo el 20 % restante de la riqueza. Los escasos datos con que contaba Pareto en ese entonces afirmaban su teoría, sin embargo, su valor hoy se limita a la historia del pensamiento económico (Eyzaguirre, 2013).

También surge de la economía neoclásica una manera de explicar la desigualdad a partir precisamente del óptimo de Pareto, argumentando que, si se encontrara una distribución del ingreso que resultara inmejorable, no importarían las condiciones en que se hallara, aun cuando fuese inequitativa. Lo anterior deja ver la necesidad de contar con un vector de cantidades óptimas y uno de precios, que logren vaciar los mercados, así como con un conjunto de dotaciones iniciales, al cual se le puede asignar tantos valores sea posible, que representaría una gran cantidad de soluciones óptimas de equilibrio bajo el argumento de la escuela marginalista.

Entre otras teorías se encuentran la del capital humano, desarrollada por Theodore Schultz y formalizada por Gary Becker que, con base en Pérez (2016), ayuda a explicar la distribución del ingreso en función de la educación y formación a partir del grado de escolaridad de los individuos. La teoría moderna de la distribución del ingreso de Simón Kuznets, teniendo como hipótesis principal que la desigualdad mantiene una relación directa con la tendencia del crecimiento y desarrollo económico.

También está la del argentino Raúl Prebisch, quien formuló una de las primeras tesis de la distribución del ingreso bajo el enfoque estructuralista y respaldada desde un principio por la CEPAL dejando ver que el subdesarrollo no es el resultado de un atraso de crecimiento económico o tecnológico si no que es un modo de funcionamiento.

O, finalmente, un enfoque keynesiano que, ante la presencia de pleno empleo, donde el producto total se reparte en salarios que comprenden los sueldos de todos los trabajadores y las utilidades que comprenden los ingresos de empresarios y propietarios, la diferencia fundamental radica en la propensión marginal al consumo y al ahorro de cada uno.

### **Perspectivas actuales sobre la distribución del ingreso**

En la actualidad, economistas de renombre como Anthony Atkinson y Joseph Stiglitz (2012-2016) han identificado diversas causas por las que se vive una creciente desigualdad a nivel mundial. Se debe en un principio a la globalización, al cambio tecnológico, específicamente, en las tecnologías de la información y de la comunicación, al crecimiento de los servicios financieros, a las cambiantes normas de pagos, a la disminución del papel de los sindicatos y a la contracción de la política redistributiva de transferencias e impuestos.

Dichos elementos han provocado altos índices de inseguridad, problemas de salud, bajos niveles de educación, de esperanza de vida y de cohesión social. Motivo por el cual han elaborado una serie de propuestas que permitan reducir el grado de desigualdad en la distribución del ingreso como el mejoramiento en las condiciones del marco normativo de la competencia empresarial, el de la representatividad de los sindicatos hacia sus trabajadores, que los gobiernos reduzcan el desempleo ofreciendo plazas públicas, asegurando la existencia de un salario mínimo nacional digno y ofreciendo una tasa de interés real garantizada que incentive al ahorro.

También poner fin a las malas prácticas del sector financiero de forma que la banca sea más transparente, erradicar excesivas tasas de interés en tarjetas de crédito, cancelar la excesiva asunción de riesgo y mitigar su presencia en paraísos fiscales. Una contundente reforma fiscal que establezca impuestos verdaderamente progresivos, con menos vacíos legales que apoyen a la clase media y, sobre todo, a los pobres garantizando igualdad de oportunidades, entre muchas otras que hayan demostrado eficiencia al momento de disminuir la pobreza y buscar una mayor igualdad.

## Definición, clasificación y enfoques de las remesas

A comparación de la distribución del ingreso, el estudio de las remesas se limita únicamente a un marco conceptual que, con palabras de la Condusef (2014), se definen como el envío de dinero que realizan individuos residentes de una nación hacia su país de origen.

Existen dos categorías en las que se dividen las remesas. Unas son las familiares que detallan todas las transferencias unilaterales de un residente en el extranjero a un ciudadano de su nación, presuponiendo un parentesco consanguíneo y que el envío tenga por objeto contribuir en su manutención, significando la compra de alimentos, vestido, vivienda, educación, salud, etc., con la finalidad de la reproducción familiar. Además de mantener los vínculos a pesar de la lejanía territorial entre sus integrantes (Carriles *et al.*, 1991).

El otro tipo de remesas se conocen como colectivas, refiriéndose a aquellos envíos de ciertas asociaciones extranjeras hacia localidades nacionales como donaciones por grupos de migrantes para apoyar en algunos temas específicos a los espacios de donde son originarios. Solimano y Allendes (2007) distinguen diferentes motivaciones por las que los inmigrantes envían transferencias a su lugar de origen. La primera perspectiva se denomina *motivo altruista*, a modo de ayuda u obligación familiar. En ella, el miembro que emigra es comúnmente quien cuenta con el mayor nivel de escolaridad, siendo el mejor preparado para dejar su país natal, y quien se cruza con la responsabilidad de ayudar a los suyos para enfrentar problemas económicos como el desempleo o los bajos salarios.

La segunda perspectiva es la del *autointerés*, donde las remesas asumen la forma de inversiones financieras en lugar de apoyar el ingreso de otros agentes. El *repago de inversiones previas* de la familia, específicamente en capital humano, es la tercera perspectiva, donde el envío de remesas servirá como inversión para los miembros más jóvenes o, simplemente, para cubrir las deudas familiares que el propio migrante dejó tras recibir la educación necesaria para trasladarse a otra región. Finalmente, *la diversificación y seguro familiar*, en donde buscarán diversificar sus fuentes de ingreso, por lo que envían a uno de sus integrantes al extranjero como especie de aseguramiento donde las posibilidades laborales, los sueldos e ingresos sean más elevados.

Organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, mantienen una línea en torno a la interpretación de los efectos sociales y económicos que las remesas provocan en los países subdesarrollados.

Por un lado, las explican como un motor de impulso en el desarrollo económico a través de los efectos multiplicadores del gasto, mejoras en condiciones educativas, y directamente en la ayuda de financiamientos que incentivan la producción, la infraestructura y propician la generación de empleo. También como elemento auxiliar en la reducción de los niveles de pobreza, desigualdad económica y social al convertirse en el sustento de gran un número de familias.

La importancia y el enorme interés que ha tomado el análisis de las remesas se debe, según Stefoni (2015), al gran aumento de emigrantes que abandonan su lugar de origen hacia países más desarrollados en busca de mejores oportunidades, donde la tendencia han sido los Estados Unidos de América, no sólo de México sino de toda América Latina.

También por el mejoramiento en la cuantificación de los montos recibidos ante las nuevas técnicas y métodos de registro, y por política económica mundial que, de alguna manera, tiende a anular y desplazar la presencia del Estado otorgando sus responsabilidades al sector privado. Bajo este escenario, los migrantes podrían ser un ente importante para el mejoramiento de sus localidades o comunidades y asumirían el rol de gestores e impulsores de desarrollo, donde el Estado se limitaría a llevar a cabo únicamente funciones de coordinación y apoyo.

El último elemento tiene que ver con el hecho de que la gran mayoría de los países receptores de este tipo de transferencias son quienes cuentan con los mayores índices de pobreza, niveles de desigualdad y subdesarrollo.

## **Comportamiento de la distribución del ingreso y las remesas en México**

Es necesario modelar la tendencia y evolución en las últimas décadas de la concentración del ingreso, con base en las cifras de los encargados de presentar los resultados pertinentes sobre la desigualdad económica en el país,

así como la creciente captación de recursos provenientes del exterior por familias mexicanas.

### **Principales componentes de la desigualdad económica**

Para el caso particular de México, existen determinantes particulares que conducen a una distribución más desigual, como lo es la productividad y cualificación del trabajo, la calidad del capital humano, las diferencias en los sectores económicos donde laboran y el grado de intensidad de cada uno de ellos.

Por ejemplo, según datos del Censo Económico (2019), las actividades mejor remuneradas en el país son los servicios financieros, transportes, construcción, minería, electricidad, agua y gas con un promedio anual de \$174 999 pesos, seguidas de las manufacturas con 156 869 pesos, los servicios con 102 096 pesos y, por último, el comercio con 91 019 pesos.

Para el último trimestre del 2018, el 6 % del total de la población ocupada trabajó menos de 15 horas semanales, y alrededor del 28.8 % laboró más de 48 horas por semana. Aunado a ello, el sector informal lo integran más de 14 millones de mexicanos.

La educación también establece diferencias en los ingresos. Aquellos quienes tienen mayor grado de escolaridad, tendrán más oportunidades de conseguir un empleo mejor remunerado. El ingreso promedio trimestral monetario más alto corresponde al nivel de posgrado, el cual asciende a \$86 880 pesos y el más bajo reportado corresponde a un nivel básico (primaria) de 8 527 pesos.

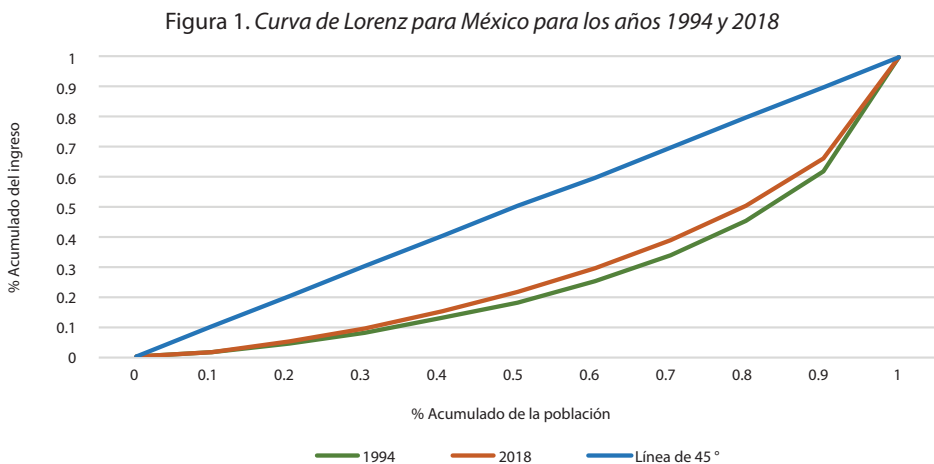
Un último factor que explica diferencias en los ingresos familiares es la exclusión. Se observa en las remuneraciones de personas dependiendo del género, algún tipo de discapacidad o si se trata de población indígena. Por ejemplo, para los grupos con discapacidad, el ingreso promedio trimestral monetario es de \$11 438 pesos; ubicado por debajo del promedio de la población que no tiene ninguna discapacidad que es de \$18 663 pesos. Para las personas consideradas indígenas, el ingreso es de tan sólo de \$9 385 pesos, según datos de la ENIGH (2018).

## Índices de medición y evolución de la distribución del ingreso en México

Existen una serie de indicadores que capturan la distribución de la riqueza o el ingreso a nivel agregado, entre ellos están incluidos los índices de Gini o Theil, basados en estadísticas, estrechamente vinculados a las funciones de bienestar (Luptáčík y Nezinsky, 2019).

Se hará solamente uso del coeficiente de Gini para modelar el caso de estudio. Se trata de un número entre cero y uno, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos). El índice de Gini es el coeficiente del mismo, pero expresado en porcentaje, y se calcula como una razón de las áreas en el diagrama de la curva de Lorenz, a partir de la recta teórica de perfecta igualdad, y una línea empírica de la distribución del ingreso generalmente medidas en deciles (Cordera *et al.*, 2008).

La curva de Lorenz, formulada en 1905, mide la relación entre la acumulación de la población y la acumulación del ingreso. La figura 1 deja ver la discrepancia entre la sociedad mexicana y la ligera reducción de desigualdad, demostrando que se logró una menor concentración del ingreso, ya que la línea del año 2018, en color naranja, está más próxima a la recta de equidistribución que aquella en color verde.



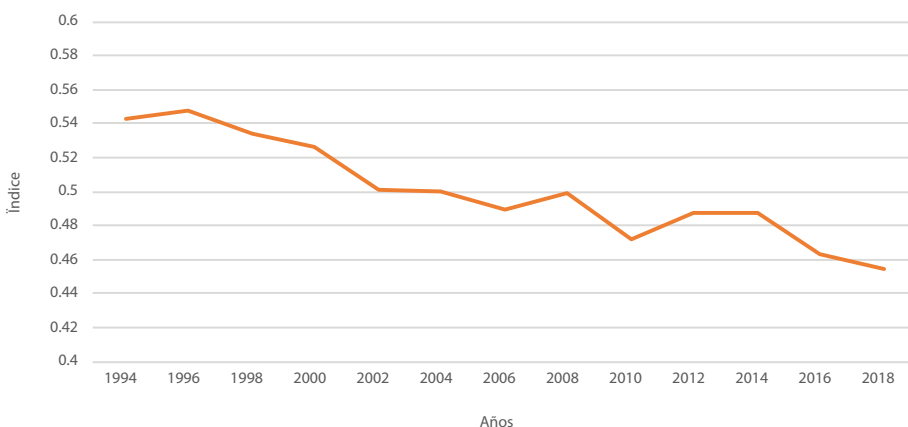
Fuente: elaboración propia con base en los datos de la ENIGH, 1994 y 2018.



La curva de Lorenz se trata de un auxiliar gráfico, lo cual hace necesario que a partir de ella se obtenga el coeficiente de Gini para cada periodo.

La figura 2 presenta los datos registrados por el Banco Mundial del coeficiente de Gini, para el periodo de 1994-2018. Durante la primera década, el valor rondo era entre 0.55 y 0.50 con su nivel más alto registrado para el año siguiente (1996). En 2006, el valor se redujo a 0.489 volviendo a repuntar en 2008 hasta 0.5 y, en 2010, mejoró nuevamente ubicándose en 0.472.

Figura 2. Coeficiente de Gini en México para el periodo 1994-2018



Fuente: elaboración propia con base en los datos del Banco Mundial para cada uno de los años.

Los siguientes cuatro años no representaron ningún cambio, sino fue hasta el 2018 que se reportó lo que hasta el momento significa el nivel más bajo de desigualdad económica con un coeficiente de 0.454, dejando ver que durante este periodo la distribución del ingreso mejoró entre los deciles de la población. Entonces, a lo largo de estos casi 30 años, el índice tuvo un avance de casi un punto decimal, lo que confirma el sutil progreso en términos de desigualdad económica.

La posición de México entre los países de la región, respecto a la distribución del ingreso entre su población, ha cambiado continuamente y no debido al progreso en sus cifras, sino por la mejora y empeoramiento en las demás naciones. Su lugar respecto a otras economías latinoamericanas se mantuvo constante a lo largo de todo el periodo, por debajo de Argentina, Perú, Bolivia y por encima de Costa Rica, Panamá, Colombia, entre otros.

Con relación a otros países, México puede ser comparable con aquellos que pertenecen a la OCDE, ya que desde 1994 ha formado parte de este bloque. Desde su ingreso ha ocupado el primer lugar como el país con mayor desigualdad económica entre sus miembros, sus cifras representan más del doble que el de los más equitativos como Suecia, República Checa, Noruega, etc.

### **Tendencia en la captación de remesas en México**

Con base en lo anterior, las remesas se convirtieron en uno de los temas de investigación emergentes en los últimos tiempos entre los especialistas, al significar una importante fuente de divisas en los países receptores, colocándose al mismo nivel de indicadores como los ingresos por exportaciones petroleras, actividades turísticas o la inversión extranjera directa, representando un verdadero aporte de recursos a las familias de los emigrantes, para dar solvencia a sus necesidades básicas ante la mejora de su ingreso monetario.

La principal causa de los constantes envíos de dinero son los movimientos migratorios. A partir de la década de los setenta, los flujos de mexicanos se incrementaron de forma sustancial, pasando de un mínimo estimado de 260 000 mexicanos, durante la década de los sesenta, a poco menos de 3.1 millones durante los noventa (Akaki y Colín, 2007), luego de la importante crisis financiera que dejó altas tasas de desempleo y una devaluación del peso, motivos por los que los traslados territoriales continuarían creciendo.

Lo anterior explica los casi 2500 millones de dólares que entraban al país por envíos de efectivo a principios de la última década del siglo pasado. En 1995, México fue el país con mayores ingresos por remesas en América Latina, y el cuarto mundial después de Francia, la India y Filipinas (Castro y Tuirán, 2000).

En 2018, la situación no mejoraría; el registro mundial de remesas ascendió a 529 000 millones de dólares y los flujos hacia América Latina alcanzaron 88 000 millones, donde México seguiría siendo el principal receptor de la región y ocuparía el tercer sitio con una captación de 33 000 millones aproximadamente (véase tabla 1), por debajo de la India y China al recibir 79 000 millones y 67 000 millones, respectivamente.

Tabla 1. *Total de remesas familiares durante el periodo 1989-2018*

<b>Año</b>	<b>Millones de dólares</b>
1989	\$1,681.98
1990	\$1,972.43
1991	\$2,660.00
1992	\$3,070.00
1993	\$3,475.00
1994	\$3,474.70
1995	\$3,672.73
1996	\$4,223.68
1997	\$4,864.84
1998	\$5,626.84
1999	\$5,909.55
2000	\$6,572.74
2001	\$8,895.26
2002	\$9,814.45
2003	\$15,138.69
2004	\$18,331.75
2005	\$21,688.27
2006	\$25,566.84
2007	\$26,058.82
2008	\$25,144.99
2009	\$21,306.33
2010	\$21,303.88
2011	\$22,802.97
2012	\$22,438.32
2013	\$22,302.75
2014	\$23,647.28
2015	\$24,784.77
2016	\$26,993.28
2017	\$30,290.55
2018	\$33,677.23

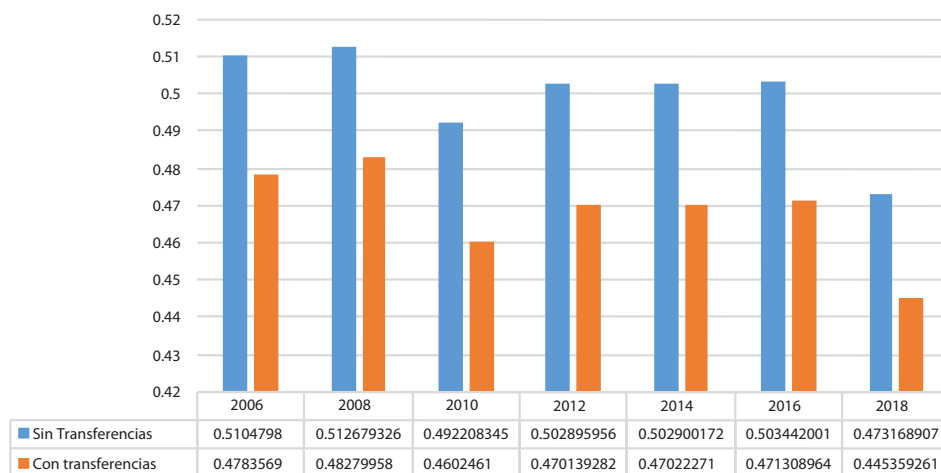
Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México para cada uno de los años.

El INEGI comenzó a cuantificar las remesas a través del ajuste de sus muestras, midiendo el número de transferencias que reciben los hogares y cuántas de ellas son provenientes del exterior.

Así, logra reportar dos valores del coeficiente de Gini. Uno correspondiente al promedio trimestral per cápita con el total de ingresos (remuneraciones por trabajo, rentas de propiedad, transferencias, estimación de alquiler de la vivienda y otros ingresos), y el otro sin los recursos provenientes

de las transferencias. Como se aprecia en la figura 3, los niveles de desigualdad que incluyen el monto de los ingresos ya mencionados son más bajos en cada uno de los periodos.

Figura 3. Coeficiente de Gini del ingreso corriente total promedio trimestral per cápita de 2006 a 2018



Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH, 2006-2018.

Para 2018, por ejemplo, el valor del coeficiente sin transferencias es de 0.47 puntos decimales, y el que ya las incluye decrece hasta 0.45 puntos. Éste hecho demuestra, de manera contundente, la importancia del concepto en la distribución del ingreso en los hogares.

## Relación entre la captación de remesas en México y la distribución de los ingresos familiares

A través de los modelos estadísticos y matemáticos es posible analizar, interpretar, relacionar o predecir las diferentes variables de estudio, por ello se utilizará un modelo de series de tiempo y de panel de datos con el fin de identificar si, de entre todos los rubros de las transferencias, las remesas son las causantes de la notable mejora en la distribución del ingreso con base en una relación de causalidad.

## Evaluación del modelo de series de tiempo

Los datos a utilizar en el modelo de series de tiempo son los correspondientes al ingreso corriente total trimestral de los hogares a nivel nacional, recuperados de la ENIGH durante el periodo de 1989 a 2018. Cabe mencionar que se completaron la serie por medio de la interpolación polinomial con diferencias divididas de Newton, debido a la temporalidad bienal en que se presentan los resultados, y la serie anual de ingreso nacional de remesas al país en millones de dólares, obtenida del Sistema de Información Económica (SIE) del Banco de México. Para la conversión a moneda nacional, se utilizó la serie histórica del tipo de cambio de peso a dólar en los primeros tres años (1989-1991) y, para el resto, el tipo de cambio promedio mensual que solventa obligaciones pagaderas en moneda extranjera.

Para analizar la relación entre las variables previamente descritas, se utilizó un modelo de causalidad introducido por Wiener Granger, en su artículo “Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods” de la revista *Econométrica* en 1969.

El modelo se plantea de la siguiente manera:

$$\text{ingreso}_t = \beta_0 + \beta_1 \text{remesas}_t + u_t \quad (1)$$

Donde el ingreso corriente total trimestral nacional por hogar está representado por la variable *ingreso*;  $\beta_0$  es el intercepto; las *remesas* son los envíos a nivel nacional, y  $u_t$  el término de error.

Primero es necesario cumplir los supuestos fundamentales de la prueba Engel y Granger para demostrar que las series están cointegradas. Para ello, se requiere identificar que las series de tiempo tengan la característica de ser estacionarias, por medio de alguna prueba de raíz unitaria. Si se presenta el caso donde no lo sean y resultan ser integradas de orden  $d$ , se requiere tomar el mismo número de diferencias para lograr que fluctúe alrededor de su media.

Para el caso particular, ambas series conservan tendencia creciente, por lo que se recomienda aplicar logaritmos y darles una mejor estabilidad, sin embargo, no es suficiente y se necesita aplicar la primera diferencia para ser sometidas a la prueba Dickey Fuller aumentada, que asegure su apropiada

estacionariedad a partir de los valores de la raíz unitaria. Los resultados obtenidos son los expuestos en la tabla 2.

Tabla 2. Prueba de raíz unitaria para las variables logarítmicas en sus primeras diferencias

	<i>Dickey-Fuller Aumentado</i>	1%	5%	10%	<i>Probabilidad</i>	<i>Durbin-Watson</i>
<i>Ingreso</i>	-2.986	3.689	2.972	2.625	0.049	2.057
<i>Remesas</i>	-3.751	3.689	2.972	2.625	0.009	2.075

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de Eviews versión 8.

Por este medio se confirma que se trata de una serie estacionaria, luego de rechazar la hipótesis nula que enuncia la existencia de una raíz unitaria.

Se demuestra además que existe una relación de equilibrio a largo plazo entre ellas a través de la serie de los términos de error de la regresión, es decir, que las variables están cointegradas y la ecuación que permite su interacción no es espuria.

Ahora, se puede proceder a la prueba de causalidad de Granger, con base en los fundamentos de los vectores autoregresivos. La prueba de causalidad bilateral está representada por las siguientes ecuaciones:

$$x_t = \sum_{i=1}^n \alpha_i y_{t-i} + \sum_{i=1}^n \beta_i y_{t-j} + u_{1t} \quad (2)$$

$$y_t = \sum_{i=1}^n \lambda_i y_{t-i} + \sum_{i=1}^n \delta_i x_{t-j} + u_{2t} \quad (3)$$

Donde  $x_t$  es el ingreso corriente total trimestral de los hogares, y  $y_t$  el ingreso por concepto de remesas. La parte no explicada del modelo está expresada como  $u_{1t}$  y  $u_{2t}$ . Y los resultados del test son los detallados en la tabla 3.

Tabla 3. Test de causalidad de Granger

<i>Variables</i>	<i>Chi sq</i>	<i>df</i>	<i>Probabilidad</i>
<i>Ingreso (Dependiente)</i>	5.408	2	0.067
<i>Remesas (Independiente)</i>	1.408	2	0.495

Fuente: elaboración propia con valores obtenidos de Eviews 8.

Con un nivel de confianza del 90%, hay argumentos para asegurar que la variable dependiente explica los cambios de la única variable independiente, esto es, que la causa de los constantes incrementos de este tipo de transferencias al país son precisamente los niveles promedio en el ingreso de las familias mexicanas.

### Valoración del modelo de panel de datos

Para confirmar lo expuesto hasta el momento, se plantea un modelo de panel de datos que pretende demostrar que las mejoras o caídas del coeficiente de desigualdad en México están en función del ingreso de las familias provenientes del exterior.

Para este caso se utilizaron los valores del coeficiente de Gini del módulo de condiciones socioeconómicas de la propia ENIGH, con una temporalidad de once años (2008-2018); para las 32 entidades federativas se utilizó el ingreso nacional de remesas al país y su distribución por entidad federativa en el mismo periodo, el Producto Interno Bruto, como lo haría Castillo (2001) en su modelo de corrección de errores y la tasa de desempleo. El manejo de las dos últimas variables obedece al estudio de la teoría convencional de la migración, por medio de la cual se confirma que el traslado poblacional entre regiones se debe a la inseguridad e incertidumbre en la obtención de ingresos (Higgins, 2001).

Se especifica el modelo de la siguiente manera:

$$Gini_{it} = \beta_0 + \beta_1 Remesas_{it} + \beta_2 PIB_{it} + \beta_3 Desempleo_{it} + a_i + u_{it} \quad (4)$$

Con la variable dependiente representada por  $Gini_{it}$  la cual se trata del coeficiente de Gini a nivel estatal a lo largo de diez años, y tres variables independientes;  $Remesas_{it}$  que significa la tasa de crecimiento del ingreso de remesas en cada entidad federativa para el mismo tiempo,  $PIB_{it}$ , el Producto Interno Bruto obtenido del Banco de Información Económica del INEGI, y  $Desempleo_{it}$  que contiene a la tasa de desocupación económica en nuestro país, elaborada a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Por último,  $a_i$  incorpora la heterogeneidad no observable y  $u_{it}$  ingresa el término de error estocástico.

La heterogeneidad no observable se presenta en dos fases. Una es referente a aquello que diferencia de los valores de sección cruzada, es decir, a los 32 Estados que conforman el país, pero que en el tiempo permanecen constantes (por ejemplo, ciertos valores, tradiciones, regímenes, etc.), y que les otorgan determinadas características sobre las demás, incapaces de ser captadas en una variable específica.

Y la otra fase se trata de aquella que hace diferentes a las variables de sección cruzada en el tiempo, pero que son iguales para cada una de ellas. Ambas son representadas en la especificación por el parámetro  $a_i$ .

Para recuperar estos rasgos particulares se recurre al uso de efectos fijos. Y los resultados obtenidos son los siguientes:

Tabla 4. Resultados del panel de datos con efectos fijos

Variable	Coefficiente	Error estándar	t - estadístico	Probabilidad	R <sup>2</sup>
C	0.391516	0.012386	31.61042	0.0000	0.727803
Remesas <sub>it</sub>	-0.015705	0.011478	-1.368254	0.1723	
PIB <sub>it</sub>	7.22E-08	1.85E-08	3.908710	0.0001	
Desempleo <sub>it</sub>	0.002327	0.001348	270481.7	0.0853	

Fuente: elaboración propia con valores obtenidos de Eviews 8.

El grado de ajuste del modelo de efectos fijos es del 72 %, sin embargo, la tasa de crecimiento del ingreso de remesas resulta no ser explicativa al igual que la tasa de desocupación. Por su parte, la única que repercute en los cambios del coeficiente de Gini es el PIB.

Al operar el modelo de efectos aleatorios, los resultados son los siguientes:

Tabla 5. Resultados del panel de datos con efectos aleatorios

Variable	Coefficiente	Error estándar	t - estadístico	Probabilidad
C	0.423754	0.007200	58.85327	0.0000
Remesas <sub>it</sub>	-0.040433	0.011597	-3.486448	0.0006
PIB <sub>it</sub>	4.06E-09	6.21E-09	0.652928	0.5143
Desempleo <sub>it</sub>	0.002917	0.001167	2.499243	0.0130

Fuente: elaboración propia con valores obtenidos de Eviews 8.



El valor del coeficiente de la variable *remesas* resulta ser negativo y lo más importante es que es estadísticamente significativo, con más del 95 % de confianza. Quiere decir que, ante un aumento de una unidad porcentual en la tasa de ingreso de remesas, el coeficiente de Gini se reduciría en 0.040 puntos, previendo la funcionalidad del modelo con estas características.

Lo mismo sucede con la tasa de desempleo, sólo que con una relación positiva. Ante el aumento en una unidad porcentual, el coeficiente de desigualdad también incrementa, pero en 0.002 puntos. Significando que, a mayor personal desocupado, mayor diferencia en los ingresos de las familias. Para el caso del PIB resulta ser una variable que no explica el comportamiento del coeficiente de Gini.

Para decidir cuál de los dos modelos se elegirá, se toma en cuenta el objetivo de la investigación, así como el contexto de los datos y su procedencia. Con base en lo anterior, la mejor opción resulta ser el modelo de efectos aleatorios, ya que los resultados giran en torno a las variaciones de la tasa de desocupación y a la tasa de envío de remesas.

Además, existe una prueba formal que detalla cuál de los dos es más funcional para los datos presentados. Se trata del test de Hausman que enuncia las siguientes hipótesis:

$$H_0: cov(\alpha_i, x_{it}) = 0 \quad (5a)$$

$$H_0: cov(\alpha_i, x_{it}) \neq 0 \quad (5b)$$

Se confirma que el mejor modelo de panel de datos es aquel que utiliza efectos aleatorios al no rechazar la hipótesis nula, mediante la ayuda de los valores en la probabilidad del estadístico chi cuadrado.

## Conclusiones

El presente documento estuvo orientado en demostrar la ligera mejoría en la distribución del ingreso entre los hogares mexicanos a partir del incremento sustancial en el envío de remesas al país por parte de los conciudadanos en el extranjero.

El estudio de la desigualdad económica resulta ser muy amplio ante la existencia de una buena cantidad de enfoques y teorías de las diferentes escuelas del pensamiento económico, sobre el reparto del ingreso bajo sus dos formas fundamentales: la funcional y la personal. Esta última se encarga de repartir la renta entre familias e individuos, con el objetivo de medir su concentración entre el total de la población a partir de diversas opciones.

Una de ellas es el coeficiente de Gini, el cual ha logrado una sutil mejoría con aproximadamente un punto decimal, desde que se tiene registro de su estimación y publicación por el INEGI en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, donde los deciles más beneficiados han sido aquellos con una riqueza media, porque en realidad la diferencia en el ingreso entre los más ricos y los más pobres continúa siendo la misma. Lo anterior queda demostrado ya que, a pesar del ligero grado de avance, el país continúa muy rezagado en comparación con otras naciones latinoamericanas y del resto del mundo.

En cambio, resulta lo contrario para la captación de remesas, donde México se ubica en el top de países que reciben la mayor cantidad de dólares provenientes del extranjero. Su análisis se centra en las causas y consecuencias de la continua tendencia al alza, que año con año se supera en cifras, generando un mayor interés en el tema, fortaleciendo su marco conceptual y haciendo cada vez mayor el debate en torno a si este hecho resulta ser bueno o malo para el desarrollo económico.

Las principales causas de esa gran amplitud entre los ingresos de la clase baja de aproximadamente \$101 pesos diarios, y la clase alta con ingresos de \$1 853 pesos al día, se deben al grado de escolaridad de cada miembro familiar, del sector económico en el cual se desenvuelven y de las condiciones sociales y culturales de su entorno. Dando como resultado una elevada tasa de desocupación económica cada vez mayor, originando el desplazamiento de mexicanos a los Estados Unidos en busca de mejores oportunidades laborales.

Finalmente, por medio del análisis estadístico, se cumple con el objetivo de la investigación al comprobar que, gracias a la enorme cantidad de dólares que entran a los hogares de México, los índices de desigualdad económica no resultan afectados. Por el contrario, se acepta la hipótesis, asegurando que las remesas han permitido rescatar los niveles del coeficiente

de Gini, y han logrado que esta desigualdad en realidad no se multiplicara en las últimas décadas, permitiendo mejorar el ingreso de muchas familias y de cada uno de sus integrantes.

## Bibliografía

- Atkinson, A. B. (2016). *Desigualdad: ¿Qué podemos hacer?* Fondo de Cultura Económica.
- Carriles et al. (1991). *Las remesas familiares provenientes del exterior*. Banco de México.
- Castillo, A. R. (2001). Remesas un análisis de cointegración para el caso de México. *Correo Fronterizo*, 26.
- Castro, J. y Tuirán, R. (2000). Las remesas de los trabajadores emigrantes a Estados Unidos. *Revista Comercio Exterior*, 50.2000(4), 318-333.
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) (2014). *Mexicanos en el exterior: Remesas*. [www.condusef.gob.mx](http://www.condusef.gob.mx)
- Cordera, R., Ramírez Kuri, P. y Ziccardi, A. (2008). *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. Siglo XXI.
- Cortés, F. (2002). *Desigualdad económica en México: Enfoques conceptuales y tendencias empíricas*. El Colegio de México.
- Eyzaguirre, J. I. (2013). Acerca de la desigualdad. *Centro de Estudios Públicos*, 131.
- Fisher, J. y Smeeding, T. M. (2016). *Income Inequality*. Stanford Center on Poverty and Inequality.
- Higgins, H. y Pozo (2001). *Exchange Rate Uncertainty and Worker's Remittances*. *Applied Financial Economics*, 14(6), 403-411. DOI:10.1080/09603100410001673630
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. <https://www.inegi.org.mx>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020). *Censos Económicos 2019*. Comunicado de prensa, núm. 654/19.
- McKay, A. (2002). *Inequality Briefing*. Departamento Internacional de Reino Unido, Instituto de Desarrollo de Ultramar y Universidad de Nottingham.
- Luptáčík, M. y Nezinsky, E. (2019). Measuring Income Inequalities Beyond the Gini Coefficient. *Central European Journal of Operations Research*, 28(1). DOI: 10.1007/S10100-019-006-62-9
- Pérez Akaki, P. y Álvarez Colín, P. L. (2007). Las remesas familiares en México y sus inconsistencias. *Análisis Económico*, 22(51), 223-252.
- Pérez Fuentes, D. I. (2016). *Capital humano, teorías y métodos: Importancia de la variable salud*. Universidad de Cartagena.
- Solimano, A. y Allendes, C. (2007). *Migraciones internacionales, remesas y desarrollo económico: La experiencia latinoamericana*. CEPAL, División de Desarrollo.
- Stefoni, C. (2015). Migración, remesas y desarrollo. *Polis: Revista Latinoamericana*, 30. DOI: 10.32735/S0718-6568/2011-N30-825.
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Taurus.



## Capítulo 8. Las 4A de la política educativa en México y sus efectos en la pobreza moderada y extrema del país\*

DAVID ROBLES ORTIZ\*\*

OMAR RICARDEZ GONZÁLEZ\*\*\*

### Resumen

La educación es uno de los pilares del desarrollo económico de un país al combatir la desigualdad en el país. Köster (2016) sugiere para el caso mexicano la aplicación de los criterios de *asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad*, también conocidas como las 4A, en el diseño de la política educativa nacional para reducir la desigualdad entre la población. Este capítulo analiza el efecto de las 4A en la pobreza moderada y extrema del país. Mediante el análisis de micro datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares (ENIGH-MCS) 2018 y modelos dicotómicos tipo *logit*, se observa que los criterios mencionados influyen de manera distinta en los tipos de pobreza, por lo que su impacto no es homogéneo para abatir la pobreza que prevalece en el país. Conocer la efectividad de cada criterio en la disminución de la pobreza en México permite un mejor diseño de la política educativa nacional.

\* Este capítulo se deriva del proyecto de investigación SIP 20211788 "Análisis cuantílico de los determinantes del ingreso del empleo informal en México". Se agradece al Instituto Politécnico Nacional el apoyo brindado.

\*\* Profesor-investigador del Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Economía; doctorado en Ciencias Económicas por el Instituto Politécnico Nacional. ORCID <https://orcid.org/00000-0002-9814-8315>

\*\*\* Licenciado en Economía por la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.

## Introducción

El desarrollo económico es la medición de las variables encaminadas al estudio del bienestar social, donde destaca la educación como eje central de análisis (Marquéz *et al.*, 2020). En México es de vital importancia una política pública educativa incluyente, de calidad y con visión de largo plazo. Sin embargo, para que una política educativa sea concisa y objetiva debe de constituirse en torno a las 4A, conocidas como la accesibilidad, asequibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. Según Köster (2016), no sólo ayudan a impulsar el sistema educativo, sino también logran reducir los niveles de desigualdad y pobreza en el país. Becker (1964), Mincer (1974) y Schultz (1961) mencionan a la educación como uno de los pilares fundamentales para el desarrollo económico, la cual mejora la calidad de vida de una población. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indica que el desarrollo económico logrado a través de la educación es una liberación económica, porque permite al individuo ampliar su calidad de vida o determinar la forma de su desarrollo social, de acuerdo a lo que tiene al alcance, como los bienes y servicios. Salvador (2008) establece, como objetivo del desarrollo económico, la posibilidad de mejorar el bienestar para contrarrestar los niveles de pobreza, lo cual debe encaminarse a las capacidades humanas sobre la libertad de las personas para elegir, que desean conforme a sus necesidades y preferencias, así como la oportunidad de establecer un tipo o estilo de vida y desarrollar habilidades para el entorno social y cultural. Entre las herramientas para optimizar las capacidades humanas se encuentran la educación, la vivienda, el empleo, el ingreso y la salud. Rodríguez (2012) determina que la educación es un insumo importante para reducir la pobreza, sobre todo, la considerada de calidad. Bajo este supuesto el autor propone que se deben implementar estrategias en la forma de enseñanza, orientadas a las demandas del mercado laboral con el fin de mejorar la productividad. Algo parecido a la teoría del capital de Becker (1964), quien hace referencia a la educación enfocada al ámbito industrial, dando paso al término capital humano. En efecto, la educación es una forma de ampliar las capacidades de las personas en términos de ingresos y calidad de vida, lo cual trasciende al derecho a la educación y la libertad de aprender, como elemento indispensable de cualquier individuo (Lara, 2017).

El presente documento analiza los efectos de las 4A de la educación en la pobreza moderada y pobreza extrema en México; elementos considerados pilares de la educación para disminuir la desigualdad y la pobreza. Con modelos dicotómicos tipo *logit*, se identifica el efecto de la asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, expuestas por Köster (2016) como parte de las acciones de política educativa para México y para observar si disminuye la pobreza moderada y extrema de aquellos que la padecen en el país.

El capítulo se integra por cinco apartados. En el primero se presenta la revisión de literatura sobre la educación, así como los componentes y estudios en torno a las 4A. En el segundo, se caracteriza la educación y la pobreza en México, así como la relación que guardan entre sí. En el apartado tres se muestra la metodología, fuente de datos y construcción de variables a emplear en la estimación econométrica. En el apartado cuatro, se exhiben los resultados alcanzados por la presente investigación, denotando el efecto de las 4A como catalizadores de la disminución de la pobreza moderada y extrema en el país. Por último, se muestran las conclusiones alcanzadas por el presente estudio, así como las recomendaciones de política educativa nacional.

## Desarrollo

### La educación como elemento del desarrollo económico

El reconocimiento de la educación en el desarrollo económico empieza con Schultz (1961), el cual hace referencia a ella como una inversión para obtener conocimientos y experiencias de aprendizaje en los seres humanos, con efecto positivo en su productividad laboral y nivel de bienestar. Posteriormente, Becker (1964) emplea el término de capital humano para referirse a la educación enfocada en la industria, al hacer referencia al desarrollo económico como la calidad de vida de una persona y el capital humano como el conjunto de capacidades productivas, que un individuo adquiere por conocimientos generales o específicos.

Por su parte, Mincer (1974) retoma el concepto de capital humano de Schultz (1961) y realiza un modelo que muestra la relación entre capital

humano e ingreso per cápita, en el cual a medida que aumenta el nivel de capital humano aumenta el ingreso per cápita, por la exigencia de mayores competencias y especialización en temas laborales. Aunque Mincer (1974) opta por el ingreso per cápita y Becker (1964) por la calidad de vida, como resultado de la educación, son factores que están estrechamente vinculados. La educación motiva a adquirir competencias mayores que son retribuidas con ingresos más altos, los cuales permiten acceder a una mejor calidad de vida, siendo el capital humano el puente entre lo teórico y lo práctico.

Como el capital humano fue un concepto distante de lo que era el estudio de la economía y de lo que se planteaba como desarrollo económico,<sup>16</sup> puesto que Becker (1964), Schultz (1961) y Mincer (1974) decían que era diferente a lo estudiado con variables macroeconómicas como el PIB, autores como Romer (1990) y Nelson y Phelps (1966) determinaban que el capital humano í podía manejarse como una variable del crecimiento económico.

Nelson y Phelps (1966) establecieron un modelo influenciado por el modelo de crecimiento de Robert Solow en torno a la productividad. Los logros educativos y la tecnología determinan la relación positiva entre el aumento de esta última y por ende de la productividad, denotando la necesidad de mejorar los niveles educativos. Robert L. (1988) establece el modelo de producción a través de la productividad y el capital humano, concluyendo que el crecimiento constante se genera por el crecimiento continuo de la productividad y el capital humano. En este sentido, Romer (1990) añade que el incremento de la productividad se debe gracias a la introducción de tecnología innovadora por el *stock* de capital humano en el sector de la investigación.

Sin duda alguna, la relación triada del crecimiento económico, desarrollo económico y educación es innegable, no sólo en la parte teórica sino también en la práctica. Un claro ejemplo de lo anterior es el caso de Costa Rica, que aumentó su productividad y mejoró la calidad de vida a través del capital humano y capital físico (Mesalles y Céspedes, 2009). No obstante, es importante mencionar que, el crecimiento económico tiene como principal

<sup>16</sup> El desarrollo económico, en sus inicios (1950), se estudiaba con base en las variables del crecimiento económico, por lo cual la teoría estructuralista, así como la teoría del gran impulso, no se adentraban al estudio del desarrollo económico con variables de bienestar social.



medición el nivel agregado en la economía, la producción de bienes servicios, así como de su precio al final de un periodo de tiempo determinado (Ruiz, 2020). Acorde a ello, la naturaleza del crecimiento económico no trasciende sobre las características del bienestar como la pobreza, la calidad de vida, la educación, entre otros. Por lo que se optó por el término del desarrollo económico, en el que la educación es una vía para alcanzarlo como parte de la política de desarrollo de cualquier país (Becker, 1964; Furtado, 1999; Schultz, 1961; Sen, 1999).

Por su parte, en el informe del desarrollo mundial emitido por el Banco Mundial (1980), se estableció la importancia de la educación como elemento principal en la medición del desarrollo económico y como parte fundamental de una política eficaz, para impulsar la productividad en los países en vías de desarrollo. En este sentido, la UNESCO (2002) establece aspectos clave que cualquier sistema educativo debe cumplir, como lo es la asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, denominadas las 4A de la educación, además de ser digna y de calidad como lo establece Tomasevski (2004). Sin embargo, es Köster (2016) quien realiza una metodología conforme a lo expuesto por la UNESCO (2002) para el caso mexicano, la cual señala a México como un país con altos índices de rezago educativo y de pobreza. Según este autor, la política educativa nacional debe ser asequible. Es decir, en primera línea, es obligación del Gobierno dotar la infraestructura (edificios y material de enseñanza) y el capital humano (docentes calificados y adecuadamente pagados) necesarios, lo cual implica realizar inversiones sustanciales en educación que, más allá del gasto en infraestructura y materiales de apoyo a la educación, conlleva realizar una inversión constante en salarios y prestaciones adecuadas para el personal docente, y diseñar programas educativos que consideren el otorgamiento de becas escolares (Bolívar, 2010). Otro aspecto importante en la política educativa nacional es la *aceptabilidad*, es decir, aquella en la que el infante es aceptado y en la que éste acepta el medio escolar en el que se encuentra. Para Tomasevski (2004), la aceptabilidad es aquella parte en la que los procesos de enseñanza y aprendizaje deben de estar conforme a los derechos humanos, es decir, orientados a la libertad de expresión, la investigación y búsqueda de información. Siguiendo a Köster (2016), la aceptabilidad es la planeación curricular, dicho de otra manera, es la evaluación educativa de calidad, pues los

contenidos deben ser relevantes, contextualizados en el presente, diversificados y flexibles para la comprensión del alumno. Con lo anterior, se hace referencia a la innovación educativa, lo cual sugiere renovar, reformar y modificar los planes de estudio y métodos de enseñanza con lo más actualizado, pues no innovar en el sistema educativo rezaga y deteriora el aprendizaje, cosa que se refleja en la calidad de vida y en las oportunidades laborales (Martínez y Aparicio, 2014).

En el caso de la accesibilidad, ésta debe garantizar el acceso de todos los niños a la escuela, sin importar su lugar de origen, raza, creencia religiosa o lengua indígena (Barcnas, 2014). Cabe mencionar que, la accesibilidad en de tres tipos: económica, física y social. La accesibilidad económica tiene como objetivo acercar la educación a aquellos quienes se les dificultan transportarse o asistir a la escuela por cuestiones económicas, por lo cual debe existir una accesibilidad a las aulas sin importar su lugar de origen o de vivienda (Aragall, 2013). En relación a la accesibilidad física, Aragall (2013) manifiesta que, el que existan personas que han sufrido o presenten alguna discapacidad, no debe ser impedimento para asistir a la escuela; las instituciones educativas deben proveer la infraestructura necesaria para atender a dicha población. Por último, la accesibilidad social es la combinación de la física y económica, es la que la sociedad debe ser consciente de la diversidad de la población y de las necesidades de las personas que la integran.

La adaptabilidad se refiere a que la educación debe ser capaz de responder a las necesidades y características de los estudiantes y profesores que, en ambos casos, deben sentirse cómodos con el proceso enseñanza-aprendizaje. Aunado a lo anterior, los planes de estudios deben ser compatibles para el alumnado y para los docentes, además de otorgar materiales didácticos para promover el desarrollo personal entre alumnos y docentes (Muñoz, 2009).

Sin duda, es necesario invertir en educación en México, pero no únicamente en accesibilidad, como lo es la infraestructura escolar, sino también en educación de calidad (adaptabilidad), es decir, aquella educación enfocada en disminuir los índices de reprobación y deserción escolar. Al respecto, en México sólo el 1% de los estudiantes obtuvo un rendimiento alto en las áreas de matemáticas, lectura y ciencias en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) (OCDE, 2018).

## La educación y la pobreza en México

A modo general, la educación en México se mide en tres niveles: educación básica (preescolar, primaria y secundaria), educación media superior (bachillerato, carrera técnica o normal) y educación superior (profesional, maestría y doctorado). De acuerdo con el INEGI (2021), en México se tiene un promedio de escolaridad de 9 años, equivalente a nivel secundaria (véase tabla 1).

Tabla 1. Niveles educativos en México, 2018

<i>Educación</i>	<i>Población</i>	<i>% poblacional</i>
<i>Sin instrucción</i>	13,149,955	10.51
<i>Preescolar</i>	5,800,939	4.64
<i>Primaria</i>	35,445,885	28.34
<i>Secundaria</i>	30,535,465	24.41
<i>Bachillerato</i>	19,822,299	15.85
<i>Carrera técnica</i>	3,370,783	2.69
<i>Normal</i>	525,670	0.42
<i>Profesional</i>	15,012,937	12.00
<i>Maestría</i>	1,198,340	0.96
<i>Doctorado</i>	229,517	0.18
<i>Total nacional</i>	125,091,790	100

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2018).

Como se aprecia en la tabla 1, a pesar de que la media escolar sea la secundaria, es el nivel primaria el que concentra mayor población. De acuerdo con Miranda *et al.* (2018), el nivel medio superior es de vital importancia para el mejor desarrollo profesional, social e individual de las personas, por lo que si el nivel promedio en México es menor, puesto que estos años se comprenden de 10 a 12 años de estudio, se tiene un rezago educativo a nivel nacional. Sin embargo, el nivel educativo no es homogéneo en todo el país.

En la tabla 2 se aprecia el nivel educativo para cada entidad federativa. Se observa que la entidad con la mayor población a nivel secundaria, medio superior y superior es el Estado de México (EdoMex), mientras la CDMX es la zona con mayor población con un grado de doctorado. Caso opuesto el de Colima, al ser la entidad con menor población no sólo a nivel secundaria sino también a nivel de media superior y superior. Aunado a lo anterior, predominan las mujeres con mayor nivel de escolaridad en todas las

entidades del país, a excepción de Baja California Sur, Colima, Nuevo León, Quintana Roo y Yucatán.

Tabla 2. *La escolaridad de acuerdo a las entidades federativas de México, 2018*

Entidades	Secundaria			Nivel Medio Superior <sup>1</sup>			Nivel Superior			Posgrado		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Aguascalientes	169,111	180,342	349,453	117,970	141,774	259,744	86,303	85,054	171,357	11,477	9,339	20,816
Baja California	444,902	491,978	936,880	420,063	375,189	795,252	239,163	235,341	474,504	10,781	17,058	27,839
Baja California Sur	107,171	98,383	205,554	100,546	101,500	202,046	62,862	55,712	118,574	4,279	3,145	7,424
Campeche	109,147	129,005	238,152	84,667	88,090	172,757	57,810	54,384	112,194	5,873	5,552	11,425
Coahuila	429,939	443,319	873,258	298,973	315,629	614,602	179,138	166,550	345,688	17,103	19,856	36,959
Colima	90,396	99,440	189,836	62,641	75,483	137,764	54,024	52,376	106,400	6,140	4,897	11,037
Chiapas	518,748	568,059	1,086,807	368,413	352,909	722,322	195,530	171,587	367,117	18,662	25,306	43,968
Chihuahua	462,500	504,383	966,883	343,355	388,243	731,598	228,854	231,528	460,382	28,059	20,132	48,191
CDMX	860,138	963,278	1,823,416	986,275	1,158,150	2,144,425	967,171	972,554	1,939,725	171,550	147,383	318,933
Durango	246,641	282,973	529,614	139,113	175,740	314,853	93,391	96,309	189,700	10,351	8,469	18,820
Guanajuato	789,529	875,663	1,665,192	434,787	496,412	931,199	245,979	250,538	496,517	24,560	26,799	51,359
Guerrero	389,690	396,793	786,483	277,826	330,084	607,910	146,532	164,438	310,970	15,681	8,509	24,190
Hidalgo	399,748	428,179	827,927	216,837	292,580	509,417	129,732	130,157	259,889	12,988	13,167	26,155
Jalisco	879,729	978,440	1,858,169	673,460	823,527	1,496,987	564,469	506,052	1,070,521	53,507	53,648	107,155
Estado de México	2,295,987	2,266,428	4,562,415	1,791,529	2,063,112	3,854,641	1,234,694	1,105,664	2,340,358	86,157	88,228	174,385
Michoacán	531,075	568,217	1,099,292	311,662	404,254	715,916	207,424	207,128	414,552	19,675	18,507	38,182
Morelos	255,123	269,174	524,297	197,622	219,214	416,836	94,420	109,706	204,126	9,484	8,713	18,197
Nayarit	156,000	157,603	313,603	115,675	144,357	260,032	65,741	70,739	136,480	5,558	7,957	13,515
Nuevo León	796,747	727,985	1,524,732	519,062	609,484	1,128,546	421,249	334,428	755,677	43,671	31,264	74,935
Oaxaca	429,020	447,648	876,668	256,475	294,887	551,362	156,015	165,038	321,053	10,513	9,379	19,892
Puebla	726,554	737,277	1,463,831	508,428	607,205	1,115,633	308,054	330,737	638,791	29,728	31,641	61,369
Querétaro	268,679	292,969	561,648	177,770	203,855	381,625	129,374	128,766	258,140	13,019	11,100	24,119
Quintana Roo	224,105	216,705	440,810	187,237	173,264	360,501	116,946	106,112	223,058	6,851	7,524	14,375
San Luis Potosí	351,697	426,659	778,356	229,388	263,504	492,892	130,744	133,111	263,855	10,186	10,157	20,343
Sinaloa	305,874	313,584	619,458	294,826	330,924	625,753	240,068	263,154	503,222	13,613	12,193	25,806
Sonora	414,183	413,009	827,192	311,003	348,264	659,267	224,527	225,092	449,619	20,544	12,378	32,922
Tabasco	304,741	310,569	615,310	226,620	241,737	468,377	128,603	140,025	268,628	9,209	9,836	19,045
Tamaulipas	416,181	456,897	873,078	366,688	396,677	763,365	239,724	236,749	476,473	22,643	25,991	48,634
Tlaxcala	168,772	181,081	349,853	122,622	134,366	256,988	76,682	78,060	154,742	3,991	4,797	8,788
Veracruz	815,300	928,686	1,743,986	672,891	711,532	1,384,423	385,814	427,234	813,048	21,945	19,844	41,789
Yucatán	262,133	278,393	540,526	202,236	226,041	428,277	134,947	102,617	237,564	12,487	9,801	22,288
Zacatecas	217,709	265,077	482,786	88,737	124,705	213,442	63,417	66,596	130,013	6,805	8,197	15,002

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2018).

La diferencia en razón de la densidad poblacional antes mencionada puede ser omitida, observando que la población el nivel secundaria en Colima es mayor al del nivel medio superior o superior. A pesar de que el Estado de México cuente con mayor población en tres niveles educativos, es aquella con los mayores niveles de pobreza, pues de los 17 666 975 habitantes contabilizados, 10 202 348 se encuentran en pobreza moderada. En la tabla 3 se puede apreciar lo comentado líneas arriba, en el sentido de mostrar aquellas entidades con el promedio de escolaridad (9 años) e identificadas en alguna situación de pobreza, sea moderada o extrema.

Tabla 3. *Población con nivel secundaria de acuerdo a la condición de pobreza, 2018.*

<i>Entidades</i>	<i>Pobreza moderada</i>	<i>Entidades</i>	<i>Pobreza extrema</i>
<i>Estado de México</i>	10,202,348	<i>Estado de México</i>	3,090,402
<i>Veracruz</i>	5,995,350	<i>Veracruz</i>	3,213,127
<i>Puebla</i>	4,530,509	<i>Chiapas</i>	3,050,101
<i>Ciudad de México</i>	4,510,120	<i>Puebla</i>	1,892,701
<i>Guanajuato</i>	3,717,812	<i>Oaxaca</i>	1,818,619

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2018).

Se observa en la tabla que alrededor de 68 611 906 personas se encuentran en pobreza moderada y 26 484 566 en pobreza extrema,<sup>17</sup> donde el Estado de México destaca en ambas, y donde dicha condición afecta más a la mujer que al hombre (véase tabla 4). Lo anterior es relevante, pues, a pesar de ser la mujer con mayores niveles educativos, es la que más padece alguna condición de pobreza.

Tabla 4. *Pobreza acorde al sexo en México, 2018*

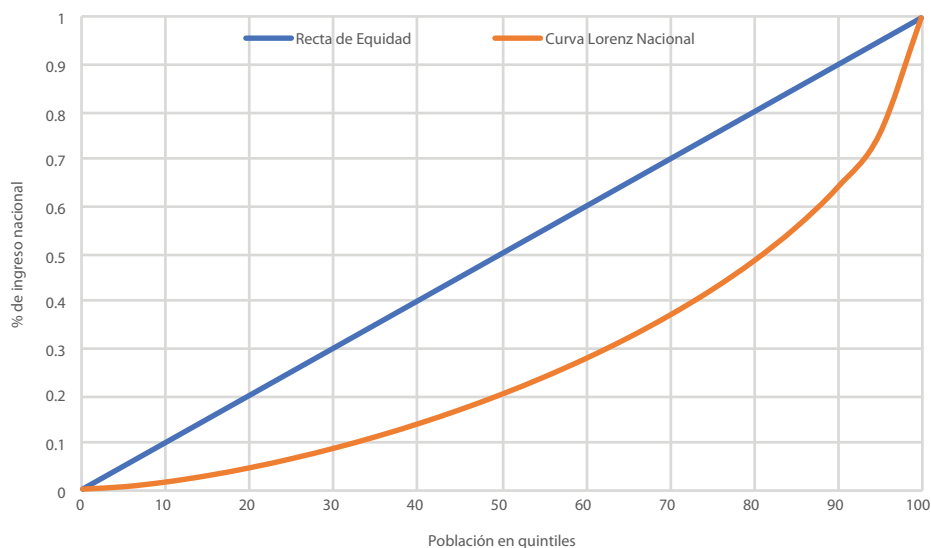
<i>Población</i>	<i>En pobreza moderada</i>	<i>En pobreza extrema</i>
<i>Hombre</i>	32,684,071	12,530,255
<i>Mujer</i>	35,927,835	13,954,311

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2018).

<sup>17</sup> Los tipos o niveles de pobreza (moderada y extrema) se explican más adelante en el apartado a líneas del bienestar.

Por su parte, la desigualdad es una medición de las diferencias entre la población; aquello que es accesible para unos es difícilmente asequible para otros (Casas, 2019), por lo cual su relación con la pobreza se encuentra, de acuerdo con Sen (1992), en los derechos de vida digna, pues la pobreza es una condición donde tal derecho se vuelve nulo. Para Atkinson (2015), la relación encontrada es que a mayor desigualdad mayor es la pobreza. Una manera de medir la desigualdad es a través del índice de Gini; para México, el índice estimado es de 41.50%, lo cual indica que México es uno de los países con mayor nivel de desigualdad a nivel mundial (CEPAL, 2020 y Banco Mundial, 2021). El grado de desigualdad que se observa en México se aprecia en la figura 1.

Figura 1. Desigualdad en México, 2018



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2018).

Entre más se aleje la curva de Lorenz de la recta de equidad, la desigualdad será mayor, pues el índice al ser del 100% representa una sociedad totalmente desigual. No podemos negar que existe un nivel de desigualdad, el cual puede estar relacionado con los niveles de pobreza y el nivel educativo de la población, pues se aprecia que en los Estados más pobres como Oaxaca, Chiapas y Puebla existen niveles de rezago educativo considerables,

al ser de 7.5, 7.6 y 8.7, siendo el Estado de México el único en la media de escolaridad nacional.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), los retos que presenta el sistema educativo en México se aprecian en tres dimensiones: la insuficiencia, la desigualdad y la calidad (García K., 2018). Es importante señalar que, el Coneval no se aleja de las bases de la educación propuestas por Tomasevski (2004) y retomadas por Köster (2016). En su informe de los principales retos, en el ejercicio del derecho a la educación, realiza un análisis del sistema educativo nacional y presenta tres dimensiones que atender en esta área, las cuales son accesibilidad educativa, disponibilidad educativa y calidad educativa. Para Coneval (2019a), la accesibilidad educativa se refiere a que toda la población, sin importar sus características, tenga acceso a los niveles educativos establecidos en el país; acceso que se da en términos físicos y económicos. La accesibilidad física se refiere al entorno donde se ubica la escuela, la cual debe de estar en una distancia y tiempo razonable para la población. En cuanto a la accesibilidad económica, el Coneval (2019a) lo menciona como los gastos en los servicios educativos (matrícula y útiles). En el rubro de la disponibilidad hace mención al sistema normativo, donde el Gobierno debe asegurar el cumplimiento del Artículo tercero constitucional, referido al derecho a la educación sin distinción alguna. En última instancia se encuentra la calidad educativa, la cual se centra en los planes de estudio, la enseñanza de cada asignatura, la evaluación de pruebas especializadas en calidad educativa y la planificación de las áreas de enseñanza. Lo anterior permite dos avances importantes. Primero, dicho organismo estableció una metodología de política pública para reformar la educación en el país, con apoyo de las bases de la educación (asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad). Segundo, de acuerdo a los datos obtenidos en el informe, la brecha de la educación en el país se considera un factor de la pobreza en México, donde al mejorar el sistema educativo, se logra disminuir la desigualdad social de la población. Sin embargo, para poder establecer la educación como una herramienta para disminuir la pobreza, se debe mencionar cómo se mide esta última en México.

## Líneas del bienestar

La pobreza se define como la situación de aquella población que padece de alguna carencia social, en la que sus ingresos son insuficientes para adquirir bienes y servicios para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Las carencias sociales son indicadores que determinan la dificultad de una persona para su cotidianidad, como lo son: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación (Coneval, 2021).

Según Coneval (2019b), la pobreza tiene dos dimensiones: pobreza moderada (canasta no alimentaria) y pobreza extrema (canasta alimentaria). La canasta alimentaria es el conjunto de alimentos básicos para la supervivencia en los seres humanos, es decir, son alimentos que necesitamos para seguir viviendo. Mientras que la canasta no alimentaria son bienes y servicios que no son para la supervivencia de la persona, pero por su uso son indispensables para realizar nuestras actividades, por ejemplo, los bienes de higiene personal, de telecomunicaciones y los servicios de transporte, entre otros. La manera en que se determina si una persona se encuentra en pobreza moderada o pobreza extrema es a través del ingreso per cápita, pues es el ingreso el que permite a la población consumir bienes y servicios de cualquier índole, para poder satisfacer sus necesidades básicas y secundarias. En este sentido, en México se estiman 26 484 566 personas en pobreza extrema y 68 611 906 en moderada; destaca Veracruz como la entidad con mayor población en pobreza extrema y el Estado de México en moderada.

## Metodología

Los modelos dicotómicos son de carácter probabilístico, en los cuales la variable dependiente toma valores entre 1 y 0; 1 si sucede el evento y 0 si no sucede (Gujarati, 2012). Existen cuatro tipos de modelos de respuesta cualitativa: modelos lineales de probabilidad, modelos tobit, probit y logit. La presente investigación hace uso del modelo tipo logit por su flexibilidad en cuanto a supuestos, pues, además de no encasillarse en una distribución



específica como lo hace el Probit (Robles, 2018), el modelo logit es apto para estimar los efectos de las 4A de la educación en la pobreza moderada y extrema del país.

Diversos estudios denotan la factibilidad y confianza del modelo logit en estudios de educación. Por ejemplo, García (2000) hace un estudio y análisis del rendimiento académico con un modelo de probabilidad logística, concluye que la educación preparatoria o media superior, es la base fundamental para ser un universitario con aprovechamiento educativo satisfactorio y lograr una mejor preparación laboral y social. En algunos casos, como la en investigación de Goldberger (2000), hacen relevancia en la probabilidad de elección en un estudiante si continuará con sus estudios o buscará emplearse en el área laboral.

El modelo logit se denota por la ecuación 1 para el caso de un valor de  $Y = 1$ .

$$P_i = \frac{e^{Z_i}}{1 + e^{Z_i}} \quad (1)$$

Para que la probabilidad de  $Y$  sea igual a 0 se debe seguir la ecuación 2:

$$1 - P_i = 1 - \frac{e^{Z_i}}{1 + e^{Z_i}} \quad (2)$$

Para la estimación de la variable  $Y$  tomando dos valores 0 y 1, se tiene:

$$P_i = \frac{e^{Z_i}}{1 + e^{-\beta_1 X_1}} \quad (3)$$

Sin embargo, esta ecuación es de carácter lineal, al considerar otras variables se emplea la siguiente ecuación:

$$P_i = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n)}} \quad (4)$$

## Fuente de datos y construcción de variables

Las variables a estimar en el modelo econométrico provienen del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y

Gastos de los Hogares MCS-ENIGH, 2018. Esta encuesta la realiza el Instituto Nacional de Geografía e Historia (INEGI) cada dos años, con la finalidad de generar información relevante en cuanto a ingresos y gastos de los hogares, aspectos sociodemográficos y características de la vivienda de la población mexicana. Para la presente investigación se hace uso del MCS por dos razones. La primera es que la ENIGH solo es representativa a nivel nacional, mientras el MCS lo es a nivel estatal y regional; útil para el presente estudio. La segunda razón es la base adecuada para determinar niveles de pobreza, pues es la encuesta por excelencia para dicho fin, empleada por el Coneval. Las variables empleadas para la estimación econométrica se muestran en el cuadro 1.

Tabla 5. Construcción de variables

Variable	Descripción	Valores	
$Y_1$ = Pobreza moderada	Es la línea de bienestar; población capaz de acceder a bienes y servicios.	$Y = 1$ : población en pobreza moderada	$Y = 0$ : población que no se encuentra en pobreza moderada
$Y_2$ = Pobreza extrema	Es la línea de bienestar mínima; población capaz de consumir la canasta alimentaria.	$Y = 1$ : población en pobreza extrema	$Y = 0$ : población que no se encuentra en pobreza extrema
$X_1$ =sexo	Distinción biológica que clasifica a las personas en hombres y mujeres.	$X = 1$ : Mujeres	$X = 0$ : Hombres
$X_2$ = nivel_estudios	Determinante de los niveles educativos.	$X = 1$ : Población sin instrucción académica. $X = 2$ : Con un nivel preescolar $X = 3$ : Con escolaridad primaria incompleta. $X = 4$ : Con primaria completa $X = 5$ : Secundaria incompleta $X = 6$ : Secundaria completa $X = 7$ : Preparatoria incompleta	$X = 8$ : Preparatoria completa $X = 9$ : Normal o Técnica completa. $X = 10$ : Normal o Técnica incompleta $X = 11$ : Profesional incompleta $X = 12$ : Profesional completa $X = 13$ : Maestría $X = 14$ : Doctorado
$X_3$ = tiene_b	Es la asequibilidad de los estudiantes, apoyos educativos en dinero o especie que se proporcionan a los que asisten a la escuela.	$X = 1$ : Si tiene beca	$X = 0$ : No tiene beca
$X_4$ = alfabetism	Situación que distingue a la población mayor de 3 años según sepan leer y escribir un recado.	$X = 1$ : Saber leer o escribir o ambos	$X = 0$ : No sabe leer y tampoco escribir

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2018).

Se eligen variables representativas para la política educativa eficiente, es decir, variables que se asemejan a la accesibilidad, asequibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, las cuales fungirán como las variables independientes en el modelo, mientras la *pobreza* y *pobreza extrema* son las variables dependientes, de acuerdo a lo establecido en las 4As de la educación. La variable *nivel estudios* es aquella que aglomera los niveles educativos, a cada nivel le corresponde un grado escolar (véase tabla 5). Dicha variable se asemeja a la aceptabilidad y accesibilidad, pues la población al tener acceso a la escuela cumple con la accesibilidad y conforme aumenta de grado es sinónimo de aceptabilidad.

La variable *tiene b* se refiere aquellos estudiantes que tienen una beca educativa (1) o no la tienen (0). Las becas son programas educativos que entran en la jurisdicción de una nación para su validez, por lo tanto, la asequibilidad es parte de esta variable.

Por su parte, la variable *alfabetism* es aquella población que sabe escribir y leer (1) o no sabe escribir ni leer (0), pues una educación adaptable logra que los estudiantes aprendan y no se encuentren en un rezago de analfabetismo, mientras la variable del género (*sexo*) explica si la persona es hombre (0) o mujer (1), se elige debido a que el género femenino es el que padece mayor desigualdad en el país. Estas variables son de carácter independiente, pues se espera que expliquen la pobreza moderada determinada por la variable (*plb*) y la pobreza extrema (*plb m*). Con base en la ecuación 4 y las variables antes mencionadas, el modelo a estimar se muestra a continuación:

$$P_i = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_1 \text{ sexo} + \beta_2 \text{ nive estudios} + \beta_3 \text{ tiene}_b + \beta_4 \text{ alfabetism})}} \quad (5)$$

## Resultados de la estimación econométrica

Primero se muestran los resultados de la estimación de la pobreza moderada. A nivel nacional, el género y el alfabetismo (*adaptabilidad*) no son significativas. El valor estadístico, al ser superior al 5%, demuestra que dichas variables no explican la pobreza moderada. En cambio, el nivel de estudios

(*accesibilidad y aceptabilidad*) y las becas educativas (*asequibilidad*) son significativas, como lo muestra la tabla 6.

Tabla 6. *Modelo logit para la pobreza en México, 2018*

Regresión logística, número de observaciones = 77,317				
<i>Pobreza moderada</i>	<i>Coefficientes</i>	<i>Errores estándar</i>	<i>Valor estadístico</i>	<i>Odds Ratio</i>
<i>Sexo</i>	0.0002927	0.0034736	0.9333	1.001257
<i>nivel de estudios</i>	-0.0337088	0.0007152	0.0000	0.8653006
<i>tiene b</i>	0.1686532	0.0042467	0.0000	2.062377
<i>alfabetism</i>	-0.0070953	0.0052137	0.1740	0.970006
<i>Pruebas de ajuste</i>				
<i>Wald Test</i>		0.0000	Chi (4)	3658.10
<i>Área LROC</i>		0.6261		
<i>Correcta clasificación</i>		61.35		

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2018).

Siguiendo la tabla 6, el nivel de estudios, al cual hace referencia el número de años de escolaridad de los individuos, muestra un coeficiente negativo. En otras palabras, a medida que se incrementa en un año el nivel de estudios de la población, la probabilidad de encontrarse en pobreza moderada desciende en un 3.4%. Para el alfabetismo sucede algo similar, en el sentido de que a medida de que no sea analfabeta, la probabilidad de que no se encuentre en pobreza moderada es de 0.7%. Véase el efecto de la educación en la pobreza moderada, lo cual concuerda con lo establecido por la literatura en el tema. Caso contrario sucede con las becas educativas (*tiene b*), pues existe una probabilidad del 16.87% de que el individuo se encuentre en pobreza si tiene una beca educativa. Asimismo, en las razones de probabilidad (Odds ratio) si son iguales a 1, la variable dependiente no se asocia con la variable independiente; si son mayores a 1 existe una asociación positiva entre las variables, efecto opuesto son los menores a 1, pues señalan una asociación inversa de X con Y. De acuerdo a la tabla 5, el género es cercano a 1 (1.001), por lo tanto, no hay una asociación de la pobreza con el género a nivel nacional, es decir, la pobreza moderada afecta tanto a hombres como a mujeres. Por otro lado, la asequibilidad (*tiene\_b*) se asocia directamente a la pobreza en una razón 2 a 1, es decir, el individuo al tener

una beca educativa tendrá dos veces más de probabilidad de estar en pobreza. En el caso de la adaptabilidad, aceptabilidad y accesibilidad se asocian de manera inversa, para interpretar lo anterior, partiendo de la fórmula  $[(\text{valor del OddsRatio} - 1) * 100]$  en el caso del *alfabetism* se tiene un resultado de  $[(0.97 - 1) * 100] * -1 = 2.99$ , lo cual indica una probabilidad de 2.99%, la cual sugiere que si la persona aprende a leer y a escribir saldrá de la pobreza. Para el caso de *nivel de estudios*  $[(0.866 - 1) * 100] * -1 = 13.45\%$ , existe un 13.45% de probabilidad de que un aumento en la escolaridad de una persona reducirá las probabilidades de encontrarse en pobreza.

Para considerar que nuestro modelo se encuentra estimado de la mejor manera, utilizamos la prueba de Wald, la correcta especificación y el área ROC. Para la prueba de Wald, se sigue una hipótesis nula ( $H_0$ ) donde los coeficientes son cero y no útiles para el modelo, y una hipótesis alternativa ( $H_1$ ), donde los coeficientes son diferentes de cero y útiles para el modelo; mientras que la prueba Wald se contrasta con un estadístico chi cuadrada ( $\chi_2$ ). De acuerdo a la tabla 1, la prueba Wald no es mayor al estadístico, por lo tanto, se rechaza  $H_0$  y se concluye que los coeficientes son diferentes de cero y útiles para el modelo.

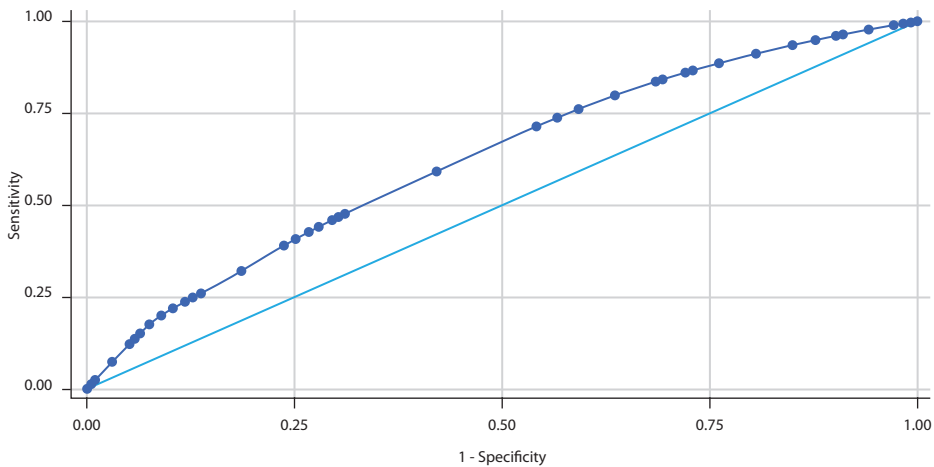
Como se menciona, además de la prueba Wald, se tiene la prueba de la correcta clasificación (*Stat Classification*). Dicha prueba determina qué tanto los valores se ajustan al modelo, es decir, qué tanto el modelo estima los valores correctos.<sup>18</sup> Para nuestro modelo, el 61.35% de los valores se estiman de manera correcta. Sin embargo, en el caso de la correcta clasificación y el área ROC (Receiver Operating Characteristic),<sup>19</sup> la cual es una curva realizada con las probabilidades, se estima el número de valores que son explicados adecuadamente por el modelo. Hosmer y Lemeshow (2000) indican que una curva entre los valores de 0.6 y 0.8 sugieren un modelo que discrimina correctamente los datos incorrectos, y estima los datos correctos de una manera considerable, donde un valor por arriba del 0.8 considera un modelo con discriminación perfecta, y con un área ROC de 0.6135 el modelo discrimina considerablemente los datos. Para entender la figura 2, se debe explicar que el área ROC es un valor de 0 a 1; la curva entre más se aleje de la

<sup>18</sup> Existen valores que no se deben de estimar y el modelo los discrimina, pues si los considera, puede que la estimación no sea del todo correcta. A esto se le llama *discriminación perfecta*.

<sup>19</sup> Característica Operativa del Receptor por sus siglas en inglés.

recta inclinada, mejor será la discriminación de los datos. Como se observa, el eje de la abscisa representa a la especificidad (*specificity*) lo cual significa que los datos incorrectos no se toman en consideración y los correctos serán en su mayoría tomados en cuenta. Por otro lado, el eje de la ordenada, es la sensibilidad (*sensitivity*), lo cual se refiere a cómo se ordenan las probabilidades de los datos. En otras palabras, datos que no se explican correctamente.

Figura 2. Curva roc para la pobreza moderada, 2018



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2018).

Con lo anterior, se aprecia que sólo la aceptabilidad y accesibilidad, representadas por el nivel educativo son las únicas que surten un efecto sobre la pobreza moderada, mientras la asequibilidad no lo tiene, representada por la variable *tiene b*.

Se procede a realizar el mismo análisis, pero ahora en términos de pobreza extrema. En otras palabras, se pretende observar si las 4A de la educación surten efecto en aquellos que se ubican en la pobreza extrema, conocida como línea de bienestar mínimo. Para este caso, se emplea el mismo modelo, con la diferencia de cambiar la variable dependiente de pobreza moderada por pobreza extrema. Los resultados se reflejan en la tabla 6. Se observa que, a diferencia de las estimaciones realizadas para la pobreza moderada, todas las variables educativas referidas a las 4A son significativas

para la pobreza extrema a excepción del género de la población, donde incluso, los errores estándar se aprecian muy bajos (ver tabla 7).

Tabla 7. *Modelo logit para la pobreza extrema en México, 2018*

<i>Regresión logística, número de observaciones = 77,317</i>				
<i>Pobreza extrema</i>	<i>Coefficientes</i>	<i>Errores estándar</i>	<i>Valor estadístico</i>	<i>Odds Ratio</i>
<i>Sexo</i>	0.0011948	0.0029141	0.6820	1.007312
<i>nivel de estudios</i>	-0.269263	0.0007546	0.0000	0.8485823
<i>tiene b</i>	0.1413274	0.0031955	0.0000	2.367345
<i>alfabetism</i>	-0.0176104	0.0041294	0.0000	0.8981819
<i>Pruebas de ajuste</i>				
<i>Wald Test</i>		0.0000	<i>Chi (4)</i>	3077.94
<i>Área LROC</i>		0.6408		
<i>Correcta clasificación</i>		78.02		

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2018).

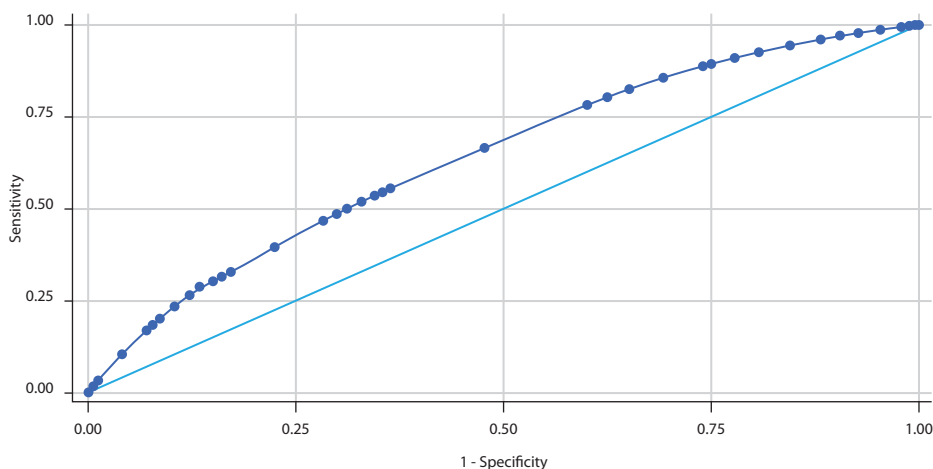
En el caso de la accesibilidad y aceptabilidad, existe un 26.93% de probabilidad de que, aumentando los años escolares, el individuo saldrá de la pobreza extrema; al igual que la *adaptabilidad*, pues hay una probabilidad del 1.76% de que si el individuo sabe leer y escribir o aprende a leer y escribir, saldrá de la pobreza extrema o no se encontrará en ella. En el caso de la *asequibilidad*, el efecto es contrario, pues existe una probabilidad del 14.13% de que si la persona tiene una beca educativa, entonces, se encontrará en pobreza extrema.

En términos de los Odds Ratio, en la variable nivel de estudios (aceptabilidad y accesibilidad), el Odds es mayor a 1, donde:  $[(0.85 - 1) * 100] * -1 = 15\%$ . En otras palabras, existe un 15% de probabilidad de que un aumento en el nivel de estudios llevará a una disminución en la probabilidad de que la persona se encuentre en pobreza extrema. En *alfabetism* (adaptabilidad), se tiene un Odds negativo,  $[(0.90) * 100] * -1 = 10\%$ , por lo tanto, existe un 10% de probabilidad de que la persona no esté en pobreza extrema si cuenta con un nivel de alfabetismo.

Para las pruebas de ajuste, de igual forma se tiene el test Wald con la misma hipótesis, siendo el resultado un rechazo a la hipótesis nula, y determinando que los coeficientes son diferentes de cero, útiles para la estimación.

Además, hay un área ROC de 0.6408, siendo entonces un modelo que discrimina considerablemente los datos incorrectos, como se muestra en la figura 3.

Figura 3. Área roc para el modelo logit de la pobreza extrema en México, 2018



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2018).

Mientras, la correcta clasificación de los datos es de 78.02%; un número considerablemente mayor al modelo de la pobreza moderada.

## Conclusión

Las bases de la educación, como lo son accesibilidad, asequibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, son parte de una política pública educativa sólida. A pesar de su semejanza en concepto, cada una determina cierta área de oportunidad en la educación, pues consideran desde las instalaciones hasta la normativa como instrumentos de la política pública educativa. En México, la política pública educativa considera dichas bases conocidas como las 4A como parte de sus ejes de acción. Sin embargo, se observa que la asequibilidad no es un buen factor para ambos tipos de pobreza (moderada y extrema), lo cual sugiere que las becas escolares vistas como un apoyo directo (es decir, en especie), no sea lo más relevante si se pretende que las personas lo ocupen para lo relacionado al estudio, pues invita a pensar que



tal vez dicho apoyo se destina a otras actividades, las cuales no sean precisamente académicas. En cambio, la accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad son aquellas herramientas que se pueden manejar para los niveles de pobreza extrema. En el caso de la pobreza moderada, únicamente, la adaptabilidad no es significativa y, para ambas condiciones, el género a nivel nacional no es explicativo. Por lo tanto, la política pública educativa en México debe seguir con acciones como la inversión en infraestructura educativa, planes de estudio, atención digna al docente y al alumno, así como atender en tiempo y forma los procesos de aprendizaje de acuerdo a cada nivel escolar, solo así, la educación contribuirá en reducir las desigualdades sociales que tanto afectan al país.

## Referencias

- Aragall, F. (2013). *La accesibilidad en los centros educativos*. Cinca.
- Atkinson, A. (2015). *Inequality*. Universidad de Harvard. <https://doi.org/10.2307/1911028>
- Banco Mundial (1980a). *Desarrollo mundial*. BM.
- (1980b). *Informe del desarrollo mundial*. BM.
- (2021). *Data Gini*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- Bárceñas, P. L. (2014). *Las cuatro AS para que el derecho a la educación se cumpla*. Universidad Iberoamericana Puebla. <http://hdl.handle.net/20.500.11777/2073>
- Becker, G. S. (1964). *Human Capital*. Universidad de Chicago.
- Bolívar, J. (2010). *El derecho a la educación*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Casas, H. J. (2019). *Develando el vínculo entre la desigualdad y la pobreza*. Apuntes del Cenes.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2019*. CEPAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2019a). *Principales retos en el ejercicio del derecho a la educación*. Coneval.
- (2019b). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Coneval.
- (2021). *Medición de la pobreza*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- Furtado, C. (1999). *Teoría y política del desarrollo económico*. Siglo XXI.
- García, K. (2018, 25 de diciembre). Educación en México: Insuficiente, desigual y la calidad es difícil de medir. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politi->

- ca/Educacion-en-Mexico-insuficiente-desigual-y-la-calidad-es-dificil-de-medir-20181225-0028.html
- García, M. A. (2000). La predicción del rendimiento académico: Regresión lineal *versus* logística. *Psicothema*, 248-252.
- Goldberger, S. (2000). School to Career as a Strategy to Improve Education and Employment Outcomes for Urban Youth: An Impact Evaluation of the Pro Tech Program. *Dissertation Abstracts International: The Humanities and Social Sciences*, 2.059-A.
- Gujarati, D. N. (2012). *Econometría*. McGraw-Hill.
- Hosmer, D. W. y Lemeshow, S. (2000). *Applied Logistic Regression*. John Wiley y Sons.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2014). *El derecho a una educación de calidad* (Informe 2014). INEE, Dirección General de Difusión y Fomento de la Cultura de la Evaluación.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: Módulo de condiciones socioeconómicas*. INEGI.
- (20 de junio de 2021). *Datos*. <https://www.inegi.org.mx/datos/?t=0060>
- Köster, A. J. (2016). *Educación asequible, accesible, aceptable y adaptable para los pueblos indígenas en México: Una revisión estadística*. Alteridad.
- Lara, C. M. (2017). *El derecho a la educación en la medición de pobreza: Un análisis complejo*. UAM.
- Marquéz, O. L., Cuétara, L. S., Cartay, A. R. y Labarca, F. N. (2020). Desarrollo y crecimiento económico: Análisis teórico desde un enfoque cuantitativo. *Revista de Ciencias Sociales*, 26(1). DOI: 10.31879/rcs.v26i1.31322.
- Martínez C., A. y Aparicio, C. S. (2014). *La innovación educativa en el plan de estudios de la licenciatura en Geografía, de la Facultad de Geografía*. UAEM.
- Mesalles, L. y Céspedes, O. (2009). *Obstáculos al crecimiento económico de Costa Rica*. Academia de Centroamérica.
- Mincer, J. A. (1974). *Schooling, Experience and Earnings*. National Bureau of Economic Research.
- Miranda, L. F., Hernández, U. J., Reyes, G. M., López, R. M. y Cubas, C. J. (2018). *Educación media superior: Los desafíos*. Red.
- Muñoz, V. (2009). *Derecho a la educación de las personas con discapacidad en América Latina y del Caribe*. CLADE-CEJIL.
- Nelson, R. y Edmund, P. (1966). Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth. *The American Economic Review*, 56(1/2), 69-75.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2002). *Executive Board: Elements for an Overall UNESCO Strategy on Human Rights*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018). *Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos*. [https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CN\\_MEX\\_Spanish.pdf](https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_MEX_Spanish.pdf)
- Robert, L. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3-42. DOI: 10.1016/0304-3932(88)90168-7.
- Robles, O. D. (2018). Determinantes principales de la informalidad: Un análisis regional para México. *Región y Sociedad*, 30(71). DOI: 10.22198/rys.2018.71.a575.

- Rodríguez, T. M. (2012). *Educación y pobreza, un análisis de eficiencia relativa departamental* (Col. Escuela de Economía). Universidad Nacional de Colombia.
- Romer, P. (1990). Human Capital and Growth: Theory and Evidence. *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*, 251-286.
- Ruiz N., P. (2020). Sobre el crecimiento económico y su medición. *Economía UNAM*, 17(49). <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2020.49.509>
- Salvador, B. L. (2008). *Desarrollo, educación y pobreza en México*. UAEM.
- Schultz, Th. W. (1961). Inversión en capital humano. *The American Economic Review*, 51(1), 1-17. <https://www.jstor.org/stable/1818907>
- Sen, A. (1992). *Sobre conceptos y medidas de pobreza*. Comercio Exterior.
- (1999). *El desarrollo como libertad*. Universidad de Oxford.
- Tomasevski, K. (2004). Indicadores del derecho a la educación. *Revista IIDH*, 40(2004), 341-388.

*Construcción de capacidades sociales  
e institucionales en México*, coordinado por  
María Isabel García Morales, María Concepción  
Martínez Rodríguez, Juan Marroquín Arreola, publica-  
do por Ediciones Comunicación Científica S. A. de C. V., se  
terminó de imprimir en septiembre de 2021 en los talleres de Ultra-  
digital Press S. A. de C. V. Centeno 195, Col. Valle del Sur, 09819, Ciudad  
de México. El tiraje fue de 500 ejemplares impresos en cultural ahuesado de 75 gr.

**E**l propósito de este libro es estudiar y analizar la manera como se han desarrollado y fortalecido las capacidades y acciones, tanto sociales como institucionales, para el manejo de los problemas públicos de carácter social, económico y político. Es importante valorar si los gobiernos en sus diferentes ámbitos —locales, estatales o federal— cuentan con la capacidad para ejecutar políticas dedicadas a la solución de estos desafíos públicos. La construcción de capacidades se propone promover un “buen gobierno” y alcanzar un desarrollo sostenible a través de individuos, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades que busquen mejorar sus habilidades para desempeñar funciones, resolver problemas, alcanzar objetivos, entre otras más actividades. Los artículos que se presentan abordan el tema desde lo teórico, lo social, político y económico en casos generales y específicos. Consideramos que éste es un tema que México requiere trabajar para llegar a ser resiliente ante las amenazas de los contextos internacionales y nacionales.



*María Isabel García Morales* es Profesora Investigadora de la SEPI-ESE del Instituto Politécnico Nacional. Sus líneas de investigación contemplan las finanzas públicas, federalismo y descentralización fiscal, y hacienda pública.



*María Concepción Martínez Rodríguez* es Profesora Investigadora del CIEMAD del Instituto Politécnico Nacional. Sus líneas de investigación son las políticas públicas, gobernanza, gestión ambiental y desarrollo sustentable.



*Juan Marroquín Arreola* actualmente es profesor investigador de la SEPI-ESE del Instituto Politécnico Nacional. Sus líneas de investigación abarcan el crecimiento económico, pobreza y desigualdad.



**COMUNICACIÓN  
CIENTÍFICA** PUBLICACIONES  
ARBITRADAS

HUMANIDADES, SOCIALES Y CIENCIAS  
[www.comunicacion-cientifica.com](http://www.comunicacion-cientifica.com)



[https://DOI.ORG/10.52501/CC.021](https://doi.org/10.52501/CC.021)

ISBN-13: 978-607-99505-0-7



9 786079 950507