



POLÍTICA SOCIAL

EN TIEMPOS DE LA
CUARTA TRANSFORMACIÓN,

CONTINUIDAD O CAMBIO DE PARADIGMA



COMUNICACIÓN
CIENTÍFICA



Universidad Autónoma
de Tamaulipas



Anáhuac online

Oscar Alfonso Martínez Martínez
Rogelio Cogco Calderón
Jorge Alberto Pérez Cruz
(coordinadores)

Política social en tiempos
de la Cuarta Transformación.
Continuidad o cambio de paradigma

Oscar A. Martínez-Martínez
Adolfo Rogelio Cogco Calderón
Jorge Alberto Pérez Cruz
(coordinadores)



Ediciones Comunicación Científica se especializa en la publicación de conocimiento científico de calidad en español e inglés en soporte de 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 de pares ciegos externos, autenticación antiplagio, comités y ética editorial, acceso abierto, métricas, campaña de promoción, distribución impresa y digital, transparencia editorial e indexación internacional.

Cada libro de la Colección Ciencia e Investigación es evaluado para su publicación mediante el sistema de dictaminación de pares externos y autenticación antiplagio. Invitamos a ver el proceso de dictaminación transparentado, así como la consulta del libro en Acceso Abierto.



www.comunicacion-cientifica.com

[DOI.ORG/ 10.52501/cc.081](https://doi.org/10.52501/cc.081)




**COMUNICACIÓN
CIENTÍFICA** PUBLICACIONES
ARBITRADAS
HUMANIDADES, SOCIALES Y CIENCIAS

CC+I
COLECCIÓN
**CIENCIA e
INVESTIGACIÓN**

Política social en tiempos
de la Cuarta Transformación.
Continuidad o cambio de paradigma

Oscar A. Martínez-Martínez
Adolfo Rogelio Cogco Calderón
Jorge Alberto Pérez Cruz
(coordinadores)



Política social en tiempos de la Cuarta Transformación. Continuidad o cambio de paradigma / Oscar A. Martínez Martínez, Adolfo Rogelio Cogno Calderón, Jorge Alberto Pérez Cruz (coordinadores). — Ciudad de México : Comunicación Científica, 2023. — 507 páginas. — (Colección Ciencia e investigación).

ISBN 978-607-59473-0-3

DOI 10.52501/cc.081

1. México — Política social. 2. México — Política y gobierno. 3. Cambio social. I. Martínez Martínez, Oscar Alfonso. II. Cogno Calderón, Adolfo Rogelio, coordinador. III. Pérez Cruz, Jorge Alberto, coordinador. IV. Serie.

LC: JL1229.P64

Dewey: 361.61

D.R. Oscar A. Martínez-Martínez, Adolfo Rogelio Cogno Calderón y Jorge Alberto Pérez Cruz (coordinadores), 2023

Primera edición en Ediciones Comunicación Científica, 2023

Diseño de portada: Francisco Zeledón • Interiores: Guillermo Huerta

Ediciones Comunicación Científica S.A. de C.V., 2023

Av. Insurgentes Sur 1602, piso 4, suite 400

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

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

info@comunicacion-cientifica.com • www.comunicacion-cientifica.com

 comunicacioncientificapublicaciones  @ComunidadCient2

ISBN 978-607-59473-0-3

DOI: 10.52501/cc.081



Esta obra fue dictaminada mediante el sistema de pares ciegos externos.
El proceso transparentado puede consultarse, así como el libro en acceso abierto,
en <https://doi.org/10.52501/cc.081>

Índice

Introducción. Políticas del Bienestar. ¿Nuevas preguntas, nuevas hipótesis, mismos desafíos?

Juan E. Huerta Wong, Oscar A. Martínez Martínez, Jorge Alberto

Pérez Cruz 11

POLÍTICA SOCIAL EN LA 4T

1. La transición de la política social en México y su paso hacia la Cuarta Transformación

Adolfo Rogelio Cogco Calderón, Emma Alexandra Zamarripa

Esparza, Guadalupe Isabel Ceballos Álvarez. 35

2. Un balance de las políticas de empleo decente de la Cuarta Transformación

David Foust Rodríguez, Luis Ignacio Román Morales 51

3. Universalismo y reformas de pensiones y salud en México bajo un gobierno de “izquierda”

Anahely Medrano Buenrostro, Ricardo Velázquez Leyer 75

4. Vino viejo en odres (no tan) nuevos: la política social de la 4T y bienestar subjetivo

Carlos Alberto Arellano-Esparza 99

5. Experiencias de innovación en política social: la Ciudad de México en el contexto del cambio político (2018-2020)

Araceli Damián González, Guillermo Jiménez Melgarejo. 125

6. Los Centros Comunitarios Pilares como política social de inclusión en la Ciudad de México. De la dotación de micro zonas de bienestar a la dotación de micro saberes significativos para la vida
Jorge Arzate Salgado 143

POBREZA Y BIENESTAR

7. Programas de inclusión productiva como mecanismo de superación de la pobreza (2014-2018). Retos y perspectivas para la política social mexicana a partir de la experiencia de América Latina
César Francisco Manzano, Sara María Ochoa León 167
8. ¿Qué es la inseguridad alimentaria y cómo se mide en México? Implicaciones y nuevas perspectivas para la medición de la pobreza
Pablo Gaitán Rossi, Graciela Teruel Belismelis 195
9. Inseguridad alimentaria en municipios de Sonora. Un análisis geoespacial para su intervención
Hugo César de la Torre Valdez, Ricardo López Salazar 217
10. Desarrollo y Bienestar en municipios urbanos de la región Noroeste, México
Joaquín Bracamontes Nevárez, Mario Camberos Castro 243

POLÍTICA SOCIAL Y COVID-19

11. *Homme office*, cuidados y políticas en tiempos de pandemia,
Silvia López Estrada 265

12. La crisis del COVID-19 y su impacto en la economía de México y Sonora: la efectividad de la política social de la 4T para combatirla
Mario Camberos C., Joaquín Bracamontes Nevárez. 289
13. Calidad de la atención en los servicios de salud amigables para adolescentes: un estudio con usuarios simulados en tiempos de COVID-19, en el área metropolitana de Monterrey, Nuevo León
David de Jesús-Reyes. 309

GÉNERO Y POLÍTICA SOCIAL

14. La experiencia social de las cuidadoras no remuneradas frente al cuidado de las personas mayores del estado de Coahuila. Aportes para la política pública
Blenda Guadalupe Castañuela Sánchez, José Rangel Esquivel . . . 339
15. Elementos para una agenda social: la actividad del cuidado doméstico de personas mayores en la ciudad de Durango, México
Jorge Enrique Bracamontes Grajeda, María Concepción Arroyo Rueda, Lizzet Arreola Heynes, Perla Vanesa de los Santos Amaya 361
16. El papel de la educación para la movilidad social. Percepciones y actitudes entre mujeres y hombres
Oscar A. Martínez Martínez, Anidelys Rodríguez-Brito 385

LA AGENDA ODS Y LA POLÍTICA SOCIAL

17. Desigualdad de ingreso en México y la Agenda 2030 <i>Israel Banegas González</i>	413
18. La nueva política social en el marco de la Agenda 2030 <i>Myriam Cardozo Brum</i>	437
19. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la política social de acceso a la salud de personas migrantes en México durante el COVID-19 <i>Valeria M. Valle, Karla A. Valenzuela-Moreno, Michelle Ruiz Valdés</i>	449
20. Política energética en la 4T: disputa, discontinuidad y consideraciones para una política social <i>Luis Carlos Shaar Velázquez, Rodrigo Flores Elizondo, Francisco Álvarez Partida</i>	473
<i>Sobre los autores</i>	493

Introducción. Políticas del Bienestar. ¿Nuevas preguntas, nuevas hipótesis, mismos desafíos?

JUAN E. HUERTA WONG*

OSCAR A. MARTÍNEZ MARTÍNEZ**

JORGE ALBERTO PÉREZ CRUZ***

Resumen

Se analizan los desafíos que enfrenta la Nueva Política Social en México en materia de pobreza, desigualdad y movilidad social, en el contexto donde la economía y específicamente los mercados de trabajo se han reestructurado en un sentido donde se reducen las fuentes de empleos y se deterioran las condiciones laborales, limitando las oportunidades, principalmente de la población más vulnerable. En este sentido, se cuestiona el papel de la nueva política social más allá de las evaluaciones, en una perspectiva transformadora del contexto actual de pobreza y desigualdad que prevalece en México, tomando en cuenta las limitaciones que este cambio de paradigma en las políticas públicas enfrentará para alcanzar resultados que contribuyan a impulsar la movilidad social. En la parte final de esta introducción se describe el contenido de cada una de las secciones y los respectivos capítulos que conforman este libro.

Palabras claves: *pobreza, desigualdad, movilidad social, política social.*

* Doctor en Política Social. GobMEx, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0407-1239>

** Doctor en Políticas Comparadas de Bienestar Social. Profesor del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4103-674X>

*** Doctor en Ciencias Económicas. Profesor Investigador de tiempo completo, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4435-0339>

Introducción

En el clásico libro *Development Economics*, Ray (1998) señala que, mayor crecimiento, más redistribución y reglas más claras, generan bienestar. En la práctica, el desarrollo de las políticas que conducen a una sociedad hacia un estado de mayor bienestar no es tan lineal, como lo muestran las mediciones, pues aproximadamente 10% de la población mundial vive por debajo de la línea de pobreza de 2 USD al día, y 25% por debajo de la línea de pobreza de 3 USD al día (Banco Mundial, 2021). Por esa razón, Grusky y Kathryn (2022) llegan a la conclusión en el American Voices Project (<https://americanvoicesproject.org/>) de que no se puede entender el bienestar de otra manera si no se erradica la pobreza, se reduce la desigualdad, se incrementa la igualdad de oportunidades y la movilidad social. Sin embargo, alcanzar estas condiciones para el bienestar ha sido complicado para la humanidad.

Después de casi 25 años de política social basada en el enfoque de transferencias condicionadas ha surgido un nuevo paradigma. Este enfoque tiene varias características, poniendo al bienestar en el centro de la discusión, el resurgimiento de lo subjetivo como elemento de estas políticas y de manera central un viraje hacia el sujeto de la política pública como protagonista de la misma (Martínez-Martínez y Rodríguez-Brito, 2017). Todos estos elementos están anclados en la literatura internacional (Martínez-Martínez et al, 2016; Urbano y Aparicio, 2021), tal como en su momento lo fue la opción por las transferencias condicionadas. En este capítulo introductorio se analizan estos elementos, sus alcances y algunas de sus limitaciones; también se plantean algunos temas que han estado distantes de la discusión pública, tales como la limitada formación de cuadros de tomadores de decisiones y analistas, el rol del gasto público y el papel de la evaluación a nivel de los programas sociales y de las políticas de bienestar en su conjunto.

En ese sentido, el documento se ha dividido en cuatro apartados, en el primero se discuten los principales desafíos en materia de políticas del bienestar y se plantea que es hora de realizar preguntas más amplias a las habituales de evaluación de políticas públicas, comprometidas con una agenda para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad, incrementar las oportunidades y la movilidad social. El segundo apartado plantea brevemente que

la nueva política del bienestar propone un cambio necesario en el contexto actual de México, anclado en la literatura, cuya teoría de cambio no puede ser descartada *ex ante*. El tercer apartado aborda algunas limitaciones que este cambio de paradigma en las políticas públicas enfrentará para identificar resultados. Por último, el cuarto y más relevante apartado describe sucintamente los capítulos de este volumen.

¿Los mismos desafíos? Pobreza, desigualdad y movilidad social

En promedio, los mexicanos experimentaron una mejora en la calidad de vida a lo largo del siglo xx, pero especialmente en las décadas de la posguerra (Cárdenas, 2015). Es posible que el “milagro mexicano” se explique por poco más que la vecindad con los Estados Unidos y la realización del *spill-over effect* en tal vecindad (Krauze, 2017). La década de 1980 fue para México de crisis económica y cuestionamiento consecuente del sistema político experimentado como consecuencia de la Revolución mexicana. Una nueva crisis económica a finales de 1994 re-enfocó la política social, surgiendo en la administración de Ernesto Zedillo los programas de transferencias condicionadas (Martínez y Campillo, 2008). Es relevante recordar el momento de surgimiento de este modelo en México porque los actores y contexto determinan en gran medida cómo se diseñarán las políticas públicas.

Lo primero que destaca es que la Secretaría de Desarrollo nunca tuvo un perfil técnico, sino de operación política, sugiriendo su carácter clientelar. Cuando tuvo titulares con perfil técnico, por ejemplo, Ernesto Cordero o José Antonio Meade, éstos fueron relacionados con el gasto público, pero no contaban con un perfil cercano a las políticas de desarrollo social. Lo segundo es que fueron políticas diseñadas de arriba a abajo, asumiendo a los beneficiarios de los programas sociales como objetos y no sujetos de la política social.

Por otra parte, la literatura indica que personas con mayor capital humano y acceso a servicios de salud podrán salir con mayor frecuencia de las trampas de la pobreza (Frankenberg y Thomas, 2018; Huerta, Ibarra y Espinosa, 2022; Santos, 2009). Sin embargo, dado el perfil del grupo políti-

co dominante, este modelo tuvo entre sus características adicionales la orientación hacia microenfoques y la preeminencia de abordajes economicistas, con consecuentes ventajas y desventajas.

¿Qué avances ha habido en esta materia en México? Lo primero que hay que decir es que las políticas de desarrollo basadas en transferencias condicionadas fueron exitosas (Behrman y Parker, 2013; Benderly, 2011). Prácticamente en cualquier análisis puede observarse una reducción en la pobreza entre 1995 y 2018 (Banco Mundial, 2020). Hoy, la pobreza extrema en México es relativamente baja de acuerdo con Coneval (2020), porque se mantiene en menos de 10%. Ciertamente, en alguna medida, detrás de estos resultados están los cambios en la metodología de estimación de los últimos años. Esto abrió la oportunidad para una discusión hacia la estimación más amplia de la pobreza, y pasar de un enfoque de pobreza por ingresos a la pobreza multidimensional y, de manera más precisa, a la pobreza patrimonial.

En materia de desigualdad, se distingue entre igualdad de condición, igualdad de oportunidades, igualdad en el resultado o igualdad de acceso. En términos de igualdad de condición, si bien ha habido mejoras, éstas no han sido tan notables como ocurre en términos de la(s) pobreza(s). En ese sentido, Székely (2005) identificó una débil asociación entre pobreza y desigualdad. Si bien covarían, a la dramática reducción de la pobreza que Székely encontró entre 1950 y 2004, no se correspondió una reducción en la desigualdad. Campos, Esquivel y Lustig (2017; 2014) encontraron que la desigualdad mantiene patrones diferenciados a través de las décadas recientes, de igual forma evidencian que la desigualdad se incrementó entre 1989 y 1994, se redujo entre 1994 y 2006, y se mantiene sin cambios entre 2006 y 2017, fecha en que termina este análisis. De igual forma, encontraron un efecto de los programas sociales de transferencias condicionadas en esta desigualdad.

En un país con tasas relativamente altas de pobreza, el comportamiento esperado de la relación entre desigualdad y pobreza sería observar un crecimiento de la desigualdad en los primeros años de mayor prosperidad, como resultado del mayor aprovechamiento de oportunidades desiguales entre quienes emergen de la pobreza. En estos años sería esperable que la desigualdad se incrementara en la medida en que la pobreza disminuyera, y después se redujera en la medida en que las tasas de pobreza se mantienen

relativamente bajas. Es decir, los hallazgos de Campos y Lustig (2017) apoyan esta relación entre desigualdad y pobreza, si bien cuentan con la limitación de contar ingresos laborales, es decir, cuentan el flujo y no el *stock*. En países con baja movilidad social como México, los estratos socioeconómicos registran estancamiento en razón de su *stock*, siendo el flujo lo que explicaría una mayor movilidad (Huerta, Ibarra y Espinosa, 2022).

Para evaluar desigualdad de oportunidades nos apoyamos en el análisis de la movilidad social intergeneracional. Éste se refiere a la frecuencia con que las personas cambian de estrato socioeconómico (Campos, Wong y Vázquez, 2015). La hipótesis de trabajo es que en la medida en que más personas cambien de estrato socioeconómico, esto pueda ser atribuible a oportunidades disponibles en los mercados de trabajo, que son tomados por personas con mayor talento y esfuerzo. En esta medida, mayores desplazamientos de personas a través de los estratos, es decir, mayor movilidad social, expresa una mayor igualdad de oportunidades.

Esta tercera dimensión del análisis del bienestar es relevante porque al evaluar pobreza o desigualdad de condición no identificamos el origen socioeconómico. Obsérvese una sociedad que entre 1980 y 2020 no haya modificado sus regímenes de pobreza y desigualdad. Pensemos que ambas mantienen tasas relativamente altas. Aún con este escenario distante del óptimo, pensaríamos que esta sociedad ofrece oportunidades de bienestar si la movilidad social es alta, es decir, si resulta que un número relativamente alto de personas nace y muere en distintos estratos socioeconómicos, éste no ha sido el caso de México.

Huerta, Burak y Grusky (2015) han mostrado que distintos patrones de movilidad social registran estancamiento. Al descomponer las transiciones de ocupaciones manuales a no manuales en un régimen clásico de los mercados de ocupaciones en 10 categorías, o en observar pequeños cambios en un enfoque de microocupaciones, las tasas de movilidad muestran un agudo estancamiento y una alta probabilidad de que la progenie desarrolle las mismas ocupaciones y los mismos niveles en las ocupaciones que la generación precedente.

Este análisis, coincidente con estudios regionales y nacionales de movilidad social (Campos, Huerta y Vélez, 2015; Huerta, Ibarra, y Espinosa, 2022), observa que, en una sociedad de desigualdad de condición extrema, la des-

igualdad de oportunidades covaría con la desigualdad de condición, un poco más adelante en este documento discutimos más esta relación, pero vale la pena anotar aquí que no se propone establecer la desigualdad de condición como determinante de la desigualdad de oportunidades, sino exactamente lo opuesto.

Componentes de nuevas hipótesis en las políticas de bienestar, de los objetos a los sujetos

La teoría de la acción racional establece que las personas, puestas a decidir entre distintas opciones, tomarán aquella que mejor convenga a sus intereses dada cierta información disponible en el momento de la decisión. Existen distintas limitantes a este principio, uno muy importante es que la información disponible siempre es escasa, y que con frecuencia lo que las personas escogen como sus mejores opciones no son aquellas que son las mejores para la sociedad en su conjunto o al menos para la comunidad a la cual pertenecen, en este caso los sujetos de las políticas del bienestar. Una teoría que podría ser complementaria es la del capital humano. La hipótesis del capital humano establece que las personas con mayores habilidades pueden intercambiarlas en los mercados de trabajo, además de poder tomar decisiones más útiles en un repertorio amplio de campos, incluyendo, pero no limitándose a la salud personal, familiar y comunitaria (Salto, 2015).

Desde el sexenio de Ernesto Zedillo el enfoque de transferencias condicionadas predominó en las políticas de desarrollo. Las personas recibían entregas del gobierno condicionadas a observar cierto comportamiento en la educación de sus hijos y en su salud personal (Martínez, 2012). El enfoque tuvo como prioridad la reducción de la pobreza; observó una serie de limitantes, la mayor de ellas fue su enfoque deductivo, es decir, los expertos identificaron las prioridades en las personas y dispusieron de ellas como objetos en la investigación. El enfoque registró baja variabilidad regional y se topó con dos grandes limitantes, la precariedad de la oferta educativa y la complejidad de la alteración en los patrones de salud.

En la lógica anterior, los años promedio de escolaridad ascendieron, en un país que registra uno de los peores indicadores de PISA. Observados de

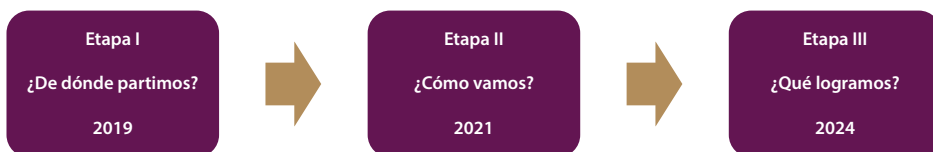
manera educativa, los objetos de investigación no encontraron incentivos para demandar una mejora en la calidad de la oferta educativa. Más años de escolaridad entonces no se convirtieron en mayores habilidades para intercambiar en los mercados de trabajo (Aguayo-Téllez y Martínez-Rodríguez, 2020).

El cambio simple de entregar directamente los recursos de los programas en las manos de las personas supone una ausencia de hipótesis de cambio en lo instrumental, pero una transformación profunda en la concepción de los sujetos de tales políticas. Lejos de la hipótesis de que los recursos en efectivo se aplicarán a ampliar las competencias y mejorar la salud de las personas, el supuesto es más simple. Los beneficiarios usarán los recursos en aquello que más convenga a sus intereses además de empoderarlos en el despliegue de sus derechos sociales.

Sobre programas de bienestar y grupos vulnerables

¿La implementación de los programas sociales tiene el potencial de combatir la pobreza y la desigualdad, y promover la movilidad social? Existe una serie de razones que complejizan esta respuesta. Una de ellas es la siguiente. En marzo de 2019 se planteó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) —entonces encabezada por Carlos Urzúa— que, para conocer el impacto de este cambio en las políticas del bienestar se requeriría evaluar durante el sexenio los resultados de los programas prioritarios de la administración con rigor científico, enfoque territorial y de mejora en el bienestar social con apoyo de Naciones Unidas. Se propuso una valoración integral de la política pública y una meta en común, tal como se plantea en la figura 1.

Figura 1. *Evaluación de impacto a las políticas de bienestar (2019)*



Etapas

- I. Línea base: Diagnosticar situación actual —contemplar enfoque territorial y estimar la meta buscada al final del sexenio—.
- II. Seguimiento de movilidad en indicadores clave para la población —saber cómo mejorar la efectividad de programas—.
- III. Resultados en las condiciones generales y calidad de vida respecto de la línea base con visión prospectiva y de movilidad social —estimar lo logrado—.

Para estos fines, resulta fundamental presentar evidencia de las condiciones actuales de la población y el territorio para contestar las preguntas ¿cuál es la situación actual (2019) ?, ¿cómo vamos (2021)? y ¿a dónde llegamos (2023)? Se planteó un comité técnico con representantes de Comunicación Social de la Presidencia de la República, la Secretaría de Hacienda, y las secretarías líderes de cada programa prioritario. El estudio estaría conducido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se ignoran las razones por las cuales Urzúa decidió que no habría un esfuerzo mayor para evaluar las políticas del bienestar de la Cuarta Transformación (4T), pero fue ésta la razón por la cual quedaron sin posibilidad de identificar su nivel de impacto en las tres variables clave del bienestar.

Una segunda razón es que las políticas de redistribución no pueden combatir directamente la pobreza. En ese sentido, Grusky y Weeden (2014) han llamado la atención hacia cómo se combate la pobreza con políticas remediales, usando para ello una metáfora de río arriba y río abajo. El autor cuenta que en un pueblo hay problemas con un río contaminante y las personas en este pueblo intentan combatir las consecuencias de la contaminación en la salud de la población, las cuales han derivado en niveles crecientes de asma y disfunción cognitiva, entre otras enfermedades. Un enfoque integral de río abajo se puede armar contratando epidemiólogos para describir la relación entre exposición y salud, psicólogos para entrenar familias en prácticas de identificación de síntomas tempranos, médicos para tratar las enfermedades derivadas de esta exposición, maestros de educación especial para trabajar con niños que enfrenten problemas cognitivos, por señalar algunos.

Una segunda alternativa a este muy costoso enfoque es construir una solución río arriba, combatir la fuente de contaminación. Las políticas del bienestar son medidas remediales en las cuales trabajan políticos que las diseñan e implementan, del nivel federal al municipal, pero también un vasto número de analistas cuyo campo de estudio es la “pobretología”. Terminar con la pobreza encierra la contradicción de terminar con el objeto de estudio, en palabras de Grusky, “la mitología de la pobreza”. Una solución de río arriba a la pobreza consiste en dinamizar los mercados laborales y establecer reglas justas, del vientre a la tumba, para garantizar que cualquier persona de México, sin importar su origen socioeconómico, pueda ir accediendo a las oportunidades a lo largo de su trayectoria de vida, que le permitirán, en la etapa adulta, acceder a las mejores oportunidades laborales.

Las desigualdades fundamentales ocurren desde el vientre materno, y se prolongan durante la infancia y toda la trayectoria de vida (Komlos, 2015). Cómo nos alimentamos, en qué contexto habitamos y cómo nutrimos nuestros cuerpos y mentes, establece diferencias que se observan en las decisiones de vida en las etapas laborales. Entre menos oportunidades tenga un sistema social, mayor es el peso de la desigualdad en la elección de quienes toman las oportunidades.

En la historia de México muy pocos esfuerzos se han dado realmente para construir un sistema basado en la competencia meritocrática. En la medida en que las oportunidades son escasas, los incentivos para acentuar la desigualdad por parte de las clases medias son mayores. Por ejemplo, México ha ocupado sistemáticamente el último lugar en la prueba PISA, que evalúa principalmente a las escuelas públicas. Las clases medias no promueven una mejor educación pública porque eso significaría ampliar el campo de la competencia. En la medida en que toman las mejores oportunidades en los mercados laborales y se benefician de mano de obra barata debido a esta misma escasez de oportunidades, tampoco se interesan por dinamizar los mercados laborales.

En este marco, la presente obra reúne un conjunto oportuno de investigaciones sobre política social, pobreza, bienestar, género y la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en los tiempos de la 4T y pandemia por COVID-19. El libro se encuentra dividido en cinco secciones; la primera, llamada “Política Social en la 4T”, contiene seis capítulos que tienen

como característica el análisis de cómo se han desarrollado las acciones de políticas y programas sociales durante el gobierno de la 4T, haciendo especial hincapié en sus limitaciones y potencialidades.

El primer capítulo, titulado “La transición de la política social en México y su paso hacia la Cuarta Transformación”, a cargo de Rogelio Cogco Calderón, Alejandra Zamarripa e Isabel Ceballos Álvarez, discute los alcances y limitaciones de la política social como un componente de las políticas públicas en México; a partir de su definición e identificación, los autores analizan el rumbo que ha tomado la política social ante la aparente coyuntura de un cambio de régimen de gobierno con la implementación de la política pública de la 4T. En este capítulo se destaca la transición de la política social del modelo neoliberal y el sostenimiento por cuatro sexenios de los programas sociales focalizados, desaparecidos con la implementación de la política social con perspectiva de derechos ciudadanos y su carácter universalista. Finalmente, los autores reflexionan sobre la eficacia de los programas focalizados para atender y disminuir la pobreza, desigualdad y marginación, pero también sobre los riesgos de una política social universal en la que los menos favorecidos podrían seguir beneficiándose y ampliar la brecha de la desigualdad.

En el segundo capítulo, “Un balance de las políticas de empleo decente de la Cuarta Transformación”, a cargo de David Foust Rodríguez y Luis Ignacio Román Morales, los autores discuten la noción de empleo decente. Para ello, realiza una medición de la calidad del empleo, identificando factores determinantes del deterioro laboral en México. De igual forma señalan que la necesaria recuperación progresiva de los salarios mínimos, la ratificación de los Convenios 98 y 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las profundas reformas a la ley federal del trabajo constituyen un giro a las políticas relacionadas con el empleo emprendidas durante 40 años. No obstante, señalan que la mitad de las y los trabajadores siguen teniendo un empleo de mala calidad y tres cuartas partes tienen carencias en ingresos laborales.

El tercer capítulo, “Universalismo y reformas de pensiones y salud en México bajo un gobierno de ‘izquierda’”, de Anahely Medrano Buenrostro y Ricardo Velázquez Leyer, examina el grado en que se ha avanzado hacia una política social universal en México. En ese sentido los autores señalan

que su investigación adopta el marco analítico de arquitecturas de política pública que conceptualiza al universalismo en función de la cobertura masiva y la generosidad y equidad de las prestaciones de los programas sociales. Por esa razón, comparan los cambios en dos áreas en las que se han fijado pretensiones universalistas: salud y pensiones de vejez. Los resultados que encuentran son mixtos. Si bien es cierto que las reformas del gobierno han reproducido la fragmentación de la política social, en materia de pensiones se observan avances hacia el universalismo con la expansión de las pensiones no contributivas, mientras que en materia de salud, el diseño e implementación deficientes del Instituto de Salud para el Bienestar ha representado una regresión hacia servicios de calidad y acceso más limitados que el esquema de Seguro Popular, incentivando la mercantilización implícita del bienestar.

En el cuarto capítulo de esta sección, a cargo de Carlos Alberto Arellano-Esparza, “Vino viejo en odres (no tan) nuevos: la política social de la 4T y bienestar subjetivo”, el autor argumenta que el bienestar subjetivo es un componente fundamental de la experiencia vivencial del ser humano. El autor señala que la administración política actual ha construido una narrativa que, a diferencia de regímenes anteriores, hace hincapié en la forma de estructurar la política social y en la consecuente felicidad de los mexicanos. De igual forma advierte que no hay elementos que validen el referido quiebre en la política social y que ésta y el bienestar subjetivo corren por rutas paralelas y hasta cierto punto independientes. Finalmente, advierte sobre el potencial riesgo de establecer este tipo de métrica como el faro guía y medida de éxito de la política social.

En el quinto capítulo, “Experiencias de innovación en Política Social: la Ciudad de México”, Araceli Damián González y Guillermo Jiménez Melgarejo analizan los principales rasgos de ruptura y continuidad de la política social del Gobierno de la Ciudad de México entre 2018 y 2020, en el contexto del cambio político. El texto presenta, en primer lugar, una aproximación a algunos de los aspectos dominantes de la política social capitalina entre el 2000 y el 2018, identificando enfoques y programas emblemáticos de cada periodo. Los autores enumeran algunas tareas pendientes para continuar fortaleciendo la política social de la Ciudad de México, como la instrumentación de un ingreso básico universal, el desarrollo de un sistema

de cuidados, la consolidación del incremento de la cobertura de los programas que ofrecen resultados positivos o el mejoramiento del diseño y la coordinación de las estrategias desarrolladas desde las alcaldías.

En el último capítulo de la sección, titulado “Los Centros Comunitarios Pilares como política social de inclusión en la Ciudad de México. De la dotación de micro zonas de bienestar a la dotación de micro saberes significativos para la vida”, a cargo de Jorge Arzate Salgado, el autor realiza un análisis desde un punto de vista sociológico de las formas de bienestar que produce la política social de los Puntos de Innovación, Arte, Libertad, Educación y Saberes (Pilares) en la Ciudad de México; analiza su diseño como generador de diversos y complejos procesos de bienestar entre sus usuarios. En este sentido utiliza el concepto de continua desigualdad-violencia, el cual pretende dar cuenta de las espirales y co-implicaciones que las desigualdades sociales y económicas tienen con las formas de violencia y que en su accionar conjunto son la base explicativa de las formas de precarización de la vida en la Ciudad de México. Todo esto con el fin último de pensar las ventajas de una política social como lo son los Centros Comunitarios Pilares en la Ciudad de México y su perspectiva potencial de cambio social en términos de inclusión educativa y laboral, así como de fortalecimiento de la condición de ciudadanía y dotación de derechos sociales.

La segunda sección del libro, titulada “Pobreza y Bienestar”, se compone de cuatro capítulos, y aborda la relación de la pobreza y el bienestar con la inseguridad alimentaria e inclusión productiva. El primer capítulo de esta sección, “Programas de inclusión productiva como mecanismo de superación de la pobreza”, de César Francisco Manzano Rodríguez y Sara María Ochoa León, analiza los programas de inclusión productiva implementados en México durante el periodo 2014-2018 y hace una reflexión sobre los cambios observados en la nueva administración federal (2018-2024) en materia de programas de inclusión productiva. Para ello, revisan la experiencia de programas de inclusión laboral y productiva implementados en América Latina y, a partir del análisis de sus características de diseño, proponen una tipología de clasificación en tres grupos: programas articulares de oferta pública, programas de acompañamiento y programas integrales. Asimismo, los autores señalan que la capacitación personalizada y la asistencia técnica son características fundamentales de los programas, que se

asocian al aumento de los ingresos y la reducción de la pobreza. Concluyen que la vinculación con un programa de transferencias monetarias condicionadas es un elemento favorable para obtener resultados positivos.

El segundo capítulo, de Pablo Gaitán Rossi y Graciela Teruel Belismelis, “¿Qué es la inseguridad alimentaria y cómo se mide en México? Implicaciones y nuevas perspectivas para la medición de la pobreza”, señala que la carencia alimentaria, una de las dimensiones de la pobreza multidimensional en México, utiliza la inseguridad alimentaria como base conceptual y de medición. En ese sentido, argumentan que la actualización de la medición de la pobreza en México abre la oportunidad para revisar la inseguridad alimentaria, en parte, porque coexisten términos y estrategias de medición distintos que a veces derivan en prevalencias contradictorias y en conclusiones encontradas. Los autores concluyen que las discusiones y debates sobre la inseguridad alimentaria han contribuido en la consolidación de su concepto y su medición. Además, muestran que el uso de una versión corta de la escala de inseguridad alimentaria, como actualmente ocurre con la versión mexicana, sistemáticamente subestima la pobreza en 2.5% y se debería reconsiderar su uso.

El tercer capítulo, “Inseguridad alimentaria en municipios de Sonora. Un análisis geoespacial para su intervención”, a cargo de Hugo César De La Torre Valdez y Ricardo López Salazar, analizaron los niveles de inseguridad alimentaria a nivel municipal en el estado de Sonora, con el propósito de establecer un rango de prioridad de la intervención gubernamental. Los autores, utilizaron un análisis descriptivo en una escala geoespacial de indicadores municipales —Carencia alimentaria, Marginación, producto interno bruto (PIB) per cápita y Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA)—. A través de la clasificación de indicadores se aplicó la técnica desuperposición geométrica de polígonos para identificar el rango de prioridad del criterio de intervención. Los resultados indican un conjunto de municipios de prioridad Muy Alta y Alta de intervención a partir de su contexto de inseguridad alimentaria, localizados la mayor parte en el sur de Sonora y en áreas de la sierra. Los autores concluyen que el enfoque territorial dentro del análisis de la seguridad alimentaria permite un diagnóstico más eficaz sobre la problemática alimentaria de los municipios.

El cuarto y último capítulo de esta sección, de Joaquín Bracamontes Nevárez y Mario Camberos Castro Desarrollo, titulado “Bienestar en municipios urbanos de la región Noreste, México”, tuvo como propósito conocer los niveles de desarrollo y el bienestar de la población en los municipios urbanos localizados en la región Noreste de México. Para identificar a los municipios urbanos en la región, los autores tomaron en cuenta la clasificación del Sistema Urbano Nacional del Consejo Nacional de Población (Conapo, 2018). Posteriormente estimaron un índice de desarrollo, y analizaron las líneas de bienestar calculadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2016). Los resultados muestran que, de los 16 municipios urbanos en la región, cuatro se clasifican en el estrato de desarrollo muy alto, cuatro en el estrato alto, seis en el estrato medio y dos municipios en el muy bajo. Sin embargo, en ocho de estos municipios urbanos, más de 50% de la población cuenta con un ingreso que no le permite alcanzar su bienestar económico y que en promedio tiene 1.5 carencias.

La tercera sección del libro, titulada “Política social y COVID-19”, analiza en tres capítulos los problemas en el trabajo, la salud y la economía a raíz de la pandemia para mostrar la necesaria intervención por medio de políticas sociales destinada a diversos grupos vulnerables.

El primer capítulo de esta sección, “*Home office*, cuidados y políticas públicas en tiempos de pandemia”, de Silvia López Estrada, muestra que el gran confinamiento social derivado de la pandemia por COVID-19, a través de la estrategia #Quedáte en casa, forzó al cierre de escuelas de todos los niveles educativos, así como de empresas, negocios y oficinas públicas. En ese sentido, es probable que una de las mayores consecuencias de esta política fue el traslado del trabajo remunerado al espacio de los hogares, el incremento de la carga de trabajo de las mujeres, así como las dificultades de conciliar el trabajo con los cuidados familiares. Por esa razón, la autora plantea como objetivo analizar los efectos del *home office* en la organización de la vida cotidiana de un grupo de trabajadoras académicas y de empresas privadas, a partir de la localización del trabajo productivo en los hogares, haciendo hincapié en las consecuencias para la reorganización del trabajo y la familia, las relaciones de género, la salud de las mujeres, así como los efectos en sus trayectorias profesionales. Con sus hallazgos plantea re-

comendaciones de política pública para la atención de las condiciones laborales y de vida de las mujeres.

El segundo capítulo, a cargo de Mario Camberos y Joaquín Bracamontes, muestra primeramente datos sobre los contagios y muertes por COVID-19 a nivel mundial, así como en México, y vincula los efectos de la pandemia en la caída del PIB a nivel mundial. Los autores señalan que estas problemáticas constituyen un doble reto para la Nueva Política Social (NPS) de la 4T. De acuerdo a los resultados del Coneval (2018), con la política social del último sexenio la pobreza habría alcanzado a más de 70 millones de mexicanos (Coneval, 2020), 53.8% de la población; sin embargo, con la NPS, basada en una filosofía de “Primero los Pobres”, alcanzaría sólo a 66 millones, 51% de la población, similar a la estimación final del Coneval (2021), lo cual es explicado por el papel que jugaron las transferencias monetarias directas. Los autores terminan resaltando que parte del éxito del combate a la doble crisis depende, en buena parte, de la recuperación de los Estados Unidos.

El capítulo final de esta sección, a cargo de David de Jesús-Reyes, “Calidad de la atención en los servicios de salud amigables para adolescentes: un estudio con usuarios simulados en tiempos de COVID-19 en el área metropolitana de Monterrey, Nuevo León”, evalúa, mediante una metodología cualitativa, la calidad de la atención en los servicios de salud amigables para adolescentes en tiempos de contingencia sanitaria por COVID-19. Para ello, utilizó la técnica de usuario simulado, visitando 33 centros de salud de la Secretaría de Salud de Nuevo León, ubicados en Monterrey y su área metropolitana; después, generó información en 10 grupos de reflexión y 15 entrevistas a profundidad con los mismos usuarios simulados. El autor encontró que la pandemia afectó de forma negativa la prestación del servicio, interrumpiendo la atención en 57% de los centros visitados. Concluye que la pandemia mermó la atención en los servicios amigables debido a una serie de barreras que los prestadores de salud impusieron por considerar a la salud reproductiva como “no prioritaria”, a pesar de que el Gobierno de México ha considerado estos servicios como “básicos y no diferibles”.

La cuarta sección, “Género y Política Social”, contiene tres capítulos, en los que se analizan las implicaciones en el tema del cuidado en adultos mayores y propone estrategias de política social para mejorar las condiciones de las cuidadoras que casi siempre pasan desapercibidas en el diseño

de las acciones de gobierno, especialmente a nivel local; de igual forma, aborda el tema sobre las diferencias de la percepción de la educación como un factor de la movilidad social entre mujeres y hombres y sus implicaciones en la inversión educativa.

El primer capítulo, “La experiencia social de las cuidadoras no remuneradas frente al cuidado de las personas mayores”, a cargo de Brenda Guadalupe Castañuela Sánchez y José Manuel Rangel Esquivel, señala que en la actualidad la crisis del cuidado y el debilitamiento de la reproducción social pone de relieve no sólo los círculos viciosos de desigualdad al depositarse el trabajo asistencial mayoritariamente en las familias y por ende en las mujeres, sino que también muestra los riesgos de la fractura del tejido social ante la carencia o disminución del cuidado. Por esas razones, los autores plantean como objetivo de su capítulo comprender la experiencia social del trabajo de cuidados no remunerado llevado a cabo por las cuidadoras de las personas mayores no sólo como una experiencia que se encuentra en el entramado de lo objetivo y lo subjetivo, sino como experiencias sociales en cuya raíz se visualizan el fortalecimiento de los vínculos humanos y la importancia vital de la satisfacción de las necesidades humanas.

El segundo capítulo titulado “Elementos para una agenda social; la actividad del cuidado doméstico de personas mayores en la ciudad de Durango, México”, de Jorge Enrique Bracamontes Grajeda, María Concepción Arroyo Rueda, Lizzet Arreola Heynes y Perla Vanesa de los Santos Amaya, los autores muestran los resultados de una investigación cualitativa en el estado de Durango, que tuvo como objetivo bosquejar la ruta crítica por la cual podría llevarse la temática del cuidado desde las instancias de *lo privado* hacia *lo público*. Los autores consideran que puede servir de ejemplo sobre cómo podría construirse *desde lo local* una agenda social y subsecuentemente una política social “desde abajo”, sobre todo ante un entorno de diversas lógicas conjugadas para tal propósito como son (a) la búsqueda del bienestar de la cuidadora, de la persona cuidada y de las familias, (b) impactar en detrimento de la desigualdad de género, (c) el enfoque de derechos humanos y (d) la promoción de la participación social en entornos democráticos, todos estos, aspectos necesarios para la formulación de agendas y políticas sociales inclusivas e igualitarias.

El último capítulo de esta sección, a cargo de Óscar A. Martínez-Martínez y Anidelys Rodríguez-Brito, lleva como nombre “El papel de la educación para la movilidad social. Percepciones y actitudes entre mujeres y hombres”. Los autores muestran que en México la movilidad social es baja, señalando que más allá de los factores socioeconómicos que explican esta realidad existen otros elementos relevantes como las actitudes y expectativas que tienen los padres sobre la educación de sus hijos. En ese sentido realizan una investigación cualitativa en cuatro estados del país (Ciudad de México, Estado de México, Tamaulipas y Oaxaca), encontrando que existe una percepción positiva respecto a la importancia de la educación para la movilidad, sin distinción de género o nivel de escolaridad. Sin embargo, los roles de género sitúan a la mujer como cuidadora, esposa o responsable del hogar, lo que explica, en muchos casos, las decisiones de inversión educativa desfavorables para ellas.

La última sección del libro, titulada “La agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la política social”, comprende cuatro capítulos que muestran con evidencias las brechas que México tiene para alcanzar los compromisos contraídos con los Objetivos del Desarrollo Sostenible, en aspectos como el ingreso, la migración y las energías renovables.

El primer capítulo, a cargo de Israel Banegas González, titulado “Desigualdad de ingreso en México y la Agenda 2030”, analiza el alcance y las limitaciones de las metas que comprenden los ODS y sus indicadores para presentar un diagnóstico sobre la desigualdad por ingresos en México que haga visible los retos que enfrenta el país rumbo al 2030. De igual forma, señala que este punto de partida para adentrarse en las desigualdades sociales obedece a que la alta desigualdad en los ingresos no sólo es un obstáculo para el crecimiento económico, el cual también está asociado a otros problemas sociales y lleva la exclusión social. Ante un contexto de bajo crecimiento económico, baja recaudación fiscal y una mayor polarización de los mercados de trabajo el autor analiza qué espacio de maniobra tienen las políticas sociales y fiscales en México para lograr una sociedad más equitativa.

El segundo capítulo, titulado “La nueva política social en el marco de la Agenda 2030”, de Myriam Cardozo Brum, muestra que la Agenda 2030 de las Naciones Unidas incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que no son independientes entre sí, por lo que no hay que descuidar el estudio de

sus interrelaciones, a veces sinérgicas, pero otras antagónicas. De ahí que su objetivo fue analizar si la política social del actual sexenio cumple con los ODS asumidos por el Estado mexicano y recupera las necesarias interrelaciones con otros sectores. Para ello, comparó los 17 programas emblemáticos de la 4T, cuyas evaluaciones fueron publicadas por el Coneval en 2020 con los 17 ODS, asociando a las secretarías de Estado en que se concentran, en búsqueda de sus interrelaciones y vínculos con las restantes; de igual forma, profundizó en el estudio del único caso en que, además de objetivos socioeconómicos, se incluye uno de carácter ambiental: el programa Sembrando Vida.

El tercer capítulo, a cargo de Valeria M. Valle, Karla A. Valenzuela-Moreno y Michelle Ruíz Valdés, muestra que la pandemia por COVID-19 constituyó un reto para los sistemas de salud alrededor del mundo y sus capacidades en la atención de poblaciones vulnerabilizadas, como las personas migrantes y refugiadas. A pesar de que diversos marcos jurídicos internacionales brindan garantías de acceso universal a la salud, el ejercicio de este derecho por parte de esta población se ha visto obstaculizado, más aún durante la contingencia. Por esa razón, las autoras analizaron el caso de México y la aplicación de los ODS de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), particularmente se centraron en metas específicas del ODS 3, “Salud y Bienestar”, el ODS 10, “Reducción de desigualdades” y el ODS 17, “Alianzas para lograr los objetivos”. Con base en las evidencias identificadas proponen mejoras a las políticas sociales en materia de salud para brindar a las personas migrantes una atención adecuada y dar cumplimiento al lema de la ONU de “no dejar a nadie atrás”.

En el capítulo final de la sección y del libro, a cargo de Luis Carlos Shaar Velázquez, Rodrigo Flores Elizondo y Francisco Álvarez Partida, titulado “Energía solar fotovoltaica en generación distribuida, como palanca para el desarrollo social sustentable de México”, los autores evidencian que el gobierno actual ha dejado de lado dos temas medulares que enlazan la política social con la política energética, a saber, que los hogares y las pequeñas empresas tengan electricidad a precios razonables y que dicha energía sea generada de forma autónoma y limpia.

Los autores concluyen que la mejor opción es que las pequeñas unidades económicas y las viviendas generen su propia energía en un esquema cono-

cido como generación distribuida y con la tecnología de sistemas fotovoltaicos. Por esa razón proponen impulsar la generación distribuida por medio de las energías renovables, estableciendo para ello los procesos críticos y el papel del gobierno a fin de lanzar una política social y energética conveniente para el medio ambiente, para la pequeña empresa, para los hogares e incluso para la empresa eléctrica del Estado.

Los capítulos presentados en esta obra se entrelazan de forma casi simbiótica, pues nos muestran distintos retos que el gobierno de la 4T tiene que abordar para generar el bienestar de una forma integral. Invitamos a leer este libro que se convertirá en uno de los referentes sobre política social, pobreza y bienestar del sexenio de Andrés Manuel López Obrador. Estamos seguros de que lo disfrutarán y les permitirá reflexionar sobre los nuevos retos generados por la pandemia por COVID-19, así como los que están por venir, pues sólo hemos visto la punta del iceberg de los problemas sociales que se avecinan después de la pandemia, para lo cual se necesitarán políticas sociales robustas y eficientes, como las que componen la propuesta del presente libro.

Bibliografía

- Aguayo-Téllez, E., & Martínez-Rodríguez, F. E. (2020). Early school entrance and middle-run academic performance in Mexico: evidence for 15-year-old students from the PISA test. *Large-scale Assessments in Education*, 8(1), 1-18.
- Banco Mundial (2020). Poverty and equity brief. Latin America & the Caribbean. Documento de trabajo disponible en: https://databank.worldbank.org/data/download/poverty/33EF03BB-9722-4AE2-ABC7-AA2972D68AFE/Global_POVEQ_MEX.pdf
- Banco Mundial (2021). Entendiendo a la pobreza. en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview#1>
- Behrman, J. R., & Parker, S. W. (2013). Is health of the aging improved by conditional cash transfer programs? Evidence from Mexico. *Demography*, 50(4), 1363-1386.
- Benderly, B. L. (2011). Mexico's model conditional cash transfer (CCT) program for fighting poverty. World Bank.
- Campos, R. V., Wong, J. E. H., & Vázquez, R. C. (2015). México, ¿el motor inmóvil? Centro de Estudios Espinosa Yglesias; Huerta y Olivera (2020). Movilidad Social en Territorios de México. BUAP/ UPAEP.
- Campos-Vázquez, R. M., & Lustig, N. (2019). Labour income inequality in Mexico: Puzzles solved and unsolved. *Journal of Economic and Social Measurement*, 44(4), 203-219.
- Campos-Vázquez, R., Esquivel, G., & Lustig, N. (2014). The rise and fall of income in-

- equality in Mexico, 1989-2010. *Falling inequality in Latin America: Policy changes and lessons*, 140.
- Cárdenas, E. (2015). *La larga marcha de la economía mexicana: De 1780 a nuestros días*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carter, M. R. (2019). *The economics of poverty traps*. C. B. Barrett, M. R. Carter, & J. P. Chavas (Eds.). Chicago: University of Chicago Press.
- Coneval. (2020). *Medición de la pobreza en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México
- EVALUA. (2017). *Índice de Bienestar Social de la Ciudad de México*. México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.
- Frankenberg, E., & Thomas, D. (2017). Human capital and shocks: Evidence on education, health, and nutrition. In *The economics of poverty traps* (pp. 23-56). University of Chicago Press.
- Huerta, E., Ibarra, M., y Espinosa (2022). Movilidad intrageneracional y desigualdad de oportunidades. *Revista del Colegio de San Luis Potosí*
- Huerta, J. W., Burak, E., & Grusky, D. B. (2015). Is Mexico the Limiting Case? *Social Mobility in the New Gilded Age* (No. 2015_17).
- Komlos, J. (2015). Income inequality begins at birth and these are the stats that prove it. PBS. en: <https://www.pbs.org/newshour/economy/making-sense/plight-african-americans-u-s-2015>
- Krauze, E. (2017). *México: Biografía del poder*. Tusquets Editores. México
- Martínez O., y Campillo. (2008). El Alivio de la Pobreza en México, un asunto inconcluso. De la beneficencia a la inversión en capital humano. *Revista Análisis, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico*. Volumen IX, Número I.
- Martínez, O. (2012). Efectos de las becas educativas del Programa Oportunidades sobre la asistencia escolar. El caso de la zona urbana del Noreste de México. *Revista Desarrollo y Sociedad*. No. 69, pp. 99-131.
- Martínez-Martínez *et al.* (2016). Rethinking the construction of welfare in Mexico: Going beyond the economic measures. *International Journal of Social Welfare*. Volume 25, Issue 1, 259-272. Doi: 10.1111/ijsw.12202
- Martínez-Martínez, O., y Rodríguez-Brito A. (2017). El concepto de Bienestar Social. Un acercamiento a su construcción en la Ciudad de México. En el libro: *Sistemas de Garantías para la construcción del Bienestar Social en la Ciudad de México*. Primera edición. Editoriales IPN, Colegio de Tlaxcala, EVALUACDMX y DIF
- Ray, D. (1998). *Development economics*. Princeton University Press.
- Salto (2015). *Education in Latin America & the Caribbean: Systems and research*. En Wright (Ed.), *International Encyclopedia for the social and behavioral sciences*. 2nd Ed
- Santos, M. E. (2011). Human capital and the quality of education in a poverty trap model. *Oxford Development Studies*, 39(01), 25-47.
- Székely, M. (2005). Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004. *El trimestre económico*, 913-931.
- Urbano, D., Felix, C., & Aparicio, S. (2021). Informal institutions and leadership beha-

avior in a developing country: A comparison between rural and urban areas. *Journal of Business Research*, 132, 544-556.

Weeden, K. A., & Grusky, D. B. (2014). Inequality and market failure. *American Behavioral Scientist*, 58(3), 473-491.

POLÍTICA SOCIAL EN LA 4T

1. La transición de la política social en México y su paso hacia la Cuarta Transformación

ADOLFO ROGELIO COGCO CALDERÓN*

EMMA ALEXANDRA ZAMARRIPA ESPARZA**

GUADALUPE ISABEL CEBALLOS ÁLVAREZ***

Resumen

En este capítulo se analizan los alcances y limitaciones de la política social en México. Se aborda el rumbo que ha tomado ésta a partir de la coyuntura de un cambio de gobierno, a cuyo diseño e implementación se le ha denominado la Cuarta Transformación. Para cumplir con lo anterior se hace una revisión documental de los componentes teóricos y empíricos en materia de política social, específicamente de las páginas oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). En los resultados se destaca la transición de la política social del modelo neoliberal implementado por cuatro sexenios o períodos de gobierno anteriores cuya característica fueron los programas focalizados, para transitar al actual gobierno con una nueva orientación hacia una perspectiva de derechos ciudadanos y un carácter universalista en su implementación. En conclusión, los costos financieros y operativos pueden ser un factor que pudiera dificultar el logro del objetivo central de los nuevos programas de corte universal, puesto que

* Doctor en Filosofía con Orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social. Jefe de la División de Estudios de Posgrado e Investigación, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7948-2246>

** Doctora en Filosofía con Orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social. Profesor Investigador, Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0317-7752>

*** Doctora en Ciencias Económicas. Profesor Investigador de tiempo completo Universidad Autónoma de Tamaulipas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5360-6194>

se corre el riesgo de que dichas transferencias de recursos no se apliquen o lleguen hacia quienes más lo necesitan.

Palabras clave: *política social, neoliberalismo, focalización, universalismo.*

Introducción

Uno de los temas que ha sido objeto de debate, tanto en la arena académica como política, es el relacionado con el modelo económico y social a través del cual se genera la riqueza y cómo ésta se distribuye. Lo que implica no sólo comprender su dinámica, sino los alcances de sus resultados, los cuales no han generado la equidad entre los ciudadanos que la integran. Durante mucho tiempo se ha pensado que las economías de mercado por el simple hecho de ser libres son justas (Basu, 2013), pero si esto fuera cierto no habría los niveles de desigualdad y pobreza que hoy por hoy se han convertido en un problema central de muchas sociedades de mercado, sin embargo, dichos fenómenos son el resultado de un modelo cuyo mecanismo produce y reproduce inequidades.

Ante tal escenario, la política social emerge como toda acción que realiza el Estado a fin de asegurar que la población cuente con los diferentes bienes y servicios que le permitan acceder a un nivel de vida aceptable (López, 2014), esto a través de diagnosticar, diseñar e implementar acciones encaminadas hacia el incremento del bienestar ciudadano mediante operaciones bien sean focalizadas, contributivas o universales.

En ese sentido, la política social en México se distingue a través de tres ejercicios en su implementación, debido a que es contributiva por estar asociada al empleo formal de las personas, es decir, su acceso se encuentra condicionado a la aportación patronal o salarial; también es focalizada porque destina recursos directamente a los sectores que más lo necesitan y es universal cuando genera uno o varios bienes, transferencias o servicios para todos, sin importar la contribución o necesidad de su población (Figueira, 2014).

En México durante el periodo posrevolucionario resaltaron las políticas sociales contributivas, éstas estuvieron concentradas en la atención a la sa-

lud y la educación, por lo que los principales beneficiarios fueron trabajadores formales de los diferentes ámbitos de la economía, modelo que excluyó a los trabajadores del sector informal, así como personas que habitaban en el ámbito rural, con el paso del tiempo llevó dichas políticas a los ciudadanos empobrecidos, marginados y excluidos del desarrollo nacional pertenecientes tanto a la población urbana como rural.

Lo anterior, aunado a las crisis económicas recurrentes llevó, entre otros factores, a la Reforma Estructural del Estado a inicios de la década de 1980, cuando el gobierno federal rediseñó las políticas sociales orientándolas a la focalización, éstas se pusieron en marcha para atender la pobreza y la marginación, de manera paralela permanecieron algunas políticas universales, pero con la característica de estar segmentadas, tal es el caso de la salud y la educación a las que por diferentes motivos no todos los grupos tienen acceso.

Por ello, a pesar de la universalidad de estas políticas que privilegiaron a los grupos urbanizados, por sus características, no contribuyeron al menos en estos periodos a la disminución de la pobreza, ya que para el año 2020 de acuerdo con el Coneval (2021) 55.7 millones de personas en México se encontraban en situación de pobreza. Lo anterior significa que 43.9% de su población vive en tal condición, debido a que no pueden cubrir sus principales necesidades, entre éstas destaca la falta de alimentación, salud, empleo, vivienda, seguridad social, así como del ingreso suficiente para solventar sus necesidades.

En tal contexto, la pregunta que guiará el presente trabajo es la siguiente: ¿el modelo de política social implementado por el actual gobierno federal permitirá reducir los niveles de pobreza en México?, por consiguiente, se torna relevante analizar la forma en que el Estado ha participado en la erradicación de la pobreza y la desigualdad mediante la implementación de políticas sociales, por lo tanto, el objetivo de este trabajo es discutir las nuevas directrices de la política social en México conocida como la Cuarta Transformación. Para ello el presente trabajo se divide en tres apartados, en el primero se analizan los antecedentes de la política social en México, en el segundo se hace un análisis sobre la política neoliberal, en el tercero se lleva a cabo una reflexión sobre la política social del actual gobierno federal, por último, se presentan las conclusiones.

Antecedentes de la política social

La política social es un cúmulo de acciones con las cuales el Estado trata de incidir en la mejora de las condiciones de vida de aquellos grupos poblacionales que viven en condiciones de vulnerabilidad (Sottoli, 2002), dado que existe una influencia del contexto histórico y económico que sustenta el horizonte del país y sus efectos en las mejoras materiales de los ciudadanos (Fernández y Caravaca, 2011).

En ese orden de ideas, en el México del siglo xx predominaron de los modelos de desarrollo que tuvieron un diseño con fuerte influencia de corte Keynesiano, orientados a fortalecer el mercado interno, con una fuerte intervención del sector gubernamental en materia económica, acompañado de una latente protección del mercado nacional, es decir, un modelo fuertemente proteccionista. En materia de política social se concentraron en tratar de alcanzar la justicia social a través de los sectores educativos y de salud.

La doctrina keynesiana estuvo vigente por más de 40 años y generó cambios en la estructura económica, política y social del país, así, el proceso de industrialización temprana creó un impacto en materia económica, ya que se empezó a ubicar a México como una economía de industrialización acelerada, lo anterior contribuyó a la consolidación de una nueva clase empresarial fuertemente vinculada al sector político.

Como resultado del proceso descrito, el impacto social llevó a la población rural a migrar a las grandes ciudades con la intención de emplearse en el incipiente sector industrial, sin embargo, al paso de los años, este modelo no logró responder a las demandas de la población, por lo que empieza el aumento de los ciudadanos empobrecidos, marginados y excluidos del desarrollo nacional.

En resumen, en el modelo de crecimiento económico denominado por sustitución de importaciones, desde mediados de la década de 1930 y hasta entrada la década de 1980 se construyó un entramado institucional a fin de garantizar por parte del Estado una serie de consignas sociales establecidas en la Constitución Política de México, lo anterior justificaba la fuerte intervención del Estado en la economía (Arcudia, 2020).

Incluso con lo anterior, con la estrategia de fomento al crecimiento económico hacia adentro y la posterior puesta en marcha del modelo neoliberal no ha podido garantizarse el bienestar de la población (Ángel y Castillo, 2016), por ello se abordarán en el siguiente apartado las principales características del modelo neoliberal en materia de política social.

La política social en el modelo neoliberal

En el neoliberalismo se parte de la idea de que el Estado debe actuar como un ente político y su participación social debe centrarse en el establecimiento y cumplimiento de las leyes que garanticen la propiedad privada, así como un sistema de impartición de justicia, ya que la distribución de la riqueza quedará en la dinámica del mercado.

Por tanto, el modelo en sí, limita la intervención estatal en varias esferas, entre las que destacan la económica y la social, al promover que los desequilibrios generados por el mercado como la pobreza, la marginación y la desigualdad, por mencionar algunos, deberán ser atendidos por entes particulares como las familias o el mercado.

Por lo anterior, las características del modelo están orientadas a limitar la intervención estatal, por lo que se tiende a la desregulación económica, el adelgazamiento del Estado, la privatización de empresas paraestatales, la apertura comercial hacia el exterior, entre otras. En ese sentido, el discurso de las políticas neoliberales responsabiliza al bienestar social, a la familia, a la comunidad y a los servicios privados (Esping-Andersen, 1993) y orienta al Estado, quien solamente participa en subsanar la pobreza y generar bienes o servicios que los particulares no pueden o no quieren producir, por tanto, el neoliberalismo se opone al principio de derecho social y a la obligación del Estado para garantizarlo.

En otro orden de ideas, se cuestiona al Estado la política social universal y los servicios sociales igualitarios y gratuitos (Laurell, 1992), incluso así, las principales acciones en materia de política social estuvieron enmarcadas en su implementación a través de la focalización como un mecanismo para hacer más eficiente el gasto público asignan-

do los beneficios derivados de los programas solamente a la población objetivo.

En ese orden de ideas, las políticas sociales del periodo neoliberal implementadas en México estuvieron encaminadas a reducir el gasto social, eliminando programas y reduciendo los beneficios a través de la focalización de beneficiarios (Díaz Cayeros, 2000), principalmente en los programas de atención a la pobreza y los grupos marginados, asimismo, las acciones se orientaron a diversos sectores con un claro rediseño hacia la atención de aquellos grupos sociales previamente identificados.

Uno de los principales programas en materia de política social diseñado e implementado en esta etapa fue el Progreso-Oportunidades-Prospera (1997-2019), Éste contó con mecanismos integradores entre los sectores de la salud, la educación y la alimentación en aquellas localidades identificadas como de alta y muy alta marginación.

El anterior programa tuvo en sus componentes el aplicar una transferencia condicionada, donde los beneficiarios se comprometían a una serie de actividades señaladas en las reglas de operación a fin de seguir siendo beneficiarios de las acciones sustantivas del mismo.

En esencia, el Progreso —posteriormente Programa Oportunidades— tuvo como propósito formar capital humano en las nuevas generaciones de niños y jóvenes, ya que la transferencia condicionaba a las familias beneficiarias a que éstos no abandonaran su educación, puesto que ésta era considerada como un instrumento propicio para la movilidad social, que sacaría a la siguiente generación de la pobreza a través de que en el mediano y largo plazo los beneficiarios del Progreso-Oportunidades tuvieran mejores oportunidades de empleo debido al capital humano formado en las aulas (Hernández, De la Garza, Zamudio y Yaschine, 2019).

De acuerdo con información que presenta el Coneval (2020) en el inventario histórico de programas del gobierno federal, el programa Oportunidades-Prospera obtuvo un presupuesto de 14 000 millones de pesos en el año 2007, y 10 años después, en el 2017 el presupuesto fue de 81 000 millones de pesos, para atender a una población superior a los seis millones de familias. Por tanto, las transferencias condicionadas como los programas focalizados fueron una característica importante de la política social para atender a la pobreza en el país.

Otro de los programas más importantes diseñados e implementados durante las administraciones neoliberales fue el orientado a la atención a los adultos mayores, inicialmente de las zonas rurales y más adelante se incluyeron las zonas urbanas. En el año 2004, de acuerdo con datos del Coneval (2020), el Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales contaba con un presupuesto de 500 millones de pesos, al paso del tiempo, el Programa ha tenido varios cambios de nombre y de presupuesto, por ejemplo, en el año 2008 el programa ya se denominaba Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales, y contaba con un presupuesto de 9 900 millones de pesos, para el año siguiente, 2009, el programa sólo se denominó Programa 70 y Más y su presupuesto ascendió a los 13 200 millones de pesos. En este mismo sentido el Programa vuelve a cambiar su nombre al de Pensión para Adultos Mayores, llegando a tener un presupuesto para el año 2015 de 42 500 millones de pesos.

Durante el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), hubo un promedio de 20 programas que atendían la política social, pero fueron tres los más importantes que en su momento absorbieron más de la mitad del presupuesto federal para la política social. En primer lugar estuvo el programa Oportunidades, cuyo objetivo fue formar capital humano en los niños y jóvenes de zonas en pobreza y marginación a través de una transferencia condicionada.

El segundo programa en orden de importancia fue el Programa 70 y Más, orientado a una transferencia no contributiva a los adultos mayores de 70 años de edad como mínimo y que no tuvieran pensión alguna, y que fueran habitantes de zonas en condiciones de pobreza y marginación con un presupuesto de 18 000 millones de pesos al final de su sexenio.

El tercer programa más importante fue el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, que estuvo orientado a una serie de acciones a fin de contribuir a la mejora de las condiciones materiales de la vivienda, es decir, infraestructura domiciliaria, aunque también contó con otros componentes como Centros Comunitarios de Aprendizaje, entre otros, el presupuesto promedio durante el sexenio del presidente Felipe Calderón estuvo entre los 6 y 8 000 millones de pesos (Coneval, 2020).

El sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), continuó la misma tendencia a mantener una política social apuntalada en los tres pro-

gramas más importantes del sexenio anterior, es decir, el programa Oportunidades; en este sexenio dicho programa sólo cambió de denominación a Prospera y siguió siendo el más importante por su cobertura de atención, debido a que garantizaba una transferencia condicionada a más de 6 millones de familias, sin embargo, cabe señalar que de acuerdo con datos del Coneval (2020), el mayor presupuesto asignado a este programa durante este sexenio fue en el año 2017 con cerca de 82 000 millones de pesos, y ya para el siguiente año el presupuesto cayó a tan sólo 18 500 millones de pesos, es decir, pareciera que se dio una tendencia a desarticular uno de los programas insignia de los gobiernos anteriores al de la Cuarta Transformación (4T) (2018-2024), con características particulares como su naturaleza focalizada, y una transferencia que condicionaba a los beneficiarios con algunas acciones, además de tener una articulación sectorial entre los de salud y educación, estaba llegando a su fin.

Por otro lado, el programa de Pensión a Adultos Mayores, considerado el segundo más importante, pasó de 39 000 millones de pesos en el año 2017 a 18 000 millones de pesos al siguiente año; mientras que al programa que se había mantenido como el tercero más importante —el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias— no se le asignó presupuesto a partir del año 2016; en este sentido, desde ese año el programa con más presupuesto asignado fue el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, sin embargo, el presupuesto de éste pasó de 3 800 millones de pesos en el año 2017 a tan sólo 281 millones de pesos, es decir, ante la llegada del nuevo gobierno a partir del 1º de diciembre de 2018 muchos de los programas sociales fueron desarticulados, cerrados y otros presentaron una reducción significativa de su presupuesto (Coneval, 2020).

Por ello es necesario ver que los resultados en materia social producto de la implementación del modelo anterior, no son significativos, de tal forma que se cuestionan sus posibles saldos favorables, por ejemplo, de acuerdo con datos del Coneval (2019), al año 2018 42% de la población en el país vivía en condiciones de pobreza, de los cuales 35% en situación de pobreza moderada y 7% en pobreza extrema, además 29% era vulnerable por carencias sociales, 7% era población vulnerable por ingresos y sólo 22% de la población era calificada como no pobre y no vulnerable.

En virtud de ello es de cuestionarse la efectividad de los programas sociales diseñados e implementados durante estos años del modelo neoliberal (1982-2018), si se considera que aquí se ha hecho alusión sólo a los tres programas sociales más importantes diseñados e implementados durante dicho periodo, cuando en promedio se estuvieron aplicando 20 programas sociales por parte del gobierno federal a distintos sectores sociales.

Así, en nuestro país se hace evidente que el problema es de tipo estructural en la economía misma que ha generado pobreza y desigualdad en el ingreso, ya que ha sido un fenómeno más que evidente, si bien es cierto, el índice de Gini¹ que mide la desigualdad, el valor de éste en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares (ENIGH, 2020) para la distribución del ingreso con transferencias por deciles de hogares fue de 0.41510, en contraste con 0.426 para la ENIGH 2018 (INEGI, 2021). Aunque se aprecia que en dicho periodo hubo una reducción en los niveles de desigualdad, ésta es aún un problema que lacera significativamente la calidad de vida de aquellos deciles más bajos del ingreso.

Por otra parte, los niveles de pobreza existentes son otro de los fenómenos que sintetizan las contradicciones de un modelo cuya estructura genera inequidades, de acuerdo con el Coneval (2019) en el año 2008, 44.4% de la población mexicana se encontraba en situación de pobreza, en tanto que para el año 2018 este porcentaje fue de 41.9%, lo cual indica que aún cuando se ha implementado una serie de programas por parte del gobierno federal y diversas acciones en las entidades estatales la reducción de la pobreza ha sido marginal.

Lo lamentable de los resultados si se hiciera un recuento es que, de acuerdo con la población en situación de pobreza en el referido periodo ha pasado de 49.5 millones de personas en el 2008 a 52.4 millones para el año 2018 (Coneval, 2019), lo cual muestra un reto importante por resolver para el gobierno de la Cuarta Transformación, lo que se agudiza aún más si se consideran las consecuencias que los confinamientos han ocasionado, de-

¹ Mide la desigualdad económica de una sociedad, mediante la exploración del nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos entre la población. El coeficiente de Gini toma valores entre 0 y 1; un valor que tiende a 1 refleja mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Por el contrario, si el valor tiende a cero, existen mayores condiciones de equidad en la distribución del ingreso. (extraído de: <https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=desigualdad+en+mexico+#tabMCCollapse-Indicadores>)

rivados de las crisis de salud pública de los últimos años que han hecho visibles las condiciones de un sistema de salud desarticulado, abandonado y con serios problemas operativos para garantizar la atención de aquel segmento de la población que no tiene cobertura para recibir los servicios salud.

Es de esta manera que, en este contexto de cambio coyuntural asociado a los efectos de la pandemia mundial que ha afectado a la mayoría de los países, hay una redefinición y orientación en materia de política social en México, denominada la Cuarta Transformación (4T) y que es propia del actual gobierno federal de México (2018-2024), la que ha rediseñado en lo que va del sexenio una serie de programas encaminados al cumplimiento de derechos. Por lo que habrá que analizar los alcances de la misma. En el siguiente apartado se abordarán los principales cambios en los programas que se implementan a partir del inicio de la actual administración federal.

La política social del gobierno federal (Cuarta Transformación)

El actual gobierno que asumió la presidencia en México a partir de 2018 ha implementado una serie de acciones que se orientan hacia la ampliación de pensiones no contributivas a todos los adultos mayores de manera universal, independientemente de si ya cuentan con alguna otra pensión, por otro lado, hay pensiones para discapacitados en extrema pobreza; transferencias monetarias para jóvenes en formación laboral; así como transferencias monetarias para campesinos pobres para apoyar proyectos agroforestales, entre otros (Huesca, Martínez y Velázquez, 2020).

Además de lo anterior, a partir del actual gobierno federal se percibe un cambio importante en la orientación de la aplicación de la política social, ahora a través de la Secretaría de Bienestar (Sebien), en el que se cuestiona la efectividad de los programas focalizados y su asignación hacia los grupos más vulnerables, y se puede afirmar que de manera parcial en la práctica se siguen implementando dichos programas con ciertas modificaciones en las reglas de operación.

Se observa una reingeniería en programas considerados como los más importantes en administraciones pasadas, que han dejado de serlo, bien sea

porque desaparecieron o cambiaron drásticamente sus reglas de operación, por ejemplo el Programa Progres- Oportunidades-Prospera (se ha cerrado y sus acciones se canalizan a través de otros programas); el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (desaparecido desde antes de la actual administración, que al igual que otros programas dejó de operar); el Programa de Estancias Infantiles a Madres Trabajadoras (ha registrado modificaciones sustanciales en sus reglas de operación), entre otros, además los componentes de algunos programas se implementan a través de otros programas.

De acuerdo con el Inventario de Programas y Acciones Sociales Federales publicado por el Coneval (2020), durante el año 2018 existían un total de 17 programas federales, sin considerar acciones que desde luego hacen una oferta mayor, y para el año 2021 sólo 10 programas federales fueron implementados, en el año 2021, se aprecia que el programa más importante del actual gobierno federal es el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, implementado por la Sebien, mismo que absorbe 73% del presupuesto asignado a la Secretaría de Bienestar para programas sociales que asciende a 135 000 millones de pesos (Cámara de Diputados, 2021).

Desde luego que el referido programa tiene que ver con la intención de presentar acciones institucionales desde la perspectiva de derechos ciudadanos para proporcionar de manera universal una pensión no contributiva a los adultos mayores, puede ser una excelente política, sin embargo, con la universalización del programa se estaría destinando una pensión no contributiva a personas que tal vez no la necesitan, bien sea porque ya cuentan con alguna pensión o porque sus ingresos económicos pueden ser suficientes para que vivan decorosamente. Es en este sentido que el Programa de Pensiones es cuestionado en cuanto a su efectividad para abatir o atender a los grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad.

Otro programa que se considera de los más importantes es el Programa Sembrando Vida, mismo que absorbe 16% del presupuesto asignado a la Sebien, el cual asciende a 29 000 millones de pesos para el ejercicio 2021, su principal propósito es atender la pobreza rural y la degradación ambiental (Gobierno de México, 2021). Así, en relación con la información que se publica en la página electrónica de la Sebien, el programa se aplica en localidades rurales cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago

social, y el beneficiario debe contar con tierras para ser trabajadas en un proyecto agroforestal, a cambio el beneficiario debe trabajar en dicho proyecto (Gobierno de México, 2020). Así, los sujetos de derecho reciben una transferencia, es decir, los principales propósitos son: la inclusión social, el cuidado del medio ambiente, el fomento a la cultura del ahorro y, por último, la reconstrucción del tejido social; actualmente el programa cuenta con 420 256 beneficiarios con empleo permanente y es aplicado en 20 entidades federativas.

El tercer programa con mayor presupuesto para el año 2021, de acuerdo con datos del Coneval, es el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, con un presupuesto de 17 000 millones de pesos, representa 9% de los recursos aplicados por la Sebien (Cámara de Diputados, 2021). El programa atiende población de 0 a 29 años y población indígena de 0 a 64 años que padezcan discapacidad permanente; con tal acción el gobierno federal trata de generar procesos de inclusión social a través de una transferencia monetaria, misma que se otorga bimestralmente, asimismo, trata de incidir en la no discriminación y el racismo. De ahí en adelante hay otros programas con un presupuesto marginal que en la mayoría de los casos no llegan a tener 1% del presupuesto para su operación.

Existen otros programas que tienen que ver con algunos de los componentes que se aplicaban con anterioridad, como el Prospera en su parSTPSE educativa, ya que ahora las acciones hacia los sujetos de derecho se dan mediante el Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, el cual, es una transferencia económica universal para todo estudiante de este nivel educativo, el propósito es formar capital humano que permita el desarrollo de habilidades y capacidades de los beneficiarios para un mejor proceso de inclusión al mercado de trabajo. El programa es operado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y cuenta con un presupuesto para el año 2021 de 33 000 millones de pesos.

Otro programa que ha sido de lo más publicitado es el de Jóvenes Construyendo el Futuro, operado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), cuenta con un presupuesto de 20 000 millones de pesos para el ejercicio presupuestal 2021 (Coneval, 2021); como es evidente, la nueva política social de la denominada Cuarta Transformación presenta un nuevo dise-

ño en materia de programas y sus respectivos componentes, entre los que destacan, la universalización de las acciones bajo el cobijo de la perspectiva de derechos, asimismo, la consideración en primer plano a las acciones orientadas a los adultos mayores (pensiones) y jóvenes (becas para estudiantes y laborales para la inclusión al mercado de trabajo), se continúa con los componentes de perspectiva de género y la transversalidad de algunas acciones, por lo anterior, resulta novedoso el diseño e implementación de dichos programas, pero a la vez emergen algunas preocupaciones en materia presupuestal, así como en la erradicación de algunos males crónicos para la sociedad mexicana como es la pobreza y la marginación debido a que los programas universales pudieran estar beneficiando a un segmento importante de la población cuyas condiciones son necesariamente las de vivir en pobreza o marginación.

Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto a lo largo del documento se puede afirmar que la política social es fundamental para el desarrollo de la población que por distintas cuestiones se encuentra en condiciones de pobreza, no obstante, en México la política social ha pasado por diversos momentos en los cuales en incontables ocasiones los intereses políticos y económicos sobrepasaron a los sociales; lo anterior llevó a la consolidación estructural de un modelo que a largo plazo generó pobreza y desigualdad, situación que pese a las prácticas de los gobiernos federales para reducirla ha permanecido en constante incremento; lo que lleva a cuestionar el diseño, implementación y la realidad de la política social cuya participación del Estado en atender tal problemática se cuestiona, derivado de que, en los últimos cuatro sexenios las políticas sociales tuvieron un diseño focalizado y sus programas insignia estuvieron dirigidos a atender la pobreza, la desigualdad y la marginación.

Así, el primer Programa Progresá y sus subsecuentes Oportunidades y Prospera tuvieron como objetivo disminuir la pobreza, brindando atención en materia de salud, educación y alimentación. Beneficios que se recibían mediante transferencias condicionadas, dichos programas fueron los de ma-

yor presupuesto durante los sexenios en los que se aplicaron; sin embargo, no existe un cambio evidente en la disminución de los índices de pobreza.

Lo mismo sucede con otros programas de atención a grupos vulnerables (adultos mayores, madres trabajadoras, habitantes de zonas prioritarias) quienes continúan en condiciones de pobreza mientras que el problema aumenta, debido a que cada día hay más adultos mayores, mujeres y habitantes de las zonas prioritarias sin seguridad social, empleo o servicios de atención social.

Pareciera que con el gobierno actual el contexto anterior podría revertirse o al menos trataría de cambiar la fisonomía en cuanto a la estrategia gubernamental, ya que como se observó la nueva política social implementada por el actual gobierno federal tiene otras prioridades y connotaciones, mismas que se centran en acciones de tipo universal, con transferencias que son condicionadas en algunos casos para la permanencia en el sistema educativo o bien para la inclusión al mercado de trabajo, a fin de recibir los recursos y fomentar el empleo; sin embargo, pone en riesgo que los beneficiarios o bien los sujetos de derecho no sean quienes más lo necesiten, situación que genera permanentes cuestionamientos a la efectividad de la estrategia gubernamental.

Derivado de lo anterior, la nueva política social universal implementada por el actual gobierno federal, cuya interrogante ha guiado el presente trabajo, abre una serie de interrogantes, en primera instancia, sobre la identificación de los sujetos de derechos, ya que los programas de corte universal como derecho ciudadano cumplen con la intención de garantizar un paso más hacia la tan anhelada justicia social, a través de hacer valer los derechos ciudadanos, sin embargo, los costos financieros y operativos pueden ser un factor que pudiera dificultar alcanzar el objetivo central de los nuevos programas de corte universal, puesto que se corre el riesgo de que dichas transferencias de recursos no se apliquen o lleguen hacia quienes más lo necesitan.

Por otra parte, existe una reingeniería en cuanto al sentido de la política social, el cierre de algunos programas insignia del pasado como el Progreso-Oportunidades-Prospera, así como el de Estancias Infantiles o bien el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, que dejaron de operar, al igual que algunos otros, cuya experiencia operativa se ha perdido, cuan-

do bien pudieran aplicarse mejoras para su funcionamiento y con ello poder tener aspectos susceptibles de generar mayor impacto, aun así la expectativa que se abre en cuanto al modelo de política social de la Cuarta Transformación no deja de ser una estrategia novedosa por el nivel de cobertura, así como por el redireccionamiento del gasto público principalmente hacia adultos mayores y jóvenes estudiantes, ojalá y dicha estrategia contribuya a reducir los niveles de pobreza en los que actualmente se encuentra el país.

Bibliografía

- Ángel, L. y Castillo, N. (2016). La pobreza y las políticas sociales en México. Intervención de los albergues infantiles en Ciudad Juárez, Chihuahua. *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5(10), 1-19.
- Arcudia, H. Carlos E. (2020) Neoliberalismo y derecho económico: la privatización de las empresas estatales en México 1982-2000. En *Nóesis Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 29, núm. 58. UACJ-México. pp. 32-53.
- Basu, K. (2013). *Más allá de la mano invisible. Fundamentos para una nueva economía*. México: Fondo de la Cultura Económica.
- Cámara de Diputados (2021). *Nota Informativa*. Principales programas sociales del Ramo 20 Bienestar 2019-2021. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 1-26.
- Coneval (2019). *Comunicado de Prensa No. 10*. Dirección de información y comunicación social. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 1-17.
- (2020). *Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2019-2020*. Presentación y Análisis. Ciudad de México: Coneval.
- (2021). *Inventario de programas y acciones sociales*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado el 22 de mayo del 2021 en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx
- Dávila, O. (1998). Estado y políticas sociales: Del Estado protector al Estado subsidiario. Última Década. *Revista del Centro de Investigación y Difusión Poblacional*. Viña del Mar-Chile. ISSN 0717-4691.
- Díaz Cayeros, A. (2000) Viabilidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada. En Cordera, R. y Zicardi, A. (Coord.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización diseño y gestión*. Miguel A. Porrúa-UNAM. México. pp. 37-56.
- Esping-Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia, Alfons el Magnanim.
- Fernández, S. y Caravaca, C. (2011). La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico. *Revista de Ciencias Sociales*. 50, 1-46.
- Gobierno de México. (2021). *Comunicado 003*. Secretaría de Bienestar. Recuperado el

- 12 de septiembre del 2021 en: <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/sembrando-vida-consolida-metas-en-produccion-y-empleo-anuncia-javier-may-mas-de-28-mil-mdp-en-2021?idiom=es>.
- (2020). Programa Sembrando Vida. Secretaría de Bienestar. Recuperado el 12 de septiembre del 2021 en: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida>
- Hernández, G., De la Garza, T., Zamudio, J. y I. Yaschine. (2019). El Progreso-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Primera Edición. México. ISBN 978-607-9384-13-5
- Herrera, M. y Castón, P. (2003). Las políticas sociales en las sociedades complejas. Ariel, Barcelona.
- Huesca, L., Martínez, O., Velázquez, R. (2020) Reconfiguring social policy from the “left” in Mexico: so far, not so good? En: Latin American Policy. 11, (2). 345-353
- Hirschman, A. (1991). *Retóricas de la intransigencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- INEGI. (2021). Comunicado de prensa Núm. 400/21 del 28 de julio de 2021. Recuperado el día 2 de mayo del 2021 de: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/enigh2020.pdf>
- López, R. (2014). Caracterización de la política social en México: limitaciones y retos. *Revista Eleuthera*, 11, 54-81.
- Llanos, C. (2013). Seguridad social, empleo y propiedad privada en William Beveridge. *Revista Hist. Crit*, 51 (284), pp. 223-246.
- Martínez-Flores, V. y Rincón, G. (2018). De Pronasol a la Cruzada. ¿Qué hay de nuevo sobre coordinación? *Revista Espiral*, 25(71), 73-111. <https://doi.org/10.32870/espiral.v25i71.6179>
- Moyado, F. (1996). La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación. *Revista Estudios Políticos*, 5.
- Montoro, R. (1997). Fundamentos teóricos de la política social en M.C. Alemán, M.C. y J. Garcés (coords). *Política Social* pp. 33-50. McGraw Hill, Madrid.
- Navarro, M. (2006). Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina. *Revista Desacatos*, (21), 109-134.
- Nieves, M., Robles, C. (2016). Políticas de cuidado en América Latina. Forjando la igualdad, *Serie Asuntos de Género*. Comisión Económica para América Latine y el Caribe. CEPAL. Santiago de Chile. 1-81.
- Ordoñez, G. (2002). El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano. *Revista Región y Sociedad*, 14(24), 99-145.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Alianza Editorial, Madrid.
- ONU (2021). Desafíos Globales. Acabar con la pobreza. Naciones Unidas. Recuperado el 16 de julio del 2021 en: <https://www.un.org/es/global-issues/ending-poverty>
- Torres, F. y Rojas, A. (2015). Política Económica y Política Social en México: desequilibrio y saldos. *Revista Problemas del Desarrollo*, 182 (46), 41-65.
- Welti-Chanes, C. (2013). Política social y envejecimiento. *Revista Papeles de Población*. 19(77), 25-29.

2. Un balance de las políticas de empleo decente de la Cuarta Transformación

DAVID FOUST RODRÍGUEZ*

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES*

Resumen

En este capítulo se ofrece un balance de las políticas de promoción del empleo decente del actual Gobierno de la República mexicana y su coalición en el Congreso de la Unión. Se discute la noción de empleo decente, se hace una medición de la calidad del empleo, se identifican factores determinantes del deterioro laboral en México y se hace una valoración de las políticas públicas a la luz del análisis precedente. La recuperación progresiva de los salarios mínimos, la ratificación de los Convenios 98 y 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las profundas reformas a la ley federal del trabajo constituyen un giro a las políticas relacionadas con el empleo emprendidas durante 40 años. No obstante, la mitad de las y los trabajadores siguen teniendo un empleo de mala calidad y tres cuartas partes tienen carencias en ingresos laborales. Por ello, se formulan recomendaciones para consolidar los logros y buscar un mayor impacto.

Palabras clave: *Trabajo decente, política laboral, derechos laborales, Cuarta Transformación.*

* Doctor en Ciencias Sociales, Sociología. Profesor investigador, Departamento de Economía, Administración y Mercadología del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Jalisco, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1875-5578>

** Doctor en Estructuras Productivas en Economía del Trabajo y Política Social. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Jalisco, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1857-6609>

La Cuarta Transformación a tres años de elevar expectativas

El gobierno federal actual inició con un bono de respaldo de más de 80% de la población, según las encuestas (Moreno, 2020). Una mayoría tan amplia indicaba, al menos, un mandato hacia la mayor transformación *posible* (véase Foust y Jaramillo, 2020). La expectativa de transformación nacional ha cubierto múltiples dimensiones: la relación entre el Estado y el mercado (particularmente frente a las grandes empresas y cúpulas empresariales), el apoyo público al consumo popular, la disminución de la desigualdad y la inequidad, la honestidad, transparencia y rendición de cuentas gubernamental, la reducción de la violencia y la mejora en las condiciones laborales. En este capítulo haremos un balance preliminar de las acciones del actual gobierno en materia de promoción del trabajo decente.

En la primera sección presentaremos un panorama sintético del estado de la calidad del empleo a inicios del sexenio, así como de los factores e inercias que han determinado dicha situación; en la segunda, haremos un breve análisis de las acciones emprendidas por la administración actual, que valoraremos a la luz de los resultados preliminares y de lo que se esperaría que hiciera para cumplir el mandato de la ciudadanía; terminaremos con la formulación de recomendaciones de política para elevar la calidad del empleo en México.

Estancamiento con precarización,¹ el escenario laboral mexicano

¿Qué es y cómo medir el trabajo decente?

El trabajo digno o decente implica la valoración del trabajador más allá de la medición de su eficiencia, productividad, rentabilidad o competitividad. En la lógica de la Organización Internacional del Trabajo, la noción de tra-

¹ Suárez Dávila (2005) hablaba de *estancamiento estabilizador*; Durán (2015) usa la expresión *formalidad precarizante* para referirse al proceso de deterioro de la calidad de empleo en Chile.

bajo decente² se traduce en el logro de cuatro objetivos estratégicos: empleo que permita la realización personal y la contribución al bienestar general; protección social (que incluye seguridad social y protección laboral³); diálogo social tripartita (gobierno, empleadores (as) y trabajadores (as)); y respeto a los derechos laborales básicos⁴, que implican equidad de género y no-discriminación (OIT, 2008). En términos conceptuales, ideales y normativos, se trata de dimensiones que se refuerzan mutuamente. Estos cuatro objetivos estratégicos se traducen en diez elementos fundamentales (OIT, 2008 a; Román, 2013: 51):

- La generación de oportunidades de empleo
- Ingresos adecuados y empleo productivo.
- Tiempo de trabajo decente.
- Combinación de trabajo, familia y vida personal.
- Especificación del trabajo que debe ser abolido.
- Estabilidad y seguridad en el trabajo.
- Igualdad de oportunidades y trato en el empleo.
- Medio ambiente laboral sano y seguro.
- Seguridad social.
- Diálogo social entre las representaciones de empleadores y trabajadores.

Las lógicas de solidaridad y subsidiariedad implican la defensa de los derechos colectivos: la formación de sindicatos y la negociación colectiva. Estos derechos son básicos porque habilitan a otros. Por lo que el debilitamiento de los sindicatos representa un enorme riesgo para los trabajadores. La tasa de densidad sindical ha venido cayendo en la mayoría de los países, incluyendo los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Eco-

² En el sentido de adecuado y satisfactorio, sin connotaciones morales que lo hagan equivalente a *bien portado*. En español, y en la normatividad mexicana, se asemeja a la noción de trabajo digno o dignidad en el trabajo.

³ Es decir, incluye: condiciones de trabajo saludables y seguras, remuneración justa y salarios suficientes (OIT, 2008, p.10).

⁴ El derecho a la libertad de asociación en sindicatos y a la negociación colectiva, la eliminación de toda forma de discriminación en el trabajo, la eliminación del trabajo infantil, la eliminación del trabajo forzado (OIT, 1998).

nómicos (OCDE, 2020). En el caso de México, la tasa de densidad sindical oscila entre el 10 y el 15 por ciento, dependiendo del sector (puede subir hasta 30 por ciento o más⁵) y de cómo se mida (véase, por ejemplo, Bensusán y Middlebrook, 2013, p. 52-58).

El acceso efectivo de las y los trabajadores al derecho a formar sindicatos (o adherirse a los de su elección) y negociar de forma colectiva con sus respectivos patrones, que de suyo es la mayor importancia, es perentorio en México (en Estados Unidos de América y en la mayoría de los países de América Latina), pero no está así de amenazado en los países del norte de Europa, por ejemplo.

La medición del trabajo decente ha generado debate en el ámbito académico y en el de las políticas públicas (véase Sehnbruch, González, Aplaiza, Méndez y Arriagada, 2020), pero no se ha llegado a un consenso sobre un único conjunto de indicadores o un índice que sirva para valorar el trabajo decente. Esto se debe, en parte, a la inexistencia de mediciones “homogéneas, [periódicas, públicas, accesibles y] comparables de los mismos indicadores en todos los países” (Ortega, 2013, p. 80, traducción propia; Sehnbruch, *et al.*, 2020). El reto de la medición y comparabilidad del trabajo decente también está asociado al carácter comprensivo y ambicioso del concepto. Por ejemplo: ¿cómo medir, comparar y valorar el grado de dominio sobre la propia trayectoria o carrera laboral? (si es que ésta todavía existe, añadiría Sennet, 2000).

Apoyada en la metodología de Alkire-Foster, Ortega (2013) propuso un índice multidimensional del trabajo decente para su uso en México. Se puede generar con los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), permite mediciones a nivel individual y agregado, y estudios tipo panel. Arroja una tipología que se asemeja a la medición multidimensional de la pobreza: trabajo decente (análogo a no-pobre y no-vulnerable), trabajo no-decente (análogo a pobre), vulnerable por mínimos estándares labo-

⁵ Si bien la alta sindicalización no responde necesariamente a una mayor conciencia obrera o de los trabajadores de un sector en pro de la defensa de los derechos, sino de la existencia de cláusulas de inclusión y de exclusión en la legislación laboral (el antiguo Art 395 de la Ley Federal del Trabajo), que impedían la contratación de trabajadores que no estuviesen afiliados al sindicato que tuviese la titularidad del contrato de trabajo, lo que en caso de los denominados *Contratos Ley*, podía involucrar a la conjunto de los trabajadores de un sector.

rales (análogo a pobre por carencias) y vulnerable por ingresos laborales (análogo a vulnerable por ingresos). Ortega (2013) aplicó el índice tomando como periodo de estudio los años 2005 (primer trimestre) a 2011 (primer trimestre). Encontró que, “en este periodo, *sólo cinco por ciento de las y los trabajadores mexicanos tienen un trabajo decente*; alrededor de 25 por ciento tienen un trabajo no-decente; y alrededor 68 por ciento son vulnerables por mínimos de estándares laborales”. El resto son vulnerables por ingresos laborales (Ortega, 2013, p. 93-94, traducción propia).

Retomando éste y otros estudios similares, y con la intención de contribuir a la generación de consenso en torno a un índice parsimonioso, sintético, intuitivo y útil para la medición de la calidad del empleo, Sehnbruch, *et al.* (2020) publicaron una propuesta de índice también elaborado con base en el método Alkire-Foster. Tiene tres dimensiones: ingreso laboral, seguridad laboral (compuesta, a su vez, de dos indicadores: estatus ocupacional y permanencia en el empleo⁶) y condiciones de empleo (comprende seguridad social y (exceso de) horas laboradas). Como podemos notar, ni la propuesta de Ortega ni la de estos autores incluye el indicador de pertenencia a un sindicato como indicador de vigencia o ejercicio de derechos laborales. Sehnbruch, *et al.* “argumentan que la relación entre sindicatos y buenos empleos puede ser mejor examinada analizando la relación entre sindicalización y el índice de calidad de empleo” (2020, p. 4, traducción propia); lo que otros autores llaman la *prima sindical* (Bensusán y Middlebrook, 2013).

La dimensión ingresos es obvia y, en México, contribuye con casi 50 por ciento a las deficiencias en materia de trabajo decente (Sehnbruch, *et al.*, 2020, p. 13). Este índice considera un nivel de seis canastas básicas alimentarias por considerar que no se trata sólo de estar por encima del nivel de sobrevivencia; no es un *minimum wage*, sino un *living wage* (Sehnbruch, *et al.*, 2020, p. 6).

El estatus ocupacional es un indicador [indirecto] de los derechos legales asociados a un trabajo, mientras que la permanencia en el empleo indica estabilidad. En conjunto, estas variables sirven como *proxy* del riesgo de desempleo

⁶ La traducción es nuestra. El término usado por Sehnbruch y colegas para permanencia en el empleo es *tenure*.

(Arriagada, Apablaza, González, Sehnbruch, y Mendez, 2018). La inestabilidad laboral es una preocupación importante para los trabajadores pobres, pues una de las principales causas y expresiones de pobreza (Bocquier, Nordman y Vescovo, 2010). (Sehnbruch, *et al.*, 2020, p. 7, traducción propia)

En este índice se desdibujan las referencias a los derechos colectivos, la no discriminación, la capacitación, la participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa (como en los comités de gestión) y en las decisiones públicas (como en los Consejos Económicos y Sociales), así como la consideración de los tiempos de traslado hacia y desde el centro de trabajo. Tampoco se pueden incorporar en un índice de este tipo las perspectivas macroeconómicas y macrosociales, como la existencia de una política de empleo que genere oportunidades más allá de las meras consideraciones de mercado de trabajo o la aplicación efectiva de las prohibiciones al trabajo que debe ser abolido, como en el caso del trabajo infantil o de los trabajos riesgosos para mujeres embarazadas.

No obstante, la metodología de Sehnbruch *et al.* (2020), representa un significativo avance en la búsqueda de cuantificación efectiva de diversos elementos críticos del trabajo digno o decente, en sociedades específicas como la mexicana y diversas naciones comparables con ella.

Calidad del empleo en México

Sehnbruch, *et al.* (2020) midieron la calidad del empleo para el año 2015 de nueve países de América Latina, que representan más del 90 por ciento de la población del subcontinente⁷. Apenas después de Paraguay, el empleo en México obtuvo la penúltima calificación. Hemos repetido tal ejercicio para el caso mexicano para los segundos trimestres⁸ del 2013 y del 2019 (primer año de gobierno de Peña Nieto y de López Obrador, respectivamente). La mitad de las y los trabajadores tienen un empleo de mala calidad o no-decente⁹.

⁷ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Los datos de México provienen de la ENOE.

⁸ El segundo trimestre suele reflejar de mejor manera la situación económica de un año.

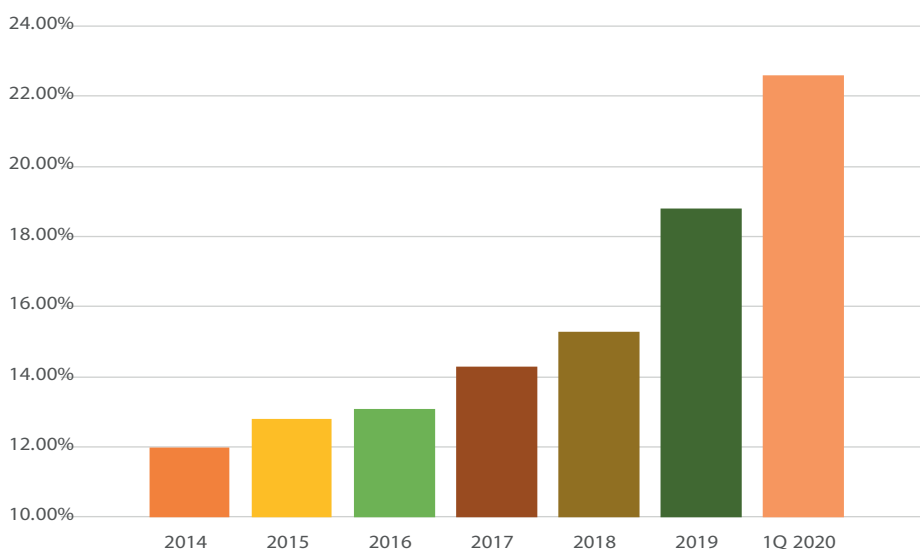
⁹ La tasa de recuento ajustada fue de 50% en 2013, 53% en 2015 y 52.12% en 2019

En el periodo analizado, se detecta una brecha salarial promedio de 12 por ciento entre mujeres y hombres.

La calidad del empleo en México parece estancada; excepto el ingreso laboral, que se deterioró entre 2013 (71%) y 2019 (77.7%). La privación en materia de ingresos laborales muestra una tendencia ascendente que es consistente con el achicamiento de la masa salarial (entre 2010 representaba el 28 por ciento del PIB; en 2017, 26 por ciento, véase Gobierno de México, 2019) y la tendencia creciente de la tasa de condiciones críticas de ocupación, como veremos más adelante. Estas tendencias ya han sido señaladas en la literatura previa (Ibarra y Ros, 2019; Ros, 2017; Samaniego, 2018, entre otros), que examinaremos sintéticamente más adelante. Ortega (2013) y Sehnbruch, *et al.* (2020) advierten que estos índices de trabajo decente o calidad de empleo no pretenden sustituir los indicadores normalmente empleados para describir y analizar la situación del empleo, sino servir para dar una mirada sintética, global.

En el siguiente gráfico destacamos la tendencia creciente de la tasa de condiciones críticas de ocupación (que puede ser usada como indicador de precariedad laboral):

Gráfico 1. Tasa de condiciones críticas de ocupación 2014-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE.

En el último lustro, la tasa de condiciones críticas de ocupación ha crecido 188 por ciento (nótese que estos datos son previos a la pandemia de COVID-19). Esta tendencia creciente de las condiciones críticas de ocupación ya había sido advertida por Ros —entre otros— desde el año 2016 (Ros, 2017, p. 22).

Fairris (2005) muestra que en México los sindicatos, aun los de protección patronal, aumentan los salarios, reducen la inequidad salarial, aumentan las prestaciones, la capacitación y la productividad por trabajador; es la *prima sindical* (Fairris, citado en Bensusán y Middlebrook, 2013, p. 57), pero dicha prima disminuyó sensiblemente entre 1992 y 1999. También se ha deteriorado en el periodo 2013-2019: a excepción del seguro social, la brecha en la calidad del empleo entre empleados sindicalizados y no sindicalizados en la industria manufacturera en México se redujo en promedio 11%; 35% en relación con la permanencia en el empleo; 21.8% respecto a las horas laboradas; 12.2% respecto al estatus ocupacional; y 4.6% respecto a los ingresos laborales¹⁰.

Entre los primeros años de gobierno de Peña Nieto, 2013 y de López Obrador, 2019, la prima sindical decreció 11 por ciento en promedio. Los indicadores de mayor deterioro son la permanencia en el empleo y la duración de la jornada laboral (exceso de horas laboradas); o, dicho de otra forma: el empeoramiento de la calidad de empleo del resto de los trabajadores parece estar llevando a los trabajadores sindicalizados de la manufactura mexicana a aceptar una mayor flexibilidad en la permanencia en el empleo y en la duración de la jornada (trabajan más horas extras), en perjuicio del ejercicio efectivo de sus derechos humanos laborales (en apoyo de esta hipótesis, véase Ibarra y Ros, 2019, y Palma, 2005).

¹⁰ Se trata de diferencias simples, no producto de análisis de regresión múltiple. Es, sin embargo, convergente con los hallazgos principales de Fairris (2005), Ibarra y Ros (2019), Palma (2005), Ros (2017). Se realizó un ejercicio preliminar con la variable de ingreso (logaritmo natural) y controlando para sexo, edad, nivel de instrucción y estatus ocupacional (es decir, similar a Fairris, 2005). Se obtuvo un coeficiente de determinación ajustado de 0.24 para 2013 y de 0.215 para 2019.

Se usan los datos del primer trimestre porque la pregunta sobre afiliación sindical está incluida en el cuestionario correspondiente a ese trimestre.

Factores e inercias determinantes del empleo precarizado en México

Apoyados en la literatura relevante previa (principalmente Ibarra y Ros, 2019; Martínez y Cabestany, 2017; Moreno-Brid y Ros, 2010; Palma, 2005; Ros, 2017; Samaniego, 2018), podemos ensayar una versión simplificada de la explicación de los factores e inercias determinantes del empleo precarizado en México:

El empleo en México se ha precarizado, en particular desde la promulgación de la reforma laboral del año 2012, al tiempo que disminuye la remuneración de asalariados con respecto al PIB (lo que técnicamente se reconoce como un deterioro en la distribución funcional del ingreso). Esta caída refrenda una tendencia inercial de largo plazo: la masa de ingresos laborales (no sólo salarial) se ha precipitado de “40 por ciento del PIB en 1970 a 28 por ciento en 2015” (Ibarra y Ros, 2017, p. 570). Las razones que explican esta tendencia se reducen a lo que bien podríamos llamar un fracaso evidente del modelo económico, al menos para los trabajadores asalariados (Moreno-Brid y Ros, 2010; Palma, 2005).

Con el afán de corregir las deficiencias estructurales de la economía mexicana de principios de los ochentas, el gobierno federal mexicano —avalado por la clase política y empresarial— emprendió un programa económico que apostó por el sector externo como palanca de desarrollo económico (Moreno-Brid y Ros, 2010). “Como porcentaje del PIB, las exportaciones pasaron de 10 por ciento en 1982 a alrededor de 45 por ciento en 2006” (Moreno-Brid y Ros, 2010, p. 251), pero la economía en su conjunto no ha crecido en una proporción similar (Moreno-Brid y Ros, 2010, p. 299) y la masa de ingresos laborales —como ya lo señalamos— más bien se contrajo (Ibarra y Ros, 2019; Samaniego, 2018).

Las exportaciones se han concentrado en pocas empresas (Dussel, 2003 y Mátar, *et al.*, 2003, cit. en Moreno-Brid y Ros, 2010, p. 250), cuyas estrategias se basan en un par de opciones básicas: a) ensamblar partes importadas (maquila), empleando mano de obra barata abundante; o b) apoyarse en el empleo de mano de obra calificada para producir de forma más barata bienes como automóviles (Moreno-Brid y Ros, 2010; Palma, 2005). Comparado con otros países, México no ha sido exitoso en ninguna de las dos

estrategias, mucho menos si las consideramos en conjunto (Moreno-Brid y Ros, 2010, p. 304; Palma, 2005, p. 981 y siguientes). Según Palma, “México intentó dos rutas aparentemente opuestas de explotar ventajas comparativas: la maquila y la de puesta al día (*catch-up*)” (2005, p. 271, traducción propia). Tanto Moreno-Brid y Ros (2010, p. 260 y siguientes) como Palma (2005), señalan que el teorema Stolper-Samuelson habría indicado que se reduciría la desigualdad salarial. No obstante, la desatenta economía mexicana ha hecho quedar mal a este teorema: “probablemente se refiere a otro planeta”, ironiza Palma (2005, p. 976-977, traducción propia).

En cambio, según Palma, se han visto validados Kalecki (las crisis económicas han sido aprovechadas por la élite para “disciplinar a la fuerza laboral y restarle capacidad de negociación”), Prebisch-Singer (“la manufactura se comporta ahora como una materia prima, con un modelo de negocios que estanca los salarios y transfiere las ganancias al capital local y a los consumidores extranjeros”) y Lewis (Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra, 1960).

Lewis también sirve a Ibarra y Ros para explicar “que la caída de la masa de ingresos laborales se explica, en su conjunto, por el efecto ancla en los salarios del empleo formal que tiene el estancamiento y caída de la productividad de los sectores de autoempleo informal” (2019, p. 571, cit. a Lewis, 1954, traducción propia). A partir de Lewis (1954), la interpretación de Ros y colegas (por ejemplo, en Ibarra y Ros, 2019, p. 571-572 y 582; Ros, 2013; Palma, 2005, p. 949) es que la caída en la productividad es una *consecuencia* —no causa (como en Levy, 2008)— de la ralentización del crecimiento económico: ante la incapacidad del sector formal para crecer con el vigor y rapidez necesarios para absorber la abundante mano de obra, las personas se refugian en el autoempleo, que crece y se convierte en una reserva que presiona los salarios formales a la baja, lo que justamente constituye la argumentación de la OIT sobre la formación del sector informal, a partir de su informe sobre Kenia de 1972 (OIT, 1972).

La industrialización se acompaña de un proceso de urbanización, en el que se desplaza la población rural hacia las ciudades. Sin embargo, como tal industrialización se basa en la importación de tecnología, la generación de empleo se centra sólo en el sector de bienes de consumo y no en el de bienes de producción, lo que genera una baja generación de empleo acom-

pañada de una alta migración rural-urbana (lo que en América Latina denominó la CEPAL *insuficiencia dinámica*, véase Prebisch, 1963). Bajo tales circunstancias, una parte cada vez más significativa de la población migrante queda atrapada entre una forma de producción rural de la que emigraron y una industrial que no los emplea, por lo que la salida es integrarse a formas de producción no estructuradas a las relaciones laborales predominantes, es decir, construyen la denominada informalidad, como refugio de supervivencia.

¿Por qué se ha hecho lento el crecimiento de la economía mexicana?: ha caído la inversión (principalmente pública, pero también privada) y el gobierno no ha implementado una política fiscal, industrial, crediticia o comercial que logre revertir esta tendencia (Moreno-Brid y Ros, 2010, p. 313, 315 y 318; véase también Martínez y Cabestany, 2017); al mismo tiempo, ha favorecido un tipo de cambio fuerte que estimula las importaciones (Ibarra y Ros, 2019; Moreno-Brid y Ros, 2010; Palma, 2005; Rodríguez, 2019).

¿Cuáles son las consecuencias? “La tasa de ganancias baja, pero la proporción de las ganancias como parte del PIB sube” (Ibarra y Ros, 2019, p. 582-583; Palma, 2005, p. 977-999). “Si el pastel es más chico, que al menos nos toque una rebanada más grande”, parece ser el lema del capital. Palma (2005: 977-978, traducción propia) usa la metáfora de *Alicia en el país de las maravillas*:

En el sector de manufactura que no-es-maquila, la fuerza laboral ‘corre y corre para poder quedarse quieta’ -es decir, tiene que mantener incrementando la productividad tan sólo para mantener su remuneración promedio estancada, en lugar de cayendo. Mientras que, en el sector de no-transables, dado que la fuerza laboral no ha sido capaz de ‘correr y correr’, se ha estado moviendo ‘hacia atrás, hacia atrás’ -es decir, al tiempo que la productividad se ha estancado, la única manera en la cual el capital ha sido capaz de incrementar su margen de ganancias ha sido mediante una rápida caída de los salarios.

De esa forma, en el nuevo patrón de acumulación ‘Alicia en el país de las Maravillas’, la regla es que en los sectores en los cuales crece la productividad, ‘el ganador (el capital) se lleva todo’; y donde no hay productividad, es de nuevo el capital quien se beneficia, pero esta vez en la manera de contracción salarial -contracción en el sentido de Lewis, dado que los cambios institucionales

en el mercado de trabajo y en la reversión del poder de negociación de la fuerza laboral permiten al capital forzar los salarios a mantenerse en los niveles de subsistencia. Así, aunque el incremento en la productividad es decepcionante, la supresión salarial ha resultado ser un mecanismo de compensación eficaz para el capital.

Esta situación... ¿está cambiando?

Samaniego (2002) y Tokman (2004) identifican tres esferas de política pública que pueden interactuar positiva o negativamente en la calidad del empleo: 1) la política de empleo; 2) la política de articulación de la oferta y demanda; y 3) política laboral. Enseguida revisaremos cada uno de estos aspectos.

Política de empleo y articulación con la política económica y social

La política de promoción económica ha sido, por decir lo menos, poco efectiva. Incluso antes de la pandemia de COVID-19, la economía nacional tenía una inercia de poco crecimiento, de crecimiento prácticamente nulo en 2019 (Núñez, 2020); “aun cuando hubiese crecimiento económico, habría una caída del PIB per cápita y del producto por trabajador” (Román, 2020, p. 109). Esta caída ha sido particularmente importante en el sector secundario y, en particular en “tres ramos: el petrolero, el automotriz y el de la construcción” (Román, 2020, p. 109). Es verdad que en algunos de estos sectores —la construcción, principalmente— deben considerarse los potenciales impactos negativos en el medio ambiente y en los derechos de las comunidades indígenas, como señala Román (2020, p. 110), pero también lo es que “el menor gasto público [en su conjunto] ha contribuido al decrecimiento de la demanda agregada” (Núñez, 2019, p. 88).

Algunas de estas inercias vienen al menos desde inicios del presente siglo (la desindustrialización, la contracción de la inversión pública; véase Moreno-Brid y Ros, 2010, por ejemplo):

Muchos otros ramos industriales se encuentran en situación complicada, en su mayor parte desde antes de 2018. Son los casos de la minería, la industria textil, la de la madera, del papel, la química, la metálica, la de minerales no metálicos, aparatos eléctricos, muebles, colchones y persianas, entre otros. En pocos sectores se advierte una mejora, aunque entre ellos destaca la industria electrónica y la de equipo médico.

En suma, México se está desindustrializando desde los procesos de liberalización de los años ochenta, pero de manera más acentuada en la actualidad. Esto no es exclusivo de nuestro país, pero sí representa una amenaza en términos de empleo, productividad y desarrollo, especialmente en los albores de la cuarta revolución industrial. (111-112)

Piketty advierte que, a nivel global, esta tendencia al bajo crecimiento será la norma “a largo plazo, sin importar qué políticas se apliquen” (2015, p. 644). Pero el gobierno federal actual ha hecho poco para frenar y revertir estas tendencias. Como señala Moreno-Brid (Rodríguez, 2019), el actual régimen sigue operando bajo el paradigma del modelo que dice criticar: aplicando una política de austeridad que tienen más de *thatcherista* que de republicana; enarbolando indicadores “neoliberales” (inflación baja y superávit fiscal a toda costa, “superpeso”, etc.); restándole importancia al crecimiento económico y eludiendo una perentoria reforma fiscal que promueva la inversión pública productiva y la redistribución; y sigue apostándole al sector exportador para impulsar el crecimiento.

Políticas de mercado de trabajo

Las labores de articulación de información y de capacitación por parte del gobierno, las ha realizado desde hace décadas el Servicio Nacional de Empleo, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. A ello se agrega, de forma determinante, el papel de las agencias privadas de subcontratación por la vía de outsourcing (como *Manpower* y *Adecco*) e *insourcing* (subcontratistas creadas por las propias empresas que utilizarán la fuerza de trabajo de los trabajadores, pero bajo una razón social distinta, lo que les permite disminuir costos laborales). En términos generales, el sector público interviene

en aquellos segmentos del mercado de trabajo en los que la intermediación no es suficientemente rentable para las empresas privadas, como en el caso de la colocación de los trabajadores con menor capacitación, escolaridad y niveles de ingreso posibles.

La novedad en la actual administración es la implantación de una política de adiestramiento *in situ*, especialmente mediante la re-implementación masiva de la figura del aprendiz, trabajador inicial en diversas ocupaciones tanto del sector público como del privado y del social, en este caso bajo remuneración temporal por parte del sector público. Tal política se concreta, en la parte laboral, en el programa *Jóvenes construyendo el futuro*, dirigido a población desocupada joven (de 18 a 29 años), a quienes se otorga un apoyo ligeramente superior a un salario mínimo y cobertura de seguridad social (IMSS) por incorporarse en un esquema de capacitación y trabajo. Ni la evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020), ni otros ejercicios de análisis y evaluación (Jaramillo, 2020) ofrecen una base empírica para afirmar que el programa ha tenido un impacto positivo significativo para reducir el desempleo juvenil, mejorar la empleabilidad e inserción laboral de las y los jóvenes o articular mejor el mercado laboral. El programa ha sido una concesión a las cúpulas empresariales, una forma de trasladar costos salariales del sector privado hacia el sector público, y no implica compromiso por parte del empresariado sobre el aprendizaje que debería lograr el aprendiz.

Política laboral

En un análisis del *Proyecto de Nación*, Foust y Jaramillo (2020) apuntan hacia tres prioridades en materia laboral para el gobierno actual: fortalecimiento de la inspección de trabajo, de las condiciones para el diálogo social y la recuperación salarial. Revisemos cuáles han sido las principales acciones del gobierno federal hasta ahora y de qué manera han contribuido a la calidad del empleo.

Reforma laboral y fortalecimiento de las condiciones para el diálogo social

La base de la política laboral de la administración de López Obrador está centrada en la reforma a la Ley Federal del Trabajo del 2019 (a la que antecedió la ratificación del Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre democracia sindical) y en la propuesta de reformas a esa misma Ley y a la del Instituto Mexicano del Seguro Social del 2020. La primera contiene más de 500 modificaciones a dicha Ley en tanto que la segunda se centra en la regulación de la subcontratación laboral, tanto en términos del denominado *insourcing*, como del *outsourcing*. La reforma laboral del 2019 representa una transformación mayor en la normatividad laboral, en la que destacan tanto los elementos de cambio como, paradójicamente, los de mantenimiento de inercias esenciales de las regulaciones previas, particularmente de la reforma laboral del 2012.

Se mantiene como objetivo esencial el del aumento en la productividad, misma que se hace depender del trabajador y, particularmente de su capacitación. Resulta cuestionable entender que la productividad sea atribuida a uno sólo de los factores y menos aún que se derive sólo de procesos de capacitación individual o grupal de los mismos. Subyace, implícitamente, que los representantes del capital no requieren capacitación (sólo los trabajadores) y se desdeña el papel que tienen las tecnologías y las formas de organización de la producción en tal productividad. El hecho de que la inversión en investigación y desarrollo sea prácticamente nula, principalmente en el sector privado o el que se mantengan estrategias de control vertical de las decisiones empresariales, así como de inestabilidad y precariedad del trabajo (expresadas en eventualidad, *in* y *outsourcing*, contratación mediante figuras jurídicas no laborales, etc.), son aspectos no considerados en la Ley como determinantes de la productividad.

La reforma del 2019 sí genera modificaciones significativas en favor de la defensa de los derechos colectivos de los trabajadores. Particularmente destaca el fortalecimiento del derecho de huelga, la promoción de la democracia sindical, y la obstaculización al control corporativo de los trabajadores y la búsqueda de transparencia en el manejo de la vida sindical. Se transformó radicalmente la nomenclatura y la forma de impartir la justicia laboral:

se sustituyen las Juntas de Conciliación y Arbitraje por Tribunales, los laudos por sentencias, etc. Se establecen múltiples mecanismos anti corrupción, incluyendo las penas de quienes incurran en corruptelas, agregando a en sus consideraciones a los líderes sindicales.

Se incrementan los mecanismos de protección a favor del trabajador. Igualmente hay protección a empleadores y las instituciones de seguridad social (como el IMSS, el Infonavit y el Fonacot), ante actos indebidos de alguna otra de las partes, incluyendo al trabajador.

Mejoran las regulaciones en favor de trabajos especializados, en particular, en favor de trabajadoras del hogar y trabajadores estacionales agrícolas.

Con todo y sus imperfecciones, la nueva legislación laboral ofrece un marco institucional mucho más favorable a la libre organización de los trabajadores para el ejercicio de sus derechos laborales. No obstante, falta un largo camino por recorrer en materia de implementación de la reforma y de apropiación de esos derechos por parte de los trabajadores, a nivel individual y colectivo.

La implementación de la reforma laboral ha sido otra de las damnificadas del COVID-19, pues cayó en medio del proceso de puesta en marcha de varias de las instituciones y mecanismos clave de la nueva legislación (MSN, 2019). Los sindicatos recibieron prórroga para cambiar dirigencias o renovar su registro, por ejemplo (Martínez, 2020). Además, el presupuesto federal destinado a la Instrumentación de la política laboral disminuyó 28.24 por ciento en términos reales entre 2018 y 2019, y otro 17.25 por ciento entre 2019 y 2020, con lo cual acumuló una contracción de 40.62 por ciento en términos reales entre 2018 y 2020 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, s.f.). A pesar de estos dos grandes obstáculos, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha ido realizando algunos avances: mantiene un sitio web especializado¹¹ (<https://reformalaboral.stps.gob.mx/>); ha conformado un Consejo de Coordinación con funcionarios federales de alto nivel

¹¹ Este sitio web cuenta con los documentos oficiales de la reforma, una plataforma para facilitar el trámite de la legitimación de contratos colectivos, un mapa interactivo de la República Mexicana que permite monitorear los avances por estados; diagnósticos, planes para la transición de las juntas a los centros de conciliación, manuales y materiales de capacitación, comunicados de prensa, etc.

de los poderes ejecutivo y judicial para implementar la reforma laboral; está piloteando la implementación en ocho estados de la República.

Fortalecimiento de la inspección de trabajo

En octubre de 2019, el gobierno federal presentó a la Cámara de Representantes de Estados Unidos de América los cambios que implicaría la reforma laboral (con el ánimo de lograr la aprobación del TLC 2.0). Una de estas medidas sería el aumento en el número de inspectores federales en un 27 por ciento en 2020 respecto a 2019 (Morales, 2019). No obstante, en respuesta¹² a una solicitud de información dirigida a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Dirección General de Recursos Humanos ofreció los siguientes datos: en 2018 había 809 inspectores federales del trabajo; en 2019, 527; en 2020, 590 (un aumento de 11.9 por ciento respecto a 2019, y una *reducción* del 27 por ciento en el periodo 2018-2020). Asimismo, el presupuesto federal destinado a la Dirección general de inspección laboral disminuyó 17.69 por ciento en términos reales entre 2018 y 2019, y otro 16.93 por ciento entre 2019 y 2020, con lo cual acumuló una contracción de 31.36 por ciento en términos reales entre 2018 y 2020, según puede desprenderse de un análisis comparativo del presupuesto (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, s.f.).

Recuperación salarial

Desde el comienzo de la actual administración federal, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami) ha impulsado una política activa de recuperación del salario mínimo, que aumentó —el general— de 88.36 pesos en 2018 a 123.22 pesos en 2020 para todo el país, y a 185.56 pesos en la frontera norte (casi 30 por ciento en términos reales, para todo el país; y 95

¹² Oficio No. 510/DPSRLDH/744/2020, emitido el 7 de octubre de 2020 por la Unidad de Administración y Finanzas de la Dirección General de Recursos Humanos de la Dirección de Prestaciones Sociales, Relaciones Laborales y Desarrollo Humano de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

por ciento para la frontera norte). Con este viraje, se rompió la inercia de mantener los salarios mínimos alineados a la previsión de aumento a la inflación. El salario diario asociado a trabajadores asegurados en el IMSS ha aumentado de un promedio de 354.35 pesos en diciembre de 2018 a 405.20 pesos en julio de 2020 (un aumento de casi 10 por ciento en términos reales) (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, s.f.).

A pesar de que se ha contenido la caída en los salarios, y de que hay políticas claras que apuntan hacia la reversión de los topes salariales de los ochentas y noventas, la masa de ingresos laborales sigue sin recuperarse y se encuentra atrapada en el cuento de Alicia en el país de las maravillas, como metaforiza Palma (2005). Será necesario articular la política salarial a todo un conjunto de política económica que deconstruya el modelo económico todavía vigente y se oriente a la inversión productiva, el crecimiento económico y la redistribución de los beneficios del aumento en la productividad (véase, por ejemplo, la propuesta de Martínez y Rosales, 2018).

Quizá el acierto más notable de la presente administración para efectos de nuestra discusión ha sido el de poner sobre la mesa los temas de los derechos laborales y la recuperación salarial. La reforma laboral y la política de recuperación del salario mínimo son un importante abono al capital de una deuda social largamente acumulada. No obstante, estas acciones del poder público serán insuficientes si no vienen acompañadas de un giro amplio en el timón de la política económica. Como varios autores han señalado, es necesario buscar una mejor articulación entre política económica y política social (véase, por ejemplo, Levy, 2008; Martínez y Cabestany, 2017; Martínez y Rosales, 2018); revertir la política de austeridad “republicana” (Rodríguez, 2019); emprender una profunda reforma fiscal que posibilite un sistema universal de seguridad social, incluyendo seguro de desempleo, así tenga que implementarse paulatina y progresivamente (Levy, 2008; Martínez y Cabestany, 2017; Martínez y Rosales, 2018; Samaniego, 2018); la diversificación de la política comercial (Esquivel, cit. en Martínez y Cabestany, 2017, p. 235-236); el fortalecimiento de la inversión pública (Martínez y Cabestany, 2017; Moreno-Brid y Ros, 2010; Palma, 2005).

Consideraciones finales

El cumplimiento del trabajo digno o decente a nivel general, no sólo como una norma *de jure*, sino como una práctica *de facto*, rebasa ampliamente lo que pueda realizar una política económica de corto plazo, una normatividad laboral, una acción sindical o una práctica de responsabilidad empresarial específica. El trabajo digno está en función del conjunto del sistema económico y de la conducción de los procesos productivos hacia la cohesión social y la equidad distributiva.

El encaminamiento de las formas de trabajo en México hacia la dignidad de los trabajadores pasa fundamental, pero no solamente, por la mejora en las prácticas laborales. Se requiere el respeto al pleno ejercicio de sus derechos colectivos, la promoción de la flexiseguridad en el trabajo; la mayor participación de los auténticos trabajadores en la vida cotidiana de las empresas; la mejora en las condiciones de movilidad hacia y desde el centro de trabajo; la mejora en las condiciones de las micro, pequeñas y medianas empresas, para a su vez ofrecer mejores condiciones de trabajo, lo que implica enfrentar las estructuras oligopólicas y oligopsónicas de la estructura empresarial; la participación de los trabajadores en las decisiones de política pública, a través de consejos económicos y sociales; la auténtica compatibilización del tiempo de trabajo con el tiempo disponible de los trabajadores para su vida personal y familiar; las condiciones sanitarias y de cuidado ambiental de los procesos productivos, el respeto a la diversidad de todo tipo entre los trabajadores. La dignidad del trabajo implica reconocer el valor del trabajador, no por ser trabajador, sino por ser humano; lo que debe ser digno no es el trabajo, sino el trabajador mismo.

El pasado predispone —por ejemplo, a estar traumatados y evitar inflaciones de más de un dígito— pero no tiene un poder de determinación tal que deje sin margen a los actores. Así como no se puede determinar la realidad por decreto, tampoco se puede renunciar a crear posibilidades para que lo que hoy no es futuro, en algún momento lo sea (Zubiri, 1974).

Las posibilidades, en efecto, se van alumbrando y obturando en la ejecución real y efectiva de nuestros actos. (...) Para que pueda hablarse con seriedad

de un futuro, no basta llamar así a todo cuanto aún no es, aunque se tenga potencia física para realizarlo. *Sólo es futuro aquello que aún no es, pero para cuya realidad están ya actualmente dadas en un presente todas sus posibilidades. Lo que no existe aún, y respecto de lo cual tampoco existen sus concretas posibilidades, no es, propiamente hablando, futuro.* El futuro es algo con que, a mi modo, puedo contar. Rehabilitando un viejo vocablo debido a una genial invención de Suárez, llamaremos no futuro, sino *futurible*, a aquello para lo cual se posee nula potencia, pero cuyas posibilidades son aún inexistentes. (...) La historia es lo más opuesto a un mero desarrollo. (...) *La historia no es un simple hacer, ni es tampoco un mero “estar pudiendo”: es, en rigor, “hacer un poder”.*

Zubiri (1974: 330-331, énfasis nuestro).

En México el trabajo decente es ahora sólo futurible, y sólo podrá ser futuro si se construyen las condiciones que lo posibiliten como real. Todavía estamos a tiempo, todos los días.

Anexo:

Intentamos replicar el índice de Calidad de Empleo de Sehnbruch, *et al.* (2020) lo más fielmente posible:

Ingresos laborales: se encuentra en situación deficitaria quien tiene menos de seis canastas alimentarias CEPAL (4993.69 pesos mensuales para 2013; y 6601.75 pesos mensuales para 2019); estatus ocupacional: en situación deficitaria están todos los individuos ocupados que tienen entre 18 y 65 años de edad y no tienen contrato o están autoempleados; permanencia en el empleo: dado que tomamos como referencia el segundo trimestre, que suele reflejar de mejor manera la situación económica de un año, la construcción de este indicador fue un poco diferente, aunque tratando de reflejar la noción de permanencia en el empleo; así pues: para los años 2013 y 2019, están en situación deficitaria aquellos individuos que tienen entre 25 y 65 años de edad y no están trabajando el número de horas que regularmente trabajan o tienen menos de un año en ese empleo; al igual que Sehnbruch,

et al. (2020), no se consideran con privaciones los individuos entre 18 y 24 años de edad, pues fueron considerados por Sehnbruch, *et al.* (2020: 8) como trabajadores de reciente ingreso al mercado laboral y con pocas posibilidades de haber acumulado antigüedad; para el año 2015, permanencia en el empleo: están con carencia aquellos individuos entre 25 y 65 años de edad que tienen menos de tres años en ese empleo; seguridad social: tienen carencia aquellos individuos ocupados que tienen entre 18 y 65 años de edad que no tienen seguridad social; (exceso de) horas laboradas: tienen carencia aquellos individuos ocupados que laboran más de 48 horas a la semana.

Al igual que Sehnbruch, *et al.* (2020), se tomó un punto de corte 33.3% para determinar la incidencia (H), después se calculó la intensidad promedio (A) y la tasa de recuento ajustada ($H \times A$).

Bibliografía

- Bensusán, G. y Middlebrook, K. J. (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: Flacso / UAM / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020). *Avances y retos del programa Jóvenes construyendo el futuro*. Comunicado No. 10. México: autor. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado_10_JOVENES_CONSTRUYENDO_EL_FUTURO.pdf (consultado el 12 de noviembre de 2020).
- Durán, G. (2015). *La formalidad precarizante: impulsando la acumulación de ingresos a través de la desposesión salarial*. Ponencia presentada en LASA, San Juan de Puerto Rico, del 26 al 28 de mayo. https://www.researchgate.net/publication/277892056_Formalidad_Precarizante_impulsando_la_acumulacion_de_ingresos_a_traves_de_la_desposesion_salarial
- Fairris, D. (2005). *What do unions do in Mexico*. Working paper. Disponible en línea en: <https://www.semanticscholar.org/paper/What-Do-Unions-Do-in-Mexico-Fairris/dc53184cac0855a2e2c1e58764bcc0f941eb4054>
- Foust Rodríguez, D. y Jaramillo Molina, M. (2020). Reformas pendientes desde la óptica de los derechos humanos laborales. En Huesca, L., Ordóñez, G. y Sandoval, S. A. (coords.). *Los retos de la política social en el sexenio de la Cuarta Transformación*. Tijuana / Hermosillo: El Colegio de la Frontera Norte / Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, pp. 65-80.
- Ibarra, C. y Ros, J. (2019). The decline of the labor share in Mexico 1990—2015. *World Development* 122. 570-584. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/v>

- Jaramillo, M. E. (2020). ¿Una nueva política social?: Cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T. *México: transición y vértigo. Análisis Plural, segundo semestre de 2019*, 137-154. Disponible en línea en: <https://analisisplural.iteso.mx/2020/05/07/una-nueva-politica-social-cambios-y-continuidades-en-los-programas-sociales-de-la-4t/> (consultado el 05 de noviembre de 2020).
- Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes: social policy, informality and economic growth in México*. Washington, D.C., USA: Brookings Institute.
- Lewis, W. A. (1954). Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra. *The Manchester School of Economic and Social Studies*, XXII(2), 629-675 (traducción al español de M. Sánchez Sarto, reproducida en *El Trimestre Económico*, XXVII(4), oct-dic de 1960).
- Márquez-Scotti, C. (2015). Determinantes del desempleo en las urbes mexicanas. Continuidades y rupturas en el periodo de crisis. *Papeles de Población*, 21(83), 101-134. <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8327>
- Martínez Soria, J. y Cabestany Ruiz, G. (2017). "Perspectivas del empleo y del trabajo decente en México". En Cordera Campos, R. y Provencio Durazo, E. (coords.) (2017). *Perspectivas del desarrollo a 2030*, Colección Informe del desarrollo en México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo. México: UNAM, 231-267.
- Martínez Soria, J y Rosales, M. (2018). "Decisiones estratégicas para la seguridad social". En Cordera Campos, R. y Provencio Durazo, E. (coords.) (2018). *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*, Colección Informe del desarrollo en México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo. México: UNAM, 82-93.
- Moreno-Brid, J. C. y Ros, J. (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Núñez, F. J. (2019). Promesas, metas y resultados. México y la 4T. *Contradicciones y limitaciones. Análisis Plural. Primer Semestre de 2019*, 81-91. Disponible en línea en: https://analisisplural.iteso.mx/wp-content/uploads/sites/107/2019/11/PDF_Mexico4T_2.pdf (consultado el 04 de noviembre de 2020).
- Núñez, F. J. (2020). ¿Redistribución sin crecimiento? *México: transición y vértigo. Análisis Plural. Segundo Semestre de 2019*, 87-96. Disponible en línea en: https://analisisplural.iteso.mx/2020/05/06/redistribucion-sin-crecimiento/#_ftn* (consultado el 04 de noviembre de 2020).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1972). *Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Disponible en línea en: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1972/72B09_608_engl.pdf (consultado el 24 de noviembre de 2020).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1998). *Declaración de la oit relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Ginebra: autor. <https://www.ilo.org/declaration/lang-es/index.htm>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2008). *ilo Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*. Ginebra: autor. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371208.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2008 a). *Tripartite Meeting of Experts on*

- the Measurement of Decent Work. Chairperson Report*. Ginebra: autor. https://www.ilo.org/integration/resources/mtgdocs/WCMS_099764/lang-en/index.htm
- Ortega, A. (2013). Defining a multidimensional index of decent work for Mexico. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas* 8(1), 75-99.
- Palma, J. G. (2005). The seven main 'stylized facts' of the Mexican economy since trade liberalization and NAFTA. *Industrial and Corporate Change*, 14(6), 946-991. DOI:10.1093/icc/dth076
- Piketty, T. (2015). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Román, L. I. (2013). La reforma laboral y sus primeros resultados. *Análisis Plural*, primer semestre. 40-76.
- Román, L. I. (2020). Casi dos años con AMLO: ¿desastre, transformación o café con leche? México: *transición y vértigo. Análisis Plural. Segundo Semestre de 2019*. 105-123. Disponible en línea en: https://analisisplural.iteso.mx/2020/05/06/redistribucion-sin-crecimiento/#_ftn* (consultado el 04 de noviembre de 2020).
- Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. México: El Colegio de México / UNAM.
- Ros, J. (2017). La economía mexicana en 2016: tendencias y perspectivas. *Revista de Economía Mexicana. Anuario unam*, 2, 3-38. <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/02/01Ros.pdf>
- Samaniego, N. (2002). *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Samaniego, N. (2018). *El desafío del empleo y los salarios*. Tepoztlán, México / Ciudad de México: Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidí / Foro Consultivo Científico y Tecnológico.
- Sehnbruch, K., González, P., Apablaza, M., Méndez, R., Arriagada, V. (2020). The Quality of Employment (QoE) in nine Latin American countries: a multidimensional perspective. *World Development*, 127, 104738, 1-20. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104738>
- Sennet, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona, España: Anagrama.
- Suárez, F. (2005). Del "estancamiento estabilizador" hacia una política activa de financiamiento del desarrollo. *Economía unam* 2(6), 43-54.
- Tokman, V. (2004). *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Zubiri, X. (1974). El acontecer humano. Grecia y la pervivencia del pasado filosófico. En X. Zubiri. *Naturaleza, Historia, Dios*. Madrid: Fundación Xavier Zubiri, 305-340. Disponible en línea en: <http://www.zubiri.org/works/spanishworks/nhd/acontecerhumano.htm> (consultado el 09 de junio de 2020).

Webgrafía

- Gobierno de México (s.f.). *Porcentaje de la masa salarial dentro del pib. Derecho al trabajo. Contexto financiero y presupuestal*. Disponible en línea en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/porcentaje-de-la-masa-salarial-dentro-del-pib-derecho-al-trabajo-contexto-financiero-y-presupue> (consultado el 02 de septiembre de 2020).
- Maquila Solidarity Network (s.f.). *Calendario de implementación de la reforma laboral*. Disponible en línea en: <https://www.maquilasolidarity.org/sites/default/files/resource/Calendario.pdf> (consultado el 02 de septiembre de 2020).
- Martínez, M. P. (2020, Abril 06). Secretaría del Trabajo dará prórroga a sindicatos a sindicatos para modificar estatutos. *El Economista*. Disponible en línea en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Secretaria-de-Trabajo-dara-prorroga-a-sindicatos-para-modificar-estatutos-20200406-0067.html> (consultado el 10 de noviembre de 2020).
- Morales, F. (2019, Octubre 23). STPS incorpora inspectores para cumplir reforma laboral. *El Economista*. Disponible en línea en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/STPS-incorpora-inspectores-para-cumplir-reforma-laboral-20191023-0012.html> (consultado el 31 de agosto de 2020).
- Moreno, A. (2020, Julio 01). Aprobación de AMLO baja a 56% a dos años de su triunfo. *El Financiero*. Disponible en línea en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/aprobacion-de-amlo-baja-a-56-a-dos-anos-de-su-triunfo> (consultado el 13 de julio de 2020).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2020). *Trade union density*. Disponible en línea en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD> (consultado el 31 de agosto de 2022).
- Reforma (2018, Diciembre 07). Apuestan por transformar a la Conasami. *El Diario*. Disponible en línea en: https://diario.mx/Nacional/2018-12-07_785b9ef3/apuestan-por-transformar-a-la-conasami/ (consultado el 31 de agosto de 2020).
- Rodríguez, G. (2019, Diciembre 20). Moreno Brid: "El crecimiento sí importa". *América Latina en Movimiento*. Disponible en línea en: <https://www.alainet.org/es/articulo/203953> (consultado el 19 de julio de 2020).
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (s.f.). Estadísticas del sector. Disponible en línea en: http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/302_0057.htm?verinfo=2 (consultado el 02 de septiembre de 2020).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (s.f.). *Analíticos presupuestarios* (Presupuesto de Egresos de la Federación). Disponible en línea en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/en/PEF2018/analiticos_presupuestarios https://www.pef.hacienda.gob.mx/en/PEF2019/analiticos_presupuestarios https://www.pef.hacienda.gob.mx/en/PEF2020/analiticos_presupuestarios (consultados el 02 de septiembre de 2020).

3. Universalismo y reformas de pensiones y salud en México bajo un gobierno de “izquierda”

ANAHELY MEDRANO BUENROSTRO*

RICARDO VELÁZQUEZ LEYER**

Resumen

El universalismo es considerado una aspiración de la política social de gobiernos de izquierda al considerar su potencial de generar condiciones de menor pobreza y mayor igualdad y solidaridad en comparación con otros modelos de programas sociales. En 2018 arriba al poder en México un gobierno federal de izquierda, que coloca a la política social en el centro de su discurso. El presente capítulo analiza el grado en el que este gobierno ha logrado avanzar hacia la construcción del universalismo en las dos áreas más relevantes de la política social en el país: la atención a la salud y las pensiones de vejez. El análisis adopta el marco de arquitecturas de política pública propuesto por Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016), que se basa en la evaluación de las políticas sociales en función de su cobertura masiva, generosidad de su oferta y equidad en la provisión de sus prestaciones, y permite una medición del universalismo gradual y realista, acorde a las características de países como México. Los resultados del análisis son mixtos; mientras que, por un lado, con la expansión de las pensiones no contributivas se pueden observar avances hacia la universalización de la protección social a adultos mayores, por otro lado, en el caso de la salud, el reemplazo del Seguro Popular por el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) ha

* Doctora en Política Social. Profesora Investigadora Conacyt-CentroGeo, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2779-7107>

** Doctor en Política Social. Profesor en el Departamento de Ciencias Políticas y sociales, Universidad Iberoamericana, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2340-082X>

arrojado serios retrocesos en la cobertura, calidad y equidad de la provisión de servicios públicos de salud. En ambos casos, el Estado mexicano aún debe tomar acciones decisivas hacia la construcción de políticas sociales auténticamente universales que ofrezcan niveles de protección social aceptables para toda la población.

Palabras clave: *Salud, pensiones, universalismo, México.*

Introducción

La política social de tipo universalista tiende a asociarse con gobiernos de izquierda. En el que quizá sea la obra más influyente en la historia del estudio reciente de la política social, Esping-Andersen (1990) identificó al universalismo como una de las principales características que distinguía a los regímenes de bienestar social-demócratas presentes en países escandinavos de los regímenes del resto de los países capitalistas avanzados. En América Latina reformas de corte universalista también han sido vinculadas con iniciativas provenientes de gobiernos, partidos políticos, movimientos u organizaciones de izquierda (Sánchez-Ancochea y Martínez Franzoni, 2018; Ferrero y Velázquez Leyer, 2015; Pribble 2013; Huber y Stephens, 2012). En el caso de México, se afirma que, en 2018, por primera vez en la historia, un gobierno de izquierda fue elegido democráticamente. El presente capítulo analiza el grado en el que las reformas de política social de ese gobierno han representado avances hacia el universalismo, asumiendo éste como un objetivo deseable de cualquier gobierno que se defina como de orientación izquierdista.

El análisis aplica el marco analítico de universalismo y arquitecturas de política pública desarrollado por Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016). Estos autores definen la política social universal como aquella que llega a toda la población con transferencias y servicios generosos, sin la necesidad de recurrir a los mercados, lo que se puede evaluar en función de tres dimensiones: cobertura de la población, generosidad de los niveles de prestaciones y equidad en la provisión de los beneficios. Se elige este marco analítico porque ofrece una conceptualización del universalismo concreta, re-

alista, gradual y acorde a las características de los estados y las sociedades contemporáneas.

El estudio compara el desarrollo y los resultados en dos áreas de política social para las cuales se han fijado fines universalistas: las pensiones de retiro y vejez, y la atención a la salud. El análisis demuestra que, si bien por un lado se puede establecer cierta trayectoria hacia el universalismo como continuidad de reformas originadas hace más de una década desde la misma izquierda, por otro lado, los cambios en el campo de la salud representan cierta regresión hacia un sistema posiblemente aún más fragmentado que el anterior que se pretendió mejorar.

El capítulo se divide de la siguiente manera. En la siguiente sección se presentan las diferentes conceptualizaciones de universalismo identificadas en la literatura y se describe el marco analítico que se aplica en este estudio. Posteriormente se describen las reformas de pensiones y salud introducidas para el gobierno federal que inició en diciembre de 2018 y se presentan las arquitecturas de políticas públicas resultantes de ambas. A continuación, se comparan los niveles de universalismo alcanzados por las reformas en función de la interacción de los instrumentos de las arquitecturas. En la última sección se ofrecen algunas reflexiones finales.

El concepto de universalismo y el marco analítico de arquitecturas de políticas públicas

El universalismo en la política social es considerado como un fin deseable para combatir la pobreza, reducir la desigualdad y promover la solidaridad social. Entre las ventajas señaladas en la literatura académica de los programas universales sobre programas focalizados o contributivos se encuentran la posibilidad de aumentar la cantidad de recursos que se redistribuyen hacia la población en situación de pobreza, la generación de mayor apoyo político hacia la política social redistributiva y el impulso a la construcción de ciudadanía y cohesión social, entre otras (Béland *et al.*, 2019; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016; Huber y Stephens, 2012; Sen, 1999; Korpi y Palme, 1998). No obstante, no existe una definición única de universalismo y se pueden

identificar diferentes conceptualizaciones de los parámetros que se pueden fijar para su desarrollo y medición.

Una perspectiva interpreta el universalismo como el establecimiento de la elegibilidad a un programa social como un derecho de ciudadanía instaurado en la legislación, con transferencias y servicios financiados por impuestos generales, a diferencia de los programas focalizados o contributivos (Béland, 2010; Esping-Andersen, 1990). Sin embargo, la instauración del derecho legal a un programa no significa que se ofrezca acceso real a los servicios y prestaciones que ofrece, situación que en la práctica ocurre con frecuencia, más aún en contextos de debilidad institucional como los que prevalecen en América Latina (Brinks *et al.*, 2020).

El concepto de universalismo básico pretende cubrir dicho hueco. Bajo esta perspectiva, ante las limitaciones fiscales y administrativas de los países latinoamericanos, los gobiernos deben concentrarse en priorizar el acceso a un conjunto de prestaciones básicas para toda la población, para posteriormente de manera gradual buscar la ampliación de la protección hacia niveles superiores.¹ La limitación de este enfoque es que su aplicación puede reproducir la focalización, al producir una oferta de prestaciones limitada y de baja calidad, que sólo acaban utilizando las personas de bajos ingresos, al mismo tiempo que en un tiempo presente las deja sin una protección integral, obstruyendo la generación de recursos políticos y fiscales necesarios para el incremento gradual de la provisión social por encima de niveles básicos (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016).

Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016, 2018) desarrollan un marco alternativo para la conceptualización del universalismo, que no lo analiza exclusivamente a partir de su punto de entrada, es decir, como el establecimiento del acceso a prestaciones sociales como derechos legales, si no como

¹ Esta conceptualización coincide con la propuesta de Piso de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2011), que adolece de las mismas limitaciones. Por ejemplo, si el sistema público de salud solo ofrece atención primaria, las personas de bajos ingresos quedan desprotegidas ya que cuentan con la capacidad de adquirir servicios privados de hospitalización, cuyo costo en el mercado es mucho mayor que los servicios de consulta. Por otro lado, personas de ingresos medios y altos pueden no percibir ningún beneficio en el pago de impuestos si la política pública solo ofrece servicios básicos, mientras que tienen que buscar los servicios de hospitalización de mayor costo en el sector privado. Con ello la oferta pública se conserva limitada a servicios básicos de baja calidad y se obstruye la agregación de preferencias políticas por un sistema público de calidad.

los resultados de la interacción de los instrumentos de la arquitectura con fines maximalistas, a diferencia del universalismo básico que puede fijar objetivos minimalistas. La arquitectura de un sector de política pública se compone de cinco elementos: criterios de elegibilidad, prestaciones, financiamiento, administración y opciones de mercado,² cuya interacción produce el nivel de universalismo de la política, o su opuesto, la segmentación social. El resultado se establece con base en tres dimensiones: cobertura masiva de la población, elevada generosidad de la oferta pública y alta equidad de la provisión de prestaciones. El enfoque evita los riesgos de conceptualizar al universalismo como una cuestión de formalidad legal que ignora las complejidades del diseño e implementación de la política pública, así como de caer en la focalización implícita del universalismo básico sin perder el realismo y gradualismo necesarios en cualquier contexto, pero quizá aún más en el latinoamericano. Por ello, éste es el marco analítico que se adopta en el presente estudio.

Las reformas de salud y pensiones

En 2018, por primera vez en la historia de México, un candidato postulado por un partido identificado con la izquierda triunfó en elecciones presidenciales consideradas justas y democráticas. Las reformas de política social han constituido un elemento central en la agenda de este gobierno. La gran mayoría de ellas han consistido en la creación de programas focalizados de transferencias para diferentes grupos de población, los cuales han sustituido al programa de transferencias condicionadas que había constituido uno de los elementos centrales de la política social desde 1997.³ Entre todos los

² Al analizar las opciones de mercado, resulta conveniente identificar y analizar no solo los mecanismos de provisión privada incorporados en el diseño de la política pública, sino también los promovidos implícitamente por deficiencias en la oferta pública mediante procesos que se pueden denominar como mercantilización implícita de bienestar (Bernales-Baksai y Velázquez Leyer 2022).

³ Para una revisión de la trayectoria de política social emprendida por el gobierno, se pueden consultar las recientes evaluaciones publicadas por el Consejo de Evaluación de la Política Social (Coneval), en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>

cambios, posiblemente los únicos en los que se pueden apreciar intenciones universalistas son la expansión de las pensiones no contributivas, anunciada desde los primeros días posteriores a la elección y adoptada a partir de 2019, y la sustitución de un programa de seguro voluntario de salud por uno con acceso como un derecho de ciudadanía, anunciada e introducida a principios de 2020.

La reforma de salud

Como se describió en el apartado anterior, Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016) proponen cinco aspectos (o instrumentos de políticas) para analizar la estructura de sistemas de salud, los cuales son: criterios de elegibilidad, financiamiento, beneficios, prestación de servicios y regulación de opciones de mercado. Con base en lo anterior, se identifican las principales características de la arquitectura general del sistema público de salud en México, a la luz de la reforma de salud puesta en práctica en 2020. Esta reforma se refiere a la creación del Insabi en sustitución del llamado Seguro Popular que operó de 2004 a 2019, con el fin de proveer servicios de salud a la población sin seguridad social.

Las principales características de dicha arquitectura se resumen en la tabla 1.3. Esta tabla también incluye al Seguro Popular, con el fin de observar de manera sintética los principales cambios en el sistema de salud a consecuencia de la mencionada reforma.

Los criterios de elegibilidad varían en cada esquema o subsistema. El aseguramiento es obligatorio en los diferentes esquemas de seguro público vinculados al empleo sector privado y público. El seguro del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), además cubrir a todos los empleados del sector privado bajo el denominado régimen obligatorio, incorpora a otros sectores de la población mediante el régimen voluntario (para las familias que decidan contribuir al IMSS), y el facultativo, el cual cubre a estudiantes de educación media superior y superior de instituciones públicas (IMSS, 1997). El denominado IMSS-Bienestar cubre a personas de zonas rurales, como se hizo mención antes. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) asegura a todos los funcionarios

públicos federales. Los empleados de los gobiernos estatales y municipales pueden estar asegurados por el IMSS o el ISSSTE a través de convenios específicos firmados con cualquiera de las agencias. Asimismo, algunos gobiernos estatales tienen sus propios esquemas de seguro público.

Tabla 3.1. *Principales características del sistema de salud público en México*

<i>Elegibilidad</i>	<i>Beneficios</i>	<i>Financiamiento</i>	<i>Administración</i>	<i>Sector Privado</i>
Seguro obligatorio de los trabajadores del sector privado y sus familias.	Todas las intervenciones y medicinas.	Contribución tripartita.	IMSS.	
Seguro obligatorio a funcionarios y familias.	Todas las intervenciones y medicinas.	Contribución tripartita.	ISSSTE, Sedena, Secretaría de Marina, institutos de seguridad estatales.	Contratación de servicios privados; deducciones fiscales al gasto privado.
Esquema para toda la población sin seguridad social: Insabi (2020-presente).	Todas las intervenciones y medicinas en el primer y segundo nivel y, progresivamente, en el tercer nivel.	Federación y las entidades federativas.	Federación o secretarías estatales de salud.	

Fuente: Elaboración propia.

Los trabajadores de Petróleos Mexicanos (Pemex), las secretarías de Marina y el Ejército cuentan con sus respectivos esquemas de aseguramiento. La cobertura de servicios de salud se extiende a los dependientes económicos del personal asegurado en cada esquema. Además del pago de las contribuciones correspondientes por parte del personal asegurado, no hay otros criterios de elegibilidad. Finalmente, toda la población mexicana que no cuenta con ningún tipo de seguridad social tiene derecho a recibir cobertura médica en el Insabi, sin otro criterio de elegibilidad.

En lo que respecta al financiamiento, la atención médica del IMSS se financia con contribuciones tripartitas de empleadores, empleados y el gobierno federal. Hay diferentes esquemas de tasas de contribución que los trabajadores y empleadores pagan al IMSS, las cuales varían en función del tipo de seguro y del sujeto obligado, e incluyen pagos en pesos por trabajador (cuotas fijas), pagos en función del salario base de cotización (cuotas proporcionales) y cuotas excedentes (IMSS, 1997). El ISSSTE se financia con contribuciones tripartitas pagadas por los trabajadores, el gobierno y el em-

pleador, es decir, la organización gubernamental donde cada trabajador está empleado (ISSSTE, 2007). Los esquemas del ejército, la marina y para los trabajadores petroleros se financian íntegramente con contribuciones gubernamentales de los ingresos generales. En el caso del Insabi, se financia con impuestos generales.

La amplitud de beneficios también varía en cada esquema. Todos los esquemas de aseguramiento público obligatorio (IMSS, ISSSTE, etc.) brindan servicios primarios, secundarios y atención terciaria para todas las enfermedades, así como el suministro de medicamentos sin costo para el paciente en el punto de servicio (IMSS, 1997; ISSSTE, 2007). El Insabi contempla brindar todos los servicios, así como los medicamentos, sin costo para el paciente en el punto de servicio, de manera gradual. En 2020, la prestación gratuita de servicios médicos y medicamentos sólo se realizó para los servicios de primer y segundo nivel de atención.

En cuanto a la prestación de los servicios, en los esquemas de seguro social, las distintas organizaciones públicas actúan como aseguradores y proveedores de servicios. Cada esquema opera por separado con su propio marco legal, políticas, infraestructura, recursos y personal. El IMSS y el ISSSTE son administrados por organismos autónomos del gobierno federal, así como los servicios para los trabajadores militares y petroleros (IMSS, 1997; ISSSTE, 2007; Pemex, 2017). La Secretaría de Salud federal se encarga de la administración del Insabi, así como de su coordinación con los gobiernos estatales, en el caso del esquema descentralizado. Así, la prestación de servicios de salud se realiza mediante la red pública de hospitales y clínicas operados por el gobierno federal o por los gobiernos estatales, según corresponda (Insabi, 2020).

Finalmente, en lo que respecta a las opciones de mercado, el seguro público únicamente ofrece opción de salida voluntaria cuando el suministro de servicios se considera insuficiente, en cuyo caso los servicios se pueden contratar a hospitales privados. En el caso del IMSS, existe la posibilidad de reembolsar las cotizaciones del seguro médico a los empleadores que brindan servicios de salud a sus empleados. No obstante, el uso de estas opciones es muy limitado (Bernales-Baksai y Velázquez Leyer, 2022); la contratación de servicios con proveedores privados no es una opción dada a los pacientes, sino que es una prerrogativa de la aseguradora pública.

Además, la legislación tributaria establece la deducibilidad de ciertos gastos en salud realizados en el sector privado. Los montos erogados en servicios de salud se pueden deducir de impuestos, los cuales se aplican para gastos de bolsillo, en el caso de personas físicas, y para seguros privados, en el caso de particulares y empresas que puedan ofrecerlo como beneficio laboral a sus empleados (Bernal-Baksai y Velázquez Leyer, 2022). Así, los contribuyentes pueden deducir ciertos gastos médicos al momento de presentar su declaración anual de impuestos.

La reforma de pensiones

El sistema de pensiones de vejez se expandió gradualmente durante el siglo xx con programas para diferentes categorías de trabajadores. El primer programa se creó en 1925 con la Ley de Pensiones Civiles y Retiro, que estableció fondos de pensiones para servidores públicos. En 1943 se promulgó la Ley del Seguro Social (LSS) y se fundó el IMSS, con lo que se creó el esquema de pensiones para empleados del sector privado. En 1960 se fundó el ISSSTE, entre cuyas funciones se incluyó la administración del esquema de pensiones para empleados del sector público. También se crearon programas especiales para trabajadores de la compañía estatal de petróleo, de los militares y de la compañía de electricidad, aunque este último fue eventualmente absorbido por el IMSS. Todos estos programas consistían en esquemas de reparto de beneficios definidos, financiados con contribuciones de los trabajadores, empleadores y el Estado, pero con diferencias en la edad pensionable, tanto en los criterios de elegibilidad como en los montos de pensiones entre empleados del sector privado y empleados públicos, con estos últimos disfrutando de condiciones más generosas (Martínez Aviña 2020, Azuara *et al.*, 2019).

En 1997 se reformó la LSS para introducir esquemas de capitalización individual y contribuciones definidas. La reforma transfirió la administración de los fondos individuales de pensiones a compañías privadas que específicamente se crearon para ese fin, llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore) y el pago de las pensiones a compañías aseguradoras privadas con la contratación de una renta vitalicia cuyo monto dependía del

Tabla 3.2. *Arquitectura de política de pensiones de retiro y vejez, 2021^a*

<i>Elegibilidad</i>	<i>Prestaciones</i>	<i>Financiamiento</i>	<i>Administración</i>	<i>Opciones de mercado</i>
Esquema no contributivo como derecho para toda la población a partir de los 65 años.	Pensión mensual \$1 550.	Impuestos generales.	Sebien.	Deducción del impuesto sobre la renta de contribuciones a fondos de pensiones privados para cualquier contribuyente.
Esquema contributivo obligatorio para empleados en el sector privado con edad pensionable a partir de los 60 años y 500 semanas de contribución para asegurados hasta 1997 / 1 000 semanas de contribución para asegurados a partir de 1997.	Pensión mensual garantizada \$4 345 / asegurados hasta 1997, pensión de cesantía en edad avanzada 75% de pensión de vejez a los 60 años, aumentos en porcentaje hasta los 64 años, pensión de vejez mensual promedio de las últimas 250 semanas de cotización / asegurados a partir de 1997, monto de renta vitalicia dependiente del saldo de la cuenta individual.	Contribuciones tripartitas del trabajador, empleador y el Estado.	IMSS, organismo descentralizado del gobierno federal administrado por representantes de los trabajadores (sindicatos), empleadores (cámaras empresariales) y el gobierno federal	Administración de fondos de pensiones por parte de compañías privadas / Pago de pensiones bajo esquema previo a 1997 por parte del IMSS; pago de pensiones bajo esquema 1997 por parte de compañías aseguradoras privadas.
Esquema contributivo para servidores públicos con pensión de retiro a partir de los 55 años y 15 años de contribuciones para asegurados bajo régimen previo a 2007 / edad pensionable a partir de los 60 años para asegurados bajo régimen reformado en 2007.	Pensión mensual garantizada de \$5 127 / asegurados bajo régimen previo a 2007, montos diferentes dependiendo de edad y años de contribución desde 50% de promedio del salario de últimos 15 años hasta 100% de último salario / asegurados bajo régimen reformado en 2007, monto de renta vitalicia dependiente del saldo de la cuenta individual.	Contribuciones tripartitas del trabajador, empleador (dependencia de gobierno) y el Estado.	ISSSTE, organismo descentralizado del gobierno federal administrado por representantes de los trabajadores (sindicatos) y el gobierno federal.	Opción de administración de fondos de pensiones por parte de compañías privadas a elección del trabajador asegurado hasta 2007 / pago de pensiones por compañías privadas a elección del trabajador asegurado hasta 2007.

Fuentes: IMSS, 1997; ISSSTE, 2007; SB, 2021; SHCP, 2002.

^a El esquema de pensiones del gobierno federal para trabajadores petroleros y militares no se muestra por falta de espacio, no obstante, su alcance es mucho menor. Además, existen más de 1 000 esquemas públicos de menores dimensiones para diferentes categorías de empleados de empresas del poder judicial, de gobiernos estatales y municipales y de universidades públicas. En muchos casos no es posible trazar su arquitectura, ya que la información de las condiciones con las que operan no se encuentra disponible al público (Azuara *et al.*, 2019).

saldo de la cuenta individual, aunque el cobro de las contribuciones continuó a cargo del IMSS. Los trabajadores que habían sido asegurados antes de la entrada en vigor de la reforma conservaron el derecho a elegir pensionarse bajo las condiciones del nuevo o el anterior esquema. En 2007, el esquema del ISSSTE se reformó en el mismo sentido, disminuyendo su generosidad, al igual que el esquema para trabajadores petroleros en 2017. A diferencia de la reforma a la LSS, la reforma del ISSSTE otorgó el derecho a cada servidor público de elegir continuar con la administración de sus fondos de pensiones bajo el esquema de reparto. En todos los casos se fijó una pensión mínima garantizada para los trabajadores que cumplieran con las semanas de cotización requeridas, sin importar si el saldo de la cuenta individual era suficiente para contratar una renta vitalicia con una compañía aseguradora (Martínez Aviña, 2020, Azuara *et al.*, 2019, IMSS, 1997, ISSSTE, 2007).

El primer programa de pensiones no contributivas o pensiones sociales de vejez en el país se introdujo a nivel subnacional en 2003 en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México). En 2006 se creó el primer programa a nivel nacional, focalizado en adultos mayores sin pensión contributiva habitantes de zonas rurales de 2 500 habitantes o menos, con la edad pensionable de 70 años. En 2008 y 2009 la cobertura se amplió a comunidades menores de 20 000 y 30 000 habitantes, respectivamente, y finalmente en 2013 a todo el país, además de que la edad pensionable se redujo a 65 años. En 2019 la cobertura se amplió a los beneficiarios de pensiones de seguro social y se incrementó el monto de la pensión, aunque la edad pensionable se estableció en 68 años, como existía antes de 2013, con excepción de habitantes de comunidades indígenas y afrodescendientes, para quienes se conservó la edad de 65 años. En 2021 la edad pensionable se volvió a fijar en 65 años para todos los habitantes del país (SB, 2021, Willlmore, 2014).

La tabla 3.2 muestra la arquitectura del sistema de pensiones en 2021. Se pueden apreciar diferencias significativas entre todos los esquemas. El esquema para servidores públicos continúa siendo el más generoso a pesar de la reforma que buscó igualarlo con el esquema del IMSS. No obstante, aunque con un monto inferior a la pensión mínima garantizada de los esquemas contributivos, la introducción y ampliación de las pensiones sociales estarían garantizando un ingreso igual para todos los adultos mayores del país a partir de los 65 años. El siguiente capítulo analiza y compara los

resultados de las arquitecturas de salud y pensiones en función de sus niveles de cobertura, generosidad y equidad.

El análisis de la arquitectura muestra un esquema fragmentado con diferentes niveles de prestaciones para diferentes grupos de la población. La elegibilidad depende de la categoría del mercado laboral de la persona, si bien es cierto que toda la población tendría derecho a una pensión no contributiva, sólo empleados asegurados en el sector formal tendrían acceso a una pensión contributiva de mayor monto, y dentro de estos, los servidores públicos estarían accediendo a prestaciones más generosas. No obstante, se debe tomar en cuenta que los empleados formales contribuyen durante su vida laboral activa a financiar su pensión. El sector privado desempeña un rol importante en los esquemas contributivos reformados, al administrar las cuentas individuales en las que se depositan las contribuciones de todos los empleados del sector privado, y ofrecer esta modalidad de administración para servidores públicos que hayan sido asegurados en o antes de 2007, además de pagar las pensiones bajo los regímenes reformados.

Efectos de las arquitecturas de salud y de pensiones

La presente sección analiza los efectos de las arquitecturas en las tres dimensiones de cobertura masiva, generosidad y equidad propuestas por Sánchez-Ancochea y Martínez Franzoni (2018). El análisis de las tres dimensiones permite discernir los niveles de universalismo generados por el diseño de las políticas sociales.

Efectos de la política de salud

En esta sección se hace un breve análisis de los resultados del sistema público de salud en términos de tres dimensiones: cobertura, generosidad y equidad con el fin de valorar su progreso hacia el universalismo en la provisión de servicios de salud en México. Como se explicó en el apartado anterior, el análisis se basa en el marco desarrollado por Martínez Franzoni y Sánchez-

Ancochea (2016, 2018), incorporando indicadores considerados relevantes para dicho análisis. La tabla 3.3 resume los resultados en dichas dimensiones.

Tabla 3.3. *Principales indicadores de avances en universalidad del sistema de salud (2020)*

<i>Dimensión</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Indicadores Insabi (2020)</i>	<i>Indicadores Seguro Popular (2018)</i>
Cobertura	Porcentaje de la población derechohabiente.	- Total: 98.91% - IMSS: 51.03% - Insabi: 35.47% - ISSSTE: 8.84% - Pemex, SDN o SM: 1.29% - IMSS-Bienestar: 1.04% - Otros: % 1.24 (INEGI, 2021).	Total: 86.8% - IMSS: 36.3% - Seguro Popular: 39.3% - ISSSTE: 5.6% - Otra institución pública: 4.3% - Institución privada: 1.1% (INEGI, 2018. Datos para 2017).
	Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud.	16.19% en 2020 (Coneval, 2021).	15.21% (Coneval, 2021).
	Porcentaje total de población que buscó atención médica y se atendió en el sector privado.	56% (Ensanut, 2019).	43.2% (servicios ambulatorios) (Ensanut, 2020).
Generosidad	Porcentaje de gasto público en salud en relación con el PIB.	2.67 % (Méndez, 2020).	2.5% (Méndez, 2020).
	Gasto de bolsillo per cápita.	\$2 358 (Llanos y Méndez, 2021).	\$3 300 (Llanos y Méndez, 2021).
Equidad	Gasto público per cápita en salud.	- IMSS: \$4 600 - Insabi: \$3 258 - ISSSTE: \$4 648 - Pemex, SDN o SM: \$11 131 - IMSS-Bienestar: \$1 060 (Méndez, 2020).	- IMSS: \$4 005 - Seguro Popular: \$3 055 - ISSSTE: \$4 123 - Pemex, SDN o SM: \$12 143 - IMSS-Bienestar: \$906 (CIEP, 2019).

Fuente: Elaboración propia con base en (Coneval, 2021; Méndez, 2020; Llanos y Méndez, 2021; INEGI, 2021; INEGI, 2018; Ensanut, 2019, 2021).

(a) Cobertura masiva

La cobertura se refiere a la proporción de personas con derecho a los servicios de salud (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2018). En 2020 la cobertura alcanzó 98.91% (INEGI, 2021) de la población, mientras que, en 2017, fue de 82% (INEGI, 2019). Como ya se hizo mención, a partir de ese año el Insabi cubre a toda la población que no está cubierta con algún es-

quema de seguridad social. Es decir, formalmente la cobertura es universal, lo cual significa un avance en la universalización en términos de cobertura masiva. Además, en 2020, había 92.6 millones de afiliados y afiliadas a alguna institución de salud, de éstas, 51.0% estaban afiliadas al IMSS, 35.5% al Insabi, 7.7% al ISSSTE y el resto a Pemex, Sedena o Marina, IMSS Bienestar, instituciones privadas y otras instituciones (INEGI, 2021, p. 7).

Sin embargo, algunos indicadores relacionados con el acceso efectivo a los servicios de salud revelan retrocesos al respecto. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) reporta el indicador de carencia por acceso a los servicios de salud. Para realizar este indicador se pregunta directamente a las personas si están afiliadas, inscritas o tienen derecho a recibir servicios de salud en una institución pública o privada. Así, dicho indicador reporta al porcentaje de personas que dijeron no estar afiliadas, inscritas o tener derecho a recibir servicios de salud en una institución pública o privada. A escala nacional, entre 2018 y 2020 se observó un aumento de la población con carencia por acceso a los servicios de salud de 15.21 a 16.19% (Coneval, 2021). Cabe destacar que, para el cálculo de este indicador, el Coneval usó los datos de la Encuesta de Ingreso-Gasto de los Hogares del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para 2020 (INEGI, 2020). Ese año coincidió con el primer año de la contingencia sanitaria por el COVID-19, así como con el primer año del proceso de transición administrativa y operativa de la creación del Insabi, en sustitución del Seguro Popular.

Las cifras sugieren que la crisis sanitaria y los cambios institucionales tuvieron un impacto negativo tanto en la percepción de las personas en cuanto a su filiación como en su acceso efectivo a servicios de salud. En relación con el uso de servicios médicos, los datos oficiales revelan que, en general, la proporción de población que tuvo alguna necesidad de atención médica y recurrió al sector privado aumentó entre 2018-2019 y 2020. En 2018, del total de consultas que reportó la población en servicios ambulatorios, 56.8% fueron proporcionadas en el sector público (incluyendo la seguridad social) y 43.2% en el sector privado (Ensanut, 2019). En 2020, a escala nacional, 56% de la población se atendió en servicios privados (36.8% en un consultorio, clínica u hospital privado y 19.2% en consultorios adyacentes a farmacias) y el resto en el sector público (21.7% en el

IMSS, 15.1% en la Secretaría de Salud (ss), 4.4% en el ISSSTE y 2.8% en otros) (Ensanut, 2020).

Aunque a diferencia de 2018, los datos de 2020 no distinguen entre servicios ambulatorios y de hospitalización, las cifras anteriores sugieren un aumento en el uso de servicios privados entre un año y otro. En este sentido, el acceso efectivo a los servicios públicos se redujo durante 2020, en el marco de la pandemia por COVID-19 y del primer año de implementación de la reforma de salud.

(b) Generosidad de beneficios

El grado de generosidad de los sistemas públicos de salud se refiere a la amplitud y calidad de los servicios realmente disponibles y accesibles para la población (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2018). Para este análisis, los indicadores de gasto público representan una primera aproximación para apreciar el grado de generosidad del sistema público de salud en México. Para tener un parámetro internacional en cuanto al grado de generosidad del sistema de salud mexicano hay que considerar que los países que más han avanzado hacia la cobertura universal tienen un gasto público en salud de 6% o más del producto interno bruto (PIB) (OPS, 2018). En México el gasto en salud ha sido crónicamente bajo durante décadas. En particular, durante la última década el gasto en salud alcanzó su punto máximo en 2013, con 2.87% del PIB y, desde entonces, comenzó a descender; en 2019, fue de 2.55% del PIB (Méndez, 2020).

El gasto de bolsillo que las personas realizan en servicios de salud también es otro indicador relevante para valorar la generosidad de los servicios públicos de salud, ya que un alto gasto de bolsillo significa que las personas tienen que cubrir con sus propios recursos la totalidad o una parte significativa de los servicios de salud que requieren, por necesidad o preferencia personal. El gasto de bolsillo se refiere al gasto directo de los consumidores en productos y servicios de atención sanitaria, que, en general, incluye consultas, hospitalizaciones, medicamentos, estudios de laboratorio o gabinete, procedimientos ambulatorios y medicamentos, entre otros. Este gasto excluye las erogaciones realizadas por concepto de seguros privados y los reembolsos producto del uso de éstos (Coneval, 2021). En México, el

gasto de bolsillo promedio por persona aumentó de \$2 358 en 2018 a \$3 300 en 2020 (Llanos y Méndez, 2021). El mayor incremento porcentual se registró en el gasto de medicamentos, que aumentó 68%, al pasar de \$376 pesos en 2018 a \$632 en 2020 (Méndez, 2020).

(c) Equidad en el acceso a la sanidad

Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2018) definen la equidad como la uniformidad en la distribución de la cobertura y la generosidad de las prestaciones entre grupos de población. Las diferencias en el gasto per cápita entre los distintos esquemas de aseguramiento es un indicador de inequidades en términos de cobertura y calidad de servicios públicos de salud en México. Si bien las diferencias de gasto per cápita entre distintos subsistemas públicos se han reducido en la última década, particularmente en los tres principales (IMSS, Insabi o Seguro Popular, e ISSSTE (Méndez, 2020), las desigualdades al respecto continuaron en 2020. En este año el gasto en salud per cápita para la población derechohabiente del IMSS fue de \$4 600; para la del ISSSTE, \$4 648; para la del Insabi \$3 258; para la de los servicios de salud de Pemex, de la Secretaría de la Defensa Nacional o de la Secretaría de Marina, \$11 131, y para la del IMSS-Bienestar: \$1 060. Como se puede observar, los servicios del sector militar y marina tuvieron el gasto per cápita en salud más alto, mientras que la del IMSS-Bienestar, que está dirigido a la población más pobre en zonas rurales, reportó el gasto más bajo. Los esquemas públicos concentran la gran mayoría de la población asegurada (IMSS, Insabi e ISSSTE) registraron menos diferencias en cuanto al gasto per cápita en 2020.

Efectos de la política de pensiones

El desarrollo de las pensiones no contributivas refleja pasos graduales hacia su universalización, habiendo pasado de un esquema focalizado en adultos mayores en situación de pobreza a un esquema que pretende otorgar ingresos a todos los residentes del país. No obstante, persiste la fragmentación y la desigualdad de la política pública, con diferencias significativas en los niveles de protección ofrecidos a beneficiarios de los esquemas contributi-

vos. Cabe señalar que, si bien es cierto que aparentemente el papel que desempeña el sector privado es mínimo, dada la limitada cobertura y generosidad de todos los esquemas públicos, un grupo considerable de adultos mayores en el país deben continuar activos en el mercado laboral o bien depender de apoyos familiares para su manutención.

(a) Cobertura masiva

El Censo General de Población de 2020 registró 15.1 millones de adultos mayores de 60 años o más, 12% de la población total (INEGI 2021a). Las personas que en 2021 reciben una pensión no contributiva de vejez ascienden a 8.1 millones y las que reciben una pensión contributiva por retiro o vejez del IMSS o ISSSTE a 3.5 millones. Estas cantidades no son sumables, ya que los criterios de elegibilidad no establecen la incompatibilidad entre ambos tipos de pensiones. La tabla 3.4 muestra los porcentajes de cobertura de los tres esquemas, calculados sobre la población total reportada en el censo de 2020.

Tabla 3.4. *Cobertura de pensiones públicas, 2021*

<i>Esquema</i>	<i>Pensionados</i>	<i>Cobertura</i>
No contributivo	8 149 895	79% ^a
Contributivo IMSS ^b	2 483 309 ^c	16% ^d
Contributivo ISSSTE ^e	982 068 ^f	6%

Fuentes: INEGI, 2021a; Presidencia 2021; IMSS 2020.

^a Cobertura de la población nacional de adultos mayores de 65 o más años, población objetivo definida por los criterios de elegibilidad.

^b Pensionados del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada o vejez bajo el régimen 1973. No incluye pensionados de los seguros de riesgos de trabajo o invalidez y vida que pudieran contar con 60 o más años.

^c Cifra de 2020.

^d Cobertura de la población nacional de adultos mayores de 60 o más años, conforme a la edad en la cual se puede adquirir la elegibilidad a una pensión por cesantía en edad avanzada.

^e Pensionados por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicio e invalidez más concesiones de pensiones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. No incluye otros tipos de pensionados que pudieran contar con 60 o más años.

^f Por los criterios de elegibilidad, pueden existir pensionados de menos de 60 años.

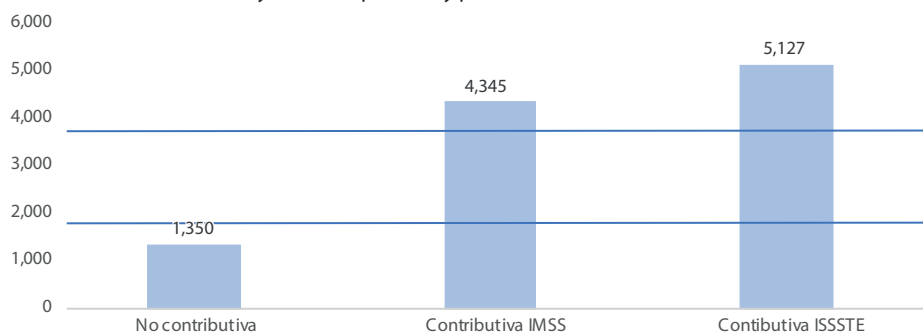
Antes de 2006 el programa nacional de pensiones no contributivas no existía, pero en 2021 representa 70% del total de las pensiones de retiro y vejez otorgadas por los tres principales esquemas del país. Independiente-

mente de la eliminación de su incompatibilidad con pensiones contributivas, el progreso hacia una cobertura masiva de las pensiones no contributivas se aceleró durante la presente administración, incrementado su número es más de 60% en relación con 2018, cuando se registraban 4.9 millones de pensiones de este esquema. En contraste, la cobertura de las pensiones contributivas registra incrementos menores, por ejemplo, en 2005 el programa de pensiones de retiro y vejez cubría a 12% de la población de 60 o más años, aumentando sólo cuatro puntos porcentuales en 15 años. En la presente administración se reformó la LSS para disminuir el número de semanas de cotización requeridas para su elegibilidad de 1 250 a 750, considerando incrementos graduales para fijarla en 1 000 semanas en un periodo de 10 años, sin embargo, los efectos de esta medida en la cobertura aún no son medibles.

(b) Generosidad

Durante la administración actual el monto de la pensión no contributiva ha aumentado de \$550 mensuales en 2018 a \$1 350 en 2021, mientras que las pensiones garantizadas por la LSS y la LISSSTE ascienden a \$4 345 y \$5 127 mensuales, respectivamente. La gráfica 3.1 compara los montos de las pensiones con los montos de las líneas de pobreza y pobreza extrema de 2021, calculadas en \$3 843 y \$1 850 mensuales, respectivamente.

Gráfica 3.1. Montos de pensión no contributiva y pensiones mínimas contributivas y líneas de pobreza y pobreza extrema, 2021



Fuente: SB, 2021; IMSS, 2021; ISSSTE, 2021 y Coneval, 2021.

A pesar del incremento de la pensión no contributiva, su monto aún no alcanza la línea de pobreza extrema, mientras que las pensiones contributivas son considerablemente más generosas, rebasando ambas líneas de pobreza, con una mayor generosidad en los esquemas de servidores públicos. Dada la limitada cobertura de los programas contributivos, muchos adultos mayores en el país se encontrarían en situación de pobreza aun recibiendo una pensión no contributiva. El impacto limitado de la expansión de las pensiones no contributivas se refleja en el porcentaje de la población adulta mayor que debe continuar dependiendo del mercado laboral para mantener niveles de ingresos que les permitan subsistir. La tasa de participación económica de la población de 60 o más años casi no ha variado en el presente siglo, al ubicarse en 32% en 2021, comparada con 34% en 2018 antes del inicio de la actual administración y 35% en 2006 cuando se crearon las pensiones no contributivas (INEGI, 2021b).

(c) Equidad

Los esquemas públicos de pensiones se encuentran estratificados por la categoría ocupacional de los potenciales beneficiarios. Menores niveles de protección se ofrecen a adultos mayores que no se incorporaron al mercado laboral formal el tiempo necesario para ser elegibles a una pensión de seguro social, ya sea porque predominantemente se desempeñaron en la economía informal o porque simplemente decidieron no ser económicamente activos. Estos grupos excluidos del sector formal de la economía (Lindvall y Rueda, 2014) constituyen la población objetivo de las reformas de política social iniciadas a principios de siglo, y cuya lógica ha reproducido el gobierno actual. A pesar de la expansión de la protección social hacia estos grupos, las desigualdades persisten, y como se observa en la gráfica 3.1 los niveles de protección ofrecidos a los trabajadores formales continúan siendo considerablemente mayores.

No obstante, se debe advertir que los trabajadores formales y sus empleadores pagan contribuciones adicionales para financiar las prestaciones que reciben de los programas de seguro social. Por ello, cualquier comparación de los niveles de prestaciones ofrecidos por el Estado a personas vinculadas al sector formal de la economía y aquellas que no lo están, de-

bería descontar el monto de las contribuciones de los segundos (Velázquez Leyer, 2019).

Conclusiones

Este capítulo revisó las arquitecturas de pensiones de retiro y vejez y salud y sus efectos en cobertura, generosidad y equidad, a fin de estimar los avances hacia el universalismo registrados durante la presente administración. Se observan mejores resultados en el área de pensiones, en donde las pensiones no contributivas han contribuido a extender la protección del Estado a la mayoría de los adultos mayores del país, mientras que en el área de salud, una reforma con pretendido diseño universalista ha empeorado la cobertura que se ofrecía bajo el anterior programa de seguro voluntario. Sin embargo, en ambas áreas persisten las desigualdades generadas por la reproducción de un modelo de provisión social fragmentado que ofrece niveles de protección diferenciados entre personas insertadas en los sectores formal e informal de la economía, con servicios y transferencias considerablemente menos generosos para estos últimos.

Cabe comentar los enormes retos que la pandemia por COVID-19 presentó para la protección social que ofrece el Estado en México. En el campo de la salud, la pandemia reveló las deficiencias en los procesos de formulación e implementación del Insabi y creó un vacío en la provisión de servicios de salud que agravó el impacto en la población con resultados catastróficos (Velázquez Leyer, 2022). En el campo de las pensiones de vejez, el gobierno ofreció adelantos como medidas para proteger a los hogares. El problema es que los adelantos en los pagos de pensiones sólo llegaron a hogares en donde habitaban adultos mayores, y aún para esos hogares que los recibieron no representaron beneficios adicionales que permitieran ofrecer una protección efectiva ante la gravedad de las crisis. Peor aún, fuera de los adelantos de pensiones, la acción del gobierno federal para proteger a los hogares de los efectos económicos y sociales de la pandemia fue prácticamente nula (Yaschine, 2021; Velázquez Leyer, 2021).

La política social mexicana también enfrenta el reto de su sustentabilidad en un contexto en el cual los recursos para financiar programas de

asistencia social son limitados. El aumento de impuestos generales, ya sean directos o indirectos, para financiar la expansión de transferencias y servicios sociales fuera de los programas de seguro social, presenta el riesgo de ahogar el sector formal de la economía, como se ha podido observar en algunos países sudamericanos (WB, 2021). Alternativamente, la vía más conveniente, pero también la más ardua, es introducir reformas para ampliar la formalización de la economía. Cualquier gobierno mexicano debe priorizar esa vía a fin de dar pasos sólidos hacia la construcción de una política social auténticamente universal.

Bibliografía

- Azuara, O., Bosch, M., García-Huitron, M., Kaplan, D. y Silva, M.T. 2019. Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo. Nota Técnica IDB-TN-1651. Banco Interamericano de Desarrollo
- Béland, D. 2010. *What is Social Policy?*, Cambridge, Polity Press.
- Bernales-Baksai P. and Velázquez Leyer, R. (2022) 'In Search of the "Authentic" Universalism in Latin American Healthcare: A Comparison of Policy Architectures and Outputs in Chile and Mexico'. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 24:4, 385-405.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (5 de agosto de 2021). Nota técnica sobre la carencia por acceso a los servicios de salud, 2018-2020. *Coneval*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_sobre_la_carencia_por_acceso_a_los_servicios_de_salud_2018_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Módulo de indicadores de los programas y acciones de desarrollo social. Consultado el 16 de noviembre de 2021 en: <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/DetalleIndicador.aspx?pldIndicador=20008751&pNivel=3&nMatriz=Programa%20IMSS-Bienestar&ciclo=2020&siglas=IMSS>
- Esping-Andresen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, UK, Polity Press.
- Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018-19. (s.f.). Instituto Nacional de Salud pública, Secretaría de Salud, Gobierno de México. https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/doctos/informes/ensanut_2018_presentacion_resultados.pdf [29/10/2021].
- Encuesta Nacional de Salud y Nutrición-Continua 2020 sobre COVID-19. Resultados nacionales. <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanutcontinua2020/doctos/informes/ensanutCovid19ResultadosNacionales.pdf> [29/10/2021].

- IMSS. 2020. Memoria Estadística. Instituto Mexicano del Seguro Social.
- IMSS. 1997. Ley del Seguro Social. Instituto Mexicano del Seguro Social.
- INEGI. 2020. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares ENIGH 2020. INEGI.
- 2021a. Censo de Población y Vivienda, Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
- INEGI. 2021b. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
- Insabi. 2020. Instituto de Salud para el Bienestar. *Insabi*. Secretaría de Salud, Gobierno de México. <https://www.gob.mx/insabi/articulos/instituto-de-salud-para-el-bien-estar-230778>
- Insabi. 2021. 1er Informe Anual de Actividades. Gobierno de México. Secretaría de Salud. Instituto de Salud para el Bienestar.
- ISSSTE. 2007. Ley del Instituto de Servicios y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado.
- Lindvall, J. and Rueda, D. 2014. 'The insider-outsider dilemma', *British Journal of Political Science*, 44:2, 460-75.
- Llanos, A., & Méndez, J. 2021. Interrupción de los servicios de salud por COVID-19: Implicaciones en el gasto de bolsillo. CIEP.
- Martínez Aviña, J. T. 2020. Una propuesta para reformar el sistema de pensiones en México. Cuadernos de Políticas para el Bienestar 4. Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Clss).
- Martínez Franzoni, J. & Sánchez-Ancochea, D. 2016. *The Quest for Universal Social Policy in the South*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez Franzoni, J. & Sánchez-Ancochea, D. 2018. 'Undoing segmentation? Latin American health care policy during the economic boom'. *Social Policy and Administration*, 52:6, 1181-1200.
- Méndez, J. 2020. Financiamiento del sistema de salud: antes, durante y después de COVID-19. CIEP. <https://ciep.mx/financiamiento-del-sistema-de-salud-antes-durante-y-despues-de-covid-19/>
- Organización Panamericana de la Salud. (2018). *Espacio fiscal para la salud en América Latina y el Caribe*. Disponible en http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/34947/9789275320006_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Petróleos Mexicanos. 2017. Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos.
- Presidencia. 2021. 3 Informe de Gobierno 2020-2021. Presidencia de la República.
- Seguro Popular. (s.f.). Informe de resultados del spss enero-diciembre 2018. Gobierno de México. <http://www.transparencia.seguro-popular.gob.mx/index.php/planes-programas-e-informes/22-planos-programas-e-informes/39-informes-de-labores-de-la-cnpss>
- Secretaría del Bienestar. (SB) 2021. Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2021. Secretaría de Bienestar.
- Tetelboin, C. 2020. Propuestas, avances y pandemia en la transformación del sistema de salud en México. *Boletín COVID-19 Salud Pública facmed-unam*. 1(12). <http://dsp>.

facmed.unam.mx/wp-content/uploads/2013/12/COVID-19-No.12-03-Propuestas-avances-y-pandemia.pdf

Velázquez Leyer, R. 2022. 'Las causas del reciente deterioro de los servicios públicos de salud'. *IBERO. Revista de la Universidad Iberoamericana*, XIII:78, 30-35.

Velázquez Leyer, R. 2021. *Mexico's Social Policy Response to COVID-19: A Path of Minimal Action*. CRC 1342 COVID-19 Social Policy Response Series, 5 Bremen: CRC 1342.

Velázquez Leyer, R. 2019. 'Aiming to keep poor Mexican families on the breadline (but no higher): the effects of minimum wage, tax and social policy between 1994 and 2012', *Social Policy and Administration*, 56:5, 743-60.

Willmore, L. 2014. 'Towards universal pension coverage in Mexico'. Pension Watch, Briefing No. 13. HelpAge International.

Yaschine, I. (2021) "Cobertura de programas sociales federales en tiempos de COVID-19", en R. Cordera y E. Provencio (coords.) *Coordenadas para el debate del desarrollo*. México: PUED-UNAM, 178-187.

4. Vino viejo en odres (no tan) nuevos: la política social de la 4T y bienestar subjetivo

CARLOS ALBERTO ARELLANO-ESPARZA*

Resumen

El bienestar subjetivo es un componente fundamental de la experiencia vivencial del ser humano. A través de éste se puede captar el gozo o sufrimiento de los individuos y cómo éstos se ven influenciados por distintos factores tanto de índole individual como de índole societal. La política social tiene el poder de contribuir a enriquecer la experiencia vivencial de los individuos a través de los múltiples instrumentos que la componen. La administración política actual ha construido una narrativa en la que destaca el quiebre con los regímenes anteriores, haciendo hincapié en la forma de estructurar la política social y en la consecuente felicidad de los mexicanos. Este artículo explora esa hipótesis de causalidad sugerida entre la nueva política social en México y algunos de los determinantes fundamentales del bienestar subjetivo a través del escrutinio de la estructuración de los programas insignia de la nueva administración y sus efectos potenciales. Se advierte que no hay elementos programáticos o presupuestales que validen el referido quiebre en la política social y que la política social y el bienestar subjetivo son fenómenos que corren por rutas paralelas y hasta cierto punto independientes.

Palabras clave: *Bienestar subjetivo, política social, 4T.*

* Doctor en Política Pública. Profesor investigador, Unidad Académica de Desarrollo y Gestión Pública, Universidad Autónoma de Zacatecas, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9293-6620>

Introducción

Actualmente México vive un periodo cargado de tensiones y paradojas. Estas van desde la excitación colectiva que supuso la elección presidencial en 2018 hasta las experiencias vivenciales cotidianas de muchos mexicanos caracterizadas por un entorno económico incierto, con altos niveles de desigualdad social, pobreza y niveles de inseguridad jamás vistos en la historia moderna del país. Lo anterior contrasta con un hecho concreto: cuando se les pregunta a los mexicanos cuán felices son o cuán satisfechos están con su vida, las respuestas promedio reflejan una satisfacción con la vida o una felicidad casi sin parangón en el planeta.

Una de las premisas básicas de la actual administración federal es la de dar un golpe de timón a la vida pública del país modificando el régimen político y, consecuentemente, la política pública, específicamente en el ámbito social. Según la narrativa oficial, ésta se convertiría en la piedra de toque del bienestar de los mexicanos. ¿Cómo se construye esta noción de una nueva política social? ¿Existe un quiebre con la política social de regímenes anteriores? ¿Qué relación puede tener el tema de la política social con la felicidad o el bienestar subjetivo de los mexicanos?

Este trabajo intenta abordar estas cuestiones haciendo una exploración del tema del bienestar subjetivo y la nueva política social. Para lo anterior este documento se divide en cuatro secciones. En la primera se abordan conceptos subyacentes al tema del bienestar subjetivo y su estado en el país. En la segunda se hace una revisión de los supuestos realizados por el gobierno federal para construir su narrativa de la reconstrucción de la política social. La tercera sección realiza un escrutinio sobre la ejecución de la nueva política social. La cuarta sección explora las posibles relaciones entre ambos temas. El documento concluye haciendo una interpretación general de lo revisado en las secciones anteriores.

Felicidad y satisfacción con la vida

Poca duda cabe de que la vasta mayoría de los seres humanos deseamos experimentar eso que denominamos felicidad. Esa experiencia vivencial tan variada puede tener múltiples asociaciones y factores determinantes: desde experiencias sensoriales hasta experiencias de inmersión total en actividades creativas, pasando por el disfrute de logros relevantes para cada individuo (Rojas, 2020).

En una acepción genérica, el tema del bienestar se asocia mayormente a los medios materiales o ingresos y a la satisfacción de necesidades humanas, categorías asociadas al denominado bienestar objetivo. Los avances en la comprensión del bienestar han ampliado e integrado áreas de la experiencia humana que se reconocen también como parte integral del mismo; entre éstas se encuentra el denominado bienestar subjetivo, mismo que aborda las valoraciones subjetivas que hacen los individuos al respecto de su vida y manifestado directamente por ellos mismos, en contraposición a la idea del bienestar convencional o asociado a medios materiales, mismo que se basa en definiciones hechas por expertos para valorar la condición de las personas (Veenhoven, 2007).¹

El bienestar subjetivo puede evidenciar dos cosas: (a) una valoración de corto plazo que hace el individuo y que depende de su estado de ánimo; esta valoración está asociada a la noción de *felicidad*, y (b) una valoración más estable y a largo plazo y que depende más de un componente cognitivo; esta valoración está relacionada con la *satisfacción con la vida* (Argyle, 2013; Deci y Ryan, 2008; Diener, 1994; Helliwell y Putnam, 2004; Ryan y Deci, 2001). Lo anterior permite distinguir cómo las personas valoran las experiencias que viven: por un lado, la interpretación de la frecuencia e intensidad de los sentimientos que hacen la vida agradable o desagradable; por el otro, lo que éstas piensan sobre sus vidas (Van Hoorn, 2008). Dependiendo del momento, la posición y el propósito del individuo, éste puede valorar más su estado emocional actual con respecto a su visión o valoración general de la vida o a la inversa.

¹ Una aproximación más detallada de los enfoques de bienestar objetivo y subjetivo se puede consultar en Arellano-Esparza y Boltvinik (2020).

La investigación sobre estas vertientes del bienestar subjetivo ha arrojado luz sobre la comprensión de una serie de factores determinantes que inciden directamente en cómo los individuos experimentan su vida, cuán felices o miserables se sienten. Sabemos que ciertas variables están alta y positivamente correlacionadas con la felicidad y la satisfacción con la vida, tales como signos visibles del individuo (sonrisas, miradas), expresiones verbales de emociones positivas; temas relacionados con la salud; la felicidad de aquellos cercanos a nosotros; sociabilidad y extraversión; mayores ingresos (particularmente en un grupo de referencia) y cambios positivos de circunstancias recientes (aumento de ingresos, matrimonio) (Bartolini *et al.*, 2009, 2017; Bruni, 2010; Diener y Suh, 1999; Frey y Stutzer, 2002; Helliwell, 2012; Kahneman y Krueger, 2006; Layard, 2011; Myers, 1999; Sachs, 2015). Sabemos también que los factores que más afectan negativamente el bienestar subjetivo son, entre otros, el desempleo (los impactos no pecuniarios exceden los pecuniarios), externalidades en forma de choques que tienen efectos concurrentes en los ingresos y la satisfacción con la vida, eventos del curso de vida como nacimientos, divorcios, duelo, y discapacidades graves (Becchetti y Castriota, 2007; Lucas *et al.*, 2004; Tay y Kuykendall, 2013; L. Winkelmann y Winkelmann, 1998; Winkelmann, 2009).

Respecto del bienestar derivado de la disponibilidad del ingreso, éste presenta un comportamiento variado: si bien existe evidencia de una correlación positiva entre ingresos más altos y más altos niveles de felicidad reportada en un momento dado en el tiempo, esa correlación disminuye en el largo plazo, de acuerdo a estudios transversales y longitudinales (Easterlin y Angelescu, 2005).² Esa misma correlación positiva entre ingresos más altos y una felicidad reportada más alta es más fuerte en países menos desarrollados, mientras que en los países desarrollados es más débil (Blanchflower, 2009; Howell y Howell, 2008).

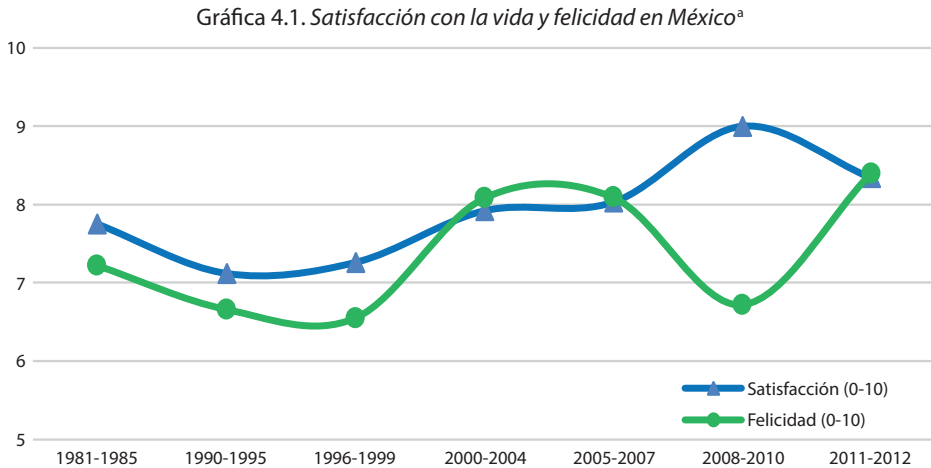
Lo anterior explicaría —al menos parcialmente— por qué a pesar del continuo crecimiento económico la felicidad reportada se mantiene más o menos igual en los países ricos durante los últimos 60 años (Easterlin, 2005; Layard, 2011). La satisfacción con la vida muestra más o menos el mismo patrón en la mayoría de las países, ya que ésta no ha mejorado significati-

² A esto se le conoce como la Paradoja de Easterlin (1974).

vamente desde 1975 (Kubiszewski *et al.*, 2013). Asimismo, hay evidencia de que en algunos lugares la satisfacción con la vida no sólo no mejoró con el crecimiento económico, sino que disminuyó; tal es el caso de algunas de las economías en crecimiento más grandes del mundo, China e India (Bartolini y Sarracino, 2014; Sarracino y Bartolini, 2015).

En suma, por encima de determinado nivel de ingreso, el bienestar de los individuos está determinado por otros factores: la satisfacción de la vida es más sensible al estatus socioeconómico, mientras que el bienestar emocional o la felicidad es más sensible a la presencia/ausencia de emociones positivas y negativas (Kahneman y Deaton, 2010).

De acuerdo a lo anterior, ¿cuál es el estado del bienestar subjetivo en México? Las mediciones de la felicidad y satisfacción con la vida tradicionalmente han presentado un panorama muy saludable.³ Como se puede ver en la gráfica 4.1, entre 1980 y 2012 la satisfacción con la vida fluctúa entre los 7.1 y 9 puntos; la felicidad también tiene un rango de variación de dos puntos entre su mínimo, 6.4 y su máximo 8.4 (WVS, 2015).



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD (2016) y WVS (2015).

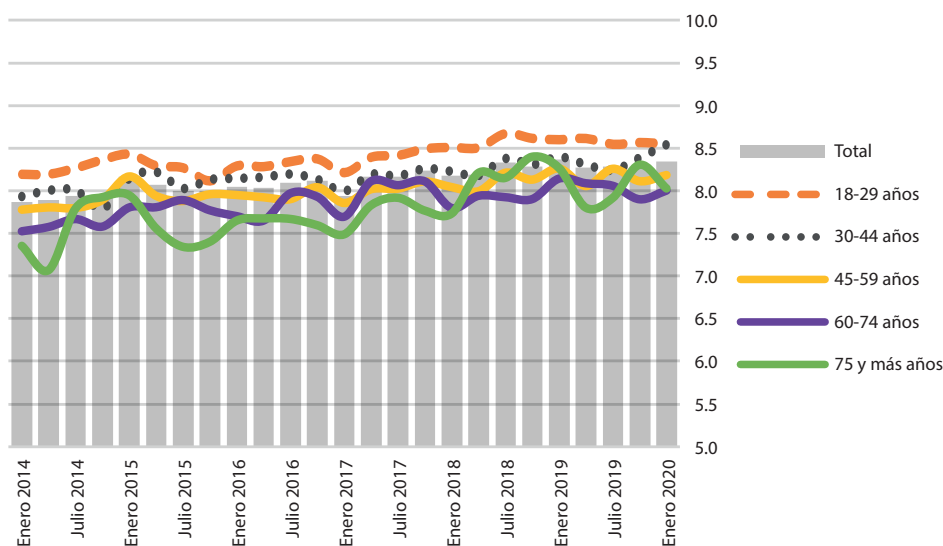
^a A efecto de poder apreciar las variaciones, el eje vertical de la gráfica representa únicamente la mitad de la escala.

³ Típicamente las escalas usadas para el registro de estos fenómenos va del 0 al 10. Por lo general se responde a las preguntas “¿qué tan feliz es hoy en día?” para el caso de la felicidad, y “¿qué tan satisfecho se encuentra con su vida actualmente?” para la satisfacción con la vida.

Actualmente, algunas mediciones colocan a México como el primer lugar en el mundo en ambos rubros en la última década con 8.3 puntos (Veenhoven, 2020), por encima de naciones como Dinamarca, Finlandia o Suiza, y muy distantes de los países con los menores registros (con hasta 5 puntos de diferencia).

En México, la medición del bienestar subjetivo se comenzó a llevar a cabo hace relativamente poco a través de la encuesta de Bienestar Autorreportado (BIARE) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Aun cuando este instrumento registra componentes de estados anímicos, no recoge la respuesta sobre la felicidad, con lo que nos enfocaremos en los aspectos relacionados con la satisfacción con la vida y distintos dominios de la misma. Como se observa en la Gráfica 4.2, el comportamiento promedio de satisfacción con la vida se apeg a lo referido: el promedio general es alto (columnas), oscilando entre los 7.9 puntos en 2014 y alcanzando el máximo de 8.3 en 2020.⁴

Gráfica 4.2. Satisfacción con la vida en México por grupos de edad^a



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2021).

^a El eje vertical de la gráfica representa únicamente la mitad de la escala.

⁴ Para evitar algún efecto inducido por la pandemia por Covid-19, limitamos el uso de los datos hasta antes de la ocurrencia de la misma.

En cuanto a los grupos de edad, quienes reportan mayor satisfacción son aquellos menores a 29 años, mientras que quienes reportan menor satisfacción son aquellos por encima de los 45 años, mismo fenómeno que se hace más marcado conforme el grupo de edad es mayor, hasta llegar a aquellos mayores a 75, el grupo con valores más bajos.

Las valoraciones que hacen los mexicanos de su satisfacción con distintos aspectos de la vida también son, en general, altas. La medición correspondiente a enero del 2020 refleja un comportamiento constante: todos aquellos componentes relacionados con la evaluación de aspectos individuales (nivel de vida, estado de salud, logros, relaciones personales, perspectivas a futuro y ocupación) tienen un puntaje promedio de satisfacción por encima de 8, como se aprecia en la tabla 4.1. El único aspecto por debajo de esa cifra es el relacionado con el tiempo libre.

Tabla 4.1. *Satisfacción con dominios específicos*

	Nivel de vida	Estado de salud	Logros en la vida	Relaciones personales	Perspectivas a futuro	Tiempo libre	Seguridad ciudadana	Actividad u ocupación	Vivienda	Vecindario	Ciudad	País
Total	8.2	8.4	8.5	8.8	8.3	7.7	5.2	8.6	8.6	7.9	7.3	6.9
Hombres	8.3	8.5	8.5	8.7	8.4	7.7	5.4	8.6	8.6	7.9	7.4	7.0
Mujeres	8.2	8.4	8.5	8.8	8.3	7.8	5.1	8.7	8.6	7.9	7.2	6.8

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2021).

Más allá de los aspectos relacionados con la experiencia individual y que podríamos asociar más con cuestiones societales en las que se enmarca la experiencia de vida de los individuos, la satisfacción es menor, pasando por la valoración de las ciudades y del país, la cual es aún más baja. El aspecto con el que los mexicanos están menos satisfechos es el relacionado con la seguridad, lo que hasta cierto punto tiene una lógica inatacable dadas las circunstancias.

Al examinar las distintas correlaciones con los distintos aspectos referidos, no sorprende que en todos los casos haya una correlación positiva significativa al ser estos componentes específicos de la satisfacción general,⁵ aunque dependiendo del ámbito ésta sea mayor o menor (véase la tabla 4.2).

⁵ La satisfacción con la vida es un agregado de la satisfacción en los distintos dominios (Cummins, 1996; Rampichini y Schifini d'Andrea, 1998; Sirgy *et al.*, 1995).

Tabla 4.2. *Correlaciones satisfacción con la vida y dominios*

	Nivel de vida	Estado de salud	Logros en la vida	Relaciones personales	Perspectivas a futuro	Tiempo libre	Seguridad ciudadana	Actividad u ocupación	Vivienda	Vecindario	Ciudad	País
1. ¿Podría decirme en una escala de 0 a 10 qué tan satisfecho se encuentra actualmente con su vida?	.488 ^a	.413 ^a	.436 ^a	.367 ^a	.439 ^a	.271 ^a	.193 ^a	.384 ^a	.360 ^a	.201 ^a	.223 ^a	.235 ^a
Sig. (2-tailed)	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000
N	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004

^a Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2021).

Como es lógico, prácticamente todos los aspectos en los que existe mayor satisfacción tienen una correlación más alta. Como ya se observó arriba, éstas tienden a estar íntimamente ligadas con la percepción de la experiencia de vida en el ámbito individual: nivel de vida, perspectivas a futuro, logros en la vida, salud, actividad y relaciones personales. Las correlaciones más bajas, por otro lado, le corresponden a la satisfacción con los ámbitos más distantes al individuo: la seguridad, el vecindario, la ciudad y el país.

El bienestar en la Cuarta Transformación (4T): edificio conceptual

En 2018 México completó un ciclo de alternancias políticas en la presidencia de la República con la llegada de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). La elección representó un hito en la era democrática del país: nunca se había elegido un presidente con un margen tan apabullante sobre sus contrincantes. Este hecho sintetiza un par de cuestiones: (a) el hartazgo del electorado con una clase política ajena a sus intereses, y (b) la subsecuente decantación y el otorgamiento de legitimidad política amplia a quien enarboló desde la oposición, y por muchos años una agenda de cambio crítica al *statu quo* y orientada hacia la construcción de un nuevo régimen político, pero fundamentalmente social. AMLO denominó este movimiento de transformación

sustantiva de la vida política y social en México como la Cuarta Transformación (4T), en alusión a otros movimientos transformativos en la vida del país.

Esta intención se recoge en los documentos normativos de la actual administración, por no referir el largo listado de enunciados hechos en la campaña política o consignados en la obra literaria de AMLO. El Plan Nacional de Desarrollo (SHCP, 2019) esboza en al menos tres ocasiones la *generación de bienestar para el pueblo* como su gran objetivo. Se abandona el concepto de *desarrollo social* como el eje de la política social y se sustituye por el *bienestar*. En el mismo documento se hace referencia explícita a un enfoque garante de derechos con una particularidad: el énfasis en la atención prioritaria hacia la clase más desposeída bajo el eslogan “primero los pobres”.⁶ Esta intencionalidad se formaliza en la creación de distintos programas e instituciones con la apostilla *bienestar* como sello distintivo.

Los programas federales del ramo de desarrollo social también se reconfiguran con la eliminación de algunos programas y la creación de otros. La principal característica es la primacía de entrega de apoyos en efectivo sobre la prestación de servicios. La estructura de la administración federal experimenta algunos cambios: la ahora extinta Secretaría de Desarrollo Social pasa a ser la Secretaría del Bienestar. Con el afán de centralizar las acciones de gobierno se crea la figura de Delegaciones de Programas para el Desarrollo, una figura de coordinación/operación/supervisión de los distintos programas operando en las entidades federativas. Se crea además el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (Insabi), que sustituye en los hechos al ahora extinto Seguro Popular.

Se argumentó que, a través de la eliminación de ciertos programas del rubro social y la creación de otros, a la par de incrementos en el presupuesto correspondiente, se reorientaría el alcance de la política social. El argumento subyacente se sustentaba en dos pilares: (a) diseño ineficiente de programas, (b) operación deficiente ligada a corruptelas. Esta agenda de cambios se apuntala (de manera retroactiva) con la modificación del artículo 4º de la Constitución para incluir algunos de los cambios referidos, a saber: atención a la salud para no beneficiarios de la seguridad

⁶ Esbozada reiteradamente por AMLO durante su campaña política.

social, así como programas creados en este sexenio con el otorgamiento de becas a estudiantes del sistema público, pensión a adultos mayores y a personas con alguna discapacidad permanente.

En la narrativa construida por el régimen actual se han esbozado de forma regular dos cuestiones clave: (a) el Estado como garante del bienestar del pueblo, y (b) la sugerencia de una idea del bienestar caracterizado por valores morales y espirituales, incluso en franca oposición a cuestiones materiales. Estos dos elementos son referidos constantemente por su artífice principal, AMLO, como voces afines al régimen en los medios de comunicación. El colofón de lo anterior es la reiterada manifestación del titular del ejecutivo de reemplazar la utilización del producto interno bruto (PIB) como medida del desarrollo del país, apuntando a la utilización de alguna métrica que capte, como él mismo señala, *la felicidad del pueblo*.

¿La nueva política social en México?

Mucho se ha escrito en torno a la caracterización de la política social en función de los rasgos principales en los últimos 30 años y su ineficiencia relativa: se puede decir que ésta tiene una naturaleza dual, por un lado un sistema dependiente de la seguridad social (asociado al trabajo formal) y por el otro, una red de protección minimalista estructurada en una miríada de instrumentos focalizados y transitorios con muy bajo nivel de coordinación para la atención de aquellos fuera de la seguridad social, en su abrumadora mayoría, un sistema de atención para los pobres. La política social tiene un rol residual dentro de un sistema de atención dual, segmentado y estratificado (Arzate, 2010; Barba, 2004; Ordoñez, 2009, 2011; Valencia *et al.*, 2012).

A pesar de la narrativa oficial, esa lógica sigue vigente: el número de programas y acciones catalogados como desarrollo social se ha mantenido estable en los últimos 5 años. Entre 2018 y 2019, cuando la actual administración federal reorganizó los programas y acciones de desarrollo social y su presupuesto, lo más notorio fue la disminución drástica en el número de programas sujetos a reglas de operación (ROP) (-21%) con un recorte presupuestal asociado de -9%. Lo más sorprendente es el aumento, aún más

radical, en los programas de subsidios no sujetos a ROP (38%), con un aumento en el presupuesto correspondiente de 77% (véase la tabla 4.3).

Tabla 4.3. *Programas y acciones de desarrollo social por modalidad presupuestaria*

Año	Número de programas	Acciones B ^a	Monto B (mmdp)	Acciones E ^a	Monto E (mmdp)	Programas S ^b	Monto S (mmdp)	Programas U ^b	Monto U (mmdp)
2008	246	3	2 241.19	104	233 252.48	104	183 191.30	35	68 894.11
2009	272	4	3 898.58	88	250 517.50	105	219 295.47	75	113 876.52
2010	273	4	3 961.47	83	258 487.18	107	240 649.07	79	122 985.92
2011	273	4	4 301.50	90	304 776.15	101	253 377.49	78	142 046.69
2012	278	4	4 364.73	85	329 011.06	97	250 327.18	92	163 088.23
2013	264	4	4 284.47	84	366 131.48	95	269 520.37	81	175 149.87
2014	233	3	5 318.41	80	375 969.22	91	335 752.93	59	193 071.23
2015	235	3	5 299.60	80	394 022.42	92	346 073.91	60	203 880.31
2016	154	3	4 331.20	54	414 744.43	67	343 320.15	30	190 952.23
2017	154	3	3 517.63	59	425 049.49	66	279 947.46	26	166 962.65
2018	155	3	4 593.04	59	448 207.14	67	289 430.26	26	168 052.87
2019	150	3	4 104.67	58	468 398.99	53	263 003.28	36	297 002.68
2020	149	3	5 147.75	61	502 677.60	50	234 247.52	35	321 146.68

^a Acciones: modalidad E (Prestación de Servicios Públicos); B (Provisión de Bienes Públicos)

^b Programas: modalidad S (Reglas de Operación); U (Otros programas de subsidios)

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2020b).

Los nuevos programas de la actual administración catalogados como los más importantes tanto en el discurso como presupuestalmente, sin excepción, arrancaron sin ROP.⁷ Si bien algunos de los programas eliminados en esta administración no eran perfectos, su operación estaba avalada y validada por distintas evaluaciones. El hecho de que éstos en principio contarán con ROP acotaba mucho la problemática añeja de manejo opaco y discrecional de los programas sociales. Privilegiar la operación de programas sin este requerimiento operativo es un retroceso importante.

La eliminación de algunos de los programas bajo los supuestos arriba referidos⁸ se reflejó en su reemplazo por algún sucedáneo; otros cambiaron

⁷ Insabi, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Programa de Microcréditos para el Bienestar, Producción para el Bienestar, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, Jóvenes Escribiendo el Futuro, y La Escuela es Nuestra.

⁸ Notoriamente los dos buques insignia de administraciones anteriores: (Prospera —antiguamente Oportunidades— y el Seguro Popular).

su lógica u operación; otros más ampliaron su presupuesto y universo de beneficiarios. Si bien esto se hizo según lo esbozado por la administración federal para enfocarse en algunas de las áreas que tocan estos programas y que coinciden con una realidad lacerante, la instrumentación de los mismos ha distado mucho de atajar los problemas que se suponía eran su razón de ser. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) evaluó el diseño y operación de algunos de los programas prioritarios de la administración federal. Los resultados de ese ejercicio,⁹ aunque con matices específicos para cada uno, apuntan en la dirección de un diseño deficiente que entre otras cosas incluyen la falta de definición clara del problema, ausencia de identificación de población objetivo, falta de lineamientos para la operación y ausencia de mecanismos de evaluación. Lo que refleja esta situación es que, en rigor, no existe una liga clara, funcional y práctica entre diagnósticos, objetivos y medios para el logro de objetivos.

Este ejercicio de reinversión de la política social no obedeció a un proceso de diagnóstico y planeación que fuese consecuente con los señalamientos hechos a propósito de su misma ineficiencia. Esto se ha evidenciado a través de un análisis de similitud existente entre los componentes de distintos programas y acciones, en el cual se identificó que 46 de éstos tienen una similitud igual o mayor a 98% (Coneval, 2020a). Que los programas insignia de esta administración hayan partido de un método de identificación/afiliación (Censo del Bienestar) que ha sido reiteradamente señalado por su opacidad y deficiencias técnica y metodológica, además de que los padrones de beneficiarios son poco transparentes, redundando en el hecho de la poca certeza en la consecución de objetivos (entrega de recursos, prestación de servicios) y el alcance y cobertura efectiva de los mismos. El hecho referido de la ausencia de ROP sintetiza en buena medida las fallas de origen: sin reglas, no hay información clara, no se sabe el número de beneficiarios, y no se pueden hacer salvo estimaciones tanto de eficiencia como de impacto.

Por otro lado, el primer presupuesto confeccionado por esta administración federal (2019) correspondiente al rubro arriba referido tuvo un incremento de 13% con respecto al año anterior (véase la tabla 4.4).

⁹ El detalle de cada una de estas evaluaciones se puede consultar en el sitio web del Coneval.

Tabla 4.4. *Presupuesto asociado a programas y acciones de desarrollo social*

Año	Presupuesto aprobado (mmdp)	Cambio porcentual anual presupuesto	% presupuesto programas/ gasto desarrollo social	% presupuesto programas/ PIB nominal
2008	487 579.09	—	31%	3.90%
2009	587 588.07	21%	39%	4.80%
2010	626 083.64	7%	39%	4.70%
2011	704 501.82	13%	42%	4.80%
2012	746 791.20	6%	42%	4.70%
2013	815 086.19	9%	43%	5.00%
2014	910 111.79	12%	44%	5.20%
2015	949 276.24	4%	42%	5.10%
2016	953 348.01	0%	43%	4.70%
2017	875 477.23	-8%	39%	4.00%
2018	910 283.31	4%	38%	3.90%
2019	1 032 509.61	13%	31%	4.22%
2020	1 063 219.56	3%	38%	4.54%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2020) y SHCP (2020).

Esa reconfiguración presupuestal como programática podían hacer suponer que se encaminaba hacia una gran agenda de cambio en la política social en línea con la narrativa planteada. Sin embargo, cuando se hace un escrutinio más profundo ese supuesto golpe de timón es difícil de sostener. Aunque efectivamente el presupuesto nominal ligado a programas es en efecto mayor, otras administraciones han tenido un mayor presupuesto asociado a programas desde dos perspectivas distintas: (a) como proporción del gasto programable de desarrollo social, y (b) como proporción del PIB nominal, tal como se puede ver en la tabla 4.4. En ambos casos, los presupuestos de esta administración son proporcionalmente menores a los presupuestos de algunos años de administraciones anteriores.

La actual administración ha hecho hincapié en dos grupos de edad: jóvenes (18 a 29 años) a través de programas de becas (Media Superior Benito Juárez) y capacitación (Jóvenes Construyendo el Futuro y Jóvenes Escribiendo el Futuro), discapacidad (Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente), además de adultos mayores (Bienestar de las Personas Adultas Mayores). A grandes rasgos, estos cinco programas representan prácticamente 20% del total del presupuesto de programas y acciones de desarrollo social para 2020. Aun cuando la información respecto del núme-

ro de beneficiarios es escasa y/o ambigua, una estimación hecha a partir de la Cuenta Pública 2019, así como los objetivos establecidos en los documentos normativos, ubica a la mayoría de beneficiarios de este tipo de programas precisamente en estos grupos de edad (10.2 millones).

Para aquellos entre los 30 y los 65 años de edad, la mayoría de los programas están relacionados con la esfera laboral, sea a través del otorgamiento de un subsidio como contraprestación a la realización de un trabajo (Sembrando Vida), a través del otorgamiento de créditos (Microcréditos para el Bienestar), a través de la adquisición y acopio de producción del campo (Precios de Garantía), o a través del impulso de la producción de granos (Producción para el Bienestar). El número estimado de beneficiarios es menor al del otro grupo (alrededor de 4.6 millones) y comprende 5% del presupuesto referido.

Que esta administración haya erigido como el pilar de su agenda de cambio una serie de programas evidencia hasta cierto punto la limitación conceptual/pragmática de su enfoque: se sabe que los programas asociados al desarrollo social en México tienden a tener un alcance compensatorio más que transformativo. A esta instrumentación basada en programas le subyacen una serie de problemas añejos: focalización e identificación de beneficiarios deficiente, segmentación entre bolsones de la población, prestación inconsistente de beneficios (independientemente de la modalidad), discrecionalidad y establecimiento de condicionalidades, generación de efectos no deseados, otorgamiento del bien o servicio de forma discrecional o arbitraria, dificultades de seguimiento/evaluación, así como la relación problemática al respecto de la progresividad de los mismos. El hecho de que estén sujetos a este tipo de criterios le despojan de cualquier noción asociada a un enfoque de derechos.

¿Cómo se entrelazan el tema de la satisfacción con la vida y la nueva política social en México?

Como se vio arriba, los mexicanos consistentemente evalúan de manera positiva su experiencia de vida, incluso a contrapelo de las no pocas calamidades de una u otra índole que azotan al país.

Tentativamente podría argumentarse que los mexicanos valoran su satisfacción personal independientemente de las circunstancias. Esta hipótesis amerita algunos matices. Por un lado, el hecho de que el mexicano y su experiencia de vida estén tan fuertemente apalancadas en su esfera individual y cercana de alguna forma está en cierta sintonía con los postulados de la psicología positiva acerca del bienestar como una combinación de sentirse bien y, al mismo tiempo, albergar expectativas de futuro, tener un sentido en la vida, buenas relaciones personales y valoración de actividades y logros presentes (Seligman, 2011).

Por el otro, está el dato concreto de que un aspecto de satisfacción registra valores muy inferiores al resto: la seguridad. De forma similar, aunque no con valores de satisfacción tan bajos, están la ciudad y el país. Se puede decir entonces que hay elementos de las estructuras y experiencias sociales en las que el mexicano vive su vida que no le resultan totalmente inocuos. Lo anterior estructuraría una noción complementaria de conformidad con lo próximo e inmediato y de distancia o sensación ajena con las estructuras societales. El mexicano, entonces, está conforme (o eso aduce) incluso a pesar de las circunstancias.

Al respecto de la interacción entre la política social reflejada en los programas insignia de la actual administración y la satisfacción con la vida, podemos hacer algunos apuntes preliminares. ¿Es factible esperar un impacto positivo de esta reestructura de la modificación en la política social? Aun cuando no existe información precisa respecto del número de beneficiarios de programas, la población objetivo establece de alguna forma el impacto que éstos pueden tener. Lo primero que hay que establecer es el hecho de que el bienestar subjetivo tiende a tener forma de U a lo largo del trayecto de vida: es mayor durante la juventud y adultez temprana, disminuye hacia la etapa media y vuelve a incrementarse en la vejez (Blanchflower y Oswald, 2008).

En el caso de los jóvenes beneficiarios se puede esperar que la valoración de su bienestar subjetivo, de por sí alta, se incremente al recibir estos apoyos. Tanto la mejoría en el aspecto pecuniario, así como otros efectos secundarios desprendidos de la comparación entre pares pueden augurar tal mejoría. Para el caso de los adultos mayores el impacto puede ser mayor, tanto en términos de la población beneficiaria (cobertura universal para mayores

de 65) como el hecho de que una alta proporción es sumamente vulnerable en términos de ingresos al carecer de una pensión.

Ahora bien, la medida en que esta hipotética mejoría sería sostenible en el mediano plazo abre distintas consideraciones. Los programas de jóvenes tienen una temporalidad específica y si bien éstos pueden tener efectos positivos en el corto plazo, a mediano plazo los efectos son inciertos: aun cuando se argumenta un efecto positivo en términos de empleabilidad, el momento en que los sujetos dejan de recibir el apoyo puede ser equivalente al efecto negativo que tiene el desempleo. Si además el mercado laboral es incapaz de absorber a estos jóvenes, los efectos positivos pueden evaporarse rápidamente.

Para los beneficiarios de la pensión para personas con discapacidad, también es factible esperar un aumento de su valoración del bienestar subjetivo. Sin embargo, no existe información precisa que especifique la edad de los beneficiarios, con lo que los efectos pueden ser diferenciales de acuerdo a la circunstancia si, por ejemplo, la pensión la recibe alguien a cargo de un menor de edad o si la recibe algún mayor de edad para su usufructo.

El caso de los adultos mayores es distinto, pues la temporalidad no es una característica del programa. Es factible entonces que este segmento específico registre un incremento en su bienestar subjetivo tanto en el corto como en el mediano plazo. Un efecto negativo que puede generarse corresponde al grupo de edad inferior al umbral de admisión al programa. Este efecto sería análogo al que ocurre en programas focalizados que incurren en errores de inclusión y exclusión y que dan pie a la comparación desfavorable que establecen los beneficiarios excluidos.

En cuanto a los programas que gravitan en torno a la esfera laboral y que difieren de los referidos anteriormente en tanto involucran a los beneficiarios en actividades productivas, éstos pueden tener un impacto doble en el bienestar subjetivo por: (a) disponibilidad de ingresos, y (b) el involucramiento con una actividad productiva. Como se apuntó arriba, el desempleo tiene efectos perniciosos sobre el bienestar subjetivo, y los efectos no se limitan a la ausencia de ingresos, sino que sus efectos son mayores sobre dominios no pecuniarios. Es factible esperar que este grupo experimente también un incremento en su bienestar subjetivo.

Ahora bien, lo referido en los párrafos anteriores concierne directamente a los beneficiarios directos. Dos consideraciones adicionales: el alcance y la duración de la potencial mejoría. En torno al alcance que estos instrumentos pueden tener en otros que no sean los beneficiarios directos, podemos especular que éstos pueden irradiar un efecto positivo en los círculos inmediatos: tanto los efectos económicos que pueden disminuir la presión sobre hogares vulnerables como los efectos que tiene el bienestar de los seres queridos. En cualquier caso, el impacto se acotaría a un número relativamente reducido de personas. En cuanto a la duración de cualquier efecto positivo, éste se encuentra atado a la condición de beneficiario. Dada la adaptación a los cambios en el bienestar experimentado los incrementos en bienestar subjetivo son mayores en las primeras etapas de recepción de cualquier estímulo y tienden a reducirse con el tiempo hasta volver a niveles previos.¹⁰

Ampliando el espectro más allá de los beneficiarios directos de programas, persiste la paradoja de la experiencia de vida de muchos mexicanos, la cual está enmarcada en un entorno adverso y, sin embargo, el bienestar subjetivo es alto. Esto puede tener varias explicaciones tentativas. Se ha establecido que el ser humano recurre a distintos mecanismos de adaptación mental a circunstancias adversas. La exposición prolongada a condiciones de privación puede inducir a los individuos a la extracción de momentos de gozo o satisfacción al respecto de sus condiciones objetivas (Clark *et al.*, 2016; Gasper, 1996). Dado que el bienestar subjetivo está fuertemente vinculado a la utilidad o satisfacción mental, este mismo puede ser fácilmente distorsionado por rasgos de personalidad o preferencias adaptativas al punto de derivar enorme satisfacción de acontecimientos menores.

Adicionalmente está el tema de la habituación: se sabe que en lugares donde los índices de criminalidad y corrupción son un factor común y extendido, el impacto en el bienestar subjetivo es menor (Graham, 2009). Si bien esto refuerza la noción de la adaptación, no quiere decir que esta adaptación sea perenne. Existen además las propias distorsiones que el individuo genera al respecto de sus recuerdos. Los mismos datos del BIARE

¹⁰ Este mecanismo es conocido como la “caminadora hedónica”, en referencia al aparato de ejercicio y el movimiento que el individuo realiza sin implicar un desplazamiento real (Brikmann & Campbell, 1971).

evidencian este sesgo mnemónico, al comparar el bienestar declarado contra el recordado (un año atrás) y en los que se verifica la tendencia a la sobreestimación del bienestar recordado, es decir, se asume que se estaba mejor de lo declarado en el periodo específico. Los jóvenes tienden a sobreestimar más fuertemente sus recuerdos, mientras que esa sobreestimación se va reduciendo en los grupos de edades mayores.

Puesto que lo relativo a la adaptación, habituación y los sesgos mnemónicos son todos fenómenos que se presentan universales, seguramente existen otros factores que median la relación entre circunstancias sociales adversas y un bienestar subjetivo alto en la población mexicana.

Una explicación tentativa puede ser la interacción social, componente esencial del ser humano (Goleman, 2006). Las interacciones pueden ser lazos sociales fuertes, como aquellos que se dan con el círculo íntimo de los individuos y que juegan un rol importante en la construcción del bienestar subjetivo de los mexicanos. Además, las interacciones también se construyen a partir de la presencia de lazos sociales débiles, es decir, aquellos que existen con personas fuera de los círculos íntimos, sean éstas con conocidos e inclusive extraños, y que a pesar de eso contribuyen al bienestar de los individuos (Sandstrom y Dunn, 2013, 2014). Estos lazos sociales débiles incluyen toda una serie de interacciones mundanas —y nimias—, tales como el contacto visual en la calle, ser reconocido por personas con quienes se tiene algún contacto frecuente, etc. (Wesselmann *et al.*, 2012). Este tipo de interacciones tiene un efecto probado en la sensación de inclusión y, por extensión, en la manera de sentirse percibido por y en el entorno (Baumeister y Leary, 1995; Williams, 2009).

En este sentido, la relativa facilidad y disposición de los mexicanos a establecer este tipo de conexiones puede estar actuando como mediador entre un entorno adverso y un bienestar subjetivo alto (además de la alta valoración de los aspectos próximos a la experiencia individual ya referidos). Sin embargo, esta hipótesis requiere ser explorada con más detalle a fin de proveer evidencia empírica que la sustente.

Conclusiones: vino viejo en odres (no tan) nuevos

De acuerdo a lo revisado hasta este punto podemos referir algunas conclusiones preliminares en torno a los dos temas que articulan este trabajo. En lo referente al bienestar subjetivo de los mexicanos podemos inferir la existencia de interacciones múltiples entre varios factores que permiten construir una suerte de burbuja de protección que amortigua circunstancias adversas.

Hasta donde podemos atisbar, no existen elementos para aseverar que el bienestar subjetivo en cualquiera de sus variantes esté directamente influenciado por la política social en el agregado general. Quizá el análisis diferenciado entre beneficiarios y no beneficiarios arrojaría matices específicos; sin embargo, es posible intuir que la diferencia no sería significativa, fundamentalmente por el limitado alcance —en tiempo, en montos y en número de beneficiarios— de éstos.

Esta afirmación podría sostener la hipótesis de que la política social —con una visión estrecha y rango de acción y resultados limitados— y el bienestar subjetivo de los mexicanos corren por rutas paralelas y hasta cierto punto independientes la una del otro. No sugerimos que los instrumentos asociados a la política social sean irrelevantes o incluso prescindibles, sino al contrario. El punto es que aparentemente los mexicanos valoran sus experiencias subjetivas de vida incluso al margen de esa realidad adversa.

En cuanto a la política social de la administración en turno, se puede apuntar que no existe un cambio radical y sí existe una continuidad, en otras palabras, que se trata de vino viejo en odres no tan nuevos; además se presentan regresiones importantes como la opacidad en los manejos de los programas sociales. Lejos de la pretendida universalización en algunos casos, notablemente en el caso de la atención a la salud, lo único que logra (pues bien a bien no se conoce el mecanismo de operación del mismo) es la consolidación del modelo dual tradicional del sector: seguridad social para afiliados del mercado formal, servicio básico (con muchas deficiencias) para población abierta. En general, en el mejor de los casos lo que tenemos es una suerte de desplazamiento lateral de recursos para atender los mismos problemas bajo parámetros o mecanismos ligeramente distintos.

No se puede afirmar que exista un enfoque de derechos, si por esto entendemos el compromiso del aparato estatal por garantizar el acceso a prestaciones sin el establecimiento de una miríada de instrumentos basados en distinciones de merecimiento, criterios de admisión o condicionalidades. El hecho de que los programas emblema de esta administración hayan sido incorporados a la Constitución no dice mucho. A lo sumo equivale a un esfuerzo por blindar su existencia ante futuros cambios: proteger el esfuerzo político ante la posibilidad de que puedan ser desechados —de la misma manera en que se desecharon programas de otras administraciones—, pues siempre será más complicado promover una reforma constitucional para tales fines que desaparecerlos por una instrucción ejecutiva.

La arquitectura de la política social basada en un red inarticulada de instrumentos dispersos y plagados de deficiencias de diseño e implementación, sello característico de la política social antigua y actual, no sólo no equivalen a un enfoque de derechos, sino que tal configuración no tiene un poder transformativo. Reemplazar la prestación de servicios públicos por transferencias en efectivo sólo apunta a la mercantilización del bienestar, la manifestación más conspicua de todo lo que la actual administración ha criticado. Con relación al bienestar subjetivo, independientemente de todas las críticas que se le puedan hacer y las deficiencias que estas métricas puedan tener, las variaciones en éstas si bien pueden ser menores, son análogas a los registradas por la temperatura corporal: un cambio, por menor que sea, es un indicador claro de que algo está bien o mal, y como tal puede servir como una guía complementaria para orientar la acción pública (Cummins *et al.*, 2009).

Sin embargo, hay que ser sumamente cautelosos con el uso de estas métricas como faro guía en la política pública: el bienestar subjetivo puede ser muy volátil dada su conexión con las emociones (corta duración), por lo que es mayormente susceptible de *captar el circo, pero obviar el pan* (Deaton, 2012) y, consecuentemente, ser sumamente engañosa. Así, los políticos pueden optar por invertir en acciones menores de las que se deriva una gran utilidad con la finalidad de obtener réditos políticos. Con base en éstas puede intentar legitimarse la noción de que una vida espartana y/o modesta no sólo es sinónimo de bienestar, sino además una aspiración deseable, con lo que se puede terminar eludiendo responsabilidades públicas y dis-

frazando pobres resultados en materia del mejoramiento de estándares de vida.

Quizá los programas estelares de esta administración puedan elevar la felicidad de sus beneficiarios, lo que permitiría sostener una ambigua afirmación de que la política social en su actual forma contribuye a aumentar la felicidad de los mexicanos. El hecho concreto de que los mexicanos le asignen un valor relativamente bajo a las estructuras sociales y se enfoquen mayormente en la valoración de su entorno inmediato (Martínez-Martínez *et al.*, 2021; Vargas, 2018) no auguran que, independientemente de los cambios en el entorno (positivos o negativos), haya una variación drástica en términos de bienestar subjetivo. Si acaso existiese una fuerte variación en el entorno y los valores de bienestar subjetivo continuasen más o menos inalterados, se confirmaría que en efecto la felicidad y la satisfacción de los mexicanos y la política social, en nuevos o viejos odres, caminan por rutas paralelas, pero, hasta cierto punto, ajenas e indiferentes las unas de la otra.

Bibliografía

- Arellano-Esparza, C. A., & Boltvinik, J. (2020). Una visión panorámica de diversas concepciones del bienestar humano. Descripción y crítica. *Anthropos*, 256, 84-136.
- Argyle, M. (2013). *The psychology of happiness*. Routledge.
- Arzate, J. (2010). Pensar un Estado de Bienestar para México: ciudadanía, institucionalidad y economía para el bienestar. En E. Valencia (Ed.), *Perspectivas del Universalismo en México* (pp. 63-73). ITESO.
- Barba, C. (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. En *Políticas Sociales* (Vol. 92). CEPAL.
- Bartolini, S., Bilancini, E., & Sarracino, F. (2009). *Social capital predicts happiness: world-wide evidence from time series* (Núm. 579; Quaderni del Dipartimento di Economia Politica).
- Bartolini, S., Mikucka, M., & Sarracino, F. (2017). Money, Trust and Happiness in Transition Countries: Evidence from Time Series. *Social Indicators Research*, 130(1), 87-106.
- Bartolini, S., & Sarracino, F. (2014). *Economic Growth, Social Capital and Well-Being in Emerging Countries: Evidence from China, India and Brasil*.
- Baumeister, R. F., & Leary, M. R. (1995). The Need to Belong: Desire for Interpersonal

- Attachments as a Fundamental Human Motivation. *Psychological Bulletin*, 117(3), 497-529.
- Becchetti, L., & Castriota, S. (2007). Does money affect happiness and self-esteem? The poor borrowers' perspective in a natural experiment. En *Tor Vergata University, CEIS Departmental Working Paper* (Número 259).
- Blanchflower, D. G. (2009). International evidence on well-being. En A. B. Krueger (Ed.), *Measuring the subjective well-being of nations: National accounts of time use and well-being* (pp. 155-226). University of Chicago Press.
- Blanchflower, D. G., & Oswald, A. J. (2008). Is well-being U-shaped over the life cycle? *Social Science and Medicine*, 66(8), 1733-1749.
- Brickman, P. y Campbell, D. (1971) "Hedonic relativism and planning the good society", en Appley, M. H. (ed.) *Adaptation level theory: A symposium*. New York: Academic Press, pp. 287-302.
- Bruni, L. (2010). The happiness of sociality. Economics and eudaimonia: A necessary encounter. *Rationality and society*, 22(4), 383-406.
- Clark, A. E., D'Ambrosio, C., & Ghislandi, S. (2016). Adaptation to poverty in long-run panel data. *Review of Economics and Statistics*, 98(3), 591-600.
- Coneval. (2020a). *Análisis de similitudes de los Programas y Acciones de Desarrollo Social 2020*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPsm/Documents/Resultados_Similitudes_2020.zip
- Coneval. (2020b). *Histórico*. Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.
- Cummins, R. (1996). The domains of life satisfaction: An attempt to order chaos. *Social Indicators Research*, 38(3), 303-328.
- Cummins, R., Lau, A., Mellor, D., & Stokes, M. (2009). Encouraging Governments to Enhance the Happiness of Their Nation: Step 1: Understand Subjective Wellbeing. *Social Indicators Research*, 91(1), 23-36.
- Deaton, A. (2012). The financial crisis and the well-being of Americans: 2011 OEP Hicks Lecture. *Oxford Economic Papers*, 64(1), 1-26.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2008). Hedonia, eudaimonia, and well-being: an introduction. *Journal of Happiness Studies*, 9(1), 1-11.
- Diener, E. (1994). Assessing subjective well-being: Progress and opportunities. *Social Indicators Research*, 31(2), 103-157.
- Diener, E., & Suh, E. M. (1999). National differences in subjective well-being. En D. Kahneman, E. Diener, & N. Schwarz (Eds.), *Well-being: The foundations of hedonic psychology* (pp. 434-450). Russell Sage Foundation.
- Easterlin, R. (1974). Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence. *Nations and households in economic growth*, 89, 89-125.
- Easterlin, R. (2005). Diminishing marginal utility of income? Caveat emptor. *Social Indicators Research*, 70(3), 243-255.
- Easterlin, R., & Angelescu, L. (2005). *Happiness and growth the world over: time series evidence on the happiness-income Paradox* (Núm. 4060; Discussion papers).
- Frey, B., & Stutzer, A. (2002). The economics of happiness. *World Economics*, 3(1), 1-17.

- Gaspar, D. (1996). *Needs and basic needs : a clarification of meanings, levels and different streams of work*. International Institute of Social Studies of Erasmus University (Iss), The Hague.
- Goleman, D. (2006). Social intelligence: The new science of human relationships. En *Find this resource*. Bantam Dell.
- Graham, C. (2009). *Happiness around the world: The paradox of happy peasants and miserable millionaires*. Oxford University Press.
- Helliwell, J. (2012). *Understanding and improving the social context of well-being* (Núm. 18486; NBER Working paper). National Bureau of Economic Research.
- Helliwell, J., & Putnam, R. D. (2004). The social context of well-being. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London B: Biological Sciences*, 359(1449), 1435-1446.
- Howell, R. T., & Howell, C. J. (2008). The relation of economic status to subjective well-being in developing countries: a meta-analysis. *Psychological bulletin*, 134(4), 536.
- INEGI. (2020). *Por actividad económica*. PIB y Cuentas Nacionales.
- INEGI. (2021). *Bienestar subjetivo-BIARE*. <https://www.inegi.org.mx/investigacion/bienestar/basico/#Microdatos>
- Kahneman, D., & Deaton, A. (2010). High income improves evaluation of life but not emotional well-being. *PNAS*, 107(38), 16489-16493.
- Kahneman, D., & Krueger, A. B. (2006). Developments in the measurement of subjective well-being. *The journal of economic perspectives*, 20(1), 3-24.
- Kubiszewski, I., Costanza, R., Franco, C., Lawn, P., Talberth, J., Jackson, T., & Aylmer, C. (2013). Beyond GDP: Measuring and achieving global genuine progress. *Ecological Economics*, 93, 57-68.
- Layard, R. (2011). *Happiness: Lessons from a new science*. Penguin UK.
- Lucas, R. E., Clark, A. E., Georgellis, Y., & Diener, E. (2004). Unemployment alters the set point for life satisfaction. *Psychological science*, 15(1), 8-13.
- Martínez-Martínez, O. A., Lombe, M., María Vázquez-Rodríguez, A., Reyes-Martínez, J., & Ramírez-López, A. (2021). The Social Construction of Happiness: A Mixed-Methods Research Study in Mexico. *Journal of Sociology & Social Welfare*, 48(1).
- Myers, D. G. (1999). Close relationships and quality of life. En D. Kahneman, E. Diener, & N. Schwarz (Eds.), *Well-being: The foundations of hedonic psychology* (pp. 434-450). Russell Sage Foundation.
- OECD (2016) *OECD Data*. Disponible en: <http://data.oecd.org> (Consultado: el 15 de abril de 2016).
- Ordoñez, G. (2009). El régimen de bienestar mexicano: entre la exclusión, la segmentación y la universalidad. En C. Barba, G. Ordoñez, & E. Valencia (Eds.), *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América* (pp. 401-437). Universidad de Guadalajara/El Colegio de la Frontera Norte.
- Ordoñez, G. (2011). La política social en tiempos de crisis : un análisis del comportamiento del gasto social en las últimas tres décadas en México (1982-2010). En M. I. Patiño, D. Martínez, & E. Valencia (Eds.), *La necesaria reconfiguración de la política*

- social de México* (pp. 139-148). Universidad de Guadalajara, Fundación Konrad Adenauer, Universidad Iberoamericana León.
- Rampichini, C., & Schifini d'Andrea, S. (1998). A Hierarchical Ordinal Probit Model for the Analysis of Life Satisfaction in Italy. *Social Indicators Research*, 44(1), 41-69.
- Rojas, M. (2020). El bienestar como vivencia. Consideraciones conceptuales para el estudio del bienestar. *Anthropos*, 256, 57-83.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2001). On Happiness and Human Potentials: A Review of Research on Hedonic and Eudaimonic Well-Being. *Annual Review of Psychology*, 52(1), 141-166.
- Sachs, J. (2015). Investing in social capital. En J. Helliwell, R. Layard, & J. Sachs (Eds.), *World Happiness Report 2015* (pp. 152-166). Sustainable Development Solutions Network.
- Sandstrom, G. M., & Dunn, E. W. (2013). Is Efficiency Overrated?: Minimal Social Interactions Lead to Belonging and Positive Affect. *Social Psychological and Personality Science*.
- Sandstrom, G. M., & Dunn, E. W. (2014). Social Interactions and Well-Being: The Surprising Power of Weak Ties. *Personality and Social Psychology Bulletin*.
- Sarracino, F., & Bartolini, S. (2015). The Dark Side of Chinese Growth: Declining Social Capital and Well-Being in Times of Economic Boom. *World Development*, 74, 333-351.
- Seligman, M. (2011). *Flourish: A visionary new understanding of happiness and well-being*. Simon and Schuster.
- SHCP. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.
- SHCP. (2020). *Gasto Programable del Sector Público Presupuestario. Clasificación Funcional*. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>
- Sirgy, M. J., Cole, D., Kosenko, R., Meadow, H. L., Rahtz, D., Cicic, M., Jin, G. X., Yarsuvat, D., Blenkhorn, D. L., & Nagpal, N. (1995). A life satisfaction measure: Additional validation data for the Congruity Life Satisfaction measure. *Social Indicators Research*, 34(2), 237-259.
- Tay, L., & Kuykendall, L. (2013). Promoting happiness: The malleability of individual and societal subjective wellbeing. *International Journal of Psychology*, 48(3), 159-176.
- Valencia, E., Foust, D., & Tetreault, D. (2012). Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI. En CEPAL (Ed.), *Colección Documentos de Proyectos*. CEPAL.
- Van Hoorn, A. (2008). A short introduction to subjective well-being: Its measurement, correlates and policy uses. En OECD (Ed.), *Statistics, Knowledge and Policy 2007: Measuring and Fostering the Progress of Societies* (pp. 215-229). OECD Publishing.
- Vargas, D. (2018). Evaluación de las dimensiones de la satisfacción con la vida. Un enfoque metodológico. En R. Millán & R. Castellanos (Eds.), *Bienestar subjetivo en México* (pp. 85-116). UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Veenhoven, R. (2007). Subjective measures of well-being. En M. McGillivray (Ed.), *Human Well-being: Concept and Measurement* (pp. 214-239). Palgrave Macmillan UK.

- Veenhoven, R. (2020). *World Database of Happiness, collection Happiness in Nations*. <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl>
- Wesselmann, E. D., Cardoso, F. D., Slater, S., & Williams, K. D. (2012). To Be Looked at as Though Air: Civil Attention Matters. *Psychological Science*, 23(2), 166-168.
- Williams, K. D. (2009). Ostracism: Effects of being excluded and ignored. En *Advances in experimental social psychology* (Número 4, pp. 275-314). Academic Press.
- Winkelmann, L., & Winkelmann, R. (1998). Why Are the Unemployed So Unhappy? Evidence from Panel Data. *Economica*, 65(257), 1-15.
- Winkelmann, R. (2009). Unemployment, Social Capital, and Subjective Well-Being. *Journal of Happiness Studies*, 10(4), 421-430.
- WVS. (2015). World Value Survey 1981-2014 Longitudinal Aggregate v.20150418, 2015. En *World Values Survey Association* (www.worldvaluessurvey.org). *Aggregate File Producer: JDSystems Data Archive*

5. Experiencias de innovación en política social: la Ciudad de México en el contexto del cambio político (2018-2020)

ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ*

GUILLERMO JIMÉNEZ MELGAREJO**

Resumen

La Ciudad de México ha vivido, entre 2018 y 2020, un dinámico proceso de reestructuración de su política social, impulsado, al menos, por tres fuerzas, a saber, el cambio de gobierno, la nueva pauta de colaboración entre la administración estatal y la federal y la entrada en vigor en 2017 de la Constitución Política de la Ciudad de México. En ese contexto, el nuevo Gobierno de la Ciudad de México recuperó la vocación universalista de las políticas sociales, logró ampliar la cobertura de los programas y fortaleció el apego de las intervenciones al enfoque de derechos. Las transferencias monetarias directas continuaron siendo la forma privilegiada de intervención pública en materia social. Hay que destacar, además, que la nueva administración ha priorizado la atención a la infancia, como grupo social particularmente vulnerable, tal y como muestran los datos de pobreza presentados por el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México.

Además de lo anterior, son destacables ciertas mejoras regulatorias e institucionales. En primer lugar, se redujo la histórica dispersión programática de la política social capitalina, mejorando la eficiencia del ejercicio de los recursos públicos y reduciendo el riesgo de duplicidad. En segundo término, ha entrado en funcionamiento la mayor parte del andamiaje constitu-

* Doctora. Profesora Investigadora de Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales El Colegio de México, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6654-149X>

** Maestreo en Economía Pública. Evalúa CDMX, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7472-375X>

cional en materia de planeación y evaluación del bienestar con el inicio de actividades del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva y del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, Organismo Autónomo Constitucional. En tercer lugar, se ha logrado fortalecer la transparencia de algunos instrumentos de la política social que anteriormente permanecían en la opacidad.

Sin embargo, persisten importantes retos y tareas pendientes, como se ha referido. Entre otros, destacamos la necesidad de avanzar en la garantía de un ingreso básico universal, en la construcción del sistema público de cuidados, en la ampliación de la cobertura de algunos programas seleccionados y, por último, en el mejoramiento de los resultados de las políticas públicas desarrolladas desde las alcaldías.

Palabras clave: *Ciudad de México, transferencias, política social, evaluación.*

Introducción

En 2017 se promulgó la Constitución Política de la Ciudad de México, norma que incorpora novedosas instituciones de planeación y evaluación de políticas públicas, además de reconocer un amplio y multidimensional catálogo de derechos sociales. Asimismo, a finales de 2018 se concretó, por primera vez en la historia democrática de la capital de la República, una alternancia en el partido gobernante. Por último, es importante referir que a partir de 2019 —por vez primera también desde 1997— habría un Gobierno en la Ciudad de México del mismo partido político que resultó electo a nivel federal.

Los anteriores elementos configuran el singular contexto en el que la política social del Gobierno de la Ciudad de México hubo de rearticularse, entre 2018 y 2021, entre significativas continuidades y rupturas. A continuación presentamos los principales rasgos de la política social del gobierno capitalino durante el periodo referido, analizando su diseño desde una perspectiva comparativa, contextual y macro institucional.

Una somera aproximación histórica a la tradición de política social en la Ciudad de México

Una vez consolidado el autogobierno y la democracia en la Ciudad de México, a partir del año 2000 se producirá la fundación de algunos de los principales rasgos de la política social de la capital que, con ajustes y modificaciones, perviven hasta la actualidad. El gobierno capitalino de Andrés Manuel López Obrador (2000-2005) establece la convivencia de tres rasgos dominantes en la política social a instrumentar. En primer lugar, se desarrolla una novedosa apuesta por programas de corte universal —entre los que destaca la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores— a contracorriente de las tendencias ideológicas dominantes en aquel contexto. En segundo lugar, se implementan mecanismos de focalización territorial que perseguirán priorizar la provisión de programas y servicios en las colonias con mayor grado de rezago social. A la postre, este principio cristalizará, en la Ciudad, como criterio legal de priorización de poblaciones vulnerables. Por último, la estrategia de esta primera administración sexenal se caracteriza por la amplia preferencia por los programas de apoyo directo y transferencias monetarias hacia la población.

La administración de Marcelo Ebrard (2006-2012) en la capital de la república auspiciará la creación de importantes programas educativos focalizados por mérito. Es el caso de Prepa Sí y de Niñas y Niños Talento; estrategias que, con ajustes, permanecerán hasta 2018, como veremos. Estos programas entregaban transferencias monetarias a niños y jóvenes condicionadas al aprovechamiento escolar y a la obtención de determinadas calificaciones. El énfasis discursivo de la política social transitó entonces desde la necesidad de erradicar la pobreza hacia la voluntad de construir capital humano (Damián, 2020).

Por último, durante la administración de Miguel Ángel Mancera (2012-2018) se dio continuidad a los principales programas creados durante administraciones anteriores, tales como el citado Prepa Sí y otros como el Seguro de Desempleo, los Comedores Sociales o el Programa de Mejoramiento Barrial. Los programas de nueva creación —como Médico en Tu

Casa, Maestro en Tu Casa o Bebé Seguro— mostraron rasgos de asistencialismo, optando por diseños focalizados en la atención de situaciones de vulnerabilidad. Es importante referir que la cobertura de algunos de los grandes programas universales de la Ciudad de México, tales como la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, creció muy lentamente entre 2006 y 2018, provocando un rezago importante en la cobertura.

Con estos antecedentes, como hemos referido, en 2018 se produce la primera alternancia de gobierno en la Ciudad de México, en un contexto marcado por la entrada en vigor de la nueva constitución capitalina y por la inédita sintonía que se desarrollaría entre la administración estatal y la federal. Como veremos, desde 2019, el nuevo Gobierno de la Ciudad emprendió un dinámico proceso de reorganización y replanteamiento de la política social, que implicó importantes rupturas con las estrategias instrumentadas por la administración anterior al tiempo que se identifican también significativas continuidades.

La política social del gobierno de la Ciudad de México en el contexto del cambio político (2018-2020)

A partir de 2019 la estrategia de recomposición de la política social del Gobierno de la Ciudad de México se caracterizó por asumir varias tendencias interrelacionadas. En primer lugar, se produjo la cancelación de programas con coberturas reducidas, enfoque asistencialista o problemas de diseño. En total se contabilizaron 27 programas sociales, pertenecientes a diversos sectores, que fueron cancelados entre 2018 y 2019, por un equivalente aproximado de más de 613 millones de pesos. En cambio, fueron creados, en 2019, 13 nuevos programas sociales que erogaron ese año un aproximado de 3 400 millones de pesos (Damián *et al.*, 2020).

En ese sentido, en 2018 funcionaron en la Ciudad de México 67 programas; un tercio de ellos, 21, no alcanzaron los 5 millones de pesos. De esa forma:

Se ha señalado insistentemente por la literatura especializada que uno de los problemas de la política social en la Ciudad de México ha sido la proliferación

de múltiples, heterogéneos y diversos programas con baja asignación presupuestal, reducidos alcances y limitados impactos y coberturas. Así, como parte de la decisión política de reducir los márgenes de discrecionalidad y posible uso clientelar de programas, en 2019 el Gobierno de la Ciudad reduce el número de programas y se registran 55, en total 12 menos que en 2018, comenzando un proceso de compactación que ha continuado en 2020 (Damián, *et al.*, 2020, p. 103).

Este proceso de reducción de la fragmentación programática tradicional que ha afectado a la Ciudad de México no se tradujo en una disminución del presupuesto total erogado en programas sociales.

Tabla 5.1. *Nuevos programas sociales en la Ciudad de México, 2019*

#	Programa	Dependencia	Presupuesto
1	"Ponte Pila" deporte comunitario	INDEPORTE	\$127 116 000.00
2	Altépetl	SEDEMA	\$1 000 000 000.00
3	Ciberescuelas en Pilares	SECTEI	\$99 535 000.00
4	Coinversión para la igualdad de la Ciudad de México	SEMUJERES	\$7 000 000.00
5	Colectivos culturales comunitarios Ciudad de México 2019	CULTURA	\$33 929 000.00
6	Educación para la autonomía económica en Pilares	SECTEI	\$56 491 000.00
7	Mejor escuela	FIDEGAR	\$282 500 000.00
8	Mi beca para empezar	FIDEGAR	\$1 470 200 000.00
9	Mi beca para terminar la prepa en Pilares	SECTEI	\$12 039 200.00
10	Programa de fortalecimiento y apoyo a las comunidades indígenas 2019	SEPI	\$7 400 000.00
11	Programa especial 2019 de apoyo a personas que perdieron algún familiar en el sismo del 19 de septiembre del 2017	DIF	\$5 472 000.00
12	Promotores culturales de la Ciudad de México	CULTURA	\$65 680 000.00
13	Red de mujeres por la no violencia de la Ciudad de México	SEMUJERES	\$38 400 000.00
14	Servidores de la ciudad	SIBISO	\$130 000 000.00
15	Talleres de artes y oficios comunitarios	CULTURA	\$106 643 200.00
Total			\$3 442 405 400.00

Fuente: Evaluación Estratégica de la Política Social de la Ciudad de México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social

Lo anterior es expresión de una estrategia de reformulación de la política social de la capital, que recuperó la apuesta por el enfoque universalista y las coberturas masivas. Emblemático de ese proceso fue la transformación del programa Niños y Niñas Talento en Mi Beca para Empezar. Como se observa en la tabla 5.2, Niños Talento contaba con aproximadamente 100 000 beneficiarios, seleccionados con base en su rendimiento académico y a los que se les otorgaba un monto mensual de 330 pesos durante 10 meses y se les ofrecían diversos cursos extraescolares, como deportes, artes, ciencia y otros. Por el contrario, el nuevo programa instrumentado en 2019, Mi Beca para Empezar, logró una cobertura de 1.2 millones de niños y niñas, desde el nivel básico a la secundaria, siendo el único requisito para obtener la transferencia monetaria estar inscrito o inscrita en escuelas públicas de educación básica.

Tabla 5.2. Comparación entre Niñas y Niños Talento y Mi Beca para Empezar

<i>Política de corte focalizado y residual</i>		<i>Política de corte universal</i>	
Niñas y Niños Talento (2007-2019)		Mi Beca para Empezar (2019-2020)	
Transferencia monetaria y servicios educativos extraescolares (actividades artísticas, científicas y deportivas) a niñas, niños y adolescentes con promedio de 9 o superior.	• Cobertura de 10% de los estudiantes de escuelas públicas de nivel básico.	Transferencia monetaria a todas las niñas, niños y adolescentes de escuelas públicas.	• Acceso no condicionado. • Cobertura del 100% de la población objetivo.
	• Condicionamiento para recibir la beca. • Exclusión de quienes requieren el apoyo de manera más urgente.	Aprende y Crea DIFerente (2019-2020)	
		Servicios educativos extraescolares a toda niña, niño y adolescente interesado en realizar actividades científicas, artísticas y/o deportivas.	• Acceso no condicionado. • Inclusión de quienes desean realizar las actividades. • Sujeto a la disponibilidad de espacios.

Fuente: Elaboración propia a partir de Reglas de Operación.

Una evaluación realizada al Programa Niñas y Niños Talento en 2019 identificó con claridad que la intervención tiende a reproducir desigualdades y a generar tensión al interior de las escuelas y de las familias (Damián

et al., 2020). La lógica meritocrática de asignación de programas y recursos públicos termina generando dinámicas competitivas que son contraproducentes para la cohesión social, máxime en sociedades atravesadas por la fragmentación, la mercantilización de relaciones y el deterioro del tejido social. Además de lo anterior, se observó que el programa Niños y Niñas Talento no mostró efecto alguno en el mejoramiento del aprovechamiento escolar, propósito central de su diseño.

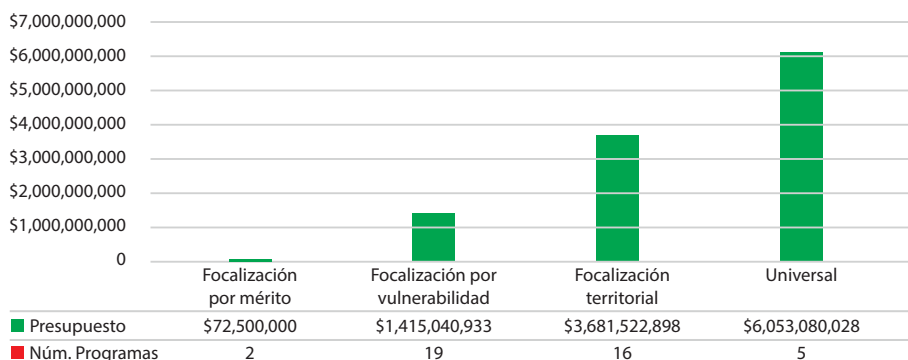
Considerando lo anterior, la transformación de Niños y Niñas Talento en Mi Beca para Empezar se presenta como una opción consistente y apegada al enfoque de derechos. Los cálculos que hemos realizado sobre la nueva intervención muestran que Mi Beca para Empezar se caracteriza por una universalidad de carácter progresivo al beneficiar en mayor medida a los hogares más pobres de la Ciudad de México, que son precisamente los de mayor tamaño y en los que, con mayor probabilidad, hay presencia de niños y niñas.

Tabla 5.3. Población beneficiada y cambio en los ingresos

Deciles	% Población beneficiada	Cambio en la mediana del ingreso en hogares beneficiarios
I	70%	9%
II	64%	6%
III	58%	4%
IV	49%	3%
V	38%	2%

Fuente: Elaboración propia con base en Reglas de Operación y Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares.

Gráfica 5.1. Criterios de otorgamiento de apoyos de los Programas Sociales de la Ciudad de México, 2020



Fuente: Evaluación Estratégica de la Política de la Política Social de México, 2020.

En la gráfica 5.1 puede observarse con claridad el viraje de la política social del gobierno de la Ciudad de México hacia un enfoque universalista. Así, en 2020, más de 6 000 millones de pesos fueron erogados a través de programas sociales de corte universal o semiuniversal.

Destaca también el fortalecimiento de la focalización de carácter territorial, que es el criterio consagrado en la Ley de Desarrollo Social para priorizar poblaciones, en ausencia de universalidad. Es importante referir que las administraciones anteriores (2006-2018) privilegiaron criterios de selección de la población basados en la vulnerabilidad o, inclusive, como hemos referido, en el mérito. Frente a ellas la focalización territorial contribuye a reducir brechas de desigualdad urbana y permite construir criterios transparentes, sencillos y lógicos de asignación de recursos. En el sentido contrario, las estrategias de focalización por vulnerabilidad enfrentan mayores costos administrativos, de comprobación y operativos que involucran la agudización de los denominados errores de exclusión.

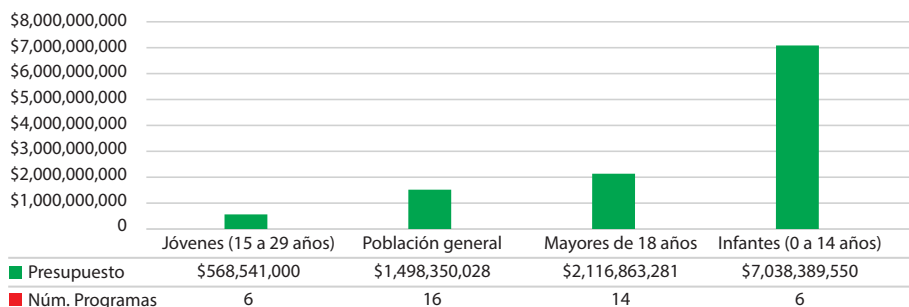
Además del mayor hincapié en la perspectiva universalista, la administración correspondiente al periodo 2018-2024 desarrolló una decidida apuesta por las políticas educativas y la atención a la infancia. Ello es consistente con los datos de pobreza publicados por el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (2020), que refieren la mayor presencia de carencias entre el grupo etario infantil.

Gráfica 5.2. Presupuesto en programas sociales de la Ciudad de México por sector, 2020



Fuente: Evaluación Estratégica de la Política Social de la Ciudad de México, 2020.

Gráfica 5.3. Presupuesto en programas sociales por grupos de edad

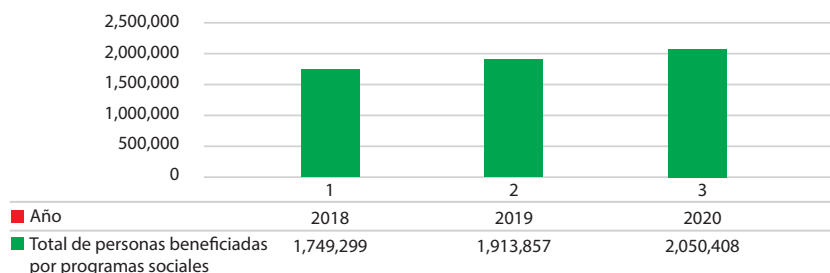


Fuente: Evaluación Estratégica de la Política Social de la Ciudad de México, 2020

Entre los programas más emblemáticos de esta administración, como se ha explicado, sobresalen los de naturaleza educativa. Además de Mi Beca para Empezar, destaca el diseño y la instrumentación del Programa Pilares, que busca la creación de más de 300 centros comunitarios en las colonias con mayor rezago social, donde se ofrecen servicios de asesoría educativa, cursos de emprendimiento y actividades culturales y artísticas. Asimismo, se puede destacar la instrumentación del Programa Mejor Escuela, posteriormente replicado a escala federal, que propone un mecanismo participativo entre la comunidad de las escuelas públicas para articular transferencias monetarias que sirvan para el mantenimiento menor de la infraestructura educativa básica (Aramburu, 2020; Arzate, 2020).

El cambio de paradigma observado en materia de política social en la Ciudad de México permitió ampliar la cobertura total agregada de los programas sociales capitalinos, tal y como se observa en la gráfica 5.4.

Gráfica 5.4. Cobertura total de los programas sociales del gobierno de la Ciudad de México



Fuente: Evaluación Estratégica de la Política Social de la Ciudad de México, 2020.

Esta nueva infraestructura de política pública permitió, en 2020, inyectar recursos adicionales a los hogares capitalinos cuando el momento más crítico de la pandemia por COVID-19 produjo la suspensión de actividades económicas no esenciales, entre abril y mayo de ese año. Lo anterior refuerza la hipótesis de que programas como Mi Beca para Empezar pueden constituirse como la semilla para el desarrollo de estrategias más ambiciosas de provisión pública de un Ingreso Ciudadano Universal, en línea con el mandato constitucional estipulado sobre la garantía incondicional de un mínimo vital plasmado en la Carta Magna del 2017.

Por otro lado, es importante referir que la novedosa sintonía entre el gobierno de la Ciudad de México y el gobierno federal a partir del 2019 animó importantes transformaciones en la política social. Dos de los programas insignia de la capital de la república, como son la Pensión Alimentaria de Adultos Mayores y Prepa Sí, se transfirieron, en un proceso no exento de complejidad técnica, al gobierno nacional para su administración. Ello permitió liberar recursos para atender de forma masiva a otros grupos sociales que, antes del 2019, contaban con reducida atención por parte de las autoridades capitalinas, como es destacadamente el caso de la infancia.

Otro de los cambios significativos en la política social de la Ciudad de México a partir de 2019 se relaciona con el fortalecimiento de los mecanismos de regulación, vigilancia y transparencia. En ese sentido, con las anteriores administraciones capitalinas había emergido, de forma descontrolada y no regulada, la figura de la “acción social”, que operaba como una suerte de programa social de reducido alcance —es decir, de apoyo directo o subsidios mínimos a la población— y que no contaba con ninguna clase de supervisión o normativa reguladora, al contrario de lo que ocurre con los programas sociales. Ello generó el incentivo para que muchas administraciones, particularmente las alcaldías, ejercieran importantes recursos públicos a través de las denominadas acciones sociales, eludiendo de esa forma los mecanismos de control y planeación establecidos para el diseño y la operación de los programas sociales. Baste decir que en la Ciudad de México todos los programas sociales tienen que publicar reglas de operación —que deben ajustarse a los lineamientos emitidos, hasta 2020, por Evalúa Ciudad de México y posteriormente por el Instituto de Planeación— y pa-

drones de beneficiarios, además de realizar anualmente una evaluación interna de su desempeño.

Considerando ese contexto, el Congreso de la Ciudad de México aprobó en agosto del 2019 importantes reformas a las Leyes de Desarrollo Social y de Austeridad, las cuales establecen un nuevo marco jurídico para las referidas acciones sociales. En primer lugar, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social emitió lineamientos para normar la elaboración de los documentos rectores de estos instrumentos. En segundo término, a la misma institución se le otorgaron atribuciones para revisar y, en su caso, aprobar dichas acciones, con anterioridad a su instrumentación. Por último, se establece la obligación de que las acciones se publiquen en la Gaceta Oficial de la Ciudad, estableciendo un mecanismo de transparencia relevante que antes estaba ausente en la Ciudad de México.

Estas disposiciones han favorecido un mayor conocimiento de la actividad de política social de los gobiernos y contribuye a cerrar ventanas de oportunidad de utilización clientelar de los recursos públicos. Asimismo, el instrumento de la acción social —al ser un mecanismo de otorgamiento de apoyos directos a la población más flexible que los programas sociales— permitió en 2020 erogar importantes volúmenes de recursos públicos en instrumentos no previstos, con el propósito de dar una respuesta a los ingentes desafíos generados por el advenimiento de la pandemia.

Otro de los cambios sensibles en la vertiente normativa de la política social es la regulación, por parte de Evalúa Ciudad de México, de la figura de los promotores o facilitadores de servicio. En administraciones capitalinas previas había proliferado la contratación informal de promotores por la vía de su incorporación a programas sociales, sin que hubiera siquiera una diferenciación clara entre promotor y beneficiario. Esto no sólo afectaba la transparencia de la política social, sino inclusive su consistencia y lógica interna. En ese sentido, a partir del 2020, por primera vez en la Ciudad de México, los lineamientos emitidos por Evalúa para normar la implementación de programas sociales elucidan con claridad la diferencia entre beneficiarios directos, facilitadores de servicios y usuarios. Aunque esto no resuelve definitivamente los problemas conceptuales y prácticos que produce la participación de promotores y facilitadores en los programas sociales es en todo caso un avance significativo en materia de transparencia y rendición de cuentas.

No obstante, además de las transformaciones en materia de política social observadas en la Ciudad de México entre 2018 y 2020, es dable también identificar importantes continuidades (Damián *et al.*, 2020). Algunos programas que iniciaron en administraciones anteriores han tenido continuidad e, inclusive, han logrado importantes ampliaciones presupuestales. Es el caso del Programa Alimentos Escolares, que por primera vez logró transitar hacia la dotación de alimentos calientes en algunas escuelas capitalinas, reduciendo los productos ultra procesados que otrora se entregaban. En el mismo sentido, el Programa de Comedores Sociales amplió el número de raciones entregadas e incrementó, entre 2018 y 2019, su presupuesto. En el mismo sentido, el Seguro de Desempleo capitalino, programa único en su tipo a nivel federal, aumentó cobertura y presupuesto. Aun así, la estrategia continúa contando con una cobertura limitada entre su población objetivo, a pesar de que no se incluye a los trabajadores en situación de informalidad laboral, excepto para casos específicos derivados de eventos imprevistos, como ocurrió en la pandemia con algunos trabajadores de este sector (organilleros, vendedores de artesanías pertenecientes a pueblos indígenas, entre otros).

Otro elemento que ha permanecido con un amplio grado de continuidad entre administraciones es el rol de la política y los programas sociales de las delegaciones, hoy constitucionalmente transformadas en alcaldías. Hemos observado que las alcaldías continúan replicando programas que previamente han sido desarrollados desde el gobierno de la Ciudad, pero con menores coberturas, presupuestos y solidez técnica. Ello tiende a perjudicar la sinergia general de la política social entre distintos niveles de gobierno e incrementa los riesgos de duplicidad. Asimismo, la continuidad de los programas sociales de las demarcaciones es habitualmente precaria y —a diferencia de lo que ocurre a nivel central donde la consolidación de algunas intervenciones es claramente transexenal— las estrategias sociales rara vez duran más de 3 años, sometidas a los avatares del ciclo electoral. La posibilidad que estipula la Constitución de que haya reelección de las personas titulares de las alcaldías incorpora una nueva variable cuyos efectos habrán de ser analizados en el futuro.

Asimismo, la nueva Constitución de la Ciudad de México, en vigor desde 2017, contribuyó a la reconfiguración drástica del marco institucional de

la política social en la capital de la República a partir de varias transformaciones de envergadura. En primer lugar, la Carta Magna deja obsoleta la Ley de Desarrollo Social para el DF, al modificar definitivamente las instituciones encargadas de coordinar, instrumentar y evaluar las políticas de desarrollo social. Es importante referir que la Ley de Desarrollo Social para el DF del año 2000 fue una norma pionera que consolidó el enfoque de derechos y la vocación universalista de la política social capitalina, en contra de las posiciones hegemónicas en la materia a nivel internacional. No obstante, en su vertiente institucional algunos de los espacios de coordinación y ejecución de la política social creados por la citada norma, tales como el Consejo Delegacional de Desarrollo Social o la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, en la práctica apenas funcionaron y escasamente cumplieron las tareas para las cuales fueron diseñados.

Posiblemente partiendo de dicha experiencia, el Constituyente conformó un marco institucional diferente para la política social capitalina, en el cual el aspecto central está reservado para la implementación del denominado Sistema General de Bienestar. Este sistema, de contornos poco definidos, deberá configurarse en una nueva Ley, que para diciembre de 2021 aún no había sido aprobada por el Congreso y que habrá de sustituir a la todavía en vigor Ley de Desarrollo Social para el DF, así como a todo su andamiaje.

En segundo lugar, es importante reconocer el mandato vanguardista que la Constitución de la Ciudad de México (2017) estipula al poder ejecutivo en materia de política social. Además de un amplio y multifacético catálogo de derechos sociales, económicos y culturales, la Constitución consagra principios como el de la universalidad que deben erigirse como auténticas guías para el diseño, la instrumentación y la evaluación de políticas públicas. Empero, la significativa fragmentación de derechos y de sujetos de derechos que muestra la Constitución apunta hacia problemas indiscutibles que pueden perjudicar la integralidad de las políticas sociales y la necesaria visión de conjunto requerida para abordar problemas estructurales.

Es relevante apuntar que la Constitución de la Ciudad de México también rediseña, desde bases completamente novedosas, el esquema de planeación y evaluación de la política social vigente. En primer lugar, se produce la fundación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, que tiene la relevante tarea de construir un horizonte deseable de ciudad

con un marco temporal de 20 años. Este Instituto normará y articulará también el conjunto de la planeación de la Ciudad de México, incluida la asociada a la política social, que contempla programas sectoriales, especiales e institucionales.

Por último, la norma fundamental de la Ciudad de México construye un nuevo Organismo Autónomo Constitucional encargado de la evaluación de políticas, programas, acciones y proyectos de inversión en materia económica, social, medioambiental, urbana, rural y de seguridad. En ese sentido, se amplían los márgenes tradicionales de la evaluación del desarrollo social en la capital de la República hacia prácticamente todos los ámbitos relevantes del quehacer gubernamental. Cabe señalar que el 9 de junio de 2021 el Congreso de la Ciudad aprobó la Ley de Evaluación y el 30 de agosto designó a las y los cinco consejeros académicos responsables del proceso de evaluación. Por otra parte, el otorgamiento de autonomía al órgano de evaluación y su no dependencia jerárquica de la jefatura de gobierno permite avizorar mayor independencia en la emisión de recomendaciones vinculantes de mejora, instrumento inédito a nivel nacional e internacional.

La agenda pendiente de política social de la Ciudad de México

A pesar de los referidos logros, persisten tareas pendientes para continuar fortaleciendo la política social en la Ciudad de México. En primer lugar, consideramos fundamental continuar avanzando de forma progresiva en la construcción de un mínimo vital y de un ingreso ciudadano universal, legalmente blindado y dotado de presupuesto suficiente. Como se ha referido, el Programa Mi Beca para Empezar, por su envergadura e infraestructura creada, puede constituirse como la simiente de una estrategia más amplia de protección mínima y desmercantilización del ingreso familiar. Para ello se requiere avanzar en dos sentidos que ya han sido explorados por el Gobierno de la Ciudad de México, estos son el aumento de la cobertura y el incremento de los montos de la transferencia. La intervención incorporó en 2020 a niños y niñas matriculados en el nivel preescolar y, entre 2019 y 2021,

el monto básico de la beca se incrementó de los \$330 iniciales a los \$435 por niña o niño beneficiario.

En segundo lugar, hemos mostrado que, en la Ciudad de México, el gasto público como porcentaje del PIB ha permanecido estancado. Ello muestra que se necesita abrir una discusión pública sobre la pertinencia de realizar una reforma fiscal que permita fortalecer el financiamiento de la política social en la Ciudad de México, de forma tal que esta herramienta contribuya de manera efectiva al cierre de las abismales brechas de desigualdad que persisten en la capital.

Otra de las tareas pendientes es la construcción de un sistema público e integrado de cuidados, que viene mandado por la Constitución Política de la Ciudad de México, pero en la que apenas se registran avances. Un primer paso al respecto debe darlo el Congreso de la Ciudad de México a través de la aprobación de una Ley del Sistema de Cuidados, como estipula la Constitución. En segundo término, una vez aprobada la norma se debe avanzar en el proceso de planeación del Sistema de Cuidados, con una perspectiva de género y ampliando progresivamente la cobertura de los grupos y sectores beneficiarios. Esto último serviría también para consolidar el enfoque de derechos y transitar desde el paradigma asistencialista hacia la promoción del derecho humano al cuidado.

En la ciudad se han logrado importantes avances legislativos en materia de planeación y evaluación de la política social, como anteriormente se ha referido. Sin embargo, en el aspecto normativo regulatorio la primera legislatura del Congreso no logró aprobar la nueva Ley de Bienestar que está llamada a reemplazar la Ley de Desarrollo Social para el DF, que, a pesar de su carácter pionero y de avanzada, se ha quedado obsoleta como resultado de la entrada en vigor de la nueva Constitución Política de la capital. No son pocos los desafíos al respecto, ya que es importante conservar y ampliar el carácter vanguardista del enfoque de derechos estipulado en la Ley de Desarrollo Social al tiempo que se adapta la estructura institucional de las políticas de bienestar al marco constitucional.

Asimismo, es importante que la nueva norma parta de una reflexión crítica de aquellas instituciones o mecanismos de coordinación que no han funcionado a lo largo de estos más de 20 años de funcionamiento de la ley. Uno de los elementos que consideramos relevante incorporar a modo de

blindaje legal es la protección del poder adquisitivo de las transferencias monetarias, que debería actualizarse siempre, como mínimo, al ritmo del crecimiento de la inflación. Al establecerse en una Ley, esto último ya no dependería, como en la actualidad, de la voluntad política del gobernante en turno.

A pesar del avance general de la cobertura de los programas sociales que se observó en los datos presentados, el panorama desagregado por intervención muestra matices. Consideramos que resulta razonable llevar a cabo ampliaciones de la cobertura de aquellos programas que han sido evaluados y cuentan con evidencia favorable en cuanto a sus resultados y apego al enfoque de derechos. En ese ámbito, estrategias como el Seguro de Desempleo, los Comedores Sociales, el Programa de Cosecha de Agua de Lluvia o Mi Beca para Empezar se perfilan como candidatos idóneos para tener incrementos significativos de sus coberturas, y así ampliar los alcances de la política social. En ese sentido, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México ha propuesto avanzar hacia la universalidad plena de Mi Beca para Empezar entre los niños y niñas de 0 a 3 años.

Por último, un área importante de mejora, como se ha referido, se relaciona con la participación de las alcaldías de la Ciudad de México en la política social de la capital. En ese sentido, se observa un reparto de atribuciones poco claro, que parte de ambigüedades y vaguedades plasmadas en la Constitución que no contribuyen a evitar duplicidades y a generar sinergia. Por ello, las alcaldías, como otrora ocurriera con las antiguas delegaciones y salvo excepciones, continúan desarrollando programas que emulan los que se implementan desde el gobierno estatal o federal, con coberturas y presupuesto mucho menores y sin que sean el resultado de una planeación sólida basada en las carencias o necesidades insatisfechas con mayor incidencia en cada demarcación. Asimismo, en este ámbito es importante referir que se han detectado áreas de mejora en cuanto a la progresividad de los criterios que se utilizan para asignar presupuesto público a las alcaldías de la ciudad. Una reforma en este sentido contribuiría a reducir la desigualdad socioterritorial entre demarcaciones que afecta a la capital de la república.

A modo de conclusión

La Ciudad de México ha vivido, entre 2018 y 2020, un dinámico proceso de reestructuración de su política social, impulsado, al menos, por tres fuerzas; a saber, el cambio de gobierno, la nueva pauta de colaboración entre la administración estatal y la federal y la entrada en vigor de la Constitución Política de 2017. En ese contexto, el nuevo Gobierno de la Ciudad de México recuperó la vocación universalista de las políticas sociales, logró ampliar la cobertura de los programas y fortaleció el apego de las intervenciones al enfoque de derechos. Las transferencias monetarias directas continuaron siendo la forma privilegiada de intervención pública en materia social. Hay que destacar, además, que la nueva administración ha priorizado la atención a la infancia, como grupo social particularmente vulnerable, tal y como muestran los datos de pobreza producidos por el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México.

Además de lo anterior, son destacables ciertas mejoras regulatorias e institucionales. En primer lugar, se redujo la histórica dispersión programática de la política social capitalina, mejorando la eficiencia del ejercicio de los recursos públicos y reduciendo el riesgo de duplicidad. En segundo término, ha entrado en funcionamiento la mayor parte del andamiaje constitucional en materia de planeación y evaluación del bienestar, con el inicio de actividades del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva y del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, organismo autónomo constitucional. En tercer lugar, se ha logrado fortalecer la transparencia de algunos instrumentos de la política social que anteriormente permanecían en la opacidad.

Sin embargo, persisten importantes retos y tareas pendientes, como se ha referido. Entre otros, destacamos la necesidad de avanzar en la garantía de un ingreso básico universal; en la construcción del sistema público de cuidados; en la ampliación de la cobertura de algunos programas seleccionados y, por último, en el mejoramiento de los resultados de las políticas públicas desarrolladas desde las alcaldías.

La Ciudad de México ha sido históricamente un laboratorio de innovación en materia de política social; algunas de ellas han brindado importantes beneficios para la población y han sido adoptadas por otras administracio-

nes y a nivel federal. Durante los primeros 3 años de la actual administración se han desarrollado instrumentos y procesos de política social que pueden servir de referencia para otros gobiernos. En ese sentido, la apuesta por programas universales de atención a la infancia, el fortalecimiento de la transparencia en la instrumentación de la política social y la consolidación de la evaluación constitucional autónoma del quehacer público son lecciones valiosas que arroja la experiencia reciente de la capital de la República.

Bibliografía

- Aramburu V., (2020) Evaluación externa de diseño y operación del Programa Mejor Escuela, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/evaluacionext/Informe%20Final%20Mejor%20Escuela.pdf>
- Arzate J., (2020) Evaluación de diseño y operación del Programa Pilares, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/evaluacionext/pilares/Informe%20Final%20Pilares.pdf>
- Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (2020) Principales resultados de la Medición de la Pobreza, <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-de-la-pobreza-y-desigualdad/resultados-principales>
- Damián A., Jiménez G., *et al* (2020) Evaluación Estratégica de la Política Social de la Ciudad de México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/evaluacion-estrategica-de-la-politica-social-de-la-ciudad-de-mexico-15-de-agosto-2020.pdf>
- Damián A., Jiménez G., *et al* (2020) Evaluación de Diseño y Operación del Programa Niños Talento, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/evaluacion-nnt.pdf>
- DIF Ciudad de México (2018) Reglas de Operación del Programa Niñas y Niños Talento http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2018/org_desc/dif/14.pdf
- FIDEGAR (2022) Reglas de Operación del Programa Mi Beca para Empezar, <https://www.fideicomisoed.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/rop-bnnm-pe-2022-finales-para-publicacion-gocdmx.pdf>
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2017) Constitución Política de la Ciudad de México Constitución Política de la Ciudad de México (2017) https://infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf
- INEGI (2018) Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENIGH), <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>

6. Los Centros Comunitarios Pilares como política social de inclusión en la Ciudad de México.

De la dotación de micro zonas de bienestar a la dotación de micro saberes significativos para la vida

JORGE ARZATE SALGADO*

Resumen

En este capítulo se reflexiona sobre la pertinencia social de Los Puntos de Innovación, Arte, Libertad, Educación y Saberes (Pilares), principal política social en la Ciudad de México. En términos metodológicos se analiza el diseño del programa utilizando una evaluación teórico-normativa en donde se pone a prueba el diseño de un programa social en relación a una teoría que funciona como marco comparativo/reflexivo (tipo ideal); así mismo, el modelo teórico que se usa deriva de una serie de hipótesis sobre lo que denominamos el continuo desigualdad-violencia para el caso de la Ciudad de México. El trabajo concluye que el modelo de producción de bienestar de los Pilares presenta su principal fortaleza en la producción de múltiples formas de inclusión educativa y sus formas de socialización a favor de la construcción de una moral solidaria y comunitaria, valores útiles para la generación de diversas formas de cohesión social entre sus beneficiarios; todo lo cual convierte a los Centros Comunitarios Pilares en importantes soportes institucionales para los barrios menos favorecidos de la ciudad. El diseño de este programa social, entonces, se distancia de los programas sociales basados en transferencia en la medida trabaja formas de socialidad en torno a la dotación de micro saberes significativos para la vida.

* Doctor en Sociología. Profesor de sociología, Universidad Autónoma del Estado de México, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2459-9578>

Palabras clave: *inclusión educativa, cohesión social, soportes institucionales, política social.*

Introducción

Los Puntos de Innovación, Arte, Libertad, Educación y Saberes (Pilares) son la principal política social en la Ciudad de México; se trata de una política muy distinta a las políticas sociales basadas, en lo fundamental, en transferencias económicas y/o en especie, las cuales han sido hegemónicas durante las últimas décadas a nivel nacional, incluso lo siguen siendo dentro del proyecto político de la 4T. ¿Cuál es la diferencia de los Centros Comunitarios Pilares respecto a estas políticas basadas en transferencias? En lo fundamental la diferencia estriba en que el diseño de los Pilares descansa en una acción pedagógica, es decir, los Puntos buscan una transformación en sus usuarios a partir de diversas estrategias de aprendizaje en torno a saberes para la vida económica, la culminación de la educación básica, así como mediante la reflexión y práctica de valores solidarios y de cultura de paz.

En este sentido, los Pilares son una apuesta singular dentro del espectro de la política social mexicana, ya que aspiran, en contextos en donde las formas de desigualdad-violencia(s) son extremas, a convertirse en soportes institucionales para sus usuarios; en otras palabras, aspiran a convertirse en instituciones que funcionan como último abrigo de protección para sus usuarios, lo cual es posible gracias a que su acción social pedagógica se basa, en lo esencial, en la producción de sistemas de interacción social fundados en la solidaridad orgánica. La presente reflexión proviene de la experiencia en el proyecto de evaluación externa de los Pilares realizada para Evalúa Ciudad de México (Arzate, 2019).

En términos metodológicos recurrimos a lo que denominamos una evaluación teórico-normativa del diseño de la política pública (Arzate, 2008), más concreto: se pone a prueba el diseño de un programa social en relación con una teoría que funciona como marco comparativo/reflexivo (adaptación del tipo ideal Weberiano). El modelo teórico que se usa deriva de una serie de hipótesis sobre lo que denominamos el continuo desigualdad-violencia

(Arzate, 2018): las desigualdades y la(s) violencia(s) son fuerzas de estructuración, las cuales funcionan de manera engranada y en espiral, teniendo como resultado la erosión de los procesos de cohesión social y las instituciones mismas que funcionan como soportes institucionales de una sociedad; el concepto de continuo desigualdad-violencia(s) tiene como objetivo dar cuenta de los complejos procesos estructurales y de acción social que sostienen y reproducen las diversas realidades de precarización de la vida, en nuestro caso, en el espacio urbano; bajo el entendido de que los factores económicos, aunque muy importantes, no explican por sí solos la precarización de la vida o la persistencia de la pobreza, ya que la carencia, en todas sus formas, es una expresión final de una serie de formas sociales de socialización basadas en la perpetuación de diversas formas de poder, exclusión, estigma y violencia(s) realmente existentes en la vida cotidiana de los sujetos sociales dentro de sus instituciones vitales, por ello pensamos que la vulnerabilidad de la vida es una forma de economía política (Arzate, 2009).

Marco teórico y metodológico

En este apartado se presenta un marco metodológico para poner a prueba analítica el modelo de bienestar que supone los Pilares. El marco analítico se compone de dos partes. Una primera que explica la producción/reproducción de formas de vulnerabilidad (entendida como condición que impide la realización de la condición humana como vida activa). Otra segunda que explica la producción de formas de bienestar, las cuales, si bien tienen una base económica-estructural, tienen una sustantividad como resultado de la acción social, es decir, el bienestar se produce, en lo fundamental, gracias a un sistema de relaciones sociales (formas de socialización) y formas de organización (ya sea desde el Estado, el mercado o la misma sociedad y sus instituciones), las cuales funcionan para asegurar dos situaciones fundamentales en la vida cotidiana de las personas: el continuo de la vida (24 × 24 horas 365 días al año) y la unidad de lo social en sus diversas formas y manifestaciones institucionales y creativas.

Primero. La producción/reproducción de formas de vulnerabilidad gira en torno a los siguientes principios teóricos y normativos:

- i.* Las desigualdades sociales y económicas funcionan como estructuras que constriñen la vida de las personas, esto significa que se instauran como mecanismos poderosos que actúan a la deriva a favor de la producción y reproducción de formas de vulnerabilidad.
- ii.* Las desigualdades sociales y económicas, como estructuras, tienen funcionamientos diferenciados según clases sociales, es decir, producen conflicto, por lo que es factible hablar de una economía política de las desigualdades sociales, la cual define el sentido profundo de la justicia social en una sociedad.
- iii.* Las desigualdades sociales y económicas funcionan de manera engranada en la vida de las personas: tienen co-implicaciones sistémicas, derivas complejas y formas de recurrencia.
- iv.* Las desigualdades sociales son sostenidas de manera ideológica a través de sistemas de significaciones culturales imaginarias.
- v.* La(s) formas de violencia vulneran de manera moral, psicológica y física a las personas inhabilitándolas para una vida activa y en un caso extremo produciendo su muerte.
- vi.* Existe un continuo, una espiral de co-implicaciones, entre las desigualdades socioeconómicas y las formas de violencia(s); este continuo desigualdad-violencia(s) tiene como principal consecuencia sociológica la fractura y/o fragilización de los soportes institucionales de una sociedad y los sistemas de cohesión social que las hacen posibles.
- vii.* En las sociedades modernas con democracias incipientes y con niveles de desarrollo medio, como es el caso de México, las clases subalternas del campo y la ciudad se encuentran sometidas a una serie de estructuras de desigualdad-violencia(s) que producen un sistema social u orden social caracterizado por la existencia de múltiples formas de vulnerabilidad (como la pobreza, la marginación urbana, la violencia hacia el género como modelo de vida); este orden social capitalista y basado en sistemas de relaciones sociales de desigualdad-violencia facilita, a su vez, la generación de diversas formas de control social por parte del Estado (incluso en su faceta institucionalmente democrática y, por tanto,

con la posibilidad de generar formas de estado de excepción) y el mercado.

- viii.* El orden social caracterizado por la desigualdad-violencia constituye una poderosa fuerza que hace imposible la paz social en ciertas regiones de un país, pues supone un contexto en donde el Estado de derecho no existe y el Estado y sus instituciones son frágiles, corruptas o inexistentes.
- ix.* Los diversos sistemas de desigualdad sociales/económicos y su entramado complejo como desigualdad-violencia determinan la producción social de formas de bienestar, es decir, debilitan, entorpecen, inhiben y/o anulan las formas de cohesión social necesarias para la generación de acción social productora de bienestar.
- x.* La política social en la democracia es la principal herramienta de un Estado y de una sociedad para dotar de derechos, y de esta forma producir habilitaciones en contra de las desigualdades socioeconómicas formas de violencia(s) existentes. Para ello la política social debe ser exitosa, virtuosa en su diseño, eficiente y eficaz en su desempeño a nivel social y de territorio.

Segundo. Una sociología del bienestar, desde nuestro punto de vista, tiene su epistemología en los conceptos generales de unidad de lo social, temporalidad de vida o labor en la vida cotidiana, cohesión social/solidaridad orgánica y acción social creativa-racional para la sustentabilidad de la vida, capacidades de agencia ciudadana, praxis ciudadana, economía sustentable y simétrica.

En este sentido el bienestar, sociológicamente hablando, en una sociedad moderna y democrática es todo aquel producto resultado de un sistema de relaciones que hace posible la reproducción de una sociedad como unidad solidaria, sustentable y pacífica, que a la vez hace posible la vida activa de cada individuo en el tiempo de la vida cotidiana o tiempo de la labor (como tiempo continuo y virtuoso para la vida), dentro de un marco histórico-cultural y económico (capitalista) concreto.

Entonces el bienestar es factible de cuantificarse mediante indicadores de llegada (nivel de pobreza, salario, movilidad social), pero sobre todo se vive como experiencia o sustantividad, o sea, tiene una dimensión fenome-

nológica (por lo tanto se encuentra enraizada en el cuerpo y las emociones de los sujetos sociales); en la vida cotidiana se concretiza como una serie de productos sociales, los cuales no son posibles ni entendibles sin su sistema de relaciones (acción social y organización) que lo han hecho posible; de esta forma, el bienestar se concretiza, de forma normal, en hechos sociales sustantivos (significativos para las personas) tales como ir a la escuela, cenar a diario en familia, poder leer un libro, cubrir una jornada laboral de 8 horas a cambio de un salario justo, para una mujer no sufrir acoso en el espacio público, para una niña o niño no ser violentado por sus familiares. Entonces, el bienestar aparece en la historia cotidiana como una constelación de hechos sociales significativos para las personas y grupos sociales de base (familias y comunidades/barrios urbanos).

Las formas del bienestar, desde esta perspectiva micro/meso sociológica, son con/sustantivas con el tiempo de lo social, o sea, tienen significado(s) (racionalidades) porque se realizan como acción social en y por el tiempo de la vida; por lo que siempre coinciden con el tiempo y el espacio social/económico de la labor; de esta manera sostienen y dan contenido, sentido profundo, al tiempo de lo cotidiano; por ello, su inexistencia o ruptura son, al mismo tiempo, sinónimos de la fragilización de los individuos, del tiempo de la vida misma, así como de las instituciones sociales y, a fin de cuentas, del sistema social como un todo.

El bienestar presenta una dimensión material, económica, la cual funciona o adquiere significatividad gracias a los significados imaginarios culturales de su dimensión ideológico-simbólica respecto al significado de la vida y la unidad de lo social (estatus, prestigio, poder, capacidad de gasto o consumo). La materialidad y su valor económico como gasto conforman un magma de significaciones sociales imaginarias en torno a la vida (sobre su calidad) y la unidad social (su viabilidad como civilización); en el mundo moderno son parte de una ideología del bien común, y a escala fenomenológica son una experiencia del-mundo enraizada en la mente y el cuerpo del individuo como experiencia del gasto; es decir, a fin de cuentas la experiencia del bienestar como resultado de una materialidad o valor económico se encuentra fundada en la reflexividad propia de la individuación; a escala jurídica y política, aparece entonces la reflexión moral (según la sociología Durkheimiana) de la agencia ciudadana y su praxis a favor de la solidaridad

orgánica, la cual tiene la capacidad de fundar el espacio de lo público como espacio democrático y como sinónimo del bienestar como esfera política.

Por todo lo anterior, el bienestar tiene en el cuerpo de la persona, quizá, su principal receptáculo, por lo que su principal flujo experiencial aparece en el continuo salud-alimentación-educación (o biografía del bienestar); de ser así el bienestar debe ser: sistemático en el tiempo de la vida, sostenible económica y ecológicamente, culturalmente situado, suficiente, moralmente aceptable y expresable como socialidad (como comunicación horizontal, subjetiva, portadora de una moral del bien común). Si las estructuras de desigualdad y violencia(s) determinan las posibilidades del bienestar produciendo múltiples formas de vulnerabilidad a nivel diferenciado de los sujetos sociales, las instituciones, las clases sociales, las regiones como territorios de identidad sociocultural y los imaginarios colectivos que les legitiman.

Para ejemplificar esto presentamos el siguiente ejercicio en donde es posible construir un mapa de las múltiples formas de vulnerabilidad que el continuo desigualdad-violencia(s) gatilla en nuestra sociedad capitalista mexicana contemporánea (véase el cuadro 6.1).

Lo que podemos pensar al mirar el cuadro 6.1 es que las estructuras de desigualdad-violencia(s) y sus formas de vulnerabilidad derivadas a diversas escalas de lo social nos proyectan un escenario complejo. La modernidad para nuestros países y sociedades, hoy en día, no es más que crisol de todas estas formas de vulnerabilidad entramadas entre sí. Lo cual termina cuestionando la misma modernidad como modelo civilizatorio, así como a la democracia y las formas que adquiere el Estado democrático social.

Es importante resaltar que la vulnerabilidad no se agota en las asimetrías de oportunidades y dotación de recursos económicos (pobreza y marginación), sino que tiene en las formas de violencia(as) su principal sentido fenomenológico destructivo de lo social: por lo que la destrucción del tejido social vía la violencia es una situación de vital importancia en nuestras sociedades múltiplemente vulnerabilizadas del campo y la ciudad.

A esta desigualdad-violencia multidimensional se enfrenta el Estado social democrático en países en desarrollo como México y los países latinoamericanos, por lo que, creemos, las formas de pensamiento en torno a los regímenes de bienestar europeos sirven muy poco para pensar nuestra

**Cuadro 6.1. Principales estructuras de desigualdad-violencia(s)
y sus formas de vulnerabilidad derivadas a diversas escalas de lo social**

<i>Estructuras de desigualdad- violencia(s)</i>	<i>Formas de vulnerabilidad en las diferentes escalas de lo social</i>				<i>Significados imaginarios culturales que las legitiman</i>
	<i>Personas</i>	<i>Organizaciones e instituciones</i>	<i>Clases sociales</i>	<i>Regiones</i>	
Desigualdades sociales	Discriminación	Desafiliación	Exclusión como acceso a las oportunidades vitales. En forma importante al continuo salud- alimentación- educación y al trabajo formal bien remunerado. No movilidad social ascendente	Marginación	Estigma Racismo Sexismo Clasismo
Desigualdades económicas	Desempleo Empleo formal precarizado Subempleo informal Trabajo esclavo Explotación laboral y en durante la participación en el mercado Precarización del trabajo Desaliento laboral	Pobreza(s) familiar, entendida como sistema de carencias en términos de: (a) Acceso al ingreso económico (b) Acceso a los bienes esenciales para la vida, sobre todo a la alimentación o seguridad alimentaria	Explotación económica a nivel de la división social del trabajo y en la circulación de bienes y servicios Asimetría en la dotación del ingreso Asimetrías en la dotación de la riqueza Asimetrías en la dotación de los bienes de organización Sistemas fiscales regresivos	Subdesarrollo Relaciones asimétricas bajo el esquema de centro periferia	El pobre como desviado social El pobre como no-sujeto El pobre como ciudadano de segunda categoría El pobre como objeto electoral
Violencia(s)	Violencia directa Violencia psicológica Violencia moral Violencia hacia el género femenino y las diversidades sexuales Adicciones	Dominación burocrática de Estado Violencia de Estado Violencia por delincuencia común Violencia por delincuencia organizada Diversas formas de Estado de excepción	Lucha de clases Revueltas ciudadanas	Inseguridad ciudadana Regiones sin Estado de derecho Guerras de baja intensidad Destrucción de los nichos ecológicos Guerra abierta entre regiones o países	Ideologías a favor de la(s) violencia(s), la guerra y la depredación ecológica Desconocimiento de los mecanismos de medición y de cultura de paz Cultura patriarcal

Fuente: Elaboración propia.

realidad, básicamente porque en el capitalismo avanzado, desde donde se han planteado los modelos de regímenes de bienestar (Esping-Andersen, 2000), se tiene resuelto, en lo esencial, la cuestión social planteada por Robert Castel (1997) mediante la instauración plena de la sociedad salarial, como fundamento de la sociedad democrática y como contención a la explotación del trabajo en el mundo capitalista avanzado.

Las formas de la vulnerabilidad en los espacios sociales menos favorecidos en la Ciudad de México

Considerando los datos de medición de la pobreza de Evalúa, la pobreza multidimensional en la Ciudad de México en 2018 era de 57.2 % de la población: la pobreza extrema multidimensional era de 26.9% (Evalúa, 2021); es decir, 5 de cada 10 habitantes de la ciudad eran pobres y prácticamente 2 de cada 10 se encontraban en la pobreza extrema, lo cual anuncia una situación masiva de vulnerabilidad en el acceso a los recursos económicos mediante el trabajo, así como enormes dificultades en el acceso a los servicios esenciales para la vida. Estos dos indicadores empeoraron para el año 2020, año de pandemia.

Para el año 2018 el porcentaje de personas en pobreza de ingresos en la ciudad era de 46.4%; mientras que en pobreza educativa se encontraban 24.3% (Evalúa, 2021); este último dato nos dice que en la ciudad existe una amplia población juvenil en situación de exclusión educativa, sobre todo para el caso de jóvenes en edad de estudiar la educación media superior; según el censo de población y vivienda 2020 (INEGI) la población de 15 a 24 años que no asiste a la escuela representaba 44.7%.

En la ciudad existe una enorme precarización del trabajo, así, por ejemplo, la población que trabaja en la calle para 2017 era de 22%, representando el peor dato a nivel nacional; de las personas que trabajan en el comercio ambulante, 32.7% percibían hasta un salario mínimo y otro 30.6% percibía dos salarios mínimos (Alba y Rodríguez, 2021); es decir, la pobreza económica se explica por una importante precarización del trabajo.

El concepto que expresa de mejor forma la situación de vulnerabilidad en las colonias y barrios en donde se ubican los Pilares es el de marginación,

es decir, se trata de zonas de la ciudad en donde las oportunidades vitales son de difícil acceso (trabajo, servicios, cultura, educación); son espacios segmentados dentro de la urbe en donde las distancias entre clases son excesivas, la violencia e inseguridad son constantes, tanto en la vida de las familias como en el espacio público. En este sentido, llama la atención que las jefas y jefes de familia que asisten con sus hijos a los Pilares, al momento de describir su situación de vulnerabilidad, más que hablar de la pobreza económica, su preocupación principal es la violencia y la inseguridad ciudadana en la que viven.

En forma particular, los usuarios de los Pilares al hablar sobre sus problemáticas identifican dos situaciones principales: (a) la existencia sistemática y profunda de múltiples formas de violencia, (b) la persistencia de situaciones de desafiliación, esta última entendida como la debilidad en los soportes institucionales del individuo; lo que explica en buena medida los procesos de desafiliación es la precarización del trabajo y la fragilidad de las redes de sociabilidad, siguiendo a Robert Castel (1997). La violencia aparece en todas sus formas (directa, psicológica, cultural), pero, sobre todo, aparece de manera recurrente una violencia directa dentro de las familias, la cual se expresa como violencia sexual (violaciones, acoso e intolerancia) hacia los menores y jóvenes, particularmente hacia niñas y niños, lo cual deriva en enormes problemas de conducta para los agredidos.

Otra situación que es una constante es la presencia del narco menudeo en estos territorios de la ciudad, y como consecuencia de ello, la existencia de violencia derivada por la lucha entre grupos delictivos, a la vez que el consumo de sustancias es algo importante entre los jóvenes y adultos. Esta situación es la que más preocupa a las familias, que en todo momento intentan proteger a sus hijos de caer en las adicciones y sienten gran preocupación por la seguridad de sus hijas. El consumo de alcohol es otra situación generalizada para las familias y los jóvenes.

En suma, los Pilares se enfrentan a espacios sociales segmentados de la ciudad, opresivos, violentos, peligrosos para sus habitantes, en especial para las mujeres y jóvenes con graves carencias materiales. En muchos casos el sólo acceso a las instalaciones representa un riesgo considerable. Los espacios sociales en donde se encuentran ubicados los Pilares son emblemáticos de lo que hemos denominado como continuo desigualdad-vio-

lencia(s); es decir, en donde la problemática de la pobreza urbana sólo adquiere sentido cuando se toma en consideración las múltiples formas de violencia(s) que acompañan y apuntalan a las situaciones de carencia de los individuos.

El diseño de los Centros Comunitarios PILARES

Los Pilares son definidos “como puntos de encuentro de y para la ciudadanía”, en donde funcionan una ciberescuela, se imparten talleres de disciplinas artísticas, actividades deportivas, emprendimientos y capacitación para el empleo, además de una gran cantidad de actividades complementarias.¹ El programa Pilares representa el eje fundamental de la política social de la actual administración (2019-2024) de Claudia Sheinbaum Pardo en la Ciudad de México.

El programa tiene su antecedente en las ciberescuelas que iniciaron en la alcaldía Tlalpan. La política de los Pilares es parte de una estrategia territorial integral conformada por un conjunto de acciones y programas que buscan atender a los barrios, colonias y pueblos más marginados de la ciudad, en donde la violencia e inseguridad son profundas; en este sentido, es un programa cuyo diseño busca generar dinámicas sociales tendientes a la reconstrucción del tejido social, así como abatir la incidencia de conductas antisociales y delictivas en los entornos de cada centro comunitario. Su objetivo es abrir al público 300 ciberescuelas en toda la ciudad, hasta la fecha hay 214 puntos en funcionamiento, con 307 000 usuarios, de los que 233 acuden a las ciberescuelas.

En este trabajo nos referimos a los componentes de la política en su propuesta inicial de 2019, ya que durante la pandemia por Covid-19 se realizaron ajustes para adecuar el funcionamiento a las circunstancias de confinamiento y postconfinamiento. El diseño de la política parte de una idea de integralidad en el servicio. Los componentes principales de los Pilares son los siguientes:

¹ En este apartado se retoma información de la misma página del programa: <https://pilares.cdmx.gob.mx/>, así como del documento (Arzate, 2019).

1. Como eje principal de cada punto está la ciberescuela, cuyo objetivo es lograr el derecho a la inclusión educativa de los jóvenes mediante el estudio de programas a distancia gratuitos; en ella existen equipos de cómputo y prestadores de servicio que funcionan como monitores (docentes) para los jóvenes y adultos que quieran emprender estudios de educación secundaria, media superior, superior, alfabetización bajo modelos a distancia; en forma complementaria existe la denominada escuela de Código, la cual imparte capacitación en sistemas informáticos, además de un club de tareas dirigidas a estudiantes inscritos en escuelas secundarias. Para incentivar la inscripción en las ciberescuelas existe un programa de becas dirigidas a estudiantes de secundaria del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), bachillerato en línea de la Secretaría de educación, Ciencia, tecnología e Innovación (SECTEI) y licenciatura.
2. Talleres de educación y formación para la autonomía, dirigidos a personas jóvenes y adultos que se encuentran en el desempleo; la oferta es bastante variada, entre otros: electricidad, gastronomía y huertos urbanos.
3. Talleres de artes y oficios comunitarios, dirigidos a niños y adultos en general, la oferta incluye, entre otros, diferentes ofertas de aprendizaje en música, artes plásticas y teatro, entre otras.
4. Programa Ponte Pila-deporte Comunitario, el cual ofrecía la práctica de deportes como box, ajedrez y fútbol.

Además de estos cuatro componentes principales los puntos ofrecían talleres para el desarrollo de habilidades emocionales y cultura de paz. Existen cursos de lenguas indígenas dirigidos para los grupos indígenas residentes en la ciudad. En horarios vespertinos se imparten talleres culturales dirigidos a los adultos mayores.

Existen los enlaces institucionales que son una figura que acerca la oferta de los Pilares a los usuarios. Partiendo de una idea de centro comunitario los Líderes Coordinadores de Proyecto (LCP), encargados de la operación de cada punto, trabajan usando procedimientos que buscan la construcción de comunidades afectivas y solidarias; la administración es realizada de

manera no burocratizada, por lo que no cuentan con oficina, lo cual contribuye a generar lazos de confianza entre los usuarios.

La construcción de comunidad es muy notoria, sobre todo, en los talleres de autonomía económica, en donde dentro de cada taller se conforman pequeñas comunidades solidarias entre los usuarios. Otras acciones que contribuye en la significación imaginaria de comunidad y de seguridad a los usuarios son la recuperación de los espacios públicos aledaños a los puntos, generando un perímetro de seguridad para los usuarios y el funcionamiento de comedores comunitarios, sólo en algunos puntos, en donde se sirve comida caliente para población abierta y usuarios. Los servicios de habilidades emocionales y cultura de paz resultan novedosos, representan la oportunidad de trabajar desde actividades lúdico reflexivas para la regeneración del tejido social. Los diversos talleres culturales, y en particular el programa de Huertos urbanos, son espacios en donde se crean grupos solidarios de apoyo.

El programa centra su lógica de producción de bienestar en tres grandes acciones: la inclusión educativa de una población joven, la educación no formal de micro saberes significativos para la vida y el trabajo, la construcción de centros comunitarios que se constituyan en soportes institucionales para aquella población desafiada. Esto da una originalidad a la política al distanciarla de los diseños de programas compensatorios de lucha contra las diversas formas de pobreza, los cuales han tenido una enorme importancia en los últimos 24 años (si consideramos su presencia hegemónica desde el inicio del programa Progreso), los cuales operan bajo la noción de dotación de micro zonas de bienestar, procesos de densificación del espacio social y bajo lógicas de accionar no ciudadanas que tienden al control de los cuerpos y tiempo de los beneficiarios (Arzate, 2015).

El meollo del programa es que los puntos trabajan, en tanto que organizaciones básicamente educativas, desde acciones pedagógicas de diversa índole para producir micro saberes, actitudes morales y formas de organización que colaboran para erradicar, a diferentes niveles de lo social, las carencias materiales (pobrezas), las formas de exclusión, discriminación, violencia(s) e inseguridad ciudadana que aquejan a los usuarios; así como para fortalecer el tejido social (fortalecimiento de la cohesión social a nivel comunitario de barrio y familiar) de los entornos sociales, mediante la ge-

neración de acciones de solidaridad orgánica que conducen a un proceso de autoinstitución de los puntos como soportes institucionales para los más desafiados.

Es evidente que la intervención en lo social de los Pilares, mediante acciones pedagógicas de diversa índole, evaden el asunto del control social, pues no cosifican a los usuarios; de esta forma al privilegiar acciones pedagógicas a favor de una moral del bien común promueven formas de acción social reflexivas, las cuales son la base de una praxis ciudadana (Arzate, 2021), es decir, teóricamente hablando, construyen ciudadanía. En este sentido es relevante subrayar la importancia en la selección de los perfiles de los docentes, talleristas y administradores de estos puntos, los cuales deben compartir una misma ideología a favor de la construcción de comunidades solidarias en medio de una urbe que privilegia las tendencias a la exclusión social y la violencia.

Analítica social de la política

Considerando los componentes pedagógicos de los Pilares, las vulnerabilidades derivadas de las desigualdades sociales que son trabajadas dentro de los Pilares son las siguientes (véase el cuadro 6.2).

Cuadro 6.2. Los Pilares y la lucha contras las formas de las desigualdades sociales

<i>Estructuras de desigualdad-violencia</i>	<i>Formas de vulnerabilidad en las diferentes escalas de lo social que trabajan los Pilares a través de sus diversos componentes pedagógicos</i>				<i>Significados imaginarios culturales</i>
	<i>Personas</i>	<i>Organizaciones e instituciones</i>	<i>Clases sociales</i>	<i>Regiones</i>	
Desigualdades sociales	Trabajan en contra de los procesos de discriminación	Trabajan en contra de los procesos de desafiliación a nivel de las familias	Trabajan a favor de la inclusión, sobre todo inclusión educativa.		Trabajan significados imaginarios culturales en contra de las formas del:
			En algunos casos trabajan la inclusión alimentaria (cuando hay comedores comunitarios)		Estigma Racismo Sexismo Clasismo Trabajan nociones básicas de cultura de paz.

Fuente: Elaboración propia.

En términos de las desigualdades sociales los Pilares aportan los siguientes elementos de bienestar que se deben subrayar:

- Rompen formas de discriminación al promover convivencia libre de prejuicios, sobre todo en el caso de los jóvenes a los colectivos LGBT; los Pilares trabajan de manera sistemática un discurso a favor de la tolerancia.
- Produce importantes formas de afiliación, en particular al dar atención de apoyo emocional y solidario para jóvenes y adultos que viven situaciones extremas de violencia intrafamiliar.
- La inscripción en ciberescuelas funciona como una poderosa fuerza contra la exclusión educativa; por su parte la existencia de comedores comunitarios es una opción para los más necesitados para el acceso de alimentos calientes, al menos una vez al día; así mismo, los talleres de autonomía económica, culturales y deportivos son formas de inclusión que rompen, en muchos casos, por primera vez los procesos de exclusión social en este tipo de contextos sociales.
- El concepto de centro comunitario produce una zona de lo público que colabora para acabar con procesos de marginación a nivel territorial dentro de la ciudad.
- En general los valores que se promueven dentro de las actividades de cada punto generan una visión ideológica, moral, en contra del estigma social, el racismo, el sexismo y el clasismo.
- Los elementos morales que aportan mediante el aprendizaje de la cultura de paz funcionan como elementos que pueden matizar las violencias sufridas dentro de las familias y los barrios.

Considerando los componentes pedagógicos de los Pilares, las vulnerabilidades derivadas de las desigualdades económicas que son trabajadas dentro de los Pilares son las siguientes (véase el cuadro 6.3).

En términos de las desigualdades económicas los Pilares aportan los siguientes elementos de bienestar que se deben subrayar:

- Los talleres de autonomía económica habilitan a los usuarios para que se incorporen a los diversos mercados de trabajo (por desgracia ma-

yoritariamente en el mercado informal), produciendo de esta forma ingresos necesarios para atenuar las condiciones de pobreza económica y alimentaria de las familias.

Cuadro 6.3. *Los Pilares y la lucha contra las desigualdades económicas*

<i>Estructuras de desigualdad-violencia</i>	<i>Formas de vulnerabilidad en las diferentes escalas de lo social que trabajan los Pilares a través de sus diversos componentes pedagógicos</i>				
	<i>Personas</i>	<i>Organizaciones e instituciones</i>	<i>Clases sociales</i>	<i>Regiones</i>	<i>Significados imaginarios culturales</i>
Desigualdades económicas	Trabaja para la inclusión en los mercados de trabajo	Pobreza(s), mediante el acceso al ingreso económico de las familias	Mediante una mejor capacitación laboral y la culminación de la educación básica busca una mejor posición de las clases populares en los mercados de trabajo, menor explotación económica, al menos en teoría	Los centros comunitarios buscan una mejor integración de estas colonias a la ciudad mediante el acceso a los derechos sociales.	Transmite una moral en contra de la visión del pobre como no-sujeto.

Fuente: Elaboración propia.

- En los talleres de habilidades económicas se trabaja bajo una concepción en donde los usuarios son vistos como personas, es decir, la interacción social es horizontal, lo cual genera una socialidad caracterizada por la confianza y solidaridad, sin la cual sería imposible construir comunidad.
- Las becas que son otorgadas a los jóvenes funcionan como un mecanismo de transferencia económica que incentiva su inscripción y permanencia en las ciberescuelas, es decir, la transferencia económica es un mecanismo indirecto que colabora de manera sistémica con el trabajo propiamente educativo que se realiza dentro de las ciberescuelas, en donde el trabajo de los docentes es fundamental para evitar la deserción; con la beca los jóvenes inscritos tienen la posibilidad de solventar necesidades vitales de alimentación y salud.

Considerando los componentes pedagógicos de los Pilares, las vulnerabilidades derivadas de las formas de violencia(s) que son trabajadas dentro de los Pilares son las siguientes (véase el cuadro 6.4).

En términos de las formas de violencia(s) los Pilares aportan los siguientes elementos de bienestar que se deben subrayar:

Cuadro 6.4. *Los Pilares y la lucha contra las formas de violencia(s)*

<i>Estructuras de desigualdad-violencia</i>	<i>Formas de vulnerabilidad en las diferentes escalas de lo social que trabajan los Pilares a través de sus diversos componentes pedagógicos</i>				
	<i>Personas</i>	<i>Organizaciones e instituciones</i>	<i>Clases sociales</i>	<i>Regiones</i>	<i>Significados imaginarios culturales</i>
Violencia(s)	Trabajan a favor de la eliminación de la - violencia directa - violencia psicológica - violencia hacia el género femenino y las diversidades sexuales Trabaja en contra de las adicciones	Eluden la dominación burocrática de estado, ya que no controlan el tiempo y los cuerpos de los beneficiados	Construye una moral solidaria entre sus beneficiarios	Trabajan a favor de la seguridad ciudadana, generando espacios libres de violencia y de adicciones	Trabaja ideologías en contra de las la(s) violencia(s), y la depredación ecológica Desconocimiento de los mecanismos de medición y de cultura de paz

Fuente: Elaboración propia.

- En general dentro de las actividades de los puntos hay un trabajo relevante en contra de los discursos de odio, sobre todo, en contra de los discursos y acciones que justifican la violencia hacia el género femenino; esto resulta relevante para las madres de familia, las niñas y jovencitas, las cuales viven el día a día en contextos en donde las agresiones hacia el género son sistemáticas, dolorosas y, muchas veces, devastadoras.
- De igual forma es relevante el trabajo que se realiza en torno a las adicciones, las cuales son comunes en los entornos sociales; en este sentido los puntos realizan trabajo con los jóvenes que presentan problemas de este tipo, el cual, si bien es a nivel de concientización, detección y canalización a otros programas especializados, constituye una primera acción para atajar el problema.
- El hecho de que muchos puntos hayan logrado en un tiempo muy corto la “limpieza” de sus perímetros, y que se hayan convertido en espacios públicos caracterizados por la seguridad es un logro importante a nivel de los barrios, en donde pocos son los espacios públicos libres de venta y consumo de sustancias, así como libres de acoso sexual e inseguridad ciudadana. Este asunto es central para los usuarios de los Pilares, quienes reconocen los puntos como lugares en donde es posible la convivencia.
- Es importante el trabajo que realizan los talleres de cultura de paz, en nuestra opinión, se trata de una de las principales innovaciones de la

política, ya que es posible construir con los usuarios procesos de reflexión en torno a temas como relación con el medio ambiente, cultura de paz, procesos de mediación; este conocimiento normativo es de vital importancia en contextos en donde la violencia adquiere realidades extremas.

Formas de relacionalidad dentro de los PILARES

Para que el análisis del diseño de la política sea completo es relevante mencionar las formas de acción social creativa bajo las cuales operan los centros comunitarios; en este sentido es posible identificar tres principales formas de acción social, las cuales son:

1. La producción de una socialidad de naturaleza comunitaria, en donde se busca generar momentos de proxemia, alegría y emoción que permitan la construcción de comunidades solidarias en cada Pilares.
2. La producción de diversas formas de solidaridad orgánica, mediante la generación de apoyos a los más necesitados, lo cual supone un trabajo normativo en torno a una moral del bien común.
3. Formas de organización para el bien común, lo cual implica la organización de diversas acciones para la mejora de la vida al interior de los Pilares; acciones que van desde la elaboración de murales a la realización de diversas actividades colectivas a favor de cada centro comunitario.

Estas tres formas de acción social y sus enormes posibilidades creativas producen de manera natural un modelo institucional basado en lo que podríamos llamar praxis ciudadana; es obvio que, de ser así, los Pilares no trabajan bajo la lógica de la cosificación de los usuarios (no-sujetos), como lo hacen de manera normal los programas de transferencias condicionadas o asistencialistas; incentivando a través de sus formas de relacionalidad la formación de ciudadanos.

Estas formas de acción social basadas en principios de solidaridad orgánica representan una importante innovación de este programa; se trata entonces de una innovación basada en un trabajo pedagógico que termina fortaleciendo el tejido social dentro de cada uno de los centros comunitarios, haciendo de ellos estructuras sociales comunitarias muy sólidas, por lo tanto, con enormes potencialidades de apoyo solidario a sus miembros.

Conclusiones

El modelo de bienestar que propone a sus usuarios los Puntos de Innovación, Arte, Libertad, Educación y Saberes en la Ciudad de México, sin lugar a dudas, produce una serie de mecanismos de inclusión de naturaleza educativa, a los mercados de trabajo, la cultura, el deporte; es decir, se trata de una política que elabora estos procesos inclusivos desde acciones pedagógicas, las cuales se componen de saberes y valores que en su conjunto habilitan para la acción social productiva, a la vez que constituyen imaginarios colectivos a favor de la cohesión social, es decir, la producción individual reflexiva y colectiva de acción social (una moral) en contra de las formas más destructivas y radicales de la violencia(s).

El modelo de producción de bienestar de los Pilares, como se ha visto, tiene su fortaleza en la producción de múltiples formas de inclusión educativa y sus formas de socialización; en este sentido los procesos de inclusión, basados en la dotación de micro saberes para la vida y en la inclusión en la educación básica de los jóvenes, representan una oportunidad vital de calidad para el ejercicio de sus derechos y la posible movilidad social a futuro; en este sentido la política es una forma de realización de los derechos sociales y culturales de poblaciones marginadas dentro de la ciudad.

Este tipo de bienestar se produce no como dotación, sino como construcción de saberes, y de una moral del bien común compleja dentro de los talleres, ciberescuela y en las instalaciones de cada punto; una moral que se decanta y sustenta en un sistema de relaciones en donde la comunicación horizontal y la socialización de naturaleza solidaria es fundamental; en donde el trabajo docente es lo que garantiza resultados (de aprendizaje y no deserción), así como el trabajo bajo códigos comunitarios (moral solidaria

y comunitaria) del personal de apoyo; en particular, de los LPC, lo cual rompe los tradicionales esquemas burocráticos de organización y dominación, los cuales son de naturaleza vertical en todos los programas de transferencias económicas.

A final de cuentas, los puntos se convierten, gracias a su constelación de sistemas de interacción y de dotación de conocimientos y valores (socialidad), en institucionalidades que se instauran en el imaginario colectivo de los barrios de la ciudad, para muchas personas absolutamente desafiadas, como el único mecanismo de soporte institucional a la mano, a veces son el último recurso para la sobrevivencia. Esta situación es de vital importancia en este tipo de espacios urbanos, segmentados de la gran ciudad y en donde las reglas de lo público y lo privado se rigen por principios de fuerza y violencia.

Estas institucionalidades y su diseño, definitivamente, bordean los diseños de las políticas basadas en transferencias (normalmente construidas con base en diseños simplistas) o el modelo tradicional de casa de cultura (centradas en imaginarios sociales elitistas y clasistas en su concepción de dotación de saberes culturales). La política de los centros comunitarios Pilares, podemos decir, de seguir fortaleciendo su diseño inicial (bajo una concepción de integralidad y solidaridad), pueden convertirse en una poderosa red de instituciones para la inclusión de las clases subalternas en la ciudad, las cuales funcionen, además, como soportes institucionales para los barrios menos favorecidos de la urbe. En este sentido las posibilidades son muchas, por ejemplo: podrían convertirse en centros difusores de la cultura de paz, así como en difusores de una cultura ciudadana caracterizada por la participación activa en el espacio público (praxis ciudadana), centros en donde se trabaje de manera poderosa en contra de las adicciones y las formas más álgidas de la violencia y la precarización ampliada de la vida.

Sin lugar a dudas el cambio de una estrategia de intervención social basada en la dotación de micro zonas de bienestar, como lo hacen las políticas sociales basadas en transferencias económicas, a otra basada en la dotación de micro saberes significativos para la vida, constituye un nuevo paradigma de lo público que vale la pena considerar como forma democrática de producción del bienestar desde el Estado.

Bibliografía

- Alba, C. y Rodríguez, M. (2021). Trabajo y desigualdad. La precarización del trabajo y de los salarios en México entre 2000 y 2017. En Altamirano, M y Flamand, L. (Edit.), *Ciudad de México: Desigualdades y desafíos desde una perspectiva multidisciplinaria* (pp. 133-173): El Colegio de México.
- Arzate, J. (2021). Praxis ciudadana para el diseño de políticas públicas sociales. *Revista del Observatorio Digital Latinoamericano "Ezequiel Zamora"*, Vol. 4, No. 1, pp. 123-140. <http://revistas.unellez.edu.ve/index.php/rodlez/article/view/1467>
- Arzate, J. (2019). *Evaluación de diseño y operación del programa pilares 2019* [Archivo PDF]. Informe Final Pilares.pdf (cdmx.gob.mx)
- Arzate, J. (2018). Desigualdad-violencia como continuo problemático. *Revista de Cultura de Paz*, Núm. 2, 175-190. <https://www.revistadeculturadepaz.com/index.php/culturapaz/article/view/25/17>
- Arzate, J. (2015). Densificación de las políticas compensatorias y ciudadanía en México. *Rc Et Ratio. Poder Legislativo del Estado de México*, Año VI, No 11, pp. 11-20. <http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/publicaciones.html>
- Arzate, J. (2009). Crítica a las teorías de la pobreza y el desarrollo humano frente a la desigualdad y violencia en el campo mexicano. En S. Goinheix, (Coord.), *Buenos Aires: Conflictos y Expresiones de la desigualdad y la exclusión en América Latina* (pp. 79-108). El Aleph.
- Arzate, J. (2008). Política social y cambio social en América Latina. Una evaluación teórico normativa. En: N. Arteaga Botello (Coord.), *Ciudad de México: Violencia, ciudadanía y desarrollo: Perspectiva desde Iberoamérica* (pp. 107-126). Universidad Autónoma del Estado de México-Miguel Ángel Porrúa.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, España: Editorial Ariel, S.A.
- Evalúa (24 de enero de 2021). *Pobreza multidimensional en la Ciudad de México*. <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-de-la-pobreza-y-desigualdad>.

POBREZA Y BIENESTAR

7. Programas de inclusión productiva como mecanismo de superación de la pobreza (2014-2018). Retos y perspectivas para la política social mexicana a partir de la experiencia de América Latina

CÉSAR FRANCISCO MANZANO RODRÍGUEZ*

SARA MARÍA OCHOA LEÓN**

Resumen

El presente trabajo analiza los programas de inclusión productiva implementados en México durante el periodo 2014-2018 y hace una reflexión sobre los cambios observados en la administración federal actual (2018-2024) en este tipo de estrategias. Para ello se revisa la experiencia de programas similares implementados en América Latina y, a partir del análisis de sus características de diseño, se propone una tipología de clasificación en tres grupos: programas articulares de oferta pública, programas de acompañamiento y programas integrales. Asimismo, utilizando el método de análisis cualitativo comparativo se identifican aquellas características de diseño de los programas de inclusión productiva asociadas a un impacto positivo en términos de aumento de los ingresos y reducción de la pobreza. Al respecto, se encuentra que la capacitación personalizada y la asistencia técnica en este tipo de programas son características fundamentales para alcanzar resultados positivos. La experiencia latinoamericana en la implementación de programas de inclusión productiva genera evidencia que contribuye a la discusión sobre la necesidad de explorar este tipo de herra-

* Maestro en Economía. Profesor, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4748-5714>

** Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología. Profesora, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4615-5422>

mientas como mecanismos de superación de la pobreza en México, particularmente en el marco de la nueva administración.

Palabras clave: *inclusión productiva, transferencias monetarias condicionadas, sistemas de protección social.*

Introducción

Con el cambio de modelo económico en la década de 1980 y el giro de la política social hacia la focalización dirigida a la población en situación de pobreza, los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) se convirtieron en el principal instrumento de política social en América Latina y el Caribe (ALC). Este tipo de programas tienen dos grandes objetivos: (a) en el corto plazo se busca fomentar el consumo básico a través de transferencias monetarias a cambio de que los participantes realicen ciertas actividades orientadas al fortalecimiento del capital humano, particularmente de los niños y niñas integrantes del hogar; (b) en el largo plazo se busca romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza bajo el supuesto fundamental de que dicho capital humano permitirá tener mejores condiciones de inserción en el mercado laboral (Cecchini y Martínez, 2011).

A pesar de los avances logrados en los rubros de nutrición, salud y educación, las condiciones económicas de la región han dificultado la inserción laboral, particularmente en la última década (CEPAL, 2014). Por tanto, a más de 20 años de la primera experiencia de este tipo de programas en ALC se ha puesto de manifiesto la necesidad de transitar hacia una política social que vincule a la población beneficiaria de los PTMC con mecanismos de inclusión laboral y productiva, con el objetivo de aprovechar el capital humano generado y canalizarlo hacia la generación propia de ingresos en los mercados. Evidentemente, lo anterior deberá implementarse en el marco de una política económica que genere crecimiento económico y creación de empleos, además de políticas de desarrollo social en las localidades.

Durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se implementó un conjunto de programas piloto de inclusión productiva que es-

taban vinculados al programa Prospera Programa de Inclusión Social¹ (en adelante Prospera), representando un esfuerzo por facilitar el acceso de la población en situación de pobreza a programas que les permitieran iniciar actividades productivas. Esta vinculación es relevante dado que, generalmente, se piensa que esta población no cuenta con las capacidades necesarias para tener emprendimientos exitosos y, por tanto, los programas de corte productivo más amplios no están dirigidos a ella o no son aprovechados por esta población. Precisamente, los programas de vinculación buscan incidir de forma positiva en el aumento de estas capacidades.

La presente administración federal (2018-2024) ha planteado la necesidad de implementar un modelo de política social basado en un enfoque de derechos “[...] donde el Estado garantice de manera progresiva el acceso efectivo a los derechos sociales para toda la población” (DOF, 26 de junio de 2020, p. 5). Para ello, se instrumentó una estrategia de política social centrada en 17 programas prioritarios (Coneval, 2020). En este contexto, el objetivo del presente trabajo es analizar los programas de inclusión productiva implementados en México durante el periodo 2014-2018, a partir de la creación del Componente de Vinculación de Prospera. Para esto, se revisan las experiencias de estos programas en América Latina. Con base en lo anterior se hace una reflexión sobre los cambios observados hasta el momento en la nueva administración federal (2018-2024) en materia de programas de inclusión productiva, particularmente con el programa Sembrando Vida, debido a que muestra mayores similitudes con los programas analizados.

El trabajo se divide en siete apartados, incluyendo esta sección introductoria. En el segundo de ellos se explica brevemente el concepto de programas de inclusión laboral y productiva (PILYP) y se presenta la evolución de estos programas en América Latina y el Caribe. Posteriormente, en los apartados tres y cuatro se presenta una revisión de los PILYP dirigidos a la población en situación de pobreza en ALC, se propone una tipología y se estiman cuáles son las características de los programas que se asocian con un resultado favorable en términos de aumento de los ingresos y de reduc-

¹ Prospera es una continuación del programa Progresá creado en 1997 y, posteriormente, renombrado como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en 2002. En conjunto, estos programas se pueden concebir como un programa único con una continuidad de más de 20 años.

ción de la pobreza. Esto se hace a través del método de análisis cualitativo comparativo, con base en las evaluaciones disponibles de los programas. En el quinto apartado se revisa el caso de los programas de inclusión productiva implementados en México en el periodo 2014-2017, particularmente los programas De la Mano con Prospera (DMP) y el Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP). En el sexto apartado se revisan brevemente los programas sociales prioritarios que el gobierno actual ha implementado en esta materia. Por último, se presenta una sección de reflexiones finales. Debido a la escasa disponibilidad de información, el análisis realizado constituye un acercamiento general a este tipo de programas, el cual deberá ser complementado con nueva evidencia para dar cuenta de su potencial como una estrategia exitosa para la superación de la pobreza.

Programas de inclusión laboral y productiva

La transición hacia el modelo económico neoliberal entre 1980 y principios de 1990 trajo consigo cambios importantes en la política social en América Latina y el Caribe.² La implementación de reformas estructurales —emanadas a partir del Consenso de Washington— para hacer frente a la crisis de la deuda también provocó una reconfiguración del papel del Estado en términos de protección social. El nuevo modelo de política social se caracteriza por la implementación de programas sociales con un alto grado de focalización hacia la población en situación de pobreza y pobreza extrema, aumento de la mercantilización en la provisión de servicios sociales y marcadas diferencias en la calidad de los servicios provistos por el Estado (Martínez-Franzoni, 2008; Barba, 2021; Barba y Valencia, 2013).³

² Es importante destacar que la región es heterogénea respecto a los regímenes de bienestar de cada país. Sin embargo, autores como Barrientos (2004), Martínez-Franzoni (2008), Barba y Valencia (2013), reconocen que la crisis de la deuda y la implementación del modelo neoliberal provocó un cambio importante en la política social de los diferentes países de América Latina.

³ Al respecto, Barrientos (2004) afirma que con el establecimiento del neoliberalismo los regímenes de bienestar en América Latina pasaron de un esquema *conservador-informal* a uno *liberal-informal*, en el que la participación del Estado en la protección social ha disminuido, acercándose a un esquema de bienestar residual en términos de la clasificación de Esping-Andersen (1990). Sin embargo, existen diferencias entre países.

En este contexto, los programas de transferencias monetarias condicionadas se han convertido en el principal instrumento de política social en América Latina. A partir de distintas evidencias, se ha demostrado que estos programas tienen resultados favorables, particularmente en términos del aumento del nivel de consumo de la población beneficiaria y variables relacionadas con la nutrición, salud y educación. Sin embargo, se reconoce que en su objetivo a largo plazo —romper con la pobreza intergeneracional— no han tenido el impacto esperado (CEPAL, 2014, p. 14). Específicamente, en términos de inserción laboral se han enfrentado al bajo dinamismo económico y al aumento en el proceso de desregulación y flexibilización de los mercados laborales.

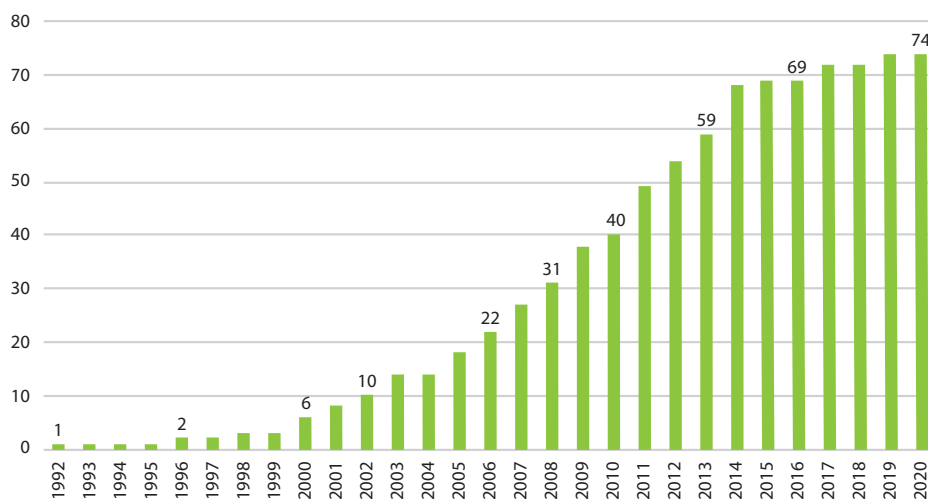
Dada esta situación, distintos países de América Latina optaron por implementar programas de inclusión laboral y productiva, los cuales tienen como objetivo incentivar el acceso al mercado laboral y fomentar emprendimientos productivos entre la población en pobreza, principalmente entre la población beneficiaria de los programas de TMC. Estos programas

[...] se orientan a jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad a la pobreza, ofrecen capacitación y formación laboral, nivelación de estudios, generación directa e indirecta de empleo, apoyo a microemprendimientos y servicios de intermediación laboral. (Abramo, Cecchini y Morales, 2019, p. 20)

Durante los últimos años, los PILYP han tenido un auge en ALC; mientras que en el 2010 se tenían registrados un total de 40 programas de este tipo, en 2020 había 74 programas en operación (CEPAL, 2020) (véase la gráfica 7.1). Dentro de esta amplia gama se puede identificar un subconjunto dirigido a población en situación de pobreza, quienes a su vez son beneficiarios de un programa o estrategia de superación de la pobreza más amplio. De acuerdo con Barrientos (2013), estos programas se denominan *programas de transferencias integradas contra la pobreza*, los cuales combinan transferencias monetarias condicionadas con otro tipo de acciones tales como capacitación para la implementación de proyectos productivos o para la inserción en el mercado laboral.

Estos programas presentan características particulares, tanto en su diseño como en su funcionamiento. En primer lugar, destaca que la población a la que están dirigidos se encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema, lo cual representa un reto particular en términos de inserción laboral y/o desarrollo de proyectos productivos propios. Asimismo, una buena parte están vinculados con los programas de transferencias condicionadas, lo que permite potenciar los beneficios del mayor capital humano. En este sentido, se presentan como un complemento necesario para alcanzar los objetivos planteados inicialmente por los PTMC, particularmente aquel relacionado con la interrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza en el largo plazo.

Gráfica 7.1. Número de programas de inclusión laboral y productiva en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2017) y CEPAL (2020).

Análisis de los Programas de Inclusión Laboral y Productiva

Dada la relación entre los programas de TMC y los PILYP es pertinente revisar cuáles son los resultados que han tenido hasta el momento y preguntarse si estos programas pueden ser entendidos como el siguiente paso de las

TMC. La estructura metodológica se divide en dos etapas: (a) primero se realiza la identificación del conjunto de programas de inclusión laboral y productiva vinculados con un programa o estrategia de superación de la pobreza más amplia; (b) posteriormente, se estiman las características de los programas seleccionados que se asocian con un aumento de los ingresos de la población participante, a través del método de análisis cualitativo comparado.

Para la selección de los PILYP se revisó la base de datos de programas de protección social no contributiva de la CEPAL (2020) y se analizaron los 50 programas de transferencias condicionadas, así como los 86 programas de inclusión laboral y productiva en América Latina.⁴ A partir de dicha revisión se sistematizaron las experiencias que cumplieran con el siguiente criterio de selección: programas de inclusión laboral y productiva dirigidos a población que formara parte de un programa o estrategia de superación de la pobreza más amplia. Al respecto, se identificaron un total de 16 programas.

Posteriormente, con base en la revisión de los estudios teóricos y empíricos se proponen 10 criterios agrupados en cuatro categorías que pueden estar relacionados con el éxito o fracaso de los programas: ingreso básico, capacitación para la inserción laboral y productiva, acceso a servicios sociales básicos y coordinación institucional (véase la tabla 7.1). Una vez realizada la sistematización de las características de los programas con base en estos criterios, se propone una tipología de los mismos. Dado el reducido número de programas y la poca información disponible sobre ellos, la tipología propuesta se basa en la revisión de la presencia o ausencia de estos criterios, sin abundar en sus características o funcionamiento.

A partir de la sistematización de los PILYP que cumplieran con el criterio de selección, se realizó una tipología analítica para clasificar a estos programas —de acuerdo con sus características— en tres grupos: (a) programas articuladores de oferta pública, (b) programas de acompañamiento y (c) programas integrales (véase la tabla 7.2).

⁴ Los países que incluye esta base de datos son: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. De los 86 programas identificados en la base de datos únicamente 74 continúan en operación en 2020.

Tabla 7.1. *Categorías y criterios de clasificación*

<i>Dimensión</i>	<i>Variable</i>	<i>Abreviatura</i>	
Ingreso básico	Vinculación con un PTMC	PTMC	Que el programa se vincule con un programa de transferencias monetarias condicionadas más amplio o que el programa otorgue la transferencia por sí mismo.
Capacitación y acompañamiento	Asesoría técnica	AT	Se ofrece capacitación para el desarrollo de habilidades técnicas relacionadas con la implementación de un proyecto productivo o en materia de inserción laboral.
	Acompañamiento psicosocial	AP	Se ofrece acompañamiento para el desarrollo de habilidades relacionadas con el trabajo en equipo, mejora del autoestima y empoderamiento.
	Capacitación personalizada	CP	Si el programa brinda atención de forma individualizada a través de trabajadores sociales.
Acceso a servicios	Acceso a servicios básicos	OSP	Se vincula a la población con acceso a servicios de educación y salud.
	Otras transferencias gubernamentales	OTG	Se vincula a la población para el acceso a otros servicios como infraestructura pública, mejoramiento de vivienda u otras transferencias de ingresos.
Coordinación institucional	Coordinación a nivel federal	CI	Si el programa establece acuerdos de coordinación con otras dependencias a nivel federal.
	Coordinación a nivel estatal	CE	Si el programa establece acuerdos de coordinación con otros órdenes de gobierno, ya sea a nivel estatal y/o municipal.
	Coordinación con empresas u organizaciones no gubernamentales	CEMP	Si el programa establece acuerdos de coordinación con otros actores como empresas y/u ONG.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.2. *Programas de Inclusión laboral y productiva dirigidos a población en situación de pobreza en América Latina y el Caribe*

<i>Programa</i>	<i>País</i>	<i>Tipo de programa</i>	<i>Programa</i>	<i>País</i>	<i>Tipo de programa</i>
Brasil sin Miseria	Brasil	Articulador	Emprendiendo una vida mejor	Honduras	Acompañamiento
Ingreso Ético Familiar	Chile	Integral	Steps to work	Jamaica	Acompañamiento
Produciendo por mi futuro	Colombia	Acompañamiento	Tenondera	Paraguay	Acompañamiento
RED Unidos	Colombia	Integral	Sembrando Oportunidades	Paraguay	Articulador
Transformando mi futuro	Colombia	Acompañamiento	S. O.Familia por familia	Paraguay	Acompañamiento
Ruta para la superación de la pobreza	Colombia	Articulador	Haku Wiñay	Perú	Articulador
Puente al Desarrollo	Costa Rica	Articulador	Progresando con solidaridad	República Dominicana	Integral
Centros de Inclusión Económica	Ecuador	Acompañamiento	Targeted Conditional Cash Transfer Programme	Trinidad y Tobago	Acompañamiento

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 2020.

Los *programas articuladores de oferta pública* son aquellos que priorizan la vinculación entre la población objetivo y la oferta de diferentes servicios y programas públicos para fomentar la inclusión productiva. Estos programas ofrecen un ingreso básico a la población beneficiaria por medio de otros ya existentes, particularmente a partir de su vinculación con PTMC. Además, se enfocan en ofrecer capacitación técnica dirigida a proyectos agrícolas. Dentro de este grupo se encuentran Puente al Desarrollo (Costa Rica), Haku Wiñay (Perú) y Brasil sin Miseria (Brasil).

Por su parte, los *programas de acompañamiento* priorizan la asistencia técnica y el seguimiento personalizado a las familias participantes. Entre éstos se identifican dos subtipos: aquellos basados en el modelo de graduación desarrollado por la organización no gubernamental (ONG) BRAC, de Bangladesh y, por otro lado, aquellos cuya asistencia suele estar limitada únicamente al desarrollo de habilidades y capacidades técnicas (acompañamiento técnico).

Los programas basados en el modelo de graduación buscan otorgar las condiciones adecuadas para que la población en situación de pobreza extrema genere sus propios ingresos por medio de intervenciones con distintos componentes, tales como: ofrecer un ingreso mínimo para garantizar el consumo básico, dar asistencia y capacitación técnica, realizar una transferencia de capital inicial para impulsar el desarrollo de una actividad económica, capacitación financiera y fomento del ahorro, y un fuerte componente de apoyo psicosocial para mejorar la autoestima de la población participante (Hashemi, 2016). Entre los programas basados en el modelo de graduación BRAC se encuentran Transformando mi Futuro y Produciendo por mi Futuro (Colombia), Emprendiendo una Vida Mejor (Honduras), Tendondera (Paraguay) y De la Mano con Prospera (México).

Por último, los *programas integrales* son aquellos que llevan a cabo acciones tanto de acompañamiento y capacitación como de articulación de oferta pública, por lo cual pueden considerarse más una estrategia que un programa. A pesar de tener mayor cobertura, utilizan criterios bien definidos de focalización. Asimismo, se prioriza la coordinación, tanto al interior del gobierno federal como entre los distintos niveles de gobierno (estatal y municipal). Entre éstos se encuentran programas como el Ingreso Ético

Familiar (Chile), Progresando con Solidaridad (República Dominicana) y Red Unidos (Colombia).

Análisis de resultados de los programas de inclusión productiva en América Latina y el Caribe

En este apartado se busca identificar las características de los programas estudiados que están relacionados con una incidencia positiva en el aumento de los ingresos. En cuanto a las fuentes de información, se recurre a distintas evaluaciones, particularmente de impacto, de los programas analizados.⁵ En este sentido, se sistematizaron 12 evaluaciones para nueve programas de inclusión laboral y productiva.⁶

Dado el reducido número de casos de estudio y la poca información disponible sobre ellos, se utiliza el análisis cualitativo comparativo (QCA, por sus siglas en inglés), el cual fue propuesto por Ragin en 1987. Entre los usos más comunes de esta técnica destaca la “posibilidad de analizar sistemáticamente el conjunto de condiciones causales que subyacen a un hecho social” (Ariza y Gandini, 2012, p. 498). Es decir, a través del QCA se hace una estimación de la combinación de factores que inciden en la obtención de un resultado esperado, en este caso, el aumento de los ingresos en la población participante de las estrategias de inclusión productiva. Así, dicha estrategia es recomendada para hacer comparaciones con una muestra (N) pequeña, pero con un cierto nivel de complejidad. Se elige el análisis dicotómico, dado que el tipo de información disponible dificulta la construcción de una continuidad de las variables.⁷

⁵ Como se mencionó previamente, las evaluaciones de estos programas son escasas y tienen distinto nivel de solidez técnica. Las variables de resultados analizadas son diferentes para cada estudio, lo que dificulta una comparación rigurosa de los resultados y una atribución directa de éstos a los programas. Se elige la variable de ingreso por su importancia teórica, pero, también, por estar presente en la mayor parte de las evaluaciones disponibles.

⁶ Para el detalle de las evaluaciones utilizadas véase Manzano (2020).

⁷ Este método se basa en el álgebra booleana para identificar una serie de factores asociados a la presencia de un resultado dado. El QCA cuenta con dos grandes tipos de análisis: dicotómico (*crisp sets*) y categorías difusas (*fuzzy sets*). El primero de ellos establece las varia-

De esta manera, se tienen variables independientes asociadas a una variable dependiente o de resultado con el objetivo de determinar cuáles variables independientes son factores asociados a la obtención de este resultado en particular. Para ello, es necesario construir la *Tabla de Verdad*, la cual ordenará los casos de acuerdo con las combinaciones posibles en las variables independientes, de tal manera que cada combinación lógica posible de los valores independientes representa una fila de la Tabla de Verdad (Escott, 2018).⁸

Resultados de los programas de inclusión laboral y productiva en ALC

De acuerdo con las evaluaciones consultadas, los programas *articuladores* han contribuido al incremento de los ingresos de la población beneficiaria. Tal es el caso de Brasil Sin Miseria, en donde, entre las 3.8 millones de familias analizadas, se registró un aumento en la renta media de 85.8 a 118.7 reales brasileños en el periodo 2011-2015, lo cual representa un aumento de 38% (Mello, 2018, p. 206). En el caso del programa Puente al Desarrollo (Costa Rica), se observa que el ingreso promedio mensual per cápita de las familias analizadas pasó de 29 551 a 53 585 colones, de 2015 a 2017, lo cual representa un aumento de casi el doble de los ingresos en el periodo analizado (Sánchez, 2018, p. 48). Por su parte, Escobal *et al.* (2016, p. 76) encuentran que las familias beneficiarias del Haku Wiñay (Perú) tuvieron un incremento de 7.8%. De acuerdo con sus evaluaciones, en los programas Puente al Desarrollo y Haku Wiñay, los resultados son atribuibles al programa, mientras que en el caso de Brasil sin Miseria se reconoce que las variables analizadas son capaces de explicar únicamente 27% de los resultados en términos de aumento en el ingreso, mientras que el restante 73% se debe a otros factores.

bles de forma binaria: 1 para expresar que la variable se incluye en el resultado y 0 para representar la exclusión de la variable (Escott, 2018). Por su parte, el análisis de categorías difusas permite dar valores entre 0 y 1 a las variables

⁸ Para realizar los cálculos, se utilizará el *software* especializado fs/QCA 3.0, el cual ha sido desarrollado por la Universidad de California. Para mayores referencias véase <http://www.socsci.uci.edu/~cragin/fsQCA/software.shtml>

Asimismo, los programas *articuladores* tuvieron resultados positivos en otras dimensiones de análisis, como la reducción de la pobreza, que puede ser atribuible al programa. En el caso de Brasil sin Miseria se documenta que 78.3% de las familias encuestadas para este estudio se encontraban en una situación de pobreza extrema en 2011, mientras que para 2015 este porcentaje se redujo a 62.2% (Mello, 2018, p. 140). De manera similar, en el programa Puente al Desarrollo se estimó que, en 2015, 90.9% de la población que participó se encontraba en situación de pobreza extrema,⁹ mientras que para 2017 esta proporción se redujo a 46.1% (Sánchez, 2018, p. 47).

En el caso de los programas de *acompañamiento*, Transformando mi Futuro (Colombia) reporta un aumento de 16% de los ingresos totales de los hogares. En el caso de S.O Familia por Familia (Paraguay) se reporta un incremento de los ingresos agrícolas de 3.4%, así como una reducción de 9% de las familias participantes que se encontraban por debajo de la línea de pobreza de Paraguay. Adicionalmente, existe evidencia de que este tipo de programas presentan resultados favorables en términos de inserción laboral, en particular en la implementación de proyectos productivos por cuenta propia.¹⁰

Una situación similar se presenta en los programas *integrales* en términos de la generación de ingresos; el programa Ingreso Ético Familiar (Chile), reportó un incremento de 21.2% en los ingresos totales de los participantes entre 2013 y 2016 (González, 2018, p. 152). En la evaluación de Progresando con Solidaridad (República Dominicana) no se consideró esta variable de análisis, mientras que en Red Unidos (Colombia) no se encontró un impacto significativo (ANSPE, 2012). Asimismo, estos programas han tenido un impacto positivo en cuanto a la inserción laboral.¹¹

Estimación de los factores asociados al aumento de los ingresos

⁹ De acuerdo con la línea de pobreza estimada por el Instituto Mixto de Asistencia Social (IMAS) de Costa Rica.

¹⁰ Para mayores referencias véase Moreno *et al.* (2017); Fundación Capital (2019).

¹¹ Para mayores referencias véase Vicepresidencia de la República Dominicana (2019).

Como se mencionó anteriormente, para determinar qué factores influyen en los resultados obtenidos por los programas de inclusión laboral y productiva se utilizará el método QCA en su variante dicotómica. El modelo busca estimar las posibles combinaciones de factores que hacen que estos programas tengan un efecto en el aumento de los ingresos de la población participante. Para ello, la formulación del modelo es la siguiente:

$$\text{Aumento de los ingresos} = f(\text{PTMC, AT, AP, CP, OSP, OTG, CI, CE, CEMP}).$$

La descripción de las variables se presenta en la tabla 7.1. Posteriormente, se calcula la Tabla de Verdad, la cual representa todas las posibles combinaciones de factores existentes.¹² Las combinaciones arrojadas por la Tabla de Verdad se pueden clasificar en cuatro tipos, de acuerdo con el coeficiente de consistencia:

- (a) Éxitos: hace referencia a que una combinación de factores está asociada con la presencia de la variable dependiente, en este caso, aumento de ingresos. Su coeficiente de consistencia es 1.
- (b) Contradictoria: en este caso significa que a dicha combinación no es posible asignarle presencia o ausencia de la variable dependiente. Su coeficiente de consistencia es 0.67.
- (c) Empíricamente inexistentes: estas combinaciones se refieren a aquellas que son posibles teóricamente, pero que no es posible identificar a partir de los resultados empíricos. No tienen coeficiente de consistencia.
- (d) Fracazos: Por último, las combinaciones catalogadas como fracasos son aquellas que están asociadas con la ausencia de la variable dependiente. Su coeficiente de consistencia es 0.

El modelo con solución compleja nos arroja cinco posibles combinaciones de factores que llevan a que las políticas de inclusión laboral y productiva generen un aumento en los ingresos de la población participante.¹³

¹² Para conocer las posibles combinaciones de factores se usa la función exponencial 2^n , donde n representa el número de factores que utiliza el modelo.

¹³ La consistencia (*solution consistency*) y cobertura del modelo (*solution coverage*) tienen valor

En cuanto a las combinaciones se observa que aquellos PILYP que se vinculan con un programa de PTMC y que ofrecen asistencia técnica (AT), acompañamiento psicosocial (AP) y capacitación personalizada (CP) explican 42.85% de los casos de éxito en el modelo (combinación 1), es decir, explican el aumento de los ingresos de la población participante (véase la tabla 7.3). Cabe señalar que, por el tipo de variables presentes, se asemeja a los programas clasificados como de *acompañamiento*. El resto de los casos de éxito (57.1%) se explica por cuatro combinaciones posibles; las combinaciones 2, 3 y 4 se asemejan más a programas articuladores (42.84%). La combinación 5 tiene características de programas integrales (14.28%).

Tabla 7.3. *Solución compleja de la combinación de factores asociados al aumento de los ingresos*

<i>Combinaciones de factores asociadas al aumento de los ingresos</i>	<i>Porcentaje de éxito explicado</i>
1) PTMC + AT + AP + CP	42.85
2) PTMC + AT + CP + OSP + OTG + CI + CE	14.28
3) CP + OSP + OTG + CI	14.28
4) AT + CP + OTG + CE	14.28
5) AT + AP + CP + OSP + CI	14.28

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del software fs/QCA 3.0.

En cuanto a las variables individuales, el factor de CP se encuentra presente en todas las combinaciones asociadas al aumento de los ingresos y, por tanto, en 100% de los casos de éxito; la AT está presente en cuatro de las cinco combinaciones, que representan 85.72% de los casos de éxito; la presencia de las TMC está presente en dos combinaciones, que representan 57.13% de los casos.

Estimación de los factores asociados a la reducción de la pobreza

de 1. La consistencia indica que la proporción de casos incluidos en la solución que presentan el resultado de interés es de 100%. La cobertura indica la proporción de casos con el resultado de interés que es explicada por el modelo que, en este caso, también es de 100%.

A partir de las variables utilizadas en el modelo anterior también es posible estimar las combinaciones de factores asociadas a la disminución de la pobreza. Para ello, la formulación del modelo es la siguiente:

$$\text{Disminución de la pobreza} = f(\text{PTMC, AT, AP, CP, OSP, OTG, CI, CE, CEMP}).$$

En este caso, el modelo con solución compleja nos arroja cuatro posibles combinaciones de factores que tienen un impacto positivo en la reducción de la pobreza.¹⁴ Respecto a las combinaciones de factores asociadas a un impacto positivo de los PILYP en la reducción de la pobreza, 40% de los casos de éxito se explica por aquellos programas que se vinculan con un PTMC, ofrecen asistencia técnica, apoyo psicosocial y capacitación personalizada, esto es, se asemejan a un programa de acompañamiento. El restante 60% de los casos de éxito se explica por tres combinaciones de factores (véase la tabla 7.4). Las combinaciones 2 y 3 se asemejan a un programa articulador (40%), mientras que la combinación 4 apunta hacia un programa integral (20%).

Tabla 7.4. *Solución compleja de la combinación de factores asociados a la reducción de la pobreza*

<i>Combinaciones de factores asociadas a la reducción de la pobreza</i>	<i>Porcentaje de éxito explicado</i>
1) PTMC + AT + AP + CP	40
2) PTMC + AT + CP + OSP + OTG + CI + CE	20
3) CP + OSP + OTG + CI	20
4) AT + AP + CP + OSP + CI	20

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del *software fs/QCA 3.0*

En este modelo, destaca nuevamente que el factor de capacitación personalizada se encuentra presente en todas las combinaciones posibles que explican el impacto positivo en la reducción de la pobreza, la asistencia técnica se encuentra presente en tres de las cuatro combinaciones asocia-

¹⁴ Al igual que el modelo anterior, la consistencia tiene un valor de 1, mientras que la cobertura tiene un valor de 0.66, es decir, la proporción de casos con el resultado de interés que son explicados por el modelo es de 66%.

das al éxito (80%), mientras que las TMC están presentes en dos combinaciones (60%).

Inclusión Productiva en México: el caso de los programas vinculados a Prospera

Durante las últimas décadas en México se han implementado distintos programas que, por sus características de diseño, se pueden clasificar como PILYP.¹⁵ De acuerdo con la CEPAL (2020), el primer programa de este tipo que se instrumentó fue el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) en 1998, particularmente el subprograma de autoempleo.¹⁶ Asimismo, se han implementado otros programas como el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa de Fomento a la Economía Social (PFES).¹⁷ Sin embargo, ninguno de estos programas logró vincularse directamente con un programa de superación de la pobreza más amplio.

Un antecedente importante dentro de los programas de inclusión productiva dirigidos a la población en situación de pobreza fue el componente Jóvenes con Oportunidades (JO), el cual se instrumentó en 2003. Este componente brindaba una transferencia monetaria a jóvenes que concluyeran sus estudios de bachillerato antes de cumplir los 22 años, y tenía como objetivo vincularlos con algún proyecto productivo¹⁸. Sin embargo, no se implementaron mecanismos para garantizar que los recursos se utilizaran como capital inicial para emprender un proyecto productivo; tampoco se ofreció ninguna capacitación particular relacionada con dichos proyectos.

¹⁵ Se trata de los programas implementados en el marco del modelo económico a partir de la década de 1980 y su traducción en la política social. No se incluyen las experiencias previas de programas orientados al desarrollo de zonas marginadas como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) o la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar).

¹⁶ Para mayores referencias véase Coneval (2013, p. 1).

¹⁷ Véase Coneval (2019).

¹⁸ El objetivo del componente JO era “[...] motivar el ahorro en los jóvenes y otorgarles una primera transferencia que les permitiera ampliar sus capacidades, acceder a opciones productivas, iniciar un patrimonio o insertarse en un esquema de protección” (Araujo y Buitrón, 2013, p. 19).

En 2014, se crea Prospera Programa de Inclusión Social. Uno de los principales cambios, respecto a sus antecesores, fue la incorporación de un nuevo componente, conocido como Componente de Vinculación, el cual tenía como objetivo el fomento productivo, laboral y financiero a través de coordinar acciones entre Prospera y otras dependencias del gobierno federal en la búsqueda de una política de atención integral de combate a la pobreza. Para ello se implementaron cuatro tipos de inclusión: laboral, productiva, financiera y social (Prospera, 2016).

Como parte de la inclusión productiva se llevaron a cabo tres programas piloto con características de diseño distintas, priorizando aquellas localidades en situación de pobreza: De la Mano con Prospera (DMP), Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP) y Programa de Inclusión Productiva Rural (Proinpro). Adicionalmente, se implementó una cuarta estrategia de inclusión productiva que se denominó Componente Tradicional, el cual consistía en dar asesorías sobre la oferta existente de programas para el desarrollo de proyectos productivos a aquellos beneficiarios de Prospera interesados en la implementación de algún negocio propio. A continuación, se analizarán los dos primeros programas piloto (DMP y PPTP), debido a que Proinpro fue cancelado antes de concluir el periodo de intervención, por lo que no es posible documentar hallazgos relevantes al respecto, mientras que los servicios del Componente Tradicional se limitaban a proporcionar información sobre los programas.

De la Mano con Prospera

DMPa fue una estrategia de inclusión productiva basada en el modelo de graduación BRAC. Para el caso de México, en 2015 Fundación Capital¹⁹ propuso aplicar esta metodología de graduación a la población beneficiaria de Prospera, en el marco de la creación del Componente de Vinculación, a través de “acciones de inclusión productiva, fortalecidas con contenidos básicos de inclusión financiera e inclusión social” (CISS, 2017, p. 4).

¹⁹ Fundación Capital es una empresa social cuyo objetivo es fomentar inclusión social y financiera de las personas que viven en situación de vulnerabilidad social alrededor del mundo. Para mayores referencias véase <https://www.fundacioncapital.org/home>

DMP tuvo un carácter de programa piloto e inició operaciones en septiembre de 2016 en los municipios de Amealco de Bonfil, Querétaro y Coyuca de Benítez en el estado de Guerrero. Esta estrategia tuvo una duración de 24 meses, concluyendo actividades en julio de 2018. El programa se implementó en seis localidades (tres por cada municipio), con una población atendida de un total de 400 familias beneficiarias pertenecientes a Prospera. Es importante destacar que 99% de los beneficiarios son mujeres, lo cual se debe a que el programa va dirigido al miembro de la familia que funge como titular en Prospera. La población atendida fue de 400 personas, definida con base en la disponibilidad presupuestaria, de acuerdo con Teruel, Morales y Peters (2017). Por su parte, la focalización se realizó de manera conjunta por la Coordinación Nacional de Prospera y la Fundación Capital. Se consideraron dos aspectos: focalización geográfica y focalización de participantes.

DMP contó con seis componentes secuenciales: apoyo al consumo básico, acompañamiento y capacitación, transferencias de activos monetarios, promoción del ahorro, mejoramiento de vivienda y capital social. El componente de acompañamiento y capacitación se puede dividir en dos tipos: (a) capacitación individual a cada beneficiaria a través de una tableta electrónica, y (b) asistencia técnica para la implementación de la actividad productiva por parte de la Universidad Autónoma de Chapingo y el Instituto Tecnológico de Monterrey campus Querétaro (Teruel, Morales y Peters, 2017, p. 45). En cuanto a la capacitación individual, se observa que uno de los elementos distintivos de esta estrategia es el hecho de que las beneficiarias recibieron visitas a su hogar cada 15 días con una duración aproximada de 30 minutos (Teruel, Morales y Peters, 2017, p. 46) por parte de gestores locales, los cuales dieron asesoría a las familias en el desarrollo de un plan de negocios para la implementación de un proyecto productivo.

Programa Piloto Territorios Productivos

El PPTP fue elaborado conceptualmente por Rimisp Centro Latinoamericano para el Desarrollo Social (en adelante Rimisp) e implementado por la Coordinación Nacional de Prospera (CNP) de 2015 a 2017. El PPTP tenía

como fin “[...] contribuir a reducir la población rural en condición de pobreza extrema, por la vía de aumentar su productividad, producción e ingresos autónomos” (Berdegúe *et al.*, 2015, p. 10). Asimismo, se hacía hincapié en el aprovechamiento de la oferta de programas públicos dirigidos a pequeños productores del sector rural.

Esta estrategia estuvo basada en cinco grandes acciones: (a) el uso de las transferencias monetarias de Prospera como un piso base para que los beneficiarios emprendan nuevas actividades productivas; (b) invertir en la creación y el fortalecimiento de organizaciones sociales orientadas a actividades económicas en diferentes niveles de agregación; (c) invertir en la producción de bienes públicos que contribuyan a disminuir las restricciones que enfrentan las organizaciones productivas; (d) articular un conjunto de servicios públicos de apoyo al desarrollo productivo, particularmente aquellos que están orientados a impulsar las capacidades individuales y colectivas en temas tecnológicos, comerciales, organizacionales, de liderazgo e innovación social, y (e) articular territorialmente a los beneficiarios de tal manera que se invierta en la vinculación de localidades rurales con centros urbanos (Hernández, Yaschine y Dávila, 2016, p. 12).²⁰

Sin embargo, de acuerdo con los aprendizajes documentados por parte de Rimisp, a un año de la implementación del PPTP se reconoció que hasta 2016 “[...] el programa no formuló los proyectos territoriales integrales que estaban considerados en el diseño, ni tampoco realizó acciones significativas de desarrollo organizacional como estaba presupuestado” (Berdegúe, *et al.*, 2016, p. 9). Los autores atribuyen este resultado a la falta de coordinación interinstitucional que propició que los programas de fomento productivo de otras dependencias del gobierno federal no destinaran recursos exclusivos para esta estrategia.

Balance de resultados

²⁰ Adicionalmente, se buscaba escalar los planes elaborados por las localidades hacia un plan general de acuerdo a cada *territorio funcional*, lo cual se veía reflejado en el Plan Territorial de Desarrollo (PTD).

A partir de lo anterior, ambas estrategias de inclusión productiva —DMP y PPTP— se pueden clasificar como PILYP. El último de ellos presenta características de un programa *articulador* toda vez que, desde la definición del problema, se planteaba la necesidad de articular la demanda con la oferta de servicios públicos. Asimismo, el programa buscó la coordinación con distintos programas de fomento productivo ofrecidos con diferentes dependencias a nivel federal. Por último, en cuanto a la dimensión de capacitación y acompañamiento, destaca el papel de los promotores sociales en la atención personalizada a la población participante. Sin embargo, la estrategia no contó con acompañamiento psicosocial.

DMP presenta elementos suficientes para ser considerado dentro de los programas de *acompañamiento* basados en el modelo de graduación BRAC. Esto debido a que hace hincapié en el AP, la AT y la CP, mientras que se vincula con Prospera para garantizar la transferencia de ingresos a la población participante.

Para su evaluación, en DMP se levantó una línea base al inicio del programa que se compara con la situación al término de la intervención. Respecto a los resultados presentados, en términos de incremento de los ingresos se observa un aumento del ingreso mensual promedio per cápita de 64%, al pasar de 107.76 USD paridad del poder adquisitivo (ppa) a 177.14 USD ppa. Por su parte, el ingreso promedio mensual pasó de 448.3 USD ppa a 693.5 USD ppa, lo que representó un aumento de 55% (Teruel, Morales y Peters, 2019).²¹

Estos resultados son congruentes con la estimación de factores asociados al incremento de los ingresos en la población participante, presentada en el apartado anterior. En dicho modelo se encontró que la presencia de un programa de TMC, acompañamiento personalizado, atención técnica y apoyo psicosocial explicaba el 42.85% de los casos éxito en aumento de ingresos y 40% en reducción de la pobreza. En contraste, no fue posible observar los resultados del PPTP, debido a que este programa no estableció en

²¹ Asimismo, respecto al incremento del consumo, DMP tuvo un impacto significativo en la población participante, pues se observa un incremento del gasto en el hogar de 38%, al pasar de 268.96 USD ppa a 371.01 USD ppa. (Teruel, Morales y Peters, 2019).

su diseño los mecanismos adecuados para dar seguimiento a las acciones implementadas.²²

Cambios y continuidades de los programas de inclusión productiva en México

Las elecciones presidenciales de México en 2018 dieron lugar a una alternancia política a partir del triunfo de Andrés Manuel López Obrador, lo cual representó, al menos en la narrativa del propio gobierno, una ruptura con el modelo neoliberal instaurado desde mediados de la década de 1980. Este hecho también trajo consigo cambios importantes en materia de política social, tanto en la concepción de la misma, como en la eliminación de programas existentes y en la creación de nuevos programas. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2019-2024) la política social actual está basada en un enfoque de derechos (Presidencia de la República, 2019, p. 36).

En 2019 se eliminó Prospera, dando fin al PTMC más importante de las últimas dos décadas. Como consecuencia, los programas de inclusión productiva analizados en el apartado anterior —DMP y PPTP— no tuvieron continuidad en esta administración. En cambio, se crearon nuevos programas sociales, entre ellos el Programa Sembrando Vida (PSV), que se puede considerar como programa de inclusión productiva.²³

²² Por un lado, no se contó con un padrón de beneficiarios ni con el levantamiento de una encuesta con las características socioeconómicas de la población participante (línea base) que permitiera observar los cambios en aquellos que decidieran participar en el PPTP.

²³ Adicionalmente, se revisaron otros programas como el programa Microcréditos para el Bienestar (MPB), incluyendo la modalidad mes 13 vinculado al programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF). (DOF, 12 de febrero de 2021). No obstante, aunque el programa MPB es un programa con un enfoque de fomento a las actividades productivas, no es posible incorporarlo dentro de la tipología desarrollada en este trabajo, dado que no se dirige exclusivamente a la población en situación de pobreza. Asimismo, la capacitación que se ofrece no garantiza un acompañamiento a la población que quiere emprender o consolidar un microemprendimiento productivo, lo cual, a partir de la evidencia presentada en los apartados anteriores, resulta un área de mejora considerable.

Sembrando Vida

El PSV es uno de los programas prioritarios del actual gobierno federal y está dirigido a la población rural en situación de pobreza que sea propietaria o poseedora de 2.5 hectáreas de tierra cultivable para proyectos agroforestales. Este programa busca “[...] contribuir al bienestar social mediante ingresos suficientes, impulsar la autosuficiencia alimentaria, la reconstrucción del tejido social y generar la inclusión productiva de los campesinos en localidades rurales” (DOF, 28 de diciembre de 2020, p. 3).

Para ello, el PSV otorga transferencias monetarias por un valor de \$5 000 a los sujetos agrarios que participan en el programa; además, se otorgan apoyos en especie para la producción agroforestal y se da acompañamiento social y técnico para la implementación del programa a través de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC)²⁴ (DOF, 28 de diciembre de 2020).

El programa tiene cobertura en 20 entidades federativas²⁵ y está focalizado a sujetos agrarios que, de preferencia, habiten en municipios catalogados de grado medio a muy alto de rezago social o que se encuentren por debajo de la línea de pobreza por ingreso rural. Asimismo, se da prioridad a “jóvenes en edad productiva, a mujeres campesinas, personas de pueblos originarios y afro mexicanas y a sujetos agrarios que no participen en otro programa federal con fines similares” (DOF, 28 de diciembre de 2020, p. 5).

PSV guarda similitud con los programas de inclusión productiva definidos como programas de *acompañamiento* de acuerdo con la tipología presentada en los apartados anteriores debido a que, en primer lugar, otorga una transferencia monetaria para garantizar un ingreso básico a la población participante; en segundo lugar, se da una transferencia de un activo productivo (en especie); y, por último, se ofrecen capacitaciones técnicas y acompañamiento para emprender el proyecto agroforestal. No obstante, este programa está dirigido a la implementación de proyectos agroforestales,

²⁴ Las CAC constituyen el sujeto colectivo del programa que se integra por un promedio de 25 sujetos de derecho para la generación de conocimiento a través del intercambio de experiencias y la formación.

²⁵ 1. Campeche, 2. Chiapas, 3. Chihuahua, 4. Colima, 5. Durango, 6. Guerrero, 7. Hidalgo, 8. Michoacán, 9. Morelos, 10. Nayarit, 11. Oaxaca, 12. Puebla, 13. Quintana Roo, 14. San Luis Potosí, 15. Sinaloa, 16. Tabasco, 17. Tamaulipas, 18. Tlaxcala, 19. Veracruz y 20. Yucatán.

limitando la posibilidad de participación a otro tipo de actividades económicas, no necesariamente vinculadas con el sector primario.

Como parte de las evaluaciones realizadas al programa se encontró que el componente de capacitación a través de las CAC es un elemento positivo para el funcionamiento del programa (Coneval, 2020a), lo cual es congruente con los resultados del modelo presentado en este trabajo. Adicionalmente, se reconoce como una fortaleza que el psv esté basado en experiencias de programas similares a nivel internacional, particularmente de los modelos de graduación BRAC. Por último, es importante destacar que, dado el corto periodo de implementación del programa (a partir de 2019), todavía no se cuenta con información suficiente para observar sus resultados, particularmente en términos de aumento del ingreso de la población participante.²⁶

Conclusiones

Después de varias décadas de funcionamiento de las TMC, y ante las señales de la insuficiencia de este enfoque para reducir la pobreza, debido a restricciones estructurales de la dinámica económica y de creación de empleos, la política social ha buscado crear sus propios instrumentos para incentivar el vínculo entre la población beneficiaria de programas de superación de pobreza y programas destinados a generar opciones de ingreso y de empleo.

En América Latina, a partir de la década de la década de 1990, y de forma más acelerada a partir del 2000, puede identificarse la creación de un buen número de programas de este tipo, algunos de los cuales se implementaron a una escala amplia en sus países. A pesar de esta expansión, la disponibilidad de evaluaciones rigurosas es limitada. No obstante, la evidencia apunta a que estos programas, aunque con su variabilidad, han tenido resultados positivos sobre el ingreso de los hogares. Esto ha hecho que estos programas de transferencias integradas se conciban como un paso adelan-

²⁶ Sembrando Vida es un programa con una cobertura más amplia que los programas pilotos, pues al 30 de junio de 2021 se atendieron un total de 418 265 sujetos agrarios. Sin embargo, la población objetivo establecida por el mismo programa es de 2 166 003 personas (Gobierno de la República, 2021, p. 218).

te en la política social y que distintos países, entre ellos México, hayan intentado su implementación.

Tomando en cuenta los criterios señalados en la bibliografía, se identificaron tres tipos de programas de inclusión productiva. Los programas *articuladores* buscan vincular a la población en situación de pobreza con la oferta de programas existentes. Los programas de *acompañamiento* hacen hincapié en la necesidad de brindar capacitación a estas personas, tanto técnica como psicosocial. Los programas *integrales* reconocen la necesidad de combinar las acciones de los dos tipos anteriores.

Mediante métodos cualitativos se exploraron las variables asociadas con el éxito de los programas en términos del aumento de ingreso de los hogares y la disminución de la pobreza. Se encuentra que la capacitación personalizada, la asistencia técnica y la vinculación con un PTMC son factores fundamentales en el éxito de los programas. Lo anterior arroja evidencia sobre la necesidad de generar las habilidades apropiadas entre esta población en situación de pobreza para potencializar el aprovechamiento de las oportunidades brindadas para iniciar microemprendimientos.

Durante el periodo 2014-2018 en México se intentó generar la vinculación entre el principal PTMC y alternativas de actividades productivas, generación de empleo e ingreso, mediante lo que se conoció como el Componente de Vinculación. Estas experiencias tomaron la forma de programas piloto, que constituían un paso preliminar para avanzar hacia programas integrados de superación de pobreza. Su condición de programas piloto y las restricciones de presupuesto llevaron a que la cobertura fuera limitada. Además, los mecanismos de evaluación diseñados para generar evidencia de su funcionamiento fueron insuficientes o inexistentes. No obstante, la evidencia disponible en México, al igual que en América Latina, apuntan a la posibilidad de estos programas de incidir positivamente en el aumento de ingresos y en la reducción de la pobreza.

Con la llegada de la nueva administración 2018-2024, la eliminación de Prospera y, por tanto, de los programas de inclusión productiva asociados, se cancela la posibilidad de generar evidencia sobre el potencial de estos PILYP en la reducción de la pobreza. Entre los nuevos programas relacionados con la inclusión productiva puede identificarse el PSV, orientado a productores agroforestales que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Este programa tiene características de un programa de *acompañamiento*, que incluye una transferencia monetaria. Respecto al programa, pueden hacerse algunas observaciones: en primer lugar, la población a la que está dirigida, aunque en situación de pobreza, no necesariamente tuvo el beneficio de estar vinculada a un PTMC que le permitiera aumentar su nivel de capital humano y usarlo provechosamente. Este elemento fue identificado como una variable que contribuye al éxito de los programas. En segundo lugar, los habitantes del sector rural que realizan otro tipo de actividades productivas y que también requieren este tipo de apoyo no están incluidos en el programa. Sin embargo, será necesario observar los resultados de las evaluaciones que se realicen en un futuro cercano.

Una política universalista que busque fomentar las actividades productivas entre la población requiere el reconocimiento de que quienes recurren a estos programas se encuentran en condiciones heterogéneas para generar un emprendimiento exitoso. En particular, se ha mostrado que la población en situación de pobreza necesita de una capacitación previa para generar las bases adecuadas, así como de un acompañamiento cercano durante el proceso. Finalmente, se requiere garantizar que estas personas cuenten con los medios de vida necesarios para la subsistencia durante el tiempo que tarda en dar frutos un emprendimiento productivo. Un sistema de protección social integral requiere de una combinación de políticas universales y de políticas orientadas a atender las condiciones de desventaja de ciertos grupos de población, como la población en situación de pobreza.

Bibliografía

- Abramo, L., Cecchini, S., Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE). (2012). *Evaluación de impacto de UNIDOS-Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema*. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación.
- Araujo, M., Buitron, P. (2013). Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: Evolución y desafíos. Bando Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6012/Oportunidades%20-%20Nota%20Sectorial.pdf?sequence=1>

- Ariza, M., Gandini, L. (2012). "El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica". En Ariza, M., Velasco, L. (coords.). (2012). *Métodos cualitativos y su aplicación empírica. Por los caminos de la investigación sobre la migración internacional*. México: Instituto de Investigaciones Sociales y El Colegio de la Frontera Norte.
- Barba, C. (2021). "El régimen de bienestar mexicano: inercias, transformaciones y desafíos". *Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la cepal en México No. 191*. Ciudad de México: CEPAL.
- Barba, C. (2018). "Liberalismo y universalismo en tensión: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina" en Midaglia, C., Ordoñez, G., Valencia, E. (coord.). *Políticas sociales en América Latina en los inicios del Siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos*. Buenos Aires: El Colegio de la Frontera Norte, Clacso.
- Barba, C., Valencia, E. (2013). "La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales". *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*. Vol. 22 No. 2. pp. 47-76
- Berdegú, J., Franco, G., Gordillo, G., Robles, H., Scott, J., Soloaga, I., Toledo, C., Yúnez-Naude, A. (2015). *Territorios Productos. Un programa articulador para reducir la pobreza rural a través del incremento de la productividad, la producción y los ingresos*. Santiago de Chile: Serie de Documentos de Trabajo No. 121, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, RIMISP.
- Berdegú, J., Franco, G., Gordillo, G., Molina, C., Robles, H., Soloaga, I., Yúnez-Naude, A. (2016). *Inclusión Productiva Rural. Aprendizajes de un año del Programa Piloto Territorios Productivos*. Santiago de Chile: Serie de Documentos de Trabajo No. 208, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, RIMISP.
- Barrientos, A. (2004). "Latin American: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime" en Gough, I., Wood, G. (2004). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barrientos, A. (2013). *Social Assistance in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cecchini, S., Martínez, R., (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Base de datos de programas de protección social no contributiva*. Disponible en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/> (Consultado en mayo de 2020).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral*. Santiago de Chile: CEPAL y OIT.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). (2017). *De la Mano con PROSPE-RA 2017. Informe Final*. México: CISS.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2020).

- Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Microcréditos para el Bienestar 2019-2020*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2020a). *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2019). *Programa de Fomento a la Economía Social. Ficha de Monitoreo*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2013). *Programa de Apoyo al Empleo. Ficha de Monitoreo*. México: Coneval.
- Diario Oficial de la Federación. (26 de junio de 2020). *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020 (Consultado el 07 de septiembre de 2021)
- Diario Oficial de la Federación. (28 de diciembre de 2020). *Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608917&fecha=28/12/2020 (Consultado el 07 de septiembre de 2021)
- Diario Oficial de la Federación. (12 de febrero de 2021). *Reglas de Operación del Programa Microcréditos para el Bienestar*. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611422&fecha=12/02/2021 (Consultado el 07 de septiembre de 2021)
- Escobal, J., & Ponce, C. (2016). *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*. Lima: GRADE.
- Escott, M. (2018). "Introducción al análisis cualitativo comparativo como técnico de investigación" en *Revista Digital Ciencia@UAQRO* Vol. 11 No. 1. pp. 57-66
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Fundación Capital. (2019). *¿En qué consiste el programa de graduación "De la Mano con PROSPERA"?* Disponible en: <https://api.web.fundak.io/public/2019-10/document/De%20la%20Mano%20con%20PROSPERA%20-%20Case%20Learnings%20es.pdf> (Consultado el 17 de enero de 2020).
- González, P. (2018). *Evaluación de impacto del subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Hashemi, S., De Mostesquiou, A. (2016). *Caminos hacia la graduación: aumentar los ingresos y la resiliencia de las personas que viven en la pobreza extrema*. Washington D.C: CGAP. Disponible en: https://www.cgap.org/sites/default/files/Brief_Graduation-Pathways-Dec-2016-Spanish.pdf
- Hernández, Citlalli., Dávila, Laura., Yaschine, Iliana. (2016). *Estudio sobre el Programa Piloto Territorios Productivos 2016*. México: Coneval.
- Martínez-Franzoni, J. (2008) *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: Clacso.
- Manzano, C. (2020). *Los programas de inclusión productiva como mecanismo de generación de ingreso para la población en situación de pobreza en México (2014-2018): el*

- caso de las estrategias vinculadas a PROSPERA Programa de Inclusión Social*. Tesis de Maestría. México: UNAM.
- Mello, Janine, (2018). *Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio Rural*. Río de Janeiro: IPEA.
- Moreno, R., Higinio, J., Martínez, V., Rodríguez, A. (2017). *Evaluación cualitativa del Programa de Alivio a la Pobreza Produciendo por mi Futuro en Colombia*. Bogotá D.C: Universidad de los Andes.
- Presidencia de la República. (2021). *Tercer informe de gobierno*: Presidencia de la República.
- Presidencia de la República. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México: Presidencia de la República.
- Prospera, Programa de Inclusión Social. (2016), *Componente Prospera Vinculación*. Disponible en: <https://www.gob.mx/prospera/documentos/componente-prospera-vinculacion> (Consultado el 25 de noviembre de 2018).
- Sánchez, V. (2018). *Evaluación de resultados de la estrategia nacional Puente al Desarrollo en Costa Rica. Volumen I. Informe*. Costa Rica: Red2Red Consultores-MIDEPLAN.
- Teruel, G., Morales, R., Peters, M. (2019). *Evaluación de Procesos del Proyecto "De la Mano con PROSPERA"*. México: Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad (EQUIDE), Universidad Iberoamericana A.C y Plataforma de Evaluación y Aprendizaje del Programa de Graduación en América Latina.
- Vicepresidencia de la República Dominicana. (2019). *Evaluación de impacto al programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI): Evidencia para la innovación en la protección social*. Santo Domingo: Vicepresidencia de la República Dominicana-Banco Interamericano del Desarrollo.

8. ¿Qué es la inseguridad alimentaria y cómo se mide en México? Implicaciones y nuevas perspectivas para la medición de la pobreza

PABLO GAITÁN ROSSI*

GRACIELA TERUEL BELISMELIS**

Resumen

La carencia alimentaria, una de las dimensiones de la pobreza multidimensional en México, utiliza la inseguridad alimentaria como base conceptual y de medición. La actualización de la medición de la pobreza en México abre la oportunidad para revisar la inseguridad alimentaria, en parte, porque coexisten términos y estrategias de medición distintos que a veces derivan en prevalencias contradictorias y en conclusiones encontradas. El capítulo tiene tres objetivos: (a) precisar los componentes y dimensiones que definen la inseguridad alimentaria para explicitar qué aspectos cubre la medición actual y cuáles deja fuera; (b) describir la forma en que se mide la inseguridad alimentaria y las derivaciones que ha tenido en México para especificar las diferencias entre reportes y las nuevas oportunidades de medición; y (c) contrastar la prevalencia y las proporciones de las preguntas de inseguridad alimentaria en tres versiones de la escala y en tres encuestas poblacionales del mismo año, pero con diseños y objetivos distintos, para evidenciar las implicaciones de la decisión sobre cuál versión de la escala utilizar. Se concluye que la inseguridad alimentaria tiene sólidas bases conceptuales y de medición, por lo que se recomienda mantenerla. También se

* Doctor en Bienestar. Coordinador del área de Salud, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad de la Universidad Iberoamericana, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7617-6366>

** Doctora en Economía. Directora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad de la Universidad Iberoamericana, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4768-8610>

muestra que recurrir a una versión corta de la escala de inseguridad alimentaria, como actualmente ocurre con la versión mexicana, sistemáticamente subestima la pobreza en 2.5% y debería de reconsiderarse el uso de esta versión para, en su lugar, alinearse con estándares internacionales.

Palabras clave: *inseguridad alimentaria, pobreza, medición, México.*

Introducción

La carencia por acceso a la alimentación es una de las seis privaciones sociales que en México integran el espacio de los derechos sociales y, por tanto, compone una de las dimensiones oficiales de la pobreza multidimensional (Coneval, 2014). Una persona se considera con carencia por acceso a la alimentación si en su hogar reportan inseguridad alimentaria moderada o severa. La relación entre inseguridad alimentaria, pobreza y salud ha sido ampliamente documentada (Rivera-Dommarco y Shamah-Levy, 2018) y, sobre todo, se empieza a hacer hincapié en su papel preponderante en la conceptualización de la pobreza urbana (Vilar-Compte *et al.*, 2021). La carencia alimentaria también es una de las dimensiones que ha probado ser más resistente al cambio, ya que desde 2008 oscila entre 20.1% y 24.8% (Coneval, 2019), aunque tiene marcadas variaciones estatales y hay países en donde esta resistencia no ha sido la misma, como Brasil (PENSSAN, 2021).

A más de 18 años de que la inseguridad alimentaria se insertó en la conversación pública y en los debates sobre pobreza (Parás y Pérez-Escamilla, 2004), éste es un buen momento para revisar el concepto, así como algunas actualizaciones y nuevas oportunidades. El momento es propicio, primero, porque el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (Coneval) actualizó la medición de la carencia alimentaria para incorporar indicadores de calidad en la alimentación. Ello invita a revisar los componentes y las dimensiones de la inseguridad alimentaria para discutir lo que se captura y lo que se sigue dejando fuera. Segundo, es necesario precisar las diferentes formas de medir la inseguridad alimentaria en México con el fin de evitar confusiones. Mientras que Coneval —con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)—

ilustra la estabilidad de la *carencia alimentaria* con una reducción de 2.9 puntos porcentuales entre 2012 y 2018, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) reportó una disminución de 14.5 puntos porcentuales en la *inseguridad alimentaria* en el mismo periodo (Shamah-Levy *et al.*, 2020). Si bien es positivo que la inseguridad alimentaria se recolecte de la misma manera en encuestas poblacionales como la ENIGH y la Ensanut, el que ambas utilicen escalas, niveles y terminologías diferentes puede conllevar a conclusiones divergentes aun con resultados similares. En tercer lugar, la ampliación de modalidades de recolección de datos —telefónica o en línea, por ejemplo— diversifican las fuentes de información sobre pobreza y no es siempre claro en qué medida son comparables. Estas nuevas mediciones deben adaptarse al medio de recolección y, con frecuencia, no se contrastan con las mediciones mejor establecidas, por lo que corren el riesgo de estigmatizarse injustamente como de menor calidad.

El presente texto persigue tres objetivos: (a) definir de manera amplia la inseguridad alimentaria para facilitar la identificación de cuáles son los elementos que logra capturar la escala de inseguridad alimentaria; (b) diferenciar las formas y fines para los cuales se utiliza la escala en México con el propósito de reducir confusiones de interpretación; y (c) comparar empíricamente las versiones de las escalas de inseguridad alimentaria —en tres encuestas recolectadas el mismo año, y con dos modalidades de recolección de datos, presencial y telefónica— para mostrar las equivalencias y las discrepancias en las estimaciones. Se concluye subrayando la importancia de precisar la definición y completar la medición de inseguridad alimentaria; se ratifica el valor de continuar con su inclusión en las estimaciones de pobreza, y se celebra que se diversifiquen las formas y contextos en que se utiliza.

¿Qué es la inseguridad alimentaria?

La seguridad alimentaria en el hogar se alcanza cuando todos los miembros de un hogar, en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para cumplir con las necesidades nutricionales y las preferencias alimentarias que permitan a un individuo llevar una vida activa y saludable. El anverso de esta definición es la *inse-*

guridad alimentaria, la cual se refiere a una limitada o incierta capacidad para adquirir alimentos nutricionalmente adecuados y seguros, de una manera socialmente aceptable (FAO, 2012). La inseguridad alimentaria suele asociarse con la noción de *hambre*, pero estas definiciones evidencian que se trata de un concepto más amplio y, por ello, más complejo de medir.

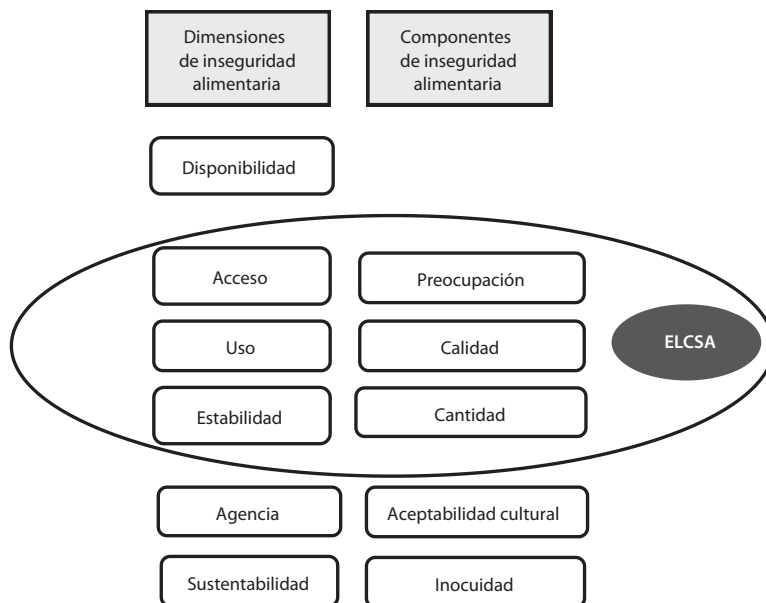
La inseguridad alimentaria puede conceptualizarse a lo largo de dos ejes: sus dimensiones y sus componentes (Leroy *et al.*, 2015). Las dimensiones de la inseguridad alimentaria se vinculan con los entornos alimentarios en los que se presenta y se inscriben dentro de una visión sistémica (Vilar-Compte *et al.*, 2020). Muchas son las dimensiones que se pueden ligar a la inseguridad alimentaria —es un campo dinámico en el que con frecuencia surgen nuevas dimensiones y marcos teóricos más sofisticados (Fanzo *et al.*, 2020)— no obstante, aquí sólo se mencionan las que tienen una conexión próxima con el fenómeno en el hogar (véase la figura 8.1).

Primero, se espera que haya *disponibilidad* de alimentos en una comunidad, lo que supone que las cadenas de suministro de alimentos funcionen adecuadamente. En un segundo momento, el hogar necesita tener *acceso* socioeconómico, es decir, requiere poder comprar los alimentos disponibles. Más aún, los alimentos comprados deben de *usarse* de tal modo que cubran las necesidades calóricas de todos los miembros del hogar. Por ejemplo, es necesario que los alimentos comprados y consumidos sean suficientes y de calidad tanto para los menores de edad como para los adultos. También es fundamental que el acceso se sostenga todo el tiempo para todos los miembros del hogar, en otras palabras, el consumo de los alimentos requiere ser *estable*. Recientemente se ha argumentado que deberían de incluirse dos dimensiones más. Por una parte, la *agencia* de los individuos y comunidades ayudaría a verbalizar sus preferencias y a involucrarse en la toma de decisiones sobre los sistemas alimentarios. Por la otra, se propone incorporar la *sustentabilidad* alimentaria para garantizar la viabilidad social y ecológica de estos sistemas (Clapp *et al.*, 2021).

El segundo eje corresponde a los componentes de la inseguridad alimentaria (véase la figura 8.1). A diferencia de las dimensiones que se insertan en una visión sistémica, los componentes se vinculan con el proceso de intensificación de la inseguridad alimentaria (Pérez-Escamilla *et al.*, 2020). Análisis cualitativo realizado en hogares en pobreza mostró que había un

proceso común que atraviesan las familias sin acceso suficiente y adecuado a los alimentos (Radimer y Radimer, 2002). Identificaron que primero se experimenta una *preocupación* por la posibilidad de quedarse sin alimentos; son hogares que viven sin la certeza de tener su alimentación asegurada. Después los hogares reducen la *calidad* de sus alimentos, con lo que pueden aumentar el contenido calórico, pero no el valor nutricional. Finalmente, los hogares sacrifican la *cantidad* de los alimentos; primero disminuyen las porciones de los adultos para salvaguardar las de los menores de edad, pero finalmente también se reducen las de los niños. Ésta es la fase del proceso de inseguridad alimentaria que se asocia con el hambre. Hay dos componentes adicionales que suelen obviarse porque no empatan directamente en ninguna de las etapas del proceso de inseguridad alimentaria. La seguridad alimentaria implica que los alimentos son seguros para el consumo humano y no están contaminados —son *inocuos*—. Además, se busca que el consumo de alimentos sea digno y *aceptado* culturalmente; un ejemplo de cuando no se cumple ocurre si una persona tiene que alimentarse de lo que encuentra en la basura.

Figura 8.1. Dimensiones y componentes de la inseguridad alimentaria en su relación con la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA)



¿Cómo se mide la inseguridad alimentaria?

Existen diversos métodos complementarios para medir la inseguridad alimentaria —calorías per cápita, gasto en alimentos, ingesta de alimentos y antropometría (Pérez-Escamilla y Segall-Correa, 2008). Sin embargo, hay un claro consenso de que las escalas basadas en la experiencia constituyen la mejor estrategia para capturar la vivencia de inseguridad alimentaria en los hogares (Cafiero *et al.*, 2014) y por ello son la herramienta preferencial para la medición de la pobreza. Es importante recordar que, a pesar del consenso, la inseguridad alimentaria es un concepto amplio y complejo que difícilmente puede medirse de manera completa con un solo indicador y, por ello, es imprescindible identificar qué aspectos miden este tipo de escalas.

La Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) es una escala basada en la experiencia de inseguridad alimentaria que consta de 15 preguntas. Las preguntas utilizan los últimos 3 meses como marco temporal de referencia y siempre solicitan que se responda desde la falta de dinero o de recursos. La escala tiene ocho preguntas dirigidas a hogares donde sólo habitan adultos y, si hay menores de edad, se realizan siete preguntas más —se repiten las mismas preguntas (salvo la primera) sólo que en lugar de dirigirse a algún miembro adulto del hogar se dirigen a los menores de edad en el hogar—. Las opciones de respuesta son Sí/No que se puntúan como 1 y 0, respectivamente. La escala se califica de forma sumativa para calcular un puntaje total y después hay puntos de corte para establecer cuatro niveles: seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria leve, inseguridad alimentaria moderada e inseguridad alimentaria severa.¹ Su importancia le ha valido la inclusión en grandes encuestas poblacionales

¹ Cada nivel se determina con un punto de corte que se aplica sobre el resultado de la suma de las respuestas afirmativas a cada pregunta. Hogares integrados solamente por personas adultas —que utilizan sólo las primeras ocho preguntas de la escala— se clasifican en seguridad alimentaria (0 puntos), inseguridad alimentaria leve (1 a 3 puntos), inseguridad alimentaria moderada (4 a 6 puntos) e inseguridad alimentaria severa (7 a 8 puntos). En hogares integrados por personas adultas y menores de 18 años —que utilizan la escala completa con 15 preguntas— se clasifican en seguridad alimentaria (0 puntos), inseguridad alimentaria leve (1 a 5 puntos), inseguridad alimentaria moderada (6 a 10 puntos), e inseguridad alimentaria severa (11 a 15 puntos) (FAO, 2012).

de México, desde la ENIGH —con la cual se estima la pobreza— hasta la Ensanut —con la cual se vincula con resultados en salud y nutrición— y una versión corta se incluyó en el Cuestionario Ampliado del Censo de Población y Vivienda de México.

El diseño de la ELCSA da prioridad a los componentes de la inseguridad alimentaria porque la noción de proceso permite la identificación de niveles, lo que facilita la comunicación del fenómeno y abre mayores posibilidades para el monitoreo y la evaluación de políticas públicas (Pérez-Escamilla *et al.*, 2020). Aun así, conviene recordar que la ELCSA también mide el acceso a la alimentación —al acotar como razón la falta de dinero o de recursos— y el uso de los alimentos en el hogar —como se aprecia en los contenidos mismos de las preguntas (FAO, 2012)—. La medición de la estabilidad es limitada por los propios diseños de investigación en donde se emplea la escala, pero la ELCSA la incorpora parcialmente en el marco temporal de cada pregunta; en México suele preguntarse por los últimos tres meses, pero en otros lugares se prefiere preguntar por los últimos 12 meses (Ballard *et al.*, 2013).

No debe perderse de vista lo que deja fuera la ELCSA (véase la figura 8.1). La ELCSA, por sí misma y en su versión actual, no consigue distinguir si hay disponibilidad de alimentos en la comunidad, por lo que se requiere analizar en su contexto, por ejemplo, en localidades urbanas o rurales. En este sentido, tampoco consigue mostrar la adecuación cultural de los alimentos y, mucho menos, el nivel de agencia o de decisión de la persona sobre lo que prefiere comer. Para conseguirlo deberán de diseñarse instrumentos complementarios. Y, al ser una escala subjetiva, no logra identificar si los alimentos a los que se accede en el hogar son inocuos, nutritivos o socioecológicamente sostenibles. Conocer la calidad de los alimentos consumidos en el hogar continúa siendo uno de los grandes retos de medición.

A pesar de estas limitaciones la ELCSA constituye un caso de éxito para la medición de la inseguridad alimentaria. Por una parte, se ha probado consistentemente su calidad y robustez psicométrica (Cafiero *et al.*, 2014); periódicamente se pone a prueba su estructura interna con modelos rigurosos, como los de Rasch (Nord, 2014). La ELCSA es una escala con propiedades SMART (eSpecífica, Medible, Alcanzable, Relevante y acotada Temporalmente) que permite identificar y monitorear los niveles de inseguridad

alimentaria, por lo que se ha utilizado ampliamente para evaluar políticas públicas y programas de alimentación (Pérez-Escamilla *et al.*, 2020). Notablemente, las propiedades psicométricas se sostienen a través de diferentes modalidades de levantamiento, como las entrevistas cara-a-cara, el auto-reporte, entrevistas telefónicas (Nord y Hopwood, 2007) y, progresivamente, en modalidad en línea (Niles *et al.*, 2021). En otras palabras, la alta calidad de la ELCSA se muestra en su consistencia y versatilidad para implementarse en diversas circunstancias.

Por otra parte, abunda la evidencia sobre su validez convergente y divergente, tanto en la población general como en subpoblaciones en riesgo —hogares con niños, hogares con adultos mayores, hogares con personas sin empleo y con bajos recursos— y al mostrar relaciones de dosis-respuesta con múltiples resultados en salud, como enfermedades crónicas, problemas de salud mental y mortalidad prematura (Pérez-Escamilla *et al.*, 2020). También ha sido uno de los indicadores clave para conocer la intensidad de desastres, como lo ha sido la pandemia por COVID-19 (Niles *et al.*, 2021). Estas características han permitido que la ELCSA se armonice en la mayor parte de Latinoamérica y el Caribe para conseguir una medición comparable de inseguridad alimentaria (FAO, 2012). La ELCSA es hoy por hoy un instrumento usado ampliamente para el monitoreo a distintos niveles —hogar, localidad, estado— y para hacer comparaciones —nacionales, regionales o globales. Buena parte de su éxito se debe a que presenta información valiosa, confiable y comprensible para una multiplicidad de tomadores de decisión, la sociedad civil y para la población en general (Pérez-Escamilla *et al.*, 2020).

¿Cómo se mide la inseguridad alimentaria en México?

La ELCSA ha tenido dos derivaciones importantes para su medición en México: la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), desarrollada por el Coneval para incluir en la medición de pobreza, y la Escala de la Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES, por sus siglas en inglés), adaptada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la

Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) para armonizar una versión global (véase la tabla 8.1 para una comparación de las principales diferencias).

Tabla 8.1. Comparación de la ELCSA, la EMSA y FIES en cuatro aspectos

	ELCSA	EMSA	FIES
Número de preguntas	15	12	8
Distinción de menores de edad	Sí	Sí	No
Modalidad	Múltiples	Presencial	Múltiples
Nivel	Hogar	Hogar	Individuo
Encuesta	Ensanut/ ENIGH	ENIGH/ Coneval	ENCOVID-19

Fuente: Elaboración propia.

Al diseñar la medición multidimensional de la pobreza, el Coneval recurrió al desarrollo teórico y empírico de la seguridad alimentaria y a la ELCSA para aproximar la dimensión de carencia alimentaria. No obstante, en lugar de utilizar la versión armonizada de la ELCSA, el Coneval optó por hacer su propia versión y la nombró EMSA. La única diferencia entre ambas escalas está en que la EMSA, para estimar la prevalencia de inseguridad alimentaria omite tres preguntas (Villagómez-Ornelas *et al.*, 2013). La EMSA excluye los ítems “Preocupación de que los alimentos se acaben en el hogar”, incluida en la sección de hogares para adultos, y las preguntas “si en el hogar dejaron de tener una alimentación saludable y variada”, en la sección de adultos y en la de menores de edad. Acertadamente, la ENIGH recopila las 15 preguntas de la ELCSA, pero aun así, el Coneval sólo retoma 12 preguntas para realizar las estimaciones de pobreza. La EMSA establece sus puntos de corte por tipo de hogar para identificar los cuatro niveles y para calcular la carencia alimentaria Coneval elimina los niveles moderado y severo para una estimación dicotómica: con carencia alimentaria y sin carencia alimentaria (Coneval, 2014).

A partir de la reforma en los lineamientos de 2018 sobre la medición multidimensional de la pobreza, Coneval agrega al indicador de “acceso a la alimentación” el carácter de “nutritivo y calidad” (Coneval, 2021a). Ahora el indicador se compone del nivel de inseguridad alimentaria (moderada o severa) y la limitación en el consumo de alimentos, la cual se determina

al categorizar la dieta consumida en los hogares a partir de los 12 grupos de alimentos y los ponderadores del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas (Coneval, 2021b).

A partir de la experiencia de la ELCSA en Latinoamérica y el Caribe la FAO realizó un importante esfuerzo por integrar indicadores comunes que permitieran hacer comparaciones entre países y regiones del mundo. Después de un levantamiento global y de una armonización psicométrica, la FAO creó la escala FIES (Ballard *et al.*, 2013). La FIES es más corta porque retoma sólo las primeras ocho preguntas de la ELCSA —las que se dirigen a hogares con adultos— y descarta las siete dirigidas a hogares con menores de edad (véase la tabla 8.1). La otra modificación que realiza es que el fraseo de las preguntas modifica la unidad de análisis del hogar al individuo que la contesta. Esta modificación implica que cualquier persona puede responder sobre la experiencia de inseguridad alimentaria y no solamente un informante calificado o “jefe del hogar”. La FIES se nutre de la experiencia de la ELCSA, que se ha probado en múltiples modalidades, y en esta versión sigue operando de forma óptima (Ballard *et al.*, 2013). La gran ventaja de la FIES sobre la ELCSA es que se obtiene información similar con la mitad de los reactivos, lo que facilita su uso y reduce costos.

Durante la pandemia por COVID-19, cuando las fuentes oficiales no podían levantar encuestas cara-a-cara debido al confinamiento sanitario, el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad (EQUIDE) de la Universidad Iberoamericana —al que pertenecen los autores del presente texto— lanzó la encuesta “Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos” (ENCOVID-19) con el objetivo de identificar su impacto en ingresos, empleo, alimentación y salud mental, entre otros (Teruel Belismelis y Pérez Hernández, 2021). El proyecto consistió en utilizar muestras transversales repetidas —mensuales y bimestrales— durante al menos un año para monitorear indicadores clave. Para ello se realizaron levantamientos telefónicos con muestras representativas de México; tanto los datos como la metodología son públicos (Teruel Belismelis *et al.*, 2020).

En un contexto de recursos y tiempo limitados, la FIES resultó una alternativa atractiva para monitorear la inseguridad alimentaria —uno de los indicadores que más preocuparon durante el periodo de pandemia— (FAO *et al.*, 2020). Análisis rigurosos de los resultados demostraron la factibilidad

de medir telefónicamente en México la inseguridad alimentaria utilizando la escala FIES (Gaitan-Rossi *et al.*, 2021). Con esta medición se logró hacer un monitoreo inédito de las variaciones bimestrales en inseguridad alimentaria en el país y con ello mostrar tendencias que las encuestas bianuales no pueden revelar —como el aumento en la inseguridad alimentaria severa— (ProDEq, 2021). Más aún, al usar la FIES se pudieron hacer estimaciones comparables con otros países y, por tanto, resultaron un insumo clave para las compilaciones de prevalencias globales (Bene *et al.*, 2021). Una lección central sobre el uso de la FIES es que se abre una alternativa de medición de la inseguridad alimentaria que no está supeditada a los tiempos o decisiones de las grandes encuestas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI): la FIES, en su versión telefónica, facilita las mediciones independientes.

Comparación de las mediciones de inseguridad alimentaria

El hecho de que la EMSA y la FIES se encuentren anidadas dentro de la ELCSA permite hacer una comparación de las tres versiones de la escala y examinar las diferentes conclusiones a las que se puede llegar según la encuesta que se elija utilizar. Lo anterior se facilita porque la ENIGH y la Ensanut consideran la ELCSA completa y, a veces, en los mismos años (2018 y 2020). Más aún, durante 2020 también se cuenta con datos públicos de la ENCOVID-19, que utiliza la FIES, lo que permite también hacer una comparación entre diseños de muestreo y modalidades diferentes. Primero se toma la ELCSA como el criterio de referencia por ser la versión más completa y probada y, más adelante, se utiliza la FIES porque es el elemento común en todos los levantamientos.

Una primera comparación de interés está entre los niveles de inseguridad alimentaria que se pueden estimar con cada versión de la escala al utilizar la ENIGH de 2020. Si bien las tres escalas ofrecen los mismos cuatro niveles, cada una utiliza un punto de corte diferente porque la ELCSA tiene 15 reactivos, la EMSA 12 y la FIES ocho. La diferencia central entre ELCSA y la FIES es que la segunda omite todas las preguntas enfocadas a hogares con menores

de edad y sólo utiliza las de adultos —por ello es importante comparar por tipo de hogar—.

Un primer aspecto que debe destacarse es que la ELCSA y la FIES tienen estimaciones muy similares cuando se comparan en todos los hogares sin distinción (véase la tabla 8.2); mientras que la seguridad alimentaria es igual, la FIES subestima por dos puntos la leve y sobrestima la moderada y la severa por un punto, respectivamente. En los hogares donde sólo residen adultos, por definición, las estimaciones son idénticas. En los hogares donde residen menores de edad las diferencias casi se duplican; seguridad alimentaria sigue igual, pero la FIES subestima la leve por 3.7 puntos y sobrestima la moderada y la severa por poco menos de 2 puntos.

El segundo aspecto que se aprecia en la tabla 8.2 es la diferencia en las estimaciones entre la ELCSA y la EMSA-12. Esta última arroja estimaciones de seguridad alimentaria notablemente más altas que la ELCSA, con una diferencia de 12 puntos porcentuales en todos los hogares y de 13 en hogares con menores de edad. De manera correspondiente, subestima la inseguridad leve por 9.8 puntos porcentuales en todos los hogares, por 6.7 en hogares con adultos y por 12.5 puntos en hogares con menores. Las diferencias se reducen a 3 puntos en la inseguridad moderada. En la inseguridad severa la EMSA-12 sobrestima por 1 punto porcentual en todos los tipos de hogares y por 2 en los hogares con menores de edad. Si la EMSA sólo utilizara las seis preguntas para adultos, las discrepancias serían similares, aunque subestimaría aún más la inseguridad alimentaria moderada en hogares con niños.

Lo anterior evidencia que la elección de escala de inseguridad alimentaria tiene implicaciones directas en la estimación de la pobreza porque la carencia alimentaria se computa al sumar la inseguridad moderada y severa. Si se utilizara la ELCSA la carencia alimentaria sería de 21.8%, si se utilizara la FIES sería de 23.8% y con la EMSA-12 sería de 19.3%.² La EMSA, al eliminar reactivos que forman parte del constructo de inseguridad alimentaria, reduce artificialmente la prevalencia en 2.5 puntos porcentuales.

² El dato que reporta Coneval para este periodo es de 20.7%. La diferencia con el 19.3% está en el tipo de factores de expansión utilizados. Mientras que el Coneval expande por individuo, aquí se expande por hogar, como es la unidad de análisis de la ELCSA. Además, al utilizar la nueva estimación (que incorpora a la EMSA los indicadores de calidad de la alimentación) la prevalencia reportada por el Coneval es de 22.5%.

Tabla 8.2. Comparación de los niveles de inseguridad alimentaria por tipo de hogar en la ENIGH 2020 utilizando tres versiones de las escalas de inseguridad alimentaria: ELCSA, FIES y EMSA

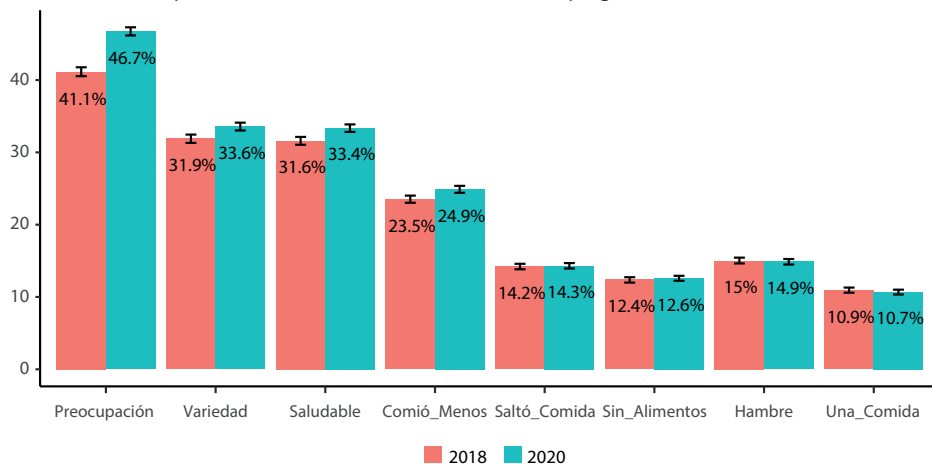
<i>Versión de escala</i>	<i>EMSA-6</i>	<i>EMSA-12</i>	<i>FIES</i>	<i>ELCSA</i>
<i>Número de preguntas</i>	<i>6</i>	<i>12</i>	<i>8</i>	<i>15</i>
Tipo de hogar				
Todos los hogares	Adultos	Adultos y menores	Adultos	Adultos y menores
Seguridad alimentaria	61.18	60.43	48.09	48.09
Leve	20.56	20.28	28.08	30.10
Moderada	9.30	11.24	15.24	14.28
Severa	8.96	8.05	8.59	7.53
Sin carencia alimentaria	81.74	80.71	76.165	78.192
Carencia alimentaria	18.26	19.29	23.835	21.808
Hogares sin menores				
Seguridad alimentaria	66.22	66.22	54.90	54.90
Leve	18.08	18.08	24.79	24.79
Moderada	7.72	7.72	12.69	12.69
Severa	7.98	7.98	7.63	7.63
Sin carencia alimentaria	84.297	84.297	79.688	79.688
Carencia alimentaria	15.703	15.703	20.312	20.312
Hogares con menores				
Seguridad alimentaria	56.88	55.50	42.29	42.29
Leve	22.68	22.16	30.88	34.63
Moderada	10.64	14.24	17.42	15.63
Severa	9.79	8.11	9.42	7.45
Sin carencia alimentaria	79.568	77.655	73.162	76.918
Carencia alimentaria	20.432	22.345	26.838	23.082

Fuente: Elaboración propia.

Las diferencias entre escalas también pueden oscurecer cambios temporales. Si utilizando la FIES en la ENIGH se compara pregunta por pregunta entre 2018 y 2020, entonces se observa el aumento en algunos ítems en el año de la pandemia por COVID-19. Nótese que las dos preguntas que omite la EMSA-6 son en las que hubo mayores diferencias entre 2018 y 2020.

La “preocupación” por quedarse sin alimentos en el hogar subió en 5.6 puntos porcentuales y si en el hogar dejaron de tener una alimentación “saludable” y variada aumentó en 1.8 puntos.

Gráfica 8.1. Comparación bienal con la ENIGH de las ocho preguntas de adultos de la ELCSA-FIES



Fuente: Datos de la ENIGH 2018 y 2020. Sólo ocho ítems de adultos. Se utilizan ponderadores muestrales a nivel hogar.

De ahí que reacciones iniciales a la publicación de las cifras de pobreza recordaran la importancia de utilizar la ELCSA con sus respectivos niveles de inseguridad alimentaria, ya que la inseguridad alimentaria leve mostró los mayores cambios, y eso no se capta en la estimación de la carencia del Coneval (Villagómez Ornelas, 2021). De cualquier forma, también sorprende lo poco que cambiaron las preguntas más graves en el proceso de inseguridad alimentaria —las últimas cuatro preguntas en la gráfica 8.1—, tema que amerita un texto propio y escapa a este análisis. Otra comparación que reviste interés es cuando la inseguridad alimentaria se mide en el mismo periodo, pero con encuestas que utilizan metodologías y diseños de muestreo distintos, lo que, en este caso, también modifica la modalidad de recolección de datos. Para esta comparación la ENIGH es la encuesta de referencia por ser la de mayor tamaño muestral.

Al comparar la ENIGH y la Ensanut —ambas con las ocho preguntas de adultos de la ELCSA/FIES— se observa que la Ensanut reporta 7 puntos menos en seguridad alimentaria y 8 puntos más en inseguridad leve que la

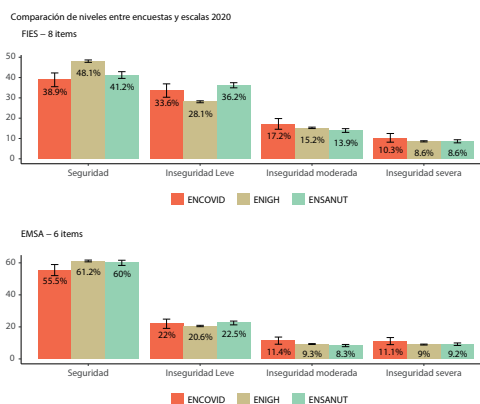
ENIGH (véase la gráfica 8.2). La diferencia se atenúa a 1 punto en la moderada y desaparece en la severa. Cuando se utiliza la EMSA-6, las diferencias no son tan marcadas entre la ENIGH y la Ensanut —aunque la seguridad alimentaria es entre 13 y 19 puntos menos al cambiar de ocho a seis preguntas. Las diferencias en la seguridad alimentaria dejan de ser estadísticamente significativas y la leve es más alta en la Ensanut por 2 puntos. Los niveles moderado y severo, con la EMSA-6, son equivalentes entre la ENIGH y la Ensanut. Por tanto, si se estimara la carencia alimentaria con la FIES, la ENIGH la establecería en 23.8% y la Ensanut en 22.5%; si se estimara con la EMSA-6, la carencia alimentaria sería 18.3 y 17.5%, respectivamente. En ambos casos, las diferencias son atribuibles a la variación aleatoria esperable por ser encuestas distintas; en otras palabras, las diferencias no son preocupantes.³

La comparación más interesante ocurre entre la ENIGH y la ENCOVID-19, ya que la ENCOVID-19 se recolectó a lo largo de todo el año —al unir las bases de datos correspondientes a todos los meses— y se utilizó una modalidad telefónica, por lo que la variabilidad de respuestas podría ser mayor que en las encuestas cara-a-cara. Las diferencias entre la ENCOVID y la ENIGH, al utilizar la FIES, son similares a las que se observan entre la ENIGH y la Ensanut. La ENCOVID-19 reporta 9.2 puntos menos en seguridad alimentaria y 2.6 puntos más en inseguridad leve que la ENIGH (véase la gráfica 8.2). La ENCOVID-19 también reporta 2 puntos arriba de la ENIGH en los niveles moderado y severo. De igual manera, las diferencias se atenúan cuando se utiliza la EMSA-6. Si bien la ENCOVID-19 tiende a una estimación puntual 2-3 puntos por arriba que las otras encuestas, sin importar la escala —FIES o EMSA-6— o la encuesta —ENIGH, Ensanut o ENCOVID-19— la estimación de la carencia alimentaria coincidiría al tomar en cuenta el

³ Una diferencia adicional entre la ENIGH y la Ensanut es que la primera tiene una indicación para los encuestadores que no tiene la segunda. En la ENIGH se especifica que, si una persona respondió “No” a las primeras seis preguntas, entonces ya no es necesario llegar a la pregunta 8; en otras palabras, se asume que la respuesta a las últimas dos preguntas también será negativa. Si en el hogar hay menores, siempre se hacen las siete preguntas. Una simulación de este supuesto utilizando la Ensanut mostró que las afectaciones son mínimas porque pocas personas responden afirmativamente a las preguntas 7 y 8 después de haber respondido negativamente a las previas. Por ello el impacto sobre la prevalencia también es mínimo y no se discute en el presente texto.

margen de error de 3%. En otras palabras, la ENCOVID-19 sí logró estimar la inseguridad alimentaria con una precisión aceptable aun cuando utilizó un diseño de muestreo diferente y una modalidad telefónica, en lugar de una presencial.

Gráfica 8.2. Comparación de las 8 preguntas de adultos de la ELCSA-FIES en la ENIGH, la Ensanut y la ENCOVID, todas recolectadas a lo largo de 2020.



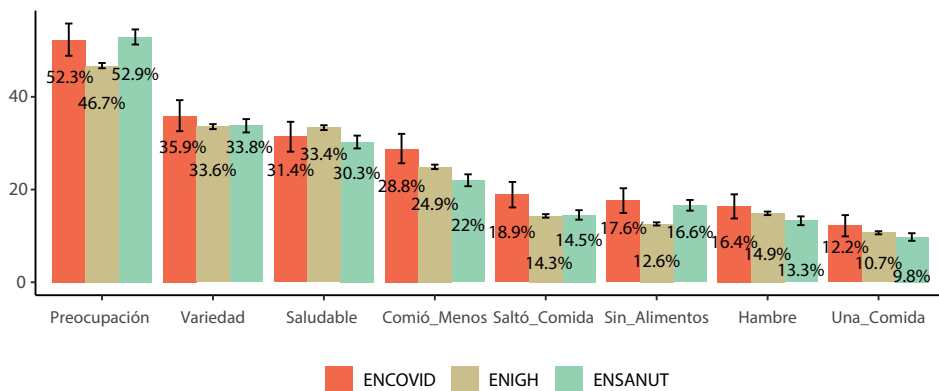
Fuente: ENSANUT 2020 (N= 10 135), ENIGH 2020 (N= 89 006), y la ENCOVID-19 de todos los meses 2020 (N= 9 572). Se utilizan ponderadores muestrales a nivel hogar.

Una inspección más detallada de las ocho preguntas de adultos de la ELCSA-FIES en las tres encuestas da una perspectiva más clara de las variaciones. Primero, es importante apreciar que se obtiene lo que se espera de los resultados de cada ítem al notar que las tres encuestas siguen el mismo patrón descendente en cuanto a severidad en inseguridad alimentaria, es

decir, que conforme se avanza de izquierda a derecha en la gráfica 8.3, las proporciones son menores. Segundo, la gráfica 8.3 evidencia que entre la Ensanut y la ENIGH no hay una correspondencia exacta entre preguntas; en cuatro de ocho preguntas hay diferencias entre encuestas, incluso al comparar los intervalos de confianza. Lo mismo ocurre con la ENCOVID-19: en cuatro de ocho preguntas no hay correspondencia con la ENIGH, sólo que esas preguntas son diferentes a las no-coincidencias con la Ensanut.

Gráfica 8.3. Comparación de las ocho preguntas de adultos de la ELCSA-FIES en la ENIGH, la Ensanut y la ENCOVID, todas recolectadas a lo largo de 2020.

Comparación de proporciones de ítems de FIES entre encuestas 2020



Fuente: ENSANUT 2020 (N= 10 135), ENIGH 2020 (N= 89 006), y la ENCOVID-19 de todos los meses 2020 (N= 9 572). Se utilizan ponderadores muestrales a nivel hogar.

Esto implica que las tres encuestas realizan un papel razonablemente bueno —mas no igual— en la recolección de datos cuando se observa pregunta por pregunta. Tercero, en la tabla 8.2 y en la gráfica 8.2 se percibe a la inseguridad leve como menos estable, pero esto *no* se debe a que los ítems menos severos sean más fluctuantes: las proporciones de *todas* las preguntas varían. La razón debe de buscarse, más bien, en la forma en que se puntúa la escala, ya que este mecanismo oscurece las variaciones en los niveles altos. Para estimar los niveles primero se suman indistintamente todas las preguntas. Puntajes totales bajos son más sensibles a variaciones entre preguntas, ya que las respuestas afirmativas provienen de cualquier pregunta. En otras palabras, hay más combinaciones de respuestas que conducen a pun-

tajes totales bajos que combinaciones que lleven a puntajes totales altos. Si al puntuar la FIES se diera un peso diferenciado a cada pregunta según su severidad en la escala de seguridad alimentaria, entonces las variaciones a nivel pregunta sí se reflejarían en variaciones a todos los niveles de inseguridad alimentaria.

Conclusiones

La revisión del concepto y de la medición de la inseguridad alimentaria reveló múltiples aspectos relevantes para la estimación de la pobreza en México. En la primera parte se mostró que la inseguridad alimentaria es un concepto amplio y complejo, con dimensiones y componentes, que puede medirse de distintas maneras complementarias, pero que existe un amplio consenso en utilizar escalas basadas en la experiencia, en este caso, la ELCSA. Ésta es un caso de éxito porque consistentemente se demuestra su calidad y sensibilidad al cambio y, con el respaldo de FAO, se ha ido homologando su uso —primero en Latinoamérica y luego en el mundo— ahora mediante la FIES.

Sin embargo, la ELCSA tampoco mide de forma completa el concepto de inseguridad alimentaria. Esta encuesta se enfoca en medir el proceso de inseguridad alimentaria (preocupación-calidad-cantidad en el consumo de alimentos) focalizando en las dimensiones de acceso, uso y estabilidad. Al mismo tiempo, deja de lado los componentes de inocuidad y adecuación cultural, así como las dimensiones de disponibilidad, agencia y sostenibilidad. Puesto de otra manera, la inseguridad alimentaria es el concepto más amplio; la medición de la ELCSA es un subconjunto de los componentes y dimensiones de la inseguridad alimentaria, y la carencia alimentaria se restringe a los dos niveles más severos de la escala. De ahí que no siempre coincidan los reportes de los cambios en la inseguridad alimentaria. La innovación del Coneval al incorporar elementos objetivos de la calidad de los alimentos consumidos va en la dirección correcta al diseñar un indicador más comprehensivo, pero aún hay más elementos que quedan fuera, como es entendible dada la naturaleza del concepto de inseguridad alimentaria.

Mejor complementar la ELCSA con nuevos indicadores que sustituir una escala bien respaldada y establecida.

La segunda parte del texto abordó los diferentes usos de la ELCSA en México con la EMSA y la FIES. Particular atención merece el uso de la EMSA para estimar la pobreza. No se aprecia necesidad alguna para recortar la ELCSA de 15 a 12 preguntas; en especial porque la ENIGH recolecta la ELCSA completa. La consecuencia de usar la EMSA sobre la ELCSA es una subestimación de la inseguridad alimentaria moderada y severa por 2.5 puntos porcentuales. Por esta razón es preferible utilizar la ELCSA sobre la EMSA. Si en un futuro se quisiera reducir el tamaño de la escala, el uso de la FIES es una mejor opción que el uso de la EMSA. La FIES utiliza todavía menos reactivos que la EMSA (ocho en lugar de 12) y no tiene afectaciones preocupantes en hogares con menores de edad, pero, más importante aún, la FIES preserva todos los elementos del proceso de inseguridad alimentaria, los cuales pueden ser clave para detectar afectaciones como las vividas durante la pandemia por COVID-19. Próximas actualizaciones de la carencia alimentaria deben corregir el uso de la EMSA.

La última parte del texto explora las consecuencias de utilizar nuevas fuentes de datos, en este caso, el uso de la modalidad telefónica de la FIES en la ENCOVID-19. Las tres encuestas estudiadas —ENIGH, Ensanut y ENCOVID-19— tienen variaciones en sus prevalencias y en las proporciones de sus ítems, lo cual se explica porque son ejercicios con diferentes objetivos, diseños de muestra y modalidad de recolección de datos. Sin embargo, es de destacar que la ENCOVID-19, aun cuando es la más distinta en cuanto a diseño y presupuesto, no se aleja de manera considerable de las otras dos. La ENCOVID-19 tiende a sobrestimar entre 2 y 3 puntos porcentuales, pero en la mayoría de los casos se mantuvo dentro de los intervalos de confianza. Éstas son buenas noticias porque significa que es viable hacer mediciones de pobreza independientes y de calidad con presupuestos modestos; siempre y cuando se mantenga un diseño de muestreo riguroso y una adecuada capacitación a encuestadores. Mediciones alternativas serán bienvenidas porque abren nuevas posibilidades de conocimiento relevante para la política social —como el monitoreo mensual de la inseguridad alimentaria—, pero requerirán un escrutinio constante para demostrar su validez y confiabilidad.

Después de 18 años de discutir teóricamente y probar empíricamente la medición de la inseguridad alimentaria se puede afirmar que es un indicador básico que goza de cabal salud. Evidencia de su relevancia y vigencia para la estimación de la pobreza, como este texto lo muestra, se encuentra en la literatura reciente que busca precisar el concepto con dimensiones nuevas; en las ampliaciones y armonizaciones regionales con la FIES, en las exploraciones de nuevas modalidades de recolección, como con la ENCOVID-19, y en el interés renovado en discutir las posibilidades del indicador, como lo muestra la modernización del Coneval. Es de celebrarse que la concepción y la medición de la inseguridad alimentaria cada vez se consolida más y mejor en los debates de política social y entre la población en general, ya que sin duda es uno de los requisitos para reducirla.

Bibliografía

- Ballard, T. J., Kepple, A. W., & Cafiero, C. (2013). *The food insecurity experience scale: developing a global standard for monitoring hunger worldwide*. [Technical paper]. <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/voices/en/>
- Bene, C., Bakker, D., Chavarro, M. J., Even, B., Melo, J., & Sonneveld, A. (2021, Dec). Global assessment of the impacts of COVID-19 on food security. *Glob Food Sec*, 31, 100575. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2021.100575>
- Cafiero, C., Melgar-Quinonez, H. R., Ballard, T. J., & Kepple, A. W. (2014, Dec). Validity and reliability of food security measures. *Ann N Y Acad Sci*, 1331, 230-248. <https://doi.org/10.1111/nyas.12594>
- Clapp, J., Moseley, W. G., Burlingame, B., & Termine, P. (2021). Viewpoint: The case for a six-dimensional food security framework. *Food Policy*. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102164>
- Coneval. (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf
- Coneval. (2019). *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social*. Coneval. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_Coneval.pdf
- Coneval. (2021a). *Nota técnica sobre la medición multidimensional de la pobreza, 2018-2020*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_medicion_multidimensional_de_la_pobreza_2018_2020.pdf
- Coneval. (2021b). *Programas de cálculo y bases de datos 2016, 2018 y 2020*.

- Fanzo, J., Bellows, A. L., Spiker, M. L., Thorne-Lyman, A. L., & Bloem, M. W. (2020, Nov 24). The importance of food systems and the environment for nutrition. *Am J Clin Nutr*. <https://doi.org/10.1093/ajcn/nqaa313>
- FAO. (2012). *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (elcsa). Manual de uso y aplicación*. FAO.
- FAO, IFAD, The World Bank, & WFP. (2020). *Joint Statement on COVID-19 Impacts on Food Security and Nutrition*. F. a. A. O. o. t. U. Nations. <http://www.fao.org/news/story/en/item/1272058/icode/>
- Gaitan-Rossi, P., Vilar-Compte, M., Teruel, G., & Perez-Escamilla, R. (2021, Feb). Food insecurity measurement and prevalence estimates during the COVID-19 pandemic in a repeated cross-sectional survey in Mexico. *Public Health Nutr*, 24(3), 412-421. <https://doi.org/10.1017/S1368980020004000>
- Leroy, J. L., Ruel, M., Frongillo, E. A., Harris, J., & Ballard, T. J. (2015, Jun). Measuring the Food Access Dimension of Food Security: A Critical Review and Mapping of Indicators. *Food Nutr Bull*, 36(2), 167-195. <https://doi.org/10.1177/0379572115587274>
- Niles, M. T., Beavers, A. W., Clay, L. A., Dougan, M. M., Pignotti, G. A., Rogus, S., Savoie-Roskos, M. R., Schattman, R. E., Zack, R. M., Acciai, F., Allegro, D., Belarmino, E. H., Bertmann, F., Biehl, E., Birk, N., Bishop-Royse, J., Bozlak, C., Bradley, B., Brenton, B. P., Buszkiewicz, J., Cavaliere, B. N., Cho, Y., Clark, E. M., Coakley, K., Coffin-Schmitt, J., Collier, S. M., Coombs, C., Dressel, A., Drewnowski, A., Evans, T., Feingold, B. J., Fiechtner, L., Fiorella, K. J., Funderburk, K., Gadhoke, P., Gonzales-Pacheco, D., Safi, A. G., Gu, S., Hanson, K. L., Harley, A., Harper, K., Hosler, A. S., Ismach, A., Josephson, A., Laestadius, L., LeBlanc, H., Lewis, L. R., Litton, M. M., Martin, K. S., Martin, S., Martineili, S., Mazzeo, J., Merrill, S. C., Neff, R., Nguyen, E., Ohri-Vachaspati, P., Orbe, A., Otten, J. J., Parmer, S., Pemberton, S., Qusair, Z. A. A., Rivkina, V., Robinson, J., Rose, C. M., Sadeghzadeh, S., Sivaramakrishnan, B., Arroyo, M. T., Voorhees, M., & Yerxa, K. (2021, Dec). A Multi-Site Analysis of the Prevalence of Food Insecurity in the United States, before and during the COVID-19 Pandemic. *Curr Dev Nutr*, 5(12), nzab135. <https://doi.org/10.1093/cdn/nzab135>
- Nord, M. (2014). *Introduction to Item Response Theory applied to Food Security Measurement: Basic Concepts, Parameters, and Statistics*. FAO. <http://www.fao.org/3/a-i3946e.pdf>
- Nord, M., & Hopwood, H. (2007, Dec). Does interview mode matter for food security measurement? Telephone versus in-person interviews in the Current Population Survey Food Security Supplement. *Public Health Nutr*, 10(12), 1474-1480. <https://doi.org/10.1017/S1368980007000857>
- Parás, P., & Pérez-Escamilla, R. (2004). El rostro de la pobreza: la inseguridad alimentaria en el Distrito Federal. *Este país* 158, 45-50. https://archivo.estepais.com/inicio/historicos/158/7_encuesta_el%20rostro_paras.pdf
- PENSSAN. (2021). *VIGISAN. National Survey of Food Insecurity in the Context of the COVID-19 Pandemic in Brazil*. http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_AF_National_Survey_of_Food_Insecurity.pdf
- Pérez-Escamilla, R., & Segall-Correa, A. M. (2008). Food insecurity measurement and indicators. *Revista de Nutricion*, 21.

- Pérez-Escamilla, R., Vilar-Compte, M., & Gaitan-Rossi, P. (2020). Why identifying households by degree of food insecurity matters for policymaking. *Global Food Security*, 26. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2020.100459>
- ProDEq. (2021). *La inseguridad alimentaria severa durante la pandemia por COVID-19 es un problema prioritario en México* (Breviarios de Política Pública, Issue. https://prodeq.org/pdf/acceso_alimentacion.pdf
- Radimer, K. L., & Radimer, K. L. (2002, Dec). Measurement of household food security in the USA and other industrialised countries. *Public Health Nutr*, 5(6A), 859-864. <https://doi.org/10.1079/PHN2002385>
- Rivera-Dommarco, J., & Shamah-Levy, T. (2018). Carencia por acceso a la alimentación: medición y evaluación de acciones para superarla. In G. Hernández Licona, R. Aparicio Jiménez, & F. Mancini (Eds.), *Pobreza y Derechos Sociales en México* (pp. 493-552). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Shamah-Levy, T., Vielma-Orozco, E., Heredia-Hernández, O., Romero-Martínez, M., Mojica-Cuevas, J., Cuevas-Nasu, L., Santaella-Castell, J., & Rivera-Dommarco, J. (2020). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018-19. Resultados nacionales* (Ensanut, Issue. I. N. d. S. Pública.
- Teruel Belismelis, G., & Perez Hernández, V. H. (2021). Estudiando el bienestar durante la pandemia de COVID-19: la Encovid-19. *Revista mexicana de sociología*, 18. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2021.0.60071>
- Teruel Belismelis, G., Pérez Hernández, V. H., Gaitán-Rossi, P., López Escobar, E., Vilar-Compte, M., Triano Enríquez, M., & Hernández Solano, A. M. (2020). *Encuesta Nacional sobre los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos (ENCovid-19-ABRIL)* Version 1). <https://doi.org/http://doi.org/10.5281/zenodo.3950528>
- Vilar-Compte, M., Burrola-Mendez, S., Lozano-Marrufo, A., Ferre-Eguiluz, I., Flores, D., Gaitan-Rossi, P., Teruel, G., & Perez-Escamilla, R. (2021, Jan 20). Urban poverty and nutrition challenges associated with accessibility to a healthy diet: a global systematic literature review. *Int J Equity Health*, 20(1), 40. <https://doi.org/10.1186/s12939-020-01330-0>
- Vilar-Compte, M., Gaitan-Rossi, P., Flores, D., Perez-Cirera, V., & Teruel, G. (2020, Sep). How do context variables affect food insecurity in Mexico? Implications for policy and governance. *Public Health Nutr*, 23(13), 2445-2452. <https://doi.org/10.1017/S1368980019003082>
- Villagómez Ornelas, P. (2021). Seguridad alimentaria y pandemia en México: algunos resultados y varias preguntas. NEXOS. <https://economia.nexos.com.mx/seguridad-alimentaria-y-pandemia-en-mexico-algunos-resultados-y-varias-preguntas/>
- Villagómez-Ornelas, P., Hernández-López, P., Carrasco-Enríquez, B., Barrios-Sánchez, K., Pérez-Escamilla, R., & Melgar-Quinónez, H. (2013). Validez estadística de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria y la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria. *salud pública de méxico*, 56. <https://doi.org/10.21149/spm.v56s1.5160>

9. Inseguridad alimentaria en municipios de Sonora. Un análisis geoespacial para su intervención.

HUGO CÉSAR DE LA TORRE VALDEZ*

RICARDO LÓPEZ SALAZAR**

Resumen

La inseguridad alimentaria es un fenómeno complejo relacionado a hogares con limitaciones económicas que impide desarrollar una alimentación con los requerimientos nutrimentales suficientes para satisfacer una calidad de vida saludable. En ese sentido el fenómeno presenta una causa estructural asociada a elementos no sólo económicos, sino de mala planeación de políticas públicas, contextos demográficos, aspectos socioculturales y ambientales; lo que ha incrementado los niveles de vulnerabilidad en los municipios. Por ello el objetivo del presente trabajo fue analizar los niveles de inseguridad alimentaria a nivel municipal en el estado de Sonora con el propósito de establecer un rango de prioridad de la intervención gubernamental. Se realizó un estudio descriptivo, el cual considera atributos municipales y su distribución espacial como elementos de análisis para la determinación de zonas prioritarias de intervención a partir de información transversal de dos periodos y su nivel de correspondencia. De esta manera se utilizaron datos geoespaciales en función de distintas escalas de análisis concernientes a carencia alimentaria, marginación, producto interno bruto (PIB) per cápita e inseguridad alimentaria. Los resultados indican cuatro

* Maestro en Desarrollo Regional. Profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Estatal de Sonora, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5819-7702>

** Doctor en Ciencias con Especialidad en Desarrollo Regional. Profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0769-5330>

municipios prioritarios con necesidad de intervención muy alta ante un contexto alimentario completo desfavorable, seguido de 11 municipios con necesidad de intervención alta debido a oscilaciones en algunos de sus indicadores. La identificación de zonas prioritarias de intervención a escala municipal responde a la necesidad de diseñar instrumentos de acción en materia de política alimentaria apoyados de un sustento metodológico que responda a los criterios de la Seguridad Alimentaria, es por ello que el presente capítulo consta de un importante apartado de revisión teórico contextual, posteriormente se explica la operacionalización de los principales indicadores a partir de los distintos criterios que conforman el instrumento y que de manera consecutiva se muestran cada uno de los resultados a partir de su distribución geoespacial y la identificación de las zonas prioritarias de intervención.

Palabras clave: *inseguridad alimentaria, intervención, políticas alimentarias.*

Antecedentes del concepto de seguridad alimentaria

En los últimos años distintas posturas de opinión señalan los efectos que han tenido en la salud los procesos de intercambio comercial mundial en materia de alimentos (Sandoval y Wong, 2017, p. 437). Esta discusión se desarrolla a medida que es más evidente en cómo los patrones alimentarios han sido modificados a consecuencia de las transformaciones en la oferta alimentaria mundial (transición nutricional) aunado a los cambios de morbilidad y mortalidad en las poblaciones (transición epidemiológica). En ese sentido algunos autores afirman que las necesidades nutricionales del mundo no logran ser reguladas por los sistemas de producción alimentarios (Stuckler y Nestlé, 2012), otras posturas aseveran que no hay demostraciones que determinen que los procesos comerciales globalizados ejerzan efectos negativos en el estado nutricional (Sandoval y Wong, 2017, p. 437). En cualquiera de los casos se ha demostrado una relación en torno a cómo los sistemas alimentarios abarcan un campo que inicia desde la producción de alimentos y desemboca en la salud pública.

Si bien los procesos de modernización facilitaron la producción y distribución de alimentos, el acceso a los mismos se ha visto afectado por un conjunto de factores diferenciados de la demanda y que influyen en la noción de la seguridad alimentaria (González y Cordero, 2019, p. 7; Torres, 2003, p. 89). En ese sentido el campo del acceso alimentario a partir de coyunturas que abarcan conflictos y problemáticas de índole económico, político y ambiental tiende a reconfigurar el contexto alimentario, contribuyendo también a replantear el concepto de seguridad alimentaria (Carrasco, 2008, p. 40). Por ello, las crisis alimentarias en la década de 1970 a consecuencia del incremento de precios en productos de consumo básico propiciaron el estudio de la inseguridad alimentaria como fenómeno global, pero con mayor presencia en economías en vías de desarrollo para el diseño de políticas públicas dirigidas a mitigar su impacto (Díaz *et al.*, 2016, p. 460; Rubio 2015, p. 68).

Ya en la década de 1980, ante los efectos de la crisis económica financiera y el incremento de los niveles de pobreza se vuelve a replantear el concepto de seguridad alimentaria, en la cual se abordan los tres elementos: disponibilidad, estabilidad y acceso a alimentos (Díaz *et al.*, 2018, p. 8). Fue en ese contexto cuando la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estableció la seguridad alimentaria a partir de la perspectiva del abastecimiento procurando proveer alimentos sin alteraciones severas en los niveles de precios (González y Cordero, 2019, p. 8). Finalmente, en la década de 1990 en la Conferencia Internacional sobre Nutrición y en la Cumbre Mundial sobre Alimentación efectuadas en Roma en 1992 y 1996, respectivamente, el tema de la seguridad alimentaria se encaminó hacia el diseño de políticas públicas dirigidas a reducir los estragos derivados de la falta de alimentos en las capas sociales de ingresos bajos (CEDRSSA, 2014, p. 2).

Dentro de ese periodo se extendió el concepto de seguridad agregándose capacidades asociadas a la calidad de los alimentos y a la salud humana que contribuyeran con el desarrollo integral de la vida, por ello el acceso y disponibilidad estaría vinculado también con la inocuidad y el factor nutricional (Díaz *et al.*, 2018, p. 5). Es así como la buena utilización biológica de los alimentos está en función del ambiente alimentario y de salud, en el que se den condiciones favorables de vida que permitan aprovechar la di-

versidad de alimentos tanto nutritivos como inocuos (CEDRSSA, 2014, p. 3), mientras que la estabilidad aborda el acceso de los alimentos en el largo plazo tratando de minimizar el impacto de eventos extraordinarios adversos (González y Cordero, 2019, p. 7).

Tanto la noción del concepto de seguridad alimentaria como los procesos de apertura comercial que permitieron el acceso a la oferta alimentaria mundial, se presentaron de manera paralela dentro de la cronología en la que ocurrieron las cumbres sobre problemáticas alimentarias y las firmas de tratados comerciales. No obstante, algunos autores indican que el concepto de seguridad alimentaria en sus inicios tenía una cualidad política en aras de mitigar y regular las circunstancias que ponían en riesgo el acceso alimentario (Carrasco, 2008, p. 43), pero que desembocó más en la cuestión de la calidad, la cual quedaba sujeta a los mecanismos de intercambio comercial. En ese sentido, la noción de seguridad alimentaria como problema de acceso lo encontramos en contextos de subdesarrollo, mientras que la seguridad alimentaria desde el ámbito de la inocuidad resalta en contextos de desarrollo (Carrasco, 2008, p. 45).

Lo anterior también abrió el debate para cuestionar si el rumbo del modelo económico debía enfocarse más hacia la soberanía alimentaria que a la seguridad alimentaria, sobre todo en los países en vías de desarrollo. Por ejemplo, de acuerdo con Mariscal *et al.* (2017, p. 17), en la década de 1990 esta disyuntiva generó fricción en la medida en cómo se concebían los problemas alimentarios no sólo por el acceso, sino en cuanto al problema de las especulaciones en el mercado agroalimentario mundial, sumado a los problemas ambientales y energéticos. En ese sentido, Sandoval y Wong (2017, p. 438) afirman que los tratados comerciales provocaron tres cambios centrales: acceso de mercados al comercio global de alimentos, integración de empresas alimentarias transnacionales y una hibridación cultural ante el *marketing* de alimentos, los cuales más allá de responder a un tema de acceso tuvieron impacto en la salud ligada a la nutrición.

La dependencia alimentaria y su relación con la noción de seguridad alimentaria

En el caso de México, los antecedentes de dependencia alimentaria principalmente en granos básicos es amplia, su contexto se ubica desde la década de 1970 ante los déficits productivos y el incremento en el nivel de importaciones ante niveles inflacionarios, mientras que la aplicación de aranceles sirvió como medida de protección del mercado interno (Rubio, 2015, p. 56). La situación arancelaria se modificó desde la década de 1980 a medida que se fueron reduciendo impuestos a las importaciones en el contexto del acuerdo sobre Agricultura de la Ronda de Uruguay y la influencia que tuvo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés); incluso México redujo el valor de las importaciones desde 1984, dos años antes de su adhesión al GATT en 1986 (De La Torre, 2004, pp. 32-34). Por tanto, el proceso de transitar de un modelo de desarrollo enfocado a la protección a otro de liberación de la economía tuvo un efecto directo en la autosuficiencia alimentaria, lo cual implicó el actual estado de inseguridad alimentaria (Torres y Rojas, 2019, p. 52).

No obstante, la situación tuvo una modificación drástica con la firma del TLCAN en 1994 donde se liberaron progresivamente los impuestos a las importaciones de alimentos básicos hasta culminar en 2008 la desregulación total (Rubio 2015, p. 56). Paralelo a ello, en el transcurso de las últimas dos décadas del siglo pasado las autoridades mexicanas iniciaron el diseño de políticas y programas dirigidos a la población urbana y rural que presentaba carencias severas a través de intervenciones, las cuales fueron denominadas políticas de consumo dentro del marco del concepto de la seguridad alimentaria y las políticas de ajuste estructural (Delgado y Culebro 2019, p. 222).

Torres y Rojas (2019, p. 58) establecen que la adquisición de alimentos esenciales a través de las importaciones incrementa el contexto de vulnerabilidad ante los efectos externos de las fluctuaciones de la oferta y los precios; la dependencia alimentaria en México se centra en el abasto de carnes, semillas de insumos como el algodón y la soya, así como en granos básicos; estas importaciones se traducen en las disyuntivas que pre-

senta la seguridad alimentaria ante los vaivenes del sistema agroalimentario global.

El cambio que tuvo el enfoque de la seguridad alimentaria se dio a partir del inicio del nuevo siglo, cuando se complementó con la perspectiva del derecho a la alimentación como una garantía humana, incluso esta orientación de las políticas públicas con enfoque de derechos fue incorporado de forma explícita en los planes de desarrollo del 2007 al 2018. (Delgado y Culebro, 2019, pp. 222-223). Es por ello que en la actualidad algunos autores indican que se debe replantear el enfoque de la seguridad alimentaria atendiendo más la vulnerabilidad alimentaria, lo cual daría elementos para abordar la noción de soberanía a partir del derecho a acceder a los alimentos con beneficios a la salud y reducir la dependencia externa (Rodríguez, 2007, pp. 102 y 114).

Contexto geográfico de la seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria se alinea dentro de un problema de disponibilidad agregada de alimentos en el acceso de los hogares donde se desarrollan situaciones de escases y deterioro nutricional, asociado también al problema de inequidad social e ineficiencia de los mecanismos de intervención de las autoridades (Sandoval y Gutiérrez, 2008, 117). La complejidad que presenta cada región implica un patrón alimentario más contrastante, ello aunado a los niveles de desigualdad social y los cambios bruscos en la oferta alimentaria producto de la globalización de los mercados (Torres, 2003, p. 96).

A nivel urbano, la posibilidad de acceso alimentario se encuentra en función de la distribución del ingreso aunado a los procesos de abasto y distribución que determinan la disponibilidad y estabilidad (Zamora, 2017, p. 283). Las disyuntivas vinculadas a la seguridad alimentaria en materia de calidad y riesgo presentan una distribución que varía de manera compleja en función de los tipos de asentamientos y del conjunto de regiones (Ruíz y Sandoval, 2019, pp. 71-72).

De acuerdo con Gasca (2017, p. 267), en las ciudades la seguridad alimentaria presenta complejidades no concebidas por su capacidad de servi-

cios productivos, oferta alimentaria y disponibilidad de ingresos de sus habitantes; en ese sentido presenta debilidades, ya que pierde su propiedad de producir alimentos frente a la capacidad de asegurar el suministro entre distintas redes de distribución a nivel regional, nacional y global. En ese sentido, el autor hace referencia a que la seguridad alimentaria urbana requiere de un enfoque multicausal y multidimensional para poder ser abordado en todas sus determinantes.

En el ámbito rural se presenta mayor variabilidad e incertidumbre en los precios de los alimentos, lo cual afecta de manera más directa a la población carente de recursos (CEDRSSA, 2014, p. 7). Uno de los elementos centrales que caracterizan a las zonas rurales es su gran contribución en la producción de alimentos (a diferencia de las ciudades que son las grandes consumidoras), los cambios suscitados en las zonas rurales en los últimos años han permitido desarrollar en algunos casos actividades productivas con incremento en el valor agregado (FAO, 2019, p. 7), sistemas alimentarios con tecnificación (como el caso de la acuicultura o la agricultura altamente tecnificada) que transforman las condiciones de los entornos rurales.

La seguridad alimentaria es consecuencia de las inestabilidades provocadas por el marco global, no obstante, la dimensión y la complejidad en que se manifiesta al interior de un país es diversa, y no es solo particular de los entornos rurales, sino que también de áreas urbanas, lo que representa mayores riesgos de movimientos sociales. (Torres, 2002, 15-16). La necesidad de una perspectiva territorial que aborde el conjunto de factores locales debe estar presente en la medición de la desigualdad a partir del desarrollo asimétrico tanto en áreas urbanas como en zonas rurales que presenten riesgos alimentarios (Torres y Rojas, 2019, p. 66).

En las últimas décadas en México se han registrado fenómenos hidrometeorológicos que ponen en riesgo la seguridad alimentaria, estos eventos se han incrementado y corresponden a siniestros que afectan la producción de alimentos, siendo México uno de los países más afectados en el contexto del cambio climático global (CEDRSSA, 2014, p. 21).

La intervención como mecanismo de regulación

Los antecedentes en México sobre la aplicación de políticas alimentarias y sociales se ubican en la segunda mitad del siglo xx, cuando se comienza a desarrollar acciones para mejorar la calidad de vida (desarrollo alimentario y nutricional) y el acceso a servicios (Espinoza y Rodríguez, 2018, p. 5). La forma en cómo se reconfiguraron los programas y políticas de nutrición y alimentación en México es consecuencia de un conjunto de experiencias en mecanismos de intervención desarrollados a partir de resultados pasados y evidencias recolectadas en otros países; de igual forma, este tipo de políticas alimentarias, a pesar de presentar reducciones severas en materia de gasto social, se aplicaron como instrumentos para contrastar movimientos sociales (Barquera, 2001, p. 474). A partir de la desregulación económica se han tratado de optimizar dichos programas incorporando acciones de educación relacionadas con la prevención y la promoción de la salud, enfocadas sobre todo en los cambios en el panorama epidemiológico. Sin embargo, el distintivo principal a nivel legislativo fue su reconocimiento constitucional concerniente a la alimentación como un derecho (Barquera, 2001, p. 475).

No obstante, en periodos más recientes los mecanismos de regulación a través del nuevo enfoque de la seguridad alimentaria no han logrado impulsar una política alimentaria que permita el diseño de intervenciones más equitativas y eficientes para revertir los efectos adversos de la carencia de alimentos (Delgado y Culebro, 2019, p. 233). Surge la necesidad de considerar el enfoque territorial en torno a la seguridad alimentaria a través de una perspectiva local-regional para reducir los sesgos metodológicos en instrumentos que aborden el acceso a la alimentación; las determinantes de la inseguridad alimentaria se ubican en los cambios del patrón alimentario, lo que a su vez conlleva a revalorar el peso de las necesidades de cada región de manera diferenciada para poder mitigar la carencia de alimentos (Ruíz y Sandoval, 2019, pp. 71-72).

Durante los primeros tres sexenios del presente siglo la política alimentaria se modificó paulatinamente a través de distintas administraciones, sin

embargo, mantuvo un perfil diferente en las décadas de 1980 y de 1990. En ese sentido se diferencian a partir de los mecanismos empleados en los últimos periodos donde resaltan, por ejemplo, apoyos directos a partir de transferencias monetarias para beneficiar a grupos vulnerables y reducidos subsidios alimentarios (Becerra y Ordoñez, 2019, p. 26). No obstante, los autores precisan que la efectividad de las intervenciones en lo relativo a la reducción de las carencias alimentarias en las entidades no estuvo a la par de los resultados, ya que hubo estados atendidos por programas alimentarios donde se incrementó el nivel de carencia mientras que en otras entidades ocurrió lo contrario.

Las políticas dirigidas a satisfacer la seguridad alimentaria son consideradas como prioritarias por ser clave dentro de las metas a largo plazo que procuran mejorar la calidad de vida y el desarrollo nutricional. Sin embargo, el diseño de los programas tendrá variaciones en función de las necesidades reales de la población, pues considera la seguridad de alimentos como un fenómeno complejo y multidimensional (Coneval, 2018).

Determinantes de la inseguridad alimentaria

La inseguridad alimentaria abarca la condición de acceso restringido o la ausencia de una alimentación saludable y culturalmente admisible, su medición permite identificar la vulnerabilidad alimentaria en poblaciones y evaluar la eficacia de cada una de sus intervenciones (CEDRSSA, 2014, pp. 3-4). La inseguridad alimentaria es producto de una reducción severa en los niveles de consumo y acceso alimentario a consecuencia de factores adversos que debilitan su resiliencia, asimismo, es resultado de la escasez alimentaria extendida de manera involuntaria por los que la padecen, lo cual provoca un conjunto de factores psicosomáticos y riesgos en la salud. (González y Cordero, 2019, p. 8). La inseguridad alimentaria puede alcanzar niveles en los que destacan la inseguridad alimentaria crónica, la cual se vincula con los estratos de pobreza prolongada dentro de entornos de marginación y carencia de ingresos. Mientras que la inseguridad alimentaria estacional es señalada a partir de escenarios de crisis producto de eventos naturales, económicos o conflictos bélicos (González y Cordero, 2019, p. 9).

Al momento de ser medida, el índice de inseguridad alimentaria muestra que al resultar mayor siempre implicará que existe una reducida variedad de alimentos, en ese sentido, si se presenta una inseguridad alimentaria severa en los hogares va a implicar una limitada diversidad en el patrón alimentario que conlleva a insuficiencias en el consumo de energía y a posibles cuadros de desnutrición crónica (cedrssa, 2014, p. 7). Una de las determinantes de la inseguridad alimentaria dentro del enfoque de las capacidades es el crecimiento económico. Aunque no se conciba en el presente estudio una perspectiva “economicista” o “marginalista” el crecimiento económico, de acuerdo con Díaz *et al.* (2018, pp. 8-9), es importante y necesario para reducir el nivel de exposición de la población hacia un estado de subalimentación caracterizado por un consumo bajo de energía del régimen alimentario que afecta su actividad y salud.

Conjuntamente, la seguridad alimentaria aborda el nivel de gravedad a través de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), la cual establece tres rangos correspondientes a inseguridad alimentaria leve (disminución de la calidad alimentaria), moderada (reducción de los alimentos consumidos en cantidad y calidad) y severa (no hay ingesta de alimentos en todo un día). Así, la inseguridad alimentaria se presenta cuando un hogar no cuenta en cualquier momento con alimentos suficientes según lo establecido en el enfoque de la seguridad alimentaria (Torres y Rojas, 2019, pp. 63-65).

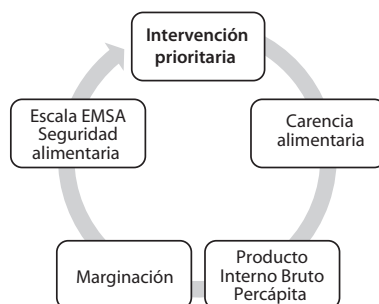
Una visión de los hogares a partir del acceso a los alimentos implica un conjunto de factores tanto de elementos subjetivos de elección como de elementos de capacidad de compra y disponibilidad alimentaria, los cuales se verán afectados por características de infraestructura, comportamiento de los mercados, almacenamiento regional, vías de comunicación, entre otros determinantes. Por ello, las escalas de inseguridad alimentaria agrupan un conjunto de reactivos que miden la seguridad Alimentaria de los hogares, en particular la Escala Mexicana de Seguridad alimentaria (EMSA), la cual cumple con los supuestos teóricos establecidos. Las escalas de inseguridad alimentaria se abocan a encontrar variaciones en el acceso a los alimentos de los hogares que, ya sea por la ausencia de dinero o recursos, presentaron dificultades en un lapso trimestral (Coneval, 2015).

Métodos

Se realizó un estudio descriptivo, el cual considera atributos municipales y su distribución espacial en el estado de Sonora como elementos de análisis para la determinación de zonas prioritarias de intervención a partir de información transversal de dos periodos y su nivel de correspondencia. Por lo tanto, se utilizaron datos geoespaciales en función de distintas escalas de análisis concernientes a carencia alimentaria, marginación, PIB per cápita e inseguridad alimentaria.

La clasificación de cada uno de los atributos que determinan el nivel de intervención prioritaria se calculó a través de técnicas de sensoria remota y el uso de un Sistema de Información Geográfica (SIG). Por ello, a través de una escala geoespacial se establecieron los criterios definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para el análisis de la carencia alimentaria, el Consejo nacional de Población (Conapo) para el grado de marginación, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) para la referencia del PIB per cápita y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para la estimación de la EMSA. Lo anterior permite distinguir la contribución que tiene cada atributo en la prioridad de intervención por medio de la selección de indicadores y criterios de análisis; lo cual quedó plasmado en la operacionalización metodológica a partir de la descripción, el proceso y el criterio de intervención.

Figura 9.1. Esquema general de la información



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9.1. Operacionalización de los indicadores

Indicador	Descripción	Proceso	Criterio para intervención	Fuente de datos
Carencia por acceso a la alimentación	Registro de personas con carencia alimentaria que refleja el proceso que comienza con la reducción en el consumo de calorías, primero entre los adultos y luego entre los niños.	Porcentaje de la población registrada por municipio y superposición geométrica de polígonos.	Rangos superiores de % de la población con carencias.	Coneval
Marginación	Medida-resumen que clasifica a la población en función de su vulnerabilidad ante la carencia de servicios que presenta (principalmente educación, viviendas y bienes); sus valores oscilan en intervalos a partir de valores que arroja el índice.	Grado de marginación municipal y superposición geométrica de polígonos.	Grado de marginación alto-medio.	Conapo
PIB per cápita	Relación entre el valor total de todos los bienes y servicios finales generados durante un año por el municipio y el número de sus habitantes en ese año.	Clasificación de valores en función de la media estatal.	PIB municipal menor a la media estatal.	Inafed
EMSA	Permite Identificar cuatro grados de inseguridad alimentaria dentro de los hogares: severa, moderada, leve y seguridad.	Se calculó la escala y se identificaron los hogares con inseguridad en cada municipio y se clasificaron.	Inseguridad alimentaria EMSA niveles severo y moderado.	INEGI

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, al tener integrada toda la información de los indicadores se utilizó el SIG ArcGis 10.2 con el cual se realizó superposición geométrica de toda la información vectorial correspondiente a los polígonos de los municipios y sus distintos atributos. Con ello se identificaron los municipios con mayor nivel de correspondencia entre sus mayores proporciones de población con carencia alimentaria, grados superiores de marginación, captación inferior de PIB per cápita (por debajo de la media estatal) y niveles significativos de inseguridad alimentaria.

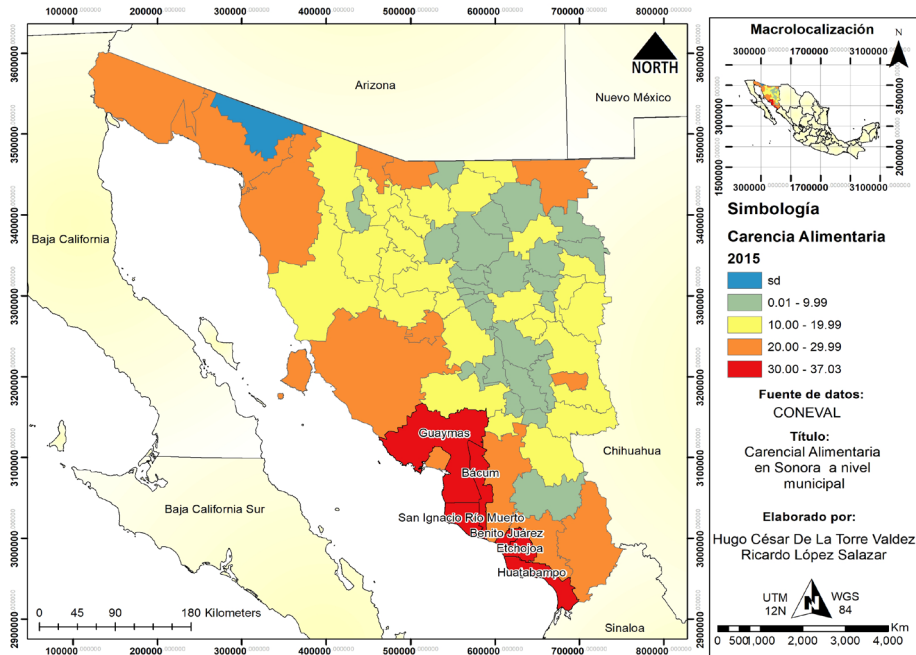
Resultados

Carencia alimentaria

Al analizar la información sobre carencia alimentaria se tiene como propósito identificar a la población que directa o indirectamente se ve afectada en su derecho a alimentarse, lo cual se basa en la noción de la seguridad alimentaria, que aborda la dimensión de acceso a una ingesta diaria que permita desarrollar una vida productiva y saludable. Por lo tanto, la informa-

ción de Coneval (2010-2015) abarca el porcentaje de población con carencia alimentaria, lo que nos permite establecer rangos que incluyen los municipios con mayor proporción de población que ven más vulnerado su derecho a alimentación. En el año 2010 Sonora contaba con 15 municipios caracterizados por concentrar altos porcentajes de población con carencias alimentarias, incluso el rango de proporción alcanzó sitios con más de 66% de habitantes en situación de limitación de alimentos. Sin embargo, para el año 2015 la proporción más alta dentro del rango fue de 37% y sólo seis municipios registraron población a partir de la clasificación.

Mapa 9.1. Carencia alimentaria a nivel municipal en Sonora en 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Coneval.

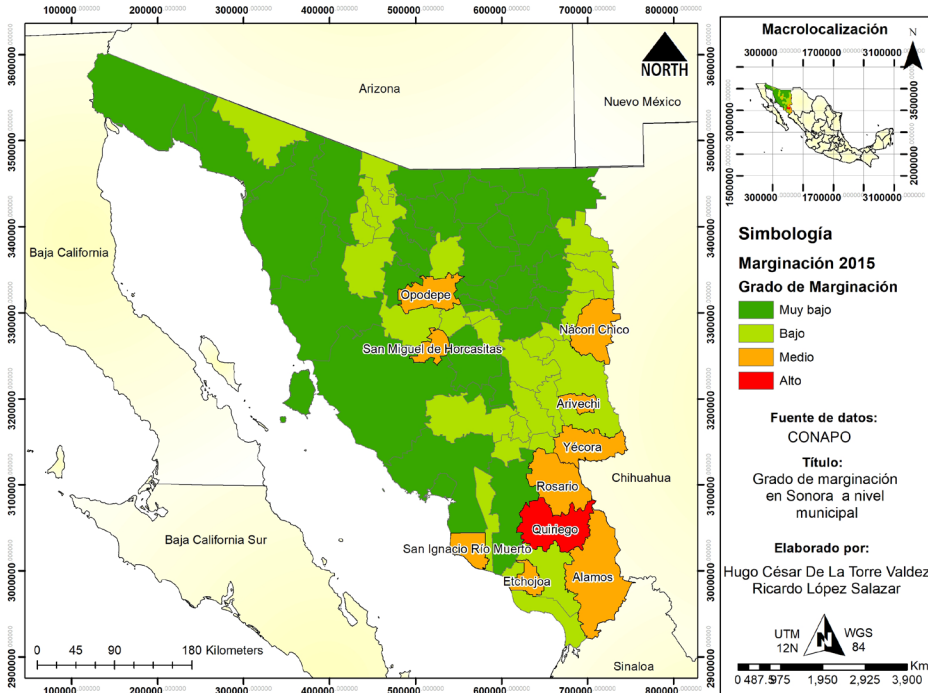
La parte contrastante es que dichos municipios se caracterizan por ser productores de alimentos en sitios correspondientes a zonas agrícolas del Valle del Yaqui y Valle del Mayo e incluso por estar vinculados a las actividades pesqueras tanto a nivel ribereño, como lo son los municipios del sur, como a pesca de altura, en el caso del municipio de Guaymas. En todo caso

la carencia alimentaria se ubica en poblaciones localizadas dentro de la cadena inicial de los sistemas alimentarios de la región.

Marginación

Para poder contrastar la información anterior es necesario identificar las zonas de marginación, las cuales, de acuerdo con Conapo (2020), abarcan a la población vinculada a la insuficiencia de oportunidades sociales y a la falta de capacidades para obtenerlas en entornos limitados de bienes y servicios básicos. Estos contextos desarrollan vulnerabilidad social como consecuencia de un modelo productivo con inequidad de oportunidades.

Mapa 9.2. Grado de marginación en municipios de Sonora en 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Conapo.

En Sonora los rangos del grado de marginación han alcanzado a municipios con categoría alta en distintos periodos, presentando más situaciones de riesgo que de niveles significativos. En el 2010 se registró un municipio con grado de marginación alta correspondiente a Quiriego, mientras que 18 municipios alcanzaron el grado medio. Para el 2015 se mantuvo el nivel alto en el mismo sitio y el riesgo de alcanzar grados de marginación significativa se redujo a nueve municipios. Se logra identificar la zona de la sierra sur desde Álamos hasta Bacerac como una región donde oscilan los niveles de marginación en distintos periodos, así como también algunos municipios de las zonas agrícolas del sur de Sonora.

PIB per cápita

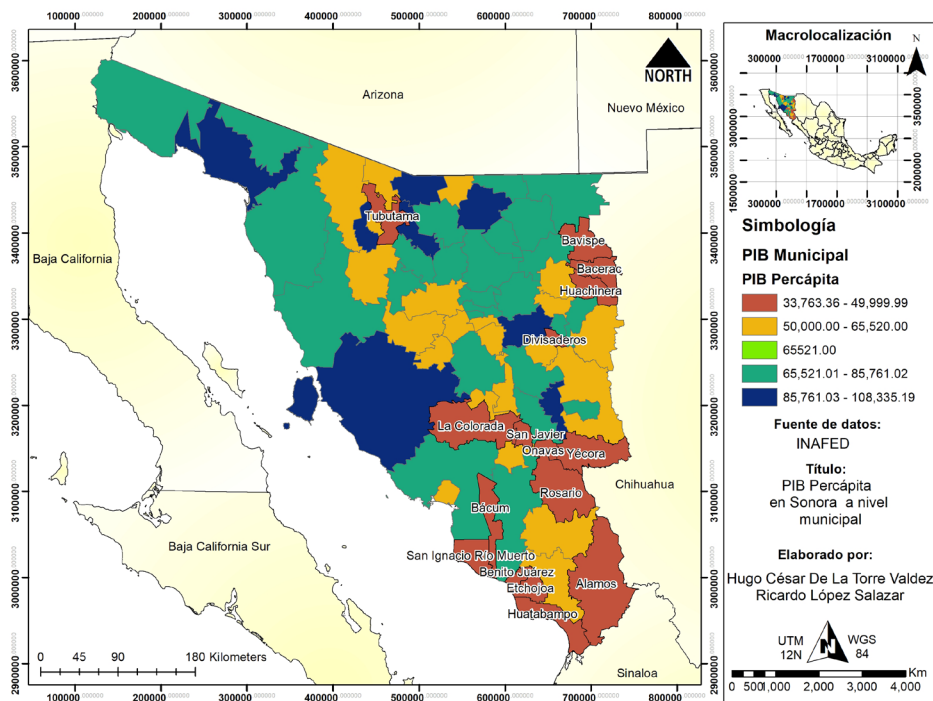
Si bien la carencia alimentaria y la marginación proyectan un panorama general del contexto que afronta la población, también es necesario analizar el entorno productivo que aporta en general cada municipio. Para ello recurrimos al PIB per cápita, el cual establece la medición del valor total de bienes y servicios generados por los factores de producción y el número de sus habitantes en un periodo determinado (Begg *et al.*, 2006, p. 13). Por eso, identificar el nivel de PIB per cápita a nivel municipal nos permite establecer la relación que puede existir con el crecimiento económico, tal como lo establece Díaz *et al.* (2018) como una determinante para evitar un estado de subalimentación en la población.

Por tanto, se estableció un rango para identificar a los municipios con menor PIB por persona medido en un periodo de un año por el Inafed y expresado monetariamente en relación con la media del estado. De esta manera se identificaron 16 municipios que presentan un valor de la producción total por debajo de la media estatal (menos de 50% del PIB per cápita), entre los que figuraron Yécora, Tubutáma, San Javier y San Ignacio Río Muerto como los de menor generación. De igual forma se identifican municipios con menor dinámica productiva (menos de 65% de la media) correspondientes a Etchojoa, Huatabampo, Benito Juárez, Rosario y Bacerac.

La dinámica de producción de estos municipios se encuentra en algunos casos en contextos de dinámicas demográficas decrecientes, así como dis-

persión o lejanía hacia centros urbanos. No obstante, se vuelve preocupante que municipios como Huatabampo o Álamos presenten niveles inferiores de PIB per cápita, ya que sus contextos responden más a dinámicas tanto productivas como demográficas totalmente distintas, es aquí donde se encuentran problemas de otra índole como pueden ser concentración del ingreso o la no contabilidad de sus actividades productivas.

Mapa 9.3. PIB per cápita municipal en Sonora



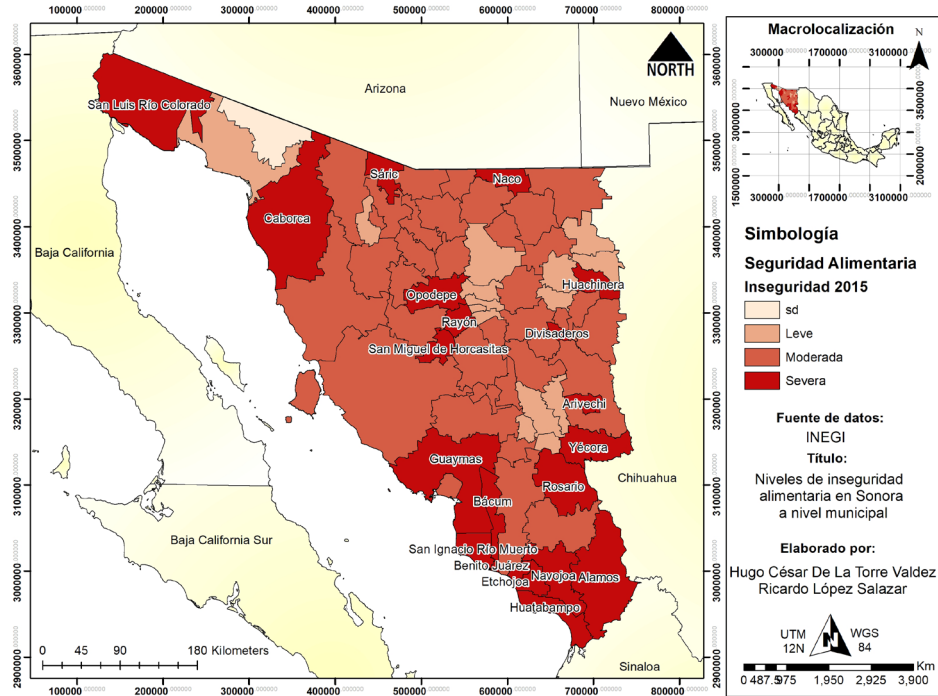
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inafed.

Inseguridad alimentaria

La inseguridad alimentaria medida a través de la EMSA y ajustada a nivel municipal permitió establecer el criterio de gravedad que presentan los sitios de interés en torno al acceso a los alimentos. Como anteriormente se explicó, dentro de la escala se establecen cuatro niveles: seguridad alimentaria,

inseguridad leve, moderada y severa. Para la estimación del indicador se tomaron en cuenta los hogares que mostraron inconsistencias o desequilibrios alimentarios cuando se presenta un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo (Coneval, 2018). En este caso, el INEGI en la Muestra Intercensal 2015 aplicó el cuestionario de acceso a la alimentación en hogares con 12 reactivos de la EMSA, siendo ésta la información que se tomó para el presente estudio, así como también los datos del Coneval de 2010 concerniente a carencia por acceso a alimentación. De esta manera se calculó la escala en un plano municipal para identificar el nivel de inseguridad alimentaria que prevalece en los municipios de Sonora.

Mapa 9.4. Inseguridad alimentaria municipal en Sonora en 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Para el periodo de análisis 2015 se estableció que en 19 municipios se presentó un número significativo de hogares con niveles de inseguridad alimentaria severa, lo cual fue estimado a partir del número de respuestas

afirmativas de los hogares dentro del cuestionario aplicado. Destacan municipios de nivel de inseguridad severa como Etchojoa, San Ignacio Río Muerto, San Miguel de Horcasitas y Huatabampo entre los de mayor proporción de respuestas afirmativas por número de hogares (rango de 25 a 30%); también se identificaron los municipios de Benito Juárez, Arivechi, Divisaderos, Álamos, Bacum y Guaymas con niveles de inseguridad severa a partir de un rango menor (20 a 24%) de hogares con respuestas afirmativas del cuestionario de acceso a la alimentación. Los municipios restantes (Sáric, Huachinera, Rayón, Naco, Rosario, Na-vojoa, San Luis Río Colorado, Caborca, Opodepe y Yécora) con menor rango de respuestas afirmativas del cuestionario en los hogares, pero con grado significativo de carencia alimentaria.

Los datos arrojan resultados de algunos municipios que figuraron en los análisis anteriores de carencia alimentaria, marginación o PIB vuelven a presentarse en los municipios del sur del estado correspondientes a los valles agrícolas, así como en la región de la sierra, no obstante algunos otros municipios que se localizan de manera dispersa en el norte del estado.

Municipios prioritarios para la intervención

Como resultado integrado, los datos de los indicadores y los criterios seleccionados tuvieron un alcance diverso sobre la mayoría de los municipios. En ese sentido se encuentran de prioridad Muy Alta de intervención aquellos que presentaron el siguiente criterio: nivel bajo de PIB per cápita, proporción de población con carencia alimentaria significativa, grado de marginación de Medio a Alto y nivel de inseguridad Alimentaria severa. Con ello se identificaron los siguientes municipios: Álamos, Etchojoa, San Ignacio Río Muerto y San Miguel de Horcasitas.

El criterio de nivel Alto de intervención lo conforman municipios que tuvieron algún tipo de variación positiva en sus indicadores. Entre ellos se encuentra Arivechi con PIB per cápita alto; Benito Juárez, Huatabampo, Navojoa y Sáric con nivel de marginación Bajo; Empalme Opodepe, Quiriego, Rosario y Yécora con proporción de población con carencia alimentaria no significativa, al igual que Nácori Chico y Quiriego con inseguridad alimentaria moderada.

Tabla 9.2. Resultados totales de los indicadores

Municipio	PIB nivel	CA % 2015	Marg 2015	Ins Alim 2015	Municipio	PIB nivel	CA % 2015	Marg 2015	Ins Alim 2015
Aconchi	bajo	4.27	Bajo	Leve	La Colorada	bajo	10.9	Bajo	Moderada
Agua Prieta	alto	22.11	Muy bajo	Moderada	Magdalena	alto	18.22	Muy bajo	Moderada
Álamos	bajo	26.15	Medio	Severa	Mazatán	bajo	9.34	Muy bajo	Moderada
Altar	bajo	16.4	Muy bajo	Moderada	Moctezuma	alto	10.94	Muy bajo	Moderada
Arivechi	alto	21.02	Medio	Severa	Naco	alto	13.46	Muy bajo	Severa
Arizpe	alto	5.42	Muy bajo	Leve	Nácori Chico	bajo	13.09	Medio	Moderada
Atil	bajo	17.34	Bajo	Moderada	Nacoari de García	alto	16.55	Muy bajo	Moderada
Bacadéhuachi	alto	13.02	Bajo	Moderada	Navojua	bajo	25.86	Bajo	Severa
Bacanora	alto	1.36	Bajo	Leve	Nogales	alto	23.04	Muy bajo	Moderada
Bacerac	bajo	1.93	Bajo	Leve	Onavas	bajo	3.85	Bajo	Leve
Bacoachi	alto	6.66	Muy bajo	Moderada	Opodepe	bajo	17.6	Medio	Severa
Bácum	bajo	32.14	Bajo	Leve	Oquitoa	alto	2.06	Bajo	Leve
Banámichi	alto	4.82	Muy bajo	Severa	Pitiquito	alto	11.22	Muy bajo	Moderada
Baviácora	bajo	5.96	Bajo	Moderada	Puerto Peñasco	alto	28.73	Muy bajo	Leve
Bavispe	bajo	1.61	Bajo	Leve	Quiriego	bajo	9.93	Alto	Moderada
Benito Juárez	bajo	33.05	Bajo	Severa	Rayón	bajo	18.2	Bajo	Severa
Benjamín Hill	alto	15.96	Muy bajo	Moderada	Rosario	bajo	13.49	Medio	Severa
Caborca	alto	26.57	Muy bajo	Severa	Sahuaripa	bajo	13.64	Bajo	Moderada
Cajeme	alto	21.86	Muy bajo	Moderada	San Felipe de Jesús	alto	7.73	Muy bajo	Leve
Cananea	alto	12.85	Muy bajo	Moderada	San Ignacio Río Muerto	bajo	37.03	Medio	Severa
Carbó	bajo	19.42	Bajo	Moderada	San Javier	bajo	4.73	Bajo	Leve
Cucurpe	alto	7.87	Bajo	Moderada	San Luis Río Colorado	alto	26.63	Muy bajo	Severa
Cumpas	alto	9.19	Muy bajo	Moderada	San Miguel de Horcasitas	bajo	29.42	Medio	Severa
Divisaderos	bajo	18.79	Bajo	Severa	San Pedro de la Cueva	alto	7.49	Bajo	Moderada
Empalme	bajo	27.5	Muy bajo	Moderada	Santa Ana	alto	17.26	Muy bajo	Moderada
Etchojoa	bajo	36.7	Medio	Severa	Santa Cruz	bajo	7.89	Muy bajo	Moderada
Fronteras	alto	9.99	Muy bajo	Moderada	Sáric	bajo	23.59	Bajo	Severa
Gral. Plutarco Elías Calles	alto	SD	Bajo	SD	Soyopa	alto	4.35	Bajo	Leve
Granados	alto	3.15	Muy bajo	Moderada	Suaqui Grande	bajo	12.97	Bajo	Moderada
Guaymas	alto	33.22	Muy bajo	Severa	Tepache	bajo	10.55	Bajo	Moderada
Hermosillo	alto	21.56	Muy bajo	Moderada	Trincheras	bajo	16.32	Bajo	Moderada
Huachinera	bajo	15.95	Bajo	Severa	Tubutama	bajo	15.33	Bajo	Moderada
Huásabas	bajo	1.57	Muy bajo	Leve	Ures	alto	11.37	Muy bajo	Moderada
Huatabampo	bajo	33.92	Bajo	Severa	Villa Hidalgo	bajo	4.58	Muy bajo	Leve
Huépac	alto	2.46	Muy bajo	Leve	Villa Pesqueira	bajo	7.84	Muy bajo	Moderada
Imuris	alto	15.15	Muy bajo	Moderada	Yécora	bajo	13.81	Medio	Severa

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Tabla 9.3. Grado de prioridad de intervención en los municipios

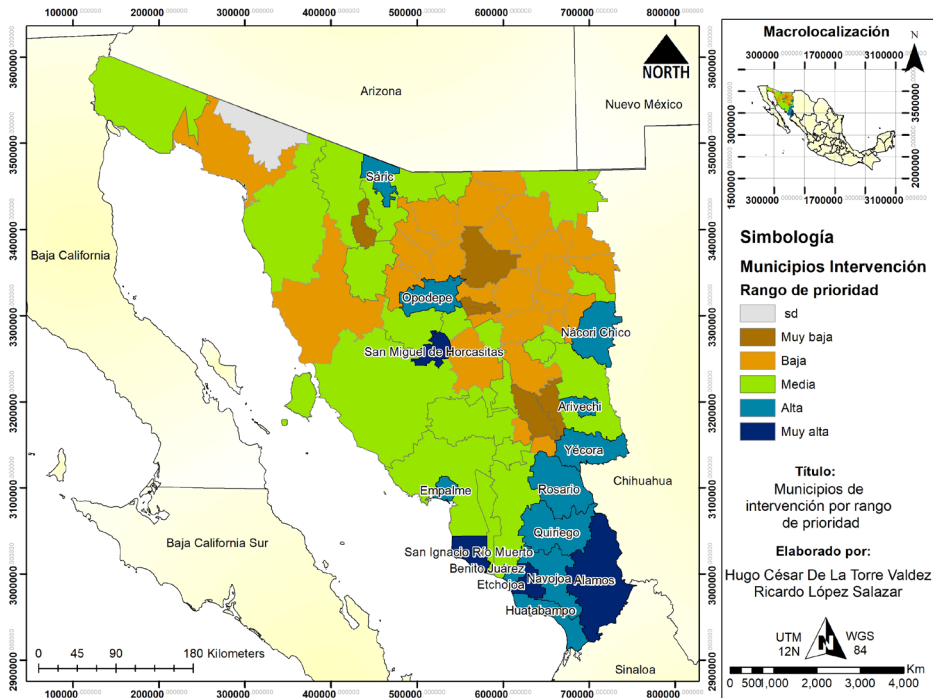
Municipio	Prioridad	Municipio	Prioridad	Municipio	Prioridad	Municipio	Prioridad
Aconchi	Baja	Cajeme	Media	La Colorada	Media	San Felipe de Jesús	Muy baja
Agua Prieta	Media	Cananea	Baja	Magdalena	Baja	San Ignacio Río Muerto	Muy alta
Álamos	Muy alta	Carbó	Media	Mazatán	Media	San Javier	Baja
Altar	Media	Cucurpe	Baja	Moctezuma	Baja	San Luis Río Colorado	Media
Arivechi	Alta	Cumpas	Baja	Naco	Baja	San Miguel de Horcasitas	Muy alta
Arizpe	Muy baja	Divisaderos	Media	Nácori Chico	Alta	San Pedro de la Cueva	Baja
Atil	Media	Empalme	Alta	Nacozari de García	Baja	Santa Ana	Baja
Bacadéhuachi	Baja	Etchojoa	Muy alta	Navojoa	Alta	Santa Cruz	Media
Bacanora	Muy bajo	Fronteras	Baja	Nogales	Media	Sáric	Alta
Bacerac	Baja	Gral. Plutarco Elías Calles	SD	Onavas	Baja	Soyopa	Muy Baja
Bacoachi	Baja	Granados	Baja	Opodepe	Alta	Suaqui Grande	Media
Bácum	Media	Guaymas	Media	Oquitoa	Muy baja	Tepache	Media
Banámichi	Baja	Hermosillo	Media	Pitiquito	Baja	Trincheras	Media
Baviácora	Media	Huachinera	Media	Puerto Peñasco	Baja	Tubutama	Media
Bavispe	Baja	Huásabas	Baja	Quiriego	Alta	Ures	Baja
Benito Juárez	Alta	Huatabampo	Alta	Rayón	Media	Villa Hidalgo	Baja
Benjamín Hill	Baja	Huépac	Muy baja	Rosario	Alta	Villa Pesqueira	Media
Caborca	Media	Imuris	Baja	Sahuaripa	Media	Yécora	Alta

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI.

De igual manera, el resto de los niveles de intervención quedó sujeto al comportamiento de los indicadores municipales en los que destacaron niveles bajos de marginación, proporción de población con carencia alimentaria no significativa o PIB per cápita por encima de la media. Con lo anterior se estableció el rango de prioridad para la aplicación de políticas alimentarias o programas que coadyuven al contexto crítico en los municipios con más contextos adversos. A través del traslape de atributos, se aplicó la técnica de superposición geométrica de polígonos correspondiente a cada uno de los municipios de Sonora. Así, se obtuvo la identificación

cartográfica de los rangos de prioridad en materia de intervención, obteniendo como resultado final la integración de la información de manera geoespacial.

Mapa 9.5. Intervención en los municipios por rango de prioridad



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Discusión

La reflexión de los antecedentes en torno a la noción de la seguridad alimentaria y sus determinantes permitió considerar cada uno de los indicadores utilizados en el presente estudio. En ese sentido, elementos utilizados en el análisis —como la marginación— pueden responder a más de un aspecto teórico, en este caso la *buena utilización biológica de los alimentos*, descrita por González y Cordero (2019), que hace alusión al ambiente alimentario y de salud, o la *estabilidad* que aborda el acceso a los alimentos

en el largo plazo —como lo expone CEDRSSA (2014)— tiende a poderse estimar a partir de cómo varía la proporción de población con carencia alimentaria a través del tiempo.

Asimismo, la preocupación expuesta anteriormente sobre la prevalencia de inseguridad alimentaria en regiones productoras de alimentos abre la posibilidad de reflexionar acerca del debate en torno a la problemática de la soberanía alimentaria que abordan Mariscal *et al.* (2017), más allá de disyuntivas sobre perspectivas como soberanía, autosuficiencia o seguridad alimentaria, habría que dilucidar el efecto que tienen otras determinantes macro sociales en torno a la disponibilidad alimentaria y a la salud en la población.

En ese sentido, la inseguridad alimentaria identificada tanto en zonas urbanas como rurales respondió a los siguientes reflexiones hechas por los autores. Gasca (2017), quien asume que en las ciudades la seguridad alimentaria presenta complejidades no concebidas —en nuestro caso, los municipios con áreas urbanas significativas se asocian a esta premisa—, al igual que CEDRSSA (2017), lo expone en relación con el ámbito rural donde se presenta mayor variabilidad e incertidumbre de los precios de los alimentos. Lo anterior puede responder a los resultados obtenidos del presente estudio en relación con los municipios con carencias alimentarias y cercanía con regiones productoras de alimentos, lo que no asegura el acceso alimentario de los habitantes de espacios rurales.

Finalmente, Becerra y Ordoñez (2019) establecen que en México la efectividad de las intervenciones en lo relacionado a reducir las carencias alimentarias en algunas entidades ha sido incongruente debido a que algunas zonas con mayor intervención no han logrado reducir los niveles de carencia, mientras que en otros casos ocurre lo contrario. Bajo esta aseveración, se reitera que el análisis de la seguridad alimentaria a través de un enfoque geoespacial y multidimensional puede regular las inconsistencias en materia de intervención decretando zonas prioritarias con criterios que pueden integrar distintas escalas de información y atributos territoriales acordes con las necesidades reales.

Conclusiones

La identificación de zonas prioritarias de intervención responde a la necesidad de diseñar instrumentos de acción en materia de política alimentaria apoyados de un sustento metodológico que responda a los criterios de la seguridad alimentaria. Esto, a su vez, contempla el alcance que tiene el enfoque no sólo desde una perspectiva productivista, sino que aborde también las necesidades alimentarias y de salud de la población objetivo. En las últimas décadas la mayoría de las propuestas de políticas públicas y programas dirigidos hacia el bienestar y el desarrollo humano de la población parten del criterio de atender las necesidades locales, entre ellas se consideran algunos aspectos a tratar: problemática ambiental, inclusión del género, paradigma intercultural, entre otros. No obstante, el enfoque territorial, como claramente lo señalan Ruíz y Sandoval (2019), asume la integración multidimensional de factores o atributos que se desprendan de las necesidades de la población y, en este caso, en materia de seguridad alimentaria permitió un conocimiento *ex ante* de la población y su contexto. Es así como el presente estudio parte de una visión geoespacial territorial como instrumento operacionalizado, el cual puede agregar otros indicadores e incluso analizar de manera cuantificable y ponderada la información.

De los resultados de los municipios, sobre todo en aquellos que son productores de alimentos, se resalta la preocupación sobre cómo la inseguridad alimentaria, la carencia y la marginación se encuentran arraigadas por procesos históricos de desarrollo inequitativo. En ese sentido, como lo indican Delgado y Culebro (2019), los mecanismos de regulación a través del enfoque de la seguridad alimentaria no han alcanzado la solidez en materia de política alimentaria y diseño de intervenciones más equitativas. Es por eso que se partió de la necesidad de realizar un instrumento descriptivo que pueda ser funcional en cuanto a los contrastes alimentarios regionales, que sea susceptible de replantearse ante las complejidades de cada territorio y que procure el cumplimiento al derecho de la alimentación.

Bibliografía

- Barquera, S., Rivera-Dommarco, J., & Gasca-García, A. (2001). Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. *Salud pública de México*, 43(5), 464-477.
- Becerra-Montes, M. A., & Ordóñez-Barba, G. M. (2019). Evolución de la política de apoyo a la alimentación en las alternancias políticas y el cambio en la situación alimentaria en las entidades federativas mexicanas entre 2010 y 2015. *Estudios Sociales Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 29(54). <https://doi.org/10.24836/es.v29i54.825>
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). (2014). *La Seguridad Alimentaria y la población rural. Reporte del CEDRSSA*. Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México. Agosto 2014.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2018). *¿Qué funciona y qué no funciona en seguridad alimentaria? Guías prácticas de políticas públicas*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval. (2015). *Hallazgos del estudio, El acceso a los alimentos en los hogares: un estudio cualitativo, 2013-2014*.
- Consejo Nacional de Población, Conapo. (2015). *Índice de marginación por municipio 2015. Colección índices sociodemográficos*. Consejo Nacional de Población. 342 p.
- De La Torre Valdez, H.C. (2004). *Reforma del Estado, apertura comercial y sus efectos en el campo Sonorense*. Hermosillo Sonora: Universidad de Sonora.
- Delgado Campos, V. I., & Culebro Moreno, J. E. (2019). Política social y transferencia de políticas públicas. *Coordinación y aprendizaje en la cruzada nacional contra el hambre en México*. *Revista de el colegio de San Luis*, 9(20), 215.
- Díaz-Carreño, M. Á., Díaz-Bustamante, A., & Sánchez-León, M. (2016). Inseguridad alimentaria en los estados de México: un estudio de sus principales determinantes. *Economía Sociedad y Territorio*, 459.
- Díaz-Carreño, M. Á., Sánchez-Cándido, L. V., & Herrera Rendón-Nebel, M. T. (2019). La inseguridad alimentaria severa en los estados de México: Un análisis a partir del enfoque de las capacidades 2008-2014. *Estudios Sociales Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 29(53). <https://doi.org/10.24836/es.v29i53.684>
- Espinoza-Ramos, J., & Rodríguez-Gámez, L. I. (2018). La geografía de la pobreza alimentaria en México. *Estudios Sociales Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 28(52). <https://doi.org/10.24836/es.v28i52.574>
- FAO. (2012). *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA): Manual de uso y aplicaciones*.

- FAO. (2019). El sistema alimentario en México Oportunidades para el campo mexicano en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.
- Gasca, J. (2017). Seguridad alimentaria en contextos urbanos de México. En Felipe Torres Torres (Ed.), *Implicaciones regionales de la seguridad alimentaria en la estructura del desarrollo económico de México* (pp. 265-314). Instituto de Investigaciones Económicas.
- González-Nolasco, J. A., & Cordero-Torres, J. M. (2019). Políticas alimentarias y derechos humanos en México. *Estudios Sociales Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 29(53). <https://doi.org/10.24836/es.v29i53.657>
- Hernández Licon, G., de la Garza Navarrete, T. P., Zamudio Chávez, J., & Yachine Arroyo, I. (2019). El Progreso-Oportunidades-Prospera: A 20 años de su creación. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Hernández, N. C. (Ed.). (2008). *La cultura en la seguridad alimentaria: expresiones, usos y desafíos para la investigación y la intervención*. Cultura y Seguridad Alimentaria.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. (2015). Encuesta Intercensal 2015. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- Márquez Ibarra, A. A., Hernández Castellanos, E., Bravo Núñez, C., Orozco Hernández, R. P., Salazar Preciado, L. L., Foust Rodríguez, D., & Fuentes González, E. N. (2019). Inseguridad alimentaria y caracterización de población beneficiaria de tres bancos de alimentos en Jalisco. *Respyn Revista de Salud Pública y Nutrición*, 18(2), 16-22.
- Méndez, A. M., Miranda, C. A. R., & Sánchez, A. P. (2017). Soberanía y Seguridad Alimentaria: propuestas políticas al problema alimentario. *Textual*, 69, 9-26.
- Rodríguez-Gómez, G. (2007). Imaginar la soberanía alimentaria y las oportunidades para las agriculturas del México globalizado. *Desacatos*, 25, 101-114.
- Rubio, B. (2015). La soberanía alimentaria en México: una asignatura pendiente. *Mundo Siglo XXI, Revista del CIECAS-IPN*, X(36), 55-70.
- Ruiz, P., & Sandoval Godoy, S. A. (2018). Canasta Alimentaria de México: Cambios dietarios y problemas de representatividad regional. *Agroalimentaria*, 24(47), 59-75.
- Sandoval Godoy, S. A., & Wong G, P. (2017). TLCAN, Patrones alimentarios y salud en México: retos de política pública. En M. Tawil Kuri (Ed.), *Integración en América del Norte (1994-2016), Reflexiones desde el PIERAN* (pp. 437-477). México: El Colegio de México.
- Torres, F. (2002). Aspectos regionales de la seguridad alimentaria en México. *Revista de información y análisis*, 22, 15-26.
- Torres, F. T., y Martínez, A. R. (2019). La situación regional y las escalas de la seguridad alimentaria en México. *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, 12(25), 51-93.
- Torres Torres, F. (2003). La alimentación de los mexicanos al final del milenio: de la diversidad a la homogeneidad regional. *CODHEM*, 88-96.
- Torres Torres, F., & Ortega, T. A. (2003). Aspectos externos de la vulnerabilidad alimentaria de México. En Felipe Torres Torres (Ed.), *Seguridad Alimentaria: Seguridad Nacional* (pp. 87-122). Instituto de Investigaciones Económicas.

Torres Torres, F. (2018). Implicaciones regionales de la seguridad alimentaria en la estructura del desarrollo económico de México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.

10. Desarrollo y bienestar en municipios urbanos de la región Noreste, México

JOAQUÍN BRACAMONTES NEVÁREZ*

MARIO CAMBEROS CASTRO**

Resumen

Las ciudades generan 80% de la riqueza mundial (Banco Mundial, 2019), por ello no extraña que para el tercer lustro del presente siglo 54% de la población mundial habite en el medio urbano (ONU, 2014). En este sentido, las ciudades constituyen el motor del desarrollo económico, en ellas se concentra buena parte de actividad productiva lo que suscita la aglomeración de las personas en la búsqueda de mejores condiciones de bienestar. Este trabajo tiene como propósito conocer los niveles de desarrollo y el bienestar de la población en los municipios urbanos localizados en la región Noreste de México. Para identificar a los municipios urbanos en la región se toma en cuenta la clasificación del Sistema Urbano Nacional (Conapo, 2018), luego se estima un índice de desarrollo y se recurre a las líneas de bienestar calculadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2016). Los resultados muestran que de los 16 municipios urbanos que hay en la región, cuatro se clasifican en el estrato de desarrollo muy alto y otros cuatro en el estrato alto, seis municipios se ubican en el estrato de desarrollo medio y sólo dos destacan con un desarrollo muy bajo; sin embargo, en ocho de estos municipios urbanos había una proporción

* Doctor en Economía. Investigador en el Departamento de Economía, Desarrollo Regional del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3219-9582>

** Doctor en Economía. Departamento de Economía, Posgrado en Desarrollo Regional, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A. C., México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3271-2980>

de población mayor a 50% con un ingreso que no le permite alcanzar su bienestar económico y que en promedio tienen 1.5 carencias.

Palabras clave: *municipios, desarrollo, bienestar.*

Introducción

En las últimas décadas del siglo xx y en lo que va del xxi, junto al rápido crecimiento de las ciudades se acentuó la movilidad poblacional en la búsqueda de mejores oportunidades de trabajo, educación y un mejor nivel de vida, por lo que se suscitó un incremento en la densidad poblacional de las diferentes regiones del mundo. Así, en el año 2000 el porcentaje de población que vivía en zonas urbanas se aproximaba a 50%, fue de 55% en el 2018 y se estima que para el 2050 será de 66% (ONU, 2018 y 2015).

Específicamente, la aglomeración de la actividad productiva auspicia el desarrollo urbano y favorece los procesos de industrialización, lo que conlleva un mayor desarrollo económico (McGranahan y Satterthwaite, 2014); sin embargo, de forma eventual las personas no necesariamente migran hacia una mejor calidad de vida, ya que habitan en zonas marginales, sin disponibilidad de agua y sin los alimentos necesarios para una vida digna, en virtud de que no mejoran sus ingresos (Meadows *et al.*, 2004). De igual manera, el crecimiento acelerado de las ciudades da lugar a problemas como una planeación urbana ineficiente y la falta de infraestructura, así como a la insuficiencia del transporte público (Nieuwenhuijsen, 2016). Esta problemática sin duda afecta la calidad de vida y el bienestar de las personas, lo cual constituye uno de los principales retos de las sociedades en el siglo xxi, a la par del cambio climático, la escasez de recursos naturales y la contaminación ambiental (McCormick y Kautto, 2013).

No es casual que poner fin a la pobreza sea el reto principal para los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) durante el siglo xxi. Fue el primero de los ocho *Objetivos de Desarrollo del Milenio* que los países miembros de la ONU acordaron conseguir para el 2015 y es el primero en la *Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030* que incluye 17

objetivos para erradicar la pobreza, luchar contra la desigualdad, la injusticia y el cambio climático (ONU, 2015).

En este marco el presente trabajo tiene como objetivo general conocer los niveles de desarrollo socioeconómico y el bienestar de la población en los municipios urbanos de la región Noreste en México, a fin de saber que municipios cuentan con mejores condiciones de desarrollo y su situación en cuanto a los niveles de bienestar de la población. Se proponen dos objetivos específicos: (a) El cálculo de un índice de desarrollo socioeconómico municipal (IDSEM) y (b) Identificar a los municipios urbanos que tienen el mayor grado de desarrollo y bienestar, así como los municipios más rezagados.

A este apartado introductorio lo complementan cuatro apartados más. En el segundo apartado se expone de manera breve el vínculo conceptual entre urbanización, desarrollo y bienestar, así como evidencia empírica en el tema; mientras que, en el tercero, se describen la metodología y los datos utilizados en el estudio. El cuarto apartado presenta los resultados y discusión sobre el desarrollo socioeconómico y el bienestar de la población en los municipios urbanos de la Región Noreste. Por último, en el quinto apartado se precisan las conclusiones.

Urbanización, desarrollo y bienestar

En las décadas de 1950 y 1960 el concepto de desarrollo hacía hincapié en el crecimiento económico y se vinculaba a los procesos de urbanización e industrialización en los países desarrollados y en vías de desarrollo; sin embargo, quedaban en segundo plano cuestiones como la distribución del ingreso, el desempleo, la discriminación y la pobreza, pues lo relevante era cuantificar la tasa de crecimiento económico a partir del producto interno bruto (PIB) en los países y regiones (Todaro y Smith, 2011).

En la década de 1980 Amartya Sen (1988 y 1987) advierte que el concepto de desarrollo va más allá de los incrementos en el ingreso per cápita, ya que éste incluye otros aspectos relacionados con los estándares de vida, la justicia y la libertad; por lo tanto, el incremento del ingreso per cápita no necesariamente refleja una buena calidad de vida, por lo que el concepto de

desarrollo evoluciona al considerar las necesidades de las personas y su bienestar. En esta idea, si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para explicar el desarrollo, no es una condición suficiente.

Es a principios de la década de 1990 cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elabora el criterio que ahora se considera más apropiado y eficaz para medir el desarrollo: el índice de desarrollo humano (IDH) (Edewor, 2014; López-Calva y Székely, 2006). En esta perspectiva, se trata de crear un entorno en el que las personas puedan desarrollar todo su potencial, llevar vidas creativas, productivas y en línea con sus necesidades e intereses, por lo que se pone en el centro a las personas e integra dimensiones adicionales al ingreso para medir el bienestar con base en principios como el universalismo, la sustentabilidad y la equidad (PNUD, 2019).

En esta lógica Tan *et al.* (2016) definen el proceso de urbanización como una expansión de las áreas urbanas y el incremento de la población, dando lugar a su concentración en zonas específicas, lo que da lugar a beneficios como diversidad, mercado, trabajo y educación, entre otros (Shen *et al.*, 2012). Su importancia radica en que constituyen sistemas complejos que concentran la mayor parte de la actividad económica, por lo que las ciudades se consideran los motores que mueven al desarrollo económico (Camhis, 2006).

La aglomeración de la actividad productiva y de las personas favorece la industrialización y, por tanto, un mayor desarrollo económico (McGrathnan y Satterthwaite, 2014). De esta manera, las ciudades se han convertido en el centro donde toman lugar la actividad productiva y la vida de aproximadamente 50% de la población (Phillips *et al.*, 2018), lo que auspicia la innovación, el aumento en la productividad y conlleva que las ciudades generen más de 80% del producto interno bruto (PIB) (Banco Mundial, 2019).

No obstante, las personas no siempre migran hacia una mejor calidad de vida, eventualmente habitan en zonas marginales, sin disponibilidad de agua, servicios de salud, electricidad y sin los nutrientes mínimos requeridos para la subsistencia, ya que sus ingresos no mejoran (Meadows *et al.*, 2004). De igual manera, el crecimiento acelerado de las ciudades da lugar a problemas como una planeación urbana ineficiente, falta de infraestructura, así como a la insuficiencia en el transporte público (Nieuwenhuijsen, 2016).

En este sentido, debido a la alta urbanización, la industrialización y sus efectos en la vida social, económica e incluso política a escala mundial, las ciudades son la clave para impulsar en la práctica acciones de política pública para mejorar la calidad de vida y el bienestar de las personas, así como para la implementación de medidas contra el cambio climático, problemas globales que hoy dan cuenta de un desarrollo económico divergente, excluyente e indolente ante los impactos ambientales (Camberos y Bracamontes, 2018; Martínez y Fernández, 2004).

Al respecto, en México se cuenta con el Índice de Ciudades Prósperas (CPI), que evalúa 305 municipios a fin de identificar el factor o estado de prosperidad en términos de productividad, desarrollo de infraestructura urbana, calidad de vida, equidad e inclusión social, sostenibilidad ambiental, gobernanza y legislación. Esta evaluación se realiza utilizando bases de datos de información confiable como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), entre otros, obteniendo una métrica de la eficiencia de las ciudades y la función de las políticas públicas en el tiempo (ONU-Habitat, 2018).

Por otra parte, Banamex (2015) evalúa las ciudades competitivas y sustentables. Para ello se separaron por categorías las ciudades: A contempla ciudades de más de un millón de habitantes, B de 500 000 a un millón de habitantes y C de 100 000 a 500 000 habitantes. Este estudio se basa en el Índice de Competitividad Urbana (ICU) del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Índice de Desempeño Ambiental (IDA) del Centro Mario Molina. Este índice identifica las buenas prácticas ambientales que lleva a cabo el gobierno y como resultados obtuvieron para la categoría A que las ciudades mejor ubicadas son Valle de México, Monterrey y Guadalajara; mientras que para la categoría B son Saltillo, Morelia, Cancún y en la posición cinco Hermosillo. Finalmente, en la categoría C se encuentran Zacatecas, Guanajuato y Salamanca.

Metodología y datos

Primero se identifica a los municipios urbanos en la región de acuerdo a la clasificación del Sistema Urbano Nacional (Conapo, 2018); luego se utiliza la técnica estadística del análisis factorial de componentes principales para estimar un IDSEM para el año 2015. También se recurre a las líneas de bienestar calculadas por el Coneval (2016).¹

El IDSEM para cada municipio urbano se calcula con base en los 12 indicadores socioeconómicos² que se observan en la tabla 10.1. Una vez obtenidos los indicadores se utilizó la técnica del análisis factorial de componentes principales para transformar el conjunto de variables o indicadores en uno nuevo ofreciendo una interpretación más sencilla del fenómeno que se estudia (Díaz de Rada, 2002).³

Tabla 10.1. *Indicadores municipales para estimar el IDSEM, 2015*

<i>Dimensión</i>	<i>Componentes</i>	<i>Indicadores</i>
Social	Servicios	% personas de 15 años y más alfabetas
		Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años
		% población de 15 años y más con instrucción media superior
		% población de 15 años y más con instrucción superior
	Servicios	% de viviendas con agua entubada
		% viviendas con electricidad
		% viviendas con drenaje
		% viviendas particulares habitadas que disponen de internet
		Población total con condición de derechohabencia a servicios de salud
		Unidades económicas
Economía	Desarrollo económico	Personal total ocupado en manufactura
		Valor agregado censal bruto todos los sectores economicos (millones de pesos)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda 2015 y del Censo Económico 2014, INEGI.

¹ Al momento de realizar la presente investigación los índices de bienestar más recientes corresponden al año 2015.

² Sólo 12 de una base de datos construida con un total de 21 indicadores resultaron significativos estadísticamente para medir el desarrollo socioeconómico municipal. Para la revisión pormenorizada de la validación estadística del modelo véase a Sánchez (2020), Sánchez *et al.* (2020a y 2020b).

³ Para una explicación detallada de esta técnica véase a Díaz de Rada, Vidal (2002), capítulos 1, 2 y 3.

No obstante, antes de aplicar el método citado para el cálculo del IDSEM, a fin de eliminar los efectos de escala entre las variables o los efectos de varianzas notablemente distantes, éstas se estandarizan mediante el promedio aritmético y la desviación estándar en cada uno de los municipios, de la siguiente forma:

$$z_{ij} = (I_{ij} - I_j) / ds_j$$

Donde:

z_{ij} : es el indicador estandarizado j ($j = 1, \dots, 1$) del municipio i ($i = 1, \dots, 72$),

I_{ij} : es el indicador j , de la unidad de análisis i ,

I_j : representa la media muestral de cada indicador económico utilizado j ,

ds_j : es la desviación estándar típica del indicador económico j .

Estas nuevas variables tienen como característica un promedio aritmético o media igual a cero, mientras que la varianza y la desviación estándar son iguales a uno. En la estimación del IDSEM se utilizó el paquete estadístico SPss Statistics versión 22 que, como parte de los resultados, proporciona componentes principales estandarizados, con media cero y desviación estándar uno. De tal manera, los IDSEM corresponden al primer componente estandarizado de cada municipio, el cual es la combinación lineal de las 12 variables estandarizadas, esto es:

$$Y_{il} = IDSEM_i = \sum_{j=1}^{12} c_j z_{ij} = c_1 z_{i1} + c_2 z_{i2} + \dots + c_{12} z_{i12}$$

Donde:

Y_{il} : es el valor del municipio i en el primer componente principal estandarizado,

$IDSEM_i$: el valor del Índice de Desarrollo Socioeconómico Municipal en el municipio i ,

c_j : es el ponderador del indicador j para determinar el primer componente principal estandarizado, y

z_{ij} : es el indicador estandarizado j del municipio i .

Es evidente que las variables consideradas se utilizan como indicadores del grado de desarrollo de la población. En este sentido, la tabla 10.2 muestra el peso o carga factorial⁴ que indica la influencia de cada variable en el factor y permite dar nombre a los factores, lo que llevó a identificar el primer factor o componente como IDSEM, al considerarlo sintetizador de la variación común de las variables observables que *ex profeso* se seleccionaron para medir el desarrollo en cada uno de los municipios (Díaz de Rada, 2002).

Tabla 10.2. *Carga de las variables sobre el factor que mide el desarrollo socioeconómico en los municipios*

<i>Indicadores</i>	<i>Componente</i>	
	<i>1</i>	<i>2</i>
% personas de 15 años y más alfabetas	0.752	-0.571
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años	0.957	-0.116
% población de 15 años y más con instrucción media superior	0.809	-0.122
% población de 15 años y más con instrucción superior	0.797	0.262
% viviendas con agua entubada	0.770	-0.560
% viviendas con electricidad	0.696	-0.610
% viviendas con drenaje	0.788	-0.428
% viviendas particulares habitadas que disponen de internet	0.830	0.199
Población total con condición de derechohabencia a servicios de salud	0.600	0.578
Unidades económicas del sector manufacturero	0.682	0.657
Personal ocupado total en manufactura	0.506	0.590
Valor agregado censal bruto de todos los sectores económicos (millones de pesos)	0.563	0.647

Fuente: Estimación propia con base en indicadores socioeconómicos y en el Método de Componentes Principales.

En la tabla 10.3 se puede ver que el índice de desarrollo socioeconómico en los municipios urbanos asume valores positivos y negativos. Los valores positivos mayores indicaron un muy alto desarrollo socioeconómico municipal, mientras que los niveles muy bajos de desarrollo socioeconómico en los municipios se asocian a los valores negativos. De tal manera que

⁴ Las cargas factoriales mayores a 0.5 se consideran buenas, mayores a 0.6 muy buenas y mayores a 0.8 excelentes (Díaz de Rada, 2002, p. 133).

para el año 2015 los IDSEM obtenidos variaron desde un valor máximo de 2.13167 hasta un valor de -6.10106.

Tabla 10.3. *Estratos para clasificar el IDSEM*

<i>IDSEM</i>	<i>Estratos</i>
Muy alto	[2.1316, 0.8290]
Alto	[0.8290, 0.1224]
Medio	[0.1224, -0.1879]
Bajo	[-0.1879, -0.6139]
Muy bajo	[-0.6139, -6.1010]

Fuente: Estimación propia con base en indicadores socioeconómicos y en el Método de Componentes Principales.

Por otra parte, para la medición del bienestar se recurre a la metodología desarrollada por el Coneval (2016) para cuantificar la pobreza en México, la cual considera dos enfoques: el enfoque relativo a los derechos sociales medido mediante indicadores de carencia social que representan los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social y el enfoque del bienestar económico medido a través de satisfactores adquiridos a partir de los recursos monetarios de la población y representados por las líneas de bienestar.

El enfoque de los derechos sociales incluye seis indicadores de carencia social: (a) Rezago educativo, (b) Acceso a los servicios de salud, (c) Acceso a la seguridad social, (d) Calidad y espacios de la vivienda, (e) Acceso a los servicios básicos en la vivienda y (f) Acceso a la alimentación; mientras que para medir el bienestar económico el Coneval definió dos canastas básicas, una alimentaria y una no alimentaria, las cuales permiten realizar estimaciones para el conjunto de las localidades rurales y urbanas.

A partir de estas canastas se determinan las líneas de bienestar⁵ de la siguiente manera: (a) línea de bienestar económico (suma de los costos de la canasta alimentaria y no alimentaria), que permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y

⁵ En el año 2015 la línea de bienestar urbana era \$2577.90 y la línea de bienestar rural \$1 656.97; mientras que la línea de bienestar mínimo urbana eran \$1 264.49 y la línea de bienestar mínimo rural \$897.98 (Coneval, 2016).

servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas, aun si hiciera uso de todo su ingreso, y (b) línea de bienestar mínimo (equivalente al costo de la canasta alimentaria), que permite identificar a la población que aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

Así, al unir los enfoques de derechos sociales (carencias sociales) y de bienestar económico (ingreso), se identifica a la población en pobreza de acuerdo a las siguientes definiciones: (a) una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades (su ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar), y (b) una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria (su ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar mínimo).

Resultados y discusión

La región Noreste es una de las ocho regiones geoeconómicas definidas por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio, 2010), la cual toma en cuenta los límites geográficos municipales y estatales a partir de los recursos naturales existentes, así como la especialización productiva, el desarrollo e importancia económica. Esta región se conforma por los estados de Nuevo León y Tamaulipas, entidades en las que de acuerdo a la clasificación del Sistema Urbano Nacional (Conapo, 2018) se localizan 16 municipios urbanos, seis pertenecientes a Nuevo León: Allende, Anáhuac, Linares, Montemorelos, Monterrey y Sabinas Hidalgo, y 10 municipios de Tamaulipas: El Mante, Matamoros, Miguel Alemán, Nuevo Laredo, Reynosa, San Fernando, Tampico, Tula, Valle Hermoso, Victoria (véanse el mapa 10.1 y la tabla 10.4).

Mapa 10.1. La Región Noreste en México



Fuente: Elaboración propia con base en Conabio (2010).

Población y urbanización regional

La tabla 10.4 (2ª y 3ª columnas) muestra que en los municipios urbanos de la región Noreste para el 2015 vivían 3 859 127 personas, lo que significaba 3% de la población urbana nacional, la que a su vez representaba 74.2% de la población total nacional. El 86.43% de la población urbana regional (3 335 618 habitantes) se concentraba en seis municipios: Monterrey 1 109 171 (28.74%), Reynosa 646 202 (16.74%), Matamoros 520 367 (13.48%), Nuevo Laredo 399 431 (10.35%), Victoria 346 029 (8.97%) y Tampico 314 418 (8.15%). Los municipios urbanos restantes en la región tenían 523 509 (13.57%) habitantes, los cuales en orden jerárquico se distribuían de la siguiente manera: El Mante (3.05%), Linares (2.07%), Valle Hermoso (1.66%), Montemorelos (1.58%), San Fernando (1.45%), Sabinas Hidalgo (0.92%), Allende (0.89%), Tula (0.77%), Miguel Alemán (0.71%) y Anáhuac (0.47%).

No obstante, la dinámica urbana se refleja en procesos de expansión física y en la concentración de la población. En este sentido, la tabla 10.4 (4ª columna) también ilustra que en la región Noreste se localizan seis zonas

Tabla 10.4. Región Noreste. Municipios, población urbana, Índice de Desarrollo Socioeconómico e índices de bienestar 2015

Municipio	Población	%	Ciudad/Tipo de ciudad	IDSEM	Grado de desarrollo	LBE	%	Carencias promedio	LBM	%	Carencias promedio
Población Urbana Regional	3 859 127	100.00									
Monterrey	1 109 171	28.74	Monterrey (1)	2.09921	Muy alto	256478	23.12	1.4	40004	3.61	1.9
Victoria	346 029	8.97	Victoria (1)	1.01043	Muy alto	128084	37.02	1.4	31 954	9.23	1.8
Reynosa	646 202	16.74	Reynosa (1)	1.00277	Muy alto	294019	45.50	1.4	78034	12.08	1.8
Tampico	314 418	8.15	Tampico (1)	0.99813	Muy alto	120364	38.28	1.3	28891	9.19	1.6
Matamoros	520 367	13.48	Matamoros (1)	0.70425	Alto	263915	50.72	1.5	80489	15.47	1.9
Nuevo Laredo	399 431	10.35	Nuevo Laredo (1)	0.52935	Alto	178514	44.69	1.5	44932	11.25	2.0
El Mante	117 648	3.05	Mante (3)	0.17836	Alto	66454	56.49	1.4	21 490	18.27	1.7
Sabinas Hidalgo	35 456	0.92	Sabinas Hidalgo (3)	0.17941	Alto	16186	45.65	1.1	3884	10.95	1.4
Allende	34 353	0.89	Allende (3)	-0.05493	Medio	9379	27.30	1.2	1 586	4.62	1.7
Valle Hermoso	64 188	1.66	Valle Hermoso (2)	-0.1683	Medio	34703	54.06	1.6	9421	14.68	1.9
Linares	79 853	2.07	Linares (3)	-0.13348	Medio	40620	50.87	1.2	10741	13.45	1.5
Montemorelos	60 829	1.58	Montemorelos (3)	-0.13046	Medio	20499	33.70	1.3	4025	6.62	1.7
Miguel Alemán	27 447	0.71	Miguel Alemán (3)	-0.0194	Medio	13627	49.65	1.4	3784	13.79	1.6
Anáhuac	18 194	0.47	Anáhuac (3)	-0.28589	Medio	9823	53.99	1.5	2 899	15.94	1.9
San Fernando	55 981	1.45	San Fernando (3)	-0.99264	Muy bajo	38861	69.42	2.2	16297	29.11	2.4
Tula	29 560	0.77	Tula (3)	-1.62339	Muy bajo	21812	73.79	2.2	10791	36.51	2.5

Nota 1. Seis municipios pertenecen al estado de Nuevo León: Allende, Anáhuac, Linares, Montemorelos, Monterrey y Sabinas Hidalgo, y 10 al estado de Tamaulipas: El Mante, Matamoros, Miguel Alemán, Nuevo Laredo, Reynosa, San Fernando, Tampico, Tula, Valle Hermoso y Victoria.

Nota 2. De acuerdo a la clasificación del Conapo (2018): zonas metropolitanas (tipo 1), conurbaciones (tipo 2) y Centro urbano (tipo 3).

Fuente: Estimación propia con base en el Método de Componentes Principales e indicadores socioeconómicos del INEGI y los índices de bienestar se toman del Coneval (2016).

metropolitanas⁶ de las 74 que hay en el país, solamente una conurbación de las 132 existentes a nivel nacional y nueve centros urbanos de los 195 que hay en México. Por lo tanto, queda claro que es en las zonas metropolitanas donde se concentra 86.43% de la población urbana regional (3.3 millones de habitantes); mientras que, en el área conurbada habitaban 64 188 (1.66%) personas y en los centros urbanos 459 321 equivalentes a 11.9% de la población urbana de la región.

De acuerdo al tamaño poblacional, sólo la ciudad de Monterrey tenía más de un millón habitantes, por lo que se clasifica como ciudad grande,⁷ siendo una de las 15 ciudades grandes que hay en el país; mientras que en el rango de las ciudades intermedias se encuentran las ciudades de Matamoros y Reynosa. Había cuatro ciudades medias: Victoria, Tampico, Nuevo Laredo y El Mante; cuatro pequeñas ciudades: Valle Hermoso, Linares, Montemorelos y San Fernando; así como cinco centros urbanos: Sabinas Hidalgo, Allende, Miguel Alemán, Anáhuac y Tula.

El desarrollo socioeconómico municipal

En términos del IDSEM, para el 2015 la tabla 10.4 (5ª y 6ª columnas) permite ver que en la región Noreste había cuatro municipios que destacaban porque tenían los valores positivos más altos en su IDSEM, razón por lo que se les clasifica en el estrato de desarrollo socioeconómico Muy alto: Monterrey, Victoria, Reynosa y Tampico. Estos son municipios en los que se localizan cuatro de las seis zonas metropolitanas (tipo 1) que existen en la región y concentran 2.4 millones de habitantes, equivalente a 62.60% de la población urbana regional. En orden jerárquico, de acuerdo al valor del IDSEM positivo más alto al más bajo se encuentran los municipios de Matamoros,

⁶ En el Sistema Urbano Nacional (Conapo, 2018, p. 7), las zonas metropolitanas (Tipo 1) se caracterizan por su tamaño e intensa integración funcional, las conurbaciones (Tipo 2) por la continuidad física entre dos o más localidades que constituyen un conglomerado y los centros urbanos (Tipo 3) son localidades individuales.

⁷ Una Megaciudad cuenta con más de 10 millones de habitantes, las Grandes Ciudades tienen más de 1 millón de habitantes, las Ciudades Intermedias de 500 000 a 1 millón, las Ciudades Medias de 100 000 a 500 000, las Pequeñas Ciudades de 50 000 a 100 000 y los Centros Urbanos de 15 000 a 50 000 habitantes (Conapo, 2018).

Nuevo Laredo, Sabinas Hidalgo y El Mante, lo que lleva a clasificarlos en el estrato de desarrollo socioeconómico Alto. En estos municipios se ubican dos zonas metropolitanas y dos centros urbanos (tipo 3) en los que vivían 1.1 millones de personas correspondientes a 27.80% de la población urbana regional. Esto significa que 90.4% de la población urbana regional se concentra en ocho municipios: Monterrey, Victoria, Reynosa, Tampico, Matamoros, Nuevo Laredo, Sabinas Hidalgo y El Mante, población que goza de Muy alto/Alto desarrollo socioeconómico.

Es importante advertir que los municipios de Monterrey, Victoria y Tampico aparecían entre los 51 municipios del país que contaban con un desarrollo humano Muy alto en el 2010 y continuaron una ruta ascendente para 2015 (PNUD, 2019, tabla 2.4, pp. 51-52), lo que les coloca entre los municipios que cuentan con las condiciones más propicias para ampliar las oportunidades de sus habitantes; sin embargo, particularmente los municipios de Monterrey y Nuevo Laredo aparecían también entre los 25 municipios del país más endeudados con obligaciones financieras superiores a los \$100 millones (CEFP, 2018, p. 16, citado en PNUD, p. 219, gráficas 3.1 y 3.2, pp. 112).

Por otra parte, en el estrato Medio de desarrollo socioeconómico había seis municipios: Allende, Valle Hermoso, Linares, Montemorelos, Miguel Alemán y Anáhuac, en estos municipios se localiza la única ciudad que se corresponde con la clasificación de conurbaciones: Valle Hermoso (tipo 2) y cinco centros urbanos (tipo 3) en las cuales residían 284 864 personas que equivalen a 7.3% de la población urbana que comprende la región Noreste. En este estrato de desarrollo se puede observar que todos los municipios presentaron un signo negativo en su IDSEM.

Asimismo, ningún municipio presentó desarrollo socioeconómico Bajo; sin embargo, cabe señalar que por tener los IDSEM con signo negativo más alto dos municipios caen en el estrato de desarrollo socioeconómico Muy bajo: San Fernando y Tula son municipios en los que se ubican los dos últimos centros urbanos (tipo 3) regionales. En estos dos municipios habitaban 85 541 personas, lo cual comprende apenas 2.2% de la población urbana regional.

Desarrollo y bienestar municipal en la región

El análisis de la relación entre desarrollo socioeconómico y el bienestar en los municipios urbanos de la región Noreste (véase la tabla 10.4, 7ª y 8ª columnas) muestra que entre los ocho municipios que tenían un IDSEM Alto y Muy alto, había cinco municipios: El Mante (56.49%), Matamoros (50.72%), Sabinas Hidalgo (45.65%), Reynosa (45.50%) y Nuevo Laredo (44.69%) que tenían una alta proporción de personas cuyo ingreso no les era suficiente para alcanzar su bienestar económico, sin soslayar que los casos de Tampico y Victoria se aproximan a 40% de su población en esta situación.

En términos de las personas cuyo ingreso no les permite adquirir una canasta alimentaria que les provea de los requerimientos nutricionales mínimos, sobresalen también cinco municipios: El Mante (18.27%), Matamoros (15.47%), Reynosa (12.08%), Nuevo Laredo (11.05%) y Sabinas Hidalgo (10.95%), seguidos por Victoria (9.23%) y Tampico (9.19%). Esto implica que de los ocho municipios cuyo IDSEM les clasifica en los estratos de Muy alto y Alto desarrollo socioeconómico, sólo los habitantes del municipio de Monterrey tenían a la vez un alto nivel de bienestar.

En esta lógica y para efectos comparativos, el índice de calidad de vida⁸ 2015 (ONU-Habitat. 2018) obtenido para los municipios con IDSEM Muy Alto y Alto, jerárquicamente se presenta en el orden siguiente: El Mante (69.57), Monterrey (68.43), Victoria (65.13), Tampico (62.38), Nuevo Laredo (58.57), Reynosa (58.49) y Matamoros (57.10). Estos resultados, para los municipios El Mante, Monterrey, Victoria y Tampico significa que la provisión de servicios sociales como salud, educación, seguridad/protección y espacio público es “moderadamente sólida” y en los municipios de Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros es “moderadamente débil” de acuerdo al factor de estado o escala de prosperidad urbana.⁹ Esto, a nivel de intervención

⁸ La calidad de vida es una de las seis dimensiones para el cálculo del Índice de Ciudades Prósperas (ONU-Habitat 2018). Las otras cinco dimensiones son: productividad, infraestructura de desarrollo, equidad e Inclusión social, sostenibilidad ambiental, así como gobernanza y legislación urbana.

⁹ Los factores de prosperidad para el Índice de Ciudades Prósperas y los subíndices que permiten llevar a cabo su estimación son las siguientes: Muy sólidos (80-100), Sólidos (70-79),

implica que en todos estos municipios se deben fortalecer las políticas urbanas para mejorar la calidad de vida.

Por otra parte, en los seis municipios clasificados con un índice de desarrollo socioeconómico Medio se observa que cuatro municipios muestran un alto porcentaje de personas cuyo ingreso no les permite adquirir su bienestar económico: Valle Hermoso (54.1%), Anáhuac (54.0%), Linares (50.9%) y Miguel Alemán (49.6%). Estos cuatro municipios también destacan con los porcentajes más altos en cuanto a personas cuyo ingreso no les permite adquirir una canasta alimentaria: Anáhuac (15.9%), Valle Hermoso (14.7%), Miguel Alemán (13.8%) y Linares (13.9%).

Y, finalmente, los dos municipios cuyo índice de desarrollo socioeconómico es Muy bajo en la región Noreste también dan cuenta de los porcentajes más altos en términos de personas cuyo ingreso no les es suficiente para lograr su bienestar económico: Tula (73.8%) y San Fernando (69.4%). Ambos municipios, de igual manera, sobresalen con la más alta proporción de personas cuyo ingreso no les permite adquirir una canasta alimentaria: Tula (36.5%) y San Fernando (29.1%). Además, estos dos municipios tienen más de dos carencias, superando el promedio regional de 1.5 carencias.

En suma, de los ocho municipios ubicados en los estratos de IDSEM Muy Alto y Alto, solo tres municipios: Tampico (38.28%), Victoria (37.02%) y Monterrey (23.12%) cuentan relativamente con los mayores niveles de bienestar, ya que tienen la menor proporción de personas por debajo de la línea de bienestar en los municipios de la región Noreste e igual sucede al considerar la línea de bienestar mínimo: Tampico (9.23%), Victoria (9.19%) y Monterrey (3.61%). Entre los seis municipios cuyo IDSEM los clasifica en el estrato Medio, sólo los municipios de Montemorelos (33.70% y Allende (27.30%) destacan con la menor proporción de personas por debajo de la línea de bienestar económico y de la línea de bienestar mínimo: (6.62% y Allende (4.62%). Por lo demás, es evidente que los dos municipios clasificados con en IDSEM Muy bajo: San Fernando y Tula, también tienen los niveles de bienestar más bajos de la región.

En este contexto se esperaría que las acciones de política pública emprendidas en los últimos años por la Cuarta Transformación (4T) se reflejen

Moderadamente sólidos (60-69, Moderadamente débiles (50-59), Débiles (40-49) y Muy débiles (0-39) (ONU-Habitat 2018).

en una mejora del nivel de vida y el bienestar de las personas en la región Noreste, en particular los incrementos en los salarios que paulatinamente se han venido impulsando en los estados que comprenden la frontera norte del país; sin embargo, no se pueden subestimar los efectos del COVID-19, toda vez que como se ha visto prácticamente paralizó la economía mundial.

Conclusiones

Se analizaron los niveles de desarrollo y el bienestar de la población en los municipios urbanos localizados en la región Noreste de México. Para ello, primero se identifican los municipios urbanos de la región con base en la clasificación del Sistema Urbano Nacional (Conapo, 2018); luego, se estima un índice de desarrollo a partir de 12 indicadores socioeconómicos municipales y, por último, se recurre a las líneas de bienestar calculadas por el Coneval (2016).

Un primer hallazgo, es que los municipios más urbanizados son los que cuentan con los mayores niveles de desarrollo socioeconómico y, por lo tanto, concentran al grueso de la población, específicamente aquellos municipios donde se localizan las zonas metropolitanas. Así, de los 16 municipios urbanos localizados en la región Norte cuatro tenían un IDSEM Muy alto: Monterrey, Reynosa, Victoria y Tampico; mientras que otros cuatro municipios clasificaban con un IDSEM Alto: Matamoros, Nuevo Laredo, El Mante y Sabina Hidalgo. En estos ocho municipios vivía 90.4% de la población urbana regional.

Asimismo, se encontró que había seis municipios cuyo IDSEM los clasifica en el estrato de desarrollo socioeconómico Medio: Allende, Valle Hermoso, Linares, Morelos, Miguel Alemán y Anáhuac; mientras que los municipios de San Fernando y Tula presentaron un IDSEM que los lleva a caer en el estrato de desarrollo Muy Bajo. En estos ocho municipios que presentan un IDSEM Medio y Muy bajo se localiza la única área conurbada y siete centros urbanos, en las cuales residían 370 405 personas equivalentes a 9.60% de la población urbana en la región Noreste.

Un tercer hallazgo es que entre los ocho municipios que tenían un IDSEM Muy alto y Alto, cinco municipios: El Mante, Matamoros, Sabinas Hidalgo,

Reynosa y Nuevo Laredo tenían una alta proporción de personas cuyo ingreso no les era suficiente para alcanzar su bienestar económico y, de igual manera, en ambos estratos de desarrollo estos cinco municipios tenían el mayor porcentaje de personas cuyo ingreso no les permitía adquirir una canasta alimentaria que les provea de los requerimientos nutricionales mínimos.

También, de los seis municipios con un IDESEM Medio, cuatro municipios muestran un alto porcentaje de personas cuyo ingreso no les permitía alcanzar su bienestar económico ni el bienestar mínimo: Valle Hermoso, Anáhuac, Linares y Miguel Alemán. Finalmente, los dos municipios cuyo IDESEM es Muy bajo: San Fernando y Tula tenían en la región los porcentajes más altos de personas cuyo ingreso les es insuficiente para alcanzar el bienestar económico y tampoco su bienestar mínimo. A la vez, la población de estos dos municipios se caracteriza por tener más de dos carencias, superando el promedio de 1.5 carencias a escala regional.

En resumen, sólo tres de los 16 municipios que conforman la región Noreste tienen a la vez los mayores índices de desarrollo socioeconómico y los mejores niveles de bienestar: Tampico, Victoria y Monterrey; mientras que en el estrato de desarrollo Medio sólo los municipios de Montemorelos y Allende sobresalen en cuanto a niveles de bienestar regional, ya que junto a Tampico, Victoria y Monterrey son los municipios que tienen la menor proporción de personas por debajo de la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo.

A la luz de estos hallazgos se esperaría que las acciones de política pública emprendidas en los últimos años por la 4T se reflejaran en una mejora del nivel de vida y del bienestar de las personas en la región Noreste, de manera particular los incrementos en los salarios que paulatinamente se han venido impulsando en los estados fronterizos al norte del país; sin embargo, es evidente que no se pueden subestimar los efectos adversos del COVID-19. Tampoco se puede soslayar el fortalecimiento de las políticas urbanas en la región.

Bibliografía

- Camberos, M. y Bracamontes J. (2016). Is the Economic Convergence of Mexican States Possible? *Journal of Reviews on Global Economics*. 48-58.
- Camhis, M. (2006). Sustainable Development and Urbanization. *The Future of Sustainability*. 69-98.
- Díaz de Rada, V. (2002). *Técnicas de Análisis Multivariante para Investigación Social y Comercial. Ejemplos Prácticos con SPss versión 11*. Madrid, Editorial Ra-Ma.
- Edewor Patrick A. (2014). A Conceptual Exploration of the Human Development Paradigm. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5(6),381-388.
- López-Calva Luis F. y Miguel Széquely (2006), *Medición del Desarrollo Humano en México*, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- McCormick, K. y Kautto, N. (2013). The Bioeconomy in Europe: An Overview. In: *Sustainability*, 5, 2589-2608.
- McGranahan, C. y Satterthwaite, D. (2014). Urbanizations concepts and trends. *International Institute for Environment and Development*. ISBN 978-1-78431-063-9.
- Meadows, D.y Randers, J.(2004). *Limits to growth: the 30-years update.*, EUA.
- Nieuwenhuijsen, M. (2016). Urban and transport planning, environmental exposures and health-new concepts, methods and tools to improve health in cities. *Environmental Health*, 15(8) 161-171.
- Phillips, Y., Kouikoglou, V., y Verdugo, C. 2017. Urban sustainability assessment and ranking of cities. *Computers, Environment and Urban Systems*. vol. 64, 254-265.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2019). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local*.
- Sánchez N.(2020).*Desarrollo Socioeconómico y Sustentabilidad Ambiental en Municipios Urbanos de México* (Tesis Doctoral), Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD A.C.).Hermosillo, Sonora, México.
- Sánchez, N., Bracamontes, J. y Álvarez, C. (2020). Desarrollo y sustentabilidad ambiental en Municipios urbanos de la Región Norte, México, *Regiones y Desarrollo Sustentable*. Año XX, No. 39, 139-162.
- Sánchez, N., Bracamontes, J. y Álvarez, C. (2020).El desarrollo socioeconómico y sustentabilidad ambiental en municipios urbanos de la Región Noroeste, México, *Estudios Sociales*, 55(30),1-33.
- Sen, A. 1988. *The concept of development*. Handbook of development economics. Vol. 1,9-26.
- Sen, A. 1987. *Development as capability expansion*. Readings in human development. 3-16.
- Shen, L., Peng, Y., Zhang, X. y Wu, Y. 2012. An alternative model for evaluating sustainable urbanization. *Cities*. Vol. 29, 32-29.
- Tan, Y. Xua, H., Zhang, X. 2016. Sustainable urbanization in China: A comprehensive literature review. *Cities*. Vol. 55, 82-93.
- Todaro P. M. y Smith Stephen C. (2011). *Economic Development*, EUA, Pearson Ed.

- Banamex. 2015. *Ciudades competitivas y sustentables*. Recuperado de http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/2015-Ciudades_Competitivas-Documento.pdf
- Banco Mundial. 2019. *Desarrollo Urbano*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>
- CONABIO (2010). *Regiones económicas de México*. Recuperado de <http://www.conabio.gob.mx/informacion/gis/layouts/recomgw.png>
- Conapo (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018*. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/sistema-urbano-nacional-2018>
- Coneval (2016). Medición de la Pobreza. Líneas de Bienestar. Recuperado de <https://webdrp.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- Martínez, J. y Fernández, A. (2004). *Cambio Climático: Una visión desde México*. Recuperado de <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/download/437.pdf>
- ONU(2018). *Departamento de asuntos económicos y sociales*. Recuperado de: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>
- ONU-Habitat(2018). *Índice de Ciudades prósperas*. Recuperado de <https://onuhabitat.org.mx/index.php/indice-de-las-ciudades-prosperas-cpi-mexico-2018>
- ONU. 2015. Objetivos del milenio. Recuperado de <http://www.un.org/es/millennium-goals/>

POLÍTICA SOCIAL Y COVID-19

11. *Home office*, cuidados y políticas públicas en tiempos de pandemia

SILVIA LÓPEZ ESTRADA*

Resumen

Las condiciones de confinamiento en los hogares debido a la pandemia por COVID-19 tuvieron como resultado la reorganización de la vida cotidiana. Debido al uso de la vivienda como lugar de trabajo, las familias, y en particular las mujeres, pusieron en práctica estrategias espacio-temporales para llevar a cabo actividades productivas y reproductivas en el mismo espacio. Además de que se generó un incremento de la carga de trabajo total de las mujeres, como fue el caso, por ejemplo, de las clases medias debido a que se tuvo que prescindir del apoyo de trabajadoras del hogar, servicios de guardería y de cuidado de adultos mayores.

Con base en la literatura especializada sobre el tema, y considerando las experiencias de un grupo de mujeres de clase media, trabajadoras de educación superior y de empresas privadas, se discuten los aspectos problemáticos del *home office* al localizar el trabajo en la micro geografía de los hogares, haciendo hincapié en las consecuencias para la reorganización del trabajo y la familia en tiempo y espacio, las relaciones de género en la familia y el trabajo, la salud de las mujeres, así como los efectos en sus trayectorias profesionales. Por último, en este trabajo tratamos de hacer una reflexión en torno a qué tipo de políticas públicas se pueden formular para apoyar a

* Doctora en Sociología. Profesora investigadora del Departamento de Estudios de Población de El Colegio de la Frontera Norte, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3241-2806>

las familias y, en particular, para un mejor reparto de las responsabilidades domésticas y de cuidados al interior de los hogares.

Palabras clave: *home office, pandemia COVID-19, cuidados, políticas públicas.*

Introducción

En el contexto de la pandemia por COVID-19 que obligó al confinamiento social, y con aquello a una gran parte de la población a trabajar desde su casa, este trabajo analiza los efectos del *home office* en la organización de la vida cotidiana de un grupo de trabajadoras académicas y de empresas privadas a partir de la localización del trabajo productivo en los hogares. Con base en la literatura especializada sobre el tema se discuten los aspectos problemáticos de localizar el trabajo en la micro geografía de los hogares, haciendo hincapié en las consecuencias para la reorganización del trabajo y la familia en tiempo y espacio, las relaciones de género en la familia y el trabajo, la salud de las mujeres, así como los efectos en sus trayectorias profesionales.

En la primera sección se apuntan antecedentes sobre el teletrabajo, en la segunda sección se presentan algunas cuestiones conceptuales sobre los cuidados y el trabajo en casa, en sus dimensiones espacio-temporales, que servirán como referencia para el análisis de las experiencias de las entrevistadas. La tercera sección presenta los detalles metodológicos, y en la cuarta se analizan las experiencias de trabajo y vida familiar de las entrevistadas que se encontraban haciendo *home office* durante la pandemia. En este análisis consideramos aspectos problemáticos de esta modalidad laboral en sus dimensiones espacio-temporales, las estrategias que llevan a cabo para resolverlos, así como los efectos en la salud de las trabajadoras y en sus trayectorias laborales. Por último, se presentan las conclusiones, así como algunas sugerencias de políticas públicas relativas al *home office*, tanto en materia de trabajo como de cuidados familiares.

Antecedentes

La Asociación de Internet de México (AIM) llevó a cabo en 2020 una encuesta *online* para conocer el estado de salud físico y emocional de trabajadores en el sector de la industria que estaban llevando a cabo *home office*. De acuerdo con los principales resultados del estudio nacional que fue llevado a cabo con una muestra de 1 879 personas, 37% de las entrevistadas eran mujeres y 63% varones. La mayor parte de las personas entrevistadas se concentró en edades de 30 a 39 (27%) y de 40 a 49 años (27%).

Los resultados indican que siete de cada 10 personas entrevistadas estuvieron trabajando desde casa. Estos resultados son similares a los obtenidos por el estudio realizado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 2020) sobre condiciones de habitabilidad durante la pandemia, ya que encontró que ocho de cada 10 personas se encontraba haciendo *home office*. En la encuesta de la AIM, alrededor de 60% declaró sentir menos estrés en la modalidad de trabajo en casa, pero tres de cada 10 se sentían muy estresadas (Díaz, 2020). Además, 70% mencionó tener una mejor alimentación en estas condiciones. Lo anterior tiene lógica, ya que se preparan alimentos en el hogar, se invierte más tiempo en estas actividades, y es posible que se disponga también de más tiempo para tomar los alimentos y para la convivencia familiar. La mitad de las personas declaró comer una o dos veces entre comidas, y el grupo de 25 a 29 años manifestó hacerlo hasta tres veces en promedio, y tres de cada 10 han sentido pérdida del apetito.

Con relación a los patrones de sueño, 60% de las personas entrevistadas logra conciliar el sueño al estar trabajando en casa. Las mujeres presentan algunos problemas de insomnio, y 30% de los más jóvenes (25 a 39 años) se queda despierto trabajando hasta tarde. Cuatro de cada 10 consideran sentir estrés trabajando en casa. El grupo de 18 a 24 años manifiesta tener problemas de concentración al trabajar en casa. Por otra parte, 85% manifestó gustarle trabajar en casa, pero 70% consideró que trabajaba más en casa que en su oficina. Éste fue el caso particular de las mujeres. Por esta razón, la mayoría de ellas (70%) estuvo de acuerdo en combinar el trabajo a distancia con el presencial. De manera importante, 40 de las mujeres conside-

ró que su carga de trabajo total se había incrementado, destacándose en este grupo las mujeres de 30 a 39 años.

En suma, se concluye que las personas que han conservado su empleo, y trabajan bajo modalidad *home office*, en general encuentran menos estresante trabajar en casa, además de que la mayoría ha mejorado su alimentación y logra dormir sin problemas. Sin embargo, se advierte que son las mujeres quienes han incrementado su carga de trabajo. El mencionado estudio de la UNAM y otros apuntan en el mismo sentido.

Cuidados, *home office* y políticas públicas

El concepto de cuidados tiene un carácter polisémico y relacional, ya que las diversas actividades que lo componen (físicas, materiales y afectivas) están atravesadas por la dimensión del poder, que tiende a reproducir desigualdades sociales en contextos históricos y espaciales determinados, a lo largo del curso de vida. De igual forma, se consideran también los marcos políticos, económicos y socioculturales en los que los cuidados se organizan institucionalmente (Daly y Lewis, 2000, p. 285).

Los cuidados consisten en todas las actividades humanas que incluyen todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar el mundo en que vivimos (Tronto, 1993). Se trata de actividades orientadas a cubrir las necesidades físicas y emocionales de niñas, niños, adultos mayores y dependientes, y de las personas independientes también, que se llevan a cabo mayoritariamente por mujeres, que pueden ser remuneradas o no, y que tienen lugar dentro y fuera de los hogares.

Los cuidados tienen diversas dimensiones: física, referida a las actividades de preparación de alimentos, limpieza e higiene, servicios personales; material, que tiene que ver con la provisión de servicios; y afectiva, relativa a la relación emocional que se establece entre las personas que cuidan y quienes reciben los cuidados. La dimensión relacional es un aspecto fundamental de los cuidados, ya que estas actividades están atravesadas por relaciones de poder que consideran el género, la edad, la clase social, la etnicidad y la orientación sexual de las personas, entre otros factores de estructuración social.

Desde la perspectiva de género, los cuidados se reparten de desigual manera entre mujeres y hombres, siendo el tiempo la medida de la desigualdad. De ahí que, de acuerdo con la encuesta de Usos del Tiempo (INEGI, 2014) en México el promedio de horas a la semana dedicadas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados en la población de 12 años y más es de 33.4 horas; siendo el promedio más alto para las mujeres (47.9 horas), que para los hombres (16.5 horas a la semana). Además, la literatura especializada documenta que, en situaciones de crisis económicas, los costos se privatizan en las familias, tanto en términos monetarios como de trabajo, por lo que usualmente hay una sobrecarga de trabajo en las mujeres (Benería, 1999). La pandemia por COVID-19 y sus consecuencias económicas y sociales muestra una vez más que las crisis no son neutrales al género, y que son las mujeres quienes padecen los mayores efectos.

Home office

El trabajo productivo que se lleva a cabo en los hogares no es una nueva realidad, en distintas épocas de crisis económicas se ha mostrado que en particular las mujeres se dedican a llevar a cabo actividades productivas en sus viviendas. Por ejemplo, durante la reestructuración productiva, cuando muchos hombres en regiones específicas perdieron sus empleos las mujeres se dedicaron a actividades productivas en sus hogares como formas de generación de ingresos (Massey, 1993). Estas actividades también han estado relacionadas con procesos de subcontratación a domicilio tanto en países del norte (Hanson, 1998) como del sur global (Benería y Roldan, 1987; Mirafteb, 1996; López Estrada, 2006).

Un estudio reciente llevado a cabo por el Banco Mundial establece que hay ciertas ocupaciones que tienen mayor potencial para llevarse a cabo en la modalidad de *home office*, que son aquellas que se relacionan con el empleo formal. Además, existen diferencias importantes entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo, ya que en los primeros 30% de las actividades podrían llevarse a cabo en estas condiciones contra 4% en los segundos. La conectividad y el acceso a internet es una de las características que establecen las diferencias entre estos distintos países. México

está entonces entre aquellos países que cuentan con menores condiciones para el desarrollo del trabajo a distancia.

Partimos aquí de la definición de *home office* como aquellas actividades que se llevan a cabo para un patrón en la casa del trabajador. Recientemente en México se reformó el artículo 311 de la Ley Federal del Trabajo que refiere al trabajo a domicilio. De acuerdo con la Ley, el trabajo a domicilio “[...] Es el que se ejecuta habitualmente para el patrón en el domicilio del trabajador, o en un local libremente elegido por él, sin vigilancia ni dirección inmediata de quien proporciona el trabajo” (Presidencia de la República, 2021). El artículo 311 bis, por su parte, hace mención del teletrabajo, donde se establece que se trata de una

Forma de organización laboral que consiste en el desempeño de actividades remuneradas, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo, y utilizando como soporte las [tecnologías de la información y la comunicación] (TIC) para el contacto entre el trabajador y el empleador.

En este caso, el teletrabajo no especifica que se puede llevar a cabo en la vivienda del trabajador, por lo cual se elude la responsabilidad que conlleva la actividad con relación a las afectaciones a la vida familiar en términos de los usos del tiempo y del espacio, así como de las relaciones sociales, y la mayor carga de trabajo de cuidados que se impone a las mujeres. Tampoco se consideran los gastos adicionales que trae a los trabajadores el desarrollo de su actividad laboral en el espacio de su vivienda como son los servicios públicos, internet, equipo de cómputo y mobiliario ergonómico.

Por lo general, las legislaciones sobre el trabajo en casa no toman en cuenta el impacto de la distribución de roles en los hogares y las desigualdades de género. Sin embargo, en Argentina, según el estudio de Ottaviano (2020), los cambios recientes a la legislación han considerado el trabajo de cuidados —en particular la conciliación entre el trabajo y la familia— en la reforma legal sobre el teletrabajo. Lo anterior fue posible gracias a la participación de sindicatos y grupos de la sociedad civil organizada en la discusión sobre las modificaciones a la ley. La consideración del balance trabajo-familia es fundamental para lograr un reparto más igualitario en el trabajo de cuidados

entre mujeres y hombres, así como entre el estado, las familias, el mercado y la sociedad.

Además del marco legal también es importante considerar las distintas posiciones respecto al *home office*. Mientras que las visiones positivas del teletrabajo suelen considerar los beneficios de esta actividad para las empresas, no toman en cuenta los efectos de la extensión de la jornada o las afectaciones a la familia por el uso del espacio de la vivienda para realizar actividades productivas. La visión pesimista del trabajo en casa considera, por el contrario, las jornadas interminables, el traslape de actividades, no se reconocen las horas extra, no se otorgan licencias por enfermedad. Además, hay riesgos laborales que condicionan altos niveles de estrés. En este contexto, desde el punto de vista de las trabajadoras entrevistadas, aquí destacamos los aspectos problemáticos del *home office* como son el tiempo, el espacio, la dimensión relacional del trabajo, así como de los cuidados no remunerados y la salud laboral; así como también algunos aspectos positivos como la flexibilidad en los horarios de trabajo y la posibilidad de estar más tiempo con la familia.

De la conciliación a la corresponsabilidad del trabajo y los cuidados familiares

Aunque el teletrabajo en particular ha estado asociado al uso de la tecnología en los denominados *call centers*, existen distintos modelos para las empresas de la administración gubernamental que usan el trabajo a distancia como parte de políticas orientadas a lograr un balance entre el trabajo y la familia. Entre ellos se destacan el modelo balance trabajo-familia (Jiménez y Sánchez, 2015), que considera el logro de expectativas que los individuos comparten y negocian tanto con integrantes de la familia como con colegas del trabajo, así como modelos basados en bancos de tiempo que se contabilizan a cada trabajador(a) para después liberar ese tiempo a su conveniencia. Por lo general, son las grandes compañías las que tienen posibilidades de implementar estas estrategias.

El nuevo escenario COVID-19 ha hecho más que evidente la tensión permanente entre el trabajo y la familia, así como la necesidad de combinar

ambos ámbitos desde una perspectiva de corresponsabilidad y de igualdad entre los géneros y las generaciones. Desde el punto de vista de las políticas públicas se trata de compartir las responsabilidades a través de la redistribución de las diversas tareas que implica vivir en familia, tales como las tareas cotidianas del hogar, el cuidado y crianza de los hijos e hijas, el uso adecuado de los tiempos dedicados al trabajo remunerado, la recreación y el tiempo libre. De igual manera, se trata de una corresponsabilidad entre el estado y las familias, ya que, si bien son éstas las encargadas del bienestar de sus integrantes, el estado debe garantizar que existan las condiciones para ello. En este sentido, la corresponsabilidad significa que los integrantes de las familias, así como las familias en conjunto y el Estado reconozcan y acepten el nivel de su competencia en estas tareas con el fin de garantizar los cuidados y el bienestar de las familias y la sociedad.

Entre algunas de las políticas de cuidados que se han llevado a cabo en América Latina, Karina Batthyány (2015) destaca las políticas de tiempo, como son las licencias de maternidad y paternidad y que por lo común están reguladas en las legislaciones laborales, como es el caso en México. Están también las políticas de dinero, que tanto en las empresas como en el empleo gubernamental pueden referirse a canastillas de maternidad y bonos similares. Otra modalidad de políticas consiste en la provisión de servicios de guardería, que puede ser tanto por parte de las empresas, del gobierno o del sector privado. Por último, están las políticas culturales, que están orientadas a lograr una transformación cultural a través de la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en los entornos laborales y familiares.

Es importante mencionar que por lo común las discusiones teóricas acerca de los cuidados o de la corresponsabilidad trabajo-familia consideran el tiempo como dimensión de análisis, que ha sido fundamental como medida de la desigualdad en la distribución de las tareas de cuidados. Sin embargo, el espacio ha sido poco considerado en los estudios sobre el tema; de acuerdo con Paula Soto (2020) la dimensión espacial no está dibujada en el análisis de los cuidados. En cambio, desde la perspectiva del trabajo a domicilio (*homebased work*) existe una amplia literatura que analiza la dimensión socioespacial de la producción-reproducción cuando ambas actividades se llevan a cabo en el microespacio de lo doméstico, considerando

además las interacciones entre el espacio y el género (Blunt, 20024). En este sentido, en el contexto de la pandemia, es necesario que las políticas públicas de cuidados tomen en cuenta el espacio en el estudio de las interacciones trabajo y familia al interior de los hogares.

El conjunto de políticas que se han mencionado desde luego fueron diseñadas para un contexto distinto al de la pandemia, por lo cual parte de la reflexión de este trabajo está orientada a pensar en políticas públicas, tanto desde los gobiernos como desde las empresas, con el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo y de vida de la población, en particular de las mujeres que llevan a cabo *home office*.

Metodología

Este trabajo es de carácter exploratorio y tiene el objetivo de poner atención a las circunstancias en que se desarrolló el trabajo en casa en condiciones de la pandemia por COVID-19, a partir de la política “Quédate en casa” como medida de distanciamiento social. Para ello se llevaron a cabo entrevistas con 10 trabajadoras académicas y de empresas privadas, cuyos empleos forman parte de los sectores que tienen mayor potencial para poder llevar a cabo el trabajo en casa con el uso de tecnologías de la información. Esta fue un requisito de selección de las entrevistadas, ya que el uso de la tecnología es condición para llevar a cabo el teletrabajo. También se buscó como condición que las mujeres tuvieran hijas o hijos pequeños menores de 6 años, ya que es sabido que los hogares que se encuentran en esta etapa del ciclo de vida (en expansión) tienen una mayor carga de trabajo de cuidados.

Las trabajadoras vivían con sus familias, la mayoría estaba casada o vivía en unión libre, con excepción de una de ellas que estaba separada, y tenían educación superior, algunas de ellas contaban con maestría y doctorado. Eran empleadas académicas de instituciones de educación superior y ejecutivas de empresas privadas (véase la tabla 11.1). En la Ciudad de México vivían en departamentos, en tanto que en Torreón y Tijuana vivían en casas. En su mayoría las familias eran propietarias de las viviendas.

Para contactar a las trabajadoras se usó el método de bola de nieve y las entrevistas se realizaron por medio de llamadas telefónicas vía WhatsApp.

Se informó a las entrevistadas que se trataba de un estudio para conocer las condiciones en que se estaba llevando a cabo el trabajo en las casas y cómo afectaba la vida familiar y el trabajo. Para algunas de las mujeres la entrevista tuvo un efecto terapéutico, ya que el *home office* estaba causando mucho estrés en sus vidas. Las entrevistas fueron transcritas para su análisis, y se han tomado las medidas necesarias para preservar la privacidad de las trabajadoras.

Tabla 11.1. *Características sociodemográficas de las entrevistadas*

	<i>Edad</i>	<i>Estado civil</i>	<i>Vive con</i>	<i>Escolaridad</i>	<i>Ocupación</i>
Nadia	50	Casada	Esposo y su padre	Doctorado	Profesora universitaria
Libia	38	Separada	Dos hijos: 4 y 6 años	Doctorado	Profesora universitaria
Estela	30	Casada	Esposo y dos hijos: 2 años y 1 bebé	Doctorado	Profesora universitaria
Noemí	40	Casada	Esposo y dos hijos: 12 años y 1 bebé	Doctorado	Profesora universitaria
Catalina	37	Casada	Esposo y dos hijos: 2 años y 1 bebé	Maestría	Empleada en empresa privada
Amalia	42	Separada	Dos hijos: 8 y 10 años	Licenciatura	Ejecutiva en Cámara Empresarial
Ana	37	Casada	Esposo y dos hijos: 6 y 2 años	Licenciatura	Empleada Universidad Privada
Virginia	38	Casada	Esposo y dos hijos: 5 y 1 años	Doctorada en Ciencias Sociales	Profesora universitaria
Marina	28	Unión libre	Un niño, 3 años	Maestría	Empleada en empresa privada
Alina	30	Casada	Un bebé de 10 meses	Licenciatura	Empleada en empresa privada

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas en 2020. Los nombres de las entrevistadas fueron modificados para proteger su identidad.

Para llevar a cabo el análisis se utilizó el *software* Atlas ti, con el que a partir del proceso de codificación se identificaron los temas sobre el uso del espacio y el tiempo dentro de las viviendas para llevar a cabo actividades productivas y reproductivas durante la pandemia, los conflictos y las soluciones que las entrevistadas pusieron en práctica, así como los efectos que la intersección de estas actividades tuvieron en sus relaciones con la familia y con sus compañeras y compañeros de trabajo en sus trayectorias laborales, y en su salud.

Los aspectos problemáticos del *home office*

A partir de la información proporcionada por las entrevistadas se analizan los aspectos problemáticos del *home office* como son el uso del tiempo y

el espacio, la carga de trabajo (productivo y reproductivo), la dimensión relacional del trabajo, el conflicto de roles y la salud física y mental, así como los efectos para la trayectoria profesional. Asimismo, también se examinan las distintas estrategias que las trabajadoras llevan a cabo para resolver los cuidados, y acomodar el trabajo y la familia dentro del espacio de los hogares.

El espacio del hogar y las actividades productivas y reproductivas

Desde una perspectiva socioespacial, el espacio determina las interacciones sociales al mismo tiempo que éstas determinan el espacio. Además, el género es también un elemento estructurador de la vida social en tiempo y espacio. De ahí que las mujeres y los hombres se caracterizan por usos diferenciados del espacio asociados a la división sexual del trabajo. Estos aspectos han sido el punto crítico de la geografía feminista, que rompiendo con las asociaciones binarias ha mostrado a través de estudios empíricos en distintos contextos históricos y sociales la diversidad de interacciones que las mujeres desarrollan en ámbitos públicos y privados a diferentes escalas socioespaciales (McDowell, 1999).

Éste es, por ejemplo, el caso de las viviendas que comunmente son el escenario de la vida familiar, y su diseño está orientado hacia estos usos. Es por esta razón que durante la pandemia las mujeres que hicieron *home office* enfrentaron algunas dificultades y la disponibilidad del espacio determinó su uso como lugar de trabajo, pero al mismo tiempo modificaron el espacio a través de distintas estrategias. Mientras que algunas de las entrevistadas vivían en casas con patio y jardín, otras vivían en departamentos (López, 2021). Un estudio reciente llevado a cabo por la UNAM (2020) durante la pandemia por COVID-19 concluye que la experiencia de confinamiento es más crítica para quienes tienen peores condiciones de habitabilidad, en tanto que es relativamente mejor para quienes cuentan con mayor espacio y mejores condiciones de habitabilidad en la vivienda.

Algunas entrevistadas modificaron sus viviendas para dar cabida al *home office*. Por ejemplo, el cuarto de los niños se convirtió en oficina o bien

la mesa del comedor en escenario de diversas actividades productivas y reproductivas a lo largo del día. Algunas tenían su propio equipo de cómputo, y a quienes trabajaban en empresas privadas se les facilitó el *software*, sin embargo, no tenían mobiliario ergonómico, por lo que comentaron que tenían problemas de postura y mayor cansancio. Por otra parte, al estar más tiempo que en casa, algunas entrevistadas mencionaron que tenían un patio o jardín y que usaban más estos espacios que antes de la pandemia, por lo cual les dieron nuevos usos como lugares de juego y recreación, adquiriendo así nuevos significados.

El tiempo y las actividades productivas y reproductivas

De acuerdo con los testimonios de las entrevistadas, ha sido complicado para los integrantes de las familias trabajar y estudiar todos dentro de un mismo espacio, en particular las mujeres han tenido que hacer malabares para cumplir con sus dobles y triples roles dentro de los hogares. Para ellas el trabajo se incrementó porque quedaron atrapadas entre el teletrabajo y las actividades domésticas y de cuidados, no tenían opción. Como comentó una de las entrevistadas: “no había otra cosa qué hacer”. De esta forma se establecieron dinámicas de muchas horas de trabajo y se perdió la frontera con la vida familiar. Las rutinas iban del trabajo doméstico al trabajo en el escritorio y viceversa. Para las entrevistadas resultó abrumador hacer todo en el mismo espacio, aunque también valoraron estar más tiempo con su familia y se reconciliaron con algunas actividades domésticas, como Alina, quien mencionó que disfrutaba estar con sus niños y que le había tomado gusto a cocinar.

Con relación a la jornada laboral, las entrevistadas que trabajaban en el sector educativo tuvieron flexibilidad por parte de sus centros de trabajo para hacer ajustes entre sus actividades académicas y familiares. Dos entrevistadas que trabajaban para la misma empresa privada se quejaron de que su jefe les escribía a cualquier hora porque se daba cuenta de que estaban conectadas, entonces ellas tuvieron que establecer un acuerdo que respetara su horario de trabajo. Entre las estrategias para resolver las dificultades

que conlleva el *home office* y la vida doméstica, las entrevistadas organizaron sus tiempos de trabajo tratando de establecer ritmos, sin embargo, cualquier actividad les tomaba más tiempo que de costumbre. Algunas tuvieron que fragmentar la jornada laboral dependiendo de sus actividades reproductivas. A veces trabajar por la mañana cuando alguien más cuidaba a sus hijos pequeños, y por la noche cuando éstos ya se habían ido a dormir.

Todas las entrevistadas contaban con niños pequeños y antes de la pandemia tenían acceso a algún servicio de provisión de cuidado infantil público a través de las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o privadas. Algunas combinaban esta estrategia con apoyos familiares para el cuidado y la atención de infantes. Como es sabido, durante la pandemia las guarderías cerraron y las familias tuvieron que hacerse cargo del cuidado infantil. Las entrevistadas reorganizaron los tiempos de acuerdo con los arreglos realizados para que otras personas de la familia, casi siempre mujeres, las apoyaran con el cuidado y la atención de las y los hijos. Para algunas fue necesario establecer distancia con ellos a través de distintas estrategias. Por ejemplo, Virginia contrató a la educadora de sus hijos para que los cuidara en casa durante algunas horas, y Amalia contaba con el apoyo de su mamá que iba a su casa para cuidar a sus niños. Sin embargo, Alina tenía que salir y trabajar en su carro, porque de otra forma no podía concentrarse, ya que sus hijos le demandaban atención, lo cual fue estresante para ella.

Varias mujeres coincidieron en que fue necesario adaptarse y aprender a vivir en estas circunstancias como parte de un proceso, de tal forma que, ante la incertidumbre de no saber cuándo se iba a terminar esa situación, algunas de ellas procrastinaban sintiendo que sus vidas habían quedado suspendidas en tiempo y espacio, pero, como mencionó Alina, “[...] había que atender a los niños y me gustaba estar con ellos, luego me iba a trabajar en la computadora, pero las condiciones no cambiaban, y aquello se hizo eterno”.

Otra estrategia en la que coincidieron las entrevistadas fue en establecer prioridades, resolver las cosas urgentes y aprender a dejar ir las cosas que no se podían hacer. Así, mientras que algunas se reconciliaron con sus roles profesionales —ya que inicialmente pensaban que sería imposible trabajar en su casa— otras lo hicieron con las actividades domésticas como la pre-

paración de alimentos, y disfrutaban pasar más tiempo con sus hijas e hijos. No obstante, hay quienes enfrentaban un conflicto permanente entre sus diversos roles al pensar que no hacían bien su trabajo profesional ni su trabajo como madres y amas de casa. Resultados similares han sido encontrados en estudios anteriores sobre el trabajo en casa con profesionistas y trabajadoras por cuenta propia (López, 2003), así como trabajadoras a domicilio (Miraftab, 1996).

El incremento del trabajo doméstico y de cuidados

Las experiencias de las entrevistadas varían de acuerdo con la composición y estructura de los hogares, en este caso se trata de parejas jóvenes con hijos pequeños, aunque algunas mujeres tenían que atender a sus padres también.

Con la pandemia, quienes contaban con ayuda doméstica, la perdieron. Así que tenían que limpiar, cocinar a diario, atender a los hijos y apoyarlos en la educación a distancia, además de trabajar en casa para su empresa o institución de educación superior, incrementándose con ello los tiempos dedicados al trabajo doméstico y de cuidados. Ésta fue la situación de Marina, quien comentó: “Con los niños sin ir a la escuela, la casa está menos limpia, es más trabajo y me causa mayor ansiedad”. (Marina, empleada en empresa privada, un niño). Algunas veces las parejas colaboraban con el cuidado de los niños, y en otros casos se contaba con el apoyo de la madre o de la hermana.

Para algunas de las mujeres hacer *home office* las llevaba a pensar todo el tiempo en limpiar, causándoles dificultades para concentrarse en el trabajo profesional. Al respecto Estela mencionó: “Cada vez que entro a la cocina siento que los trastes me hablan, y me distraen de continuar trabajando en la computadora” (Estela, profesora universitaria, dos niños).

Las maestras universitarias comentaron su preocupación no sólo por el cuidado de su familia, sino también por sus estudiantes, ya que algunos no tienen espacio para estudiar y tienen que compartir una sola computadora. Para ellas era complicado ver la forma en que vivían sus alumnos y las dificultades que tenían para poder tomar sus clases a distancia.

Relaciones sociales en el trabajo y la familia

Las dificultades asociadas al *home office* refieren también a las relaciones con los integrantes de las familias, con sus colegas y estudiantes tanto en el espacio de la vivienda como en el virtual. Las mujeres han tenido que negociar las relaciones con sus parejas, por ejemplo, establecer una nueva división sexual del trabajo al exigirles una mayor colaboración a sus parejas en las tareas domésticas y en el cuidado de las niñas y niños. Sin embargo, en algunos casos las entrevistadas mencionaron que antes de la pandemia ya tenían arreglos más o menos equitativos en cuanto a la limpieza del hogar y el cuidado de los hijos.

Las niñas y los niños al principio se vieron afectados porque veían a sus mamás todo el tiempo en casa, sin embargo, pronto se dieron cuenta de que tenían que mantenerse alejados de ellas mientras trabajaban. Asimismo, les tomó tiempo aceptar que no podían salir de casa y entender qué era el “coronavirus”. También aprendieron qué era aquello de “trabajar”, y algunos empezaron a jugar que trabajaban junto con ellas. Por ejemplo, Virginia contó que:

Me llamó mucho la atención esta semana, la niña me dice, “a qué quieres jugar? Vamos a jugar a que voy a tener una reunión de trabajo”, me dijo. Se arregló y se organizó y dijo “voy a tener una reunión de trabajo y vas a estar pendiente de mí, me dices si lo estoy haciendo bien mamá”. (Virginia, profesora universitaria, dos hijos)

No obstante, niñas y niños se acostumbraron a la presencia continua de padres y madres en casa, y algunas entrevistadas pensaban que sus niñas y niños iban a sufrir cuando la situación volviera a la “normalidad”. Como comentó Ana: “[...] si mañana terminara la pandemia, mi hija va a sufrir porque ya está acostumbrada a verme en el entorno de la casa” (Ana, empleada universitaria, dos hijos).

De igual manera, el trabajo en línea tuvo como consecuencia la interferencia continua de los integrantes de la familia en las videollamadas, es particular el caso de las niñas y niños que al ver a su mamá en casa piensan que

pueden acceder a ella en cualquier momento. Con relación a este tema se observan dos posiciones distintas. Por una parte, Virginia, una entrevistada, comenta sobre el rol inquisidor de las redes sociales, ya que las personas comentan sin pensar que cada quien tiene una situación diferente. Por ejemplo, alguien le dijo “[...] yo tengo teletrabajo y participo y les explico a mis hijos que no deben interrumpir”. Sin embargo, Virginia comentó que se les puede explicar a los niños, pero que no es necesario hacer juicios tan duros sin conocer la situación de las personas.

Por otra parte, ésta es una situación que en general ha afectado a quienes hacen *home office*, y algunas entrevistadas han aprendido que la gente no se molesta con la interferencia de los niños o de los ruidos propios del ambiente familiar, y que han entendido que se trata de un nuevo entorno de trabajo. Así que han dejado de disculparse con las demás personas con las que interactúan por medio de videoconferencias como lo hacían al principio. Por su parte, sus superiores en el trabajo se han mostrado comprensivos porque estas personas también han experimentado situaciones familiares problemáticas, tal como nos comentó Catalina:

[...] son situaciones incómodas, tenía una junta por videoconferencia con mis jefes, luego mi mamá sale a sacar la basura justo cuando yo estoy hablando, se oían los chirridos de la puerta, me puse de nervios, pero mi mamá ni cuenta se dio, y también se oía que lloraba mi hija. Pero así es, luego a mis compañeros les pasa el perrito, el sobrino, etc. Mi jefe ayer nos dijo “espérenme 15 minutos que acaba de llegar el gas y lo tengo que recibir” y nos pospuso una junta. La niña de Adriana se despierta en medio de la junta, y todos saben eso y lo aceptan. Nos hemos acostumbrado a estas situaciones y nadie se molesta por ello. (Catalina, empleada en empresa minera, dos niños)

Conflicto de roles y salud física y mental

El conflicto de roles parece ser una de las principales preocupaciones de las entrevistadas. Ellas consideran que las mujeres tienen mayores presiones para demostrar el valor de su trabajo profesional, y cuando trabajan fuera del hogar también tienen que demostrar que son buenas madres y amas de

casa. Ante estas situaciones de conflicto derivadas del *home office* algunas mujeres se exigen demasiado: ser madres y ser productivas, pero también son reflexivas y consideran que son personas, no máquinas, y que en estas circunstancias hay que establecer prioridades, y dejar ir algunas cosas. Así que como parte del proceso han hecho conciencia de que no pueden ser perfectas en sus distintos roles domésticos y profesionales. Como comentó una de ellas: “Las mujeres tenemos mayores presiones para ser mejores en todo, pero no se puede ser madre y trabajadora perfecta” (Amalia, empleada en empresa privada, dos hijos).

Además del estrés asociado a tener que realizar el trabajo doméstico y el *home office* dentro del mismo espacio, y el conflicto de roles que eso les genera, las entrevistadas mencionaron que también tuvieron problemas de salud visual y malestar emocional al pasar tantas horas frente a la computadora, así como dificultades para concentrarse, lo cual es central para el trabajo intelectual que realizan. También se quejaron de que no podían salir para hacer ejercicio, y en sus casas no tenían espacio para ello. No obstante, bajo medidas sanitarias algunas salieron a caminar en su vecindario y otras practicaban yoga y meditación.

Por otra parte, las entrevistadas comentaron que sentían que, además de que la pandemia incrementó su carga de trabajo físico, relativo al cuidado del hogar y la familia, se habían ampliado las desigualdades de género. Además, consideraban que la pandemia ponía en cuestión las dinámicas de trabajo, ya que se vive en una cultura que da más importancia al trabajo fuera del hogar, a la parte profesional que a la vida personal, pero consideraban que ambas son importantes y están relacionadas entre sí. Es precisamente el trabajo en casa lo que pone de manifiesto las articulaciones entre la producción y la reproducción. En este sentido, se destaca la importancia de legislaciones laborales como la que recientemente se estableció en Argentina, en donde se toman en cuenta las actividades de cuidados y la vida familiar. Algo semejante tendría que hacerse con la Ley Federal del Trabajo en México, en la parte relacionada con el teletrabajo.

Para la mayoría de las entrevistadas ha sido complicado adaptar el trabajo remunerado al espacio de la vivienda y las dinámicas de la vida familiar. Algunas consideran que es una desventaja, ya que, al realizar ambas actividades en el mismo espacio, se les dificulta balancear los tiempos para

responder a todo lo que tienen que hacer. La organización del trabajo ha tenido que modificarse para atender las distintas responsabilidades, “unos días se atiende la casa y la educación de los hijos, otros días la educación de los hijos y el trabajo, a veces funciona y a veces no” (Virgina, profesora universitaria, dos hijos).

Los estudios tradicionales sobre *home-based work* criticaban esta actividad con el argumentos de que producía sentimientos de aislamiento en las mujeres, pero en estos tiempos de pandemia y teletrabajo, aunque las actividades laborales, familiares y sociales se han reducido al espacio de las viviendas, la tecnología permite estar en contacto con la familia y los amigos, y en ocasiones también hay mayor contacto con las personas con las que se trabaja, a través de las videoconferencias (López, 2021, p. 260). Por ejemplo algunas entrevistadas comentaron los beneficios al pasar más tiempo con la familia, en particular con las y los hijos pequeños. Por su parte, Catalina mencionó que ahora convivía más tiempo con su equipo de trabajo, ya que parte de éste se localiza en la Ciudad de México, y a veces ella tenía que ir a esa ciudad para las reuniones de trabajo, pero ahora se reúnen con más frecuencia a través de las videoconferencias. Además, considera que las circunstancias los llevaron a conocerse más a través de compartir sus experiencias de vida en familia.

Efectos en la carrera profesional

Las mujeres que trabajaban en el medio universitario consideraban que durante la pandemia los varones han contado con mayores apoyos para seguir realizando su trabajo de investigación, por ejemplo, ellos tenían apoyo de asistentes. Las mujeres jóvenes que están iniciando su carrera profesional mencionaron dificultades para desarrollar su productividad, lo cual podía afectar la obtención de una plaza definitiva. Por ello se sentían en desventaja en relación con quienes tenían una carrera consolidada. Por su parte, las que ya contaban con una plaza tenían que buscar recursos para poder continuar con su trabajo de investigación.

Las entrevistadas que trabajaban en empresas y universidades privadas tenían una situación laboral estable y contaron con facilidades por parte de

sus empleadores para realizar el *home office*. Incluso algunas expresaron el deseo de trabajar en casa al menos dos días a la semana, pero otras preferían ir a su oficina porque ahí se sentían más productivas, y otras más mencionaron que les gustaría tener un horario corrido para regresar temprano a casa y poder estar más tiempo con sus hijos, como por ejemplo Catalina:

(Tengo) Una compañera que tiene un niño de 6 años, ambas coincidimos que cuando esto termine nos gustaría tener horario corrido, y tener toda la tarde para mi niña, estaría muy padre que me dieran esa oportunidad, ya que los horarios son flexibles, mi jefe planteo que fuéramos una o dos veces a la semana, pues también puede funcionar.

La verdad si me gustaría regresar a la oficina, vestirme, ponerme tacones y ver a la gente, espero que me dejen trabajar corrido, llevarme algo de comer, y estar la tarde con mis hijos. (Catalina, empleada en empresa minera, dos niños)

Las entrevistadas sentían que habían encontrado las formas de reorganizar el trabajo y la familia dentro del espacio de sus viviendas, sin embargo, las condiciones estructurales no se habían modificado, y en general se enfrentaban a un clima de incertidumbre y de precariedad laboral, que no les permitía planear el futuro.

Conclusiones

Las condiciones de confinamiento en los hogares debido a la pandemia por COVID-19 tuvieron como resultado la reorganización de la vida cotidiana a partir del *home office*. La estrategia masiva de llevar a cabo actividades productivas y reproductivas en la micro geografía de los hogares generó un incremento de la carga de trabajo total de las mujeres debido a que el grupo de trabajadoras entrevistadas tuvieron que prescindir del apoyo de las trabajadoras del hogar, así como de la provisión de servicios de cuidado infantil y de cuidado de adultos mayores. Además, como lo muestran las experiencias de las mujeres entrevistadas para este estudio, también han tenido que asumir los costos económicos del teletrabajo que los hogares, De ma-

nera importante se experimentaron también los costos emocionales debido al estrés de ubicar el trabajo dentro de la vivienda y tener que realizar actividades productivas al mismo tiempo que las reproductivas en el mismo espacio. Además de las afectaciones a su salud física y mental, las entrevistadas también expresaron los costos para sus trayectorias profesionales.

Para hacer frente a las nuevas condiciones de trabajo durante la pandemia las entrevistadas llevaron a cabo diversas estrategias para ajustar los tiempos y espacios de sus distintas actividades productivas y reproductivas, ambas localizadas dentro de las viviendas. Además de esta reorganización social, conscientes de las desigualdades estructurales que rodean sus experiencias de vida, las entrevistadas también tuvieron que negociar las relaciones sociales tanto en el ámbito doméstico como en el laboral, así como resignificar el trabajo y los cuidados familiares.

Sin duda es necesario realizar estudios cuantitativos que permitan dar cuenta de estas problemáticas a nivel agregado, por ejemplo, la próxima Encuesta de Usos del Tiempo va a revelar los tiempos que mujeres y hombres invirtieron en sus distintas actividades productivas y reproductivas durante la pandemia. Es importante mencionar que este estudio consideró sólo a mujeres de clase media con educación profesional, por lo cual investigaciones futuras deberán de dar cuenta también de los efectos que la pandemia tuvo en las trabajadoras manuales y en otros grupos específicos de mujeres de acuerdo a su etnicidad, edad y otros factores estructurales.

Desde el punto de las políticas públicas, una vez que se cuent con la regulación del teletrabajo en la Ley Federal del Trabajo, será necesaria su reconsideración para que la Ley, además de su carácter de protección que garantice los derechos laborales, garantice también la corresponsabilidad familiar, con un reparto menos desigual del trabajo de cuidados entre mujeres y hombres, así como entre las familias y el Estado. Las políticas laborales, así como las políticas para las familias deben fortalecer la soberanía de los tiempos familiares y dar garantías para el ejercicio del derecho a cuidar y ser cuidado, que está ahora contemplado en la Constitución.

Por otra parte, ya que hay ciertas actividades formales que son más propicias para el *home office*, es necesario garantizar el acceso a internet de banda ancha, y los sectores tanto público como privado deben proporcionar a las trabajadoras el mobiliario y equipo de cómputo necesario para realizar

el *home office*, así como pagar los costos de internet y servicios públicos. En materia de políticas de vivienda, se requieren programas que permitan a las familias créditos para ampliar la vivienda, o bien para adquirir vivienda de mayores dimensiones que permita realizar actividades productivas.

La experiencia masiva del *home office* que ha tenido y aún está teniendo lugar a partir del gran confinamiento social causado por la pandemia por COVID-19, nos ha dejado lecciones que debemos tomar en cuenta, tanto por los gobiernos de los distintos niveles, así como las empresas, para llevar a la práctica políticas y programas que permitan lograr un balance entre el trabajo y la familia, pues ahora más que nunca es tiempo de poner al centro los cuidados como actividades que son prioritarios para el sostenimiento de la vida.

Bibliografía

- Allen, S. y Wolkowitz, C. (1987). *Homeworking. Myths and Realities. Women in Society*. McMillan Education.
- Blunt, Alison, 2004. "Cultural geographies of the home," *Cultural geographies*, 11:3-16.
- Asociación de Internet de México. (2020). Estado físico y emocional en Home Office. Equipo de Estrategia OCC. Presentación PowerPoint Microsoft.
- Benería, L. y Roldán, M. (1987). *The Crossroads of Class and Gender. Industrial Homework, Subcontracting and Household Dynamics in Mexico City*. University of Chicago Press.
- Benería, L. (1999). Mercados globales, género y el hombre de Davos. *La Ventana*, Núm. 10, pp.7 -48.
- Batthyány, Karina. (2015). Las políticas de cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales.
- Collins, C., Landívar, L. C., Ruppner, L. y Scarborough, W. (2 de julio de 2020). COVID-19 and the Gender Gap Work Hours. *Gender, Work and Organization*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/gwao.12506>
- Daly, M., & Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology*. Núm. 51. Pp. 281-298.
- Díaz, E. (2020). Home Office. Se busca empleado con laptop e internet propio. El Financiero. 11 de julio <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Home-office-se-busca-empleadocon-laptop-e-internet-propio-20200711-0019.html>
- De la Cruz, Catalina y Lucia Scuro. (2020). Impacto de la pandemia en las políticas de cuidado. Experiencias en América Latina.
- Hanson, S. (1998). Gender, Work and Space in an Informational Society. En S. Rosen-

- bloom (edit.), *Women's Travel Issues*. Second National Conference (pp. 282-295). University of Michigan.
- Hualde, A. y Micheli, J. (2020). Trabajar desde casa en la pandemia: Los Call Center hacen Home Office. ("Publicaciones y lecturas recomendadas Boletín Carolina 23") El Colef. <https://tijuannotas.com/wp-content/uploads/2020/06/Trabajardesde-casa-en-la-pandemia-los-Call-Center-hacen-home-office.pdf>
- INEGI (2014). Estadísticas a propósito del Día Internacional del Trabajador Doméstico. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2015/domestico0.pdf> consultado el 28 de octubre de 2021.
- Jiménez Figueroa, A. y V. Sánchez Urrutia. (2015). Conciliando trabajo-familia: análisis desde la perspectiva de género. *Perspectivas. Psicológicas*, Vol. 11, No. 2, pp. 289-302.
- Juárez, B. (2019). Reglamentan home office como modalidad formal de trabajo en México. *El Economista*. 23 de junio <https://factorcapitalhumano.com/leyes-y-gobierno/reglamentanhomework-office-como-modalidad-formal-de-trabajo-en-mexico/2019/06/>
- López, S. (2003). Work, Gender and Space. Women's Homebased Work in Tijuana, Mexico. En C. Menjivar (edit.), *Through the Eyes of Women: Gender, Social Networks, Family, and Structural Change in Latin America and the Caribbean* (pp. 172-198). Sitter Publications.
- López, S. (2020). Reorganización tempo-espacial del trabajo y las relaciones familiares durante la pandemia. *Ciencias Sociales en Acción*. Respuestas frente al COVID-19 desde el norte de México, O. Contreras (coordinador), Tijuana: El Colef. pp. 253-265.
- McDowell, L. (1999). *Gender, Identity, and Place: Understanding Feminist Geographies* -by Linda McDowell, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999, 284 pp.
- Massey, D. (1994). *Space, Place and Gender*. University of Minnesota Press.
- Mirafab, F. (1996). Space, Gender and Work: Home-based Workers in Guadalajara, Mexico. En E. Boris y E. Prugl (eds.), *Home Workers in Global Perspective: Invisible No More* (pp. 63-80). Routledge.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT/PNUD). (2009). *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de corresponsabilidad social*.
- Ottaviano, Juan Manuel. (2020). Teletrabajo y cuidados. En: *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19 La experiencia en la Argentina*, CEPAL, JOINT SDG FUND, Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, PNUD, COVID-19 Respuesta.
- Presidencia de la República. (2021). Decreto por el cual se reforma el artículo 311 y se adiciona el capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo en materia de Teletrabajo. *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 11 de enero. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609683&fecha=11/01/2021
- Consultado el 30 de octubre de 2021.
- Soto, P (2021). La dimensión territorial y espacial ha estado un poco desdibujada dentro de la discusión de los cuidados/ Entrevistada por Denisse Larracilla. ("Entrevista Paula Soto: «La dimensión territorial y ...»") *Revista Planeo*. Sección Actores. Núm. 48

cuidados, crisis, y ciudad; Julio 2021. [Link de consulta] <http://revistaplaneo.cl/2021/07/05/entrevista-paula-soto-la-dimension-territorial-y-espacial-ha-estado-un-poco-desdibujada-dentro-de-la-discusion-de-los-cuidados/> (consultado 29 de octubre de 2021).

12. La crisis del COVID-19 y su impacto en la economía de México y Sonora: la efectividad de la política social de la 4T para combatirla

MARIO CAMBEROS CASTRO*

JOAQUÍN BRACAMONTES NEVÁREZ**

Resumen

A nivel mundial la pandemia ha dejado más de 236 millones de contagios y alrededor de 3 millones de muertos (OMS, 3 de octubre 2021), de los cuales 44 millones de contagios, así como poco más de 700 000 muertos corresponden a los Estados Unidos (John Hopkins University, 12 de octubre 2021); es necesario destacarlo porque incluso en este aspecto México ha observado un comportamiento similar en la ola de la pandemia con cerca de 3 730 millones de contagios y poco más de 283 000 muertos (John Hopkins University, 12 de octubre 2021). En lo económico, como consecuencia de la pandemia el mundo sufrió la caída de alrededor de 4% del producto interno bruto (PIB) (FMI), la pérdida de más de 400 000 empleos formales y de 2.5 billones de dólares de ingresos de los trabajadores (ILO, 2020); mientras que en el país del norte se estimó la caída de 2% del PIB y alrededor de 40 millones de desempleados o a medio sueldo que recibían apoyo del gobierno norteamericano (CNN News, 2020). ¿Qué sucedió en México? ¿Qué medidas se tomaron para combatir la pandemia? Para responder esto nos planteamos como objetivo de este trabajo mostrar el im-

* Doctor en Economía. Departamento de Economía, Posgrado en Desarrollo Regional, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A. C., México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3271-2980>

** Doctor en Economía. Investigador en el Departamento de Economía, Desarrollo Regional del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3219-9582>

pacto del COVID-19 en el bienestar y las medidas de política social que implementó la Cuarta Transformación (4T) para enfrentarlo. Para enfrentar la crisis y proteger el bienestar de la población el gobierno de la 4T implementó la Nueva Política Social (NPS) basada en la filosofía “Primero los Pobres”, apuntalada por las transferencias monetarias directas a los hogares y los programas de empleo y construcción de mega-obras en la regiones más pobres del sur y sureste de México, permitieron reducir el impacto de la pandemia a 66 millones, 50.19% de la población, 6 millones más que en el 2018, pero la mitad de lo estimado inicialmente en más de 71 millones de pobres por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (Coneval), incluso menor al incremento alcanzado en las crisis del “error de diciembre” y de las “hipotecas;” por lo tanto, es recomendable continuar con la NPS, que en efecto funciona como una red de protección para los más vulnerables y las clases medias.

Palabras clave: crisis, COVID-19, política social de la 4T.

Introducción: panorama mundial

La pandemia en el mundo ha dejado 236 millones de contagios y alrededor de 3 millones de muertos (OMS, 3 de octubre 2021), de los cuales 44 millones de contagios, así como poco más de 700 000 muertos corresponden a los Estados Unidos (John Hopkins University, 12 de octubre 2021), es necesario destacarlo porque incluso en este aspecto México ha observado un comportamiento similar en la ola de la pandemia con cerca de 3 730 millones de contagios y poco más de 283 000 muertos (John Hopkins University, 12 de octubre 2021).

En lo económico, como consecuencia de la pandemia el mundo sufrió la caída de alrededor de 4% del producto interno bruto (PIB) (FMI), la pérdida de más de 400 000 empleos formales y de 2.5 billones de dólares de ingresos de los trabajadores (ILO, 2020); mientras que en el país del norte se estimó la caída de 2% del PIB y alrededor de 40 millones personas desempleadas o a medio sueldo que recibían apoyo del gobierno norteameri-

cano (CNN News, 2020). Por su parte, en México se estimó una caída del PIB de 8.5% en el 2020 y la pérdida de 2 millones de empleos formales y otro tanto de informales (INEGI, 2021). ¿Qué medidas se han tomado para combatir la pandemia y reactivar la economía?

La primera medida sanitaria fue cerrar las fronteras y mandar al descanso a millones de trabajadores que desarrollaban actividades no esenciales —China lo hizo en enero, la Unión Europea en febrero y América en marzo, México incluido—. En lo económico, Estados Unidos implementó de inmediato un programa de apoyo por 2 billones de dólares (Congreso, 2020; Fed, 2020) principalmente para proteger a grandes empresas, que en el transcurso de los meses se extendió a las pequeñas y medianas, además de subsidios al trabajo por 1 400 dólares mensuales y hasta 400 dólares por hijos menores de edad, apoyo a la investigación para encontrar una vacuna contra el COVID-19, monto que en total ha rebasado los 4 billones de dólares en 2 años.

En respuesta, la Unión Europea aplicó medidas con valor de 750 000 millones de euros para apoyar a medianas y pequeñas empresas mediante créditos y subsidios al salario, medidas que ha continuado hasta completar en julio 2 billones (BCE, 2020) incluido el apoyo para producir la vacunas. ¿Pero qué sucedió en México? El objetivo de este trabajo es responder a la pregunta y mostrar el impacto del COVID-19 en el bienestar y las medidas de política social que implementó la 4T para enfrentarlo. Para ello revisamos primero el impacto de la pandemia en la economía de México y de paso en la de Sonora, después nos centramos en las estimaciones del impacto señaladas por diferentes instituciones especializadas sobre el tema para México, no lo hacemos para Sonora porque no hubo mediciones locales y no existían en su momento datos disponibles para realizarla por nuestra parte.

En seguida revisamos las características de la NPS de la 4T, luego realizamos una simulación y estimaciones suponiendo que operara la política social neoliberal con la nuestra basada en la NPS. Finalmente, desarrollamos una discusión de resultados de estimaciones de diferentes instituciones como la CEPAL, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el propio Coneval y nuestras estimaciones para obtener las conclusiones.

El Impacto de la pandemia en México y Sonora

Si bien nuestra tarea es explicar las causas económicas de la crisis, reconocemos que el origen de la actual es la salud pública, originada por el virus COVID-19, dada su gravedad, encontrar la cura o una vacuna es condición necesaria para salir de ella. En lo económico, en México se perdieron cerca de 2 millones de empleos formales a mediados del mes de junio (INEGI, 2020) y poco más de 2 millones de informales, estimados con base en el índice de informalidad de 57% registrado en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (Camberos y Bracamontes, 2020b), lo que dio un total de más de 4 millones de empleos perdidos.

Una consecuencia de la pérdida de estos empleos es que pudieran provocar una caída anual del producto interno bruto (PIB) nacional de 8.4%, según estimaciones de la CEPAL (2020) y de entre 7.7 y 10.2%, de acuerdo con la OCDE (Forbes, 2020), resultando la caída real del PIB de 8.5% (INEGI, 2021) y la expectativa es que su recuperación vaya a la par de la economía americana, particularmente del sector industrial, que impacta fuertemente en la rama automotriz y en la industria maquiladora de exportación, justo por el encadenamiento de los mercados laborales entre ambos países, como resultado del Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

Como resultado, en el segundo trimestre del 2021 la economía mexicana logró un crecimiento record cercano a 20% (INEGI, 2021), producto de la recuperación de la mayor parte de los empleos formales e informales ocurrida hasta el mes de junio del 2021, que se habían perdido en la primera ola de la pandemia; si bien es cierto, los empleos informales se derivan de la reactivación del mercado interno y no de los encadenamientos con la economía americana.

Para Sonora el panorama no lucía mejor que el nacional, la pandemia causó grandes estragos, las estadísticas oficiales (INEGI, 2020) registraron la pérdida de alrededor de 40 000 empleos formales —tal vez ya recuperados en el presente año— y poco menos de esa cantidad de empleos informales, dado que el índice de informalidad de la entidad es menor a 50% (Camberos, 2018). Entre ambos representan una tasa de desocupación de entre 10

y 12%; esta pérdida de empleos impactó en una caída del PIB cercano al nacional, a lo que se suman más de 110 70.5 contagios y 8 365 muertos (ssa, 22 oct. 2021)

Estimaciones iniciales del impacto de la pandemia en el bienestar

¿Cómo impactó la pandemia y la crisis económica el bienestar de los mexicanos? La respuesta a esto es clave, toda vez que apareciera inesperadamente apenas 15 meses después de iniciado el nuevo régimen que pretende transformar profundamente a México. Así, reducir al mínimo el impacto de la crisis por COVID-19 en el bienestar es el verdadero reto que enfrentará la NPS de la 4T, ¿Podrá la NPS basada en las transferencias monetarias directas evitar el crecimiento del número de pobres, cosa que no consiguieron las políticas sociales implementadas por los regímenes neoliberales desde Miguel De La Madrid hasta Enrique Peña Nieto? Éstas dejaron un saldo de más de 60 millones de pobres por ingreso, con un elevado rezago social (Coneval, 2019), al que se suma una insultante desigualdad económica y social (Oxfam, 2017; Camberos y Bracamontes, 2020) que complica aún más resolver el problema de la pobreza en el corto plazo; tal y como pretende hacerlo el presidente de México Andrés Manuel López Obrador.

En este contexto, en un reporte reciente de la CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) se estimó, en principio, que debido a la crisis por COVID-19 la pobreza extrema en México podría llegar hasta 25%, como en el resto de los países de América Latina (Barceinas y Berdegú, CEPAL-FAO, 2020); sin embargo, un año después la CEPAL (2021) cambió su pronóstico a 18% de pobreza extrema y ajustó el índice de pobreza a 50.6%, como se muestra en la tabla 12.1. Lo cuestionable de estos datos, comparando las estimaciones para Brasil y Argentina, es que en estos dos países los dos tipos de pobreza se redujeron en plena pandemia con las transferencias monetarias, al grado que en Brasil casi desaparece la pobreza extrema, pues ésta se redujo a 1.4%; en tanto que en Argentina lo hizo en casi 3 puntos porcentuales, reduciéndose a 5.4%.

Tabla 12.1. *Pobreza en países seleccionados de América Latina*

	2019	Px Sin Transf.	Px Con Transf.	2019	Pob. Sin Transf.	Pob Con Transf.
Argentina	4.2	8.1	5.4	27.2	38.8	37
....						
Brasil	5.5	8	1.4	19.2	24.1	16.3
....						
México	10.6d	18.4	18.3	41.5d	50.6	50.6

Fuente: CEPAL (2021, pp. 83 y 84).

En la misma tabla se señala que la pobreza en Brasil también registra una reducción espectacular con las transferencias al pasar de 24.1 a 16.3%, y si bien Argentina no observó reducciones mayores, no registra incrementos. En suma, de acuerdo a las estimaciones elaboradas por la CEPAL, sólo en México las transferencias monetarias no fueron efectivas para reducir la pobreza.

Por su parte, el Coneval, en un informe preliminar dado a conocer a los medios en febrero del 2021 estimó que la pobreza llegaría a 70 millones de pobres (Coneval, 2021a), aumentaría hasta en 9.8 millones, poco más de 54% de la población, veremos posteriormente que tan cierto es este resultado. Pero aún, si fuera el caso, se quedaría corto respecto del nivel alcanzado en la “crisis del error de diciembre” en 1995, año en el que la pobreza extrema llegó a cerca de 33% y a 60% el nivel de pobreza de la población mexicana (Boltvinik y Hernández, 1999), producto de la primera crisis de la globalización y del neoliberalismo provocada por el mal cálculo de los efectos que podría causar una pequeña devaluación de 15%, estimada por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en turno el 19 de diciembre de 1994.

Cabe adelantar que para realizar una estimación más acertada del impacto de la pandemia en el bienestar, es necesario considerar la nueva política social de la 4T aplicada en la crisis actual y compararla en un ejercicio de simulación, lo que hubiera ocurrido de haberse aplicado la política neoliberal de EPN y, posteriormente, hacerlo con las estimaciones oficiales elaboradas por el Coneval dadas a conocer en agosto del 2021, con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) realizada en el 2020, que considera las transferencias monetarias de la NPS.

Características de la nueva política social

Es importante aclarar que las estimaciones de la CEPAL y la FAO —arriba señaladas— son ejercicios macroeconómicos que se realizan utilizando promedios de ingreso que dejan de lado el ingreso de los hogares captado por la ENIGH-20 (INEGI, s. f.), o en el mejor de los casos, lo consideran, pero ignoran la NPS y hacen las estimaciones con base en el escenario de 2018; que al parecer no consideran las transferencias que recibe cada hogar con los nuevos programas; por lo tanto, para realizar una estimación más precisa, actual y creíble habría que considerar la NPS “primero los pobres” en comparación con la política neoliberal anteriormente aplicada, además de considerar los resultados de la ENIGH 2020.

La primera gran diferencia por anotar es que la NPS es más microeconómica: las transferencias monetarias están más orientada a los hogares y personas quienes reciben el dinero directamente sin mediar una oficina administrativa como sucedía con los programas Pronasol, Progresá, Oportunidades, Prospera y Cruzada Contra el Hambre. La segunda gran diferencia es que no se trata de un programa para apoyar a los pobres, sino de un paquete de programas que constituyen la base de la NPS, que diferencia grupos de edades y tipos de población entre los que destacan: 1. Pensión para adultos mayores (de 68 años); 2. Pensión para discapacitados; 3. Becas para el bienestar: (a) jóvenes escribiendo el futuro, (b) beca universal Benito Juárez de Educación Media Superior, (c) beca de educación básica y 4. Atención médica y medicamentos gratuitos, con ello se reduce la dispersión que ocurría anteriormente, en la que se daba trato igual a grupos diferenciados, provocando errores de focalización mayores de 50% (Bracamontes, Camberos y Huesca, 2014), que reducían la eficiencia y eficacia de los programas, dejando fuera del apoyo a millones de pobres (Huesca y Camberos, 2016), niños y niñas, grupos indígenas, así como discapacitados en pobreza extrema.

Una tercera diferencia es el costo de administración de los programas anteriores por el aparato burocrático que necesitaba para distribuir, supervisar y evaluar el impacto de los apoyos, sumados los desvíos de recursos como la “Estafa maestra” y la “Operación Zafiro, consumían más de 50% de

los recursos, en cambio, con la NPS se espera reducir los costos de administración al mínimo, debido a que las transferencias monetarias son directas a los beneficiarios.

Transferencias monetarias y generación de empleos, base de la NPS

En la tabla siguiente se incluyen los programas punta de lanza de la NPS junto con los recursos que se destinarán a los beneficiarios, que ascendían en el 2020 a un total de 447 834 millones de pesos, de los cuales poco más de la mitad serán para gastos de atención médica y compra de medicamentos para repartirlos de manera gratuita, bajo la aclaración de que no son recursos que se le recorten al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como se sospecha que se hizo para apoyar al programa Seguro Popular creado por Vicente Fox.

Tabla 12.2. *Inversión para los programas integrales de desarrollo. Ejercicio fiscal 2020*

<i>Programa</i>	<i>Inversión (mdp)</i>
Pensión para Adultos Mayores	\$129 350
Pensión para Personas con Discapacidad	\$14 197
Becas para el Bienestar	\$67 247
Jóvenes Escribiendo el Futuro	\$7 776
Beca Universal Benito Juárez de Educación Media Superior	\$28 995
Jóvenes Escribiendo el Futuro	\$30 475
Atención médica y medicamentos gratuitos ^a	\$237 040
Total	\$447 834

^aIncluye 40 000 mdp del Fondo de Salud para el Bienestar.

Programas complementarios para enfrentar la crisis

El reto de la nueva política social “Primero los pobres” es impedir que se desborde la pobreza como auguran la CEPAL, la FAO, el propio Coneval en

sus estimaciones preliminares que no consideran las transferencias contempladas en la ENIGH-2020, como también los enemigos de la 4T. Para lograrlo, la condición necesaria es contener y vencer la pandemia por COVID-19, para lo cual el gobierno mexicano implementó, apoyándose principalmente en sus instituciones de salud como son el IMSS y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), a partir de diciembre del 2020, el programa de vacunación masivo, iniciando con la vacunación de adultos de 80 y más años, posteriormente los adultos de 65 a 80 años, la mayoría con dos dosis de vacunas Astraséneca, Pfizer, Cansino, Sinovac y Sputnik V, a las que luego se agregaron las vacunas Johnson y Johnson, y Moderna, haciendo entre todas poco más de 100 millones de dosis aplicadas en el 2021, más las aplicadas en 2022 a los jóvenes menores de 18 años y los niños menores de 12 años.

Cabe destacar que la aplicación de las vacunas se ha realizado en un proceso ordenado y eficiente a lo largo de todo el país, toda vez que no se hizo realidad lo que algunos grupos mediáticos auguraban sobre la falta de capacidad logística que implicaba la tarea ciclópea de vacunar a más de 100 millones de mexicanos, ya que no contábamos un sistema de salud preparado para enfrentar la pandemia y el posible desperdicio de millones de vacunas debido a que el gobierno de México no había tenido el cuidado de hacerse de los lugares acondicionados ni de los medios de transporte para mantener a bajas temperaturas las vacunas, tal y como lo exigían las empresas proveedoras antes citadas, sin embargo, nada de eso ocurrió, ignorando la responsabilidad de los gobiernos neoliberales anteriores de esa situación.

Finalmente, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) reconocieron que México había cumplido con la esperada meta que se había hecho por dichas instituciones de vacunar, al menos con una dosis, a 75% de la población mayor de 18 años para conseguir la inmunidad de rebaño. Como resultado, en septiembre del 2022 las estadísticas señalan el menor número de contagios, alrededor de 1 000, y menos de 100 muertes en un día (SSA, 2021), las cifras más bajas desde junio del 2021.

Una vez controlada la pandemia es posible hablar de la condición suficiente para salir de la crisis: la reactivación de la economía incorporando a las actividades no esenciales. Para apoyar la reactivación a nivel macroeconómico destacan:

1. El Banco de México puso a disposición de la banca 800 000 millones de pesos en créditos blandos, bajo cuenta y riesgo del sector empresarial, sobre el cual nunca se manifestaron, a pesar de que antes habían propuesto un plan de reactivación con base en transferencias monetarias de apoyo por parte del gobierno. Finalmente, no se ha sabido cuánto de ese monto fue tomado por los empresarios para salvar o rescatar sus empresas.
2. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ofreció un crédito a los empresarios por 12 000 millones de dólares, que estos habían gestionado por su cuenta, bajo la condición de que el gobierno fuera el aval, sin haberlo consultado, lo que hubiera constituido más deuda externa, motivo por el cual la SHCP les negó el aval. Contradictorio el proceder de la iniciativa privada (IP), toda vez que el Banco de México ya había puesto a su disposición el crédito por una cantidad mucho mayor, en cambio, cuando la SHCP les negó el aval inmediatamente acusaron al presidente López Obrador de no querer apoyar a la IP para paliar la crisis.
3. Todas las propuestas de la IP que no han cristalizado tienen en común que el gobierno de la 4T asuma el mayor gasto y riesgo, exigiendo adquirir deuda pública para poner los recursos a su disposición, o también la dispensa del pago total o parcial de impuestos, medidas que el presidente ha rechazado por ser la forma en que se le entregaron recursos en el pasado reciente a la IP sin asumir éstos riesgos mayores.
4. Propuesta del gobierno de México para apoyar la reactivación, medidas implementadas o por implementar bajo el lema “Primero los Pobres”, en señal de que la nueva política económica y social debe orientarse a reducir la pobreza; aunque bajo esta situación de pandemia y crisis el objetivo puede cambiarse por el de no incremento de la pobreza o que su crecimiento sea menor al que se tendría si se hubiera aplicado la NPS basada en un programa. En este aspecto son varios los programas estratégicos implementados para el desarrollo y las megaobras en construcción localizadas en zonas prioritarias de las cuales destacan las siguientes:

- (a) Intensificar el programa Sembrando vidas para poyar a 22 millones de personas pobres.
- (b) Construir el tren Maya.
- (c) Edificar la refinería Dos Bocas.
- (d) Construir el tren del Istmo para conectar el Pacífico y el Golfo.
- (e) Reconstruir el aeropuerto de Sta. Lucía, ahora Felipe Ángeles, complementario del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, obra ya terminada y en operación.
- (f) Otorgar de abril a diciembre del 2020, 2 100 000 créditos que serán la base para generar 2 millones de empleos en 8 meses, ya que, de acuerdo a la ENOE del 2022, la desocupación está en los niveles anteriores a la pandemia, menos de 4% y la informalidad en alrededor de 57%.

Si esto se concretiza, se reactivará el crecimiento económico, se generará más riqueza y no aumentará la pobreza (AMLO, 2020).

Con todos estos elementos en juego ¿cómo estimar los efectos del COVID-19 en la pobreza? Todo parece indicar que las estimaciones dadas a conocer en el 2020 por algunas instituciones como la CEPAL, la FAO y el propio Coneval son meras especulaciones basadas en estadísticas macroeconómicas. Una alternativa sería medir el impacto microeconómico en el ingreso de los hogares que son beneficiarios de los programas de transferencias, junto con el efecto en el ingreso por el empleo en las nuevas megabras.

Impacto esperado del COVID-19 en el bienestar y el papel de la NPS

¿Es posible estimar con los elementos vertidos el impacto de la pandemia y la crisis económica en el bienestar o la pobreza? Para ello construimos dos escenarios simulando: (a) la aplicación de la PSN y (b) la NPS.

Para conocer el impacto inicialmente se puede elaborar un escenario a partir de la política social de EPN, cuyas acciones importantes se centraron a lo largo del sexenio en los programas Prospera y la Cruzada Contra el Ham-

bre, evaluados oficialmente cada 2 años por el Coneval (2015, 2017, 2019), mediante la estimación de la pobreza multidimensional y por ingreso a partir de la información proporcionada por la ENIGH (INEGI, 2015, 2017 y 2019).

Aventuraremos un segundo escenario en donde supondremos de entrada que existe mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos por las razones esgrimidas anteriormente, se crearían 2 millones de empleos con salarios de \$6 000 o más al mes del 2020, además cada familia en pobreza recibirá \$2 500 mensuales directos, \$5 000 si hay adulto mayor y hasta \$7 500 si hay niños.

Estimaciones con los dos escenarios

Escenario (a): Partimos en ambos escenarios de la última estimación realizada con base en la información del 2018, año en el que la pobreza extrema alcanzaba a 21 millones de mexicanos, 16.8% de la población; además de los 61.1 millones de mexicanos en pobreza, 48.8%, (Coneval, 2019), cifra subestimada de acuerdo con Boltvinik (2017) y Camberos (2020), por el incremento del ingreso que arbitrariamente se hizo de los 2 deciles más pobres en la ENIGH 2016 y 2018 (INEGI, 2017 y 2019); sin embargo, para efectos de medir los impactos de la actual crisis provocada por la pandemia en la pobreza, partiremos de los cálculos oficiales arriba anotados.

A estas cifras habría que aumentarle, por efecto de los empleos perdidos, 2 millones de formales y 2.28 de informales, que de acuerdo a la dependencia económica, de 2 por cada empleado, habría 8.56 millones de nuevos pobres y sumados a los existentes en 2018 la cifra se elevaría a 69.62 millones, que de acuerdo a la población total estimada de 129.5 millones de habitantes (INEGI, Censo 2020), arrojaría la incidencia de la pobreza de 53.7%; a los que habría que agregarle conservadoramente una cifra de otro millón de trabajadores que mantienen la plaza de trabajo, pero con el salario a la mitad, como recomienda la Agenda del Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (ILO, 2009) para proteger plazas de trabajo en situaciones de crisis. Así, de haberse continuado con la PSN, y dado el índice de dependencia, pudiera elevarse en dos millones más el número de

pobres; por lo tanto, alcanzaría a 71.62 millones de mexicanos, 55.3% de la población por efecto de la pandemia y la pérdida de empleos.

Con la NPS ¿en cuánto cambiarían las cifras anteriores? ¿Podría funcionar la NPS como red de protección que necesitan los pobres contra las crisis y con ello impedir su aumento? Aventuraremos un escenario en donde supondremos de entrada que existe mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos. En este aspecto se esperaría la creación de 2 millones de empleos directos e indirectos con las grandes obras anunciadas, cuyos salarios serían bien pagados y con todas las prestaciones de acuerdo a la ley Federal del Trabajo, esto es, estarían por encima de la línea de pobreza, lo que compensaría en el transcurso del resto del año la pérdida de empleos formales directos e indirectos anunciada por el INEGI (2º Trimestre de 2020) y evitaría que 4 millones cayeran en pobreza; si bien quedarían pendientes los informales y los empleados parciales, 4 millones, un porcentaje de los cuales pudieran emplearse en el programa de microcréditos a la palabra que les serviría para reactivar o iniciar un modesto negocio y jóvenes construyendo el futuro, cuyos ingresos en ambos casos pudieran complementarse con los percibidos por otros miembros de la familia provenientes de algún otro programa social de transferencias monetarias, que por su magnitud se puede inferir que la mayoría de quienes las reciban no caerán en pobreza, esto es, pudiera estimarse en 2 millones menos que no caerían en pobreza, en total 6 millones de mexicanos evitarían caer en pobreza, de los 10 millones estimados originalmente por la CEPAL y por el mismo Coneval.

De donde puede deducirse que la efectividad de la NPS pudiera contener el crecimiento de la pobreza en esta crisis a 65 millones de pobres en el 2020, 50.4% de pobreza, en línea con la OCDE (Forbes, 2020), que si hipotéticamente se hubiera continuado con la política de EPN la elevaría a 71 millones de pobres. La dificultad estriba en cómo medir el impacto de los programas de la NPS en los beneficiarios, de ahí que se haga indispensable la revisión de la ENIGH 2020 para conocer esta información, tarea que ya ha realizado el Coneval mediante la utilización de los microdatos, que nos permitirá conocer, de esta manera, la efectividad de los programas de la 4T, cuyos resultados presentamos en la siguiente tabla comparada con las ya analizados.

En la tabla 3 comparamos las estimaciones de diferentes instituciones especializadas en el tema que aparecen en la primera columna, empezando con el Coneval, institución encargada de estimar y dar a conocer la medición de la pobreza multidimensional extrema y moderada, además de los dos tipos de pobreza por ingreso oficial cada 2 años pares, con base en la ENIGH de México, en este caso la ENIGH-20, cuyos resultados finales dio a conocer el Coneval el 5 de agosto del 2021, de los cuales tomamos, para efecto de comparación con otras fuentes, la pobreza por ingreso, puesto que no consideran la pobreza multidimensional. También incluimos los cálculos preliminares que había dado a conocer el Coneval a principios del año que, adelantamos, difieren de manera importante; así como la cifra estimada en el 2018 por el propio Coneval, que servirá de base comparativa para medir con mayor precisión el impacto de la pandemia en el nivel de bienestar de los mexicanos.

Tabla 12.3. *Estimaciones de pobreza del Coneval y Alternativas*

<i>Población</i>	<i>Pobreza</i>	<i>%</i>	<i>Pob. Ext.</i>	<i>%</i>
129.5 (millones)	Millones		Millones	
Coneval	66.9	51.7	21.9	16.9
Preliminar ^a	71.0	54.8	N. D	N. D
2018 ^b	61.8	49.24	17.3	13.8
CEPAL	65.52	50.6	23.83	18.4
CEPAL (2019)	52.08	41.5	13.73	10.6
OCDE	65.27	50.4	N. D	N. D
PROPIAS				
PSN	71.62	55.3	N. D	N. D
NPS	65.0	50.19	N. D	N. D

^a Estimaciones iniciales.

^b Población 125.5 millones.

Fuente: Elaboración propia.

Posteriormente registramos las estimaciones de la CEPAL para el 2020 junto con las del 2019, lo que nos dará una idea del impacto extremadamente fuerte que —a su juicio— causó la pandemia en el bienestar de México. Agregamos el cálculo que hizo la OCDE sobre el efecto negativo esperado de

la pandemia y al final sumamos las estimaciones propias que simulan la aplicación de la PSN *versus* la de la NPS “Primero los pobres” para combatir la pobreza y reducir el impacto de la pandemia y la crisis.

Resultados de las estimaciones y discusión

Como puede observarse en la tabla 3, el Coneval estimó en 66.9 millones el total de pobres en México, 51.7% de incidencia de la pobreza y 21.9 millones en pobreza extrema, 16.9% de incidencia. Comparado con las cifras del 2018 hay 5.1 millones de pobres más, de los cuales 3.1 millones son de nuevos pobres extremos; sin embargo, comparado con las estimaciones preliminares del propio Coneval que superaban los 71 millones de pobres y 55% de incidencia de la pobreza, estas cifras se quedan cortas; más si se les compara con los niveles alcanzados en la crisis del error de diciembre de 1994 y de las hipotecas de 2008, anteriormente analizados.

Las estimaciones de la CEPAL señalan el aumento de la pobreza más elevado de todas las presentadas en la tabla 12.3, con la pandemia creció en más de 13 millones, respecto a las registradas en 2019 y la incidencia lo hizo en cerca de 10 puntos porcentuales; mientras que la pobreza extrema se elevó en poco más de 10 millones de personas y la incidencia cerca de 8 puntos porcentuales; si bien es cierto que la estimación para el 2020 sólo difiere en un punto porcentual menos que la del Coneval para el 2020, aunque la pobreza extrema es 2 puntos porcentuales mayor que la calculada por el Coneval, que representa 2 millones más de personas.

Por su parte, las estimaciones de la OCDE son similares a las de la CEPAL y a las propias suponiendo la NPS, alrededor de 65 millones de pobres, algo más de 50% de incidencia en los tres casos y muy por debajo de las obtenidas si se hubiera aplicado la PSN, más de 71 millones de pobres, que son similares a las preliminares obtenidas por el Coneval

¿Cómo explicar las diferencias de resultados? Sin duda la NPS y los programas gubernamentales de transferencias monetarias directas, que llegan a los hogares mayormente pobres por diferentes conceptos y no sólo como producto de un programa —como ocurría en el pasado— son la clave. En este aspecto se debe tomar en cuenta que el ingreso de los hogares que re-

gistra la ENIGH-20 cayó 4%; mientras que el PIB lo hizo 8.5% (INEGI, 2021), resultado destacable, porque por primera vez en las últimas crisis por las que ha transitado nuestro país el ingreso de los hogares cayó menos que el de la economía en su conjunto; más aún si la caída del PIB hubiera afectado a los grupos de menores ingresos, como ocurría en el pasado, la pobreza hubiera crecido cuando menos en 8.5% o más, pero no fue así, el aumento, de acuerdo a las estimaciones finales del Coneval, como lo señala la tabla 3, fue de 2.46 puntos porcentuales, llegando la incidencia a 51.7% de pobreza; en tanto que la pobreza extrema creció en 3.1 puntos porcentuales alcanzando a 16.9% de la población. Estos resultados dan cuenta del papel amortiguador que las transferencias jugaron en la pérdida del ingreso por el efecto más fuerte de la pandemia y la crisis económica por la que transitaba la economía al momento del levantamiento de la ENIGH-20.

Por el contrario, la CEPAL al no considerar el impacto de las transferencias sobrestima la pobreza para México, hay evidencias que lo señalan, como la anotada en páginas anteriores en la tabla 1, en la que se muestra cómo la medición de la pobreza de la CEPAL para México no se altera cuando se consideran las transferencias; peor aún, comparando las estimaciones 2019 con 2020, se dispara la pobreza incluyendo las transferencias, tienen impacto cero, significa más bien que no fueron consideradas. Al parecer las primeras estimaciones del Coneval tampoco las consideraron, o tal vez las subestimaron en el cálculo preliminar, crece en más de 10 millones el número de pobres, en cambio cuando hacen la estimación final es seguro que las tomaran en cuenta por completo. Podemos abonar a lo anterior la estimación propia con la NPS que expresamente hace alusión e incluye en el conteo de la pobreza las transferencias, comparándola con el modelo de la PSN que no las considera, arrojando resultados similares a los de la CEPAL y el Coneval preliminares.

Otra evidencia que apoya el que no se hayan considerado del todo las transferencias plenamente es la de un autor (Minor, 2021), ex miembro del Coneval, quien en un trabajo reciente publicado en *Nexos* —revista señaladamente enemiga de la 4T—, anterior a la publicación de los resultados finales, subestima los hogares que reciben transferencia, señala que se redujeron en 17% en 2020 respecto a 2018, lo que evidentemente subestima la política de las transferencias monetarias y deja entrever que ese porcen-

taje de hogares hará aumentar la pobreza al no recibir transferencias; pero lo más cuestionable es que después admita que son dos fuentes diferentes las que compara, la de 2018 es la ENIGH, que está diseñada para captar más de 80 fuentes de ingreso, varias de ellas transferencias de los programas del gobierno y la de 2020 es el Censo General de Población, que ya no capta el ingreso, como lo hizo durante décadas; esto es, el autor no sabía cuáles eran realmente los programas de transferencias incluidos finalmente en la ENIGH, como tampoco los montos de ingresos captados; al parecer, la intención del trabajo es tratar de subestimar dicha política de transferencias monetarias directas, que no da lugar a “estafas maestras.”

Conclusiones

La crisis actual combina por primera vez en 100 años una crisis de salud y una económica a la vez. Por ello, el dilema que se le presenta a los países es qué combatir, si primero la pandemia producida por el COVID-19 o bien la caída de la demanda agregada, del PIB y la pérdida de empleos. Hasta ahora, 20 meses después de haberse iniciado la pandemia en Wuhan, China, no parece haber sido controlada del todo, sin embargo, el mundo ha avanzado en la vacunación de 75% de la población, meta que se había establecido para el 2021 en los países de la Unión Europea, Inglaterra, Rusia, Estados Unidos, La India, Brasil y México con el objetivo de conseguir la inmunidad de rebaño y poder abrir nuevamente todas las actividades esenciales y no esenciales, particularmente estas últimas limitadas desde hace 15 meses.

El impacto ha sido mayor al esperado al inicio de la pandemia; para octubre del 2021 ha dejado 236 millones de contagios y poco más de 3 millones de muertos; 44 millones de contagios corresponden a los Estados Unidos; así como alrededor de 700 000 muertos, es importante destacarlo porque incluso en este aspecto México ha observado un comportamiento similar en la ola de la pandemia con cerca de 3 730 millones de contagios y poco más de 283 000 muertos; sin embargo, ambos países sienten que ya han controlado la pandemia y abrieron desde el 8 de noviembre del 2021 sus fronteras.

En lo económico, como consecuencia de la pandemia el mundo sufrió la caída de alrededor de 4% del PIB en el 2020, la pérdida de más de 400 000 empleos formales y de 2.5 billones de dólares de ingresos de los trabajadores (ILO, 2020); mientras que en el país del norte se estimó la caída de 2% del PIB y alrededor de 40 millones personas desempleadas o a medio sueldo que recibían apoyo del gobierno norteamericano (CNN News, 2020). Por su parte, en México se estimó una caída del PIB de 8.5% en el 2020 y la pérdida de 2 millones de empleos formales y otro tanto de informales (INEGI, 2021).

Esta doble crisis constituye un reto para la NPS de la 4T, toda vez que de acuerdo a las estimaciones del 2018 realizadas por el Coneval y actualizadas por este autor con la política social del sexenio anterior, basado en un programa para apoyar a los pobres, la pobreza podría alcanzar a más de 71 millones de mexicanos, 54.8% de la población, cifra similar a las estimaciones preliminares del Coneval dadas a conocer a principios del 2020; sin embargo, con la NPS “Primero los Pobres”, basada no sólo en un programa, sino en una filosofía que permea toda la política social apuntalada por las transferencias monetarias directas a los hogares, permitió reducir el impacto de la pandemia a la mitad de lo estimado por la propia CEPAL, que en su evaluación del impacto de la pandemia para México encontró que tuvieron efecto cero, y por el Coneval, quien estimó inicialmente en más de 71 millones la pobreza: pero seguramente una vez que incluyeron las transferencias registró 66 millones, 50.19% de la población; nivel por debajo del alcanzado en las crisis del “error de diciembre” y de las “hipotecas;” por lo tanto, es recomendable que el gobierno continúe con la NPS, que en efecto funcionó como una red de protección para los más vulnerables y para las clases medias, toda vez que evitó mayor empobrecimiento.

Bibliografía

- (La crisis del COVID-19 y su impacto en la economía de México y Sonora: la efectividad de la política social de la 4T para combatirla)
- Barceinas, Alicia y Julio Berdegue (2020). Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria: acciones urgentes contra el hambre en Améri-

- ca Latina y el Caribe, CEPAL-FAO. Recuperado de https://www.mapa.gob.es/images/en/_bne45328peruag-dsa2030-ayysub_tcm38-542127.pdf
- Banco Central Europeo (BCE, 2020). *Medidas para enfrentar la crisis*, Bruselas.
- Boltvinik, K. Julio (2017). Pobreza y Desigualdad Crecientes bajo el neoliberalismo: de MMH a Peña Nieto, Texto inédito, El Colegio de México.
- Boltvinik, K. Julio y E. HernándezL. (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI, México.
- Bracamontes N. Joaquín, M. Camberos C. y L. Huesca (2014). El impacto en los primeros años de aplicación del programa Oportunidades por tipos de pobreza en México y Baja California, 2002-2006, *Estudios Fronterizos*, nueva época, IssN-0187-6961, julio-diciembre,15(30),127-154.
- Camberos C. Mario (2018). La informalidad en las entidades de México: ¿voluntaria? ¿institucional?, en Rivera-Huerta René, Nidia López Lira y Luz Marina Sánchez Rodríguez, *Economía informal y otras formas de producción y trabajo atípico Estudios para el caso de México*, UAM-X, México,47-72.
- Camberos C. Mario y Joaquín Bracamontes N. (2020). *Global Inequalities: Mexican economic inequality and polarization in XXI Century*, ICOPEC 2020 Abstracts & Proceedings First Edition, June 2020 IJOPEC Publication No: 2020/09, ISBN: 978-1-913809-00-3, 101-110.
- Camberos C. Mario y Joaquín Bracamontes N. (2021). La Informalidad laboral en las entidades de México en el siglo XXI: posibles factores explicativos, *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía* 12(1),30-47
- CEPAL (2020). *Contracción de la actividad económica de la región* › comunicados › contraccion-la-actividad. Recuperado de www.cepal.org
- CNN (2020). *Daily News*, may 28, solicitudes de apoyo para desempleo, USA.
- Coneval (2021a). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (IEPDS) 2020. Recuperado de https://www.swissinfo.ch/spa/m%C3%A9xico-pobreza_m%C3%A9xico-calcula-que-hay-hasta-9-8-millones-de-nuevos-pobres-por-la-pandemia/46358502
- Coneval (2021b). *Informe sobre la medición de la pobreza en México con base a la enigh 20*, Consejo Nacional Para la Evaluación de la Política Social en México. Recuperado de https://www.swissinfo.ch/spa/m%C3%A9xico-pobreza--ampliaci%C3%B3n_m%C3%A9xico-a%C3%B1ade-3-8-millones-de-nuevos-pobres-en-2020-por-la-pandemia/46846112
- Coneval (2019). *Informe sobre la medición de la pobreza en México con base a la enigh 18*, Consejo Nacional Para la Evaluación de la Política Social en México, México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>
- Congreso de Estados Unidos (2020). Acuerdo para apoyar empresas y trabajadores en la pandemia y la crisis.
- Fed (2020). Sistema de la Reserva Federal, Washington, D.C
- Google (2020). Covid 19 en el mundo cifras. Recuperado el 16 de octubre, 2020. [https://www.google.com/search?q=Congreso+de+Estados+Unidos+\(2020\).+Acuer](https://www.google.com/search?q=Congreso+de+Estados+Unidos+(2020).+Acuer)

- do+para+apoyar+empresas+y+trabajadores+en+la+pandemia+y+la+crisis&rlz=1C1EJFC_enMX890MX1003&oq=Congreso+de+Estados+Unidos+(2020).+Acuerdo+para+apoyar+empresas+y+trabajadores+en+la+pandemia+y+la+crisis&aqs=chrome..69i57.2449j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8
- Huesca Luis y Mario Camberos (2016). El programa de apoyo alimentario (PAL): una alternativa para los excluidos de Oportunidades, en Luis Gutiérrez F. e Ignacio Llamas H., *Política social, desigualdad y pobreza El caso de México*. 123-142
- INEGI (2021). Censo General de Población y Vivienda 2020, México.
- ILO (2020). International Labor Organization, Reporte sobre desempleo, Ginebra.
- FMI (2020). Fondo Monetario Internacional, Proyecciones del PIB 2020. Recuperado de <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>
- INEGI (2022). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, julio México.
- INEGI (2020). Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2019.
- INEGI (2019). Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2018.
- INEGI (2018). Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2017.
- John Hopkins University (2021), *Informe sobre covid-19*, Baltimore, EUA. Recuperado de <https://www.hopkinsmedicine.org/coronavirus/espanol/>
- López O. Andrés M. (2020). Declaraciones a los medios en La mañanera, México.
- OCDE (2020), *Forbes staff*. Recuperado de <https://forbes.co/author/forbes-ca-staff/>
- Minor, Enrique (2020). Algunas consideraciones sobre la medición de la pobreza en México, 2020. Recuperado de <https://economia.nexos.com.mx/algunas-consideraciones-sobre-la-medicion-de-la-pobreza-en-mexico-2020/>
- OMS (2020). Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre COVID-19*, Ginebra.
- OXFAM (2017). LSE Inequality in Mexico, Latin America's Annual Seminar, London.
- SSA (2021). Secretaría de Salud. México.

13. Calidad de la atención en los servicios de salud amigables para adolescentes: un estudio con usuarios simulados en tiempos de COVID-19 en el área metropolitana de Monterrey, Nuevo León

DAVID DE JESÚS-REYES*

Resumen

Objetivo: Evaluar la calidad de la atención en los servicios de salud amigables para adolescentes en el Área Metropolitana de Monterrey (AMM), Nuevo León, en tiempos de contingencia sanitaria por COVID-19. **Metodología:** El estudio es de corte cualitativo. Se utilizaron técnicas de recolección de información como la observación, usuario simulado (un hombre y una mujer), 10 grupos de reflexión y 15 entrevistas a profundidad. Se visitaron en dos ocasiones 33 centros de salud del primer cuadro del AMM que incluyen el servicio amigable. Los instrumentos utilizados para recolectar información fueron una guía de observación, un cuestionario con preguntas abiertas y una tabla de evaluación tipo semáforo, el análisis de la información se realizó con la técnica de teoría fundamentada apoyados en el *software* Atlas.ti v8. **Resultados:** Se encontró que durante la contingencia sanitaria se interrumpió en 57% los servicios amigables; el principal motivo fue que éstos son considerados por el personal de salud como “servicios no urgentes”. Respecto a la evaluación de la calidad en las unidades de salud donde sí hubo atención destaca que el *acceso* es controlado por personal de seguridad, no de salud; el *trato* que recibieron los adolescentes fue calificado en general como malo debido a la falta de privacidad en consulta y al constante cuestionamiento negativo de la vida sexual del adolescente; la *atención* recibida

* Doctorado en Filosofía con Orientación en Políticas de Bienestar Social. Profesor Investigador de tiempo completo, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4539-6224>

en consultorio fue breve respecto al tiempo y limitada en información. Conclusiones: Los resultados ponen en evidencia que la amigabilidad de los servicios de salud para adolescentes son un principio que no ha logrado ser introyectado por el personal de salud, pues existe una enorme brecha entre lo que establece el modelo de atención integral a la salud sexual y reproductiva adolescente y la realidad, debido a múltiples barreras que limitan el acceso, trato y atención, ligadas a la falta de empatía y tacto para trabajar con adolescentes. Si a ello se suma la interrupción del servicio y las restricciones que el confinamiento por COVID-19 impuso, se habla de la existencia de una mala calidad en dichos servicios.

Palabras clave: *adolescentes, servicios amigables, salud sexual y reproductiva, COVID-19.*

Introducción

Uno de los problemas más graves que presenta la población adolescente de México en la actualidad es el rezago en la política de salud sexual y reproductiva, particularmente de los programas que deberían incidir en la reducción de las situaciones adversas que son resultado de un inicio sexual desinformado, tales como un embarazo no deseado o no esperado, el contagio o transmisión de enfermedades de transmisión sexual (ETS) y las complicaciones obstétricas, que son muy comunes en adolescentes (De Jesús, 2021).

A pesar de que México fue de los primeros países en América Latina en orientar su política de población para reducir la fecundidad, a más de 40 años se ha observado que ésta no tuvo el mismo comportamiento en los diferentes grupos de edad, ya que en las mujeres adultas la reducción fue constante, mientras que en las adolescentes las tasas de fecundidad se redujeron sólo en los primeros años, pasando a un estancamiento que se ha prolongado hasta la actualidad (Conapo, 2016).

Datos al respecto muestran que a pesar de que la tasa específica de fecundidad (TEF)¹ para el grupo de población de 15 a 19 años disminuyó en

¹ Las tasas específicas de fecundidad representan los hijos nacidos vivos por cada 1 000 mujeres por grupo de edad.

ese tiempo, ésta no se redujo como en otros grupos de edad y que incluso a partir del año 2000 mostró un leve incremento, lo cual es resultado del descuido y abandono de la política de salud sexual y reproductiva en esos dos sexenios —2000-2012— (Conapo, 2016), pues la ideología conservadora de estos gobiernos eliminó toda campaña de promoción a la salud reproductiva adolescente, teniendo ello un impacto negativo en la salud sexual de esta población.

Algunos datos al respecto muestran que para el 2014 la edad mediana al inicio de la vida sexual fue de 17.5 años, que el conocimiento de algún método anticonceptivo es casi universal, pero que existe una amplia brecha entre conocimiento y conocimiento funcional que limita el uso correcto de los mismos, que seis de cada 10 adolescentes usaron algún método en su primera relación sexual, que las adolescentes que no hicieron uso de métodos anticonceptivos fue porque no planeaban tener relaciones sexuales, porque no creían que se iban a embarazar y en tercer lugar por la falta de información sobre la forma en que deben usarse los anticonceptivos, por último, que la TEF de 15 a 19 años pasó de 68 a 77 nacimientos por cada 1 000 en el periodo del 2004 al 2014, lo que implica un incremento del embarazo adolescente en el país para esos años (INEGI, 2014).

A pesar que se han ampliado los programas y servicios destinados a disminuir las problemáticas relacionadas con el inicio sexual adolescente, en la actualidad existe un efecto de mayor crecimiento del embarazo; algunas investigaciones han mencionado que éste es el resultado de una omisión de los adolescentes y jóvenes dentro de las políticas sociales, pues pocas son las acciones dirigidas a este grupo etario y los implementados no han tenido los resultados esperados (OMS, 2012; De Jesús y Menkes, 2017). Si bien la conducta sexual depende de múltiples factores como la información con que se cuente de ello, la cultura por medio de creencias, mitos y tabúes, la ideología religiosa y las desigualdades de género, los programas de prevención a las conductas de riesgo juegan un papel determinante, pues inciden en la dotación de capacidades para la toma de decisiones, ya sea a partir de educación sexual o de servicios de salud (Conapo, 2016).

El incremento del embarazo adolescente en México llamó la atención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y fue motivo para que emitiera una recomendación a México para reducir

el embarazo en menores de 19 años, por ser éste el país con las tasas más altas de fecundidad adolescente entre sus países miembros. Por ello, en enero del 2015 el gobierno mexicano lanza de manera emergente la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (Enapea), para reducir esta problemática conjuntando acciones de 13 dependencias del Gobierno Federal, de la sociedad civil, de organismos internacionales y de académicos en una sola estrategia nacional, con el objetivo de reducir en 50% la TEF de las mujeres de 15 a 19 años y eliminar el embarazo en niñas de 10 a 14 años para el año 2030, las acciones para disminuir esta problemática se concentran en educación inclusiva, integral y flexible, educación integral en sexualidad, oportunidades laborales, entorno habilitante, prevención y atención de la violencia sexual, y servicios de salud amigables (Conapo, 2016).

De esta forma, en la actualidad los servicios de salud sexual y reproductiva adolescente que otorga el Estado forman parte de una estrategia nacional para atender la problemática del embarazo adolescente. Al respecto México tiene una larga historia en ofrecer servicios de salud para el adolescente, puesto que desde 1978 el Estado mexicano implementó los Centros de Atención para Adolescentes, posteriormente, en 1981, dentro del programa conjunto del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) se creó el Departamento de Orientación y Educación Sexual, para 1985 el IMSS inició el programa de salud para el adolescente del cual derivaron los Módulos de Atención Adolescente en Jalisco.

Es hasta 1994 que surge el primer Programa Nacional de Adolescentes que incluyó el componente de salud sexual y reproductiva y del cual emergió el Programa de Prevención y Atención Integral del Embarazo Adolescente, por su parte, en 1995 nace en el IMSS el Modelo de Atención Integral a la Salud del Adolescente y los Centros de Atención Rural al Adolescente, pocos años después, en el 2000 nace el Programa de Acción para la Atención a la Salud de los Adolescentes, el cual retoma los lineamientos internacionales para la creación de los servicios amigables, los cuales son reestructurados en el 2003 bajo el esquema que propuso el Programa de Salud Sexual y Reproductiva, posteriormente, en el 2007, se crea el Programa de Acción Específica de Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes, mismo que

es replicado para el 2014 y el 2020, siendo éstos últimos los que centran sus acciones en los servicios de salud amigables en coordinación con las estrategias de intervención para reducir el embarazo adolescente de la Enapea (De Jesús, 2021).

Empero la trayectoria de cuatro décadas en la implementación de servicios de salud reproductiva para los adolescentes, pocas han sido las evaluaciones que permitan conocer el impacto que han tenido las políticas de salud reproductiva adolescente, pues éstas se han centrado en el resultado de indicadores específicos que son acordes a las metas de los programas de salud (ssa, 1999), el análisis de infraestructura y servicios prestados (ssa, 2000), el análisis al personal o proveedor del servicio (Sedesol, 2010), el análisis de líneas estratégicas y gobernanza (Estrada, 2013), el cumplimiento de estándares de calidad (UNFPA, 2014), la coherencia interna del programa (López, 2015), el monitoreo, la operación y el desempeño general de los paquetes de intervención (Allen, 2013; Freyermuth *et al.*, 2014 y 2015; ssa, 2016), la evaluación y análisis de procesos internos (Mexfam, 2017; Imjuve, 2018), así como la implementación de consejería de un programa de promoción a la salud, su demanda y disponibilidad (Mota *et al.*, 2008; Evalúa DF, 2016).

De esta forma, las evaluaciones que se han realizado a los programas de salud sexual y reproductiva adolescente en México se han centrado más en elementos medibles o cuantificables, olvidando con ello la investigación que toma como referencia al usuario y su subjetividad, sus creencias y percepciones de la sexualidad, la reproducción y los servicios de salud en sí mismos (Juárez y Gayet, 2005). Son escasos los estudios en México que han considerado las experiencias y percepciones de los adolescentes en los servicios de salud amigable (Stern y Reartes, 2001), las experiencias de satisfacción con la consulta, atención, confidencialidad, privacidad, información recibida y resolución de consulta (Amuchástegui y Parrini, 2009), así como la percepción en cuanto a la calidad, barreras en el acceso, la utilización y oferta de servicios (Pastrana *et al.*, 2020).

Muy poco se ha tomado en cuenta a los propios adolescentes para conocer su percepción en cuanto al acceso, trato y calidad de la atención que proporcionan los prestadores y prestadoras del servicio, se olvida que el éxito de los programas depende de evaluaciones que muestren los errores

que éstos presentan para adaptarlos y corregirlos. Considerando ello y que el Modelo de Atención Integral en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes (MAISSRA) propone criterios para involucrar a los adolescentes en el diseño, implementación y evaluación del programa (CNEGSR, 2015), en el año 2019 se diseñó un proyecto de investigación para conocer cómo los adolescentes percibían la prestación de los servicios amigables en Monterrey utilizando la técnica de usuario simulado; dos adolescentes —hombre y mujer— visitaron nueve clínicas de Monterrey que incluyen dicho servicio, las categorías que se evaluaron fueron el acceso, trato y atención, como resultado de ese primer acercamiento se encontró que existen diversas barreras que limitan la prestación del servicio, entre ellas: la interrupción del servicio por la hora del *lunch*, juntas o vacaciones, negar el servicio por no ser beneficiario del seguro popular o por no tener una cita agendada, el costo y lejanía del servicio, el trato un tanto violento del personal de salud diferenciado por sexo, la no privacidad y el constante cuestionamiento a la vida sexual, sobre todo a la mujer, así como la omisión de información integral en salud sexual y reproductiva.

Con base a estos resultados, se decidió rediseñar dicha investigación extendiéndola al AMM con el objeto de dar un panorama más amplio de dicha problemática en Nuevo León. Cabe mencionar que el tiempo en que inició la contingencia sanitaria por COVID-19 coincidió con la puesta en marcha del trabajo de campo de este proyecto, lo que lo hacía doblemente complejo, puesto que el sistema de salud estatal implementó una serie de restricciones para el acceso a las clínicas de salud, las cuales posteriormente complementaron el objeto de estudio para la investigación.

Este punto resulta de suma importancia, puesto que en reiteradas ocasiones organismos internacionales y gobierno federal han manifestado que la atención en salud sexual y reproductiva y la planificación familiar durante la emergencia sanitaria debe ser considerada como no diferible de consulta, esto es, que no debe ser interrumpida (Camacho *et al.*, 2020; ONUSIDA, 2020; Conapo, 2020a), puesto que ello traería como consecuencia la reducción en disponibilidad de métodos anticonceptivos, aumentando con ello la exposición al riesgo de embarazo y/o embarazos no deseados, vulnerando con ello los derechos sexuales y reproductivos del adolescente. Considerando todo eso se planteó como objetivo evaluar la calidad de la aten-

ción en los servicios de salud amigables para adolescentes en el AMM, Nuevo León, en tiempos de contingencia sanitaria por COVID-19.

Metodología

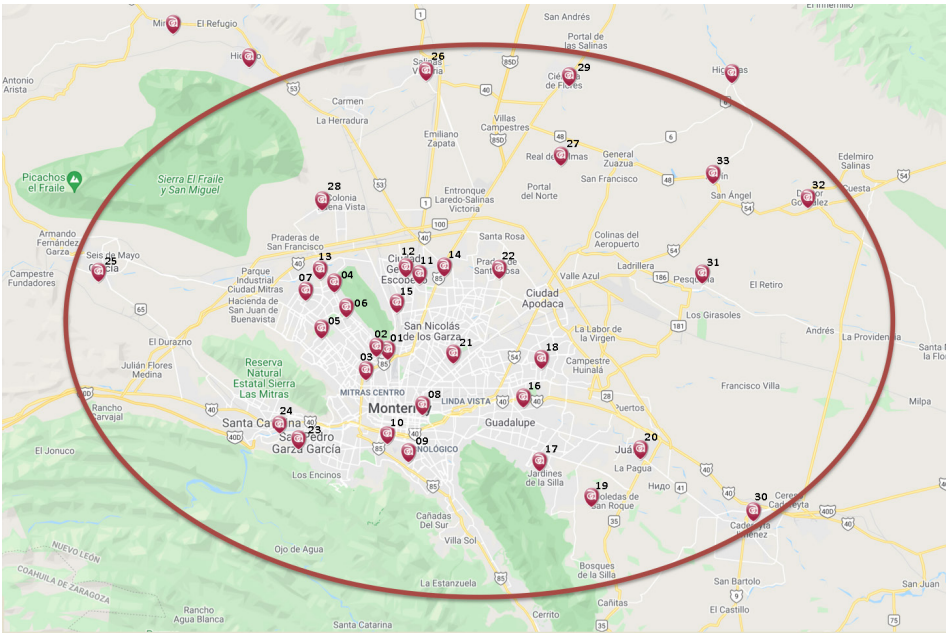
Éste es un estudio de corte cualitativo que explora de forma inductiva la percepción en el acceso, el trato y la atención en los servicios amigables. Para la recolección de la información se hizo uso de la técnica de usuario simulado (*simulated client method*), análoga de la observación participante, pero donde la presencia del observante no incide en el comportamiento de los otros, puesto que en esta técnica la persona que hace el rol de usuario, además de observar, participa en las interacciones que se dan entre las personas en un ambiente natural, tal como lo haría cualquier usuario, posteriormente la persona informa y analiza dichas observaciones y la interacción con los prestadores del servicio (Ulin *et al.*, 2006; Fathalla, 2008; Tumlinson, 2016).

Para ello se capacitó durante una semana a dos adolescentes (un hombre y una mujer), respecto al marco normativo vigente que rige los servicios amigables, en temas de derechos en salud sexual y reproductiva, así como en los principios que rigen el acceso, trato y atención según el modelo MAISS-RA, con lo cual se simularon diversos escenarios en consulta, centrados en la solicitud de información de sexualidad, anticoncepción, biología reproductiva, violencia sexual y salud integral.

Las unidades de observación fueron los centros de salud (cs) pertenecientes a la Secretaría de Salud de Nuevo León que forman parte del Directorio Nacional de Servicios Amigables (Conapo, 2020b), ubicados en el área metropolitana de Monterrey; por lo que fueron seleccionados 33 cs (véase la figura 13.1), abarcando 17 municipios. En total se realizaron 78 visitas, puesto que en algunos de los cs se les negó el acceso y se les sugirió regresar otro día. Posteriormente a las visitas se realizaron 10 grupos de reflexión y 15 entrevistas a profundidad con los usuarios simulados para recuperar sus experiencias en el servicio, en los cuales se llenó un instrumento con preguntas abiertas y un instrumento de evaluación tipo semáforo² que capta

² La codificación por colores es una estrategia de evaluación en salud que permite agrupar datos, regularmente se utiliza el verde, amarillo y rojo para asemejar un semáforo y es usa-

Figura 13.1. Servicios de salud amigables visitados en el área metropolitana de Monterrey



1. C.S.U. Topo chico (Monterrey)	12. C.S.U. Encinas (Escobedo)	23. C.S.U. Sauces (San Pedro)
2. C.C.S.M. Tierra y libertad (Monterrey)	13. C.S.U. Nueva esperanza (Escobedo)	24. C.S.U. La fama (Santa Catarina)
3. C.S.U. Nueva Morelos (Monterrey)	14. C.S.U. Rio pesquería (Escobedo)	25.C.S.U. Fraile (García)
4. C.S.U. C.R.O.C B (Monterrey)	15. C.S.U. Celestino Gasca (Escobedo)	26. CSU Salinas Victoria (Salinas Victoria)
5. C.S.U. Plutarco E. Calles (Monterrey)	16. C.S.U. Fomerrey 7 (Guadalupe)	27. C.S.U. Real de palmas (Zuazua)
6. C.S.U. El porvenir (Monterrey)	17. C.S.U. Tierra propia (Guadalupe)	28. C.S.U. Alianza Real (El Carmen)
7. C.S.U. Alianza A (Monterrey)	18. C.S.U. Cañada Blanca (Guadalupe)	29. C.S.U. Ciénega de flores (Ciénega de F.)
8. C.S.U. Terminal (Monterrey)	19. C.S.U. Monte kristal (Juárez)	30. C.S.U. Gerónimo Treviño (Cadereyta)
9. C.S.U. Arturo B de la G. (Monterrey)	20. C.S.U. Benito Juárez (Juárez)	31. C.S.U. CROC (Pesquería)
10. C.S.U. Pio X (Monterrey)	21. C.S.U. Carmen Romano (San Nicolás)	32. C.S.U. Doctor González (Dr. González)
11. C.S.U. Malvinas (Escobedo)	22. C.S.U. Prados de Santa Rosa (Apodaca)	33. C.S.U. Marín (Marín)

Fuente: Elaboración propia con base al Directorio Nacional de Servicios Amigables (Conapo, 2020b).

da para tomar decisiones en determinadas categorías que estén en riesgo (OMS, 2012). Para este trabajo el semáforo recupera una representación simbólica donde el verde significa apropiado o bueno, el amarillo es regular y el rojo es deficiente o malo; este tipo de

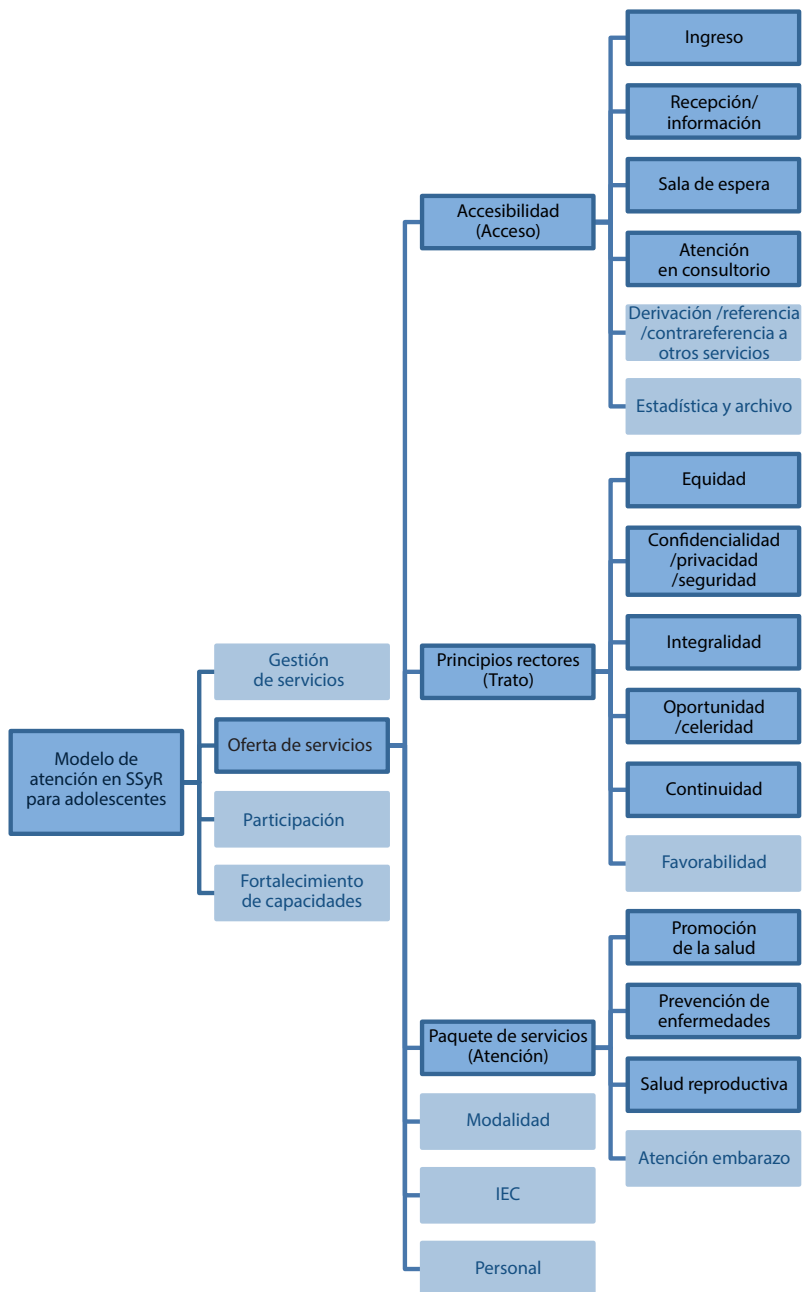
la percepción de la calidad resumida en tres niveles: bueno, regular y malo. Las primeras observaciones de campo iniciaron en marzo-abril de 2020 paralelo al inicio de la contingencia sanitaria encontrando severas restricciones al acceso del servicio, lo que obligó a postergar las incursiones hasta los meses de agosto a diciembre del mismo año. El análisis de la información se realizó con la técnica de teoría fundamentada (Strauss y Corbin, 2002), con la ayuda del *software* Atlas.ti v8.

la percepción de la calidad resumida en tres niveles: bueno, regular y malo. Las primeras observaciones de campo iniciaron en marzo-abril de 2020 paralelo al inicio de la contingencia sanitaria encontrando severas restricciones al acceso del servicio, lo que obligó a postergar las incursiones hasta los meses de agosto a diciembre del mismo año. El análisis de la información se realizó con la técnica de teoría fundamentada (Strauss y Corbin, 2002), con la ayuda del *software* Atlas.ti v8.

Para evaluar la calidad de los servicios amigables se partió de la estructura del modelo MAISSRA, el cual está integrado por cuatro componentes: gestión de servicios, oferta de servicios, participación y fortalecimiento de capacidades (CNEGSR, 2015). Como se muestra en la figura 13.2, este trabajo se centró en el componente oferta de servicios, el cual a su vez se integra por cinco acciones que deben ser consideradas en la atención a los adolescentes: la modalidad, principios rectores, paquete integral de servicios, información, educación y comunicación (IEC), y accesibilidad, de éstos sólo se evaluaron tres, ya que son las subcategorías que permiten la interacción entre los prestadores del servicio con el usuario, éstos son: la accesibilidad que marca la ruta a seguir en la solicitud del servicio (acceso), los principios rectores que orientan las prácticas para garantizar la cualidad de amigable (trato) y el paquete integral de servicios de promoción y prevención para una mejor salud (atención).

Cada una de estas categorías está desagregada en subcategorías, dando un total de 16, omitiendo las de carácter administrativo y de atención al embarazo por el objeto de estudio implícito en este trabajo, que es la prevención, por lo que se trabajó con 12 de ellas, las cuales son ingreso, recepción, sala de espera, atención en consultorio, equidad, confidencialidad, in-

evaluaciones ya ha sido usada en México para otros programas sociales (Evalúa DF, 2013; Coneval, 2014).

Figura 13.2. *Modelo de Atención Integral en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes*

Fuente: Elaboración propia con base en el Modelo MAISSRA (CNEGSR, 2015).

tegralidad, oportunidad, continuidad, promoción a la salud, prevención de enfermedades y salud reproductiva, subcategorías que sirvieron de insumo para que los usuarios simulados realizaran observación, interacción y registros de campo.

Resultados

Interrupción y negación del servicio

La contingencia sanitaria sin duda ha impactado de forma negativa al sistema de salud, evidenciando de forma generalizada su descomposición y resquebrajamiento, incidiendo de forma negativa en la prestación de servicios, lo cual sucede no sólo en México, sino en todo el continente, ya que en plena pandemia 49% de los países de América reportaron interrupciones en los servicios de salud, siendo los servicios de atención primaria los más afectados (incluyendo promoción y prevención) con más de 50% (Houghton *et al.*, 2020).

Esto es importante, pues uno de los hallazgos de esta investigación es que en 57% de los centros de salud visitados en Monterrey y su área metropolitana el servicio estaba interrumpido o fue negado. Los principales argumentos que el personal de salud daba para negar la consulta era que “tu caso no es urgente”, “en ese momento se estaban atendiendo cosas más importantes” o que “la consultoría no amerita urgencia”, por lo que se instaba a los adolescentes a regresar después de la contingencia. Esto resulta de sumo interés, pues en teoría por ser de primer nivel ninguno de los centros de salud visitados recibían casos de COVID-19, por lo que se percibió que la importancia a la atención en salud sexual y reproductiva estaba siendo relegada, concentrando la atención a sólo casos considerados por ellos “urgentes”.

No se niega que, como sucedió en otros países, se haya dado un despliegue de personal de salud para la respuesta a la contingencia sanitaria y que ello derivara en la insuficiencia de disponibilidad, disminución de la oferta y cancelación de servicios (Houghton *et al.*, 2020; Siches *et al.*, 2020; Tullo *et al.*, 2020). Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, esto que-

branta las resoluciones, los convenios internacionales, así como las recomendaciones emitidas por organismos internacionales y del gobierno federal para no interrumpir los servicios de salud sexual y reproductiva por ser considerados como no diferibles de consulta, puesto que ello traería consecuencias adversas, tales como el incremento de embarazos no deseados y mayor prevalencia de contagio en las ETS, entre otras más (Camacho, *et al.*, 2020; ONUSIDA, 2020; Conapo, 2020a). Es cierto que la saturación de los servicios de salud por la contingencia ha mermado el sistema en sí mismo, sin embargo, se tiene que reconocer el déficit existente para atender a las poblaciones más vulnerables en el primer nivel de atención a la salud.

En las clínicas donde el servicio estaba activo, pero que se negó el acceso, se encontraron dos argumentos muy ligados a una cuestión de registro administrativo; el primero de ellos fue que al momento de solicitar el servicio el personal de salud solicitaba al adolescente su CURP de memoria y, segundo, se les solicitaba una dirección que tenía que ser cercana al centro de salud, en caso contrario se les cobraba la consulta general. En ambos casos si no se sabía el CURP, la dirección o no se tenía el dinero se recomendaba al adolescente volver después, situación que tuvo un impacto negativo importante en la percepción de los usuarios simulados, pues en circunstancias naturales los adolescentes “no se saben su CURP” o para guardar confidencialidad en la solicitud del servicio acuden a otras clínicas “lejanas a su domicilio”.

Ambas situaciones fueron identificadas como barreras importantes que alejan a los adolescentes del servicio y entorpecen su amigabilidad y contradicen el MAISSRA que sienta de forma teórica las bases para derribar cualquier obstáculo o negativa de acceso, pues incluso si carecen de esta información se debe recibir el servicio. Desde la perspectiva de los usuarios simulados “es complejo tomar la decisión de asistir a un servicio de salud y cuando se toma la decisión se encuentran estos obstáculos”, lo cual pone en evidencia que en la realidad el acceso a los servicios amigables no está garantizado por más que los principios rectores del MAISSRA aseguren un acceso libre y gratuito a los servicios, sustentado en la equidad, integralidad, oportunidad y celeridad del servicio.

Percepción del acceso, trato y atención

En 43% de las clínicas donde sí se pudo acceder a la consulta se recabó información del proceso que implica la atención en consultorio. Dicho proceso involucra tres etapas: acceso, trato y atención tal como lo marca el MAISSRA y que ya se ha explicado en la metodología. La primera etapa, denominada acceso, implica la ruta, el recorrido o el trayecto a seguir para la obtención del servicio, si se cumplen las normas establecidas para ello, se consigue la eficacia y oportunidad en que éstos se ofrecen (CNEGSR, 2015).

El acceso se compone de cuatro subcategorías que son: el ingreso, la recepción/información, la sala de espera y la atención en consultorio. Se encontró que en la mayoría de las clínicas el *ingreso* fue rápido, pero poco amigable y sin empatía para orientar sobre el servicio, no encontrando información visual sobre los servicios ni horarios de consulta en la mayoría de las clínicas. En cuanto a la *recepción/información*, la primera persona que los recibió regularmente fue la enfermera, quien usó un lenguaje “rudo” y “cuestionó” el motivo de consulta; un dato importante identificado en esta etapa es que siempre se omitió la toma de datos antropométricos y la apertura de expediente. Respecto a la *sala de espera* la mayoría cumple con amplitud, pero no con comodidad ni información visible o impresa de los servicios; los tiempos de espera en general fueron cortos (entre 5 y 10 minutos) debido a que no había pacientes.

Por último, en cuanto a la *atención en consultorio*, en su mayoría ésta fue poco cordial y amistosa por parte del médico y de las enfermeras que cuestionaron el motivo de consulta y la vida sexual del usuario; se encontró un mejor trato y empatía con médicos jóvenes; el promedio de atención del total de consultas para ambos usuarios fue de 10 minutos. Al respecto es importante mencionar que contrario a lo que comúnmente sucede, los tiempos de espera fueron cortos, debido a la misma contingencia sanitaria, pues se presenta una baja asistencia a consulta “por el mismo miedo de contagio al COVID-19”; no así en el tiempo de consulta que en sí mismo se ha reducido con el tiempo (Chandra *et al.*, 2016).

Respecto a los principios rectores que guían las prácticas del personal de salud para tener la cualidad de amigables y que a su vez constituyen el trato tenemos la equidad, confidencialidad/privacidad/seguridad, integra-

lidad, oportunidad/celeridad y continuidad. En cuanto a la subcategoría *equidad* se encontró un trato diferenciado por sexo, pues en la mayor parte de las clínicas solamente a la adolescente se le cuestionó su vida sexual, mientras que al varón sólo se le alentaba al cuidado; esto resulta interesante, pues muestra cómo los prestadores de servicios siguen reproduciendo esquemas de control del cuerpo femenino, lo cual no sucede en el trato que se da con los varones.

En cuanto a la *confidencialidad/privacidad/seguridad* se pudo constatar que los servicios visitados carecen de estas características, pues la consulta siempre era interrumpida, ya sea por los enfermeros, por otros médicos o en su caso por la presencia de personas ajenas a la clínica; este dato resultó de los más importantes mencionados por los usuarios simulados, ya que el espacio del consultorio, en lugar de representar seguridad, “donde se habla abiertamente de temas que no se pueden tratar en otros espacios”, representa un espacio donde hay una “invasión a la intimidad”.

Respecto al criterio de *integralidad* donde en teoría la salud sexual y reproductiva lo es todo, en la realidad los servicios no cumplieron con esta característica, puesto que se concentraron únicamente en consejería anticonceptiva. Por último, en cuanto a la *oportunidad/celeridad/continuidad*, el criterio se cumplió por los tiempos cortos en la espera como en la atención, pero como ya se dijo anteriormente ello responde a otra lógica, empero la barrera más importante hallada fue que al no estar presentes los responsables de los servicios amigables, los usuarios eran referidos a consulta general o promoción de la salud, donde recibían el servicio de consulta, pero no bajo el esquema de atención que supone el servicio de salud amigable, centrándose en consejería anticonceptiva y con un mal trato.

En la última categoría que es la atención en consultorio, que implica recibir un paquete integral de servicios de promoción y prevención para la salud, prevención y control de enfermedades y salud reproductiva, se encontró que en la subcategoría *promoción de la salud* los médicos no indagaron más allá de la consultoría anticonceptiva, dejando de lado los aspectos integrales de la salud sexual y reproductiva. Respecto a la *prevención y control de enfermedades* pocos fueron los centros de salud donde el médico les habló de ETS y cuando ello sucedía se enfocaban en el VIH-SIDA, omi-

tiendo al resto de las ETS; aunado a ello, se observó que la información que se recibía al respecto se daba bajo prejuicios y cuestionamientos de la actividad sexual; esto es muy importante, pues reafirma lo que ya anteriormente se mencionó respecto a los estigmas y tabús que aún prevalecen en el personal de salud para tratar temas de sexualidad.

Finalmente, respecto a la *salud reproductiva*, como ya se dijo, la información que recibieron los usuarios simulados se centró en consejería anticonceptiva, en cuanto al uso del condón específicamente, sólo en dos servicios se dio consejería sobre prevención del embarazo y ciclo reproductivo; como punto final se destaca que cuando los adolescentes se solicitaban anticonceptivos la mayor parte de los servicios les otorgó condones como insumo para el cuidado (algunos de ellos caducados), mientras que la pastilla de emergencia les fue negada de forma absoluta, inclusive para la usuaria de sexo femenino.

Sin duda estos hallazgos muestran que existe una brecha entre lo que marca el MAISSRA respecto a integralidad de los servicios de salud amigable y lo que hay en la realidad; por lo que hay que apostar a que estos resultados sirvan para adecuar la atención en un sistema integral que vaya más allá de la mera consejería anticonceptiva, pues ello permitirá dotar a los adolescentes de capacidades que podrán adaptar a su vida sexual y reproductiva (UNFPA, 2014).

Evaluación tipo semáforo para la percepción del acceso, trato y atención

El MAISSRA define que el servicio es *amigable* si reúne las características de calidad que permitan hacer “contrapeso a la incomodidad y hostilidad, reales o percibidas, provenientes del entorno clínico y del personal de salud” (CNEGSR, 2015, p. 25), parafraseando esto, no se trata de que en el servicio amigable los profesionales de salud sean amigos de los usuarios, sino que se trata de un principio internalizado que se expresa en una actitud de servicio, donde la capacitación constante, la orientación y la supervisión del personal de salud para cumplir con esquemas asequibles son obligatorias para cumplir con el criterio de amigable.

Considerando lo anterior y con el objeto de sintetizar la percepción de los usuarios en cuanto a la calidez del servicio recibido en las 33 clínicas visitadas, se utilizó un semáforo con tres colores, donde el verde representa un servicio apropiado, el amarillo un servicio regular y el rojo un servicio deficiente. La representación simbólica que se tiene de dichos colores permitió hacer una evaluación cualitativa de la experiencia que se tuvo en cada una de las subcategorías que el modelo MAISSRA marca para que el servicio sea *amigable*.

Para conocer qué subcategorías dentro del modelo son mejor valoradas se realizó un análisis horizontal, el cual se muestra en la tabla 1, siendo las subcategorías mejor evaluadas la recepción/información, el ingreso y la celeridad/oportunidad. Como ya se dijo anteriormente, hay que tener cuidado para interpretar esta información, pues a pesar de que la rapidez en la accesibilidad es un indicador de buena calidad, habría que interpretar el contexto en que éste se dio para este estudio, puesto que los relatos de los adolescentes hacen mención a tiempos cortos de acceso debido a que no hay una alta demanda del servicio, aunado a la falta de empatía del personal de salud para otorgar consulta, dando la percepción de rapidez, pues cómo ya se dijo, el tiempo promedio para el acceso y la estancia dentro de las clínicas era de 10 minutos.

Esto, contrario a resultar un buen indicador, es negativo, pues a menor tiempo de consulta, es menor la cantidad y la calidad de información que se recibe. Contrario a esta valoración, las subcategorías peor evaluadas fueron la integralidad, el ingreso, la continuidad, así como todas las subcategorías que integran la atención, éstas son la prevención de ETS, la promoción de la salud, así como la información en salud reproductiva. Esto se debe a que, como ya se dijo, la atención en consulta no es integral y se centra en temáticas de anticoncepción, sin investigar o tratar otros temas. De la misma forma sobresale la parte administrativa al cobrar la consulta en el ingreso, así como la continuidad del servicio, donde se omite un seguimiento del paciente.

Sin duda la evaluación deficiente de las anteriores subcategorías, pone en evidencia que en cuanto se refiere al acceso, trato y atención hay un enorme reto para seguir trabajando para mejorar los servicios, puesto que, a diferencia de otro tipo de población, los adolescentes muestran conductas

Tabla 13.1. *Evaluación tipo semáforo del acceso, trato y atención desagregado por subcategoría de análisis y clínica visitada*

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Acceso (accesibilidad)	Ingreso	Involucra un contacto inicial con el personal de la institución (vigilancia o portería), que debe tener una actitud amable y facilitar la entrada a los servicios de las y los adolescentes, quienes pueden acudir solos o en compañía de otra persona. Es importante tomar en cuenta que para recibir atención no se requiere la presencia de una persona adulta. También es importante que haya una señalización clara que les permita orientarse.																
	Recepción/ Información	Constituye el espacio y momento en que tiene lugar el primer contacto con el equipo de salud. Puede ser una enfermera, enfermero o auxiliar de enfermería, responsable de establecer una comunicación amable, receptiva y responsiva a las demandas de las y los adolescentes, quienes deben ser admitidos sin importar su edad, sexo, apariencia, procedencia o estado civil. La interacción requiere que existan condiciones de privacidad para que quien solicita el servicio pueda exponer su demanda o necesidad, y que el personal haya recibido capacitación en tal sentido. Cualquier infidencia puede ocasionar que la o el adolescente desista de quedarse.																
	Sala de espera	En lo posible ha de ser un espacio separado, con características y condiciones acogedoras para adolescentes. Un uso óptimo de este espacio consiste en realizar talleres con contenidos de derechos, promoción de la salud u otros, a fin de fortalecer la demanda de los servicios específicos de salud sexual y reproductiva. Si el espacio no está separado, es muy deseable que los tiempos de espera sean cortos. En cualquier caso, es recomendable que las y los adolescentes encuentren materiales educativos sobre temas de salud sexual y reproductiva que les informen y entrenengan durante la espera.																
	Atención en consultorio	Ocasión en que ocurre la interacción en la que una médica o médico establece contacto directo con la o el adolescente; se realiza una valoración y se da respuesta a sus necesidades (asesorías, tratamientos, solicitudes y recomendaciones). La o el adolescente recibe atención a sus demandas vinculadas tanto a la salud en general como a la salud sexual y reproductiva en particular. En la medida de lo posible, el personal de salud debe reservar desde el inicio más tiempo para ellas y ellos, pues lo necesitan para expresar sus preocupaciones, obtener explicaciones y resolver dudas. Conviene recordar que, en nuestro país, las y los adolescentes pueden pasar a consulta sin necesidad de ser acompañadas o acompañados por la madre o padre o, de ser el caso, quien ejerza la tutoría. Las condiciones del espacio deben asegurar la privacidad. Según cada situación se programan las citas de seguimiento y se establece la forma en que se puede tomar contacto con cada adolescente sin comprometer la confidencialidad																
Trato (principios rectores)	Equidad	Los servicios amigables reconocen que existen grandes desigualdades en las condiciones y la calidad de vida de las personas y consideran, por lo tanto, que la atención de este grupo debe ser equitativa y priorizar la provisión de servicios de las y los adolescentes de menores recursos, menores posibilidades, grupos minoritarios, atendiendo a sus necesidades específicas de salud según subgrupo de edad y género.																
	Confidencialidad/ privacidad/ seguridad	El principio de confidencialidad encuentra su fundamento en el deber de guardar el secreto profesional. Implica que cada profesional de la salud que obtenga información acerca de la salud o la vida privada o la intimidad de una o un adolescente, de manera directa o indirecta, explícita o implícita, tiene el deber de disponer de todos los medios para que dicha información esté resguardada, y la prohibición de usarla en provecho propio o divulgarla. Los servicios para adolescentes deben respetar la privacidad de sus consultas. Lo anterior incluye, por lo menos, a) adecuación de espacios en las instituciones; b) creación de condiciones para garantizar la privacidad de la información solicitada por adolescentes y aquella que se consigne en la historia clínica; c) capacitación e información a todo el personal de las instituciones para que conozca sus obligaciones con respecto a la privacidad de la información.																
	Integralidad	Los servicios para adolescentes tienen que prestarse de manera integral, incluyendo educación, información, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y todos los demás servicios y actividades que demande la conservación de la vida y el nivel más alto de salud posible de las y los adolescentes																
	Oportunidad/ Celeridad	Los servicios deben prestarse en el momento en que la o el adolescente solicita la consulta. Todas las personas que participan en dichos servicios deben evitar situaciones que dejen en suspenso e incertidumbre a quienes piden asesoramiento. El personal de salud, en lo posible, no debe limitarse al motivo verbalizado en la consulta, sino que es conveniente indagar otras problemáticas que pueden permanecer ocultas detrás de lo que se expresa. Es el caso, por ejemplo, del abuso sexual. Mediante esta indagación, se propone brindar a cada adolescente la asesoría y respuesta que requiere, así como atender todos sus requerimientos que excedan el motivo de consulta inicial y que sea posible satisfacer. A quienes acuden a los servicios para adolescentes se les debe garantizar una atención lo más ágil posible. En los casos en que las barreras institucionales impongan un tiempo de espera, se tendrán que crear mecanismos de interacción que permitan canalizar colectivamente inquietudes y difundir las prestaciones del servicio.																
	Continuidad	El servicio de salud debe prestarse de manera permanente. En aplicación de este principio, la prestación de los servicios para adolescentes deberá ofrecerse de manera regular y continua.																
Atención (paquete de servicios)	Promoción de la salud	Educación para el autocuidado de la salud: Salud sexual y reproductiva Salud mental - desarrollo emocional y proyecto de vida Prevención de violencia (física, psicológica, sexual y abandono) Cáncer																
	Prevención de ETS	Información sobre prevención de VIH/SIDA y otras ITS. En su caso aplicación de la vacuna contra el virus del papiloma humano (VPH).																
	Salud reproductiva	Orientación - consejería en: Sexualidad y anticoncepción Prevención del embarazo no planeado Prevención del VIH/SIDA e ITS Uso correcto y consistente del condón masculino																

BUENO	1. C.S.U. Topo chico (Monterrey)	5. C.S.U. Plutarco E. Calles (Monterrey)	9. C.S.U. Arturo B de la G. (Monterrey)	13. C.S.U. Nueva esperanza (Escobedo)
REGULAR	2. C.S.U. Tierra y libertad (Monterrey)	6. C.S.U. El porvenir (Monterrey)	10. C.S.U. Pio X (Monterrey)	14. C.S.U. Rio pesquería (Escobedo)
MALO	3. C.S.U. Nueva Morelos (Monterrey)	7. C.S.U. Alianza A (Monterrey)	11. C.S.U. Malvinas (Escobedo)	15. C.S.U. Celestino Gasca (Escobedo)
NEGADO	4. C.S.U. C.R.O.C B (Monterrey)	8. C.S.U. Terminal (Monterrey)	12. C.S.U. Encinas (Escobedo)	16. C.S.U. Fomerrey 7 (Guadalupe)

Fuente: Elaboración propia con base al Directorio Nacional de Servicios Amigables (Conapo, 2020b).

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	DESCRIPCIÓN	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33
Acceso (accesibilidad)	Ingreso	Involucra un contacto inicial con el personal de la institución (vigilancia o portería), que debe tener una actitud amable y facilitar la entrada a los servicios de las y los adolescentes, quienes pueden acudir solos o en compañía de otra persona. Es importante tomar en cuenta que para recibir atención no se requiere la presencia de una persona adulta. También es importante que haya una señalización clara que les permita orientarse.																	
	Recepción/ Información	Constituye el espacio y momento en que tiene lugar el primer contacto con el equipo de salud. Puede ser una enfermera, enfermero o auxiliar de enfermería, responsable de establecer una comunicación amable, receptiva y responsiva a las demandas de las y los adolescentes, quienes deben ser admitidos sin importar su edad, sexo, apariencia, procedencia o estado civil. La interacción requiere que existan condiciones de privacidad para que quien solicita el servicio pueda exponer su demanda o necesidad, y que el personal haya recibido capacitación en tal sentido. Cualquier infidencia puede ocasionar que la o el adolescente desista de quedarse.																	
	Sala de espera	En lo posible ha de ser un espacio separado, con características y condiciones acogedoras para adolescentes. Un uso óptimo de este espacio consiste en realizar talleres con contenidos de derechos, promoción de la salud u otros, a fin de fortalecer la demanda de los servicios específicos de salud sexual y reproductiva. Si el espacio no está separado, es muy deseable que los tiempos de espera sean cortos. En cualquier caso, es recomendable que las y los adolescentes encuentren materiales educativos sobre temas de salud sexual y reproductiva que les informen y entregan durante la espera.																	
	Atención consultorio	Ocasión en que ocurre la interacción en la que una médica o médico establece contacto directo con la o el adolescente; se realiza una valoración y se da respuesta a sus necesidades (asesorías, tratamientos, solicitudes y recomendaciones). La o el adolescente recibe atención a sus demandas vinculadas tanto a la salud en general como a la salud sexual y reproductiva en particular. En la medida de lo posible, el personal de salud debe reservar desde el inicio más tiempo para ellas y ellos, pues lo necesitan para expresar sus preocupaciones, obtener explicaciones y resolver dudas. Conviene recordar que, en nuestro país, las y los adolescentes pueden pasar a consulta sin necesidad de ser acompañadas o acompañados por la madre o padre o, de ser el caso, quien ejerza la tutoría. Las condiciones del espacio deben asegurar la privacidad. Según cada situación se programan las citas de seguimiento y se establece la forma en que se puede tomar contacto con cada adolescente sin comprometer la confidencialidad																	
Trato (principios rectores)	Equidad	Los servicios amigables reconocen que existen grandes desigualdades en las condiciones y la calidad de vida de las personas y consideran, por lo tanto, que la atención de este grupo debe ser equitativa y priorizar la provisión de servicios de las y los adolescentes de menores recursos, menores posibilidades, grupos minoritarios, atendiendo a sus necesidades específicas de salud según subgrupo de edad y género.																	
	Confidencialidad/ privacidad/ seguridad	El principio de confidencialidad encuentra su fundamento en el deber de guardar el secreto profesional. Implica que cada profesional de la salud que obtenga información acerca de la salud o la vida privada o la intimidad de una o un adolescente, de manera directa o indirecta, explícita o implícita, tiene el deber de disponer de todos los medios para que dicha información esté resguardada, y la prohibición de usarla en provecho propio o divulgarla. Los servicios para adolescentes deben respetar la privacidad de sus consultas. Lo anterior incluye, por lo menos, a) adecuación de espacios en las instituciones; b) creación de condiciones para garantizar la privacidad de la información solicitada por adolescentes y aquella que se consigne en la historia clínica; c) capacitación e información a todo el personal de las instituciones para que conozca sus obligaciones con respecto a la privacidad de la información.																	
	Integralidad	Los servicios para adolescentes tienen que prestarse de manera integral, incluyendo educación, información, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y todos los demás servicios y actividades que demande la conservación de la vida y el nivel más alto de salud posible de las y los adolescentes																	
	Oportunidad/ Celeridad	Los servicios deben prestarse en el momento en que la o el adolescente solicita la consulta. Todas las personas que participan en dichos servicios deben evitar situaciones que dejen en suspenso e incertidumbre a quienes piden asesoramiento. El personal de salud, en lo posible, no debe limitarse al motivo verbalizado en la consulta, sino que es conveniente indagar otras problemáticas que pueden permanecer ocultas detrás de lo que se expresa. Es el caso, por ejemplo, del abuso sexual. Mediante esta indagación, se propone brindar a cada adolescente la asesoría y respuesta que requiere, así como atender todos sus requerimientos que excedan el motivo de consulta inicial y que sea posible satisfacer. A quienes acuden a los servicios para adolescentes se les debe garantizar una atención lo más ágil posible. En los casos en que las barreras institucionales impongan un tiempo de espera, se tendrán que crear mecanismos de interacción que permitan canalizar colectivamente inquietudes y difundir las prestaciones del servicio.																	
	Continuidad	El servicio de salud debe prestarse de manera permanente. En aplicación de este principio, la prestación de los servicios para adolescentes deberá ofrecerse de manera regular y continua.																	
Atención (paquete de servicios)	Promoción de la salud	Educación para el autocuidado de la salud: Salud sexual y reproductiva Salud mental - desarrollo emocional y proyecto de vida Prevención de violencia (física, psicológica, sexual y abandono) Cáncer																	
	Prevención de ITS	Información sobre prevención de VIH/SIDA y otras ITS. En su caso aplicación de la vacuna contra el virus del papiloma humano (VPH).																	
	Salud reproductiva	Orientación - consejería en: Sexualidad y anticoncepción Prevención del embarazo no planeado Prevención del VIH/SIDA e ITS Uso correcto y consistente del condón masculino																	

	BUENO	17. C.S.U. Tierra propia (Guadalupe)	22. C.S.U. Prados de Santa Rosa (Apodaca)	27. C.S.U. Real de palmas (Zuazua)	32. C.S.U. Doctor González (Dr. González)
	REGULAR	18. C.S.U. Cañada Blanca (Guadalupe)	23. C.S.U. Sauces (San Pedro)	28. C.S.U. Alianza Real (El Carmen)	33. C.S.U. Marín (Marín)
	MALO	19. C.S.U. Monte kristal (Juárez)	24. C.S.U. La fama (Santa Catarina)	29. C.S.U. Ciénega de flores (Ciénega de F)	
	NEGADO	20. C.S.U. Benito Juárez (Juárez)	25. C.S.U. Fraile (García)	30. C.S.U. Gerónimo Treviño (Cadereyta)	
		21. C.S.U. Carmen Romano (San Nicolás)	26. CSU Salinas Victoria (Salinas Victoria)	31. C.S.U. CROC Pesquería	

Fuente: Elaboración propia con base al Directorio Nacional de Servicios Amigables (Conapo, 2020b).

más aprensivas, por lo que cualquier barrera que ellos identifiquen en los servicios representa un obstáculo que difícilmente puede ser derribado, por lo que es muy difícil que regresen a solicitar el servicio (Geary *et al.*, 2014; Carai *et al.*, 2015).

Por su parte, las subcategorías evaluadas como regular destacan la atención en consultorio, la sala de espera y la equidad, esto resulta interesante, pues dichas subcategorías están relacionadas con la persona que dio la atención en consultorio, ya sea el médico(a), enfermero(a) o promotor(a). Triangulando la información, ello puede relacionarse con que los adolescentes valoraron medianamente tanto el trato como la atención recibidas por dicho personal, a que una parte del personal que atendió a los usuarios simulados en consulta era personal joven, lo cual permitió generar medianamente una interacción amena, empatía y comunicación amigable.

Por último, haciendo un análisis vertical para conocer la evaluación de la calidad en determinado centro de salud, a simple vista destacan las unidades de salud que negaron o interrumpieron su servicio por los motivos anteriormente explicados, a pesar de que no pudieron ser evaluados en su calidad, la interrupción del servicio habla en sí mismo de la vulneración de los derechos a la salud. No se niega que los servicios de salud en general fueron afectados por la pandemia, pero bajo el criterio de que los servicios de salud sexual y reproductiva son considerados como servicios no diferibles, éstos no debieron interrumpir o negar el servicio, pues ello se contrapone con la normativa y tratados internacionales que México ha ratificado al respecto.

En cuanto a las unidades de salud que fueron evaluadas como no aceptables o con una mala calidad del servicio destacan las unidades de CROC B, Topo Chico, Fomerrey 7, los Sauces, Celestino Gasca y Benito Juárez con más evaluaciones de subcategorías en rojo. En cambio, los centros de salud mejor evaluados en sus subcategorías resultaron Gerónimo Treviño, Marín, Real de Palmas y Doctor González. Estos hallazgos resultan de sumo interés, pues ponen en evidencia que las unidades de salud peor evaluadas en su calidad de atención están ubicadas en zonas de alta concentración urbana y con alta marginación social, lo cual es una llamada de atención para las autoridades sanitarias, ya que se ha mostrado en investigaciones previas que el embarazo adolescente se concentra en población que vive en condiciones

adversas, permeadas por la pobreza y marginación donde el único proyecto de vida que se construye es el embarazo, la unión y la maternidad/paternidad (De Jesús, 2011), si a esta población se le escinde de la prevención y atención en salud sexual y reproductiva se está hablando del crecimiento evidente de esta problemática en esas zonas.

Barreras detectadas en el acceso, trato y atención del servicio amigable

El proceso que conlleva consultar en los servicios amigables tiene implícita una serie de barreras que fueron identificadas y que resultan un obstáculo al que los adolescentes se enfrentan en el acceso, un buen trato y la atención integral, éstas fueron:

- El personal de primer contacto (guardia, la persona del módulo de información o la persona de caja) solicitan el CURP, si no se tiene el dato se niega el servicio.
- Existe una negativa de otorgar el servicio si no se es de la zona de residencia y si no se tiene una cita agendada.
- En algunos centros de salud se cobró una cuota de recuperación, el cual iba de los \$35 a los \$270 (1.6-12.5 dólares);³ en los casos en los que no se cubría la cuota se les canalizaba a promoción de la salud o a medicina familiar, lo cual limita el acceso a dichos servicios.
- Cuando se ingresaba a la clínica se constató que éstas no cuentan con información visual del servicio, del consultorio ni de los horarios.
- Se encontró que los horarios de atención marcados de 8 a.m. a 3 p.m. no se cumplen de forma regular, puesto que dentro de ese horario el personal de salud sale de la clínica o se toman una hora de comida, por lo que se cancelan las consultas o los dejan esperando mucho tiempo en sala de espera. Cuando el personal de servicios amigables no estaba o estaba en hora de comida se les pedía que regresaran

³ De acuerdo al tipo de cambio de \$21.5 por dólar estadounidense.

otro día, lo cual es una limitante significativa, puesto que los adolescentes no siempre regresan cuando se les niega el servicio.

- Una de las barreras que más llamó la atención de los usuarios simulados fue que, a pesar de que las clínicas que se visitaron contaban con el servicio, hay personal de salud dentro de las mismas que no conoce la existencia de los servicios amigables.
- Los usuarios constataron que el lenguaje usado por el personal médico no siempre era comprensible para adolescentes, sobre todo en personal más viejo, pues en ocasiones resultaba complicado para ellos comprender la información que éstos les daban.
- Un hallazgo importante es que el trato resultó diferenciado por sexo, ya que al varón se le trató mejor en las clínicas, incluso con información detallada de algunos anticonceptivos, mientras que a la mujer adolescente en la mayoría de las consultas fue cuestionada debido a su actividad sexual.
- Respecto a la confidencialidad, se encontró que no hay privacidad en la consulta, ya sea por la constante interrupción del personal médico o por compartir los espacios con otros médicos.
- El servicio se centró en la consejería de anticonceptivos, omitiendo temas como prevención de embarazo, ciclo reproductivo y ETS. No se indagaron temas relativos a los determinantes de la salud o en los estilos de vida saludable.
- La falta de empatía del personal médico no permite que fluya la información a profundidad de diversos temas, si la relación que se logra establecer entre el usuario y el médico o personal de salud es buena, la información fluirá en diversos temas de forma fácil.
- Los insumos que se entregaron se centran en el preservativo masculino, negando la obtención de pastillas de emergencia incluso en el caso de la usuaria femenina.
- Por último, se le deja al adolescente la responsabilidad de leer información impresa (folletos), eximiendo su responsabilidad de informar y resolver dudas.

Conclusiones

No existe duda de que la pandemia vino a mermar los servicios de salud, específicamente los servicios de salud sexual y reproductiva para los adolescentes que el gobierno otorga a través de la Secretaría de Salud y para los cuales Nuevo León no es la excepción. Los resultados de esta investigación son evidencia que los servicios de salud amigables se han interrumpido en la mayor parte del área metropolitana de Monterrey.

Es cierto el imaginario que dice que “los adolescentes no van a los servicios de salud por miedo a contagiarse de COVID-19”, que las medidas de distanciamiento social impuestas por la pandemia han reducido la asistencia a dichos servicios y que según las observaciones se dio un despliegue importante del personal de salud para la respuesta al COVID-19; independientemente de ello, los servicios de salud sexual y reproductiva por ser considerados básicos y no diferibles de consulta no deben interrumpir o negar el servicio, de lo contrario ello puede tener repercusiones negativas en el comportamiento sexual y reproductivo adolescente, ya organismos internacionales han hecho llamados a no diferir la consulta por la pandemia (Camacho, *et al.*, 2020; ONUSIDA, 2020), pues ello podría verse reflejado en el aumento de la tasa de fecundidad adolescente.

En México se estima que debido al confinamiento el embarazo no deseado podría incrementarse 20%, lo que implica 145 000 embarazos no deseados adicionales a los 373 000 que hay cada año; en los adolescentes se estima un aproximado de 22 000 embarazos no deseados (Conapo, 2020a).

En tiempos de “normalidad” o de pandemia los servicios amigables que forman parte del eje de acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva de la Enapea, deberían garantizar el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos adolescentes, sin embargo, este estudio pone en evidencia dos hallazgos importantes: que 57% de los servicios amigables del AMM fueron interrumpidos o negados, y que en los servicios donde sí se recibió la atención existe una enorme brecha entre lo que marca el modelo de atención integral para la salud sexual y reproductiva para adolescentes y lo que existe en la realidad.

Además de ello, se encontró que a pesar de que el sistema de salud en México ha trabajado por más de 25 años en mejorar los servicios, siguen existiendo múltiples barreras que obstaculizan el fácil acceso, el buen trato y la calidad de la atención de dichos servicios, los cuales son el resultado de múltiples factores, entre los que destacan la falta de empatía y tacto para trabajar con adolescentes, así como la falta de capacidades para otorgar un servicio verdaderamente amigable por parte del personal de salud, debido sobre todo a los tabúes alrededor de la sexualidad, lo cual coincide con otros contextos (Sawyer *et al.*, 2010; Lim *et al.*, 2012; Kennedy *et al.*, 2013; Carai *et al.*, 2015; Hoopes *et al.*, 2017).

En México, y específicamente en Monterrey, Nuevo León, existe un grave problema de atención a la salud sexual y reproductiva adolescente, pues contrario a la hipótesis de correlación entre desarrollo y salud, es decir, que por ser un estado punta en desarrollo económico debería mostrar indicadores favorables en fecundidad adolescente o en contagio y transmisión de enfermedades sexuales, en la realidad sucede lo contrario, pues Nuevo León se encuentra entre los primeros 10 estados de México con una alta prevalencia de nuevos contagios de ETS, sobre todo del virus de papiloma humano, y con una tasa de fecundidad adolescente que se compara con estados de alta marginación en el país (De Jesús y Menkes, 2017).

Se sabe que los servicios de salud son un elemento determinante para reducir esta problemática, sin embargo, en Nuevo León solamente dos de 10 estudiantes de educación media y media superior saben de la existencia de servicios para la atención de la salud sexual y reproductiva adolescente, a ello se suma que la mayoría de éstos tiene una mala percepción de la calidad de atención, debido al mal trato recibido en ellos (De Jesús *et al.*, 2016).

En teoría los servicios amigables están diseñados para palear esta problemática, sin embargo, la realidad dista mucho del *deber ser*, puesto que siguen existiendo múltiples barreras que obstaculizan el acceso, el trato y la atención en dichos servicios. La mayor parte de las barreras encontradas tienen mucho que ver con la actitud del personal de salud, pues a pesar de que éstos están capacitados en cuanto al modelo de atención, se necesita que sean más sensibles y receptivos para interactuar con adolescentes, puesto que la personalidad de éstos es inestable y cualquier tipo de barrera que

ellos encuentren, es motivo para desistir de su uso (Sawyer *et al.*, 2010; Hoopes *et al.*, 2017).

Aunado a ello, se necesita derribar las barreras institucionales y de infraestructura para posibilitar el pleno acceso a los servicios amigables y el respeto integro a sus derechos sexuales y reproductivos (Singh *et al.*, 2014). Sin duda estudios como este podrían ser complementados con otro tipo de investigación cualitativa que trabaje con la percepción de los prestadores de servicio (Kennedy *et al.*, 2013; Geary *et al.*, 2014), que identifiquen las buenas prácticas (Huaynoca *et al.*, 2015; Hopes *et al.*, 2017), los costos y la rentabilidad en los servicios amigables (Kempers *et al.*, 2014) o el análisis por regiones (James *et al.*, 2018). En todo caso, el reto para cualquier gobierno es retomar la investigación que genere evidencia para mejorar el desarrollo, la implementación y la evaluación de los servicios amigables, tal como ya se da en otros contextos (Sawyer *et al.*, 2010; Chandra *et al.*, 2016; Mazur *et al.*, 2018).

Bibliografía

- Allen, Betania (2013). Atención a la salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes. En: Valdivia, Rodrigo., *et al.*, (editores.). *Monitoreo de la atención a las mujeres en servicios del sector salud 2012*. México: Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)/ Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), pp. 133-152.
- Amuchástegui, Ana., y Rodrigo Parrini, (2009). *Para construir servicios amigables de salud sexual y reproductiva para adolescentes. Experiencias y percepciones de las/os adolescentes en los servicios de salud para adolescentes de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz*. México: Católicas por el Derecho a Decidir, A.C.
- Camacho, Alma Virginia., *et al.*, (2020). *Atención en Salud Sexual y Reproductiva y Planificación Familiar durante la emergencia sanitaria por la COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Resumen técnico interno. Washington: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Carai, Susane., *et al.*, (2015). Assessing youth-friendly-health-services and supporting planning in the Republic of Moldova. *Reproductive Health*, 12 (98), Oct 30, pp. 1-11.
- Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, (CNEGSR) (2015), *Modelo de Atención Integral en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes*. México: Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.
- Chandra, Venkatraman *et al.*, (2016). Do efforts to standardize, assess and improve the quality of health service provision to adolescents by government-run health servi-

- ces in low and middle income countries, lead to improvements in service-quality and service-utilization by adolescents?. *Reproductive Health*. 13 (10), Feb 06, pp. 1-8.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF), (2013), *Proyecto de seguimiento del Programa de Atención Integral del Cáncer de mama del DF*. México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF).
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF), (2016). *Estudio del embarazo en adolescentes en el Distrito Federal, desde un enfoque de género, 2005-2015*. México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (Coneval) (2014), *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2016), *Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (Enapea)*. México: Consejo Nacional de Población.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2020a). *Señalan Conapo y UNFPA importancia de garantizar los derechos de las mujeres y las niñas en el contexto del COVID-19*. México: Consejo Nacional de Población, [en línea], documento html disponible en: <<https://www.gob.mx/segob/prensa/senalan-conapo-y-unfpa-importancia-de-garantizar-los-derechos-de-las-mujeres-y-las-ninas-en-el-contexto-del-covid-19?state=published>>, (consulta: 12/01/2021).
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2020b). *Directorio Nacional de Servicios Amigables*, México: Consejo Nacional de Población, [en línea] documento html disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/servicios-amigables>, (consulta: 12/01/21).
- De Jesús, David. (2011). *Adolescencias escindidas. Significados de la sexualidad y la reproducción adolescente en contextos de marginación urbana del AMM*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- De Jesús, David. (2021). *La experiencia del embarazo adolescente en contextos de marginación y pobreza en México*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- De Jesús, David., et al., (2016). Acceso y atención en servicios de salud en adolescentes de escuelas públicas de Nuevo León, México. *Población y Salud en Mesoamérica*, 13 (2), enero-junio, pp. 42-66.
- De Jesús, David., y Catherine Menkes, (2017). *Educación sexual y conductas sexuales en adolescentes escolarizados de Nuevo León*. México: MAPorrúa.
- Estrada, Fátima., (2013), *Implementación del programa de Salud Sexual y Reproductiva para adolescentes en México: Un análisis de gobernanza desde el enfoque de redes*. Tesis de Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Fathalla, Mahmoud., (2008). *Guía práctica de investigación en salud*. EU: Washington D.C, Organización Panamericana de la Salud.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2014). *Estándares de calidad: ser-*

- vicios de salud sexual y Reproductiva para adolescentes en Latinoamérica y el Caribe: Diagnóstico de situación de la implementación. Panamá: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Freyermuth, Graciela., et al., (2014), *Monitoreo de la atención de la salud sexual y reproductiva en adolescentes indígenas. Servicios amigables del Instituto de Salud del Estado de Chiapas y servicios por pares de asesoría, capacitación y asistencia en salud, A.C., en la zona altos tsotsil-tseltal de Chiapas*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Unidad Sureste/Instituto Nacional de las Mujeres.
- Freyermuth, Graciela., et al., (2015). Evaluación de los programas de atención a la salud de las mujeres en las principales instituciones del sistema de salud de México. *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 31, núm. 1, Enero, pp. 71-81.
- Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (MEXFAM) (2017). *Evaluación de resultados e impacto del Modelo de Atención de Adolescentes Rurales MAAR. Seguimiento de una Estrategia para mejorar la Salud Sexual y Reproductiva de las Adolescentes que residen en Áreas Rurales*. México: Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (MEXFAM).
- Geary, Rebecca., Gómez, Francesc., Kahn, Kathlenn., Tollman, Stephen., and Norris Shane., (2014). Barriers to and facilitators of the provision of a youth-friendly health services programme in rural South Africa. *BMC Health Services Research.*, vol. 14 núm. 259, jun, pp. 1-8.
- Hoopes, Andrea., Benson, Samantha., Howard, Heather., Morrison, Diane., Ko, Linda., and Shafii, Taraneh., (2017). Adolescent Perspectives on Patient-Provider Sexual Health Communication: A Qualitative Study. *Journal of Primary Care & Community Health*, vol. 8 núm. 4, Oct, pp. 332-337.
- Houghton, Natalia., Bascolo, Ernesto., Amalia, Del Riego. (2020). Monitoring access barriers to health services in the Americas: a mapping of household surveys. *Rev Panam Salud Publica*. Vol 44, Núm 96, pp1-9.
- Huaynoca, Sylvia., Svanemyr, Joar., Chandra, Venkatraman., and Moreno, Diva., (2015). Documenting good practices: scaling up the youth friendly health service model in Colombia. *Reproductive Health*, Vol. 12, Num. 90, Sep., pp. 1-13.
- Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) (2018). *Evaluación de procesos para el programa presupuestario E016 articulación de políticas públicas integrales de juventud a cargo del Instituto Mexicano de la Juventud*. México: Instituto Mexicano de la Juventud.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (INEGI) (2014). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- James, Shamagonam., Pisa, Pedro., Imrie, John., Beery, Moira., Martín, Catherine., Skosana, Catherine., and Delany, Sinead., (2018). Assessment of adolescent and youth friendly services in primary healthcare facilities in two provinces in South Africa. *BMC Health Services Research*, vol., 18, 809, Oct., pp. 1-10.
- Juárez, Fátima., y Gayet Cecilia., (2005). Salud sexual y reproductiva de los adolescen-

- tes en México: un nuevo marco de análisis para la evaluación y diseño de políticas. *Papeles de Población*, vol. 11, núm. 45, jul.-sep., pp. 177-219.
- Kempers, Jari., Ketting, Evert., and Lesco, Galina., (2014). Cost analysis and exploratory cost-effectiveness of youth-friendly sexual and reproductive health services in the Republic of Moldova. *BMC Health Services Research*. vol. 14, num. 316, Jul., pp.1-9.
- Kennedy, Elissa., Bulu, Siula., Harris, Jennifer., Humphreys, David., Malverus, Jayline., and Gray, Natalie., (2013). Be kind to young people so they feel at home: a qualitative study of adolescents' and service providers' perceptions of youth-friendly sexual and reproductive health services in Vanuatu. *BMC Health Services Research*. vol. 13, num. 455, Oct., pp. 1-12.
- Lim, Sylvia., Chhabra, Rosy., Rosen, Ayelet., Racine, Andrew., and Alderman, Elizabeth (2012), Adolescents' Views on Barriers to Health Care: A Pilot Study. *Journal of Primary Care & Community Health*. Vol. 3, Num. 2, Nov., pp. 99-103.
- López, Zayra (2015), *Evaluación de coherencia interna de la política de salud sexual y reproductiva para fomentar habilidades para la vida en los adolescentes frente a la problemática del embarazo adolescente: Programa de Acción Específica Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes 2013-2018*. Tesis, Especialidad en Promoción de la Salud, México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Mazur, Amanda., Brindis, Claire., and Decker, Martha., (2018). Assessing youth-friendly sexual and reproductive health services: a systematic review. *BMC Health Services Research*, vol. 18, num., 216, March, pp. 1-12.
- Mota, Vanessa., Tello, Guadalupe., García, María., Ortega, Miriam., y López, Juan., (2008), Consejería sobre sexualidad con adolescentes de México. *Horizonte de Enfermería*, vol. 19, núm. 1, enero-junio, pp. 63-68.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2012). *Monitoreo, evaluación y análisis de las estrategias nacionales de salud: Una plataforma dirigida por los países para la información y la rendición de cuentas*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Pastrana, Rosalia., Heredia, Ileana., Olvera, Maricela., Ibáñez, Miriam., De Castro, Felipa., Villalobos, Aremis., y Torres, María., (2020). Servicios Amigables para Adolescentes: evaluación de la calidad con usuarios simulados. *Revista de Saúde Pública*, vol. 54, núm. 36, Abril, pp. 1-12.
- Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida. (ONUSIDA) (2020). La respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe. Washington, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida.
- Sawyer, Susan., Proimos, Jenny., and Towns, Susan., (2010). Adolescent-friendly health services: What have children's hospitals got to do with it?. *Journal of Paediatrics and Child Health*, vol. 46, num. 5, May., 214-216.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2010). *Informe 2007-2009. Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia*. México: Secretaría de Desarrollo Social/ Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia.
- Secretaria de Salud (SSA) (2016). *Informe de evaluación del desempeño del cnegsr 2015*. México: Secretaria de Salud.

- Secretaría de Salud. (SSA) (1999). *Evaluación de los servicios de salud sexual y reproductiva para adolescentes*. México: Secretaría de Salud.
- Secretaría de Salud. (SSA) (2000). *Evaluación del Programa de salud sexual y reproductiva para adolescentes*. México: Secretaría de Salud.
- Siches, Izkia., Vega, Jeannette., Chomalí, May., Yarza, Begoña., Estay, Roberto., Goyenechea, Matías., Jiménez, Pablo., Aliaga, Alfredo., Águila, Felipe., Troncoso, Jonathan., Pacheco, Jorge. (2020). *El impacto de covid19 en el sistema de salud y propuestas para la reactivación*. Chile: Colegio Médico de Chile.
- Singh, Susheela., Darroch, Jaqueline., and Ashford, Lori., (2014). *Adding It Up: The Costs and Benefits of Investing in Sexual and Reproductive Health 2014*. New York: Guttmacher Institute.
- Stern, Claudio., y Reartes, Diana., (2001). Estudio de caso. Programas de Salud Reproductiva para Adolescentes en México D. F.. En: Gogna, Mónica. (coord.), *Programas de salud reproductiva para adolescentes: Los casos de Buenos Aires, México D. F. y San Pablo*, Argentina: Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Pp. 117-194.
- Strauss, Ansem., y Corbin, Juliet., (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colombia: Universidad de Antioquia.
- Tullo, Edgar., Lerea María José., López, Pedro., Alonso Luiba. (2020). Impacto de la COVID-19 en la prestación de los servicios de salud esenciales en Paraguay. *Rev Panam Salud Publica*, Vol. 44, Núm 161, pp. 1-8.
- Tumlinson, Katherine. (2016). *Measuring Quality of Care: A Review of Previously Used Methodologies and Indicators*. New York: Population Council.
- Ulin, Priscilla., Robinson, Elizabeth., y Tolley, Elizabeth., (2006). *Investigación aplicada en salud pública: métodos cualitativos*. EU: Washington, D.C, Organización Panamericana de la Salud

GÉNERO Y POLÍTICA SOCIAL

14. La experiencia social de las cuidadoras no remuneradas frente al cuidado de las personas mayores del estado de Coahuila. Aportes para la política pública

BLENDA GUADALUPE CASTAÑUELA SÁNCHEZ*

JOSÉ MANUEL RANGEL ESQUIVEL**

Resumen

Hasta hace unas décadas el tema de los cuidados a través de la perspectiva de género se ha colocado en la mesa de las reflexiones y de la discusión desde la academia y desde las organizaciones sociales con miras a la igualdad y a la equidad de género en la región. Arroyo (2010) señala que la situación de las mujeres cuidadoras de ancianos refleja una realidad insuficientemente valorada y poco visible a la familia, a la sociedad, a las instituciones y a la política social. Ante este panorama se plantea el objetivo general de investigación que es justamente comprender la experiencia social del cuidado que llevan a cabo las cuidadoras de las personas mayores. La perspectiva metodológica que se toma en este estudio parte de una propuesta teórica analítica que se focaliza en los procesos de construcción de la experiencia de los sujetos. Es por ello que hemos considerado que la sociología de la experiencia de Dubet (2010) contiene el potencial analítico para comprender la experiencia social del cuidado. Los hallazgos empíricos nos muestran que la experiencia social del cuidado se ordena y articula desde las normas, las relaciones sociales, la subjetividad y las cualidades morales del cuidado.

* Doctora en Ciencias Sociales con Orientación en Desarrollo Sustentable del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1485-0159>

** Doctor en Estudios Científico Sociales. Profesor investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de Nuevo León, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2497-454X>

Palabras clave: *cuidados, experiencia social, cuidadoras y personas mayores.*

Introducción

El trabajo no remunerado de cuidados de las personas mayores es un trabajo que se ha mantenido oculto, invisibilizado y desvalorizado en las sociedades capitalistas. De acuerdo con Carrasco, Borderías y Torns (2011), la actual organización social del cuidado y su valoración contemporánea se gestó en un largo proceso histórico en la transición de la sociedad preindustrial a la sociedad industrial. Las familias en las sociedades preindustriales llevaban a cabo tanto actividades de producción y reproducción, trabajo doméstico y trabajo de cuidados de las personas mayores. En la sociedad industrial se gesta una nueva forma de organización social enmarcada en la división sexual del trabajo con miras al aumento del capital que modificó y transformó las dinámicas de cuidado.

Federici (2013) refiere que el trabajo de cuidados de las personas mayores en la sociedad capitalista siempre ha estado en crisis debido a dos factores; por un lado, la devaluación del trabajo reproductivo por el modelo capitalista y, por otro, la devaluación de los ancianos como seres no productivos, en vez de ser depositarios de la memoria colectiva y de la experiencia, tal como se les consideraba en las sociedades precapitalistas.

A pesar de ello hasta hace unas décadas el tema de los cuidados de las personas mayores ha sido centro de preocupación de diversos organismos internacionales como ONU Mujeres y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros, por el envejecimiento de las poblaciones y el incremento de la esperanza de vida de este grupo poblacional, así como las desigualdades de género.

No obstante, la tendencia actual es que aún se considera el trabajo de cuidados no remunerado de las personas mayores una cuestión privada y propia de los hogares, de las familias y específicamente una labor de las mujeres por los estereotipos y mandatos de género en que se cree que las mujeres son las cuidadoras naturales por excelencia, aunado a la falta de políticas públicas de cuidado.

En este marco, en que el cuidado se convierte en el tema social a discusión, el objetivo de este estudio fue comprender la experiencia social del cuidado de las personas mayores realizada por las cuidadoras desde la perspectiva del cuidador y desde la sociología de la experiencia. Dicho estudio se llevó a cabo por medio de entrevistas a profundidad aplicadas entre el año 2020 y 2021 en la Ciudad de Saltillo, Coahuila. Los hallazgos empíricos nos muestran que la experiencia social del cuidado se ordena y articula desde las normas, las relaciones sociales, la subjetividad y las cualidades morales del cuidado.

De la condición humana y su labor de cuidado

Desde que nacemos e incluso unos meses antes de ello no escapamos a nuestra condición humana que nos exige cuidado. Una vez que nacemos el cuidado es de una u otra forma una constante que en los extremos de la vida —niñez-vejez— se intensifica.

En este sentido la condición humana es un trayecto de cuidados y el trayecto de cuidados refleja la condición humana y la dependencia. Sin embargo, el ideal de la autonomía ha traído consigo que la dependencia en sus diversas facetas sea considerada como una cuestión negativa. Nuestra sociedad venera el ideal del ser humano autónomo, independiente y autosuficiente (Fineman, 2012). Todas las personas que no entran en tal ideal ficticio son mal vistas, se espera y se supone que todas las personas sean autónomas y autosuficientes incluso con la condición humana que está vinculada a la dependencia no sólo física, sino a la dependencia afectiva. De ahí que en la condición humana la dependencia inevitable es universal. Por dependencia inevitable y universal Fineman (2012) considera la dependencia vinculada con el desarrollo.

Dicha dependencia al ser universal e inevitable requiere de los tiempos de la labor del cuidado. Tiempos que se tensan al considerarse el cuidado de las personas mayores como una actividad no productiva que no genera riqueza para el modelo capitalista. Arendt (2003) menciona que el desprecio hacia la labor del cuerpo originalmente surge de la apasionada lucha por la libertad mediante la superación de las necesidades.

En la Antigüedad, según lo refiere Arendt (2003), laborar significaba estar esclavizado por la necesidad y esta servidumbre era inherente a las condiciones de la vida humana. Si bien los cuidados requieren de trabajo, la labor de cuidado de las personas mayores que llevan a cabo las cuidadoras no puede desligarse de la condición humana que lo solicita. Es decir, refiere a la sostenibilidad de la vida en que se considera la multidimensionalidad de las necesidades humanas.

El cuidado en el marco de la sostenibilidad de la vida: sus aportes sociales y económicos

Pese a que en las diversas vejeces se pueden requerir o no requerir cuidados o sólo necesitar algunos de éstos, es cierto que ante la condición humana todas las personas necesitan del cuidado. De acuerdo con Legarreta (2014), en el enfoque de la sostenibilidad de la vida todas las personas tienen el derecho y la capacidad tanto a prestar cuidados como a recibirlos.

Por lo anterior, es importante, como ha destacado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021), que las políticas públicas se dirijan hacia el derecho a cuidar y ser cuidado, en donde uno de los desafíos es la democratización, al pensar en la actuación de la redistribución del cuidado entre Estado-Mercado-Familias-Comunidades, además del balance entre hombres y mujeres. De ahí la relevancia de situar a los cuidados desde la participación esencial de estos componentes esenciales de los regímenes de bienestar (Esping-Andersen, 2000).

No obstante, el cuidado se considera dentro de una de las clasificaciones dualistas que señala Durán (1996), que es la que divide a los fenómenos sociales en económicos y no económicos. El trabajo de cuidados no remunerado se considera como un fenómeno social no económico a pesar de que es base de la producción y reproducción de la sociedad.

En el 2019, para el caso de México, el valor económico del trabajo no remunerado en labores domésticas y de cuidados registró un nivel equivalente a 5.6 billones de pesos, lo que representó 22.8% del producto interno bruto (PIB) del país (INEGI, 2020). Federici (2013) concuerda en que el trabajo de cuidados de las personas mayores sufre una doble devaluación cul-

tural y social, pues el cuidado de los mayores está estigmatizado como una actividad que absorbe valor, pero que no genera ninguno.

No obstante, la labor del cuidado que realizan las cuidadoras de las personas mayores es base de la sostenibilidad de la vida, por lo cual debe ser reconocido, revalorizado y redistribuido, por ello se requieren políticas de cuidado que coadyuven a la erradicación de la feminización del cuidado. Al respecto de la discusión desde este marco, en el siguiente apartado se abordan algunos puntos que invitan a la reflexión.

Feminización del cuidado: cuidados, vejeces y desigualdades de género

La mujer se ha considerado como el sujeto por excelencia para el cuidado, se cree que por sus características biológicas y por su capacidad de procreación, aunada a su identidad femenina, es la más apta para ello debido a que la feminidad debe contener las cualidades de la sensibilidad, paciencia, comprensión, tolerancia, delicadeza, sacrificio, abnegación y del saber natural del cuidado.

Lagarde (2005) refiere que existe una homologación de las actividades de la mujer con su capacidad de procreación, hecho que trae consigo la definición del trabajo femenino. De manera que su trabajo no es sólo trabajo, sino es sexualidad femenina.

Al mismo tiempo la relación cuidadora y cuidado de las personas en vejez constituye un hecho normalizado en el que el cuidado de ancianos se considera un trabajo femenino y en el que se considera que la feminidad es la característica necesaria por excelencia para ello, pues se cree que la vejez es deterioro físico y pérdida de las facultades mentales, estereotipos que afectan a las personas en vejez. Las personas ancianas son vistas como personas tercas, necias, lentas y sin razón a las que todas las facultades mentales las han abandonado, por tanto, se cree que cuidarlas conlleva grandes esfuerzos de comprensión y tolerancia, cualidades que se piensa que ostentan las mujeres.

El resultado es que la feminización del cuidado de las personas mayores se vincula con el paradigma de la vejez enmarcada en la decrepitud. Así que

la creencia es que se considera a la vejez como decrepita que requiere de la identidad femenina que conlleva la abnegación, el sacrificio y la compasión que es un atributo que las mujeres deben de tener más desarrollado en comparación con los hombres de acuerdo con los estereotipos de género que han contribuido justamente a las desigualdades de género.

En este marco de las desigualdades de género precisamente nos dan cuenta los datos las Encuestas Nacionales sobre el Uso del Tiempo (ENUT) que se han aplicado desde 1996 en México, las cuales han tenido como uno de sus objetivos visibilizar al trabajo de cuidados no remunerado y el uso del tiempo entre los géneros.

De acuerdo a la ENUT 2019, en lo que respecta específicamente al trabajo de cuidados¹ de los integrantes con enfermedad crónica, temporal o con discapacidad, las mujeres emplean para su cuidado 12.2 horas de cuidados directos² y los hombres 6.7 horas semanales, sin incluir los cuidados pasivos³. Ante estos usos de tiempos desiguales entre los géneros la vida de las mujeres y las cuidadoras se reparte para los otros a pesar de que ha habido avances en materia legislativa y normativa en el reconocimiento de la igualdad y la equidad entre los hombres y las mujeres.

Para el caso de México, el 18 de noviembre de 2020 la Cámara de Diputados aprobó elevar a rango constitucional el derecho al cuidado y a cuidar, a través de un dictamen que reforma y adiciona a los artículos 4º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho a cuidar y ser cuidado que tienen todas las personas. En lo referente a Coahuila, la Constitución Política del estado sólo menciona en relación al cuidado que son obligaciones de los habitantes del estado que los menores que están bajo su potestad o cuidado adquieran la educación hasta la educación media. Asimismo, sólo se hace referencia al cuidado del medio ambiente.

¹ La Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT, 2019) considera que los cuidados son las actividades para asistir, acompañar, atender, vigilar y brindar apoyo a los miembros del hogar u otras personas.

² Los cuidados directos de acuerdo a la ENUT 2019 no incluyen los cuidados pasivos de vigilar o estar al pendiente.

³ El cuidado pasivo se define como actividad de cuidado simultánea o secundaria en que se está al pendiente o al cuidado de otra persona mientras se realiza otra actividad (ENUT, 2019).

No obstante estos avances, la convergencia evidente cuando se piensa en el trabajo de cuidados de América Latina —y también para el caso mexicano— es el hecho de que aun cuando varíen las formas de cuidado y por distintas que sean las sociedades en las cuales ese trabajo se imparte son siempre las mujeres sus principales proveedoras (Guimarães, 2020). Esto trae consigo diversas desigualdades de género ante la no distribución del trabajo de cuidados no remunerado en las sociedades en las que la experiencia social del cuidado constituye un entramado entre el deber, el querer y el bienestar. Es decir, entre la norma, la subjetividad del individuo y el bienestar que proporciona el cuidado.

La experiencia social del cuidado

La experiencia social del cuidado es la experiencia del sujeto, por ende, es la experiencia de las cuidadoras de las personas mayores. Dubet (2011) señala que la noción de experiencia posee un significado doble; el primero se refiere a lo vivido, el flujo de emociones, sentimientos e ideas. El segundo designa técnicas de medición, verificación y resolución de problemas. Cabe señalar que ésta fue la noción que se tomó para el presente estudio, puesto que consideramos a la práctica del cuidado como una actividad reflexiva que orienta los cursos de acción.

El sujeto es un individuo que si bien se encuentra dentro de la estructura social, económica y política, por ello tiene límites, sin embargo, por medio de su subjetivación no es totalmente reductible a la estructura si no verifica, mide, reflexiona de acuerdo a sus intereses, deseos u objetivos.

En este sentido fue necesario un método que profundizara en la complejidad e hiciera justicia al objeto de estudio del cuidado por medio de abordajes profundos y de sensibilidades que rescataran el caleidoscopio de las experiencias concretas.

En consecuencia, se optó por la perspectiva teórica metodológica de la sociología de la experiencia de Dubet (2010) que, de acuerdo con Guzmán (2016), es una teoría intermedia que no se encuentra dentro de las macro-teorías estructurales de origen funcionalista, pero tampoco dentro de las teorías fenomenológicas que hacen hincapié en el sujeto, debido a que no

son satisfactorias las teorías macrosociales ni las teorías microsociales, porque considera que ni el sujeto puede ser el centro de la atención ni analiza los fenómenos sociales centrándose únicamente en el sujeto.

A la sociología de la experiencia le interesa analizar los trabajos que realizan los individuos y la vinculación del mundo social con sus cursos de acción (Villagómez, 2019). De este modo, el objeto de estudio del cuidado requiere de las reflexiones para dar cuenta no sólo del “qué”, del “cómo”, sino del “por qué”. Es decir, ¿por qué hacen las personas lo que hacen?, que es una de las preguntas a las que responde la sociología de la experiencia según lo señala Dubet (2011).

Dubet (2011) menciona que los actores son actores que reflexionan, actúan, nunca son totalmente adecuados para sus funciones e intereses y la teoría debe explicar su reflexividad y su crítica. De ahí que se pensó y se consideró a la cuidadora de personas mayores como la actora clave para este estudio.

De igual modo, para este estudio se optó por un muestro de casos con base en lo que menciona Flick (2007), el muestreo se relaciona con los diversos estados de la investigación. Uno de los primeros estados de la investigación es la recolección de los datos que se vincula con el muestreo de casos que se refiere a la decisión sobre qué personas entrevistar.

En este aspecto el cuidado de las personas mayores es llevado a cabo en su mayoría por mujeres y en el interés de rescatar estas experiencias de cuidado se consideró a las cuidadoras que se encargan específicamente de las personas en vejez. Tal decisión derivó a raíz de la problemática del envejecimiento de la población que se avecina en el contexto mexicano. En este sentido los criterios de inclusión del muestreo de casos fueron los siguientes:

- Ser cuidadoras principales de personas mayores con alguna enfermedad o cuidado por vejez avanzada.
- Cuidadoras mayores de 18 años y del contexto urbano.
- Cuidadoras con residencia permanente en la ciudad de Saltillo.

Y a su vez los criterios de exclusión del muestreo de casos fueron:

- No ser cuidadoras principales de personas mayores.
- Cuidadoras menores de 17 años.
- Cuidadoras que no residan en el contexto urbano.
- Padecer alguna demencia senil.

Por consiguiente, se analizaron seis estudios de caso en que se recolectaron los datos por medio de entrevistas a profundidad en la ciudad de Saltillo, Coahuila, a cuidadoras de personas en vejez, con diversos padecimientos entre el año 2020-2021.

Las entrevistas a profundidad se llevaron a cabo en dos etapas por cada participante con una duración de una a dos horas por cada etapa para que se rescatara la información referente a la lógica de la integración, la lógica estratégica y la lógica de la subjetivación que establece la sociología de la experiencia de Dubet (2010). Los estudios de caso son los que se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 1. *Estudios de caso*

<i>Estudio de caso</i>	<i>Edad de la cuidadora</i>	<i>Relación de parentesco</i>	<i>Edad del receptor de cuidado</i>	<i>Condición de salud/enfermedad del receptor de cuidado/persona mayor</i>
C1-Trini	68 años	Cónyuge	72 años	Padecimiento neurológico
C2-Doris	48 años	Hija	63 años	Padecimiento neurológico
C3-Isabela	50 años	Hija	72 años	Hipotiroidismo Pericarditis
C4-Martina	53 años	Hija	78 años	Diverticulosis
C5-Estrella	44 años	Hija	64 años (la madre) 72 años (el padre)	Una persona mayor con parkinson y otra persona mayor con demencia senil no especificada
C6-Gema	57 años	Hija	87 años	Cuidados sólo por vejez avanzada/sin enfermedad aparente

Fuente: Elaboración propia.

La técnica utilizada fue el análisis narrativo de las entrevistas. De acuerdo a Kayle (2011), el análisis narrativo se centra en las historias contadas durante una entrevista y desarrolla sus estructuras y sus tramas. De igual forma el análisis de los datos se realizó por medio de la metodología de la sociología de la experiencia de Dubet. Para analizar la experiencia social de acuerdo con Dubet (2010) es necesario llevar a cabo tres operaciones intelectuales fundamentales; la primera es de tipo analítico y consiste en aislar

y describir las lógicas en cada experiencia concreta, la segunda es una operación comprensiva en la cual se identifican la manera en que el sujeto combina, articula o jerarquiza las lógicas en su curso de acción y la tercera operación, denominada “ascenso”, reconoce los puentes que se tienden entre la experiencia y los componentes del sistema.

De acuerdo con Dubet (2006, citado en Martinic y Stecher, 2020), en el mundo del trabajo se pueden identificar las tres lógicas de la acción. En este sentido se presenta a continuación cómo se articulan las lógicas desde la perspectiva de los cuidados.

La lógica de integración al rol del cuidado

En la lógica de integración se define la identidad integradora del sujeto, es decir, y según lo señala Dubet (2010), es la manera en que el actor interioriza los valores institucionalizados por medio de los roles, es la faceta subjetiva de integración del sistema. La experiencia social de acuerdo con Dubet (2011) no es algo vivido que corresponde a una simple descripción comprensiva, es un trabajo, es una actividad cognitiva, normativa y social. En lo que respecta a la condición normativa del trabajo de cuidados podemos mencionar lo que refiere Lagarde:

Se ha especializado a la mujer de manera exclusiva en la reproducción privada y personal de los otros, de la sociedad y la cultura. Se le ha confinado a espacios, a tiempos y a territorios exclusivos, a disposición de los otros (Lagarde, 2005, p. 100).

Desde esta lógica el actor ve a la sociedad como integración, en la cual ocupa un rol y sostiene una identidad que define el modo adecuado de actuar (Martinic y Stecher, 2020). En la lógica de la integración los cuidados forman parte del rol social adjudicado a las mujeres, por medio de la integración de normas y valores provenientes de la familia, la cultura, la Iglesia, la escuela, el Estado y la comunidad.

Desde la infancia las mujeres son socializadas en el rol del cuidado a través de los juegos, valores, tareas, enseñanzas e interacciones y de lo que

se espera en el ser mujer. A las mujeres se les socializa para el cuidado de los otros. De lo anterior nos dan cuenta las narrativas de los estudios de caso en que se advierte el rol social de cuidadora desde las etapas infantiles o en etapas juveniles en todos los casos de estudio que fueron entrevistados.

Estrella es una mujer de 44 años que cuida actualmente a su padre con parkinson y a su madre con una demencia senil. Desde la etapa infantil no sólo adquirió receptores de cuidado con sus hermanos menores, sino que tuvo conciencia sobre las deficiencias y carencias de cuidado que existían en su hogar por la enfermedad de su madre y que, por tal razón, ella solventó.

En este caso de estudio además se hace presente la cualidad moral en el “Cuidado que importa”, señalado por Tronto (2019), como una de las primeras fases del proceso del trabajo de cuidados que implica el reconocimiento de una necesidad de cuidados y de la cualidad moral de atención que se muestra en su relato.

[...] desarrollé desde muy chica ese ojo clínico de lo que hacía falta y de lo que se iba necesitar, porque sí había una deficiencia de cuidados, de los cuidados que recibíamos de mi mamá [...]. (*Estrella*, 44 años, abril de 2021)

Los relatos de las cuidadoras de las personas mayores dan cuenta de que desde niñas hubo una enseñanza en los cuidados y en las labores domésticas que se necesitan para los cuidados. Izquierdo (2003) considera que la socialización del cuidado ocurre por dos caminos fundamentales: la identificación con las personas significativas de nuestro entorno, especialmente nuestros padres: queremos ser y hacer lo que son y hacen. Además de que nos socializa la práctica misma de vivir, particularmente las actividades que realizamos en la producción de nuestra existencia.

Gema, quien actualmente es cuidadora de su madre de 87 años por vejez, narra sobre esta identificación con su madre cuando era niña derivada de la práctica de cuidado que recibió.

[...] yo vi a mi mamá llegando con las botas, es un detalle de chiquita que te acuerdas de que hay alguien que se acuerda de ti, que te está cuidando, que está preocupado de tus necesidades [...]. (*Gema*, 57 años, septiembre de 2020)

De igual forma *Trini* es cuidadora de su cónyuge de 72 años, quien tiene una enfermedad neurológica sin diagnosticar. Ella relata que desde niña sus abuelos fueron quienes le enseñaron a dar cuidados. Al respecto Tronto (2019) señala que “recibir cuidados” es una etapa del proceso de cuidados que necesita la cualidad moral de la reciprocidad.

[...] aprendes a dar, verdad, porque si tú recibes cariño, aprendes a dar cariño, “cuidados”, sí, de mis abuelos, sí desde... bueno, creo que desde entonces traigo un así: soy muy sensible muy sensible soy, este... emmm, muy sentimental para todo, me gusta, siento un gran gozo cuando puedo ayudar, cuando puedo dar algo de mí. Dar un poquito de lo que yo, de lo mucho que yo había recibido. (Trini, 68 años, junio de 2020)

Las narrativas anteriores refieren que las mujeres fueron integradas al cuidado de los otros desde niñas en todos los casos de estudio, en donde se identifica lo que necesita cuidado. Además, en su existencia vivida y cotidianeidad fueron cuidadas por sus familiares, principalmente por su madre o abuelas en el marco del rol social establecido para las mujeres.

Este rol social continúa en las cuidadoras actualmente al cuidar de las personas mayores, como en el caso de *Martina*, quien es una mujer que se hace cargo del cuidado de su madre de 78 años. Ella padece diverticulosis y ha tenido cirugías frecuentes y por tanto ha requerido de la asistencia de procedimientos médicos, incluso *Martina* se jubila para poder prepararse para cuidar a su madre ante la inminente necesidad de cuidados, por tanto la cualidad moral de “Cuidado que importa” y “Cuidar a”, se hace presente.

[...] muy a gusto verdad porque cumplí, hice lo que quería y, bueno yo dije ya me voy a dedicar a mí, a mis hijos, quiero más tranquilidad y quiero estar lista cuando mi madre me requiera [...]. (Martina, 53 años, mayo de 2021)

Por su parte, *Gema* menciona en sus relatos que asume el cuidado de su madre de 87 años, en éstos también el deber ser mujer y la cualidad moral de “un cuidado que importa” y de “yo voy a cuidar a” se muestra en su narrativa.

[...] porque no hay otra persona que pueda hacerlo, sí y, y que lo pueda hacer de una manera, o sea que lo asuma como algo que tiene que hacer. A mí me va cambiar mucho mi modo de vida, pero yo lo asumo y al asumirlo, pues estoy tranquila. (Gema, 57 años, septiembre de 2020)

De acuerdo con Tronto (2019), una vez que el cuidado ha finalizado se han creado las condiciones para próximos cuidados. Las cuidadoras de las personas mayores no adquirieron el cuidado de pronto, sino el cuidado fue un proceso que surgió poco a poco y que aumentó de acuerdo a las necesidades de cuidado de las personas ancianas. En el caso de *Isabela*, quien cuida a su madre, por medio de su narrativa se visualiza lo mencionado anteriormente.

[...] bueno cuando se enfermaba antes de gripa o así vea, este, me la traían, siempre me la traían, ya se aliviaba, se componía, se la llevaban y ya se iba a su casa, pero a partir de la fractura y la costilla, pues ya la tuve aquí, ya desde entonces, hace ya algunos años[...]. (Isabela, 50 años, octubre de 2020)

De igual forma las necesidades de cuidados tienen que ser constantemente reiteradas, pues al presentarse se crean las condiciones para que las personas lleguen a anticipar que sus necesidades sean atendidas por otro en que el “Cuidar con” requiere de la cualidad moral de la confianza hacia el cuidador y la solidaridad con las personas con quien se construyen relaciones de cuidado (Tronto, 2019). Confianza y solidaridad que se muestra en el caso de *Martina*.

[...] al principio visitas nada más los sábados, verdad, de ¿le hace falta algo?, no pues que el garrafón, después como que acarréale el mandado, fue aumentando un poco más porque ya ella se sentía más cansada, más agotada, seguía trabajando, no quería retirarse de trabajar... y mamá, pues fue enfermando, un poco más, cada vez necesitaba un poco más de mí [...]. (Martina, 53 años, mayo de 2021).

Los fragmentos de las narrativas anteriores nos dan cuenta de la complejidad de la experiencia social del cuidado y su integración que se cons-

truye no sólo en el momento del cuidado de las personas mayores, sino en etapas anteriores en que la persona que cuida es la persona que proporcionó cuidados a otros en el pasado. Igualmente, en la integración al cuidado por parte de las cuidadoras se visualiza la socialización del trabajo de cuidados desde años anteriores por medio de las normas y ordenamientos de género para las mujeres. En la integración al cuidado se muestran las cualidades morales del cuidado “Un cuidado que importa”, “Cuidar a”, “Dar cuidados”, “Recibir cuidados” y “Cuidar con”, señalados por Tronto, (2019), como fases del proceso de cuidados que completan la integración de las cuidadoras al trabajo de cuidados.

En suma, Gilligan (2013) menciona que el cuidado es el único trabajo en que se establecen vínculos emocionales y afectivos, pues contiene un componente ético que permite que las personas se cuiden unas a otras. Un cuidado en que las cuidadoras son estrategias en sus cursos de acción.

La lógica estratégica del cuidado

La acción estratégica no puede explicarse sino a partir de la posición de los actores en los mercados (Dubet, 2011). Los actores se colocan en el plano social como estrategias dentro de un mercado de competencia para asegurarse recursos de acción donde éstos no deben reducirse a una suerte de utilitarismo, trivial, amoral y de corto plazo (Dubet, 2011).

En el trabajo de cuidados las cuidadoras, si bien no se encuentran en el mercado social de la competencia con otras personas, movilizan diversos recursos en que buscan convencer, adquirir, conseguir, planificar lo necesario para el cuidado de las personas mayores al ser las responsables y cuidadoras principales. Habermas (citado por Dubet, 2010) define la lógica estratégica como la “acción orientada al éxito”, en este caso la acción orientada al buen cuidado y a la vinculación entre lo subjetivo y el sistema.

El cuidado no sólo es la acción de ayudar a las personas dependientes en la cotidianidad para su bienestar, sino el cuidado es una actividad dinámica en que las cuidadoras tienen injerencia, más allá de lo que establece la socialización y la institucionalización. Destacamos que el cuidado es una labor en donde las cuidadoras toman decisiones y reflexionan sus cursos de

acción para garantizar el cuidado y por tanto organizan sus prácticas (Castañuela y Rangel 2021).

En este marco los relatos de las cuidadoras de las personas mayores nos señalan que se movilizan un sinfín de recursos en forma de estrategias para cuidar y para proporcionar un buen cuidado o un cuidado de calidad en la medida de lo posible.

Estrella en su práctica de cuidado a su padre con parkinson implementa un sinfín de estrategias.

[...] él ya tiene mucha dificultad, él ya no se puede bañar solo, yo lo baño con su ropa interior y así lo baño yo, o sea que le aseo su espalda, la barba, las piernas, mi mamá le asea esa parte privada, aunque ella también tiene una demencia, pero batalla mucho, pero mi papá le va diciendo... se tardan mucho, aunque yo estoy ahí afuera. También busco ideas que le facilitan la vida a mi papá, por ejemplo: su café se lo doy en una tática de plástico muy ligera, le doy media taza de café porque si se la doy llena es muy pesada, por ejemplo: una cuchara de hierro y una de plástico para él hace la diferencia, es muy pesada, también le doy mucha comida que él pueda agarrar con las manos, porque una manita la tiene sin movimiento, siempre estoy buscando cosas que le faciliten, para su digestión, le doy avena, hay cosas que compro por mes, por mes compro ocho cajas de cereal y tres de avena [...] (*Estrella*, 44 años, mayo de 2021)

Estrella es una cuidadora que planifica todo el cuidado de su padre, pues el sentido que le da a su experiencia de cuidado se enmarca en lazos de reciprocidad. Por otro lado, en el caso de estudio de *Isabela* son múltiples los recursos que orientan el curso de acción del cuidado y su práctica, debido a que *Isabela* es una mujer que tiene problemas de salud en su columna vertebral, por lo cual cuidar de su madre representa grandes esfuerzos que conllevan estrategias.

[...] yo ya batallaba, para estar mucho tiempo parada, o sea ya me dolía mucho, entonces a mí se me hizo muy difícil, yo decía “a ver cómo le hago pero yo la llevo a la consulta médica”, y cuando nos subíamos en el elevador yo la cambiaba, o sea hacía el esfuerzo verdad, pos’ como iba yo apoyada en la silla

no había problema, sí, porque en la silla nos atienden rápido, porque para que sea más rápido, porque es que mientras más me desocupaba, si yo duro mucho, así sentada en la silla ya en la tarde yo ando muy inflamada de las coyunturas de las cadera, es que tengo desgaste de cadera también, nos cambiábamos, entonces ella me empujaba la silla, a veces me empujaba o nos cambiábamos la silla, nos cambiábamos y luego pos' nos pasaban y ya le hacían sus análisis [...] (Isabela, 50 años, octubre de 2020)

En suma, las cuidadoras de las personas mayores son estrategias que verifican, miden, reflexionan, planifican y sistematizan la labor del cuidado en el marco de los lazos humanos y el bienestar, en que el cuidado es eje rector de sus cursos de acción, aun con las dificultades derivadas de la no distribución del cuidado y de la no corresponsabilidad del Estado para con el cuidado de las personas mayores. Sin embargo, en algunos casos la labor del cuidado se teje en el entramado del “deber-conflicto” y las tensiones en que las cuidadoras desean ser el centro de su acción, es decir, ser sujetos propios que deciden sobre su propia vida. Dubet (2011) menciona que el actor es a la vez un sujeto ético según normas percibidas como auténticas y personales, un actor racional que tiene la capacidad de optimizar sus intereses.

La lógica subjetiva en la labor del cuidado

De acuerdo con Dubet, (2011), el actor social no es un sujeto real, sino que se define por su deseo de ser el sujeto de su vida, aunque nunca lo logre totalmente. Esta lógica, según lo señala Dubet (2010), aparece en la actividad crítica en que el actor adopta un punto de vista distinto al de la integración y al de la lógica estratégica, no puede reducirse ni a sus roles ni a sus intereses.

En su relato *Doris*, quien es cuidadora de su madre de 63 años, reconoce que el cuidado de su madre ha trastocado su vida afectándola en sus intereses propios con relación a sus estudios de nivel doctorado.

[...] me siento irresponsable, me siento culpable, me siento tonta, porque ciertamente es como si en la casa todos ganaran banderitas a costa de mi es-

fuerzo y la que se quedará sin banderitas... claro, me trae enojo, frustración, preocupación, porque al fin de cuentas yo no he dejado mis estudios, o sea todo acumulado, es como entrar a una habitación, donde está todo desordenado y entras y se te cae todo encima y tú quisieras ordenarlo, pero no puedo, no, no, no tengo el tiempo a veces no tengo la energía, ya estoy agotada y sí me frustra y sí me preocupa, y sí lloro y sí mil cosas, terrible para las mujeres lo que tenemos que vivir [...]. (Doris, 48 años, septiembre de 2020)

En el caso de *Trini* ella refiere que el cuidado dirigido a su cónyuge, si bien ha sido una labor difícil en algunas ocasiones, dota su experiencia de un significado diferente al caso anterior en que *cuidar es todo o nada*, en que no existe la actividad crítica como en el caso anterior.

[...] si vamos a dar cuidados, si vamos a ofrecer nuestros cuidados a alguien, debe estar sobre todo, porque vas a darlo todo o nada pienso que eso ya se trae en el corazón el dar, el brindar, o sea amar a alguien desinteresadamente, no hablo del amor ehhh, hombre o mujer, hablo del amor universal, del amor fraterno, de lo humano, amor fraternal, sí desde que nace del corazón, sin dobleces, leal, ese amor, fue el que me ha sostenido y me ha ayudado en este camino, en el que ando [...] (Trini, 68 años, junio de 2020)

Reflexiones en materia de política pública de cuidados

Las recomendaciones de la CEPAL (2021) han destacado el derecho a cuidar y a ser cuidado, los desafíos centrales para las políticas públicas implican la desfamiliarización, la desfeminización, la democratización y la desmercantilización de los cuidados. Esto, a la postre contribuiría a su visibilización, coadyuvando a una organización social de los cuidados orientada a reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados. Como se ha analizado en los apartados anteriores, bajo las lógicas de la experiencia social del cuidado, se destacan aspectos que implican centrar la acción de las políticas públicas respecto a los cuidados en miradas amplias que ubiquen a éstos

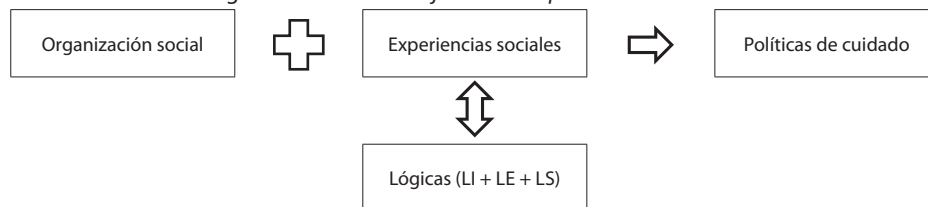
como procesos, como acto y como acontecimiento, donde el acento está en la parte micro política (Batista y Elias, 2013), es decir, en el encuentro de dos vidas: el cuidador/quien es cuidado.

Como se observó, las lógicas de la experiencia social del cuidado contribuyen a las políticas de cuidado al considerar las diversas experiencias concretas, en donde la sostenibilidad de la vida se centra en la salud/enfermedad/atención de las personas que portan alguna enfermedad crónica degenerativa, condición de salud mental, o bien, por la misma situación de vejez que implica el cuidado en las actividades de la vida diaria.

En este sentido, revalorizar el cuidado y sus políticas implica adentrarse en las subjetividades y en el análisis de la producción de los cuidados, más allá de la visión que considera su articulación con el mercado laboral y el desarrollo económico, pues finalmente el intercambio en los cuidados parte de los saberes (Batista y Elias, 2013) y del encuentro entre los distintos actores sociales en espacios múltiples, donde la finalidad desde la salud colectiva para quienes reciben cuidados es la recuperación de su andar en la vida o, como se abordó en Rangel (2009), la “Recuperación de la Salud” como parte del proceso Salud/Enfermedad/Atención.

Por lo anterior, se propone que, para llegar a generar propuestas en materia de cuidados se debe atender lo expuesto en el siguiente esquema:

Figura 14.1. *Diseño subjetivo de las políticas de cuidado*



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, para aspirar a políticas de cuidado integrales se requiere que las experiencias sociales del cuidado, como se revisó a lo largo del documento, se reconstruyan a través de las formas en que éstas se vuelven inherentes a las mujeres a lo largo de sus diferentes etapas de su curso de vida. Es decir, destacar los momentos en que se han apropiado del cuidado, porque es allí donde se asume la postura subjetiva, cómo se practicará el cui-

dado a lo largo de la vida en la búsqueda del bienestar y del bien común y, a la vez, considerar las lógicas de la experiencia social de quien es cuidado. Aspecto en el que es necesario ahondar en futuras investigaciones.

Conclusiones

Los casos anteriores nos dan cuenta de que la experiencia social del cuidado se ordena desde las normas, desde lo social, desde la subjetividad y desde las fases del proceso de trabajo de cuidados y las cualidades morales que señala Tronto (2019) en un *Cuidado que importa, Cuidar a, Dar Cuidados, Recibir Cuidados y Cuidar con*. Los individuos no se colocan en el plano social como entes carentes de reflexividad y pensamiento crítico, no son sólo producidos por la estructura ni toman e integran todo de las reglas y ordenamientos sociales, sino que a través de su subjetivación construyen sus propias experiencias. La acción social no puede definirse sólo por las orientaciones normativas y culturales de los actores. Una acción es una orientación subjetiva y relación (Dubet, 2010).

En este marco las cuidadoras de las personas mayores construyen la experiencia del cuidado en diversas formas heterogéneas a través de sus racionalidades, reflexividades, mediciones y verificaciones que ponen en práctica en la labor del cuidado. Por tanto, el sentido del cuidado no está dado, las cuidadoras construyen su propia experiencia, por lo anterior el trabajo de cuidados es una actividad reflexiva y de racionalidad que sucede día a día y momento a momento en una multiplicidad de decisiones, mediciones y verificaciones, resolución de problemas e implementación de estrategias en que las cualidades morales del cuidado constituyen uno de los elementos primordiales en la experiencia del cuidado.

En todos los casos de estudio y sus experiencias concretas se partió de un “Cuidado que importa” que, de acuerdo con Tronto (2019), consiste en identificar algo que necesita cuidado, en este caso la persona mayor y ello conlleva la cualidad moral de estar atentos. A su vez en todas las experiencias de cuidado se presenta la fase del proceso de cuidados “Cuidar a”, en que las cuidadoras asumieron que ellas iban a cuidar y, de acuerdo con Tronto (2019), se necesita pensar bien en la naturaleza de la responsabilidad. Estas conside-

raciones son fundamentales para el planteamiento de políticas públicas con relación a los cuidados, es decir, para el estado de Coahuila se requiere concretizar las acciones desde un Sistema Nacional de Cuidados con base en el aporte empírico y teórico de esta investigación realizada en Saltillo.

En las experiencias concretas se observa el elemento “Dar cuidados”, que corresponde al trabajo físico de proporcionar los cuidados y para el que, según refiere Tronto (2019), se requiere de la cualidad moral de la competencia. Aspecto que también debe estar suscrito en la operatividad de las políticas de cuidados.

También en la experiencia social del cuidado se visualiza la fase “Recibir cuidados”, que implica la cualidad moral de la reciprocidad y el “Cuidar Con”, que requiere de las cualidades morales de la confianza hacia el cuidador y la solidaridad con las personas con quien se forman relaciones de cuidado, esto atañe a la búsqueda del bien común, como ha señalado Tronto (2019).

Si bien, en cada experiencia concreta la lógica de la integración, la lógica estratégica y la lógica subjetiva se articulan y combinan de manera diferente, en la generalidad de los casos de estudio podemos concluir que las mujeres están integradas al rol social del cuidado de los otros y que al estar integradas en este rol social la acción que ejecutan va orientada a la práctica del cuidado en que se lleva un sinnúmero de estrategias para cuidar. El cuidado es la parte subjetiva del sistema, por esto se ha propuesto en el esquema como parte de las políticas subjetivas del cuidado.

En la subjetivación se identifica y se lleva a cabo la experiencia del cuidado de diversas formas como una responsabilidad y un quehacer humano significativo que trae consigo satisfacciones en el cumplimiento de la reciprocidad y solidaridad, pero también la experiencia de cuidado constituye una carga y obstáculo que impide al individuo la realización propia. La experiencia del cuidado decanta un fuerte compromiso en el que la experiencia concreta se articula en *un deber-compromiso*, aun a pesar de las desigualdades de género que se originan con el trabajo asistencial al no distribuirse en una organización social de cuidado justa y democrática.

Además, en las experiencias concretas podemos concluir que se presenta la vinculación de la experiencia y el sistema que en este caso socializa a las mujeres en el cuidado y en el deber ser mujer. Beauvoir (2019) señala

que es difícil para las mujeres asumir su condición de individuo autónomo y su destino femenino.

Por último, los hallazgos nos dan cuenta de que no sólo la experiencia social del cuidado se ordena, articula, combina y jerarquiza desde las normas, desde las relaciones sociales, la subjetividad y las cualidades morales, como lo hemos referido, sino que estas experiencias de cuidado las hemos englobado en tres modalidades de experiencia de acuerdo a las articulaciones de las lógicas. Experiencias no aisladas, por el contrario, entrelazadas unas a otras. Los hallazgos nos muestran la experiencia del *deber-compromiso*, la experiencia del *deber-conflicto* y la experiencia de *bienestar* en que el cuidado corresponde a un bienestar para la persona mayor en todos los casos de estudio que se encuentran entretejidas entre sí en el gran crisol del cuidado, en la vida de las cuidadoras, en los vínculos humanos, en la sostenibilidad de la vida y en la misma condición humana.

Referencias

- Arendt, H. (2003). *La Condición Humana*. Paidós.
- Arroyo, M. (2010). *El cuidado en la vejez avanzada, escenarios y tramos de violencia estructural y de género*", Iberoforum, Vol. V. núm 10, pp.1-21.
- Batista, T. y Elias, E. (2013). *Trabajo, producción del cuidado y subjetividad en salud*. Lugar Editorial.
- Beauvoir, S. (2019). *El Segundo Sexo*. Ediciones Cátedra.
- Carrasco, C, Borderías, C y Torns T. (2011). *El trabajo de cuidados: Historia, Teoría y Políticas*. Catarata.
- Castañuela, B. y Rangel J.M. (2021). *Las Ciencias Sociales en Transición* en Martínez Sánchez, María Luisa y Tuñón Pablos, coords. 2021. *Estudios de género: realidades en transición*. Vol. X, pp.293-315 México, Comecso, <https://www.comecso.com/congreso-vii/volumenes>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). *Hacia la sociedad del cuidado. Los aportes de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible*. CEPAL.
- Dubet, F. (2010). *Sociología de la Experiencia*. Complutense.
- Dubet, F. (2011). *La experiencia Sociológica*. Gedisa.
- Durán, M. (1996). *El trabajo invisible en España: aspectos económicos y normativos*, Separata núm 105, octubre-diciembre, pp.136-157.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ariel.

- Federici S. (2013). *Revolución punto cero: Trabajo doméstico, Reproducción y Luchas*. Traficante de Sueños.
- Fineman, M. (2012). *Dependencia y deuda Social: Más allá de los mitos fundacionales*, en Natalia Gherardi (coord.), *Justicia, Género y Trabajo*. Librería.
- Flick, U. (2007). *Introducción a la Investigación Cualitativa*. Morata.
- Gilligan, C. (2013). *La Ética del cuidado*. Cuadernos de la Fundación Víctor Grifols i Lucas Guimarães, N. (2020). *Trabajadores/as del Cuidado*, [ponencia]. *Catedra Políticas del Cuidado con Perspectiva de Género*. Clacso. https://youtu.be/zvtYgN_8wIU.
- Guzmán, C. (2016). *Los aportes de la sociología de la experiencia al campo de la educación*, [ponencia]. *Seminario Miradas Contemporáneas en Educación*. Doctorado Interinstitucional en Educación, Universidad Distrital. <https://youtu.be/tEjrJSHYXfA>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). *Resultados sobre la Encuesta Nacional Sobre el Uso del Tiempo ENUT, 2019*. INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). *Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México, 2019*. INEGI.
- Izquierdo, M. (2003). *Del sexismo y la mercantilización del cuidado a su socialización: Hacia una política democrática del cuidado*. Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer; Comunidad Europea/Fondo Social Europeo.
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Morata.
- Lagarde, M. (2005). *Los Cautiverios de las mujeres, madre-esposas, monjas, putas y locas*. Universidad Autónoma de México.
- Legarreta, I. M. (2014). *Cuidados y sostenibilidad de la vida: Una reflexión a partir de las políticas de tiempo*. Papeles del CEIC, núm. 1, enero-junio, pp.93-128.
- Martinic, R y Stecher A. (2020). *Experiencias de trabajadores del retail en Chile: Aproximación desde la Sociología de Dubet*. Convergencia Revista de Ciencias Sociales, Vol, 27, Universidad Autónoma del Estado de México, pp.1-31
- Rangel, J.M. (2009). *Trayectorias y representaciones sociales del proceso salud/enfermedad/atención de mujeres participantes en programas sociales* [tesis de Doctorado, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente] repositorio <https://rei.iteso.mx/handle/11117/1261>.
- Tronto, J. (2019). *Ética del Cuidado y Caring Democracy*. [ponencia]. *Catedra Políticas del Cuidado con Perspectiva de Género*. Clacso. <https://youtu.be/5e--Wf7FRLMe>
- Villagómez, O. (2019). *La constitución social de experiencias alimentarias en la pobreza: Un estudio cualitativo con familias de estratos populares en Iztapalapa, Cd de México*. [Tesis Doctoral del Colegio de México promoción XVI]. <https://repositorio.colmex.mx>

15. Elementos para una agenda social: la actividad del cuidado doméstico de personas mayores en la ciudad de Durango, México

JORGE ENRIQUE BRACAMONTES GRAJEDA*, MARÍA CONCEPCIÓN ARROYO RUEDA**

LIZZET ARREOLA HEYNES***, PERLA VANESA DE LOS SANTOS AMAYA****

Resumen

Los cuidados representan una de las actividades que en la actualidad reproducen condiciones de desigualdad para la población de mujeres que cuidan, sea que atiendan a niños, personas enfermas o personas mayores o en situación de discapacidad. La literatura reporta, desde distintas perspectivas, que básicamente el cuidado es y debe considerarse como materia de *lo público*, es decir, espacio para la actuación y protección del Estado, sin embargo, también es un fenómeno que debe entenderse como particular y situado geográfica y sociológicamente, sólo por acotar, y ello implica junto con otros ámbitos analíticos que se deba abordar desde lo local. Este capítulo explora la situación en que mujeres de la ciudad de Durango realizan la actividad del cuidado, y con ello se derivan algunas reflexiones y análisis que pueden fundamentar lo que se conoce como agenda social. En líneas generales, se encuentra ampliamente documentado que el cuidado es una actividad fe-

* Doctor en Filosofía con Orientación en Trabajo Social. Profesor investigador de la Facultad de Trabajo Social, Universidad Juárez del Estado de Durango, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3566-9893>

** Doctora en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social. Universidad Juárez del Estado de Durango, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8393-5407>

*** Maestra en Gerontología. Profesor en la Facultad de Trabajo Social, Universidad Juárez del Estado de Durango, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9833-1451>

**** Doctora en Filosofía con Orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas. Profesora investigadora en la Facultad de Trabajo Social, Universidad Juárez del Estado de Durango, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8627-8956>

minizada, de bajo o nulo reconocimiento social y económico y culturalmente una más de las labores domésticas, pero para poder constituir estructuras de política social situadas es necesario continuar documentando cómo se presenta el fenómeno desde una mirada regional y local.

Palabras clave: *cuidados, política social, agenda social, género.*

Introducción

La transición demográfica es un fenómeno cuya presencia ha dado sitio a discusiones importantes acerca de diversas implicaciones sociales, políticas, económicas o culturales a partir de la situación que representan, en este caso, un proceso de envejecimiento constante y acelerado de la población mexicana y del mundo. Desde distintas latitudes del globo, la velocidad con que los países atraviesan por la transición demográfica es distinta y por ello también es diferente la etapa de transición en que se encuentran. Esto se vincula sustantivamente con las distintas respuestas sociales, institucionales y del Estado hacia los retos que implica el envejecimiento de la población, desde las políticas de salud hasta las de protección del ingreso de la población mayor, pasando por los cuidados, la participación social, la recreación/esparcimiento y ocio, la educación y el trabajo.

La experiencia social es tan heterogénea que ha sido indispensable que en materia de los estudios sobre vejez y envejecimiento (como en otros campos de estudio social), se tengan que caracterizar de forma más particular y situada los conjuntos de fenómenos sociales. En dicha tendencia de trabajo analítico los estudios sobre el cuidado han tenido la misma inercia, ya que tratándose de información de primer orden en la formulación de intervenciones sociales en varios niveles (que van desde actividades en intervención comunitaria o social hasta la conformación de políticas sociales) se requiere de un acercamiento más inmediato a estas distintas realidades (Esquivel *et al.*, 2009, p. 54).

En lo que respecta al cuidado de personas mayores (en adelante PM), este capítulo pretende bosquejar posibles rutas para la comprensión del abordaje, desde agendas sociales y políticas sociales, de la actividad del

cuidado. Dicha comprensión es necesaria, ya que es tortuoso este camino entre *lo público* y *lo privado*, en consideración de las implicaciones sociales y familiares que desprende la provisión del bienestar. Como materia prima de este análisis se utilizarán los datos y resultados del proyecto denominado “Envejecimiento, género y cuidados: un tema pendiente para la agenda pública y social” financiado durante el periodo de diciembre de 2017 a abril de 2019 por el Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Durango (Cocyted).¹

Resulta importante reconocer que la actividad de cuidar tiene un carácter transdimensional al mismo tiempo que es producto de una construcción social (Rogerio-García, 2010). Es transdimensional porque a partir de definiciones actualizadas se comparte entre el espacio *privado* y *público*, lo que supone un rasgo de amplitud y al mismo tiempo resulta ser algo tan específico como lo puede ser una construcción social en un contexto determinado. Esta configuración no sólo multi, sino transdimensional del cuidado da lugar a la necesidad de encontrar y construir modos distintos para dos propósitos acerca del fenómeno, uno relacionado con conocerlo y otro acerca de transformarlo, es decir, investigar e intervenir, lo que en todo caso se vuelve en estrategia analítica que aspira a superar las limitaciones que tiene el entender (y conocer) dicha dimensión estructural del cuidado sólo desde la generalidad de la perspectiva administrativa y eficientista con que por lo común se impregnan las prácticas en la política pública.

Con las consideraciones antes expuestas, indicamos que el presente capítulo se compone de tres secciones adicionales a la presente introducción. En la siguiente sección se exponen las generalidades del cuidado donde se destacan aquellos elementos estructurales que caracterizan a grandes rasgos la situación del cuidado en la región. En una sección subsecuente se presenta una descripción del cuidado realizado por mujeres en la ciudad de Durango, contenido que sirve como material para el análisis en la cuarta sección del capítulo, denominada “Reflexiones acerca de la agenda social del cuidado”, misma que culmina con las conclusiones analíticas del capítulo.

¹ Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Durango.

Definiciones del cuidado como objeto de agenda y política social

El cuidado como objeto de política social y contenido de agendas sociales tiene que ver con el entendimiento de que es indispensable que el cuidado, trascienda la “esfera privada” o “familiar” rumbo a la posibilidad de que la propia sociedad —mediante la participación de distintos actores— intervenga y dé sostén a dicha actividad. Desde luego no se trata de que los distintos actores excluyan o sustituyan la función que han tenido históricamente las familias, sino, más bien, de dar soporte y diversidad de recursos coadyuvantes del bienestar, entre otros elementos, a fin de que la autodeterminación de las familias no redunde en la reproducción social de las desigualdades vividas por las cuidadoras en sus entornos familiares. Esta idea es la que subyace en la formulación del proyecto que aporta los datos empíricos para este capítulo que es, en concreto, indicar que los cuidados en el envejecimiento son un tema de género pendiente en la formulación de agendas sociales y públicas.

En la revisión de literatura se han identificado dos posibles rutas de acceso al estudio de los cuidados como materia de intervención mediante la política pública. Podemos juzgar una ruta como la más *larga*, ya que ésta tiene que ver con la identificación de las consecuencias del cuidado doméstico o familiar para las personas que lo realizan; indicamos esta vertiente como *ruta larga* porque si bien se pueden abordar y comprender las distintas situaciones críticas de sobrecarga y desigualdad para las cuidadoras, no sugiere de inmediato un argumento que vincule dicha problemática con la cuestión pública, aunque no resulta difícil derivar la conexión (Rogero-García, 2010).

La alusión analógica a una *ruta larga* o *ruta corta* se refiere a los procesos que llevan a los actores sociales a la construcción de agendas sociales. En este sentido la explicación es la siguiente: una ruta larga tiene que ver con documentar un inventario de desigualdades y consecuencias adversas para las mujeres que cuidan en un contexto de inequidad de género y precariedad del trabajo no remunerado y, por el contrario, una *ruta corta* estaría más relacionada con conjugar dicha investigación empírica con una

serie de transformaciones institucionales, de orientación y ordenamiento de los procesos de construcción de la política pública *desde abajo*. Para una comprensión más amplia puede revisarse el trabajo de Thoenig (1997) *Política pública y acción pública* o más recientemente *Estado, políticas sociales y pobreza* de Roberto Moreno (2019).

La ruta corta tiene en contraposición con la ruta larga, una perspectiva más amplia, pero al mismo tiempo más concreta y clarificadora, donde pueden de forma simultánea analizarse aspectos macroestructurales de la actividad de cuidar, como específicos o micro-sociales. Esta perspectiva significa o corresponde a lo que la literatura denomina como *enfoque de derechos humanos y corresponsabilidad* (Banchero y Mihoff, 2017, pp. 15-16), sobre todo entre cuatro actores primordiales: el Estado, las familias, la sociedad civil organizada y el mercado.² Se ha indicado en la parte introductoria que el cuidado es una actividad transdimensional,³ y la interacción y acuerdos que por la vía del reconocimiento de derechos y la corresponsabilidad que entabla entre los tres actores citados da cuenta de dicha transdimensionalidad y complejidad.

Un análisis de la transdimensionalidad y complejidad que circundan el fenómeno del cuidado permiten la comprensión de la forma que adquirirá el *arreglo social* que dará soporte y apoyo a dicha actividad. Por esta razón la forma diferenciada en que se *arregla* la sociedad configura también un estilo de asunción de las actividades del cuidado, y ello no se contrapone a algunos rasgos distintivos históricamente construidos de dicha actividad. Estos rasgos tienen que ver con algunas características que podemos identificar en la definición siguiente:

² El mercado no necesariamente alude al sector privado empresarial, sino a cualquier entidad pública o privada que pueda proveer bienes y servicios del cuidado bajo las reglas sociales de intercambio. En este caso, clínicas, agencias, organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

³ Como una categoría analítica, podemos entender la *actividad transdimensional* como una actividad donde no sólo confluyen distintas dimensiones, por ejemplo, la dimensión afectiva-emocional, la instrumental, la de la dinámica familiar o la de las políticas de atención y apoyo, sino que además de trascender este nivel —es decir lo multidimensional— en cada una de dichas dimensiones los fenómenos que afectan e influyen sobre la calidad del cuidado —por ejemplo— ocurren en distintos momentos, bajo distintas condiciones y distintas influencias o intensidad de dominio entre dichas dimensiones. Esto vuelve al cuidado una *actividad transdimensional* porque su comprensión y entendimiento depende sustancialmente de cómo se vinculan dichas dimensiones.

El cuidado es pago o impago como consecuencia de elecciones políticas, valoraciones culturales compartidas y estructuras de género. Además, esta conceptualización amplia del cuidado, ofrece herramientas para percibir y analizar las conexiones entre distintas etapas de desarrollo en diferentes áreas del cuidado y las responsabilidades domésticas [...] En definitiva, se trata de “desprivatizar” este tema, retirándolo de la esfera privada e integrándolo a la esfera pública [...] En este sentido, Fraser [1997] nos plantea que el carácter doméstico de los cuidados es la base para su exclusión de los derechos ciudadanos; lo que está faltando es un concepto de ciudadanía que reconozca la importancia de los cuidados y las responsabilidades domésticas para la sociedad. El limitar las responsabilidades de los cuidados casi exclusivamente a la esfera privada, convirtiéndolo en un problema privado, torna muy difícil el convertir este tema en un objeto de derecho real. Un concepto de ciudadanía de este tipo es el que debería estar por detrás del carácter genérico de los cuidados y las responsabilidades familiares: basándose en la asunción de que cada ciudadano, hombre o mujer, puede reclamar su derecho a brindar cuidados a sus allegados cuando las circunstancias lo reclamen. (Baththány, 2001, p. 27)

Otra definición que merece ser incluida es la de Fisher y Tronto:

El cuidado es una actividad de la especie humana que incluye todo lo que podemos hacer para mantener, perpetuar y reparar nuestro mundo de forma tal que podamos vivir en él lo mejor posible. Este mundo incluye nuestros cuerpos, nuestros yoes y nuestro entorno, elementos que intentamos entretejer formando una compleja red que permita sustentar la vida. (Fisher y Tronto, 1990, citado por Pérez-Bustos, 2018, pp. 60-69)

Esta definición integró dimensiones normativas y empíricas, pero también significados éticos y políticos de algunas teorías feministas. Por su parte, María de los Ángeles Durán (2018), desde una óptica de la economía feminista plantea que “[...] el cuidado es la gestión cotidiana del bienestar propio y ajeno; contiene actividades de transformación directa del entorno, pero también actividades de vigilancia que principalmente requieren disponibilidad y resultan compatibles con otras actividades simultáneas.

En distintos documentos (Aguirre *et al.*, 2014; Batthyány, 2001, 2008; Cuns, 2014) se indica que en esencia el cuidado es una actividad realizada por mujeres y por lo general no es reconocida ni remunerada. En este sentido, el estudio del cuidado guarda un vínculo estructuralmente constituido desde los estudios de género. Conocer desde la *ruta larga* las situaciones de las cuidadoras ponen de manifiesto problemas y desigualdades de género, pero desde la *ruta corta* se puede plantear un potencial de convertir en públicos los dilemas civilizatorios que reproducen las desigualdades, trascendiendo la esfera familiar.

Además de *visibilizar* la situación de las cuidadoras como condición crítica de género, la cita enuncia un camino a seguir en la lógica de la *ruta corta*; la reformulación del concepto de la *ciudadanía social* de las mujeres, cuestión que en la experiencia de diversos países ha contribuido a justamente construir una agenda social para el cuidado.⁴ De lo anterior se desprende la necesidad de conocer desde un escenario estructuralmente feminizado, cómo es que podremos *volver público* lo *naturalmente privado*.

La cuestión de *volver público* lo privado en un escenario estructuralmente feminizado, desde la perspectiva de Jelin (1995, pp. 400-401) tiene el reto de trascender la contradicción que la domesticidad actual conlleva frente a la dicotomía entre la autonomía individual y las identidades colectivas. Esto significa, en otras palabras, que mientras que en la actualidad las mujeres ganan espacios en la vida pública y en el trabajo, no sucede así un reacomodo de las actividades domésticas no remuneradas y tampoco reconocidas, lo que establece las pugnas entre lo individual-privado que implica la actividad del cuidado en las familias (autonomía individual) y el cumplimiento de las responsabilidades del Estado, que en este caso son garantizar la ciudadanización completa y real de las mujeres (como identidades colectivas), ya que, como se ha dicho, el cuidado femenino históricamente provee bienestar en las familias, lo que es en términos estrictos área de influencia del Estado. Sin embargo, en la práctica social resulta muy complicada la armo-

⁴ Nótese por ejemplo el caso de Uruguay, que a partir de los estudios de uso del tiempo permitieron la visibilización de actividades no remuneradas que proveen históricamente bienestar a las familias, por ejemplo, el cuidado, y que al no ser remuneradas ni reconocidas acentuaban también históricamente desigualdades y sobrecargas convencionalmente vistas como problemas o situaciones de las familias, es decir, de la esfera privada (Aguirre *et al.*, 2014, p. 55).

nización de las narrativas del discurso patriarcal y el discurso reivindicador de derechos, es decir, la confluencia de las subjetividades y de las memorias en pugna, ya que por lo general el ámbito de actuación de las mujeres se entiende socioculturalmente desde lo específicamente privado (Jelin, 2011, pp. 556-560).

Hasta aquí podemos puntualizar al menos dos grandes rasgos estructurales del cuidado: (a) la actividad del cuidado se encuentra mayoritariamente feminizada, lo que ha favorecido la reproducción social de desigualdades y desequilibrios de género y (b) dado el *aporte al bienestar* que a las familias hace la provisión del cuidado a personas mayores, niños o personas enfermas, es posible denominarla y definirla como un asunto público. En este sentido, es necesario entender que los abordajes de indagación son más eficaces para la comprensión si se articulan desde una base microsocial, es decir, en la indagación de escenarios y prácticas, ya que buena parte de los estudios sociales que han contribuido a visibilizar situaciones de desigualdad, se han centrado justamente en conocer los sistemas de prácticas y creencias, los entornos sociales y/o familiares y los escenarios institucionales y de la intervención social que dan origen y reproducción a dichas condiciones de desigualdad.⁵

Dicho esto, conviene retomar que la investigación social ha provisto de forma sustantiva los esfuerzos en agenda social y políticas públicas, y en tal sentido la investigación local en Durango sobre la situación de las cuidadoras hace su aportación. En la siguiente sección se hace un breve bosquejo de la metodología que siguió el proyecto de investigación en cuestión.

Metodología desarrollada

La investigación que sustenta el presente capítulo tenía como objetivo central, explorar las condiciones en que las mujeres cuidadoras en la ciudad de

⁵ Para ejemplificar esto revise el estudio realizado por Zibecchi y Paura (2017), mismo en el que se documenta una serie de estudios desde donde se pueden apreciar procesos de investigación que contribuyeron a la visibilización de situaciones y contextos, y situaciones de desigualdad y violencia contra las mujeres.

Durango realizan dicha actividad de cuidar. En este sentido, el proyecto de investigación se ejecutó en dos partes. La primera etapa correspondió al levantamiento de una encuesta mediante un cuestionario que recogió información general acerca de las cuidadoras. En específico, dicho instrumento constaba de cuatro secciones o dimensiones denominadas como 1. datos sociodemográficos de la cuidadora, 2. descripción de la actividad del cuidado, 3. redes de apoyo social de las cuidadoras y 4. indicadores de sobrecarga de las cuidadoras.

Para dar respuesta a las cuestiones planteadas por la encuesta mediante las cuatro dimensiones indicadas en el párrafo anterior se recurrió a un tipo de muestreo intencional de 110 casos (de los que finalmente se conservaron 96 por pérdida de datos durante el levantamiento) que sirvió para la identificación de posibles casos para la muestra cualitativa. Las mujeres cuidadoras encuestadas se seleccionaron a partir de dos criterios vinculados con (a) que hubiera una relación familiar o muy cercana con la persona mayor cuidada, es decir, que se ajustasen al perfil como cuidadora doméstica (González y Ruiz, 2007; Moreno Colom *et al.*, 2016) y (b) que la actividad del cuidado fuera realizada en localidades urbanas o suburbanas del municipio de Victoria de Durango.

Esta etapa sirvió como estrategia de identificación de casos para la segunda etapa, misma que correspondió a un abordaje cualitativo que exploró algunos elementos subjetivos sobre la actividad de las cuidadoras, pero que no es abordado en este capítulo, luego entonces, este documento sólo emplea la información proveniente de la encuesta.

Resultados del estudio; algunos aspectos para diseñar agendas sociales desde lo local

Los estudios sociales “desde lo local” contribuyen desde nuestra perspectiva a la construcción de agendas sociales, a la vez que también fundamentan sustento esencial de las políticas públicas, ya que, si bien los grandes temas sociales son enunciativamente los mismos, la particularidad de los contextos locales y sociales exigen formas concretas de abordar dichas situaciones críticas como los distintos tipos y formas de la desigualdad.

La literatura en materia de cuidados en la vejez es bastante amplia, de manera que vamos agrupando dicho material bajo cierta lógica, por ejemplo, se cuenta con las aportaciones de Leticia Robles (2001, 2005, 2010, 2020), mismas que, aún cuando abordan temáticas diversas, persisten los aspectos sociales inherentes a quién cuida, qué estructura institucional y social es la que opera en ese cuidado, además de hacer una consistente caracterización tanto de cuidadores y cuidadoras como de personas cuidadas. En sus análisis propone diversas rutas de construcción de políticas sociales (implicando por supuesto la construcción de la agenda social) así como ideas acerca de cómo involucrar, por ejemplo, temas de la naturaleza de la cuestión intergeneracional y las obligaciones de cuidado que tienen las generaciones más jóvenes del entorno familiar, social y comunitario. Además de estos estudios, habría que considerar también las colaboraciones que realiza la autora con Vázquez-Garnica (2008) y Rosas (2014), respectivamente.

También se encuentran los estudios realizados por Rocío Enriquez (2014a, 2014b), en los que la autora destaca conflictos, inercias y pautas de la actividad del cuidado que históricamente son fraguadas a la luz de complejidades socioculturales que ameritan ser entendidas como elementos fundamentales en la construcción de la política social. Esto contribuye de manera sensible a la visibilización de las situaciones que convencionalmente se confinarían a la esfera de *lo privado*, pero que, en definitiva, resultan ser, por el contrario, de orden público, dado este argumento de la actividad del cuidado como *provisión de bienestar*.

Finalmente, en nuestra revisión se cuenta con las aportaciones de María Concepción Arroyo (2010, 2011, 2015) en las que además de analizar lo referido a las políticas sociales y estructuras de cuidado, se exploran los ejes de género en la actividad del cuidado e incluso se hacen comparaciones entre los esquemas que operan en México y en Argentina, destacando la necesidad de profundizar en el conocimiento, sobre todo en la subjetividad de quien cuida y quien es sujeto de cuidado.

En conjunto, los trabajos anteriores arrojan luz sobre tres consideraciones importantes que pueden embonarse al proceso técnico-operativo de construir una agenda social; 1. la noción de *lo social* como parte sustancial de la actividad del cuidado, 2. la actividad del cuidado como parte de una

cotidianidad que queda engarzada en una estructura institucional, social o comunitaria, y que en dicho engarce no quedan siempre reconocidas o clarificadas las limitaciones o los ámbitos de competencia de dichas estructuras y 3. la clarificación de justamente esas limitaciones y ámbitos de competencia mediante los estudios de subjetividades y desde una mirada sociocultural y de complejidad.

El entendimiento de las posibles aportaciones de este estudio para la construcción de agenda social y pública radica en una comprensión básica sobre los problemas, mecánicas y trayectos para la formulación de estas agendas, para lo que pueden considerarse los tres puntos señalados en el párrafo anterior. Además, dicho entendimiento está centrado académicamente desde la sociología y la ciencia política (Llovet *et al.*, 1999) y en este sentido sólo señalaremos, emanado de este campo de estudio y de conocimiento compartido, a dos de los enfoques que van incorporando desde demandas y observación de situaciones sociales a enlistar una serie de intereses sociales a los que podemos llamar agenda social y que a través de los procesos políticos y estructuras de relación entre la población y el Estado se van conformando como agenda pública y después, de manera más específica, como política pública.

En primer término presentamos algunas características generales sobre las cuidadoras que accedieron a compartirnos sus percepciones. Dichas percepciones las presentamos en dos grandes apartados de resultados, (a) una caracterización del hogar y sociodemografía de las cuidadoras y (b) una descripción básica sobre cómo realizan su actividad de cuidado.

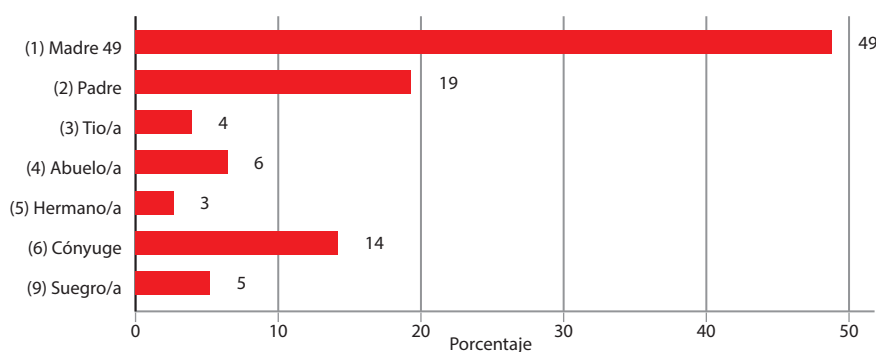
Caracterización del hogar

Para empezar, reportamos que en el caso de la muestra intencional levantada, 68% de las cuidadoras atienden a alguno de sus padres, destacando por supuesto que de dicha proporción la mayor parte corresponde al cuidado de sus madres. Para un mejor detalle obsérvese la gráfica 15.1.

Es de esperarse que la actividad del cuidado probablemente se considere como tradicionalmente se le define, es decir, como una actividad propia de la familia. En este punto, no debe olvidarse que la provisión de

bienestar, aun cuando es desarrollada por mujeres de las familias es un servicio de interés del Estado, sobre todo para que sea provisto y recibido de la mejor manera (Junco *et al.*, 2004; Vaquiro Rodríguez y Stiepovich Bertoni, 2010). Esto es, que el cuidado no debiera ser considerado en adelante como una actividad que se diluye en *lo familiar*, sino que es en definitiva materia de ciudadanía social, de derechos humanos y de observancia pública bajo el debido concierto entre el Estado, las familias y el mercado. Cuando mantenemos la invisibilidad de la desigualdad desde los espacios privados, invisibilizamos la panorámica más amplia de los entornos, por ejemplo, no podrían situarse inercias sociodemográficas desde contextos más inmediatos, limitándonos a sólo la *macro estadística demográfica*. En este sentido, la visibilización de estos entornos nos permite apreciar que, por ejemplo, además de que el cuidado se encuentra feminizado, también parece que entrará en etapa de envejecimiento. En este sentido, se indica que alrededor de 65% de las cuidadoras en Durango son mayores de 38 años, y en dicha proporción 20% son cuidadoras de 60 años o más.

Gráfica 15.1. Distribución del parentesco de la PM con la cuidadora

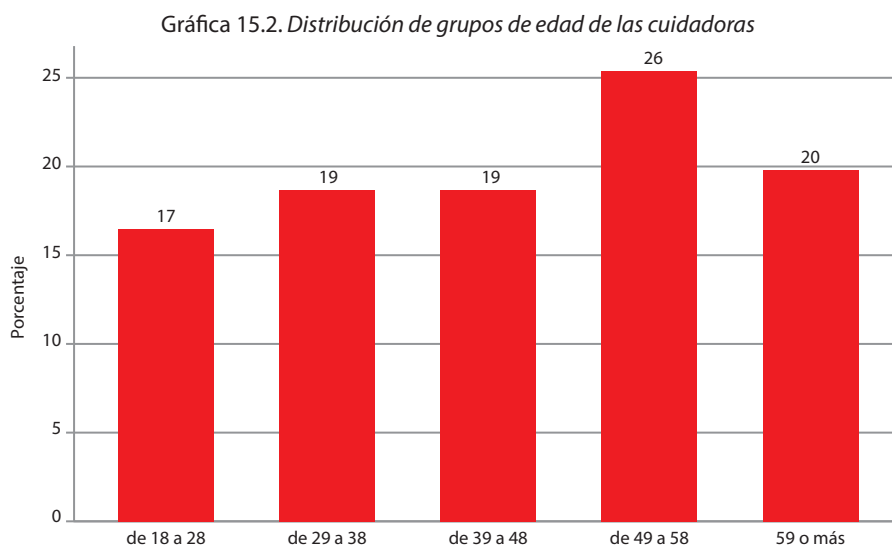


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre Envejecimiento, Género y Cuidados (2019).

Estas cifras parecen coincidir con lo que desde hace algunos años se viene proyectando como parte de los cambios efecto de la transición demográfica, por un lado el incremento de las tasas de dependencia y por otro, el fortalecimiento de las edades medias y avanzadas (Wong, 2001; Wong & Lastra, 2001). Esto es, entender que si en lo general, la población va madu-

rando y envejeciendo, resulta plausible que también los sectores de población que desarrollan actividades concretas, como lo es el cuidado, también estarán en proceso de envejecer. Por ejemplo, puede destacarse dentro de estos sectores en proceso de envejecimiento, el perfil de quienes tradicionalmente cuidan, por ejemplo, hijas solteras o divorciadas que viven con sus padres, o mujeres que cuidan a sus cónyuges.

Como dato adicional a la composición de los hogares, cabe indicar que dos terceras partes de éstos están integrados por hasta cuatro personas. Esta información, al compararse con la cantidad de personas dependientes en el hogar, evidencia que la red de apoyo es insuficiente, ya que 66% de los hogares tienen de una a tres personas que dependen directamente de las cuidadoras encuestadas. De ahí resulta sencillo imaginar las condiciones de vida de dichas cuidadoras, además de implicar situaciones particulares de la provisión de cuidado, que, en términos reales, parecen requerir de apoyo sustancial y constante.



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta sobre Envejecimiento, Género y Cuidados (2019).

Un indicio de esta necesidad de apoyo es que poco más de la mitad de las cuidadoras encuestadas tienen escolaridad primaria y secundaria terminada, mientras que apenas una tercera parte concluyó estudios supe-

riores en carreras técnicas o en licenciatura. La mayoritaria baja escolaridad de las cuidadoras apunta a condiciones de acceso a mercados de trabajo o a mejores situaciones de bienestar muy limitados, cuestión que reproduce la precariedad tanto en el trabajo reconocido como en adición al trabajo no reconocido. Esto coincide con algunos estudios realizados acerca del uso del tiempo, en los que se destaca la reproductibilidad de la precariedad del trabajo no reconocido, como en el caso de los cuidados (Batthyány, 2008).

De estos datos se destaca la necesidad de visibilizar que las actividades de cuidado que estas mujeres realizan en su mayoría no reciben apoyo alguno, lo que deriva en que pospongan o renuncien a su autorrealización personal o profesional, con todo el inventario de consecuencias que ello conlleva. En este sentido, poco más de la mitad (52%) de las cuidadoras no realizan otra actividad más que el cuidado, y el resto requieren del desarrollo de otras actividades coadyuvantes para la subsistencia del hogar. Se podría entender, entonces, que esta proporción de hogares dependen de la remuneración de los cónyuges o de transferencias que las familias puedan hacer para el sostenimiento del hogar, y aunque ello constituya una conjetura por nuestra parte, el ingreso disponible en dinero para el sostenimiento del hogar en los casos de estudio va de \$1 000.00 hasta \$7 000.00 en una proporción de alrededor de 71%. Esta situación puede aliviarse un poco ante el hecho de que alrededor de 86% de los hogares tienen cobertura del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o del Seguro Popular en el momento de la encuesta, lo que contribuye con los gastos recurrentes en servicios de salud y medicinas.

Además, en estas condiciones de desventaja material para llevar a cabo el cuidado, cabe señalar que aunque no se profundizó en los perfiles de las personas cuidadas, sí se conoce por la encuesta y usando la escala de Barthel que alrededor de 56% de las personas mayores tienen total o severa dependencia, 31% una dependencia moderada y el restante 13% una escasa dependencia o un buen grado de independencia (Barrero Solís *et al.*, 2005).

La información de los párrafos anteriores nos permite visualizar algunas de las condiciones generales de los hogares de las cuidadoras de per-

sonas mayores. Algunos de estos datos corresponden a escenarios que, desde lo general, presentan comunidades o poblaciones donde *la cuestión del cuidado* ya es considerada de interés público —como en el caso de Uruguay o Argentina—. Esto refuerza nuestro interés argumentativo en torno a proporcionar elementos que constituyan un incentivo a la construcción de una agenda pública para el cuidado en el estado de Durango y en general en el país. A continuación presentamos algunos otros elementos correspondientes con la actividad concreta del cuidado en la ciudad de Durango.

Algunos resultados sobre la actividad del cuidado en la ciudad de Durango

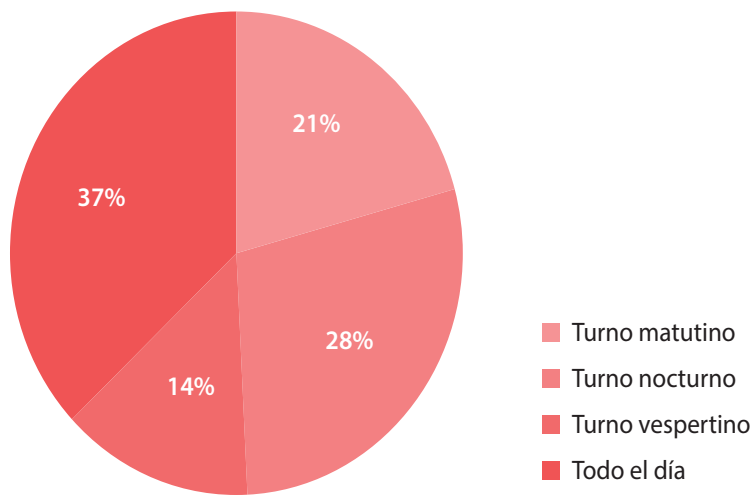
Respecto a algunos elementos de la realización del cuidado, puede decirse que tres cuartas partes de las cuidadoras han realizado dicha actividad de 1 a 6 años, destacando que 42% lo ha realizado durante los últimos 24 meses. Esto implica una actividad relativamente reciente y resulta lógico cuando se compara con lo mencionado en la subsección anterior acerca de que el sector de las mujeres que cuidan entrarán en etapa de envejecimiento y al ser mayoritariamente una actividad reciente es plausible creer que acciones de política pública que coadyuven la actividad habrán de prevenir condiciones de precariedad laboral, de cuidados en la vida cotidiana de las cuidadoras.

De las cuidadoras, 65% realiza esta actividad siete días por semana. El restante 35% se distribuye entre los días del 1 al 6, destacando que la mayor proporción se ubica en los cinco días con 12% y tres días con 10%, respectivamente. En cuanto al tiempo en turnos dedicado a esta actividad podemos observar la gráfica 15.3.

Nótese cómo proporcionalmente las cuidadoras consideran mayoritariamente realizar la actividad del cuidado durante todo el día. Es probable que esta información se perciba de esta manera, ya que cuidar a la persona mayor se asume como parte del resto de las labores domésticas, sin destacar que es una actividad adicional, con cierto grado de expertiz y que requiere, en primer lugar, del reconocimiento de los integrantes del hogar y, simul-

táneamente, de la sociedad y del Estado, quienes históricamente asignaron dicha actividad a las mujeres sólo en el ámbito privado. En la siguiente tabla se indica la cantidad de tiempo asignado por las cuidadoras a algunas actividades propias del cuidado:

Gráfica 15.3. Frecuencia en los turnos del cuidado



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre Envejecimiento, Género y Cuidados (2019).

Tabla 15.1. Tiempo de dedicación a las actividades del cuidado

Variable	Mean	SD	MIN	MAX
Tareas domésticas	2.4	1.9	0.0	11.0
Alimentación	1.7	1.1	0.0	6.0
Higiene	1.0	0.9	0.0	5.0
Citas médicas	2.4	2.0	0.0	10.0
Otras cuestiones médicas	1.4	3.0	0.0	15.0
Actividades recreativas	1.1	1.5	0.0	10.0
Otras actividades	0.7	2.1	0.0	10.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre Envejecimiento, Género y Cuidados (2019).

En términos del desarrollo para el bienestar se destaca que una distribución del tiempo para el cuidado como la que presentamos en la Gráfica 15.4 puede implicar algún riesgo para garantizar la calidad del cuidado. Esto tiene que ver con la integralidad de cosas que se consideran para realizar un

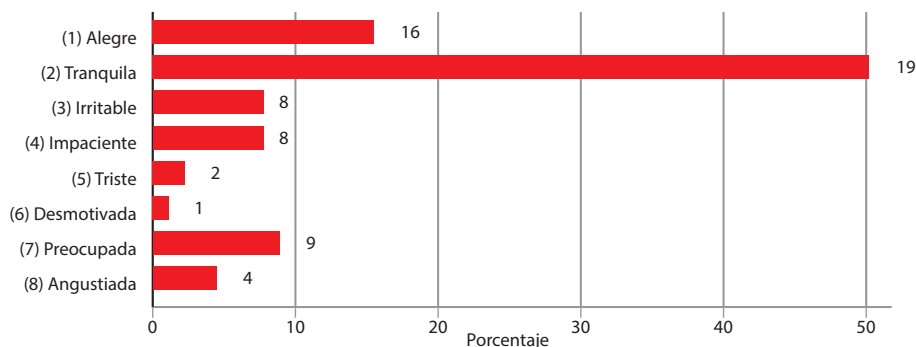
cuidado a la altura del bienestar esperado (Eterovic *et al.*, 2015; Flores *et al.*, 2015; Paredes *et al.*, 2017).

Ahora bien, como se sugiere párrafos arriba, aunque sociodemográficamente la circunstancia particular de las cuidadoras no parezca una situación crítica, la prevención tiene que ser la clave para la incorporación de la política pública de cuidados.

Alrededor de 85% de las cuidadoras no manifiesta tener dificultades para llevar a cabo su actividad, y ello es comprensible ante el hecho probable de una combinación de variables como la todavía mediana edad de la mayoría de las cuidadoras, la dedicación en tiempo y esfuerzo al cuidado, la aparente condición de salud que no se ha visto aún afectada por indicios de sobrecargas excesivas que redunden en afectación a la salud y otros elementos de distintas naturalezas que median o atraviesan la actividad, como los vínculos emocionales y afectivos con la persona cuidada o el *deber* asignado por la propia familia para desarrollar dicha actividad, así como el sentido de responsabilidad asumido para dicha asignación por las cuidadoras (Arroyo Rueda, 2009, 2010; Banchemo y Mihoff, 2017; Batthyány, 2008).

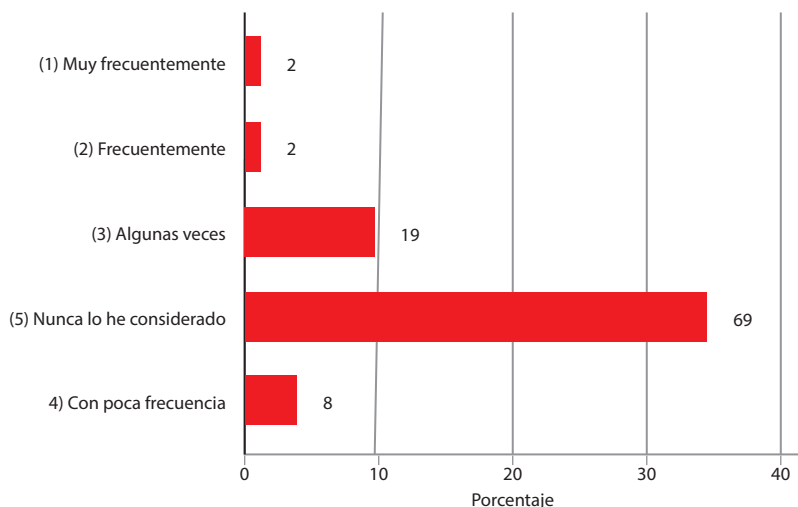
Con la información del párrafo anterior podemos tener una mejor comprensión del dato acerca de la autopercepción del modo en que se realiza el cuidado, ya que, pese a las condiciones del hogar, a las posibles condiciones de precariedad en el apoyo al cuidado y a las posibles carencias materiales para el desarrollo de dicho cuidado, sólo alrededor de 2% llegan a asumir o reconocer que no realizan el cuidado de forma adecuada o satisfactoria, manifestando sus propias deficiencias, carencias y necesidades al respecto. No será extraño que algunas cuidadoras evadan responder de manera autocrítica o imparcial ante el hecho de enfrentarse a su labor y misión de cuidado (Arroyo Rueda, 2009). Otra evidencia de dicha evasión puede ser que 58% de las cuidadoras indican *alegría* o *tranquilidad* durante la realización de su actividad, lo que no corresponde necesariamente cuando se les pregunta acerca de los apoyos recibidos para su actividad.

Para ilustrar mejor esta situación, obsérvese la gráfica siguiente donde se describen las emociones y estado de ánimo de las cuidadoras participantes en el estudio.

Gráfica 15.4. *Distribución de emociones y sensaciones al realizar la actividad de cuidar*

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre Envejecimiento, Género y Cuidados (2019).

Es posible creer que la evasión descansa además en el hecho de que la mayoría las cuidadoras no considera dejar de realizar la actividad de cuidar, lo que garantiza desde luego que habrá sobrecarga, reproducciones de mayores condiciones de desigualdad y violencia de género contra ellas mismas y hacia las personas que cuidan si no es posible incorporar en el escenario de lo público, políticas sociales adecuadas a los tiempos. Véase la siguiente gráfica:

Figura 15.5. *Distribución de opiniones sobre la posibilidad de abandonar la actividad de cuidar*

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre Envejecimiento, Género y Cuidados (2019).

Finalmente, queda señalar que lo mostrado hasta aquí como un primer acercamiento descriptivo a los resultados de la investigación contribuye al conocimiento microsocioal de la situación particular de las cuidadoras domésticas de la ciudad de Durango, y en esta delimitación se precisa un ejercicio de análisis y planificación que en lo específico pueda delinear los elementos de agenda social que desde lo local promuevan la transición a una agenda pública que atienda la cuestión del cuidado.

A continuación, se presentan las reflexiones finales del capítulo, a fin de sintetizar, analizar y concluir este ejercicio enfocado sobre todo en clarificar una posible ruta práctica para la agenda social y pública el cuidado de PM en la ciudad de Durango.

Conclusiones

Aquel argumento de larga data esgrimido acerca de la falta de reconocimiento de la actividad de cuidar a otros como proceso sujeto de derechos, es válido y vigente ante el modo en el que las cuidadoras duranguenses parecen percibir el cuidado que otorgan a personas mayores, ya que dicha actividad no es percibida como adicional o especial, sino como parte del diario vivir, de la diaria labor doméstica, y en este sentido es preciso señalar que éste es un primer nivel de planificación de intervención social, ya que serán convenientes procesos de aprendizaje social en el que las propias cuidadoras comprendan su actividad como *algo que también es social y comunitario*, y no sólo inherente a lo familiar. En otras palabras, las propias cuidadoras no reconocen su propia actividad como sujeta de apoyo social y público, o al menos no de forma inmediata.

Esta visión de necesidades, acciones e intervenciones fortalece la idea planteada desde un inicio acerca de la *ruta corta* sobre el estudio analítico y la formulación de intervenciones sociales, puesto que el reconocimiento de derechos y la corresponsabilidad encuentran justamente en el cuidado un terreno fértil para la visibilización de situaciones críticas, pero también como un espacio en el que confluyen distintas dimensiones sociales y fenoménicas de la vejez y del envejecimiento, con lo que se demuestra que los derechos y las corresponsabilidades, desbordan los límites impuestos históricamente

y que confinan esta actividad al entorno familiar o privado y desarrollado principalmente por mujeres, que por lo común realizan el cuidado de PM en condiciones precarias respecto a mejores expectativas de bienestar.

En este capítulo hemos intentado plantear una problemática propia de la actividad del cuidado desde un punto de vista que visibiliza por un lado las consecuencias ineludibles de la sostenida reproducción de inequidades de género propias de los tiempos actuales, pero que también hace visible una ruta de organización y acceso al cómo podemos contribuir a la construcción de una agenda social respecto al cuidado de las personas mayores. En este sentido, queda recalcar esta perspectiva desde dos niveles elementales tanto de forma comprensiva y analítica como para el propio ejercicio de la construcción.

Por un lado, el primer nivel tiene que ver con una macro-estructura que habita en el terreno de las grandes definiciones. Esta macro-estructura se compone de la idea conocida y reconocida como bienestar —lo que implica quién provee el bienestar—, los derechos humanos y la corresponsabilidad. Este conjunto de componentes pueden llegar a ser ordenadores del discurso social-institucional que al tiempo que visualiza situaciones inequitativas ha convenido a la cuestión del cuidado en dos sentidos; por un lado, a la provisión de bienestar y, por otro, a reproducir condiciones de desigualdad y violencia *encapsuladas* en la cuestión familiar.

Por otro lado, el segundo nivel es el más concreto, relacionado con el conocimiento social de la realidad del cuidado desde lo local. Dicho conocimiento al tiempo que se vislumbra bajo la óptica de la macro-estructura, permite no sólo detectar los rasgos propios de las condiciones generales de desigualdad, históricamente incrustadas en la vida cotidiana, sino que el resultado analítico de esto redundará en una serie de prioridades situadas que constituirán lo que denominamos como agenda social o agenda pública.

Para el caso de las cuidadoras en la ciudad de Durango es necesario el trabajo en dos frentes de acción, por una parte, la insistencia en que las instituciones que tradicionalmente atienden a la población de personas mayores, se vuelvan más sensibles a la cuestión del cuidado doméstico, mientras que, por otra parte, el segundo frente corresponde con el trabajo que requiere realizarse con las familias a fin de que reconstruyan su concepto y su prác-

tica respecto al cuidado de personas —aunque esto valdría también para cuidadoras de niños o de personas enfermas o con discapacidad—, ya que persisten los esquemas que reproducen culturas de violencia e inequidad, pero, sobre todo, culturas que *encierran* la actividad del cuidado hacia un entorno inexpugnablemente privado.

Según lo expuesto en el párrafo anterior, tenemos una gran situación constituida a la manera de dos caras de la misma moneda; primero está la situación de proveer y apoyar la actividad del cuidado y, al reverso, tenemos la cuestión de que las familias permitan dicho apoyo. Convencer a los actores de ambas situaciones de sensibilizarse respecto a las cuestiones del cuidado, promovería que se generaran mejores condiciones para el encuentro con el bienestar. Esto implica entonces que de un lado las familias y del otro el Estado contraen como materia de agenda social y pública un compromiso de sensibilización respecto del cuidado⁶.

Este compromiso sobre el cuidado se cristaliza cuando las políticas sociales de atención a la población mayor consideran dicho compromiso como sustancia central para el bienestar. Estas implementaciones de política pública tienen aún el reto de trascender los límites del espacio privado en tránsito al espacio público, cuestión que por sí misma ha podido llegar a inhibir la actuación del Estado. La paradoja es evidente, las situaciones críticas de la vejez y del envejecimiento son espacios de agenda social y pública ineludible, y en su defecto representan también fuente de riesgos potenciales para el bienestar.

El riesgo justamente es que de no atenderse la situación del cuidado mediante la implementación de políticas sociales, y con base en agendas sociales y públicas situadas, se puede llegar a la reproducción de la vulneración de derechos, de precarización de la vida material y emocional de quienes cuidan y de quienes son cuidados y cuidadas. La alusión a la *ruta corta* contempla no sólo la visibilización de situaciones críticas, sino comprometer a los dos grandes actores en esta trama: las familias y el Estado. Se entiende por supuesto, que el compromiso vinculante entre estos dos

⁶ Vale la pena retomar aquella postura acerca del *diamante del cuidado*, como una herramienta de planeación de acciones y definición de roles y responsabilidades del *Estado, las familias, la sociedad civil y el mercado* (Ceminari & Stolkiner, 2016; Rodríguez Enríquez, 2015).

actores es histórico, es sociocultural y es, por supuesto, de naturaleza urgente en términos de la realización del bienestar.

Bibliografía

- Aguirre, R., Batthyány, K., Genta, N., & Perrotta, V. (2014). Los cuidados en la agenda de investigación y en las políticas públicas en Uruguay. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 50, 43-60.
- Arroyo Rueda, M. C. (2009). *Dependencia y cuidados en la vejez avanzada de hombres y mujeres en la ciudad de Durango. Un análisis de la subjetividad y la formación de identidades* [PhD Thesis]. Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Arroyo Rueda, M. C. (2010). El cuidado en la vejez avanzada: Escenarios y tramas de violencia estructural y de género. *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 10, 1-21.
- Arroyo Rueda, M. C. (2011). Sentirse “una carga” en la vejez: Realidad construida o inventada? *Revista Kairós: Gerontología*, 14(4), 5-28.
- Arroyo Rueda, M. C. (Ed.). (2015). *Historias singulares y contextos plurales de la vejez: Una mirada holística. (En prensa)*. UJED-UANL.
- Banchero, S., & Mihoff, M. (2017). Personas mayores cuidadoras: Sobrecarga y dimensión afectiva. *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 7(1), 7-35.
- Barrero Solís, C. L., García Arriola, S., & Ojeda Manzano, A. (2005). Índice de Barthel (IB): Un instrumento esencial para la evaluación funcional y la rehabilitación. *Plasticidad y restauración neurológica*, 4(1-2), 81-85.
- Batthyány, K. (2001). El trabajo de cuidados y las responsabilidades familiares en Uruguay: Proyección de demandas. *Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur*, 223-242.
- Batthyány, K. (2008). *Género, cuidados familiares y uso del tiempo. Informe final de investigación*. Montevideo, UNIFEM. Acceso el 15 de marzo de 2019.
- Ceminari, Y., & Stolkiner, A. (2016). El cuidado de personas mayores en la argentina: De cuestión familiar a cuestión de derechos. *VIII congreso internacional de investigación y práctica profesional en psicología XXIII jornadas de investigación XII encuentro de investigadores en psicología del MERCOSUR*.
- Cuns, R. A. (2014). La a política de cuidados en Uruguay: ¿un avance para la igualdad de género? *Estudios Feministas*, 22(3), 795-813.
- De Valle-Alonso, M., Hernández-López, I., Zúñiga-Vargas, M., & Martínez-Aguilera, P. (2015). Sobrecarga y Burnout en cuidadores informales del adulto mayor. *Enfermería universitaria*, 12(1), 19-27.
- Durán, M. Á. (2018). *La riqueza invisible del cuidado* (Vol. 30). Universitat de València.
- Enríquez Rosas, R. (2014a). Feminización y colectivización del cuidado a la vejez en México. *Cuadernos de Pesquisa*, 44(152), 378-399.
- Enríquez Rosas, R. (2014b). “La construcción sociocultural de los nervios”: Emociones,

- envejecimiento y pobreza en el área metropolitana de Guadalajara. En V. Montes de Oca Zavala (Ed.), *Vejez, salud y sociedad en México* (pp. 119-152). UNAM.
- Esparza, E. A. Z., Valdez, B. M. T., & Ferreira, M. R. (2017). Repercusiones del cuidado informal en la vida laboral y personal de las mujeres cuidadoras. *AZARBE, Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 6, 47-56.
- Esquivel, L., Calleja, A. M. M., Hernández, I., Medellín, M., & Paz, M. (2009). Aportes para una conceptualización de la vejez. *Revista de educación y desarrollo*, 11, 47-56.
- Eterovic, C. A., Parra, S. E. M., & Carrillo, K. L. S. (2015). Habilidad de cuidado y nivel de sobrecarga en cuidadoras/es informales de personas dependientes. *Enfermería Global*, 14(2), 235-248.
- Flores, N., Jenaro, C., Moro, L., & Tomşa, R. (2015). Salud y calidad de vida de cuidadores familiares y profesionales de personas mayores dependientes: Estudio comparativo. *European Journal of investigation in health, psychology and education*, 4(2), 79-88.
- González, J. S., & Ruiz, C. S. (2007). Estructuras sociales, división sexual del trabajo y enfoques metodológicos La estructura familiar y la función socio-sanitaria de la mujer. *Investigación y educación en enfermería*, 25(1).
- Jelin, E. (1995). Familia y género: Notas para el debate. *Estudios feministas*, 394-413.
- Jelin, E. (2011). Subjetividad y esfera pública: El género y los sentidos de familia en las memorias de la represión. *Política y sociedad*, 48(3), 555-569.
- Junco, C., Pérez Orozco, A., & Del Río, S. (2004). Hacia un derecho universal de ciudadanía (sí, de ciudadanía). *Libre pensamiento*, 51, 44-49.
- Llovet, J. J., Ramos, S., Jelin, E., Márquez, F., & Sharim, D. (1999). *Un estilo de trabajo: La investigación microsocia*.
- Moreno Colom, S., Recio, C., Borràs Català, V., & Torns, T. (2016). *Significados e imaginarios de los cuidados de larga duración en España. Una aproximación cualitativa desde el discurso de las cuidadoras*.
- Moreno Ortiz, R. (2019). *Estado, políticas sociales y pobreza*.
- Paredes, M., Lladó, M., & Pérez, R. (2017). La construcción de interdisciplina en el campo del envejecimiento en Uruguay. *INTERdisciplina*, 5(13), 135-160.
- Pérez-Bustos, T. (2018). El ethos del cuidado en la producción de conocimiento. Una aproximación desde la antropología feminista al campo científico. *Género y cuidado: Teorías escenarios y políticas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ramos, E. C., & Castillo, V. A. M. (2017). Prevalencia del síndrome de sobrecarga y sintomatología ansiosa depresiva en el cuidador del adulto mayor. *Psicología y salud*, 27(1), 53-59.
- Robles Silva, L. (2001). El fenómeno de las cuidadoras: Un efecto invisible del envejecimiento. *Estudios demográficos y urbanos*, 561-584.
- Robles Silva, L. (2005). La relación cuidado y envejecimiento: Entre la sobrevivencia y la devaluación social. *Papeles de población*, 11(45), 49-69.
- Robles Silva, L. (2010). La autoatención en la enfermedad crónica: Tres líneas de cuidado. *AM. Rivista della Società Italiana di Antropologia Medica*, 13(29-32).
- Robles Silva, L. (2020). Trayectorias de movilidad residencial y cuidado en casa de ancianos pobres urbanos. *Estudios demográficos y urbanos*, 35(2), 449-478.

- Robles Silva, L., & Rosas García, M. D. (2014). Herencia y cuidado: Transiciones en la obligación filial. *Desacatos*, 45, 99-112.
- Robles Silva, L., & Vázquez-Garnica, E. K. (2008). El cuidado a los ancianos: Las valoraciones en torno al cuidado no familiar. *Texto & Contexto-Enfermagem*, 17, 225-231.
- Rodríguez Enríquez, C. M. (2015). *Economía feminista y economía del cuidado: Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad*.
- Rogero-García, J. (2010). Las consecuencias del cuidado familiar sobre el cuidador: Una valoración compleja y necesaria. *Index de enfermería*, 19(1), 47-50.
- Thoenig, J.-C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, volumen VI, número 1, 1er semestre de 1997, pp 19-37.
- Vaqui Rodríguez, S., & Stiepovich Bertoni, J. (2010). Cuidado informal, un reto asumido por la mujer. *Ciencia y enfermería*, 16(2), 17-24.
- Wong, R. (2001). Presentación. Sociodemografía del envejecimiento poblacional en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 477-484.
- Wong, R., & Lastra, M. A. (2001). Envejecimiento y salud en México: Un enfoque integrado. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 16(3 (48)), 519-544.
- Zibecchi, C., & Paura, V. (2017). Mujeres actuando en los márgenes del Estado: Aportes de los estudios, escenarios de reconocimiento y contextos de producción. *trabajo presentado en el II Congreso Teoría Social y Teoría Política "Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global"*, IIGG, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

16. El papel de la educación para la movilidad social. Percepciones y actitudes entre mujeres y hombres.

OSCAR A. MARTÍNEZ MARTÍNEZ*

ANIDELYS RODRÍGUEZ-BRITO**

Resumen

El capítulo tiene como objetivo mostrar las actitudes y expectativas educativas en México a partir de conocer las percepciones sobre la importancia de la educación para la movilidad social entre las mujeres y hombres. Con este fin se realizaron 245 entrevistas en profundidad en cuatro estados que representan un nivel distinto de bienestar social (Martínez-Martínez *et al.*, 2016): Ciudad de México (muy alto), Tamaulipas (alto), Estado de México (medio) y Oaxaca (bajo). Entre los hallazgos es posible identificar que prevalece una percepción positiva respecto a la importancia de la educación, sin distinción de género, nivel de escolaridad o condición socioeconómica; sin embargo, la mayoría de las personas considera que la educación no siempre garantiza la movilidad social. Asimismo, se identifican diferencias de género en las inversiones educativas, señalando la necesidad de aumentar el gasto en educación de las niñas como un mecanismo eficaz para abordar la desigualdad de oportunidades asociadas no sólo a los orígenes sociales, sino también al género. Dado el rol decisivo de la familia en las actitudes y expectativas educativas de los hijos, como proveedora de apoyo práctico y emocional, estas percepciones pudieran afectar las decisiones educativas de las futuras generaciones, por lo que se hace necesario articu-

* Doctor en Políticas Comparadas de Bienestar Social. Profesor del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4103-674X>

** Doctora en Ciencias Sociales y Políticas. Profesora investigadora del Seminario de Población, Cultura y Sociedad de El Colegio Mexiquense, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7715-1486>

lar programas que estimulen entre los padres sentimientos favorables a la escuela.

Palabras clave: *percepciones y actitudes sobre la educación, movilidad social, México.*

Introducción

Durante la segunda mitad del siglo xx la ampliación del acceso a la educación en las sociedades occidentales fue considerada como uno de los medios más certeros para aumentar la movilidad social, y más recientemente, como elemento central de la competitividad económica y la cohesión social (Avis, 2007), pues se considera que la educación es un indicador que se relaciona de manera cercana con el nivel de bienestar material y no material (Székely y De Hoyos, 2009).

De acuerdo con algunos resultados empíricos, la educación puede tener dos efectos opuestos: por una parte, afecta positivamente la movilidad social y, por otra, tiende a potenciar una distribución del ingreso más desigual debido a la calidad de la educación recibida (Saviotti *et al.*, 2016). Así, los tipos de escuela juegan también un rol fundamental en la reproducción social de las desigualdades entre generaciones (Halsey, Heath y De Ridge, 1980; Bourdieu, 2000; Sullivan y Heath, 2002; Boliver y Swift, 2011; Iannelli, 2013; Torche, 2015).

En esa misma lógica, la escuela constituye un instrumento para legitimar y perpetuar la estructura socioeconómica mediante la transformación de las diferencias de clase en distinciones educativas (Bourdieu, 2000). México no escapa a esta realidad, estudios empíricos dan cuenta de que la movilidad social es baja, la escolaridad de los padres se transmite a sus hijos y así se reproduce el ciclo intergeneracional de desarrollo desigual (Vélez-Grajales, Huerta-Wong y Campos-Vázquez, 2015).

Si bien el acceso a la educación de calidad en todos los niveles es un factor determinante de la movilidad social, en México las circunstancias familiares heredadas desde el momento del nacimiento colocan a ciertos individuos en posiciones ventajosas de partida, en detrimento de otros sectores sociales.

En otras palabras, persiste una fuerte asociación entre orígenes y destinos sociales, tanto en lo ocupacional como en lo educativo (Solís, 2015, p. 48). Lo anterior resulta preocupante si se toma en consideración que el país presenta mayores niveles de desigualdad educativa que otras naciones miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo que se explica principalmente por razones socioeconómicas (Solís, 2015).

Sin embargo, más allá de estas razones existen otros factores no económicos relevantes como las actitudes y expectativas que los padres tienen sobre la educación de sus hijos, que constituyen condición de posibilidad para el logro educativo de los individuos (Székely, 2015) y resultan definitorias en las decisiones de inversión educativa. Los recursos familiares/parentales y las actitudes y expectativas de los padres respecto a la educación pueden desempeñar un papel determinante en la trayectoria y desarrollo de las nuevas generaciones (Székely y De Hoyos 2009). Además, las desigualdades basadas en el género, así como los prejuicios relacionados con la raza y el origen étnico, también pueden ser importantes para explicar los logros educativos y la movilidad social de un niño en la edad adulta (Brown *et al.*, 2013).

En este sentido, el capítulo tiene como objetivo mostrar las actitudes y expectativas educativas en México a partir de conocer las percepciones sobre la importancia de la educación para la movilidad social entre las mujeres y hombres. Resulta importante atender a las expectativas respecto a la educación, pues dejan ver las actitudes y esperanzas asociadas a ella, y materializadas en el respaldo familiar a las siguientes generaciones para que completen un mayor número de ciclos educativos (Székely y De Hoyos, 2009). Conocer estas actitudes y expectativas con respecto a la educación resulta especialmente relevante, en tanto resultan decisivas en las trayectorias educativas de los niños en hogares con pocos recursos.

Las expectativas (actitudes y percepciones) sobre la educación fueron analizadas tomando en cuenta los niveles educativos (básico, medio superior y superior), así como el género de los entrevistados, a partir de reconocer que, en promedio, los hombres siguen obteniendo más años de estudio que las mujeres (INEGI, 2010; INEGI, 2015). Al respecto, los resultados pueden resaltar las diferencias de género en las inversiones educativas, señalando la necesidad de aumentar el gasto en educación de las niñas como un me-

canismo eficaz para abordar la desigualdad de oportunidades asociadas no sólo a los orígenes sociales, sino también al género. Igualmente, los hallazgos resultan relevantes para sustentar políticas que atiendan el desequilibrio entre la educación y las demandas del mercado laboral en México.

El trabajo se encuentra dividido en cinco apartados. El primero contiene la revisión de la literatura y muestra evidencias empíricas sobre el rol de las actitudes y expectativas de los padres en las trayectorias educativas de sus hijos. El segundo, dedicado a la metodología, explica los criterios de selección de los contextos de estudio y los entrevistados. Los apartados tercero y cuarto comprenden los resultados y la discusión. En ellos mostramos los hallazgos de la investigación y su análisis. Por último, se presentan las conclusiones del estudio.

Revisión de la literatura

La educación ha ocupado un lugar esencial como condición de posibilidad para el desarrollo (Bourdieu, 2000; Brown, Reay y Vincent, 2013) y la justicia social (Rawls, 1997; Marshall, 2007; Sen, 2011), pero también como parte del proceso para legitimar y mantener la estructura socioeconómica mediante la transformación de las diferencias de clase en distinciones educativas —representadas como el surgimiento de méritos— (Bourdieu, 2011).

Educación y movilidad social están estrechamente interrelacionadas como resultado de las complejas interacciones entre la herencia genética y la evolución cultural (Halsey, 2013). Por una parte, entre los indicadores más importantes que han dado cuenta de la movilidad social están la capacidad cognitiva del niño y el rendimiento escolar (Haller y Portes, 1973), la experiencia en el trabajo (Bowles, Gintis y Groves, 2005; Smeeding, Erikson y Jantti, 2011), la educación y la situación laboral del padre, la situación laboral de los hijos en el primer trabajo y el nivel socioeconómico de los hijos adultos (Blau y Duncan, 1967).

Por otra, se explicita la decisiva influencia del factor económico en la educación. En ese sentido, son determinantes los recursos materiales de las familias para solventar “los gastos en transporte, útiles escolares, el costo de oportunidad” (Székely, 2015, p. 95). Además, el respaldo familiar

resulta esencial debido a que el desempeño educativo de niños y jóvenes con potencialidades cognitivas podría verse restringido ante las expectativas y actitudes negativas de sus padres (Solís, 2015). De este modo, cuando las expectativas son elevadas, y la educación se comprende como un elemento indispensable para el desarrollo y bienestar futuro, las probabilidades de que los miembros de la familia alcancen mayores niveles educativos son superiores (Székely, 2015).

El rol de los padres en las actitudes y expectativas en torno a la educación

Las actitudes en torno a la educación dan cuenta de los sentimientos y aspiraciones favorables o no hacia la escuela (Elffers y Oort, 2013; Mickelson, 1990) y la importancia otorgada a la educación en los diferentes ámbitos de la vida (Downey, Ainsworth y Qian, 2009; Mickelson, 1990). Numerosos estudios empíricos (Ekstrom, Goertz, Pollack y Rock, 1986; Schoon, 2008; McMillan y Reed, 1994; Sewell y Shah, 1968; Maehr y Meyer, 1997; Morgan, 2005; Elffers y Oort, 2013) sitúan a las actitudes educativas entre los predictores del nivel de instrucción: aspiraciones y sentimientos positivos hacia la educación se corresponden con mayores probabilidades de tener éxito en la escuela.

Las actitudes educativas de los estudiantes están fuertemente afectadas por las actitudes educativas de familiares cercanos —sobre todo los padres—, y personas significativas en sus vidas (Khattab, 2003; Davies y Kandel, 1981; Sewell y Shah, 1968). La influencia de los padres en los sentimientos y aspiraciones de sus hijos hacia la escuela ha sido ampliamente estudiada (Elffers y Oort, 2013), toda vez que los primeros actúan no sólo como socializadores de valores y expectativas (Eccles, 1983), sino también tienen un importante papel como fuentes de orientación y apoyo práctico y emocional (Alexander, Entwisle y Kabbani, 2001; Ekstrom *et al.*, 1986; McCarron y Inkelas, 2006; McMillan y Reed, 1994; Schoon, 2008).

Las características de los padres y la estructura del hogar también inciden fuertemente en las expectativas, creencias y motivaciones académicas de los niños, de acuerdo con estudios empíricos (Gottfried, Fleming

y Gottfried, 1994; Ansong, Wu y Chowa, 2015; Eccles, 2007; Trusty, 1998; Kirk *et al.*, 2012; Davies y Kandel, 1981). Las expectativas afectan las intenciones y las metas —que estimulan los cambios en el comportamiento— (Bandura, 1997) y están interrelacionadas con el desempeño escolar (Sanders, Field y Diego, 2001; Zhang, 2014). Sin embargo, estas expectativas para el éxito y el logro educativo, asociadas al entorno familiar, difieren en función del número de años de educación completada (Mello, 2008; Bravo, Toomey, Umana-Taylor, Updegraff y Jahromi, 2015; Sewell, Haller y Portes, 1969). Así, estudios en madres adolescentes confirmaron una relación positiva directa entre la trayectoria educativa, las expectativas y el nivel de educación alcanzado en el tiempo (Hoffman, 2006; Smith Battle, 2007).

No obstante, incluso en los niveles más bajos de capital humano y capital financiero, los padres que invierten tiempo en las interacciones con sus hijos influyen positivamente en sus creencias y comportamientos asociados al logro educativo (Coleman, 1988; Lin, 1999). Al respecto, evidencias empíricas destacan especialmente el rol de la calidez materna en las actitudes y expectativas educativas de los hijos (Ispa *et al.*, 2004) y como predictor de los resultados académicos (Fulton y Turner, 2008). Dependiendo de las normas socioculturales específicas de cada contexto, las expectativas educativas pueden ser afectadas, además, por el género (Ansong, Wu y Chowa, 2015; Senadza, 2012). Así, en la mayoría de los países de África subsahariana las decisiones de inversión educativa favorecen a los varones, que son preparados para asumir el liderazgo y convertirse en jefes de familia (Senadza, 2012), en detrimento de un número elevado de niñas que ni siquiera cursan la educación básica (Filmer, 2005).

En contextos socioeconómicos vulnerables la falta de inversión educativa en las niñas se explica por la preeminencia de rasgos patriarcales (Hanson, 2009) y la construcción y asignación de roles que ubican a las mujeres en la esfera privada del hogar y a los hombres en espacios productivos (Facio y Fries, 2005). Así, las niñas ayudan con las tareas domésticas y el cuidado de los hermanos menores, mientras los niños asisten a la escuela (Giorghi, 2002; Hanson, 2009).

Metodología

Muestra y recolección de información

La investigación se realizó en cuatro estados que representan un nivel distinto de bienestar social de acuerdo a la medición realizada por Martínez-Martínez *et al.*, (2016): Ciudad de México (muy alto), Tamaulipas (alto), Estado de México (medio) y Oaxaca (bajo). La selección de los municipios al interior de los estados tomó en cuenta variables como: tipo de municipio (rural o urbano), índice de desarrollo humano, índice de marginación, así como la cantidad poblacional. La finalidad era tener una serie de contextos heterogéneos entre sí, pues de acuerdo con algunos estudios cualitativos (Rodríguez, Flores y Jiménez 2003; Martínez-Martínez, 2017) la diversidad de aspectos socioeconómicos, culturales y geospaciales, permite que al saturarse las categorías se encuentren los hilos conductores que las unen dentro de la heterogeneidad. El trabajo de campo se realizó en 71 municipios: 16 en la Ciudad de México, seis en Tamaulipas, 31 en el Estado de México y 18 en Oaxaca.

En total se realizaron 245 entrevistas en profundidad. De ellas, 76 fueron en la Ciudad de México, 44 en Tamaulipas, 53 en el Estado de México y 72 en Oaxaca. La selección de los entrevistados fue por medio de la técnica de bola de nieve. Con el propósito de lograr la heterogeneidad antes señalada, las entrevistas se realizaron tomando en consideración aspectos como los niveles socioeconómicos, los niveles educativos, las edades y el género, como se puede ver en la tabla 16.1.

Las entrevistas se realizaron con una guía semiestructurada de preguntas, las partes de la misma eran: a) datos sociodemográficos, b) expectativas sobre la educación y c) educación, condiciones de vida y oportunidades laborales. La duración promedio de la entrevista fue de una hora. Las entrevistas fueron grabadas y transcritas, posteriormente capturas en el programa Nvivo para analizar las categorías y subcategorías, lo que permitió identificar tendencias, determinar el momento en que las categorías ya estaban saturadas, así como la generación de afirmaciones a partir de nuestras evidencias empíricas. El proyecto y la guía de entrevistas

ta fueron aprobados por el comité de ética de la Universidad Iberoamericana.

Tabla 16.1. *Características de los entrevistados*

<i>Estado</i>	<i>% Sexo del entrevistado</i>	<i>Edad promedio</i>	<i>Nivel de estudios</i>
Ciudad de México	Hombres: 46.2	42.53	Primaria 5.6%, Secundaria 30.5%, Preparatoria 33.3%, Universidad 16.7%, Posgrado 13.9 %
	Mujeres: 53.8	43.52	Primaria 9.6 %, Secundaria 9.5%, Preparatoria 26.2%, Universidad 45.2%, Posgrado 9.5%
Tamaulipas	Hombres: 50	47.86	Primaria 9.1%, Secundaria 18.2%, Preparatoria 22.7%, Universidad 31.8%, Posgrado 18. 2 %
	Mujeres: 50	44.09	Primaria 13.6%, Secundaria 27.3%, Preparatoria 18.2%, Universidad 31.8%, Posgrado 9.1 %
Estado de México	Hombres: 50.9	48.07	Primaria 22.2%, Secundaria 7.5%, Preparatoria 29.6%, Universidad 40.7%
	Mujeres: 49.1	43.77	Primaria 26.9%, Secundaria 23.1%, Preparatoria 19.2%, Universidad 19.3%, Posgrado 11.5%
Oaxaca	Hombres: 50	44.14	Primaria 30.6%, Secundaria 13.9%, Preparatoria 16.7%, Universidad 36.1%, Posgrado 2.7%
	Mujeres: 50	45.69	Primaria 38.9%, Secundaria 27.8%, Preparatoria 22.2%, Universidad 11.1%

Fuente: Elaboración de los autores por medio de las entrevistas.

El análisis de los datos siguió un procedimiento predominantemente inductivo. El proceso de codificación fue asumido como condición de posibilidad para construir explicaciones y considerar los significados que los sujetos atribuyen a la educación como vía para la movilidad social. La codificación abierta permitió identificar los conceptos en los datos, lo que supuso un acto de “exposición” a los pensamientos, ideas y significados contenidos en ellos (Glaser y Strauss, 1967). Así, el proceso de análisis se realizó a partir de leer las entrevistas línea por línea para descomponer minuciosamente la información contenida en ellas, y se fueron agrupando los puntos comunes, a la vez que se señalaban las diferencias. De este modo, la investigación partió inductivamente de los datos empíricos obtenidos (Strauss y Corbin, 1998) a partir de las entrevistas en profundidad, para reinterpretar las aproximaciones teóricas existentes en torno al rol de las actitudes y expectativas sobre la educación, y las particularidades del contexto.

Resultados

De acuerdo con la tabla 16.1, la muestra del estudio está compuesta por 51% de mujeres y 49% de hombres. La edad de las mujeres participantes osciló entre 17 y 87 años, y la edad promedio fue de 44 años. Por su parte, la edad promedio para los hombres fue de 45 años, y sus edades oscilaron entre 22 y 87 años. Con respecto al nivel de educación alcanzado, los entrevistados de entidades de bajo bienestar (Estado de México y Oaxaca) reportan tasas más altas de educación primaria tanto para hombres como para mujeres. En estos estados la proporción de hombres que alcanzaron estudios universitarios, es mayor a la de las mujeres.

Al considerar la relación entre las actitudes y expectativas respecto al rol de la educación para la movilidad social, y el número de años de estudio obtenidos (Mello, 2008; Bravo *et al.*, 2015; Sewell *et al.*, 1969), así como las brechas de género que todavía persisten en México (MCS-ENIGH, 2012; MCS-ENIGH, 2014; INEGI, 2010; INEGI, 2015), los hallazgos del estudio se organizaron a partir del nivel educativo declarado por los entrevistados, al tiempo que se destacan las principales diferencias en las percepciones de hombres y mujeres.

Nivel Básico-Primaria

El nivel básico en México se integra por los estudios de primaria y secundaria (DOF, 2016), la primaria comprende seis años de estudio. Las percepciones de los entrevistados con este nivel educativo coinciden en su totalidad, sin distinciones de género, en que, si hubieran estudiado más años, tendrían mejores condiciones de vida. De acuerdo con este grupo, existe una relación directa entre la educación y el bienestar personal y familiar, por tanto, con la movilidad social:

[...] teniendo preparación puede uno ocupar un trabajo más importante, con más ingreso y nuestra familia estuviera más mejor (hombre, 47 años).

[...] no estuviera yo en un restaurant de cochambra, que es trabajo de cochambre, este... tuviera yo otras oportunidades ahorita, así como yo lo veo (mujer, 34 años).

[...] yo tenía anhelo, mucho deseo de llegar a ser, aunque sea una maestra, este, no sé, una doctora, o algo, o a lo mejor tener una profesión... tendría mejor calidad de vida (mujer, 52 años).

De igual forma, los entrevistados consideran que de haber estudiado más años tendrían mejores trabajos, y probablemente experimentarían mejores resultados en otras áreas de sus vidas, como las redes sociales y los grupos de pertenencia. Igualmente, este grupo considera que la educación de los padres resulta de gran valor como fuente de información, soporte emocional y apoyo práctico; lo que se traduce en oportunidades de educar mejor a los hijos, así como en la calidad y cantidad de tiempo dedicado a ellos:

[...] te vistes como quieres, en cambio ya cuando tienes una carrera, o una profesión, ya vas más arreglado, te rozas con otro tipo de personas, vas conociendo más cosas ¿no? (mujer, 52 años).

Bueno la economía sería mejor, podríamos atender a los hijos mejor, porque a veces por trabajar, los descuidamos tantito (mujer, 52 años).

En este grupo, aspirar a un trabajo mejor va más allá de los ingresos, y reconocen la importancia de la realización profesional y personal. Igualmente consideran que el mercado laboral ha cambiado: cada vez se demanda mayor capacitación hasta para los servicios más básicos. Asimismo, expresaron que sus bajos niveles de estudio han generado dificultades para mantener, mejorar o cambiar de empleo:

[...] yo quisiera que hubiera tenido estudios y a la mejor otra cosa fuera, pues aquí donde estamos mal pagados, y pues tenemos que aguantar, pues no hay de otra, a mi edad, pues ya nadie me da trabajo, ya no hay (hombre, 58 años).

[...] ya ve que ahorita para pedir un... para pedir un trabajo, siempre nos piden por lo menos, hasta para barrer, la prepa (mujer, 54 años).

El que estudia puede agarrar un trabajo más o menos, pero el que no, es igual de burro como yo (hombre, 58 años).

Nivel Básico-Secundaria

Como parte de la educación básica, éste es el nivel inmediato a la educación primaria y comprende tres años de estudio. En los entrevistados que pertenecen a este grupo encontramos percepciones muy similares a los del nivel anterior. Tanto hombres como mujeres consideran que el estudio les hubiera ayudado a tener mejores condiciones de vida que las actuales. La percepción general de las personas en este grupo es que la educación está estrechamente relacionada con la movilidad social, el bienestar y la calidad de vida.

Porque ya sabe usted que entre más estudia uno, más oportunidades tiene de conseguir un mejor trabajo, un mejor sueldo, y ahorita es lo más primordial el estudio, sin el estudio no te dan trabajo, a menos que te vayas de peón, o de albañil, o de campesino, ahí no te exigen tanto (hombre, 63 años).

[...] porque pues ya no estaría vendiendo empanadas, ni pan, estuviera yo atrás de un mostrador (mujer, 50 años).

En este nivel, los roles de género se hicieron evidentes entre las razones por las cuales las decisiones de inversión educativa no favorecieron a las mujeres, que debieron abandonar los estudios para asumir las labores domésticas, el rol de esposa o de cuidadora:

[...] yo tenía metas de ser licenciada en administración de empresas, pero por cuestión de responsabilidades que tuve desde niña, de hacerme cargo de mi mamá, entonces no lo pude, no pude enfocarme en eso y en la preparación de mis hijos (mujer, 46 años).

Pero le digo, desgraciadamente es uno bien tonta, porque ya estaba yo casada y el marido: “Na que, qué vas ir a hacer”. Y fui bien tonta porque en lugar de hacerle caso, hubiera yo seguido mis metas ¿no?, seguido mis metas, y sí, desaproveché muchas, muchas oportunidades (mujer, 58 años).

[...] pero ya también se casa uno, el marido es celoso, ya no quiere que trabaje, te tienes que quedar a hacer cosas del hogar (mujer, 56 años).

A partir de este nivel educativo (aunque en menor medida en comparación con niveles de escolaridad más altos), encontramos percepciones que reconocen que la educación no siempre resulta el medio para la movilidad social, sobre todo en los hombres, probablemente ante los problemas para encontrar empleo, y su rol social como principales proveedores del hogar y jefes de familia:

Ahorita, así como estamos, lo que estamos viviendo, pues creo que ya no, ya no cuenta tanto el estudio, sino dónde estés parado (hombre, 53 años).

[...] trabajaría en otra cosa, pero no estoy seguro de que me fuera mejor, ahora hasta los universitarios sufren por el desempleo (hombre, 30 años).

Medio superior

El nivel medio superior comprende el bachillerato o preparatoria (DOF, 2016), y se completa en tres años de estudio. Los hallazgos confirman tendencias similares a la de los participantes con educación secundaria: las percepciones de hombres y mujeres coinciden en que la educación resulta clave para la movilidad, en especial las mujeres:

Seguramente si hubiera estudiado la universidad, tendría otra visión del campo laboral y acceso a otras ofertas (mujer, 35 años).

Porque cuando estudias y tienes más preparación, tienes más ambiciones, al tener más ambiciones ya no te conformas, piensas de una manera diferente, vas avanzando, vas avanzando (mujer, 42 años).

Porque a mayor nivel de educación, pues hay mejores opciones de trabajo, estaría mejor pagada y mi nivel económico estaría mejor si hubiera tenido opción de seguir estudiando (hombre, 40 años).

En relación con este último comentario, varios entrevistados manifestaron que se han incorporado a estudiar o quieren hacerlo al considerar que no avanzan en su trabajo. Consideran que lograr más años de estudio les permitirá tener movilidad:

Sí, de hecho desde que empecé a estudiar la licenciatura, he tenido ascensos muy importantes en mi trabajo, y por eso quiero concluirlo, porque me he dado cuenta de que anteriormente las personas que no habían hecho carrera, pero tenían experiencia, les daban la oportunidad y ahorita aunque tengas la experiencia y tengas 10 o 15 años en el IMSS y si no tienes un documento que avale tu escuela, no te dan la oportunidad, ahora se la dan a jóvenes aunque tengan un año o dos en el instituto, se las dan a ellos, y aunque no tengan nada de experiencia (mujer, 45 años).

En este momento de mi vida estoy a punto de tomar la decisión de estudiar en línea, ya que la oferta de trabajo es mucha, en áreas que nunca había pensado que existían, esto con el fin de acrecentar mis conocimientos y tener condiciones de vida más prósperas para mi familia (hombre, 35 años).

Sin embargo, las personas en este grupo también reflexionaron sobre las disparidades entre profesiones y demandas del mercado. A partir de sus experiencias fue evidente que la educación no garantiza la movilidad social, aunque puede influir en ella. En este nivel, a diferencia del anterior, tanto los hombres como las mujeres concuerdan en que no siempre la educación genera movilidad y, por tanto, mejores condiciones de vida:

Si hubiera estudiado más, creo que no hubiera influido en mis condiciones actuales, pero tengo un amigo y conocidos que no estudian, y uno de ellos tiene 10 taquerías y tiene hasta primaria, y tengo una amiga que tiene doctorado y ella gana muy poco, es psicóloga de [dependencia de gobierno] y dice que gana una miseria (mujer, 53 años).

[...] actualmente sí influye, pero no para mejor percepción de ingresos... yo veo profesionistas, de hecho, toda mi familia, mis hermanas son profesionistas, y les va bien con el paso del tiempo, pero ahorita veo empleos que les pagan quizá el doble que a mí, pero deberían de percibir más siendo profesionistas, digo yo (hombre, 56 años).

Superior-Licenciatura

El nivel superior se integra de los estudios de licenciatura, maestría y doctorado. El primero (licenciatura), dependiendo de la carrera y la universidad, puede durar cuatro o cinco años. Las percepciones de los entrevistados (hombres y mujeres) con estudios de licenciatura, a diferencia de los niveles anteriores, concuerdan en que la educación no significa un medio expedito para la movilidad:

No sirve de mucho el grado académico aquí (su municipio) porque las plazas son reducidas y los servicios particulares casi no son requeridos, hay mucha gente que emigra y, por tanto, hay pocos pobladores (hombre, 38 años).

[...] salí con el promedio más alto de toda la universidad... hasta nacional creo... no sé... pero salí con un excelente promedio... salí con 10 de la carrera... pero eso no es que haya tenido un trabajo esperándome a la salida (mujer, 31).

Realmente terminando una carrera sí nos abren puerta, pero actualmente puedo uno terminar una maestría o un doctorado acá en México y realmente estar trabajando de obrero (mujer, 46 años).

Otros consideran que estudiar un posgrado podría significar un mejor trabajo y probablemente un mejor ingreso. Entre ellos existe un sentimiento aspiracional en relación con los estudios de posgrado. Según la percepción general, la educación de posgrado se traduce en mejores trabajos y mejores condiciones de vida:

Oportunidades laborales, más que nada, sí, porque cada vez las empresas están solicitando más preparación en las personas, obviamente no es lo mismo uno de licenciatura que uno que traiga maestría. Ya te piden más, obviamente te pagan más (hombre, 34 años).

El tener posgrados, maestrías, doctorados te abre mayores oportunidades personales como laborales, en el país como en el extranjero (mujer, 46 años).

Sí, sí yo estudiaré una maestría, me ayudaría a desenvolverme mejor y a tener un mejor puesto en donde trabajo o en otro lugar (mujer, 25 años).

Posgrado-Maestría y Doctorado

El posgrado es el último nivel de estudios, y comprende maestría y doctorado. Del total de entrevistados 7.7% cuentan con dichos estudios. En este nivel educativo, al igual que en el básico, se encontró que hombres y mujeres consideran la educación como vía para la movilidad, y en sus experiencias particulares fue el medio para obtener sus condiciones de vida. De acuerdo con sus percepciones, la educación también es la clave para el desarrollo del país:

[...] la educación es importante para la vida, es el pilar fundamental para el desarrollo de una sociedad equitativa, justa y con conciencia social, y de manera particular, es fundamental más bien para el desarrollo personal en este caso, ¿verdad?, o sea, para mí me ha servido muchísimo el cumplimiento de un grado tras otro, ¿verdad?, maestría y doctorado, lo que me ha llevado pues a mejorar mis condiciones de vida, ¿no? (mujer, 39 años).

Sí, sin duda, sin duda, este... cuando terminé la maestría, mi, mi nivel de vida subió considerablemente y cuando tuve el doctorado, pues mucho más (hombre, 36 años).

Al estudiar un doctorado uno aspira a grandes cosas como la investigación y es una rama importante en donde lo podrían remunerar de una forma ehhhh, importante (hombre, 31 años)

La educación siempre es una puerta hacia la prosperidad (hombre, 42 años).

Aunque este segmento sólo representa 7.7% de los participantes del estudio, los encuestados en estas categorías han experimentado cambios en su posición socioeconómica como resultado de haber estudiado durante muchos años.

Percepciones sobre la educación y el género

En sentido general, se observaron variaciones de género en la percepción del papel de la educación para la movilidad social. Esto fue más evidente en el grupo de primaria y secundaria. En México, las mujeres generalmente tienden a tener menos años de escolaridad en comparación con los hombres (INEGI, 2010; INEGI, 2015). De acuerdo con los entrevistados, los roles de género explican los bajos niveles educativos de las mujeres que, a menudo, tienen que dejar de ir a la escuela para ayudar con las tareas domésticas, casarse y/o asumir funciones de cuidadoras.

Pero luego te casas, tu esposo está celoso, ya no quiere que trabajes, tienes que quedarte y cuidar el hogar (mujer, 56 años).

Los resultados muestran que, independientemente del nivel de bienestar de la entidad federativa (alto frente a bajo), los entrevistados, en general, tienen percepciones positivas sobre el papel de la educación como condición de posibilidad para la movilidad social. Estas percepciones, sin embargo, variaron según el nivel de educación y el género. Es interesante señalar que

en todos los estados los participantes expresaron su preocupación por la falta de oportunidades de empleo.

A tono con lo anterior, la nube de palabras representada en la figura 16.1 sintetiza las percepciones de todos los entrevistados. En ella se observa una tendencia clara: la educación se considera un vehículo importante de oportunidades, sobre todo laborales. Sin embargo, este criterio está atravesado por términos como *hubiera*, *estuviera*, *tendría*, que refuerzan el sentido condicional de las respuestas. Es decir, no se trata de los cambios favorables acontecidos en la vida de los entrevistados como resultado del nivel de estudio alcanzado, sino de las supuestas oportunidades que tendrían si hubiesen estudiado más.

Figura 16.1. *Nube de palabras*



Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que la proporción de mujeres en los niveles más altos de las categorías educativas (licenciatura y posgrado) es relativamente más baja en los estados con bajo y medio bienestar en comparación con los estados con muy alto y alto (véase la tabla 16.1). Esta observación es notable y puede ser resultado de factores culturales y contextuales.

Discusión

La formación de expectativas es un proceso individual resultado de experiencias cotidianas y de circunstancias socioeconómicas y culturales (Appadurai, 1990). Como resultado de esta interacción histórico-social, a nivel individual se van generando esquemas cognitivos que se traducen en percepciones y actitudes (Santoro, 1980) en torno a la importancia de la educación para la vida y su rol como medio para la movilidad social. Estas percepciones son resultado de procesos de selección de ideas, experiencias y estímulos que luego son conceptualizados y representados por parte de los sujetos sociales (Santoro, 1980). Como todo proceso de selección, implica la supresión o incorporación de elementos argumentativos en torno a un juicio o criterio sobre el objeto percibido.

Si las expectativas educativas de los estudiantes están fuertemente afectadas por las actitudes y percepciones sobre la educación de familiares cercanos —sobre todo los padres—, y personas significativas en sus vidas (Khattab, 2003; Davies y Kandel, 1981; Gottfried *et al.*, 1994; Ansong *et al.*, 2015; Eccles, 2007; Trusty, 1998; Kirk *et al.*, 2012; Davies y Kandel, 1981), las percepciones respecto a la educación expresadas por los entrevistados podrían influir, en buena medida, en la trayectoria educativa de las siguientes generaciones. De ahí la importancia de atender a esas experiencias y expectativas para que no se desvirtúe el papel determinante de la educación en el crecimiento individual y en el desarrollo de la sociedad mexicana.

Más allá de la capacidad cognitiva del niño y del rendimiento escolar (Haller y Portes, 1973), el contexto familiar resulta esencial (Solís, 2015), toda vez que el desempeño educativo de niños y jóvenes con potencialidades cognitivas podría verse restringido ante expectativas y actitudes negativas por parte de sus padres. Explorar estos factores permite comprender las dinámicas que guían los procesos de toma de decisiones con respecto a la inversión en educación (Ansong *et al.*, 2015; Eccles, 2007; Kirk *et al.*, 2012). También supone un desafío para los actores clave, incluidas las familias y las comunidades, para reexaminar las normas de género y otras barreras culturales que restringen el éxito académico de las mujeres y las mantienen en posiciones subordinadas.

De acuerdo con los resultados, los entrevistados con niveles más bajos de escolaridad consideran que la educación tiene un impacto positivo en la calidad del empleo y en otras áreas de la vida como las redes sociales y los grupos de pertenencia, el cuidado de los hijos y la calidad de vida en general. Este comportamiento tiene puntos en común con resultados empíricos de otras latitudes (Rothon, Arephin, Klineberg, Cattell y Stansfeld, 2010) que explican en familias desfavorecidas o con niveles educativos bajos la atribución de un valor adicional a la educación como medio para alcanzar la movilidad social ascendente.

En este grupo la educación se considera un vehículo importante de oportunidades, sobre todo laborales. Sin embargo, este criterio está atravesado por términos como *hubiera*, *estuviera*, *tendría*, que refuerzan el sentido condicional de las respuestas. Es decir, no se trata de los cambios favorables acontecidos en la vida de los entrevistados como resultado del nivel de estudio alcanzado, sino de las supuestas oportunidades que tendrían si hubiesen estudiado más.

En el otro extremo están los participantes con estudios de posgrado, para quienes la educación ha significado el acceso a trabajos bien remunerados y mejores condiciones de vida. Sólo en el caso de los entrevistados que alcanzaron este nivel se evidencia una relación directa entre la escolaridad como motor de cambios en sus condiciones socioeconómicas. Estos hallazgos apuntan a pensar que las posibilidades de la educación como medio para la movilidad están asociadas a la educación de calidad y al nivel de posgrado.

Entre los entrevistados con niveles de educación medio y secundario existen percepciones contradictorias. Aunque reconocen la importancia de la educación en la vida, consideran que la educación no siempre garantiza la movilidad social, especialmente para los hombres. Estas observaciones pueden explicarse por experiencias individuales con el mercado laboral. De hecho, como observó Woolcock (2001), en el mercado laboral además del capital humano, el capital social actúa como facilitador del acceso a mejores oportunidades de empleo.

Esta tendencia aumenta entre las personas que cursaron la educación superior, y se convierte en la percepción predominante en este nivel. Los hallazgos antes explicados coinciden con otros estudios internacionales

(Saviotti *et al.*, 2016; Iannelli, 2013) que evidencian que la educación sólo media parcialmente los procesos de movilidad social. Factores como la disponibilidad de empleos, las redes sociales y las conexiones familiares pueden ser más críticos para explicar la movilidad social en México. De hecho, se han informado sentimientos similares en investigaciones internacionales (véanse, por ejemplo, Saviotti *et al.*, 2016 y Iannelli, 2013).

Por último, se observaron variaciones de género con respecto a la percepción del papel de la educación. Esto fue más evidente en el grupo de primaria a secundaria. Los participantes consideraron que los roles de género son una de las principales razones para la baja inversión en la educación de niñas y mujeres. Esta observación está en línea con investigaciones anteriores que sugieren que las mujeres, en México, a menudo tienen que dejar de ir a la escuela para ayudar con las tareas domésticas, casarse y/o asumir roles de cuidadora (Giorguli *et al.*, 2010; Giorguli 2002; Bravo *et al.*, 2015).

Conclusiones

Entre las personas que accedieron a participar en la entrevista prevalece una percepción positiva respecto a la importancia de la educación, sin distinción de género, nivel de escolaridad o condición socioeconómica; sin embargo, la mayoría de ellas considera que ésta no necesariamente garantiza la movilidad social. Estas percepciones pudieran afectar las decisiones educativas de las futuras generaciones, dado el rol decisivo de la familia en las actitudes y expectativas educativas de los hijos, como proveedora de apoyo práctico y emocional, por lo que se hace necesario articular programas que estimulen entre los padres sentimientos favorables hacia la escuela.

De acuerdo con los datos recopilados, la percepción de la mujer en su rol de esposa, cuidadora o responsable del hogar todavía es muy frecuente y podría explicar las decisiones respecto a la inversión educativa al interior de la familia, y su posición desventajosa respecto a los hombres en cuanto a los años de estudio alcanzados. Esta realidad debe ser transformada a partir de potenciar cambios culturales asociados a la equidad de género y el rol de hombres y mujeres en la sociedad. Corregir este desequilibrio pue-

de ser importante no sólo para el bienestar de las mujeres, sino también para la sociedad en general, y requiere de políticas para transformar prácticas culturales que refuerzan la desigualdad de género en México.

Es importante comprender el efecto de las actitudes y expectativas de los padres sobre el logro educativo y las oportunidades de vida de sus hijos. De hecho, comprender la interacción entre las ventajas y desventajas de los padres (condición de clase social) y las trayectorias educativas de un niño, especialmente en contextos de bajos recursos, puede ayudar a descubrir puntos críticos de intervención. Atendiendo a las particularidades del contexto mexicano y al modo en el que se distribuyen los recursos y oportunidades para el acceso a diferentes posiciones sociales, se hace imprescindible diseñar políticas que permitan articular las demandas de bienes y servicios a las que responde la escuela, con sus correspondientes oportunidades de empleo.

Bibliografía

- Alexander, K. L., Entwisle, D. R., & Kabbani, N. S. (2001). The dropout process in life course perspective: Early risk factors at home and school. *Teachers College Record*, 103(5), 760-822.
- Ansong, D., Wu, S., & Chowa, G. A. N. (2015). The role of child and parent savings in promoting expectations for university education among middle school students in Ghana: A propensity score analysis. *Children and Youth Services Review*, 58, 265-273. <https://doi.org/10.1016/j.chilyouth.2015.08.009>
- Appadurai, A. (1990). Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy, *Theory, Culture & Society*, vol. 7, 1990, pp. 295-310.
- Atria, R. (2004). "Estructura Ocupacional, Estructura Social y Clases Sociales". División de Desarrollo Social, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 96, 51 pp.
- Avis, J. (2007). *Education, Policy and Social Justice: Learning and Skills*. London: Continuum.
- Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: The exercise of control*. New York: Freeman.
- Barrett, A. N., Barile, J. P., Malm, E. K., & Weaver, S. R. (2012). English proficiency and peer interethnic relations as predictors of math achievement among Latino and Asian immigrant students. *Journal of Adolescence*, 35(6), 1619-1628. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.adolescence.2012.08.002>
- Bell, D. (1973). *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Alianza: Madrid, 1976.
- Blau, P., & Duncan, O. (1967). *The American occupational structure* (Hoboken, John Wiley & Sons).

- Boliver, V., & Swift, A. (2011). Do Comprehensive Schools Reduce Social Mobility? *British Journal of Sociology* 62 (1), 89-110.
- Bourdieu, P. (2000). *Poder, Derecho y clases sociales*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.
- Bourdieu, P. (2011). *Las estrategias de la reproducción social* (1a ed.). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Bowles, S., Gintis H., & Groves, M. (2005). *Unequal Chances* (New York, Russell Sage Foundation).
- Bravo, D. Y., Toomey, R. B., Umana-Taylor, A. J., Updegraff, K. A., & Jahromi, L. B. (2015). Growth trajectories of Mexican-origin adolescent mothers' educational expectations. *International Journal of Behavioral Development*. <https://doi.org/10.1177/0165025415616199>
- Breen, R., & Karlson, K. B. (2014). Education and Social Mobility: New Analytical Approaches. *European Sociological Review*, 30(1), 107-118. <https://doi.org/10.1093/esr/jct025>
- Brown, P. (2013). Education, opportunity and the prospects for social mobility. *British Journal of Sociology of Education*, 34(5-06), 678-700. <https://doi.org/10.1080/01425692.2013.816036>
- Brown, P., Reay, D., & Vincent, C. (2013). Education and social mobility. *British Journal of Sociology of Education*, 34(5-06), 637-643. <https://doi.org/10.1080/01425692.2013.826414>
- Castells, M. (1999). *La sociedad red. La era de la información: economía, sociedad y cultural*. Alianza Editorial: Madrid.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*, S95-S120.
- Corbin, J. M., & Strauss, A. (1990). Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria. *Qualitative sociology*, 13(1), 3-21.
- Davies, M., & Kandel, D. B. (1981). Parental and peer influences on adolescents' educational plans: Some further evidence. *The American Journal of Sociology*, 87(2), 363-387.
- De Gregorio, J., & Lee, J. W. (1999). *Education and income distribution: new evidence from cross-country data* (No. 55). Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Devine, F., & Li, Y. (2013). The changing relationship between origins, education and destinations in the 1990s and 2000s. *British Journal of Sociology of Education*, 34(5-06), 766-791. <https://doi.org/10.1080/01425692.2013.816039>
- DOF. (2016). Ley General de Educación. Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_010616.pdf
- Downey, D. B., Ainsworth, J. W., & Qian, Z. (2009). Rethinking the attitude-achievement paradox among blacks. *Sociology of Education*, 82 (January), 1-19.
- Eccles, J. (1983). Expectancies, values, and academic behaviors. In J. T. Spence (Ed.), *Achievement and achievement motives. Psychological and sociological approaches*. San Francisco: Freeman & Co.

- Eccles, J. S. (2007). Families, schools, and developing achievement-related motivations and engagement. In J. E. Grusec & P. D. Hastings (Eds.), *Handbook of socialization* (pp. 665-691). New York, NY: Guilford Press.
- Ekstrom, R. B., Goertz, M. E., Pollack, J. M., & Rock, D. A. (1986). Who drops out of high school and why? Findings from a national study. *Teachers College Record*, 87 (3), 356-373.
- Elffers, L., & Oort, F. J. (2013). Great expectations: students' educational attitudes upon the transition to post-secondary vocational education. *Social Psychology of Education*, 16(1), 1-22. <https://doi.org/10.1007/s11218-012-9192-4>
- Fan, W., & Wolters, C. A. (2014). School motivation and high school dropout: The mediating role of educational expectation. *British Journal of Educational Psychology*, 84(1), 22-39. <https://doi.org/10.1111/bjep.12002>
- Fields, G. S. (1980). *Poverty, inequality, and development*. CUP Archive.
- Filmer, D. (2005). Disability, poverty, and schooling in developing countries: results from 11 household surveys. *World Bank Policy Research Working Paper*, (3794).
- Fulton, E., & Turner, L. A. (2008). Students' academic motivation: Relations with parental warmth, autonomy granting, and supervision. *Educational Psychology*, 28(5), 521-534.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. London: Weidenfeld and Nicholson, 24(25), 288-304.
- Gottfried, A. E., Fleming, J. S., & Gottfried, A. W. (1998). Role of cognitively stimulating home environment in children's academic intrinsic motivation: A longitudinal study. *Child Development*, 69(5), 1448-1460. doi:10.1111/j.1467-8624.1998.tb06223.x
- Haller, A. & Portes, A. (1973). Status attainment processes, *Sociology of Education*, 46: 51-91.
- Halsey, A. H. (1975). Sociology and the Equality Debate. *Oxford Review of Education* 1, 9-23.
- Halsey, A. H., A. F. Heath, & J. M. Ridge. (1980). *Origins and Destinations: Family, Class and Education in Modern Britain*. Oxford: Clarendon Press.
- Halsey, A. H. (2013). Reflections on education and social mobility. *British Journal of Sociology of Education*, 34(5-06), 644-659. <https://doi.org/10.1080/01425692.2013.816034>
- Hernández, M. & M. Tello (2002). Estratificación Social. Colegio de Bachilleres de México, Fascículo 3, 28 pp.
- Hoffman, S. D. (2006). *By the numbers: The public costs of adolescent childbearing*. Washington, DC: The National Campaign to Prevent Teen Pregnancy.
- Iannelli, C. (2013). The role of the school curriculum in social mobility. *British Journal of Sociology of Education*, 34(5-06), 907-928. <https://doi.org/10.1080/01425692.2013.816031>
- INEGI (2010). Censo de población y vivienda 2010. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Revisada el 15 de Octubre de 2016
- INEGI (2015). Encuesta Intercensal 2015. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Revisada el 18 de Octubre de 2016

- Ispa, J. M., Fine, M. A., Halgunseth, L. C., Harper, S., Robinson, J., Boyce, L., ... & Brady-Smith, C. (2004). Maternal intrusiveness, maternal warmth, and mother-toddler relationship outcomes: variations across low-income ethnic and acculturation groups. *Child development*, 75(6), 1613-1631.
- Jorrat, J. R. (2005). Aspectos descriptivos de la movilidad intergeneracional de clase en Argentina: 2003-2004, *Revista de Estudios sobre Cambio Social*, año VI, núm. 17-18, Argentina: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Kerbo, H. R. (2003). *Estratificación Social y Desigualdad*. Ed. Mc Graw Hill, 5ª edición, 2003; 506 pp.
- Khattab, N. (2003). Explaining educational aspirations of minority students: The role of social capital and students' perceptions. *Social Psychology of Education*, 6, 283-302.
- Kirk, C. M., Lewis, R. K., Scott, A., Wren, D., Nilsen, C., & Colvin, D. Q. (2012). Exploring the educational aspirations-expectations gap in eighth grade students: implications for educational interventions and school reform. *Educational Studies*, 38(5), 507-519. <https://doi.org/10.1080/03055698.2011.643114>
- Maehr, M. L., & Meyer, H. A. (1997). Understanding motivation and schooling: Where we've been, where we are, and where we need to go. *Educational Psychology Review*, 9(4), 371-409.
- Marshall, T. H. (2007). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Martínez-Martínez, O., Lombe, M., Vázquez-Rodríguez, A., & Coronado-García, M. (2016) Rethinking the Construction of Welfare in Mexico: Going beyond the Economic Measures. *International Journal of Social Welfare*, doi: 10.1111/ijsw.12202
- Martínez-Martínez, O. (2017). Diseño y operación de un programa de transferencias monetarias: la Renta Garantizada de Ciudadanía, Ayuntamiento de Valencia, España. *Revista Desacatos*. 53 (1)
- McCarron, G. P., & Inkelas, K. K. (2006). The gap between educational aspirations and attainment for first-generational college students and the role of parental involvement. *Journal of College Student Development*, 47(5), 534-549.
- McMillan, J. H., & Reed, D. F. (1994). At-risk students and resiliency: Factors contributing to academic success. *The Clearing House*, 67(3), 137-141.
- MCS-ENIGH. (2012). Módulo de condiciones socioeconómicas. Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Revisada el 23 de noviembre de 2016
- MCS-ENIGH. (2014). Módulo de condiciones socioeconómicas. Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Revisada el 23 de noviembre de 2016
- Melgarejo, L. M. V. (1994). Sobre el concepto de percepción. *Alteridades*, 4(8), 47-53.
- Mello, Z. R. (2008). Gender variation in developmental trajectories of educational and occupational expectations and attainment from adolescence to adulthood. *Developmental Psychology*, 44, 1069-1080.
- Mickelson, R. A. (1990). The attitude-achievement paradox among black adolescents. *Sociology of Education*, 63, 44-61.

- Morgan, S. L. (2005). *On the edge of commitment. Educational attainment and race in the United States*. Stanford: Stanford University Press.
- Lin, N. (1999). Building a network theory of social capital. *Connections*, 22(1), 28-51.
- Perinat, A. (2012). Cultura, educación y desarrollo humano en América Latina. *Cultura y Educación*, 24(1), 111-124. <https://doi.org/10.1174/113564012799740803>
- Pla, J. L. (2016). Supuestos epistémicos en el análisis de la movilidad social. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, (71). Recuperado a partir de <http://convergencia.uaemex.mx/article/view/3992>
- Rawls, J. (1997). *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, G., Flores, J. G., & Jiménez, E. G. (2003). Metodología de la investigación cualitativa. La Habana: Editorial Félix Varela.
- Rothon, C., Arephin, M., Klineberg, E., Cattell, V., & Stansfeld, S. (2010). Structural and socio-psychological influences on adolescents' educational aspirations and subsequent academic achievement. *Social Psychology of Education*, 14(2), 209-231. doi:10.1007/s11218-010-9140-0.
- Sanders, C. E., Field, T. M., & Diego, M. A. (2001). Adolescents' academic expectations and achievement. *Adolescence*, 36(144), 795.
- Santoro, E. (1980). "Percepción social", en E. Sánchez, E. Santoro y J. F. Villegas, *Psicología social*, México, Trillas, pp. 77-109.
- Saviotti, P. P., Pyka, A., & Jun, B. (2016). Education, structural change and economic development. *Structural Change and Economic Dynamics*, 38, 55-68. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2016.04.002>
- Schoon, I. (2008). A transgenerational model of status attainment: The potential mediating role of school motivation and education. *National Institute Economic Review*, 205, 72-82.
- Sen, A. (2011). *The idea of justice*. Harvard University Press.
- Sewell, W. H., Haller, A. O., & Portes, A. (1969). The educational and early occupational attainment process. *American sociological review*, 82-92.
- Shin, J., Lee, H., McCarthy-Donovan, A., Hwang, H., Yim, S., & Seo, E. (2015). Home and Motivational Factors Related to Science-Career Pursuit: Gender differences and gender similarities. *International Journal of Science Education*, 37(9), 1478-1503. <https://doi.org/10.1080/09500693.2015.1042941>
- Sin, I. L. (2013). Cultural capital and distinction: aspirations of the 'other' foreign student. *British Journal of Sociology of Education*, 34(5-06), 848-867. <https://doi.org/10.1080/01425692.2013.816030>
- Smeeding, T., Erikson, R., & Jantti, M. (eds.). (2011). *Persistence, privilege and parenting* (New York, Russell Sage Foundation).
- SmithBattle, L. (2007). "I wanna have a good future": Teen mothers' rise in educational aspirations, competing demands, and limited school support. *Youth & Society*, 38, 348-371.
- Senadza, B. (2012). Education inequality in Ghana: gender and spatial dimensions. *Journal of Economic Studies*, 39(6), 724-739.

- Solís, P. (2005). Cambio estructural y movilidad ocupacional en Monterrey, México. *Estudios Sociológicos*, vol. XXIII, núm. 67, enero-abril, 2005, pp. 43-74
- Solís, P. (2015). Desigualdad vertical y horizontal en las transiciones educativas en México. En R. Vélez-Grajales, J. E. Huerta-Wong, & R. M. Campos-Vázquez, *México, ¿el motor inmóvil?* (pp. 47-94). CEEY Centro de Estudios Espinosa Yglesias, a. c.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. Sage Publications, Inc.
- Sullivan, A., & Heath, A. F. (2002). *State and Private School in England and Wales. Sociology Working Papers*. Oxford: Nuffield College, Oxford and Department of Sociology, University of Oxford.
- Székely, M., & De Hoyos, R. (2009). Educación Y Movilidad Social En México (Education and Social Mobility in Mexico). *ssRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1865462>
- Székely, M. (2015). Expectativas educativas: una herencia intangible. En R. Vélez-Grajales, J. E. Huerta-Wong, & R. M. Campos-Vázquez, *México, ¿el motor inmóvil?* (pp. 95-126). CEEY Centro de Estudios Espinosa Yglesias, a. c.
- Thompson, R., & Simmons, R. (2013). Social mobility and post-compulsory education: revisiting Boudon's model of social opportunity. *British Journal of Sociology of Education*, 34(5-06), 744-765. <https://doi.org/10.1080/01425692.2013.816038>
- Torche, F. (2015). Intergenerational Mobility and Equality of Opportunity. *European Journal of Sociology*, 56(3), 343-371. <https://doi.org/10.1017/S0003975615000181>
- Trusty, J. (1998). Family influences on educational expectations of late adolescents. *The Journal of Educational Research*, 91, 260-270.
- Velez, R., R.M. Campos y C. Fonseca (2012) "El concepto de movilidad social: dimensiones, medidas y estudios en México", en Campos, R., J. Huerta y R. 28
- Velez (Eds) *Movilidad social en México: constantes de la desigualdad*, (p. 27-76). Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY).
- Vélez-Grajales, R., Huerta-Wong, J. E., & Campos-Vázquez, R. M. (2015). *México, ¿el motor inmóvil?* CEEY Centro de Estudios Espinosa Yglesias, a. c.
- Young, M. (1961). *The Rise of the Meritocracy*. Harmondsworth: Penguin.
- Zhang, Y. (2014). Educational Expectations, School Experiences and Academic Achievements: A Longitudinal Examination. *China: An International Journal* 12(1), 43-65. NUS Press Pte Ltd. Retrieved January 12, 2017, from Project MUSE database.

LA AGENDA ODS Y LA POLÍTICA SOCIAL

17. Desigualdad de ingreso en México y la Agenda 2030

ISRAEL BANEGAS GONZÁLEZ*

Resumen

El objetivo general de este texto es realizar un análisis crítico sobre las metas propuestas en la Agenda 2030 respecto al eje de desigualdades sociales y poner en perspectiva el lugar del que parte México para aminorar la desigualdad de ingreso. Se realiza un recuento del arduo camino que llevó a la inclusión del objetivo 10 en la Agenda 2030. Qué dimensiones de las desigualdades sociales incluir, si debiese ser un objetivo o incluirse como un concepto transversal, si temas de discriminación y exclusión social ya estaban incluidos en otros objetivos fueron algunos de los temas tratados. Asimismo, se analiza el alcance y limitaciones de las metas que comprenden este objetivo de desarrollo sostenible (ODS) y sus indicadores, para presentar un diagnóstico sobre la desigualdad por ingresos en México que haga visibles los retos que enfrenta el país rumbo al 2030.

Palabras clave: *Agenda 2030, desigualdad de ingreso, exclusión social.*

Introducción

La incorporación de la desigualdad social dentro de la agenda de desarrollo ha dado pie a muchas discusiones políticas y académicas que aún no termi-

* Doctor en Ciencia Social con Especialidad en Sociología. Investigador en el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4762-2857>

nan. Por un lado, es hasta hace poco tiempo que la desigualdad de ingresos es vista como un obstáculo para el crecimiento económico. Se ha dejado a un lado la argumentación de que el crecimiento económico surge a partir de la concentración de capital y que los beneficios —mayores salarios— serían el resultado de un efecto de “goteo”. Son ahora los organismos internacionales los que apuntan a que una concentración de la riqueza impide el crecimiento económico. Baste consultar los tres textos clásicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010, 2012, 2014) donde se plantea este cambio de perspectiva. Por otro lado, al analizar los factores que hacen de la desigualdad de ingresos un problema perenne en muchas sociedades, se ha tenido que reconocer que debe hablarse de desigualdades sociales y que este concepto, relacional y multidimensional, abarca de forma transversal toda la agenda de desarrollo. Es así como en la Agenda 2030, después de un proceso largo de consultas y negociaciones se incorpora dentro de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) el objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre países.

El objetivo general de este texto es realizar un análisis crítico sobre las metas propuestas en la Agenda 2030 respecto al eje de desigualdades sociales y poner en perspectiva el lugar del que parte México para aminorar la desigualdad de ingreso. Se parte de un recuento del arduo camino que llevó a la inclusión del objetivo 10 en la Agenda 2030. Qué dimensiones de las desigualdades sociales incluir, si debiese ser un objetivo o incluirse como un concepto transversal, si temas de discriminación y exclusión social ya estaban incluidos en otros objetivos fueron algunos de los temas tratados. Asimismo, se analiza el alcance y limitaciones de las metas que comprenden este ODS y sus indicadores para presentar un diagnóstico sobre la desigualdad por ingresos en México que haga visible los retos que enfrenta el país rumbo al 2030. Este punto de partida para adentrarse en las desigualdades sociales obedece a que la alta desigualdad en los ingresos no sólo es un obstáculo para el crecimiento económico, también está asociado a otros problemas sociales y lleva a la exclusión social. Por último, se discutirá el papel que pueden tener las políticas sociales y las políticas fiscales para lograr una sociedad más equitativa.

Desigualdad social en la Agenda 2030

El camino que llevó a los 193 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a firmar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) tiene detrás un largo y arduo debate sobre cómo superar los retos y experiencias que llevó a la definición e implementación de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). Era evidente la necesidad de crear espacios donde los diferentes actores involucrados pudieran ser escuchados. De ahí que la definición de los ODS haya sido orientada por la activa participación, en foros y consultas, de los países del Sur, la academia y la sociedad civil organizada.

Un elemento que resaltar de los ODM es su foco en la atención a las necesidades y derechos más apremiantes de la población mundial: erradicación de la pobreza extrema, salud materno infantil, educación y medio ambiente. Igualmente relevante fue el asumir la pobreza como un concepto multidimensional, su empeño por monitorear el avance de las 21 metas y 48 indicadores para cada país, así como impulsar una discusión hacia temas apremiantes a nivel global. Es a partir de la experiencia en los ODM que tanto en la academia como en los foros y discusiones previos a la firma de la Agenda 2030 se identificaron retos a superarse para aspirar a un cambio civilizatorio en la forma de entender el desarrollo. De ahí que la Agenda 2030 haya partido de un nuevo marco analítico que se sostiene bajo la conceptualización del desarrollo sustentable.

El incorporar el desarrollo sustentable como objetivo primario es un claro reconocimiento a los límites del crecimiento económico como único motor de desarrollo, además de poner en primer plano los retos medioambientales como un imperativo global. Asimismo, al hablar de desarrollo sustentable se pretende explicitar las interrelaciones entre los diferentes desafíos a enfrentar: cambio climático, gobernanza mundial, exclusión social y desigualdad.

En la redacción de la Agenda 2030 se buscó resolver dos críticas por demás justificadas a los ODM. La primera observa que la redacción de los ODM resulta prácticamente un plan de ruta para países en vías de desarrollo escrito por los países desarrollados y los organismos internacionales, y la

segunda apunta a transcender un modelo unívoco de desarrollo, sin importar su punto de partida o contexto, que todos los países deben seguir. Si bien podría hablarse de un consenso sobre la relevancia de los temas comprendidos en los ODM, al plantearse éstos como una agenda de asistencia para el desarrollo se diluye la discusión sobre las interrelaciones de los problemas sociales y se omite resolver las soluciones estructurales, en términos de justicia social y concentración de poder, que perpetúan situaciones de pobreza y desigualdad.

En la definición de los ODS se requería resolver una de las críticas más fuertes a los ODM, que fue el no incluir la justicia social y las desigualdades. Su exclusión hacía evidente el carácter asistencialista detrás de los ODM y su distanciamiento de temas de acaparamiento de oportunidades, concentración de poder (político, económico) y corresponsabilidad global en temas medioambientales (Doyle y Stiglitz, 2014).

En la resolución Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del 25 de septiembre de 2015, se definen 17 objetivos y 169 metas. Estos 17 ODS suelen ser agrupados en cuatro categorías que se superponen. Los primeros seis objetivos refieren al abatimiento de la pobreza, acceso a la alimentación, salud y agua, acceso a una educación de calidad e igualdad de género. Los objetivos 8 al 10 refieren a la transformación económica: desde trabajo decente y crecimiento económico (8), industria, innovación e infraestructura (9) y reducción de desigualdades (10). Temas de medio ambiente quedan comprendidos en los objetivos del 10 al 15, y el tema de gobernanza y alianzas para el desarrollo se agrupan entre los objetivos 16, 17 y 10.

Las referencias a las desigualdades en la Agenda 2030 apuntan a un amplio espectro de dimensiones. En algunos lugares se habla de desigualdades, en otros de lucha contra la desigualdad, y se hacen dos menciones específicas a desigualdades: de ingreso y desigualdad de género (ONU, 2015, p. 5). Las primeras páginas de la declaración aluden a “combatir las desigualdades dentro y entre países” (ONU, 2015, p. 3) como parte de los temas torales a tratar. Más adelante se reconoce que los desafíos globales están interrelacionados, entre estos “la lucha contra la desigualdad” y que requieren de “soluciones integradas” (ONU, 2015, p. 5). Ya en la sección que lleva al diagnóstico global se reconoce que “van en aumento las desigualdades” (ONU, 2015, p. 5).

Las otras dos menciones relevantes son la interpretación de las desigualdades como concentraciones de “oportunidades [...] riqueza, y [...] poder” (ONU, 2015, p. 5), y sostener que el reto de reducir la desigualdad de ingresos como condición para lograr un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible (ONU, 2015, p. 9). Es a partir de esta declaración que se puede intuir cómo se posiciona el tema de la reducción de las desigualdades en el objetivo 10. Sin embargo, su inclusión no fue un camino sencillo, tanto definir que la lucha contra la desigualdad es un objetivo por sí mismo y a la vez un tema transversal al resto de los objetivos (Fukuda-Parr y Muchhala 2020).

Dentro del Objetivo 10 “Reducir la desigualdad en los países y entre ellos” se agrupan ideas muy variadas sobre lo que se entenderá como desigualdad. Este objetivo cuenta con siete metas contenidas en tres temas: (a) desigualdad de ingreso, inclusión social y discriminación (1-4), (b) gobernanza mundial y regulación de mercados financieros (5-6), y (c) migración y políticas migratorias.¹ Además, se incluyen tres metas más que aluden a acciones específicas de comercio internacional, comisiones en remesas internacionales e inversión para el desarrollo en países menos desarrollados.

La inclusión de estos tres temas dentro de un solo objetivo que alude a diferencias entre países y dentro de países da cuenta de cómo se enfrentaron diferentes actores —con diferentes visiones sobre el desarrollo— para empujar la inclusión de la desigualdad en la agenda. El elemento de gobernanza mundial, regulación y vigilancia de instituciones financieras se refiere a romper con los obstáculos externos que enfrentan los países en desarrollo para competir en igualdad de condiciones con países desarrollados.

Es decir, para la Agenda 2030 la desigualdad entre países estará relacionada principalmente con temas de comercio internacional y finanzas. Fueron los países de América Latina los que empujaron, desde una perspectiva estructuralista, la inclusión de este tema dentro de la Agenda 2030 (Fukuda-Parr y Muchala, 2020). Las metas a las que alude esta dimensión llevan

¹ Anderson (2016) propone agrupar las metas del objetivo 10 en: (a) desigualdad de ingreso, (b) asegurar la igualdad de oportunidades y (c) desigualdad internacional. La agrupación propuesta como la agrupación de Anderson apunta a esta tensión entre la inclusión de dimensiones de la desigualdad social.

a medir los espacios de decisión en organismos internacionales de países en desarrollo, así como indicadores de solidez financiera.

Tabla 17.1. *Agenda 2030, Objetivo 10 “Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”*

<i>Meta</i>	<i>Descripción</i>
10.1	De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.
10.2	De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.
10.3	Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.
10.4	Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.
10.5	Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales y fortalecer la aplicación de esos reglamentos.
10.6	Asegurar una mayor representación e intervención de los países en desarrollo en las decisiones adoptadas por las instituciones económicas y financieras internacionales para aumentar la eficacia, fiabilidad, rendición de cuentas y legitimidad de esas instituciones.
10.7	Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.
10.a	Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio.
10.b	Fomentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades, en particular los países menos adelantados, los países africanos, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus planes y programas nacionales.
10.c	De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior a 5%.

Fuente: *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf, última consulta 16 de abril de 2021.

No deja de sorprender que un tema con tal trascendencia a nivel mundial como lo es la migración interna y externa sea incluido como un elemento del objetivo 10. Sobre todo si se toma en cuenta la relevancia en términos del marco de los derechos humanos del tema migratorio.² A pesar de que la declaración de la Agenda 2030 apunta a la multidimensionalidad de las desigualdades, su aumento en las sociedades y la importancia de su

² Baste mencionar la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, las recomendaciones 151 de la OIT sobre trabajadores migrantes, los protocolos contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, y los múltiples instrumentos que se refieren a los derechos laborales y de tránsito de los migrantes.

abatimiento para lograr un desarrollo inclusivo, las metas 10.1 a 10.4 y sus respectivos indicadores que aluden a desigualdad de ingreso, inclusión social y discriminación, no son tan claras en su alcance y medición, a pesar de que sea posible argumentar que dentro de un marco analítico amplio de desigualdades sociales existen interrelaciones entre estos tres conceptos.

Se esperaría entonces que las metas apuntaran a medir el avance en inclusión social y medir acceso efectivo de todos los grupos poblacionales a sus derechos sociales. Sin embargo, el indicador de la meta 10.2 mide en términos prácticos pobreza de ingresos relativa por subgrupos, y mientras que el indicador de la meta 10.3 mide la proporción de población que declara “haberse sentido personalmente víctima de discriminación o acoso [...]”. Es evidente que existe una tensión entre metas, donde no se especifica la línea basal y dónde cada país resolverá el punto de llegada, con indicadores que no corresponden a las metas —por ejemplo, mediciones de pobreza donde el objetivo refiere a inclusión social—.

La meta 10.4 que refiere a desigualdad de ingresos plantea la adopción de políticas (fiscales, salariales y de protección social) que logran mayor igualdad. Se puede argumentar que esta meta apunta a los instrumentos de política con que cuenta el Estado para lograr una redistribución justa del ingreso y de los servicios sociales (salud, seguridad social, pensiones). Es a partir de este reconocimiento del papel del Estado como garante de derechos sociales que se lograría una sociedad con igualdad de oportunidades (meta 10.3) y sin discriminación (meta 10.2). Sin embargo, nuevamente los indicadores no logran medir lo que se propone en las metas. Éstas miden la proporción del producto interno bruto (PIB) generada por el trabajo, y el efecto redistributivo de la política fiscal.

La meta 10.1 relaciona el crecimiento económico con distribución del ingreso: “lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional” (ONU, 2015). En otras palabras, si los ingresos de la población al extremo inferior de la distribución crecen por arriba del promedio nacional, la dispersión (desigualdad) de ingresos totales debería disminuir. El indicador es concomitante a la meta. Se deben medir las tasas de crecimiento del ingreso (o gasto) de los hogares per cápita para 40% de la población (los primeros cuatro deciles) y de la población en su conjunto.

La importancia de los ODS 10 y sus metas es que se definen objetivos comunes entre los diferentes actores involucrados y se crea un conjunto de normas a las cuales todos los países deben comprometerse. Al resaltar el desbalance entre las metas e indicadores del objetivo 10, lo que queda fuera de la discusión y del espacio de políticas para su abatimiento son los factores que perpetúan estas desigualdades. De ahí que en la Agenda 2030 quede relegada la discusión sobre las asimetrías de poder dentro y entre países, así como un compromiso mundial para reducir la concentración de riqueza de unos cuantos.

¿Cómo hacer observable la desigualdad?

Como señalamos, el objetivo 10 de la Agenda 2030 apunta a diferentes dimensiones de las desigualdades sociales. Cada una de estas dimensiones requeriría de su propio estudio, además del análisis de las interrelaciones entre éstas. Además, se suma la difícil tarea de explicitar a cuál desigualdad o desigualdades nos referimos y la desigualdad entre quiénes. Una vez que definimos el recurso cuya distribución queremos medir, deviene el reto de contar con las fuentes de información pertinentes y con indicadores confiables. Para efectos de este texto nos concentraremos en un aspecto de la desigualdad vertical: ingresos dentro del país.

A esta dimensión vertical de la desigualdad faltaría agregar la concentración de la riqueza. Este tema ha sido ampliamente tratado por la academia y la sociedad civil.³ Sin embargo, la medición de la concentración de la riqueza requiere de fuentes de información, entre otras, información fiscal, la cual no es de acceso público en muchos países (incluido México). De ahí que analizar la desigualdad de ingresos permite mostrar por medio de una sola dimensión el largo trecho que aún tenemos que recorrer para aspirar a una sociedad más justa. Es enfocar la mirada a un aspecto que permite inferir sobre otros elementos que obstaculizan el acceso efectivo a los derechos sociales.

³ En particular, la obra de Thomas Picketty (2015), *El capital en el siglo XXI*, ha sido un par-teaguas para analizar la relación entre desarrollo y distribución del ingreso y la riqueza.

Una de las primeras críticas a los indicadores del ods 10 fue que no medían *per se* desigualdad de ingreso. El indicador utilizado, tasas de crecimiento del ingreso del 40% más pobre comparadas con la media de la distribución, no es una medida de la distribución del ingreso o de la riqueza; es sólo un parámetro sobre un medio para conseguir una mejor distribución de ingresos y un argumento sobre porqué políticas públicas pro-pobre deben ser implementadas (Fukuda-Parr, 2019, p. 65). Se puede mostrar cómo la disparidad entre los extremos de la distribución puede aumentar incluso si la tasa de crecimiento de 10% de la población más pobre (primer decil) crece por arriba del promedio nacional.

La inclusión de indicadores que mejor muestren la dispersión dentro de toda la distribución de ingresos tiene elementos técnicos y elementos de orden político. Desde una visión política, se enfrenta una postura donde se asume a la desigualdad como motor de la innovación y el progreso con una postura que argumenta que la desigualdad de ingresos es un síntoma de concentraciones de oportunidades y poder en unos cuantos. Subsumir el tema de la desigualdad a pobreza desvía la atención a la creciente concentración de ingresos y riqueza entre y dentro de países. Igualmente se hace a un lado la discusión sobre cómo está relacionada la concentración de ingresos con la concentración de poder político. Si bien existe cada día un mayor consenso sobre el efecto negativo de la desigualdad de ingresos en el crecimiento económico, aún está abierta la discusión sobre cuánta desigualdad de ingresos es lo tolerable para una sociedad.

Ante el reto metodológico de encontrar indicadores de desigualdad de ingreso que puedan ser relevantes, comparables y replicables para dimensionar el reto que enfrenta México en sólo una de las dimensiones del ods 10 se utiliza la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)⁴ levantada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Con esta información se presentarán

⁴ La ENIGH es una encuesta bienal con representatividad nacional que ha sido ampliamente utilizada por la academia en México para estimar la desigualdad de ingresos, medir la pobreza y estudiar el gasto de los hogares. Originalmente, esta encuesta tenía como propósito principal servir como insumo para la construcción del índice general de precios al consumidor. Con esta fuente de información es posible identificar las diferentes fuentes de ingreso de los hogares. Por ejemplo, ingresos laborales, ingresos por remesas, apoyos gubernamentales y becas, regalos entre hogares y dividendos, entre otros.

cálculos de dos índices de dispersión: índice de Gini e índice de Palma, además de mostrar los ingresos por deciles de hogares per cápita.

Cabe hacer las siguientes precisiones sobre esta fuente de información que ayudarán a contextualizar los cálculos que se presentarán en la siguiente sección. En primer lugar, los ingresos que mide la encuesta son ingresos después de impuestos. Es decir, se acerca más a una medición del ingreso disponible que tienen los hogares para su consumo. El no contar con información de los ingresos antes de impuestos sesga las estimaciones sobre la capacidad de redistribución, vía fiscal, en México.⁵

En segundo lugar, se debe considerar que, como en toda encuesta que pretenda medir ingresos, existen sesgos que deben ser explicitados y medidos. Se ha mostrado en diferentes trabajos que la encuesta trunca (no mide) los ingresos de los extremos (los más pobres y los más ricos), y que los ingresos reportados están subestimados. Estos sesgos, en este caso, hacen que los cálculos sobre desigualdad estén subestimados. La desigualdad es mayor que la que podemos medir con nuestra fuente de información. Hacer explícitos los límites de la fuente de información a utilizar es parte del quehacer de la investigación académica. Permite tener mayores elementos para analizar la información presentada y contextualizar los resultados encontrados.

Desigualdad de ingreso en México

América Latina es una de las regiones con mayor desigualdad de ingreso a nivel mundial. Dentro de la región, México es uno de los países con los índices más elevados de desigualdad de ingreso. Si bien se ha observado que tanto para la región como para México ha habido una disminución de la desigualdad a partir del inicio del nuevo milenio, aún no existe un consenso en la academia sobre si estamos ante un episodio cíclico o una nueva tendencia, especialmente en contextos nacionales de poco crecimiento econó-

⁵ Sin embargo, esto no ha impedido a la academia mexicana estimar los ingresos antes de impuestos. Un esfuerzo importante en este sentido es el "modelo de microsimulación de impuestos y transferencias en México", MEXMOD, de acceso público. Consultar: www.ciadmx/mexmod

mico, baja recaudación fiscal y una mayor polarización de los mercados de trabajo.

Tabla 17.2. *Deciles y último centil de hogares, ingreso corriente total per cápita, pesos: México 2018*

<i>Deciles de hogares ordenados según ingreso monetario per cápita</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mediana</i>	<i>Razón C100/Dx</i>
I	0	1 061	764	45.7
II	1 061	1 509	1 291	27.1
III	1 509	1 913	1 716	20.4
IV	1 913	2 324	2 113	16.5
V	2 324	2 795	2 547	13.7
VI	2 795	3 381	3 069	11.4
VII	3 381	4 162	3 739	9.3
VIII	4 162	5 446	4 733	7.4
IX	5 446	8 139	6 534	5.3
X	8 140	750 305	11 707	3.0
...	...	...	...	...
Centil 100	24 752	750 305	34 933	1.0

FUENTE: ENIGH, 2018.

NOTA: ENIGH 2018 nueva serie no ajustada. C100 representa el último 1% de la distribución

Para dimensionar qué tan desiguales son los ingresos en México se muestran en la tabla 17.2 los ingresos por decil mínimos, máximos y su mediana de los ingresos corrientes⁶ totales per cápita. Los deciles pueden interpretarse como la ordenación en 10 grupos iguales (10% cada uno) de la población de menor a mayor. Así, el primer decil mide al 10% con menores ingresos reportados en la encuesta. El décimo decil representa al grupo poblacional con mayores ingresos. Si dividimos la población en 100 grupos (1%) entonces el último grupo (centil) representará el 1% con mayores ingresos. Se ha hablado sobre la concentración del ingreso y la riqueza en el 1% de la población (Hardoon *et al.*, 2006; Esquivel, 2005). De ahí que esta tabla incluya la relación entre cada decil con el último centil. Con esto se

⁶ Los componentes más importantes del ingreso corriente son: los ingresos por trabajo, renta de la propiedad y transferencias (entre hogares y gubernamentales). Para controlar el tamaño del hogar que recibe estos ingresos se calcula el ingreso entre el número de miembros del hogar: ingreso per cápita.

responde a la pregunta sobre cuántas veces tendría que multiplicarse el ingreso de un decil para llegar a lo que reporta el 1% con mayores recursos.

La ENIGH 2018 mide el rango del primer decil entre \$0 y \$1 061 por persona al mes. Un ingreso que claramente está muy por debajo de las líneas de pobreza utilizadas en México. Es necesario multiplicar todos los ingresos de este decil por 45 para alcanzar los ingresos que reporta el 1% con mayores recursos (centil 100). Nótese que es hasta el quinto decil que el ingreso medio per cápita se aproxima al umbral de la pobreza en México. El valor de la línea de pobreza rural fue de \$1 916.69 y la línea urbana en agosto de 2018 fue de \$3 001.17 mensuales por persona (Coneval, 2019). Esto da cuenta de dos procesos sociales que padece la población mexicana. Una concentración de ingresos en unos pocos y una incidencia de pobreza que alcanza a casi la mitad de la población.

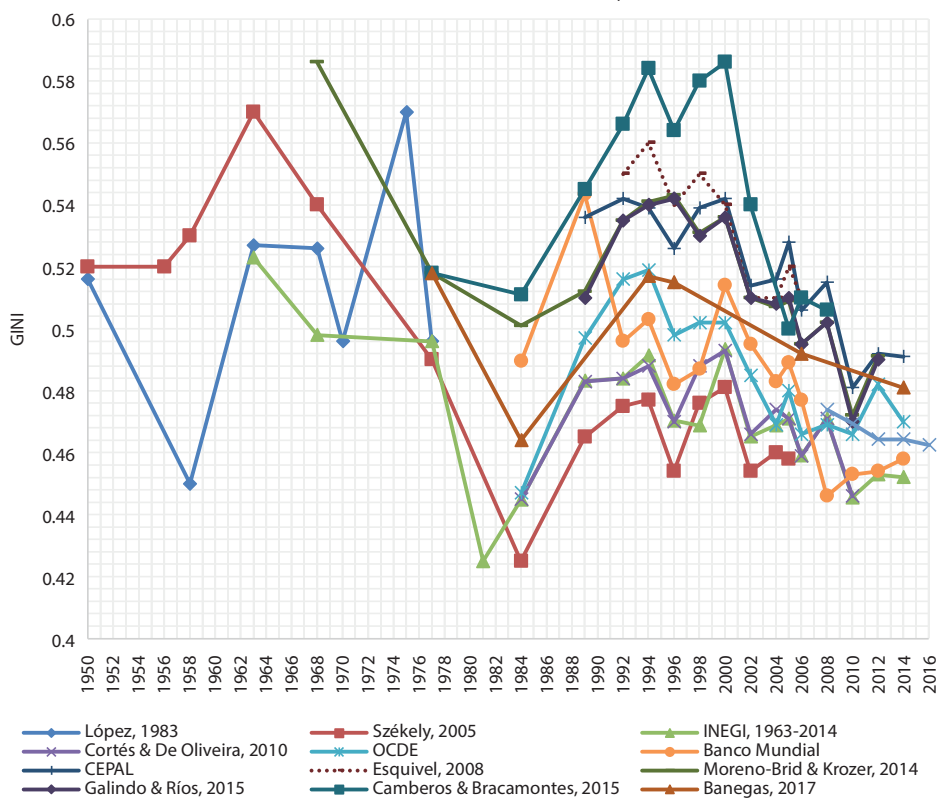
A manera de contextualizar el indicador de la Organización Mundial de la Salud (OMS) 10.1 para México, obsérvese todo el largo trecho que debería de crecer el ingreso en los primeros cuatro deciles para obtener cambios significativos en la distribución de ingreso total. Es evidente que, con tal concentración de población por debajo de la línea de pobreza, el fenómeno de la desigualdad de ingreso se vuelve una prioridad a atender. En términos de salarios mínimos mensuales (SMM) de 2018, 80% de los hogares en México (deciles 1 al 8) perciben un poco menos de dos SMM por persona. Es condición necesaria que crezcan los ingresos de los que menos tienen por arriba del promedio nacional para disminuir la desigualdad —y la pobreza—. Lo que resta como sociedad es preguntarse cuánto tiempo estamos dispuestos a tomar para disminuir la desigualdad y cuánta desigualdad de ingresos es tolerable.

Utilizar los deciles de ingreso da un panorama más ilustrativo de la situación en la que se encuentra el país. No obstante, para poder hacer comparaciones entre y dentro del país, además de poder hacer comparaciones en el tiempo es necesario recurrir a índices para medir la desigualdad de ingreso.

El índice más utilizado para medir la desigualdad dentro y entre países es el índice de Gini. En los extremos toma los valores 1 cuando existe concentración perfecta y el valor 0 cuando lo que se distribuye, en este caso el ingreso, es igual para todos. Este índice es descomponible, es decir, se puede evaluar el aporte de diferentes fuentes de ingreso en su cálculo.

Como todo índice, éste es susceptible a la fuente de información utilizada y al concepto de ingreso que se quiera medir. Por ejemplo, en la gráfica 17.1 se puede observar el comportamiento histórico del índice de Gini para México de 1950 a 2016 a partir de la superposición de series según diferentes estudios. En la década de 1980 se calculaba el índice de Gini con datos agregados publicados por el gobierno y a partir de la década de 1990 se comenzó a contar con los microdatos y con mayor acceso y capacidad de cómputo para analizar los datos.

Gráfica 17.1. México Índice de Gini 1950-2016, varios autores



Fuente: Agis (2018, p. 42) [con datos de López (1983); Székely (2005); Cortés y De Oliveira (2010); Esquivel (2008); Moreno-Brid y Krozer (2014); Galindo y Ríos (2015); Camberos y Bracamontes (2015); Banegas (2017); Vázquez y Dovalí (2017); INEGI (1963, 1968, 1978, 1980-2014, *Encuesta Nacional de Ingresos y gastos de los hogares: ENIGH*, -1963, 1968, 1978, 1980-214. México. CEPALSTAT B. D. D. (2014). *Publicaciones Estadísticas*. Disponible en <http://www.eclac.org/estadisticas/bases>. OECD Income Distribution Database (s. f.). Disponible en <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=66670>

Para tener en perspectiva que se considerará un índice de Gini bajo y un índice de Gini alto, según los cálculos del Banco Mundial (BM) en los extremos Sudáfrica presenta un índice de Gini de 0.63 para el año 2014, mientras que Eslovenia tiene un índice de Gini de 0.25 para el año 2018. Que el índice de Gini para México en la gráfica 17.1 fluctúe entre 0.58 y 0.42 lo coloca entre los países con mayor desigualdad de ingreso. No deben sorprender que existan diferencias en la magnitud del Gini según estudios. Estas diferencias pueden deberse al concepto de ingreso utilizado, la fuente de información y cómo se procesó. Lo importante en la academia es hacer explícitas las decisiones metodológicas de los investigadores.

En general, en los últimos 50 años se pueden identificar dos tendencias que se relacionan con el modelo económico del país. Durante los años donde el modelo económico se basó en la industrialización por sustitución de importaciones, la desigualdad de ingreso tuvo una tendencia a la disminución. Es a partir del inicio de la década de 1980, con el fin del modelo de crecimiento hacia dentro, la crisis de la deuda externa y la implantación de un nuevo modelo económico volcado a la liberación de los mercados, que se aprecia un periodo de aumento de la desigualdad de ingresos medida a partir del índice de Gini (Banegas y Cortés, 2019).

En los últimos 20 años varios estudios han mostrado que la desigualdad ha tendido a disminuir en México como en otros países de América Latina. Sin embargo, aún no existe un consenso sobre las razones de esta disminución. Además de que se ha mostrado que las mediciones subestiman la desigualdad, aún no se cuenta con suficiente información para afirmar que el país presentará una tendencia continua a la baja en desigualdad. Sin bien es algo que se debe seguir investigando, no debe perderse de vista que las disminuciones observadas todavía colocan al país entre los más desiguales del mundo.

Un tercer paso en este análisis de la desigualdad de ingreso lleva a utilizar el índice de Palma.⁷ Este índice utiliza la información del ingreso de

⁷ Este índice de dispersión forma parte de la familia de los índices intercuantílicos. José Gabriel Palma (Palma, 2006) muestra una regularidad empírica entre países: la participación del ingreso total del quinto al noveno decil es aproximadamente 50% a lo largo del tiempo. Es decir, los cambios observados en la distribución obedecen a lo que acontece entre el décimo y los primeros cuatro deciles.

los primeros cuatro deciles y del decil con más recursos para hacer un cociente. Nótese que se asemeja mucho a la meta 10.1 de los ODS. Sin embargo, en lugar de plantear una meta de crecimiento sostenido de los primeros cuatro deciles y compararlo con el promedio nacional, en el índice de Palma se compara cuántas veces cabría el ingreso del 40% más pobre en el ingreso del 10% con mayores recursos.

Haber contado con un indicador como el índice de Palma en los ODS hubiera permitido comparar entre países el nivel de desigualdad y contar con un rasero uniforme como meta para 2030. En las discusiones sobre las metas de los ODS, Doyle y Stiglitz (2014) propusieron una meta de un índice de Palma igual a 1. Esto equivale a decir que el ingreso de los primeros cuatro deciles más pobres es igual a los ingresos del decil más adinerado. No obstante, como se ha señalado en varios trabajos que analizan las discusiones sobre los ODS, a pesar de la presión de académicos, sociedad civil e incluso el BM, el índice de Palma no fue incluido (Fukuda-Parr, 2019, p. 66).

El índice de Palma es muy intuitivo para su interpretación. Al comparar los extremos de la distribución se puede plantear el grado de flexibilidad que existe en una sociedad para aplicar políticas redistributivas. A manera ilustrativa, los países con el menor índice de Palma rondan en el orden de 1 a 2.5. Los países de América Latina presentan un índice de Palma de entre 2.5 a 5. Esta dispersión entre países en el índice de Palma muestra cómo sí es posible que una sociedad tenga una distribución más equitativa de los ingresos de los hogares y que existe, como se verá más adelante, oportunidades para una redistribución de los ingresos.

Cuadro 3. *Índice de Palma, México y relación entre el décimo y primer decil de ingreso corriente per cápita, 2008-2018*

	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Nacional	3.4	3.3	3.1	3.2	3.2	2.7
Decil 10 / Decil 1	31.5	30.8	27.2	26.7	25.7	21.8

FUENTE: Estimaciones propias con base en el MCS 2008, 2010, 2010 y la ENIGH 2014, 2016, 2018, INEGI.

La tabla 17.3 muestra el índice de Palma para México de 2008 a 2018, además del cociente entre el primer y el décimo decil. El índice de Palma para este periodo de 10 años pasa de 3.4 en 2008 a 2.7 en 2018. Si afinamos

el análisis al extremo de la distribución encontramos que en 2008 el décimo decil contaba con 31.47 veces más ingreso que el primer decil, esto baja a 21.8 para 2008. Esta tendencia a la baja en el indicador puede corroborarse en otras investigaciones sobre distribución del ingreso.

En particular, la implementación de políticas sociales de transferencias a los hogares más pobres ha aumentado la participación del ingreso de los primeros cuatro deciles. Sin embargo, como se observó anteriormente, a pesar de que ha aumentado la participación del ingreso de estos hogares, los ingresos per cápita que perciben están por debajo de la línea de pobreza.

¿Qué tanto podemos disminuir la desigualdad de ingreso?

A partir del panorama presentado en la sección anterior queda la pregunta sobre qué papel tiene el Estado para reducir las inequidades de ingreso que padece la sociedad. Reducir las desigualdades de ingreso significa renovar el contrato social que nos lleva a aspirar por una sociedad más justa y solidaria. En una sociedad con los niveles de pobreza como los de la sociedad mexicana, reducir la desigualdad significa procurar un piso básico donde todos puedan tener acceso efectivo a sus derechos humanos. De igual manera, elimina frenos al crecimiento económico al activar el consumo y la inversión.

Hablar de redistribución debe entenderse como el margen de maniobra que tiene un Estado para asegurar que todos los individuos puedan elegir su trayectoria de vida en libertad y acceder a las mismas oportunidades. La redistribución vía la recaudación fiscal sirve para contar con los recursos para invertir en educación y salud de calidad y como medio para la inversión en infraestructura básica (agua, drenaje) en las zonas más rezagadas. Esto sólo es posible si todos los actores (empresas y sociedad) aportan por medio de sus impuestos para construir una sociedad más equitativa.

Qué tanto debe aportar cada miembro de la sociedad es una pregunta que debe resolverse a partir de los mecanismos democráticos que llevan a los ciudadanos a las urnas. Las sociedades democráticas deciden con su

voto cuánta desigualdad están dispuestas a tolerar. De ahí la importancia de que cuando se habla de desigualdad de ingreso, no debe perderse de vista que ésta es producto de la interacción con otras desigualdades, como la concentración de poder político y económico. Baste mencionar el poder que tienen las grandes empresas para negociar o influir en su contribución al fisco.

La segunda herramienta con que cuenta el Estado son las políticas sociales. Estas políticas tienen diferentes márgenes de acción, población objetivo y beneficios a entregar. En los últimos 25 años las políticas de transferencias monetarias a los hogares o individuos han desplazado las políticas públicas de transferencias en especie.

Se argumenta que entregar una transferencia monetaria permite evitar el clientelismo, llegar a la población que más lo necesita, y dotar de agencia al receptor para decidir qué hacer con el apoyo. Como se observó anteriormente, es evidente que hoy en día en el país es necesario contar con acciones que abatan la pobreza presente, como la transmisión intergeneracional de la misma. Estas políticas sociales de transferencias monetarias son entonces un mecanismo para redistribuir recursos y disminuir la desigualdad de ingresos. Incluso la discusión sobre pertinencia de las políticas sociales de transferencias monetarias ha llevado a propuestas de implementación de un ingreso ciudadano universal⁸ para asegurar un piso mínimo donde se cubran las necesidades básicas de toda la población. Esto implica que, a la par, se implemente un esquema de seguridad social universal que no perpetúe las desigualdades de acceso y calidad.

Una forma de analizar el posible efecto redistributivo de las transferencias gubernamentales es medir la contribución de cada fuente de ingreso del hogar al índice de Gini. Ante un escenario de alta desigualdad y pobreza, ¿qué tanto contribuirían los programas sociales de transferencias a solucionar este problema?

De ahí que se puede categorizar el ingreso de los hogares en tres categorías que están mediadas por el mercado, el Estado y la familia. El ingreso mediado por el mercado son los ingresos laborales, sean ingresos por salario o cuenta propia. Los ingresos mediados por la familia son las remesas

⁸ También llamado renta básica o dividendo universal.

(nacionales e internacionales) que reciben los hogares. Por último, los ingresos mediados por el Estado incluyen los ingresos por jubilaciones o pensiones, becas o donativos y los ingresos monetarios provenientes de programas sociales.

En la tabla 17.4 se presenta una descomposición del índice de Gini para cuatro años: 1994, 1998, 2006 y 2014. En la primera columna se enlistan los ingresos que componen el ingreso monetario de los hogares. La tabla muestra la contribución absoluta y relativa de cada rubro de ingreso en el índice de Gini. De esta manera se puede identificar la magnitud y el sentido del efecto, redistributivo o no, de cada fuente.

Tabla 17.4. *Coefficiente de Gini y su descomposición según fuentes de ingreso*

Ingreso monetario, México, 1994, 1998, 2006, 2014. Desagregación ingresos no laborales

	1994		1998		2006		2014	
	Aporte	%	Aporte	%	Aporte	%	Aporte	%
Ingresos laborales	0.5	0.95	0.47	0.9	0.42	0.86	0.44	0.88
Otros ingresos	0.01	0.02	0.02	0.03	0.03	0.06	0.01	0.02
Jubilaciones y/o pensiones	0.01	0.02	0.03	0.05	0.03	0.06	0.05	0.09
Becas y/o donativos	0	0	0	0	0	0	0	0
Programas sociales	0	0	0	0	0	0	-0.01	-0.01
Remesas	0.01	0.01	0.01	0.02	0.01	0.02	0.01	0.02
Coefficiente de Gini	0.53	100	0.52	100	0.49	100	0.5	100

FUENTE: Estimaciones propias con base en ENIGH 1994, 1998, 2006, 2014.

La elección de los años para realizar la descomposición del índice de Gini responde a poder observar el posible efecto que el programa de transferencias monetarias condicionadas Progres⁹ tuvo en disminuir el índice de Gini. Se esperaría encontrar que un programa que para 2014 tenía una cobertura de más de 7 millones de hogares, pertenecientes principalmente a los primeros cuatro deciles, tuviera un efecto redistributivo.

⁹ El programa Progres^a cambió de nombre a Oportunidades y eventualmente a Prospera.

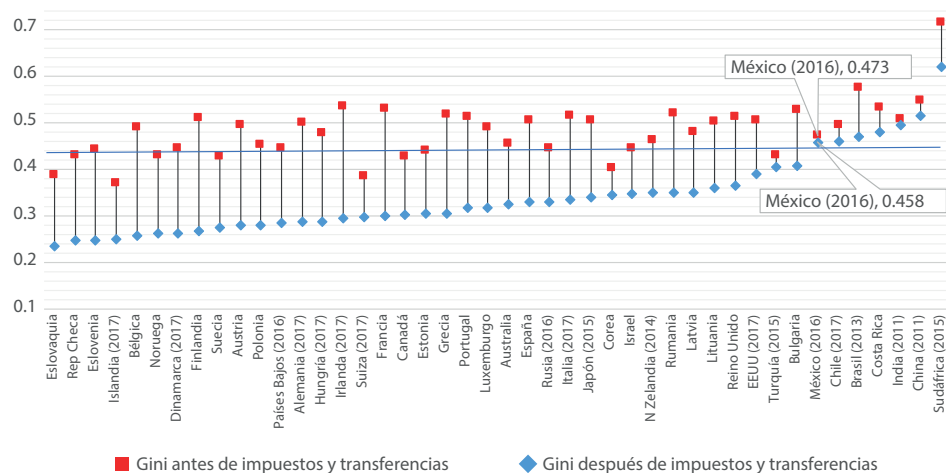
Sin embargo, al analizar el efecto de los ingresos donde media el Estado vemos que su contribución a disminuir el índice de Gini es poca (programas sociales) o incluso regresiva (aumenta el indicador) para jubilaciones o pensiones. Si se compara 1994, inicio del programa Oportunidades, con 2014 se puede apreciar en la tabla 17.3 que el rubro de programas sociales si contribuye a disminuir la desigualdad, pero solamente en un punto porcentual. Al evaluar el rubro de jubilaciones o pensiones vemos un comportamiento distinto. Este rubro de ingresos aporta en 9 puntos porcentuales a aumentar el índice de Gini. Esto último es reflejo de un sistema estratificado y desigual de seguridad social donde las jubilaciones están ligadas al trabajo asalariado formal y mejor remunerado, y a diferentes esquemas de jubilación según inserción laboral. En el caso de las remesas el efecto de dos puntos porcentuales en el índice de Gini se debe al hecho de que esta fuente de ingresos se distribuye mayoritariamente en deciles con mayores ingresos.

A partir de este análisis de los ingresos que están mediados por el Estado, se puede concluir que, dada la alta incidencia de pobreza y los niveles de informalidad laboral, las políticas de transferencias monetarias a los hogares ayudan más a hacer a los hogares a un piso mínimo, pero su poder redistributivo es poco. Existe un mayor margen de maniobra para disminuir tanto la desigualdad de ingreso como la pobreza en los ingresos laborales. Nótese como en los 20 años analizados los ingresos laborales aportan 90% del índice de Gini. Lo anterior es resultado tanto de la alta participación de esta fuente en el ingreso del hogar como la distribución desigual de la misma. Esto último lleva a resaltar la necesidad de contar con una política laboral inclusiva que garantice los derechos laborales de todos los trabajadores, con salarios dignos.

Tal vez una de las herramientas más efectivas para lograr una mejor redistribución de los recursos dentro de un país sea la recaudación fiscal. Qué deba contener esta reforma fiscal dependerá tanto del punto de partida de cada país como de los consensos políticos que se alcancen. Lo importante es aspirar a un concepto de justicia fiscal que aporte a la construcción de un país con crecimiento sostenible y equitativo. La gráfica 17.2 hace una estimación del índice de Gini, antes y después de impuestos y transferencias para un grupo de 44 países. Los países están ordenados de menor desigualdad, después de impuestos y transferencias, a mayor desigualdad. México

entre los países que reporta de las desigualdades más altas. Sin embargo, lo más ilustrativo de este gráfico es que 19 países de esta lista presentan un índice de Gini mayor al de México antes de impuestos y transferencias. Es decir, es a través de herramientas fiscales y transferencias que países como Bélgica, Francia, Finlandia, entre otros, logran disminuir su concentración de ingresos.

Gráfica 17.2. Índice Gini antes y después de transferencias e impuestos, varios países (2018, excepto donde se indica)

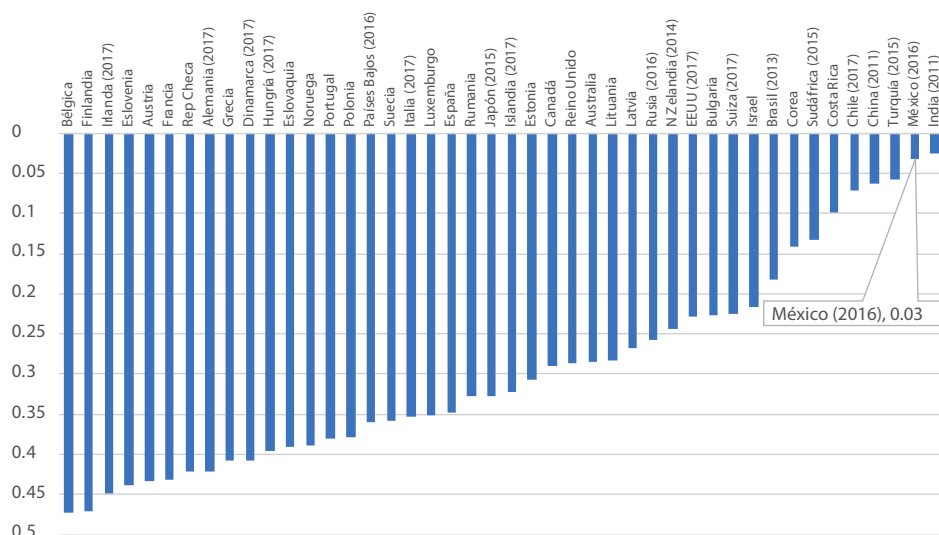


FUENTE: Elaboración propia con datos de la OCDE, www.oecd.org/social/incomedistribution-database.htm, última consulta 16 de abril de 2021.

La recaudación tributaria como porcentaje del PIB de México está por debajo del promedio de América Latina y se encuentra a la mitad del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Más aún, son los impuestos al valor agregado, de carácter regresivo, los que tienen una mayor participación en recaudación fiscal. Mientras que los impuestos a la riqueza o la renta empresarial tienden a disminuir de la carga fiscal (Oxfam, 2021). De ahí que la distancia entre los índices de Gini antes y después de impuestos en este ejercicio de estimación sea de una centésima (de 0.47 a 0.46). Nótese cómo Brasil tiene una concentración de ingresos mucho mayor que la de México, pero logra por medio de la recaudación fiscal bajar considerablemente su índice de Gini (de 0.58 a 0.47).

¿Qué tanto es posible reducir el índice de Gini con tributación y transferencias? En la gráfica 17.3 se ordenan las reducciones porcentuales del Gini de los 44 países estudiados. En esta gráfica sólo la India reporta una reducción menor a la de México. De toda la muestra, México reporta una reducción del índice de Gini de tan sólo 3%; 11 países logran reducir su índice de Gini en más de 40%. Si México lograra reducir su índice de Gini en 29% (promedio de la muestra) se lograría pasar de 0.47 a 0.33. Lo anterior pondría al país a la par de Australia, España, Italia y Japón.

Gráfica 17.3. Reducción porcentual del índice de Gini después de impuestos y transferencias, 2018 (excepto donde se indica)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la OCDE, www.oecd.org/social/incomedistribution-database.htm. Última consulta 16 de abril de 2021.

Reflexiones finales

Para poder cumplir con la promesa de “no dejar nadie atrás” se requiere del reconocimiento de que la Agenda 2030 es el punto de partida para continuar con un diálogo plural y constructivo sobre cómo lograr un desarrollo inclusivo y sostenible para todos. A problemas sociales perennes se suman nue-

vos retos socioambientales que requieren la revisión de los objetivos, metas e indicadores que se plantearon en los ODS. Las metas e indicadores de los ODS permiten tener un entendimiento compartido sobre cuáles son las prioridades que se deben atender. Siempre serán mejorables y se requiere que entendamos sus alcances y limitaciones para poder proponer nuevas formas de entender y atender los desafíos futuros.

Haber incorporado el tema de las desigualdades en la Agenda 2030 marca un cambio importante en la forma en la que se conceptualizará el desarrollo en el futuro. Permite evidenciar los límites del crecimiento económico como condición suficiente para el desarrollo y poner en la mesa de discusión la concentración de poder y riqueza. Igualmente se abre un espacio para evidenciar la matriz de desigualdades que padecen grupos poblacionales y que llevan a la exclusión social. Sin embargo, como se mostró en el texto, existe un largo trecho entre la incorporación de un tema en la Agenda 2030 y la forma en que fueron consensuadas las metas a partir del poder ejercido por los diferentes actores involucrados en el proceso. Así, hicimos notar cómo las metas propuestas tienen claras limitaciones metodológicas y no permiten evidenciar la clara y creciente concentración de ingresos y riqueza.

Por ello es importante que para entender mejor el problema de la desigualdad en México se parta de un diagnóstico que permita dimensionar el reto a superar. La desigualdad económica que se vive en el país está ligada a inequidades regionales, una alta incidencia de pobreza y a una segmentación del mercado laboral.

Existe todavía un margen de maniobra importante para poder disminuir la desigualdad de ingresos en México. Además de fortalecer las instituciones para lograr acuerdos democráticos, se requiere una reforma fiscal que lleve a una recaudación mayor y más equitativa.

Si bien las transferencias monetarias como elemento de política pública son indispensables en un entorno de alta incidencia de pobreza, su efecto redistributivo en México es pequeño. A la par de estas políticas, se deben plantear las reformas de un sistema de seguridad social que sea universal y de calidad.

Debe hacerse hincapié en que mostrar la dimensión de la desigualdad de ingresos en México es sólo una dimensión de lo que la Agenda 2030 y

en particular el ODS 10 comprenden. Que exista una desigualdad de ingresos tal en el país da a pie a argumentar que su carácter perenne se relaciona con asimetrías en la concentración de poder político y económico. La matriz de desigualdades que deben transitar grupos poblacionales es muestra de los obstáculos a la movilidad social para grupos sociales. No es posible que en un contexto de extrema pobreza y desigualdad social —como la que se padece en México— se pueda hablar de una inclusión social y del disfrute de los derechos humanos de todos.

Atender los factores que inciden en perpetuar las desigualdades sociales es asegurar el disfrute pleno de los derechos humanos de todos los individuos en el territorio nacional. Esto en la medida en que en un país más equitativo, con acceso efectivo a servicios básicos, se garantiza la igualdad de oportunidades para todos.

Bibliografía

- Agis Eslava, D. (2018). La desigualdad del ingreso en México: un enfoque institucional y regional. Tesis de maestría, Programa de Posgrado en Economía, Facultad de Economía, UNAM.
- Anderson, E. (2016). Equality as a Global Goal. *Ethics & International Affairs*, 30(2), 189-200. <https://doi.org/10.1017/S0892679416000071>
- Banco Mundial (2021), Índice de Gini, <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>, última consulta 16 de abril de 2021.
- Berkhout, E., Galasso, N., Lawson, M., Rivero Morales, P. A., Taneja, A., & Vázquez Pimentel, D. A. (2021). El virus de la desigualdad Cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible, Oxfam, <https://www.oxfam-mexico.org/sites/default/files/el-virus-de-la-desigualdad.pdf>, última consulta 16 de abril de 2021.
- Bleynat, I., & Segal, P. (2020) Rostros de la desigualdad: Desigualdades Multidimensionales en la Ciudad de México, Oxfam México, Periodismo CIDE, Chilango, México, <https://www.oxfam-mexico.org/sites/default/files/Rostros%20de%20la%20desigualdad.pdf>, última consulta 12 de diciembre de 2021
- Esquivel, G. (2015). Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político. Reporte de Oxfam México, 23, 1-43.
- Fukuda-Parr, S., & Muchhala, B. (2020). The Southern origins of sustainable development goals: Ideas, actors, aspirations. *World Development*, 126, pp. 1-11.
- Fukuda-Parr, S. (2019). Keeping Out Extreme Inequality from the SDG Agenda-The Politics of Indicators, *Global Policy*, vol. 10 (Enero), pp. 61-69.

- Hackl, A. (2018). Mobility equity in a globalized world: Reducing inequalities in the sustainable development agenda. *World development*, 112, 150-162.
- Hardoon, D., Fuentes-Nieva, R., & Ayele, S. (2016). *An Economy For the 1%: How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped*. Oxfam International.
- Sakiko Fukuda-Parr, Bhumika Muchhala (2020), The Southern origins of sustainable development goals: Ideas, actors, aspirations, *World Development*, Vol 126, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104706>.
- Doyle, M. y Stiglitz, J. (2014). Eliminating Extreme Inequality: A Sustainable Development Goal, 2015-2030, *Ethics and International Affairs*, vol. 28 (10), pp. 1-7.
- Naciones Unidas, CEPAL, (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: CEPAL.
- Naciones Unidas, CEPAL, (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago: CEPAL.
- Naciones Unidas, CEPAL. (2014). *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*. Santiago: CEPAL.
- Naciones Unidas (2015) Resolución adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", A/RES/70/1, https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf, última consulta 16 de abril de 2021.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. W. (1972). *The limits to growth*. New York, 102, 27.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de cultura económica.

18. La nueva política social en el marco de la Agenda 2030

MYRIAM CARDOZO BRUM*

Resumen

La sostenibilidad impulsada a nivel mundial por la Agenda 2030 requiere de un desarrollo armónico de los pilares social, económico y ambiental para mejorar las condiciones de bienestar actual, sin poner en riesgo la situación futura. México la ha asumido sin profundizar suficientemente en su impulso.

Las políticas y programas públicos requieren de continuos ajustes que rescaten las acciones efectivas y modifiquen los desempeños no satisfactorios. En materia ambiental, los programas del sexenio pasado mostraron un deterioro considerable en el estado de los ecosistemas, la degradación de recursos naturales como el agua y un incremento en el número de conflictos ambientales. También hubo un descuido importante de la articulación de lo ambiental con la calidad de vida de los grupos sociales relacionados con los ecosistemas y ninguno de estos programas cuenta con evaluaciones de impacto que muestren su nivel de efectividad. En lo social, la falta de reducción de la pobreza, la permanencia de muy altos niveles de desigualdad, la persistencia de carencias en la alimentación y el limitado cumplimiento de los derechos sociales al final del pasado sexenio justificaron los profundos cambios propuestos por el gobierno actual.

En consecuencia, este artículo hace una revisión documental para analizar la relación que existe entre los programas que componen la nueva política social del sexenio actual y su distribución institucional con la Agenda 2030. Adicionalmente, se analiza el caso del programa Sembrando Vida, que debería recuperar los tres pilares de la sostenibilidad.

* Doctor en ciencias Políticas y Sociales. Consejo de la Ciudad de Ecaluación de la Ciudad de México, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5790-6749>

Se concluye que los nuevos programas se han concentrado principalmente en tres secretarías (Secretaría de Bienestar [Sebien], Secretaría de Educación Pública [SEP] y Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural [Sader]), mientras la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) no participa en ninguno, ni siquiera en Sembrando vida, a pesar de ser responsable del pilar ambiental de la Agenda 2030.

Palabras clave: *nueva política social, dependencias responsables, Agenda 2030, medio ambiente.*

Introducción

En 2015, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Agenda 2030 en sustitución de la estrategia previa los Objetivos del Milenio, con la intención de enfrentar los graves problemas mundiales en torno a 17 grandes temas que, a su vez, generaron 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) (presentados en la tabla 18.1). Los mismos pueden agruparse en los tres grandes ejes del desarrollo formulados por el informe Brundtland: económico, social y ambiental (ONU, 1987). Adicionalmente, los dos últimos se refieren a temas gubernamentales e institucionales.

Pero los ODS mencionados no son independientes entre sí, por lo que no hay que descuidar el estudio de sus interrelaciones, a veces sinérgicas (por ej. salud y educación), pero otras antagónicas (por ej. economía y medio ambiente o economía y salud). La última agudizó su visibilidad a raíz de la pandemia por COVID-19 en 2020-2021, donde la consigna de “Quédate en casa” para proteger la salud resultó claramente antagónica con el objetivo económico de salir a trabajar para contar con un mínimo de ingresos para cubrir el presupuesto familiar.

Esto tiene que ver también con la forma en que los problemas se distribuyen entre las secretarías de Estado mexicanas y su histórico problema de falta de coordinación intersecretarial, que se trató de corregir en 2018 mediante la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que introdujo la implementación conjunta de los programas prioritarios a través de la Coordinación General de Programas para el

Desarrollo y la Secretaría de Bienestar (Sebien), apoyadas a nivel territorial por las Delegaciones de Programas para el Desarrollo (DOF, 2021).

El objetivo de este trabajo es analizar la relación que existe entre los programas que componen la nueva política social del sexenio actual y su distribución institucional con el conjunto interrelacionado de los 17 ODS de la Agenda 2030. Adicionalmente, se analiza el caso del programa Sembrando Vida, que debería recuperar los tres ejes de la sostenibilidad.

La metodología utilizada incluyó el análisis de contenido de los documentos institucionales que se mencionan en el texto y la elaboración de cuadros que facilitan visualizar el cruce entre programas nuevos y su inserción institucional con los ODS y su distribución por ejes.

Situación al inicio del sexenio

En el ámbito socioeconómico el diagnóstico inicial mostraba la permanencia de la pobreza y muy altos niveles de desigualdad, así como la persistencia de carencias en la alimentación y el limitado cumplimiento de los derechos sociales alcanzados mediante la aplicación de la política social del gobierno de Enrique Peña Nieto. Esto, junto con la intención manifiesta de Andrés Manuel López Obrador de guiarse por su eslogan “Primero los pobres”, justificaría los profundos cambios propuestos por el gobierno entrante en lo económico y social.

En materia ambiental los programas del sexenio pasado también mostraban un deterioro considerable en el estado de los ecosistemas, la degradación de recursos naturales como el agua y el incremento en el número de conflictos ambientales, entre otros (Sotelo y Cardozo, 2020). Sin embargo, no hubo una reacción a esta situación; incluso el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 incluye tres capítulos (Política y Gobierno, Política Social y Economía) que no lo consideran, y apenas si se dedica media cuartilla al Desarrollo Sostenible dentro del apartado de Política Social, mencionando un mandato ambiental como parte del mismo y la consideración de impactos ecológicos (DOF, 2019, p. 37). Además, había habido un descuido importante de la articulación de lo ambiental, por ejemplo, con la calidad de vida de los grupos sociales relacionados con los ecosistemas. Por último,

ninguno de los programas aplicados contaba con evaluaciones de impacto que valoraran su nivel de efectividad.

Nuevos programas, su relación con los ODS y su distribución institucional

El nuevo gobierno eliminó algunos programas sociales de larga data como Prospera (antes Oportunidades, Progresa y Pronasol, vigentes desde 1988 con cambios menores), y también el Seguro Popular en salud, las Estancias Infantiles, Comedores Comunitarios y Refugios para Mujeres Víctimas de Violencia, entre otros. El argumento fue que se les sustituiría por otros de transferencias monetarias directas para evitar intermediaciones y corrupción. La población reaccionó cuestionando algunas decisiones, especialmente en el caso de las guarderías y demás reivindicaciones feministas.

En paralelo, se crearon nuevos programas como Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, se amplió el dirigido a Personas Adultas Mayores, se creó el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), entre otros. En particular, las personas con discapacidad han insistido en señalar que no basta con realizar transferencias monetarias, sino que requieren acciones de inserción laboral y capacitación, así como servicios de educación y salud que no se están considerando (Sotelo y Cardozo, 2020).

Con la intención de analizar el nuevo conjunto de programas sociales vigentes y su posible relación con los ODS se elaboró la tabla 18.1. Es posible ver una relativa concentración de programas en torno de los ODS 1, 2 y 10, relativos a temas sociales como el fin de la pobreza, del hambre y la reducción de las desigualdades, acorde con las promesas de campaña de López Obrador, y también en el económico, como el ODS 8 de trabajo decente y crecimiento. Le siguen en importancia los ODS 4 y 3, de salud y educación, respectivamente. En el extremo opuesto aparece igualdad de género (ODS 5) con una sola posible vinculación a un programa y seis ODS más (6, 7, 12, 13, 14 y 17) sin ninguna mención.

Tabla 18.1. *Relación entre ODS y programas emblemáticos actuales*

No.	ODS	Programas sociales que pueden contribuir
1	Fin de la pobreza	Apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente Nacional de Reconstrucción Microcréditos para el bienestar
2	Hambre cero	Precios de garantía a productos alimenticios básicos Producción para el bienestar Microcréditos para el bienestar
3	Salud y bienestar	Apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente Microcréditos para el bienestar Sembrando vida
4	Educación de calidad	Universidad para el bienestar Benito Juárez Beca universal para estudiantes de educación media superior Benito Juárez Becas de educación básica para el bienestar Benito Juárez Jóvenes escribiendo el futuro
5	Igualdad de género	Apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras
6	Agua limpia y saneamiento	
7	Energía asequible y no contaminante	
8	Trabajo decente y crecimiento económico	Apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras Sembrando vida Precios de garantía a productos alimenticios básicos Crédito ganadero a la palabra Fertilizantes Producción para el bienestar Agromercados sociales y sustentables Nacional de reconstrucción Jóvenes construyendo el futuro
9	Industria, innovación e infraestructura	Nacional de reconstrucción
10	Reducción de las desigualdades	Apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente Precios de garantía a productos alimenticios básicos Crédito ganadero a la palabra Producción para el bienestar Microcréditos para el bienestar
11	Ciudades y comunidades sostenibles	Agromercados sociales y sustentables Mejoramiento urbano
12	Producción y consumo responsable	
13	Acción por el clima	
14	Vida submarina	
15	Vida en ecosistemas terrestres	Sembrando vida
16	Paz, justicia e instituciones sólidas	Cultura comunitaria
17	Alianzas para lograr los objetivos	

FUENTE: Elaboración propia.

Por otra parte, quedan claramente al descubierto los ODS relativos al medio ambiente como Agua limpia y saneamiento (6), Energía asequible y no contaminante (7), Acción por el clima (13) y Vida submarina (14), de los que no se localizó correlato alguno entre los nuevos programas. En menor grado encontramos una relación en el caso de Vida de ecosistemas terrestres (15) y dos en torno a Ciudades y comunidades sostenibles (11). Si el eje medioambiental está casi excluido del conjunto, el cumplimiento de la Agenda 2030 deja muchas insuficiencias, como acabamos de ver, y a esto se agrega el desconocimiento de las interrelaciones que deben considerarse entre dicho eje y los de carácter económico y social.

En cuanto a la distribución institucional de los programas entre las diferentes secretarías de Estado, ésta puede visualizarse en la tabla 18.2. Los programas se concentran claramente en tres secretarías: Sebien, SEP y Sader. A cargo de un menor número de programas se encuentran la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Economía. Las demás no parecen participar en los programas seleccionados de esta gestión, especialmente se vuelve a repetir la ausencia total de la Semarnat. A pesar de que no se les menciona como corresponsables, identificamos dos programas con un componente ambiental: Sembrando Vida y Agromercados Sociales y Sustentables (AMSYS); este último desaparecido en 2020. Ante esta situación, y con la intención de profundizar en un programa que relacionara los tres ejes del desarrollo sostenible, quedó claro que Sembrando Vida era la única opción disponible.

El programa Sembrando Vida y su evaluación 2020

Sembrando Vida (programa presupuestario U010) dio inicio en 2019 en 19 entidades del país: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. En 2020 se agregó Nayarit. Menciona que está dirigido a los campesinos de localidades rurales que cuentan con ingresos insuficientes para hacer pro-

ductiva la tierra. Pero su objetivo recupera problemas más amplios, a los cuales busca enfrentar, como son: contribuir al bienestar social de las y los sujetos agrarios en sus localidades rurales e impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral.

Tabla 18.2. *Dependencia y contenido de los programas emblemáticos actuales*

No.	Dependencia	Programa 2019-2020	Socio-económico	Ambiental	Otro	ODS
1	Sebien	Apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras	×			1, 2, 10
2		Sembrando Vida	×	×		8, 10, 15
3		Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente	×			1, 2, 3, 10
4	Sader	Precios de garantía a productos alimentarios básicos	×		×	12
5		Crédito Ganadero a la Palabra			×	8, 12
6		Fertilizantes			×	12
7		Producción para el bienestar	×		×	2, 8, 12
8		Agromercados Sociales y Sustentables	×	×		2, 12
9	SEP	Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	×			4
10		Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	×			4
11		Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	×			4
12		Jóvenes Escribiendo el Futuro	×			4
13	Sedatu	Nacional de Reconstrucción			×	9
14		Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano			×	11
15	STPS	Jóvenes Construyendo el Futuro	×			8
16	Secretaría de Cultura	Cultura Comunitaria	×			4
17	Secretaría de Economía	Microcréditos para el Bienestar	×			9
TOTAL				13	2	6

FUENTE: Elaboración propia.

Se plantea que la biodiversidad mexicana coincide con las regiones de mayor pobreza y rezago, por lo que se busca impulsar las zonas rurales, incrementando su productividad bajo un enfoque de sustentabilidad, igualdad y con una visión de desarrollo regional a largo plazo que contribuya a reducir la vulnerabilidad de su población. De esta forma se busca contribuir

a la generación de empleos, incentivar la autosuficiencia alimentaria, mejorar los ingresos de las y los pobladores y recuperar la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país. Queda claro, entonces, que su diversidad de objetivos involucra lo económico, lo social y lo ambiental, encarnando los tres ejes del desarrollo sostenible.

Otorga apoyos diversos, los de carácter económico apoyan con \$5 000 mensuales a los propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal, que tengan un ingreso inferior a la línea de bienestar rural. A partir de las ROP 2020 (reglas de operación) se agregó que los posibles beneficiarios deben habitar zonas de rezago social. El apoyo se entrega mediante tarjetas de pago emitidas por el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), cuando hay sucursales disponibles. Además del apoyo económico, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) colaboró con la entrega de 100 millones de plantas a través de 12 viveros.

Su población potencial fue estimada en 2 687 589 personas en las 32 entidades federativas. En 2019 la Sebien informaba que se contaba con un padrón de 229 091 sembradores y 500 000 hectáreas sembradas. En 2020 las Reglas de Operación del programa aumentaron la población objetivo a 400 000 campesinos y un millón de hectáreas reforestadas, alcanzando apenas a cubrir 15% de la población potencial.

Sembrando Vida es uno de los 17 programas emblemáticos de la nueva política social que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) seleccionó para ser evaluados en 2019-2020. Fue identificada como una Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo (Coneval, 2020a), aunque en realidad este último se refiere a los procesos de implementación inicial del programa y fue aplicado en los estados de Campeche, Chiapas y Veracruz. Entre los resultados encontrados seleccionamos los siguientes por su relación con el tema de nuestro interés (Coneval, 2020b):

En relación con la Agenda 2030, el programa se vincula directamente con el ODS 1 Fin de la Pobreza, el ODS 2 Hambre Cero y con el ODS 10 Reducción de las Desigualdades, como habíamos señalado para el conjunto de programas en la tabla 18.1. Asimismo, se señala que contribuye indirectamente al logro del ODS 5 Igualdad de Género, el ODS 8 Trabajo Decente y Crecimiento Económico, el ODS 11 Ciudades y Comunidades Sostenibles,

y el ODS 12 Producción y Consumo Responsables. No se hace referencia al ODS 15 relativo al aspecto ambiental de los ecosistemas terrestres, que debería vincularse a las tareas de reforestación, a la sustentabilidad y a la defensa de la biodiversidad. Tampoco la Matriz de Indicadores para Resultados contenida en las ROP 2020 incluye indicadores para calcular la posible contribución del programa al desarrollo sostenible (véase la tabla 18.3).

Tabla 18.3. *Relación entre ODS y el programa Sembrando Vida*

No.	ODS	Tipo de relación del Programa con el ODS		
		Directa	Indirecta	Ninguna especificada
1	Fin de la pobreza	×		
2	Hambre cero	×		
3	Salud y bienestar			×
4	Educación de calidad			×
5	Igualdad de género		×	
6	Agua limpia y saneamiento			×
7	Energía asequible y no contaminante			×
8	Trabajo decente y crecimiento económico		×	
9	Industria, innovación e infraestructura			×
10	Reducción de las desigualdades	×		
11	Ciudades y comunidades sostenibles		×	
12	Producción y consumo responsable		×	
13	Acción por el clima			×
14	Vida submarina			×
15	Vida en ecosistemas terrestres			×
16	Paz, justicia e instituciones sólidas			×
17	Alianzas para lograr los objetivos			×

Fuente: Elaboración propia con base en Coneval (2020b).

Por otra parte, la evaluación informa que la planeación del programa fue desarrollada primordialmente por la Subsecretaría de Planeación y Evaluación y Desarrollo Regional de la Sebien. A nivel regional y territorial no se identificó la participación de los funcionarios y operadores del programa en su diseño ni en la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

De manera complementaria se revisó el documento de consideraciones para el proceso presupuestario (Coneval, 2021), en el que se menciona al programa Sembrando Vida como fuertemente relevante en materia de bienestar económico, medianamente relevante en acceso a la alimentación nu-

tritiva, no discriminación e ingreso y, de nuevo, no aparece mencionado en relación con el derecho al medio ambiente sano. Además, estima su desempeño ajustado por calidad en 75% que, si bien es insuficiente, es cercano al nivel aceptable de 80%. Finalmente, prevé una evaluación interna sobre el logro de los objetivos sociales, pero no se mencionan otras posibles evaluaciones, por lo que se continúa sin avances hacia las imprescindibles evaluaciones de impacto.

Conclusiones

Actualmente están vigentes 15 de los 17 programas económico-sociales prioritarios que la Coneval seleccionó para evaluar en 2020, concentrados principalmente en tres secretarías: Sebien, SEP y Sader. Semarnat no es responsable de ninguno ni se coordina con otras secretarías. El único programa prioritario que mantiene un objetivo de sustentabilidad, aunque a menudo olvidado, es Sembrando Vida que, según la evaluación realizada, se vincula directamente con los ODS relacionados con pobreza, hambre y desigualdades, y con varios más en forma indirecta, pero no menciona el relativo a medio ambiente (15 de la Agenda 2030), uno de los pilares de los ODS. Además, su planeación estratégica es realizada exclusivamente por la Sebien, sin coordinarse con la Sader ni con la Semarnat.

Al analizar la cobertura que estos nuevos programas hacen de los ODS vuelven a sobresalir justificadamente los vinculados con finalidades sociales y económicas, mientras seis de ellos no presentan relación alguna: 6 Agua limpia y saneamiento, 7 Energía asequible y no contaminante, 12 Producción y consumo responsable, 13 Acción por el clima, 14 Vida submarina y 17 Alianzas para lograr los objetivos. Nuevamente se destaca el descuido de temáticas especialmente ambientales que, junto con las reducciones de presupuesto sufridas por el sector, son indicativas de la poca importancia que se les está atribuyendo, a pesar de la gravedad de los problemas acumulados en décadas, a los que se viene agregando, más recientemente, el cambio climático.

En menor grado aparece el ODS 17, respecto de las alianzas, referidas al nivel internacional, a los distintos ámbitos de gobierno nacional y a la coor-

dinación entre dependencias de gobierno, imprescindible para impulsar programas vinculados a diferentes ODS interrelacionados, a veces incluso con comportamientos antagónicos.

En síntesis, la nueva política pública no se concibe como un sistema complejo y la política social prácticamente no analiza sus interrelaciones con el medio ambiente ni ha tratado de coordinarse con las secretarías que deberían estar involucradas. En consecuencia, sólo se inscribe parcialmente en el marco de la Agenda 2030 y no cumple con el mecanismo de coordinación introducido en 2018 en la LOAPF.

Bibliografía

- Coneval (2020a), *Términos de Referencia de la Evaluación en Materia de Diseño con Trabajo de Campo*, www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Diseño.aspx.
- Coneval (2020b), *Evaluación de diseño con trabajo de campo del programa Sembrando Vida 2019-2020*, www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Diseño_Desarrollo_Social.aspx
- Coneval (2021), *Consideraciones para el proceso presupuestario 2022*, www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Consideraciones2022.aspx
- DOF (2018), *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. www.diputados.gob.mx%2FleyesBiblio%2Fref%2Floapf%2FLOAPF_ref61_30nov18.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.
- ONU (1987), *Informe Brundtland, Nuestro futuro en común*. www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427.
- ONU (2015). *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2015/01/S-SDG-Poster_-Letter.jpg.
- Sotelo, Esthela y Myriam Cardozo (2020). "Bienestar económico-social y ambiental en la Cuarta Transformación", en Mónica Cejas, Liliana López Levi y Angélica Rosas (Coords.), *Logros, retos y contradicciones de la 4T*, UAM-X, México, pp. 31-50.

19. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la política social de acceso a la salud de personas migrantes en México durante el COVID-19

VALERIA M. VALLE*

KARLA A. VALENZUELA-MORENO**

MICHELLE RUIZ VALDES***

Resumen

La pandemia por COVID-19 representó un riesgo adicional a la salud de todas las personas. Sin embargo, aquellas en procesos de movilidad internacional se vieron especialmente afectadas debido al cierre de fronteras, confinamientos en centros de detención y acceso restringido a programas sociales. Ante esta situación, son aplicables diversas directrices que buscan proteger a esta población con el apoyo de la cooperación internacional. Este capítulo realiza una revisión de las medidas que el gobierno mexicano puso en práctica para proteger a las personas migrantes y refugiadas en tránsito por su territorio. Especialmente, analiza aquéllas que responden al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods) de la Agenda 2030 referentes a la salud, la reducción de las desigualdades y las alianzas. Se concluye que, si bien se cuenta con un marco normativo adecuado y se implementaron un conjunto de acciones para “no dejar a nadie atrás” en el marco del desarrollo sostenible, aún existe una brecha entre la normatividad y su aplicabilidad eficaz, además de que las respuestas a la pandemia fueron

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales. Directora del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6797-6003>

** Doctora en Ciencias Políticas y Sociales. Profesora de tiempo completo en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5024-3057>

*** Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Asistente de investigación en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3524-422X>

reactivas y poco organizadas. Derivado de este análisis se proponen recomendaciones de política social para “no dejar a nadie atrás” en contextos de emergencia sanitaria.

Palabras clave: *Agenda 2030, migración, pandemia, salud, COVID-19, alianzas.*

Introducción

La pandemia generada por COVID-19 ha representado un reto para los sistemas de salud alrededor del mundo y sus capacidades en la atención de poblaciones vulnerabilizadas (NLO, 2020). A pesar de que las personas migrantes y refugiadas suelen gozar de mejor salud que las locales (McKay, Macintyre y Ellaway, 2003), las primeras se han visto particularmente afectadas por la pandemia (Høvrig, 2020). Su estatus migratorio y elegibilidad para programas sociales, la imposición de medidas restrictivas para cruzar fronteras, sus determinantes sociales de la salud y la discriminación han sido factores que exacerban sus condiciones de riesgo (Kluge *et al.*, 2020; Okai, 2020; OMS, 2020a).

No obstante, diversos países implementaron medidas para evitar la propagación del virus a partir del control de la entrada de personas extranjeras. Las medidas más comunes fueron: restricciones de viaje, controles sanitarios, cuarentenas a la llegada (OMS, 2020a) y posponer trámites de visado (OCDE, 2020). Si bien estas estrategias pueden ayudar a contener la transmisión del SARS-CoV-2, los porcentajes respecto de sus efectos marginales son muy diversos (Burns *et al.*, 2021).

El endurecimiento del control fronterizo aduciendo causas de salud pública se puede analizar desde el enfoque de salud pública o de política pública. Con respecto al primero, el control de la movilidad humana obedece a la necesidad de identificar a las personas con necesidad de tratamiento o portadoras del virus. Por otro lado, el enfoque de política pública considera que dicho control es clave para detectar a quienes son personas de “riesgo”, independientemente de lo que esto signifique en términos de la propagación del virus (Guild, 2020). Esta distinción resuelve cómo la pan-

demia sirvió de justificación para cambiar los regímenes de internamiento y de asilo mediante la imposición de medidas más restrictivas, utilizando como justificación la pandemia (Gilman, 2020). Bajo estas nuevas lógicas resultó más fácil impedir la entrada a personas extranjeras aduciendo motivos de “riesgo” para la salud pública.

Estos nuevos controles también incrementaron el riesgo para las personas migrantes, quienes enfrentaron restricciones de acceso a derechos y programas sociales (Solomos, 2021), pues fueron confinadas en centros de detención y, en algunos casos, fueron retornadas a sus países de origen sin ningún protocolo sanitario (Garrett, 2020). Esta población representó menor riesgo de propagar enfermedades transmisibles, mientras que fueron más propensas a contraerlas por las condiciones de su trayecto migratorio (OMS, 2018, 2020).

En México, a mediados de marzo de 2020, el gobierno federal declaró medidas sanitarias para evitar la propagación del COVID-19 (ss, 2020). Con relación a la población migrante, se emitió el *Plan operativo de atención a la población migrante ante COVID-19*, que tiene como objetivo

[establecer] la coordinación y vinculación efectiva para la atención integral a la salud de la población migrante ante COVID-19, en los estados con movilidad de población migrante, con énfasis en las zonas fronterizas del norte y sur del país. (ss, s. f.)

Respecto de las fronteras, desde 2019 y hasta agosto de 2022, Estados Unidos —en colaboración con el gobierno mexicano— implementó los Protocolos de Protección al Migrante (MPM, por sus siglas en inglés), que estipulaban que toda persona solicitante de protección internacional en Estados Unidos debe esperar en territorio mexicano a que su petición de ingreso sea resuelta por las autoridades de inmigración estadounidenses (Mishori *et al.*, 2021). Esta medida provocó una crisis en la frontera norte del México, en donde las condiciones de hacinamiento y bajos recursos hacen muy complicada la implementación de políticas de control del virus (Reynolds *et al.*, 2021). En lo que respecta a la frontera sur, se aprecian importantes flujos de ingreso y tránsito hacia el norte, tal y como se registró en noviembre de 2021.

Las políticas de *Tolerancia cero* de Trump también afectaron la gestión de la migración al interior de México. De acuerdo con el colectivo (In)movilidad en las Américas, desde marzo de 2020 los gobiernos de México, Estados Unidos y Centroamérica fortalecieron la seguridad de sus fronteras bajo el argumento de la contención del virus. Para mayo de ese año, las cortes mexicanas exigieron al Instituto Nacional de Migración (INM) la libertad a los migrantes que se encontraban en centros de detención y, para octubre, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) señaló al INM como responsable de los contagios y defunciones de personas que se encontraban en las estaciones migratorias ((In)movilidad en las Américas, 2020).

Ante esta situación adversa, la Organización Mundial de la Salud (OMS) emitió directivas para proteger a la población migrante y refugiada, entre las cuales destacan la accesibilidad de la información sobre cualquier iniciativa nacional, evitar la xenofobia y la discriminación, la no imposición de pruebas y el confinamiento infundados para personas extranjeras y que las medidas de vigilancia y recolección de información en los puntos internacionales de internamiento se apeguen estrictamente a lo necesario para conducir una evaluación de riesgo y rastreo de contactos (OMS, 2020a).

De igual manera, la OMS emitió en junio de 2020 directrices para ayudar a los países a mantener los servicios sanitarios esenciales durante la pandemia por COVID-19. Si bien en estas directrices se reconoció la capacidad de las autoridades nacionales para la toma de decisiones en cuanto a los servicios a garantizar, se otorgó información sobre aquellos servicios necesarios para un acceso equitativo en tiempos de emergencia. Dentro de estos servicios se destacan

[...] la vacunación sistemática, los servicios de salud reproductiva —incluida la atención durante el embarazo y el parto—, la atención a lactantes de corta edad y adultos mayores, el tratamiento de enfermedades mentales, enfermedades no transmisibles y enfermedades infecciosas como el VIH, el paludismo y la tuberculosis, los tratamientos hospitalarios críticos, el tratamiento de problemas urgentes de salud y servicios auxiliares como el diagnóstico básico por imagen, los servicios de laboratorio y los bancos de sangre. (OMS, 2020b)

Este tipo de servicios son indispensables para el logro de los ODS, particularmente el objetivo 3 Salud y bienestar.

Cabe mencionar que el ODS 3 está estrechamente vinculado con el ODS 17 Alianzas para lograr los objetivos, el cual destaca en su meta 18 la necesidad de generar datos que evidencien desigualdades e implementar políticas públicas que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los grupos en situación de riesgo, entre los que destacan las personas migrantes.

Los ODS, como uno de los componentes de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (en adelante, Agenda 2030), constituyen una hoja de ruta para hacer converger las dimensiones de paz (*Peace*), personas (*People*), prosperidad (*Prosperity*), alianzas (*Partnerships*) y planeta (*Planet*) —las cinco P del desarrollo sostenible—. De manera que este marco de resultados es una herramienta para orientar políticas sociales centradas en las personas con el fin de “no dejar a nadie atrás”. México ha asumido este compromiso internacional desde 2015, año en el que la Agenda 2030 fue aprobada.

A partir del 2015 diversos actores han instrumentado esta agenda bajo lo que se conoce como los procesos de territorialización. Por ejemplo, en México y ante el cambio de gobierno a nivel federal se dio a conocer la nueva *Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México* en 2019. La visión que México proyecta en dicha estrategia hacia el 2030 es la de un país que ofrece “servicios de salud de calidad, articulados en torno a los principios de atención centrada en la persona, la población, las familias y la comunidad” (Presidencia de la República, 2019, p. 35).

A este compromiso internacional se agrega que México fue uno de los principales promotores —junto con Suiza— del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Este pacto no es un instrumento internacional desarticulado, de hecho, se vincula con la meta 10.7 “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables” del ODS 10 Reducción de las desigualdades (UNSTATS, 2020a, p. 12). Al igual que la Agenda 2030, el Pacto Mundial se sustenta en 23 objetivos, de los cuales uno está dedicado a proporcionar a las personas migrantes servicios básicos (Objetivo 15). Con ello, los Estados se comprometen a “incorporar las necesidades sanitarias de los migrantes en las políticas y los planes de salud nacionales y locales, por ejemplo, reforzando la capacidad de prestar

servicios, facilitando el acceso asequible y sin discriminación” (AG, 2019, pp. 25 y 26).

A pesar de los compromisos internacionales que México ha adquirido para garantizar el acceso a la salud de personas en movilidad y del marco legal existente a nivel nacional, este derecho no se ha materializado en la práctica (Valle y Deschak, 2020). Incluso, durante la pandemia existieron graves violaciones al acceso a este derecho (Delgadillo, Moncada y Méndez, 2020), resultando en consecuencias adversas para la salud de las personas extranjeras en el territorio nacional (Reynolds *et al.*, 2021).

Este capítulo analiza la aplicación de los ODS en materia de salud y migración por parte del gobierno mexicano. El estudio abarca de marzo de 2020 —cuando la OMS decreta la pandemia— a julio de 2021 —cuando México presentó su tercer Informe Nacional Voluntario (INV) ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas (FPAN) sobre el desarrollo sostenible—. El objetivo es proponer mejoras a las políticas sociales existentes para garantizar el ejercicio del derecho a la salud de esta población. Considerando lo anterior, el presente capítulo se estructura en cuatro apartados. El primero aborda los vínculos entre salud y migración en el marco de la Agenda 2030. El segundo relaciona el COVID-19 con los ODS y con la variable “personas en movilidad en México”. Asimismo, se incluye una sección de discusión y, finalmente, se presentan recomendaciones de política social bajo el lema aspiracional de “no dejar a nadie atrás” de la Agenda 2030.

El marco normativo de los ODS a nivel internacional: vínculos entre salud y migración

Como se destacó anteriormente, la Agenda 2030 se aprobó en septiembre de 2015 con el fin de dar continuidad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) desde una perspectiva universal, en la que se reconoce la exposición de todos los países (independientemente de su nivel de desarrollo) a diversos retos interconectados, entre los que destacan el cambio climático, las desigualdades entre los países y al interior de los mismos, y las epidemias, entre otros.

Esta agenda universal, que ha marcado la ruta del desarrollo hasta 2030, se caracteriza por su visión y principios, su marco de resultados, sus medios de implementación y por su componente de seguimiento y examen, siendo el marco de resultados uno de sus elementos más relevantes y, al mismo tiempo, más criticados, debido a que, por un lado, sus 17 ODS y sus 169 metas suponen la implementación de acciones en diferentes niveles (internacional, regional, nacional y local) y, por el otro, estos objetivos se instrumentan de manera voluntaria. Desde el cuerpo de literatura de las relaciones internacionales esta instrumentación se inserta en lo que se denomina “régimenes internacionales blandos” al no generar procesos vinculantes tanto en términos políticos como técnicos u operativos.

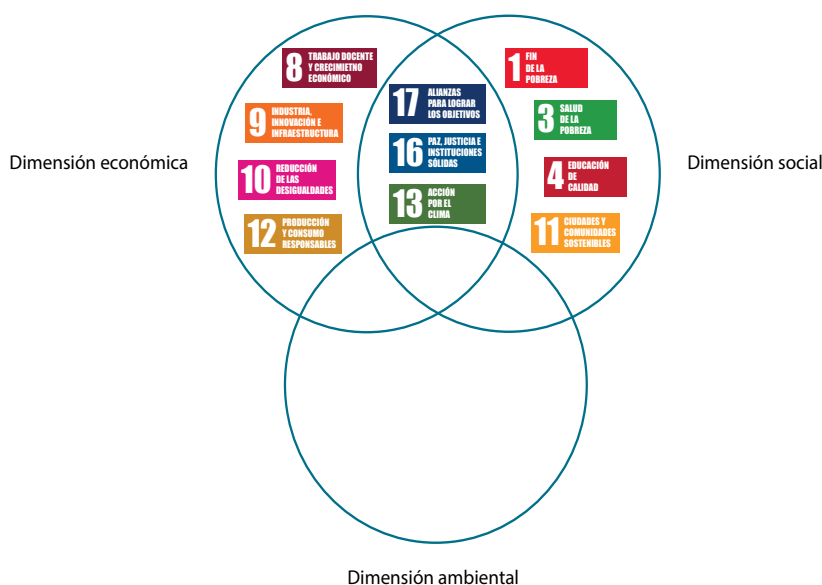
En lo que respecta al seguimiento y examen, se identifica que los gobiernos son los principales responsables en rendir cuentas de manera voluntaria ante el FPAN, ya que este foro desempeña un papel central en la supervisión de los procesos de territorialización de la Agenda 2030 a nivel mundial, y en él los Estados presentan periódicamente sus INV (AG, 2015). Esta relevancia estadocéntrica no significa que a nivel nacional no participen otros actores en la sistematización de información e identificación de buenas prácticas, retos y avances.

Si bien su naturaleza no vinculante constituye una crítica, se distingue que los ODS son pertinentes para el contexto de la pandemia por COVID-19, ya que sus metas reconocen la interconexión de dimensiones entre lo social, lo ambiental, lo económico, la paz y las alianzas. Mientras que en la dimensión social se destacan los temas de salud con el ODS 3 Salud y bienestar, en la económica se resalta el ODS 10 Reducción de las desigualdades. En este último objetivo se menciona explícitamente la facilitación de una migración segura, ordenada, regular y responsable (meta 10.7). Cabe destacar que los temas sobre migración en el marco de la Agenda 2030 no están concentrados en un solo ODS en específico, sino que están implícitamente presentes en varios de los objetivos. Por lo tanto, se puede afirmar que el tema migratorio es transversal a toda la Agenda 2030.

De acuerdo con el documento *La migración en la Agenda 2030* de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y de la Agencia Suiza para el Desarrollo (2018) los vínculos intersectoriales dependen del contexto de los países. Sin embargo, en dicho documento se identifican relacio-

nes no exhaustivas en al menos 11 objetivos, incluyendo el ODS 17 Alianzas para lograr los objetivos, tal y como se representa en la figura siguiente (OIM y la Agencia Suiza para el Desarrollo, 2018).

Figura 19.1. *La migración como una dimensión del desarrollo en los ODS*



FUENTE: Elaboración propia con base en Bórquez y Lopipich (2017, p. 128); y OIM y la Agencia Suiza para el Desarrollo (2018, pp. 32-33).

Como se distingue en la figura anterior, se presentan vínculos intersectoriales (en mayor medida) entre la migración y las dimensiones económica y social. Igualmente, se destacan como ejes transversales las alianzas, la paz y el planeta. Estos ejes forman parte de las cinco P del desarrollo sostenible que se incluyen en el preámbulo de la *Resolución A/RES/70/1* de la Asamblea General (AG) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mejor conocida como *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Para el caso mexicano también se han llevado a cabo estudios que reconocen la relación de la migración con el ODS 2 Hambre cero (Deschack, 2020). Para este estudio la atención se centra en el ODS 3, ya que, como se verá más adelante, la atención médica es una necesidad prioritaria para las personas migrantes.

La Agenda 2030 en materia de salud y migración implica que los países adopten políticas públicas progresivas que favorezcan la inclusión de las personas migrantes (independientemente de su situación jurídica) en la cobertura universal de salud, y garanticen servicios de calidad y equitativos, así como vacunas y medicamentos esenciales, inocuos, eficaces y asequibles (meta 3.8) para asegurar el lema aspiracional de “no dejar a nadie atrás”. De igual manera, los Estados deberán reforzar su capacidad para prevenir y controlar enfermedades (meta 3.d). Cabe resaltar que la adopción de medidas sanitarias para la gestión de enfermedades se relaciona con la meta 3.3. poner fin a las epidemias (SIDA, tuberculosis, malaria y enfermedades tropicales desatendidas), combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles, como el COVID-19.

Asimismo, se ha hecho referencia a la necesidad de formular acciones conjuntas a través de alianzas público-privadas (meta 17.17) no sólo para garantizar la inclusión progresiva de las personas migrantes en los sistemas de salud, sino también, como ya se ha señalado, para generar datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales (meta 17.18). Al contar con datos desagregados, se pueden tomar decisiones basadas en la evidencia y desde enfoques interculturales, multisectoriales y multiactorales (Van der Laet, s. f.). La disponibilidad de información forma parte de los principios del Marco de Gobernanza Migratoria (MiGOF, por sus siglas en inglés) y es uno de los elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad humana de manera ordenada, segura, regular y responsable (meta 10.7).

Tabla 19.1. *Elementos constitutivos del MiGOF*

<i>Principios</i>	<i>Objetivos</i>
Adherirse a las normas internacionales y respetar los derechos de las personas migrantes.	Fomentar el bienestar socioeconómico de las personas migrantes y de la sociedad.
Formular políticas basadas en datos y aplicar un enfoque integral de gobierno.	Abordar eficazmente los aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis.
Forjar asociaciones para encarar la migración y las cuestiones conexas.	Asegurar una migración segura, ordenada y digna.

Fuente: Elaboración propia con base en OIM (2021a, p. 11).

El MiGOF constituye un marco institucional y normativo propuesto por la OIM, el cual sugiere que si se cumple un conjunto de principios y objetivos tanto a nivel nacional como local se beneficia a las personas migrantes, en lo particular, y a las comunidades de origen, tránsito y destino, en lo general. Tanto los principios como los objetivos apoyan el monitoreo de la meta 10.7 y favorecen la identificación de buenas prácticas y áreas de oportunidad en materia de políticas públicas (OIM, 2021a).

Con respecto a la adhesión de normas internacionales, se identifica que la Agenda 2030 no es solamente una hoja de ruta, sino que también es una agenda de derechos humanos al estar cada uno de sus objetivos vinculados a instrumentos en la materia. Las metas destacadas del ODS 3 se sustentan en el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 12.2.c: tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; artículo 12.2.d: crear condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 24.2.b: asegurar la prestación de asistencia médica y la atención sanitaria), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XI: toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias), el Protocolo de San Salvador (artículo 10.1: toda persona tiene derecho a un bienestar físico, mental y social; artículo 10.2.f: la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables).¹

Por su parte, la meta 10.7 se vincula con instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre los que destacan el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (núm. 97), el cual incluye disposiciones sobre servicios médicos. Mientras que en materia de datos (ODS 17), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce en sus artículos 2.1 y 2.2 el compromiso de los Estados a adoptar arreglos constitucionales y disposiciones legislativas para hacer valer el ejercicio efectivo de derechos sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, na-

¹ Para mayor información sobre la vinculación de los ODS con instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, se recomienda ver el sitio de internet del Instituto Danés de Derechos Humanos: <https://sdg.humanrights.dk/es>

cimiento o cualquier otra condición social. Igualmente, los datos cobran importancia en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, sobre todo en lo que respecta al artículo 3.1.1, en el cual los Estados Partes se comprometen a recopilar información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permitan formular y aplicar políticas.

Bajo un enfoque de gobierno integrado es obligación de los Estados recabar, analizar y utilizar datos e información sobre la movilidad humana para reflejar las realidades en leyes y políticas humanitarias, así como en materia de salud, educación y trabajo. Como se ha destacado anteriormente, en esta comprensión de realidades las alianzas cumplen un papel relevante y son transversales a las agendas de desarrollo.

Llama la atención que dentro de los objetivos del MiGOF el tercero está relacionado directamente con las cualidades de una migración segura, ordenada y digna. Estas cualidades ante todo buscan el control de actividades ilícitas que mitiguen los riesgos a los cuales están expuestas las personas migrantes, tales como la trata de personas, el trabajo forzado y las desapariciones, entre otros. Cabe mencionar que el control no se limita a temas de seguridad, sino también a cuestiones sanitarias, ya que también en este marco normativo se hace hincapié en la adopción de medidas para prevenir la propagación de enfermedades (OIM, s. f.).

Tomando en cuenta lo anterior, la migración en el marco de la Agenda 2030 es un fenómeno que normativamente contribuye al desarrollo holístico de los países, ya que se vincula con lo económico y lo social, y transversalmente con lo ambiental y las alianzas. Los resultados de las vinculaciones dependen del contexto de cada uno de los países y de las políticas multisectoriales y multiactorales que se adopten de manera voluntaria para prevenir la propagación de enfermedades y garantizar el acceso a servicios de salud desde un enfoque basado en las personas y en la reducción de riesgos. En el apartado siguiente se contextualizan avances para el caso mexicano tomando en cuenta las metas resaltadas. Asimismo, se identifican obstáculos en el contexto de la pandemia por COVID-19.

Escenarios frente a la pandemia por COVID-19 y la movilidad humana: avances y obstáculos en México

De acuerdo con el *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020*, la mayor proporción de países con normativas para favorecer una movilidad humana segura, ordenada, regular y responsable se encuentra en Asia central y meridional con 80%, así como en América Latina y el Caribe con 79% (UNStats, 2020b). En este escenario global, México cuenta con un valor de “1” según la División Estadística de la ONU. Esto significa que aún se requieren mayores esfuerzos para el logro de la meta 10.7 (UNStats, 2021).

Esta posición tiene sus orígenes en los retos transversales y sistémicos que ha identificado el Sistema de Naciones Unidas (SNU) en México en lo que respecta a los ejes de personas y prosperidad, en lo general, y a la garantía de los derechos de las personas migrantes y refugiadas antes y durante la pandemia, en lo particular. De hecho, en el *Reporte de Resultados 2020 de México* se destaca la “falta de acceso a servicios de salud en temas no relacionados con el COVID-19” (SNU, 2021, p. 21).

Consecuentemente, en la versión latinoamericana del *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX, por sus siglas en inglés) —un índice que utiliza indicadores para evaluar y comparar políticas de integración para personas migrantes— México muestra los peores indicadores en materia de salud de los países evaluados,² sólo por arriba de Brasil. Si bien los cuatro países garantizan la igualdad de condiciones entre personas extranjeras y nacionales, sus sistemas de salud presentan deficiencias importantes que impiden el acceso a este derecho para la población en general, independientemente de si son locales o personas extranjeras (Pasetti *et.al.*, 2021).

Estas limitaciones se ven reflejadas en las realidades de la población migrante, sobre todo de las mujeres, tal y como lo ha referido el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), al destacar que “la atención médica, el asilo y la alimentación son las necesidades prioritarias de atención y protección a niñas y mujeres en situación de migración” (Inmujeres, 2021, p. 35). En el caso de las mujeres se ha mencionado la falta de atención

² Los otros países son Argentina, Brasil y Chile.

durante el embarazo y la salud de recién nacidos (Velázquez Grunstein, 2016, p. 87).

Por otra parte, *Migrante Cero*, en un estudio publicado en 2016 por el Instituto de Estudios sobre Migración y Divulgación. A. C. (Inedim), el cual sugirió que la política migratoria en México debería tener un enfoque basado en la seguridad de las personas migrantes y sus familias y señaló que, para lograrlo, la salud era un eje fundamental. Los hallazgos sobre este derecho demostraron la necesidad de reducir los riesgos de violencia física y sexual para evitar el deterioro de la salud física y psicológica de las personas migrantes. Asimismo, el reporte señala que las personas migrantes no quieren utilizar servicios de salud debido a su estatus irregular (Velázquez Grunstein, 2016, p. 88).

Si bien persisten retos en la materia, cabe mencionar que también se han reportado buenas prácticas en el ámbito de los ODS. En lo que respecta a la meta 10.7 se identifica el *Compendio General con los Programas, acciones y buenas prácticas de las Dependencias de la Administración Pública Federal, Órganos Desconcentrados y Organismos Autónomos del Gobierno de México, alineadas a los Objetivos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* de la Secretaría de Gobernación (Segob).

Dentro de las medidas en materia de salud destacan las ferias interculturales de salud (actividades de detección como toma de presión y de glucosa, identificación de defectos posturales, baciloscopias, papanicolaou, mastografías, pruebas rápidas para VIH y cáncer de próstata, agudeza visual y auditiva), la validación de albergues como promotores de la salud y los talleres comunitarios para la población migrante. En estos últimos, los temas que han sido abordados se relacionan con el saneamiento básico e higiene (Enfermedades Transmitidas por Vector —ETV—, cólera, lavado de manos), COVID-19, infecciones de transmisión sexual (ITS) y VIH-SIDA, cuidados en el embarazo, prevención del embarazo adolescente, planificación familiar y vasectomía, salud mental, violencia y adicciones, prevención de accidentes, salud bucal, alimentación y activación física (Segob, 2020).

Llama la atención que en estas medidas se han adoptado enfoques indispensables para “no dejar a nadie atrás”, particularmente en el programa de ferias. Lo anterior se evidencia en el eje intercultural que rige al programa y que, de acuerdo al SNU México, esta aproximación permite “[recono-

cer] la diversidad, combatir la discriminación y favorecer la inclusión, integración y equidad en el acceso a las oportunidades de los pueblos y las comunidades indígenas, la población afroamericana y las personas migrantes y refugiadas” (SNU, 2021, p. 24). Si bien se destacan estas acciones como buenas prácticas, también en el compendio se identifican retos vinculados con la elaboración de materiales informativos que contemplen diferentes idiomas y culturas, así como la disponibilidad de equipo e instalaciones adecuadas, la participación de diferentes sectores y actores (incluyendo a las personas migrantes) y el seguimiento a los temas de salud de la población (Segob, 2020).

En lo que respecta al principio 1 del MiGOF, México es uno de los países que ha construido un marco jurídico que garantiza el acceso a la salud de las personas migrantes y que está alineado a instrumentos en materia de derechos humanos. Un reflejo de ello se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Salud y la Ley de Migración (Manchinelly, 2021). No obstante, existe una brecha entre el marco jurídico y la realidad, ya que el derecho a la salud no se ha materializado (Valle y Deschak, 2020). A lo anterior se agrega como una limitante el hecho de que no se cuenta con datos para cuantificar el acceso a la salud de la población migrante, sobre todo irregular. Velázquez Grunstein (2016) señala que un problema del derecho a la salud es

[...] la no generación y disponibilidad de información en relación con la salud sexual y reproductiva, mortalidad infantil, condiciones del entorno natural y ocupacional, prevención, tratamiento y control de enfermedades, accesibilidad a centros de salud y medicamentos esenciales y a una vida libre de violencia. (p. 87)

“Por tal motivo una de las fuentes principales de información son las investigaciones cualitativas de campamentos, estaciones migratorias y zonas fronterizas” (Manchinelly, 2021, p. 15). Es evidente que los datos desagregados son imperativos.

Bajo esta óptica de disponibilidad de información también se detectan áreas de oportunidad en la generación de estadísticas oportunas para identificar “la cantidad de personas migrantes con alguna discapacidad en Mé-

xico” (Coordinación de Política Migratoria, 2021, p. 6). Para la oms, las discapacidades son “un problema mundial de salud pública, una cuestión de derechos humanos y un problema social” (Coordinación de Política Migratoria, 2021, p. 4). En instituciones académicas mexicanas se han llevado a cabo investigaciones que impulsan los enfoques psicosociales para atender este tipo de problemáticas vinculadas con la migración (Acosta, 2018). Cabe destacar que, en el contexto de la pandemia, las personas con alguna discapacidad han sido identificadas por la oim como uno de los grupos que enfrentan mayores vulnerabilidades (Manzi, 2020).

Por todo lo expuesto anteriormente, el acceso a datos es un desafío tanto antes de la pandemia como durante la misma para personas migrantes y para otros grupos poblacionales, tal y como se indica en el *Informe Nacional Voluntario 2021 de la Agenda 2030 en México*. Este informe resalta que

[...] aún no se tiene información suficiente del impacto que la pandemia por COVID-19 ha tenido en muchas de las personas que pertenecen a poblaciones históricamente vulneradas, como lo son las personas migrantes y refugiadas, así como las personas afrodescendientes y comunidades indígenas. (se, 2021, p. 129)

Más allá de lo que se ha realizado a nivel nacional, cabe mencionar que en el ámbito subnacional se han registrado estrategias entre diversos actores para generar información del MiGOF. En este sentido, la oim, en colaboración con el Western Hemisphere Program, la Segob, la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención al Migrante (Conofam), El Colegio de la Frontera Norte, entre otros actores, llevó a cabo perfiles locales para generar evidencia de los Indicadores de Gobernanza de la Migración para los casos de Chihuahua y Oaxaca (oim, 2021b y 2021c). Para el caso de Chihuahua se reconoció que

[...] no [hubo] un plan de contingencia formal para gestionar grandes movilizaciones de población en casos de crisis. Por ejemplo, las acciones que se [llevaron] a cabo para atender la contingencia por la pandemia de COVID-19 se [dieron] de forma emergente. (oim, 2021b, p. 28)

Por su parte, para Oaxaca se identificaron mecanismos *ad hoc* de coordinación que se catalizan en situaciones de emergencia “[...] para brindar asistencia humanitaria y algunos servicios, como salud, alojamiento provisional y ciertos productos alimentarios” (OIM, 2021c, p. 25).

Otra de las colaboraciones que de igual manera ha promovido la gobernanza migratoria es la “Estrategia Intégrate”. De acuerdo con el *Informe Nacional Voluntario 2021 de la Agenda 2030 en México* esta iniciativa “fomenta la colaboración entre gobiernos locales, sociedad civil y sector privado” (SE, 2021, p. 96). Esta estrategia consiste en una plataforma virtual en español (<https://estrategiaintegrate.org/>) que ofrece información sobre los derechos en materia de empleo, educación, vivienda fija o transitoria, salud y asesoría jurídica para las personas en movilidad humana (origen, tránsito, destino y retorno).

A nivel subnacional, de igual manera, en la Ciudad de México se aprobó la *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad* en 2011. Esta ley es considerada muy progresista en el país, pues es la única que contempla acciones gubernamentales para la hospitalidad en toda la República. El ordenamiento prevé el derecho a “[...] contar con una calidad de vida adecuada que [le] asegure la salud. [...]” (C.IV, III). Este ordenamiento señala la necesidad de contar con una Comisión de Interculturalidad y Movilidad Humana, integrada por la Secretaría de Salud, entre otras (art. 33). En materia de salud, se consideraron diversos convenios con la Secretaría de Salud para mejorar el acceso a este derecho. No obstante, uno de los problemas para implementarlos es que no se consideraron prioritarios dentro de los Programas Sectoriales 2013-2018, por lo que no contaron con los recursos económicos para llevarse a cabo (Calderón Chelius, González Cornejo y González Camacho, 2019).

Actualmente, la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (Sibiso) cuenta con una subdirección de migrantes y con el *Padrón de Huéspedes y Migrantes de Retorno*, cuyo objetivo es promover el ejercicio de los derechos básicos contenidos en la Ley de Interculturalidad (Sibiso, s. f.). Derivado de la pandemia, se aprobó el *Apoyo emergente para personas migrantes, refugiadas y/o desplazadas internas que, por los efectos de la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-COV2 (COVID-19), requirieron apoyos para la obtención de documentos de identidad, de salud y*

empleo. Se señala que esta acción tiene un carácter temporal y que consiste en brindar servicios para facilitar la inserción al mercado laboral y obtener documentos de valoración y cuidado de salud. De esta manera, se evaluaron las condiciones de salud y empleabilidad a partir de un cuestionario. La acción prevé valoración del estado de salud, tratamientos urgentes e intensivos de enfermedades graves o crónicas. Asimismo, también se hicieron acreedores a un apoyo económico (Gobierno de la Ciudad de México, 2021).

Discusión

La pandemia por COVID-19 incrementó la vulnerabilidad de diversos grupos sociales, entre ellos de personas migrantes y refugiadas (Høvrig, 2020). Ante esta situación, diversos países tomaron medidas restrictivas que agravaron aún más la situación de las personas en movilidad (Garrett, 2020). Durante el periodo de estudio México se caracterizó por una estrategia laxa al mantener su espacio aéreo abierto (González, 2021).

Frente a una crisis de salud mundial como esta se requirieron medidas globales para “no dejar a nadie atrás” en la provisión de la salud, tales como las contenidas en los ODS de la Agenda 2030, ratificada por México. Si bien no existen ODS en materia de salud específicos para personas migrantes y refugiadas, el ODS 3 Salud y Bienestar, el ODS 10 Reducción de desigualdades y el ODS 17 Alianzas para lograr los objetivos se vinculan con temas sobre migración y salud.

Con respecto a los avances logrados por el gobierno mexicano, destaca la rápida respuesta para la elaboración del *Plan operativo de atención a la población migrante ante COVID-19*, que conjunta esfuerzos de distintas secretarías de estado y dependencias públicas. No obstante, no se cuenta con herramientas suficientes para analizar la eficacia del *Plan*. Asimismo, se observó una cooperación por parte del gobierno con los albergues y casas de migrantes, sobre todo en campañas de vacunación y realización de pruebas. Se reconocen también las necesidades diferenciadas de las comunidades con culturas distintas y el combate a la discriminación y, como respuesta parcial, cabe señalar que se llevaron a cabo ferias de interculturalidad de salud.

En lo que respecta a las entidades subnacionales, pocas de ellas ofrecen información para ser evaluadas. De los datos existentes se desprende que las respuestas sobre salud suelen ser reactivas, salvo por el caso de la CDMX, que tiene legislación al respecto y, sin embargo, hace falta más investigación para verificar que dicha legislación se cumpla. La provisión de salud a nivel local es un reto pendiente, pues la integración usualmente se genera en los espacios locales, por lo que es indispensable contar con buenos servicios en los lugares donde reside población extranjera y adaptarlos a sus necesidades específicas (De Graauw, 2016; Boese y Phillips, 2017). En relación con otros desafíos que enfrenta el país, destaca la falta de equipo e instalaciones de salud adecuadas, la participación insuficiente de diferentes sectores y de las propias personas migrantes y refugiadas, así como el seguimiento a los temas de salud de la población y la elaboración de material informativo en distintos lenguajes (Segob, 2020).

Otro gran problema, sobre todo para la formulación de política social, es la falta de información y datos desagregados para individuos en movilidad, específicamente en salud sexual y reproductiva, mortalidad infantil, condiciones del entorno natural y ocupacional, prevención, tratamiento y control de enfermedades, accesibilidad a centros de salud y medicamentos esenciales (Velázquez Grunstein, 2016, p. 87). En México, si bien existe una regulación que favorece el acceso a la salud para personas en movilidad, en la práctica no se verifica (Pasetti *et al.*, 2021) por distintas circunstancias que escapan a los resultados de este trabajo, pero que van desde el desconocimiento por parte de los servidores públicos hasta la exigencia de documentos de identificación, lo cual impide que las personas se acerquen a recibir dicho servicio (Velázquez Grunstein, 2016, p. 87). En cualquier caso, el reto mayor no está en la legislación, sino en cómo lograr que ésta se aplique para garantizar el derecho a la salud de personas migrantes y refugiadas y así cumplir con los ODS de la Agenda 2030.

Recomendaciones de política social para “no dejar a nadie atrás” en contextos de emergencia sanitaria

A manera de conclusión se presentan las siguientes recomendaciones para fortalecer la política social de atención a las personas migrantes y refugiadas en materia de salud, alineadas con los ODS 3, 10 y 17. En primer lugar, y para posteriores pandemias, se recomienda tener protocolos más eficaces sobre el control de la propagación de virus en centros de detención. Lo anterior se vincula con la recomendación de la OMS de no imponer confinamientos infundados (OMS, 2020a) que expongan a las personas a un riesgo mayor de contagio. En todo caso, si se justifica el confinamiento en centros migratorios, éste debe darse con las políticas de salubridad conforme a los protocolos de cada país.

Dado que uno de los ejes rectores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son las alianzas, es fundamental que se fomenten acciones conjuntas entre el gobierno, la academia y la sociedad civil para generar datos homologados que permitan cuantificar el acceso a la salud de la población migrante, así como estadísticas de las personas con alguna discapacidad, ya que, de acuerdo con la OIM, constituyen uno de los grupos que enfrenta mayores vulnerabilidades en el contexto de COVID-19. Contar con datos desagregados contribuirá con la visión de México hacia el 2030 de “no dejar a nadie atrás”. Lo anterior se desprende del ODS 17.18 y de la *Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030* a nivel nacional, en la cual se reconoce la importancia de contar con datos desagregados para la implementación de políticas públicas focalizadas.

Para “no dejar a nadie atrás” desde un enfoque intercultural es necesario que los materiales y las plataformas orientadas a la difusión de información sobre los derechos inherentes de las personas contemplen diferentes idiomas y culturas. Asimismo, los servicios de salud deben ser culturalmente sensibles, por lo que se requiere contar con profesionales capacitados en habilidades interculturales. En futuras investigaciones valdría la pena explorar cómo la “Estrategia Intégrate” incorpora efectivamente el enfoque intercultural y cuál ha sido la experiencia de las personas en movilidad en relación

con el manejo de esta plataforma virtual en español y la garantía de sus derechos en materia de salud.

Desde un enfoque de gobierno integrado es indispensable fomentar la coherencia de acciones, de manera que a nivel gubernamental exista una alineación real y operativa tanto con los ODS en materia de salud como con el Objetivo 15 del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, el cual busca atender las necesidades sanitarias de las personas migrantes en las políticas y los planes de salud nacionales y locales, por ejemplo, reforzando la capacidad de prestar servicios, facilitando el acceso asequible y sin discriminación. Para ello es necesario que diversos actores colaboren con el gobierno para rendir cuentas sobre el cumplimiento de estos compromisos y se evidencien los avances y retos en el acceso a servicios de salud de las personas migrantes en los INV que México presenta ante el FPAN.

Dado que la salud es un indicador de la integración de poblaciones extranjeras y este proceso es eminentemente local, se requieren clínicas de salud en las comunidades con mayor asentamiento de población migrante, que cuenten con instalaciones dignas, personal capacitado y equipo suficiente y ofrezcan servicios de salud preventiva, salud sexual y reproductiva, medicamentos esenciales, atención durante el embarazo y al recién nacido. Ha quedado en evidencia aquí que la Agenda 2030 constituye un marco de referencia para analizar temas relacionados con migración y salud. En el lema “no dejar a nadie atrás” ciertamente uno de los grupos que más se debería proteger es el de las personas migrantes. En la letra de los pactos y leyes los derechos se garantizan, pero en la realidad no siempre resulta así. Aún queda un largo camino por recorrer para vigilar el acceso a derechos, en particular a la salud, lo cual es imperativo en tiempos de futuras pandemias.

Referencias

Acosta, P. A. (2018). *Del imaginario a la práctica: Un proyecto de cooperación internacional para el desarrollo con enfoque psicosocial para familiares de migrantes desaparecidos y migrantes retornados con discapacidad física en Honduras*. [Tesis de Maestría para obtener el grado de Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo]. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

- Asamblea General (AG, 2019). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. <https://undocs.org/es/A/RES/73/195>
- (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Bórquez, B. y Lopicich, B. (2017). La dimensión bioética de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). *Revista de Bioética y Derecho*, (41), 121-139.
- Boese, M., & Phillips, M. (2017). The Role of Local Government in Migrant and Refugee Settlement in Regional and Rural Australia. *Australian Journal of Social Issues*, 52 (4), 388-404.
- Burns, J., Movsisyan, A., Stratil, J. M., Biallas, R. L., Coenen, M., Emmert-Fees, K. M. F., Geffert, K., Hoffmann, S., Horstick, O., Laxy, M., Klinger, C., Kratzer, S., Litwin, T., Norris, S., Pfadenhauer, L. M., von Philipsborn, P., Sell, K., Stadelmaier, J., Verboom, B., Voss, S., Wabnitz, K. y Rehfuess, E. (2021). International travel-related control measures to contain the COVID-19 pandemic: a rapid review. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2021, 3 (3). <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33763851/>
- Calderón Chelius, C., González Cornejo, A. y González Camacho, R. (2019). *La Ciudad Intercultural. Panorama General sobre el Proyecto de hospitalidad en la Ciudad de México*. Conacyt, Instituto Mora.
- Coordinación de Política Migratoria (2021). *Reflexiones sobre política pública. La protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes con alguna discapacidad en México*. Secretaría de Gobernación.
- De Graauw, E. (2016). Cities and the Politics of Immigrant Integration: a Comparison of Berlin, Amsterdam, New York City and San Francisco. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42 (6), 989-1012.
- Delgadillo, A. M., Méndez, M., Macías, A. (2020) *Informe sobre los Efectos de la Pandemia de COVID-10 en las Personas Migrantes y Refugiadas*. Fundación para la justicia y el Estado Democrático de Derecho. Asylum Access México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Instituto para las Mujeres en la Migración, Sin Fronteras, Alma Migrante. <http://cmdpdh.org/project/informe-sobre-los-efectos-de-la-pandemia-de-covid-19-en-las-personas-migrantes-y-refugiadas/>
- Deschak C. I. (2020). *Seguridad alimentaria y estrategias de afrontamiento en migrantes internacionales en tránsito por México*. Instituto Nacional de Salud Pública de México.
- Garrett, T. M. (2020). COVID-19, wall building, and the effects on Migrant Protection Protocols by the Trump administration: The spectacle of the worsening human rights disaster on the Mexico-U.S. border. *Administrative Theory & Praxis*, 42(2), 240-248. <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1750212>
- Gilman, D. (2020). Barricading the border: COVID-19 and the exclusion of Asylum Seekers at the U.S. southern border. *Frontiers in Human Dynamics*. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fhumd.2020.595814/full>
- Gobierno de la Ciudad de México (2021). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. Vigésima Primera Época, 5 de agosto de 2021, No. 655 Bis.

- Guild, E. (2020). COVID-19 Using Border Controls to Fight a Pandemic? Reflections from the European Union. *Frontiers in Human Dynamics*. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fhumd.2020.606299/full>
- Høvig, J. (2020). *10 things you should know about Coronavirus and refugees*. <https://www.nrc.no/news/2020/march/10-things-you-should-know-about-coronavirus-and-refugees/>
- (In)movilidad en las Américas (2020). *Línea de tiempo. Infografía Medidas Estatales*. <https://www.inmovilidadamericas.org/l%C3%ADnea-de-tiempo-m%C3%A9xico>
- INMUJERES (2021). *Informe de Resultados Octubre-diciembre 2020*. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/01/asun_4133554_20210131_1612054556.pdf
- Kluge, H. H. P., Jakab, Z., Bartovic, J., et al. (2020). Refugee and migrant health in the COVID-19 response. *The Lancet*, 395, 1237-1239. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7270965/>
- Gobierno del Distrito Federal (2011, abril). *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/migrantes/OtrasNormas/Estatal/DF/Ley_IAMMHDF.pdf
- González, M. (2021). Coronavirus en México: cómo el país se convirtió en un oasis para turistas internacionales en medio de la pandemia (hasta para los que tienen que pasar cuarentenas). *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56035746>
- Manchinelly, E. D. *El acceso a la salud de la migración irregular en México*. Ciss, CIEss.
- Manzi, L. (2020). Migración y discapacidad en el 2020. <https://rosanjose.iom.int/sites/es/blog/migracion-y-discapacidad-en-el-2020>
- McKay, L., Macintyre, S., Ellaway, A. (2003). *Migration and Health: A review of the international literature*. Medical Research Council. Social and Public Health Sciences Unit.
- Mishori, R., Hampton, K., Habbach, H. Raker, E., Niyogi, A. y Murphy, D. (2021). "Better than having no evaluation done": a pilot project to conduct remote asylum evaluations from clients in a migrant encampment in Mexico. *BMC Health Services Research*, 21, 508, <https://doi.org/10.1186/s12913-021-06539-5>
- Okai, A. (2020). Hardship for migrants on rise- as is appreciation for their COVID-19 response. <https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2020/how-covid-19-changed-everything-and-nothing-this-international-m.html>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Agencia Suiza para el Desarrollo (2018). *La migración en la Agenda 2030. Guía para profesionales*. OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2021a). *Indicadores de Gobernanza de la Migración. República de Nicaragua: Perfil 2021*. OIM.
- (2021b). *Indicadores de Gobernanza de la Migración Perfil 2020-Estado de Chihuahua*. OIM.
- (2021c). *Indicadores de Gobernanza de la Migración Perfil 2020-Estado de Oaxaca*. OIM.
- (s.f.). *Marco de Gobernanza sobre la Migración*. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/about-iom/migof_brochure_a5_es.pdf

- Organización Mundial de la Salud (OMS, 2021). *Social Determinants of Health*. <https://www.who.int/westernpacific/health-topics/social-determinants-of-health>
- (2020a). *Interim guidance for refugee and migrant health in relation to COVID-19 in the WHO European Region*. https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/434978/Interim-guidance-refugee-and-migrant-health-COVID-19.pdf
- (2020b). *La oms publica directrices para ayudar a los países a mantener los servicios sanitarios esenciales durante la pandemia de COVID-19*. <https://www.who.int/es/news/item/30-03-2020-who-releases-guidelines-to-help-countries-maintain-essential-health-services-during-the-covid-19-pandemic>
- (2018). *Report on the health of refugees and migrants in the WHO European Region: no public health without refugee and migrant health*. Oficina Regional para Europa.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2020, junio). *Managing international migration under COVID-19*. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/managing-international-migration-under-covid-19-6e914d57/>
- Pasetti, F. Cumella, C., Blouin, C., Herrera, G., Díaz Tolosa, I., Valenzuela-Moreno, K., Granados, C., De Macedo, M., Biederbost, P. y Jaramillo, V. (2021). *MIPEX 2020 y las políticas de integración migrante en América Latina*. Barcelona Center for International Affairs, CIDOB. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/cidob_briefings/mipex_2020_y_las_politicas_de_integracion_migrante_en_america_latina
- Presidencia de la República (2019). *Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514075/EN-A2030Mx_VF.pdf
- Reynolds, C. W., Ramanathan, V., Lorenzana, E., Das, P. J., Sagal, L. M., Lozada-soto, K. M., Deda, L. C., Haque, A. S., Schmitzberfer, F. F., Quiroga, G., Raven, S. A., y Heisler, M. (2021). Challenges and Effects of the COVID-19 Pandemic on asylum seeker health at the COVID-19 US-Mexico Border. *Health Equity*, 5(1), 169-180.
- Secretaría de Economía (SE, 2021). *Informe Nacional Voluntario 2021 de la Agenda 2030 en México*. Gobierno de México.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2021). *Compendio general Compendio General con los Programas, acciones y buenas prácticas de las Dependencias de la Administración Pública Federal, Órganos Desconcentrados y Organismos Autónomos del Gobierno de México, alineadas a los Objetivos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. SEGOB.
- Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (s.f.) *Padrón de huéspedes y migrantes en retorno de la Ciudad de México*. <https://sibiso.cdmx.gob.mx/padron-de-huespedes-y-migrantes-en-retorno-cdmx>
- Secretaría de Salud (2020). *El Gobierno de México tomó las medidas más adecuadas para la contención y mitigación de COVID-19*. <https://www.gob.mx/salud/prensa/168-el-gobierno-de-mexico-tomo-las-medidas-mas-adecuadas-para-la-contencion-y-mitigacion-de-covid-19>
- (s.f.). *Plan operativo de atención a la población migrante ante COVID-19*. <https://corona->

- virus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Plan_Operativo_Atencion_Poblacion_Migrante_COVID-19.pdf
- Sistema de Naciones Unidas (SNU, 2021). *Reporte de Resultados 2020*. ONU.
- Solomos, J. (2021). Race and ethnicity in pandemic times. *Ethnic and Racial Studies*, 44(5), 719-734, DOI: 10.1080/01419870.2021.1867217
- UNSTATS (2021). *Indicator 10.7.2: Countries with migration policies to facilitate orderly safe regular and responsible migration and mobility of people by policy domain (1 Requires further progress; 2 Partially meets; 3 Meets; 4 Fully meets)*. <https://unstats-undesa.opendata.arcgis.com/datasets/indicator-10-7-2-countries-with-migration-policies-to-facilitate-orderly-safe-regular-and-responsible-migration-and-mobility-of-people-by-policy-domain-1-requires-further-progress-2-partially-meets-3-meets-4-fully-meets-1/explore?location=-13.358282%2C5.189982%2C2.70>
- (2020a). *Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202020%20review_Spa.pdf
- (2020b). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020*. https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf
- Valle V. M. y Deschak, C. (2020). COVID-19 y centroamericanos migrantes en México: Con derechos, sin garantías. *O Istmo*. <https://oistmo.com/2020/06/22/covid-19-y-centroamericanos-migrantes-en-mexico-con-derechos-sin-garantias/>
- Van der Laat, C. (s.f.). "Salud universal: tres propuestas para la inclusión de las personas migrantes". <https://rosanjose.iom.int/site/es/blog/salud-universal-tres-propuestas-para-la-inclusion-de-las-personas-migrantes?page=4>
- Velázquez, Grunstein, C.G. (2016). *Migrante Cero. Una propuesta de indicadores de seguridad para las personas migrantes*. Ciudad de México: Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración. A.C.

20. Política energética en la 4T: disputa, discontinuidad y consideraciones para una política social

LUIS CARLOS SHAAR VELÁZQUEZ*

RODRIGO FLORES ELIZONDO**

FRANCISCO ÁLVAREZ PARTIDA***

Resumen

La política energética de la Cuarta Transformación (4T) se opone abiertamente a la reforma energética instrumentada en el sexenio anterior. El conflicto entrampa el desarrollo de la industria eléctrica nacional y arriesga su soberanía energética y su transición a energías limpias.

En esta coyuntura se han dejado de lado dos temas medulares que enlazan la política social con la política energética: que hogares y pequeñas empresas tengan electricidad segura a precios razonables y que dicha energía sea generada de forma autónoma y limpia. Para los autores de este texto, la mejor opción es que las pequeñas unidades económicas y las viviendas generen su propia energía en un esquema conocido como generación distribuida y con la tecnología de sistemas fotovoltaicos. En el presente capítulo se retoman los puntos básicos de la política energética de la 4T que están en disputa y son una clara ruptura con respecto a la administración anterior. Se plantean propuestas para impulsar la generación distribuida por

* Maestro en Proyectos y Edificación Sustentables. Profesor de Ingeniería Civil y Arquitectura en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8704-0405>

** Doctor en Estudios Científico Sociales. Profesor investigador, Departamento de Hábitat y Desarrollo Urbano del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5119-8545>

*** Profesor investigador, Departamento de Hábitat y Desarrollo Urbano en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3817-5645>

medio de las energías renovables. Se establecen los procesos críticos y el papel del gobierno a fin de lanzar una política social y energética conveniente para el medio ambiente, para la pequeña empresa, para los hogares e incluso para la empresa eléctrica del Estado.

Palabras clave: *política energética, política social, generación distribuida, vivienda y energía.*

Introducción

El contexto de cambio climático en curso y los debates internacionales sobre cómo enfrentarlo de manera rápida y eficiente contrastan con varias percepciones sobre el actual gobierno federal en política social y energética. En México, en 2013 se lanzó una reforma energética que en su discurso pretendía impulsar, entre otras cosas, la transformación de la industria eléctrica hacia una mayor participación de generadores privados y el uso de fuentes renovables. Por su parte, en la actual administración se detienen varias de las acciones resultantes de dicha reforma y se plantean iniciativas de contrarreforma argumentando que está en riesgo la soberanía nacional y la seguridad energética.

Mientras la política entrapa las acciones, la realidad se impone: en la segunda quincena de febrero de 2021 una tormenta invernal en el estado de Texas detiene gran parte de la producción y distribución de gas en ese estado de la Unión Americana (ambas a cargo de compañías privadas prácticamente en su totalidad). Entre los clientes afectados está la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de México. Como resultado, durante los siguientes días se tienen apagones programados en varias entidades de la República. Se estaba compensando así la falta del energético en tanto pasaba la tormenta y se restablecía el servicio. Este evento demostró la debilidad del sistema eléctrico nacional al depender tanto de un energético cuya producción no puede controlarse desde México, pues los texanos decidieron resolver prioritariamente su demanda local de gas. De esta manera se renovó así la polémica sobre las energías renovables para producir electricidad y complementar un sistema mayoritariamente basado en un energético extranjero.

La Red Mexicana de Investigación en Política Social tiene trabajos previos en el tema de política energética con visión social. En el artículo “Solarizar a México como política social” (Flores-Elizondo y Shaar-Velázquez, 2020) se establece cómo las energías renovables pueden ayudar a mitigar la pobreza energética en el país. La propuesta planteada se alinea a los temas que el gobierno de México ha retomado haciendo hincapié sobre todo en la agenda oficial del sexenio actual: eliminación de la pobreza y de la desigualdad, y la búsqueda del bienestar social. Agrega además el componente de la sustentabilidad a través de las energías renovables.

El presente trabajo agrega a tal debate que el uso de energías renovables también incluye beneficios para dos temas igual de importantes para el país: la recuperación económica, ofrecer oportunidades de trabajo y de negocio para los sectores socioeconómicos más vulnerables, y que el gobierno impulse el cumplimiento de las metas medio ambientales necesarias para combatir una crisis mundial ocasionada por el cambio climático (INECC, 2018). Para lograr estos objetivos se requiere de una clara política de Estado con programas emanados de una planeación que tenga vigencia más allá de los ciclos sexenales. Los planes deben involucrar a toda la sociedad y no sólo a sectores sociales específicos por medio de programas puntuales.

Reforma y contrarreforma eléctrica

La CFE es la empresa pública encargada de la generación y distribución de la energía eléctrica en México desde su fundación en la década de 1930. Tuvo prácticamente el monopolio en el sector desde la nacionalización de 1960 hasta la reforma eléctrica de 2013. En esa reforma se dispone que la CFE debe comprar la producción para venta y los excedentes del autoabasto generados por los privados. Con el argumento de incentivar la inversión privada en energías limpias se iniciaron procesos para subastar concesiones para instalar campos eólicos. También se emprendieron varias granjas solares.

Como parte de la incentivación para estos megaproyectos se reglamentó el despacho de las diferentes tecnologías de generación: debía utilizarse pri-

mero la fuente que produjera la energía más barata (las reglas benefician a los privados). Se argumentaba que ello reduciría los costos al usuario final. Pero las tarifas no sólo no bajaron como se pretendía, sino que subieron prácticamente al doble (en el concepto de demanda facturable) a partir de diciembre de 2017, mes en que entró en vigor la mencionada reforma eléctrica. Sólo la tarifa doméstica subsidiada conservó su nivel tomando en cuenta la inflación.

El sistema eléctrico nacional se ve en el escenario de tener el doble de capacidad instalada de generación con respecto a la capacidad de transmitir la energía generada. Además, tiene la vulnerabilidad de su dependencia del gas extranjero. Finalmente, y al estar obligado por el orden de despacho a utilizar primero energía de privados, la CFE se quedó con capacidad generada ociosa y con creciente déficit comercial (obligada a comprar y con restricciones para fijar tarifas a los usuarios finales).

La política del actual gobierno en el sector eléctrico, y según su discurso, se ha enfocado en recuperar el control de la red eléctrica nacional a través del fortalecimiento de la CFE. Entre otras estrategias, ha reducido las tarifas a las que compra energía a los grandes generadores privados (generando tensiones e incluso litigios legales) y busca reactivar las plantas generadoras propiedad de la CFE existentes en el país en una suerte de contrarreforma eléctrica. (Cámara de Diputados, 2021). El Ejecutivo Federal entregó para discusión del Congreso una iniciativa con un plan de modificaciones legales que buscan modificar la relación con los productores privados y concederle más beneficios a la CFE, empresa del Estado. La iniciativa fue votada en contra en marzo de 2022. La contrarreforma, empero, continúa de otras maneras.

La cuestión medular de las argumentaciones de la 4T es el orden de despacho, pues discute que el esquema bajo el que se decide el orden sólo incluye costos variables y argumenta que hay que incluir costos totales (esto es, también los costos fijos como los de amortización y de factor de planta¹). Bajo el esquema de la CFE, según sus razonamientos, tendrían que tener

¹ El factor de planta es la capacidad de una planta generadora de entregar energía dada su naturaleza. Puesto que las solares no funcionan de noche o en climas nublados, su factor de planta es relativamente bajo y su utilización debe respaldarse con plantas convencionales (en base a hidrocarburos). Lo mismo pasa con los generadores eólicos. Dicho respaldo tiene un costo que, en la visión de la CFE, debe incluirse en los cálculos de despacho y venta de distribución.

prioridad de despacho las energías menos intermitentes y se aprovecharía mejor la capacidad instalada que ya tiene la empresa del Estado.

Independientemente de sus razonamientos, ha propiciado un ambiente de confusión que ha frenado el desarrollo de proyectos a gran escala en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) para la generación limpia y renovable. La instalación de grandes proyectos eólicos y solares basados en subastas de concesiones se suspendió y se abrió un debate sobre la política energética nacional que no ha terminado. Al centro de dicho debate se ubica la voluntad del actual gobierno de revisar y modificar las condiciones de operación en el sistema eléctrico nacional que los participantes privados obtuvieron en administraciones anteriores y que acusa de demasiado ventajosas. El objetivo de producir electricidad de la manera más sustentable se pasa a un segundo término mientras se deciden los litigios con los productores privados.

Generación distribuida como política social

La contrarreforma no se opone a la generación sustentable de energía eléctrica ni está proponiendo que los sistemas fotovoltaicos de generación distribuida actualmente instalados vayan a ser expropiados por el gobierno (se coló un rumor falso al respecto). De hecho, la propuesta actual espera que 46% de la electricidad sea generada por privados. (Cámara de Diputados, 2021) Sin embargo, no basta que la actual administración no esté en contra de la generación distribuida, los autores de este texto afirmamos que debería además incentivarla con una política clara y concreta.

En la actualidad no hay ninguna política, plan o inversión que fomente la generación en pequeña escala de forma masiva, desde y para las comunidades indígenas o rurales, los hogares en general o los pequeños negocios, ni el desarrollo de tecnología para el almacenamiento de la energía. En este escenario se está perdiendo de vista que este tipo de generación puede ser un motor que impulse:

1. la generación de ingresos para mejorar el bienestar de las personas de cualquier nivel económico y de cualquier región;

2. los ingresos de la CFE y del sector eléctrico público, planteado como un esquema de negocio;
3. la disminución en la emisión de gases efecto invernadero causada por la generación de energía eléctrica y;
4. la reducción de fallas en el suministro de energía a todos los usuarios, mejorando con esto la resiliencia en el suministro de energía.

En este punto es preciso definir en qué consiste técnicamente la generación distribuida y sus modalidades.

Generación distribuida y su situación actual

El término se acuñó porque tradicionalmente la generación de energía eléctrica se produce desde grandes centrales generadoras ubicadas en puntos específicos del país y se distribuye desde ahí hasta donde se necesitará en todo el país. Con la tecnología actual la generación se puede llevar a cabo en el sitio donde se requiere su consumo. Esto significa que cualquier hogar, negocio o industria puede generar energía eléctrica para su propio consumo, para venderla a otros particulares o para venderla a la CFE o a cualquier otro suministrador autorizado.

Figura 20.1. Paneles fotovoltaicos instalados en una casa habitación.



Fuente: Elaboración propia.

La tecnología más eficiente y rentable para la generación distribuida a pequeña escala es la solar fotovoltaica sin almacenamiento. Las demás tecnologías renovables y limpias no son eficientes o son menos asequibles para este esquema de generación.

En 2018, en México, 98.4% de los usuarios (residenciales y comerciales) consumieron 29.8% de la energía (véanse los primeros dos rubros de la tabla 20.1); pero sólo 0.9% (Empresa Mediana e Industria) consume 64.07% (Sener, 2019). La propuesta que se expone en este texto se enfoca a ese 98.4% de los usuarios por ser el sector susceptible a la política social energética.

Tabla 20.1. Consumo de energía por sector 2018

Sector	Usuarios	Porcentajes	Consumo (GWh)	Porcentajes
Residencial	38 495 800	88.7%	63 708.21	23.7%
Comercial	4 209 800	9.7%	16 397.47	6.1%
Servicios	173 600	0.4%	5 107.41	1.9%
Agrícola	130 200	0.3%	11 558.87	4.3%
Empresa Mediana e Industria	392 770	0.9%	172 576.66	64.1%
Total	43 402 170	100%	269 348.62	100%

FUENTE: Elaboración propia con datos del PRODESEN 2019-2033 (Sener, 2019).

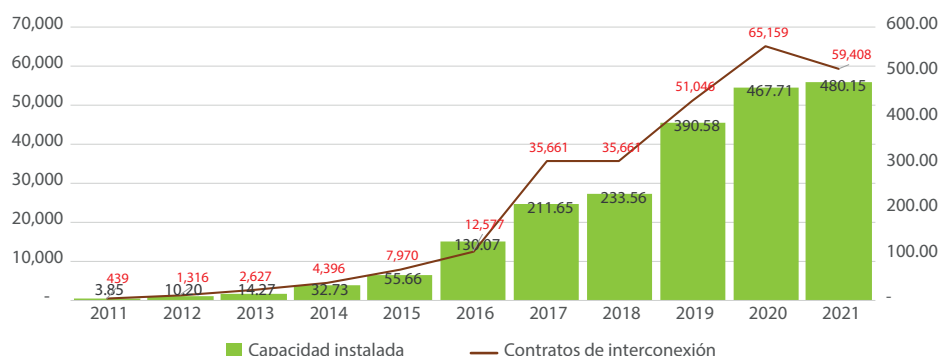
Tamaño y ubicación de la generación distribuida en México

La falta de políticas que incentiven la generación distribuida en el país tiene como resultado que la participación de este tipo de generación sea marginal respecto del total de energía generada. En el año 2021 México alcanzó capacidad instalada de 2 030 MW de generación distribuida. Aunque el crecimiento en este rubro ha sido prácticamente exponencial en la última década (véase la gráfica 20.1), respecto a la capacidad instalada total del país de 89 479 MW reportada en 2021, resulta marginal. El Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (Prodesen) estima que la tendencia seguirá en los próximos años e incluso puede aumentar (Sener, 2021).

Debido a que el precio actual de los sistemas solares fotovoltaicos (sfv) todavía está fuera del alcance de personas con bajos recursos económicos, el crecimiento de la generación distribuida se ha dado sobre todo en las

zonas urbanas en dos sectores principales: en casas habitación con tarifa de alto consumo (DAC)² y en negocios o industrias donde el ahorro obtenido por este tipo de generación es significativo comparado con sus gastos de operación.

Gráfica 20.1. Capacidad instalada de centrales eléctricas menores a 500 KW (generación distribuida) y número de contratos por año entre 2011 y 2021, en México



FUENTE: Elaboración propia con base en CRE (2022).

El crecimiento en el número de usuarios con equipos de generación distribuida no es tan evidente en las casas habitación de menor consumo en zonas urbanas, rurales, en comunidades indígenas ubicadas lejos de las redes de distribución eléctricas o en pequeños negocios cuyo gasto en energía no justifica la inversión de los generadores fotovoltaicos. Para que la generación distribuida sea palanca de desarrollo se requiere que esté al alcance de la mayoría de la población.

Modalidades de generación distribuida

La generación distribuida en México se puede hacer con dos tipos de arreglos eléctricos:

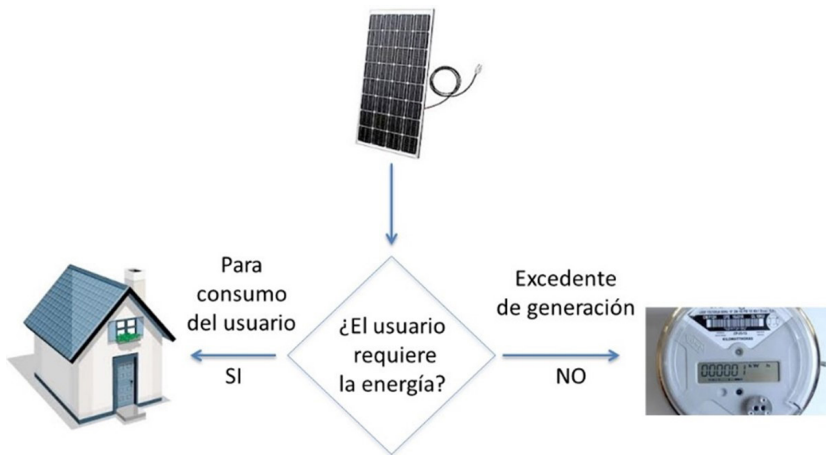
² Todo usuario doméstico de la CFE tiene una tarifa subsidiada hasta que excede el consumo promedio máximo permitido por seis meses consecutivos. Al llegar a ese punto, pasa a tarifa de alto consumo o DAC.

- Generadores o sistemas fotovoltaicos interconectados a la red pública.
- Generadores o sistemas fotovoltaicos tipo isla.

Generadores o sistemas fotovoltaicos interconectados

El sfv genera electricidad para consumo del usuario generador e inyecta los excedentes a la red pública. A su vez, el usuario puede recibir de la red el fluido eléctrico cuando la generación de su sfv sea insuficiente para cubrir su propio consumo (por nublados o durante la noche). También es posible generar en forma distribuida y colocar para venta una parte o toda la energía producida (véase la figura 20.2). Los generadores que operan de este modo son conocidos como interconectados y son los más comunes y económicos que los de modalidad en isla que se muestran más adelante.

Figura 20.2. Operación de un sistema interconectado



FUENTE: Elaboración propia.

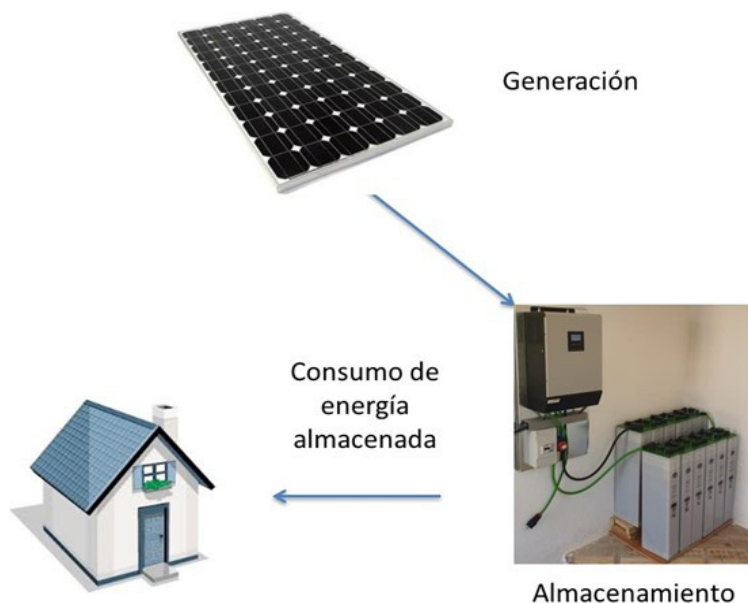
Los esquemas de interconexión permitidos por ley son: Net metering, net billing y venta directa. El detalle de estos esquemas se puede consultar en la resolución RES/142/2017 que publicó la Comisión Reguladora de Energía (CRE). En el artículo “Solarizar a México como política social” (Flo-

res-Elizondo y Shaar-Velázquez, 2020) se discuten ventajas y desventajas de cada esquema.

Generadores o sistemas fotovoltaicos tipo isla

Otra opción es almacenar el total o sólo excedentes de la energía generada y contar las 24 horas con energía limpia. El sistema debe incluir baterías recargables. Los generadores que operan de este modo son conocidos como tipo isla (véase la figura 20.3).

Figura 20.3. Operación de un sfv en isla



FUENTE: Elaboración propia.

Éstos no se conectan a los circuitos de la red eléctrica abastecida desde la CFE, son menos rentables que los generadores interconectados y se requiere que el usuario tenga un mínimo de conocimientos técnicos en electricidad para su operación y mantenimiento.³ Por ello no son tan instalados

³ Para controlar el consumo de energía y limitar la demanda máxima conectada para no dañar el sfv o reducir la vida útil de las baterías.

como los anteriores. Se recomiendan para zonas en las que la red pública no ha llegado o su servicio es muy errático.

¿Cómo funciona el negocio de la generación distribuida?

Según establece la reforma eléctrica de 2013, los generadores privados en general le venden su producción o sus excedentes a la CFE. El precio de compra por parte de la paraestatal lo establece la CRE con base en el MEM. Se denomina como “precio marginal” y varía según el día y la hora de acuerdo con la oferta y la demanda. En los costos marginales no se incluye el costo de pasar la energía a través de los nodos o subestaciones requeridos y hacerla llegar hasta los puntos de consumo. Esta disposición incluye tanto a grandes productores en centrales remotas como a los productores por generación distribuida.

Un primer punto para incentivar la generación distribuida como política social es reconocer que la energía generada en forma distribuida debería de ser comprada por la CFE en un porcentaje más alto respecto a los precios marginales del MEM, ya que la empresa pública acaba vendiéndola al usuario más cercano al punto de entrega por parte del generador. Para la CFE esta energía tiene costo cero en generación (no la genera la CFE), costo cero en transmisión (no se ingresa a la Red Nacional de Transmisión); el único costo será el causado por el proceso de medición y por el área comercial (facturación del servicio).

Como ejemplo, se expone el caso de Guadalajara,⁴ Jalisco: las tarifas que impone a sus usuarios domésticos y el precio al que compra la generación distribuida.

Precio promedio de venta de la CFE a usuarios domésticos en agosto de 2021:

Tarifa 1:

\$2 970/KWh

⁴ Las tarifas se definen por estado y región. Se seleccionó el estado de Jalisco por ser el que cuenta con más desarrollo de sistemas de generación distribuida (CRE, 2022). El ejercicio debe hacerse en un nodo eléctrico específico; se optó por Guadalajara, capital estatal.

Tarifa DAC:

\$5 500/KWh

Precio promedio de compra de la CFE a productores privados de energía (MEM 27 de agosto de 2021):

Zona Guadalajara:

\$0.761/KWh

Con este criterio, el precio de venta es entre 390 y 722% más alto que el precio de compra. Como ya se discutió, no existe una razón técnica que justifique esa diferencia, por lo que el precio de compra podría aumentar sustancialmente a fin de incentivar un mercado de energía generada de forma distribuida. La población en general, y sobre todo la de bajos recursos, podría convertirse en pequeña generadora y tener ingresos que mejoren su nivel de vida. Se volverá sobre este punto en la propuesta.

Bases de la política propuesta

Se proponen dos tipos de esquema para implementar como política social:

1. Programa de generación y almacenamiento para autoconsumo con un SFV tipo isla. Este esquema se propone para colonias o sectores urbanos, comunidades rurales o indígenas donde no se cuente con suministro por parte de la CFE o donde la capacidad de las líneas o circuitos eléctricos no sea suficiente para el crecimiento del consumo actual o futuro.
2. Programa de generación para autoconsumo, almacenamiento de energía y/o venta de excedentes generados con SFV interconectados. Este esquema se propone en sectores urbanos o comunidades rurales que sí tengan redes de suministro en baja tensión por parte de la CFE y se minimice la saturación de circuitos de distribución o transformadores en estos circuitos.

Pasos para la implementación

A fin de incentivar la generación masiva distribuida deben lograrse dos objetivos básicos: por un lado, los costos de los sfv deben reducirse; por el otro, los precios a los que se venda a la CFE la energía excedente producida, como ya se mencionó, deben ser atractivos.

Para ubicar las oportunidades para reducir costos deben tenerse claras las etapas de implementación de los sfv, que son las siguientes:

1. Compra en la planta productora.
2. Embarque desde la planta hasta el país de compra.
3. Proceso de importación en la aduana del país importador.
4. Entrega del embarque al distribuidor.
5. Entrega del producto al usuario final.
6. Instalación y puesta en operación del equipo.

Ubicadas las etapas, la propuesta es que México como país busque concretar acuerdos comerciales con los principales países productores de equipos para la adquisición por parte del gobierno federal de los componentes de los sistemas fotovoltaicos. Por otro lado, es necesario reducir o eliminar los aranceles de importación de los paneles e inversores requeridos.⁵ Para la configuración de sfv con almacenamiento (baterías), un elemento que puede bajar drásticamente los costos de los equipos es la explotación nacional del litio. Éste es el elemento más usado para almacenar energía eléctrica y México, según el Servicio Geológico de los Estados Unidos, cuenta con 1.7 millones de toneladas (U.S. Geological Survey, 2021). La propuesta es que el gobierno mexicano realice esquemas de intercambio de tecnología con los grandes fabricantes de baterías para generadores fotovoltaicos, como los realizados en otros temas científicos, técnicos y tecnológicos.

⁵ Los autores están conscientes de la complejidad de este tipo de acuerdos comerciales (aranceles). Los detalles de estos exceden los alcances de este texto.

Generación de ingresos por y para la población

- Contando con la disponibilidad de equipos, el plan puede generar fuentes de trabajo e ingresos para que las personas organizadas en cooperativas de producción, venta o consumo de energía (GIZ, 2016)
- El gobierno federal debe dar apoyo para:
 - Capacitación de técnicos a través de instituciones educativas públicas.
 - Licitaciones regionales invitando.
 - Capacitación de técnicos a través de organizaciones internacionales no lucrativas.
 - Recursos a fondo perdido para la adquisición de generadores en comunidades o para personas que no tengan recursos para adquirirlos.⁶

Negocio para la población y para la CFE

Como ya se mencionó, la relación entre los precios de compra y venta de energía que actualmente establece la CFE inhibe la generación distribuida.

La propuesta es lograr precios de compra por parte de la CFE que incentiven a los hogares a ver la generación distribuida como negocio, por un lado, pero, por otro, que también convenga a la CFE.

Sin este incentivo, el precio al que la CFE compra la energía excedente de los hogares y comercios no logra que el retorno de inversión de las instalaciones necesarias para la generación y venta de excedentes sea atractivo para los usuarios. Por tanto, los SFV se están dimensionando típicamente

⁶ Hay dos ejemplos de organizaciones sociales en Latinoamérica que están tomando la iniciativa de la generación distribuida. En Brasil, la asociación de Moradores de Comunidades Rurales Várzea Comprida dos Oliveiras (ACRVCO) tiene generadores fotovoltaicos para una panadería comunitaria. En Colombia, el colectivo de Reservas Campesinas de Santander y Asociación Municipal de Mujeres Campesinas de Lebrija. (AMMUCALE) instaló un sistema fotovoltaico para atender la demanda de un vivero comunitario (Furtado y Paim, s. f.).

a 90% del consumo del usuario (esquema Net metering o de intercambio de energía). Se desperdicia así capacidad de generación y la posibilidad de venta de esos excedentes como un negocio para el usuario (esquemas net billing y de venta directa que implican transacción en moneda).

Se propone establecer estos precios de incentivo con la combinación de un análisis técnico y mecanismos de participación ciudadana en consejos consultivos regionales (municipales o estatales).

Reducción de fallas en el suministro de energía

Como ya se comentó, casi 30% del consumo de energía de la red eléctrica nacional lo hacen los consumidores domésticos y los comercios. La generación distribuida provoca que la energía requerida por las líneas de distribución (las líneas de cableado para el suministro eléctrico de casas y comercios dentro de cada población en baja tensión) ya no provenga de las redes de transmisión (las líneas de cableado para el suministro eléctrico desde las grandes plantas hasta las ciudades o grandes consumidores en alta tensión). Lo que deja disponible esa energía dentro de la red en alta tensión para los grandes consumidores. Si se añaden sistemas de almacenamiento distribuido estratégicamente, se pueden disminuir las fallas en el suministro dentro de las ciudades, como el ocurrido durante la segunda quincena de febrero de 2021.

Consideraciones sobre las edificaciones

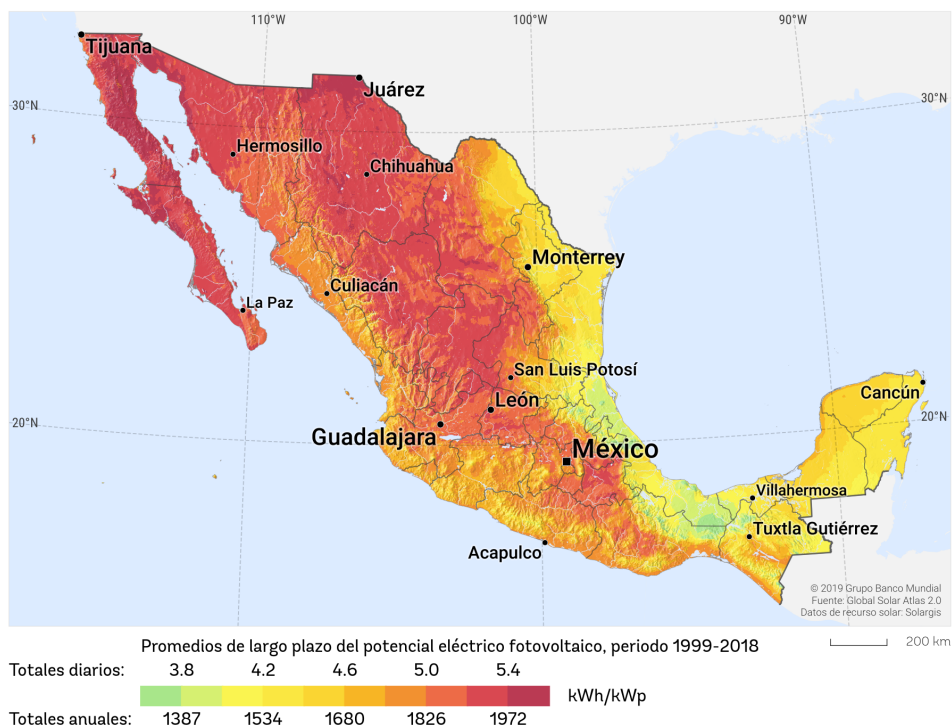
Esta propuesta de política va dirigida a personas en situación de pobreza, pero que cuenten con una edificación, ya sea una vivienda o un comercio, que pueda recibir las instalaciones del SFV, esto es, que sean lo suficientemente robustas estructuralmente,⁷ que tengan el área requerida y no tengan

⁷ Cada panel que produce 450 W, por ejemplo, pesa 25 kg y ocupa una superficie de $2 \times 1 \text{ m}^2$. El techo debe ser lo suficientemente robusto para que soporte este peso y la fijación del mismo para que el viento no se lo lleve. Un arreglo doméstico puede llevar entre 4 y 8 paneles (véase Flores-Elizondo y Shaar-Velázquez, 2020), por lo que la estructura que sopor-

obstrucciones para recibir la radiación solar.⁸ Para las familias o personas que no cuenten con una vivienda de estas características se contempla una solución colectiva.

Dado que toda la República mexicana recibe abundante radiación solar la generación distribuida es factible en cualquier parte de la misma (véase la figura 20.4).

Figura 3. *Potencial de generación eléctrica con fotovoltaicos*



FUENTE: SOLARGIS (2021).

Sin embargo, atendiendo al consumo de electricidad que se hace, hay zonas en donde es mayor por el tipo de clima extremo. Esto es más frecuente en los estados del norte o en los estados muy calurosos de la parte

tará el arreglo debe cargar entre 100 y 200 kg adicionales. Además, el inversor necesita un espacio con cierta protección contra los elementos y contra robos. Es deseable que tenga acceso a internet para su monitoreo remoto.

⁸ Cada panel requiere de 2 m² de superficie, sin obstrucción solar.

sur. En ambos tipos de clima se requiere el uso de aire acondicionado para alcanzar los requerimientos de confort térmico en el hábitat, como se establece en el Código de conservación de energía para las edificaciones de México (CASEDI y CTS EMBARQ, 2016), recordar que la refrigeración se produce con energía eléctrica. En estos casos debe analizarse simultáneamente que la envolvente del edificio sea adecuada al clima y la implementación de sistemas pasivos de climatización para hacer más eficiente el consumo de electricidad por los aparatos de aire acondicionado.

Otra variable importante a considerar para la generación distribuida es la ubicación de las poblaciones que no tienen servicio de energía eléctrica. Estas zonas con alto grado de marginación se localizan de forma predominante en el centro y en el sur del país en zonas rurales.

Zonas rurales sin servicios de energía

Dentro de las consideraciones de las viviendas y tomando en cuenta el esquema 1 (configuración en isla) de la política propuesta, se recomienda cuidar especialmente los aspectos estructurales a fin de no comprometer la seguridad de la vivienda o el desempeño del sfv. Una solución puede encontrarse en programas de desarrollo de vivienda a partir de su producción social de generación distribuida mediante cooperativas en la modalidad de vivienda en conjunto, como se detalla en los criterios técnicos para una vivienda adecuada de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal (Sedatu, 2019).

Conclusiones

Hay una aguda y conflictiva discontinuidad en la política energética planteada por la actual administración federal y la del sexenio anterior. Como consecuencia, la CFE mantiene con los grandes productores privados de energía una disputa por las condiciones que les otorgó a estos últimos la reforma energética de 2013. Dicha querella prácticamente posterga la sustentabilidad a partir de la transición energética a energías renovables. Al

margen de los conflictos económicos y legales entre estas grandes instancias, es posible dar entrada a la generación distribuida fotovoltaica en beneficio directo de comunidades en general y de las más pobres y vulnerables en especial.

La generación distribuida ya crece en México, pero debe ser apoyada por una política pública de incentivación para alcanzar sectores sociales que no accederían a ella de otra forma. En nuestro país puede ser un motor muy importante para el desarrollo sustentable de comunidades, ya sea que se dediquen a la administración del recurso energético o se beneficien para potenciar sus actividades socioeconómicas.

Para que la generación distribuida se extienda por los sectores marginados el gobierno federal debe contribuir a reducir los costos de instalación, operación y mantenimiento. A su vez, deben darse las condiciones para detonarse un mercado específico de compra-venta de energía eléctrica entre la CFE y los pequeños productores de generación distribuida. No deben dejarse de contemplarse las consideraciones estructurales de las edificaciones a las que se incorporarán los SFV a fin de que se instalen con seguridad.

Los puntos planteados pueden madurarse en el debate nacional a fin de llegar a una política social y energética robusta y sustentable.

Nuestro modo de vida actual está íntimamente relacionado con la energía y el promover programas que nos enseñen a todos a conocer mejor y controlar la energía es uno de los caminos que fortalecerá la soberanía energética del país.

Bibliografía

- Cámara de Diputados. (2021). 'Iniciativa del Ejecutivo federal. Con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética'. *Gaceta Parlamentaria*. Número 5877-I. Año XXIV. México: LXV Legislatura.
- CASEDI y CTS EMBARQ. (2016). *Código de conservación de energía para las edificaciones de México*. Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía
- GIZ (2016). *Guía: Cooperativas de energía sustentable en México*. México: INAES / Alemania: GIZ / DGTV.
- CRE (2022). *Solicitudes de interconexión de Centrales Eléctricas con capacidad menor a 0.5 MW*. México: Comisión Reguladora de Energía. Gobierno de México. Disponible

- en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/754890/Estadísticas_GD_2022_Primer_Semestre_2022.pdf
- Flores-Elizondo, Rodrigo y Shaar-Velázquez, Luis Carlos (2020). 'Solarizar México como política social. Una estrategia para combatir la pobreza energética.' En Huesca, Luis; Ordoñez, Gerardo; Sandoval, Sergio A. (Coords.): *Los retos de la política social en el sexenio de la Cuarta Transformación*. (Págs. 421-443). México: El Colegio de la Frontera Norte / Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo. ISBN: 978-607-479-345-1 (El Colef) / 978-607-7900-40-5 (CIAD).
- Furtado, Fabrina y Paim, Elisangela S. (s/f). *Energía en América Latina: del negocio a lo común*. Brasil: Fundación Rosa Luxemburgo. ISBN 978-85-68302-16-3.
- INECC. (2018). *Acciones de México ante el cambio climático, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático*. México: INECC. Recuperado noviembre, 2021 <https://www.gob.mx/inecc/prensa/acciones-de-mexico-ante-el-cambio-climatico>.
- SEDATU. (2019). *Criterios técnicos para una vivienda adecuada*. México: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Recuperado noviembre, 2021, <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/criterios-tecnicos-para-una-vivienda-adecuada>
- SENER (2021)-*Programa de desarrollo del Sistema Electro Nacional 2021-2035*. México: Secretaría de Energía.
- SENER (2019)-*Programa de Desarrollo del Sector Electrico Nacional 2019-2021*. México: Secretaría de Energía.
- SOLARGIS. (2021). *Potencial de generación energía con fotovoltaicos*, Solargis. Recuperado noviembre 2021. <https://solargis.com/es/maps-and-gis-data/download/mexico>
- U.S. Geological Survey. (2021). *Mineral commodity summaries 2021*: U.S. Geological Survey, 200 p. ISBN 978-1-4113-4398-6, <https://doi.org/10.3133/mcs2021>.

Sobre los autores

Oscar Alfonso Martínez Martínez

Profesor del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana. En 2021 ganó el primer lugar en el Concurso Nacional de Finanzas Públicas organizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Coordinador Regional de la Red sobre Desigualdad y Pobreza en América Latina de AUSJAL y Presidente de la Red Mexicana de Investigación en Política Social (REMIPSO). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II, Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Las líneas de investigación que trabaja son: Bienestar Social, Pobreza y Política Social.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0407-1239>

Adolfo Rogelio Cogco Calderón

Doctor en Filosofía con Orientación al Bienestar Social por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Maestro en Docencia en Educación Superior por la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Licenciado en Economía por el Instituto Politécnico Nacional. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, y Profesor Investigador invitado en la Universidad Anáhuac Online. Es maestro con perfil deseable PROMEP y desde el año 2008 es Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7948-2246>

Juan Enrique Huerta Wong

Director de Monitoreo y Análisis de Medios y Política Pública en la Vicería de Presidencia de la República. Hasta 2019 fue Profesor Investigador de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP). De 2009 a 2017 fue Consejero del Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores desde 2009. Cuenta con un posdoctorado en Políticas del Desarrollo Internacional por la Universidad McGill, así como un Doctorado en Políticas del Bienestar por la Universidad de Texas en Arlington y la Universidad Autónoma de Nuevo León. Fue académico invitado, cada año, a la Universidad de Stanford de 2013 a 2018.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4103-674X>

Jorge Alberto Pérez Cruz

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Baja California; Maestro en Economía Aplicada por El Colegio de la Frontera Norte; Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de Tamaulipas y profesor invitado en la Universidad Anáhuac Online; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I; Docente con Perfil Deseable PRODEP; Líder del Cuerpo Académico Consolidado “Bienestar Económico y Social”. Líneas de Investigación: Crecimiento económico, aglomeración industrial y políticas de bienestar.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4435-0339>

Emma Alexandra Zamarripa Esparza.

Doctora en Filosofía con Orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Profesor Investigador Titular en la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la UANL. Profesor Investigador invitado de la Universidad Anáhuac Online. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel candidato.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0317-7752>

Guadalupe Isabel Ceballos Álvarez

Doctora en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios Regionales por El Colegio de la Frontera Norte; Maestra en Demografía por El Colegio de

la Frontera Norte; Licenciada en Economía por la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Docente con Perfil Deseable PRODEP. Profesora Investigadora de tiempo completo, adscrita a la Licenciatura en Psicología de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas Campus Sur. Integrante del Cuerpo Académico Consolidado “Bienestar Económico y Social”. Profesora invitada en la Universidad Anáhuac Online.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5360-6194>

David Foust Rodríguez

Es Profesor titular e Investigador en el Departamento de Economía, Administración y Mercadología del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Es Doctor en Ciencias Sociales (Sociología) y Maestro en Ciencias Sociales (Desarrollo Social y Estudios del Trabajo) por la Universidad de Guadalajara; Licenciado en Filosofía y Ciencias Sociales por el ITESO. Es miembro de la Red Nacional de Investigadores en los Estudios Socio-culturales de las Emociones (RENISCE), de la Red Mexicana de Investigación en Política Social (REMIPSO) y del consejo directivo de Electronics Watch.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1875-5578>

Luis Ignacio Román Morales

Es Doctor en Estructuras Productivas por la Universidad París VII. D.E.A en Economía del Trabajo y Política Social en Universidad París X. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor titular en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) en el Departamento de Economía, Administración y Mercadología y profesor de asignatura en el Departamento de Filosofía y Humanidades. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1 desde 1999; tiene investigación sobre empleo, política económica y coyuntura socioeconómica. Imparte cursos de licenciatura. Participa en diversos medios de comunicación, como Notisistema, Radio Universidad de Guadalajara y el Diario NTR.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1857-6609>

Ricardo Velázquez Leyer

Profesor de tiempo completo del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Doctor en Política Social por la Universidad de Bath. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Anteriormente ha trabajado como docente e investigador en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y en la Universidad de Bath. Integrante de los comités editoriales de las revistas *Journal of International and Comparative Social Policy* y *Social Policy and Society*. Se especializa en el análisis de la política social con enfoque histórico-institucional. En publicaciones recientes ha analizado los sistemas de salud de Chile y México, la expansión de los sistemas de pensiones en América Latina y la respuesta del gobierno mexicano a la pandemia por COVID-19. Imparte materias de análisis de políticas públicas, política social comparada y métodos de investigación social a nivel de licenciatura y posgrado.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2340-082X>

Anahely Medrano Buenrostro

Profesora Investigadora Conacyt-CentroGeo. Doctora en Política Social por la Universidad de York, Reino Unido. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Entre sus principales líneas de investigación destacan: política social en México, política social en ámbito subnacional, política social y territorio, análisis del diseño de programas sociales dirigidos a grupos vulnerables. Ha publicado sobre estos temas en revistas académicas como *Journal of Social Policy & Society*, *Poverty & Public Policy*, *Political Science Quarterly*, *Journal of Regional and Federal Studies*, *Social Policy & Administration*, entre otras.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2779-7107>

Carlos Alberto Arellano-Esparza

Es Profesor Investigador de la Unidad Académica de Desarrollo y Gestión Pública de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ). Realizó estudios de posgrado en Reino Unido (University of Leeds), Alemania (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) y México (UAZ) en las áreas de política pública, bienestar y gobernanza global. Pertenece a diversas redes de investigación y participa constantemente en seminarios, proyectos y estancias de

investigación fuera de México. Fue reconocido por el gobierno alemán como joven talento de países emergentes.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9293-6620>

Araceli Damián González

Es Profesora Investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México y Consejera Presidenta del Consejo de Evaluación, Evalúa Ciudad de México. Ha sido Diputada Federal por Morena, entre 2015 y 2018 y Directora General del Evalúa. Es Doctora por la Universidad de Londres y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel III, del Conacyt. Ha colaborado con el diario *El Financiero* y con el portal Aristegui Noticias. Es especialista en pobreza, política social y evaluación, con más de 80 publicaciones.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6654-149X>

Guillermo Jiménez Melgarejo

Es Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas por la Universidad Carlos III de Madrid, España. Maestro en Economía Pública por la Universidad de Valencia, asimismo es Maestro en Comunicación por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, ambas de España. Se ha desempeñado como asesor legislativo en la Cámara de Diputados y es autor de distintas investigaciones y ponencias sobre políticas públicas, economía, relaciones internacionales o reformas estructurales. Desde 2016 es profesor de cátedra de economía en el Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México y se desempeña como Secretario Ejecutivo del Consejo de Evaluación, Evalúa Ciudad de México.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7472-375X>

Jorge Arzate Salgado

Es Doctor en Sociología por la Universidad de Salamanca y Maestro en Investigación y Desarrollo de la Educación por la Universidad Iberoamericana. Desde 1991 se desempeña como profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es

miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II, del Conacyt. En forma reciente ha publicado el artículo: “Herramientas para la comprensión sociológica del bienestar: analítica de las formas de precariedad social y visibilización del continuo desigualdad(es) violencia(s)”, *Ánfora*, 29(53).

Página web: <http://www.jorgearzatesalgado.com/>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2459-9578>

César Francisco Manzano Rodríguez

Maestro en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor de asignatura en la Facultad de Economía de la UNAM en el área de Teoría Económica y Economía Pública. Ha participado como consultor privado para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social (Coneval) en diversos estudios y evaluaciones de programas sociales a nivel federal. Ha colaborado en estudios de Ordenamiento Ecológico y Territorial como parte del Programa Universitario de Estudios de la Ciudad (PUEC) de la UNAM. Sus principales líneas de investigación son: sistemas de protección social, políticas de inclusión laboral y productiva, mercados laborales, pobreza urbana y desigualdad.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4748-5714>

Sara María Ochoa León

Es Licenciada en Economía por la Universidad Autónoma de Sinaloa, Maestra en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Desde 2013 es profesora de la Facultad de Economía de la UNAM, en donde imparte materias como Política Social en México y Economía Pública. Sus líneas de investigación son mercados laborales, pobreza y desigualdad, y bienestar social.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4615-5422>

Pablo Gaitán Rossi

Doctor en Bienestar Social por Boston College y la Universidad Iberoamericana. Actualmente es coordinador del área de Salud del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad (EQUIDE) de la Ibero. Impar-

te clases en los posgrados de Salud, Sociología y Psicología; además de que colabora en el consorcio de Social Data Ibero. Editor asociado en el *International Journal for Equity in Health* y trabaja con el Banco Mundial en sistemas de salud y programas sociales desde un enfoque de ciencia de implementación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Sus principales intereses de investigación son: inseguridad alimentaria, envejecimiento y salud mental; desde una perspectiva de inequidades y de determinantes sociales.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7617-6366>

Graciela Teruel Belismelis

Maestra y Doctora en Economía por la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA). Directora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad (EQUIDE) en la Universidad Iberoamericana. Fue Consejera Académica fundadora del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social (Coneval) 2006-2020 y miembro del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Es consejera de RIMISP y del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México. Codirectora de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENNVIH) y coordina el levantamiento de la ENCOVID-19 del EQUIDE. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores nivel III. Su principal tema de investigación es la medición del bienestar.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4768-8610>

Hugo César De La Torre Valdez

Profesor Investigador de tiempo completo en la Universidad Estatal de Sonora (UES) Unidad Hermosillo. Doctor en Ciencias y Maestro en Desarrollo Regional por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C. Maestro en Salud Pública por la Universidad Internacional Iberoamericana. Licenciado en Economía por la Universidad de Sonora. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I y Perfil PRODEP. Líneas de investigación: desarrollo regional, sustentabilidad, sistemas alimentarios, salud pública, geografía económica, seguridad alimentaria, género y procesos rurales. Correo electrónico: hugo.delatorre@ues.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5819-7702>

Ricardo López Salazar

Profesor Investigador de tiempo completo titular C en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, División Multidisciplinaria Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, México. Doctor en Ciencias con especialidad en Desarrollo Regional por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, CIAD, A. C. Hermosillo, Sonora, México. Maestro en desarrollo regional por El Colegio de la Frontera Norte. Ha publicado diversos artículos sobre industria y trabajo, pobreza y políticas públicas en revistas especializadas de circulación nacional e internacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Correo electrónico: ricardo.lopez@uacj.mx
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0769-5330>

Joaquín Bracamontes Nevárez

Es Doctor en Economía, Investigador titular C en el Departamento de Economía y Profesor del Posgrado en Desarrollo Regional del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A. C, miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I y Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública [2011]. Línea de investigación: política económica, social y bienestar. Áreas de interés: desarrollo económico regional, política pública, desigualdad socioeconómica, empleo, pobreza y bienestar. Correo electrónico: joaco@ciad.mx
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3219-9582>

Mario Camberos Castro

Es Doctor en Economía, Investigador Emérito en el Departamento de Economía y Profesor del Posgrado en Desarrollo Regional del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A. C.; miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II, Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública [2011] y Premio Nacional Solidaridad [1994]. Línea de investigación: política económica, bienestar, desigualdad y pobreza. Correo electrónico: mcamberos@ciad.mx
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3271-2980>

Silvia López Estrada

Doctora en Sociología por The City University of New York, Graduate Center, desde 1988 es profesora-investigadora del Departamento de Estudios de Población de El Colegio de la Frontera Norte, donde fue coordinadora del Doctorado en Estudios Culturales (2020-2022). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores nivel III. Integrante fundadora de la Red de Estudios de Género en el Norte de México, también representa a El Colegio de la Frontera Norte en la Red Nacional de Instituciones de Educación Superior Caminos para la Igualdad de Género (Renies). Sus intereses de investigación incluyen: culturas y políticas de cuidados, género y trabajo; políticas públicas y género; trabajo, espacio y género. Entre sus publicaciones recientes están: “Cuidado a través de la frontera: trayectorias transfronterizas de cuidados en la región Tijuana-San Diego”, *Revista de Estudios Fronterizos*, 2020.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3241-2806>

David de Jesús-Reyes

Doctorado en Filosofía con Orientación en Políticas de Bienestar Social por la Universidad Autónoma de Nuevo León, Maestro en Estudios de Población por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Izta-palapa. Sus líneas de investigación están concentradas en el proceso salud-enfermedad-atención, la sexualidad y la reproducción. Es autor de diversos libros referentes a la salud en adolescentes y de artículos publicados en revistas nacionales e internacionales. Ha dirigido tesis de pre y posgrado y ha sido responsable de proyectos de investigación con financiamiento del Conacyt, del PRODEP y de secretarías del gobierno federal. Actualmente se desempeña como Profesor Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores nivel I.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4539-6224>

Blenda Guadalupe Castañuela Sánchez

Candidata a Doctora en Ciencias Sociales con Orientación en Desarrollo Sustentable del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Au-

tónoma de Nuevo León. Ha participado en el Foro Regional de Consulta Ciudadana para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 2022-2027 como moderadora de la Mesa Primera Infancia. Ponente en congresos nacionales e internacionales como fue en el Primer Congreso Latinoamericano de Estudios de Género y Cuidados de la Universidad de la República de Uruguay. Línea de investigación: trabajo de cuidados, desigualdades de género y personas mayores. Correo electrónico: blendamdna@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1485-0159>

José Manuel Rangel Esquivel

Profesor Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Doctor en Estudios Científico Sociales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Adscrito al Cuerpo Académico “En Consolidación”: Estudios sociales para el desarrollo sustentable. Perfil deseable PRODEP y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Líneas de Investigación: Pobreza, salud y políticas públicas y Salud, familia y vulnerabilidad social. Ha coordinado cuatro libros relacionados con temas de política social y pobreza, dos de ellos producto de los Seminarios de la REMIPSO; ha escrito en autoría y co-autoría alrededor de 30 publicaciones entre capítulos y artículos en revistas indexadas.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2497-454X>

Jorge Enrique Bracamontes Grajeda

Licenciado en Economía (1995-2000) y Maestro en Docencia en Educación Superior (2000-2003) por la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Maestro en Ciencias con Orientación en Trabajo Social (2003-2005) y Doctor en Filosofía con Orientación en Trabajo Social (2005-2009) por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Profesor Investigador de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Juárez del Estado de Durango. Las líneas de investigación de su interés son 1) protección y seguridad social y 2) políticas de vejez y envejecimiento. En el año 2021 ingresa como Investigador Honorífico del Sistema Estatal de Investigadores del Estado de Durango del Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Durango (Cocytcd). En el año

2021 renueva la distinción como perfil deseable del PRODEP en la UJED. En el año de 2018 reingresa y permanece vigente en el Sistema Nacional de Investigadores, en el nivel I.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3566-9893>

María Concepción Arroyo Rueda

Maestría en Terapia Familiar por la Universidad Juárez del Estado de Durango. Doctora en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social. Cuenta con una especialidad en Políticas de Cuidado con Perspectiva de Género. Profesora investigadora de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Juárez del Estado de Durango. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Líneas de investigación: Envejecimiento, cuidados, procesos sociales y bienestar.

Lizzett Arreola Heynez

Licenciada en Psicología por la Universidad Juárez del Estado de Durango. Maestra en Gerontología por la Universidad Latinoamericana. Especialista en atención psicogerontológica en la práctica privada. Docente de la Facultad de Trabajo Social en la Universidad Juárez del Estado de Durango. Colaboradora en proyectos de investigación e intervención con personas mayores y sus familias en la UJED y con organizaciones de la sociedad civil.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9833-1451>

Perla Vanessa de los Santos Amaya

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Juárez del Estado de Durango. Maestra en Proyectos Sociales por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Doctora en Filosofía con Orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Profesora Investigadora de tiempo completo de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Juárez del Estado de Durango. Integrante del Cuerpo Académico Envejecimiento y Sociedad. Líneas de investigación: envejecimiento, procesos sociales y cultura. Reconocimiento al Perfil Deseable PRODEP. Responsable técnica del proyecto financiado por la SEP “Migración de retorno, vejez y familia. Experiencias de personas mayores en Durango” y de la Encuesta Migraciones, Familia y Pandemia en Durango en el 2021.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8627-8956>

Anidelys Rodríguez-Brito

Doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Profesora-investigadora del Seminario de Población, Cultura y Sociedad de El Colegio Mexiquense, A. C. Entre las áreas de investigación que trabaja están: Cohesión social, Bienestar social, Problemas sociales y Metodologías de la investigación social. Ha participado en varios proyectos nacionales e internacionales, y ha colaborado con la Unidad de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sede subregional Ciudad México. Además, se ha desempeñado en la evaluación de políticas públicas y programas académicos e investigativos. Como profesora, ha impartido docencia a nivel de grado y posgrado en la Universidad Iberoamericana, en la Universidad Autónoma Metropolitana y en la Universidad de La Habana.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7715-1486>

Israel Banegas González

Es investigador en el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (UNAM/PUED). Obtuvo el grado de Doctor en Ciencia Social con Especialidad en Sociología y el grado de Maestro en Demografía por El Colegio de México. Forma parte del cuerpo de tutores del posgrado de Economía de la UNAM donde participa como docente en la maestría de Economía y la especialización en Desarrollo Social. Es miembro de la Red Mexicana de Investigación en Política Social. Entre sus líneas de investigación destacan: desarrollo y política social, indicadores sociales y distribución del ingreso.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4762-2857>

Myriam Cardozo Brum

Licenciada en Administración por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestra en Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Doctora en Ciencias Políticas y Sociales también por la UNAM. Trabajó en el CIDE, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Es

consejera del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (Evalúa CDMX). Ha desarrollado un proyecto de investigación sobre evaluación de políticas y programas públicos, publicando 10 libros y múltiples artículos, y cuenta con el reconocimiento del Sistema Nacional de Investigadores nivel II.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5790-6749>

Valeria M. Valle

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales y Maestra en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México y Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (Buenos Aires, Argentina). Es directora del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México desde enero de 2021 y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Sus temas de investigación son: cooperación internacional para el desarrollo y Agenda 2030; migración y salud y regionalismo e interregionalismo. Correo electrónico: valeria.valle@ibero.mx.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6797-6003>

Karla A. Valenzuela-Moreno

Doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, Maestra en Migración y Asentamientos Poblacionales por la Universidad de Ryerson, Canadá, y Licenciada en Derecho por la Universidad de las Américas Puebla. Desde 2017, es profesora de tiempo completo en el Departamento de Estudios Internacionales, adscrita a la Maestría en Estudios sobre Migración. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Sus intereses de investigación son: migración internacional, ciudadanía, transnacionalismo, relaciones Estado-Diáspora, fronteras e integración en materia. Correo electrónico: migratoria.karla.valenzuela@ibero.mx.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5024-3057>

Michelle Ruiz Valdes

Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad del Valle de México. Es asistente de in-

vestigación en la dirección del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México desde enero de 2021. Sus temas de investigación son: cooperación internacional para el desarrollo y Agenda 2030.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3524-422X>

Luis Carlos Shaar Velázquez

Ingeniero Mecánico y Eléctrico (Tesis *Ahorro de Energía Eléctrica en Industrias*), Maestro en Proyectos y Edificación Sustentables (Tesis *Prácticas de consumo más sustentables de la energía eléctrica*). Diplomado en Administración Productiva del Mantenimiento, en *Building Information Modeling* y en Energías Renovables. Profesor Ingeniería Civil y Arquitectura en el ITESO. Fundador y Director de MAEN – Mantenimiento Energético, empresa de desarrollo y ejecución de proyectos de ahorro y generación de energía eléctrica (incluye entre sus clientes al Grupo CMR – Chilis, Wings, Olive Garden – y al Grupo Bimbo). Coautor de dos capítulos de libro y un artículo de revista indexada, todos sobre gestión sustentable de la energía.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8704-0405>

Rodrigo Flores Elizondo

Profesor titular e Investigador adscrito al ITESO en el Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de Conacyt desde 2011, actualmente en nivel I. Doctor en Estudios Científicos Sociales, Área de Dinámica Socioeconómica. Maestro en Filosofía Social. Ingeniero en Electrónica. Temas de investigación: gestión sustentable del agua, transición energética hacia fuentes renovables, y el agua y la energía como política social. Grupos de investigación: Miembro de la Red Mexicana de Política Social; de la Red de Investigadores por la Sustentabilidad; y de la Red WATERLAT. Autor o coautor de nueve artículos en revistas arbitradas y tres artículos en revistas de difusión; 22 capítulos de libro; dos libros como autor y uno como coordinador.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5119-8545>

Francisco Álvarez Partida

Profesor titular e investigador adscrito al ITESO en el Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano. Es egresado de la escuela de arquitectura del ITESO. Realizó cursos de posgrado en las Universidades de Hidesheim/Holzminden, Heidelberg y Lüneburg en Alemania, relacionados con la construcción, sustentabilidad, educación sustentable y derechos humanos; en el ITESO estudió la Maestría en Informática Aplicada. Tiene estudios de Doctorado en la UNAM. Sus líneas de investigación son la vivienda y en particular, la gestión sustentable del agua, la energía y los materiales en la edificación. Grupos de investigación: Miembro del Grupo del Agua del ITESO; de la Red Bio-Ausjal de Investigadores en Bioclimática y Sustentabilidad; y de la Red de Exbecarios de República Federal Alemana. Autor o coautor de dos artículos en revistas arbitradas y tres artículos en revistas de difusión; seis capítulos de libro; tres libros como coordinador.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3817-5645>

*Política social en tiempos de la Cuarta
Transformación*, de Oscar A. Martínez-
Martínez, Adolfo Rogelio Cogco Calderón, Jorge
Alberto Pérez Cruz (coords.), publicado por Ediciones
Comunicación Científica, S. A. de C. V., se terminó de imprimir en
abril de 2023, en los talleres de Ultradigital Press, S. A. de C. V., Centeno
195, Col. Valle del Sur, 09819, Ciudad de México. El tiraje fue de 100 ejemplares
impresos y en versión digital en los formatos PDF, EPUB y HTML.

En este libro se analizan los desafíos que enfrenta la Nueva Política Social en México en materia de pobreza, desigualdad y movilidad social, en el contexto donde la economía y específicamente los mercados de trabajo se han reestructurado en un sentido donde se reducen las fuentes de empleos y se deterioran las condiciones laborales, limitando las oportunidades, principalmente de la población más vulnerable. En este sentido, se cuestiona el papel de la nueva política social más allá de las evaluaciones, en una perspectiva transformadora del contexto actual de pobreza y desigualdad que prevalece en México, tomando en cuenta las limitaciones que este cambio de paradigma en las políticas públicas enfrentará para alcanzar resultados que contribuyan a impulsar la movilidad social.



Oscar Alfonso Martínez Martínez es Doctor en Políticas Comparadas de Bienestar Social. Profesor del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana. Coordinador Regional de la Red sobre Desigualdad y Pobreza en América Latina de AUSAL y Presidente de la Red Mexicana de Investigación en Política Social (REMIPSO). Miembro del SNI, nivel, II, asimismo es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias.



Adolfo Rogelio Cogco Calderón es Doctor en Filosofía con Orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Tamaulipas y profesor invitado de la Universidad Anáhuac On Line. Miembro del SNI, nivel I, del Conacyt. Integrante del cuerpo académico consolidado "Bienestar Económico y Social".



Jorge Alberto Pérez Cruz es Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Baja California. Profesor investigador de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Tamaulipas y profesor invitado en la Universidad Anáhuac Online. Miembro del SNI, nivel I, de Conacyt. Líder del Cuerpo Académico Consolidado "Bienestar Económico y Social".



Dimensions



DOI.ORG/10.52501/CC.081



COMUNICACIÓN CIENTÍFICA PUBLICACIONES ARBITRADAS HUMANIDADES, SOCIALES Y CIENCIAS

www.comunicacion-cientifica.com

