

Informe del Desarrollo en México



Coordenadas para el
debate del desarrollo



Coordenadas para el debate del desarrollo

Colección
Informe del Desarrollo en México

Rolando Cordera Campos
Enrique Provencio Durazo
(coordinadores)



Universidad Nacional Autónoma de México
2021

Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Colección

Informe del Desarrollo en México

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers

RECTOR

Leonardo Lomelí Vanegas

SECRETARIO GENERAL

Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria

SECRETARIO ADMINISTRATIVO

Patricia Dolores Dávila Aranda

SECRETARIA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Raúl Arcenio Aguilar Tamayo

SECRETARIO DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y SEGURIDAD UNIVERSITARIA

Alfredo Sánchez Castañeda

ABOGADO GENERAL

Guadalupe Valencia García

COORDINADORA DE HUMANIDADES

Rolando Cordera Campos

COORDINADOR DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Vanessa Jannett Granados Casas

SECRETARIA ACADÉMICA DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO
DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Cordera, Rolando, autor. | Provencio Durazo, Enrique, autor.
Coordenadas para el debate del desarrollo / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo, (coordinadores).
Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, 2021. |
Colección: Informe del Desarrollo en México.
LIBRUNAM 2115471
ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN del volumen: 978-607-30-5269-6
México -- Política social -- 2021- . | México -- Política económica -- 2021- . | Desarrollo de la comunidad -- México. | Salud pública -- México. | Educación básica -- México. | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Política gubernamental -- México.
LCC HN117 | DDC 361.610972—dc23

Primera edición: 3 de noviembre de 2021

D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN del volumen: 978-607-30-5269-6

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular
de los derechos patrimoniales.
Hecho en México.

Créditos y reconocimientos

Coordinadores

Rolando Cordera Campos
Enrique Provencio Durazo

Saúl Arellano Almanza
Servando Valdés Cruz
Tonatiuh Guillén López

Autores

Ana Karina Videgain Martínez
Cristina Hernández Engrandes
Curtis Huffman Espinosa
Delfino Vargas Chanes
Enrique Provencio Durazo
Fernando Alberto Cortés Cáceres
Francisco Suárez Dávila
Héctor Ernesto Nájera Catalán
Iliana Yaschine Arroyo
Israel Manuel Banegas González
Jesuswaldo Martínez Soria
José Ignacio Casar Pérez
María Julia Carabias Lillo
Margarita Flores de la Vega
Mariano Sánchez Talanquer
Mario Luis Fuentes Alcalá
Marta Cebollada Gay
Rodolfo Ramírez Raymundo
Rolando Cordera Campos

Asistente general

Eva García Rivera

Diseño, edición y formación

Nayatzin Garrido Franco

Becarios

2020

Antonio Piñeiro Lujano
Barbara Guadalupe Gaspar Gaona
Fabiola Juárez Soto
Karla Paola Cardenas Tellez
Luis Michael García Dámazo
Luisa Camila Galaz Carrillo
Roberto Ernesto González Bustos

2021

Ana Perla Ávila Johnson
Ana Raquel Aponte Trujillo

Bernardo Serafín Millán

Jazmín Vázquez García

Marco Antonio Jiménez Sánchez

Marcos Carranza Becerra

Verónica Vianney Ruiz García

Victoria Alejandra Mendoza Jacobo



Contenido

<i>Rolando Cordera y Enrique Provencio</i> Presentación	11
--	----

SECCIÓN I. NUEVOS ENTORNOS DEL DESARROLLO

<i>Rolando Cordera Campos</i> ¿Rumbo a un mundo posneoliberal?	15
<i>Mariano Sánchez Talanquer</i> La recesión democrática como un problema de estatalidad	25
<i>José I. Casar</i> Después de la Gran Recesión y la Pandemia: ¿el declive del neoliberalismo?	41
<i>Francisco Suárez Dávila</i> Lecciones del desarrollismo para la estrategia económica de México para los años veinte	54
<i>Margarita Flores de la Vega</i> La Agenda de Desarrollo Sustentable a 2030: aspiraciones por retomar	65
<i>Tonatiuh Guillén López</i> Desarrollo y migración internacional: perspectivas desde México	80
<i>Mario Luis Fuentes y Saúl Arellano</i> El desarrollo frente a la pandemia: nuevos escenarios, nuevos retos	89

SECCIÓN II. URGENCIAS MAGNIFICADAS POR LA PANDEMIA

<i>Mario Luis Fuentes y Cristina Hernández</i> Pandemia y estructuras de protección en México	102
<i>Saúl Arellano</i> La pobreza en la niñez o la fractura del curso de desarrollo	114
<i>Karina Videgain e Israel Banegas</i> Llover sobre mojado: los efectos de la crisis sanitaria en la participación laboral femenina y las actividades de cuidado del hogar	121
Hacia un sistema universal de salud	132

<i>Rodolfo Ramírez Raymundo</i>	
La educación básica en la pandemia 2020-2021	142
<i>Marta Cebollada Gay</i>	
Mujer y empleo en México: la necesidad de una política laboral con perspectiva de género	150
<i>Delfino Vargas y Servando Valdés</i>	
Hablemos de la violencia en México: ¿hemos avanzado o retrocedido?	163

SECCIÓN III. PRIORIDADES EN POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS

<i>Iliana Yaschine</i>	
Cobertura de programas sociales federales en tiempos de COVID-19	178
<i>Héctor Nájera y Curtis Huffman</i>	
Hacia el fin de la pobreza: La agenda 2030, la pandemia y la pobreza por ingresos	188
<i>Jesuswaldo Martínez Soria</i>	
Impactos de la pandemia COVID-19 en el mercado de trabajo y en sus perspectivas de desarrollo...200	
<i>Fernando Cortés y Servando Valdés</i>	
Ingreso básico universal, pobreza y desigualdad	214
<i>Enrique Provencio y Julia Carabias</i>	
Sustentabilidad ambiental en el desarrollo post pandemia	227
<i>José I. Casar</i>	
Más allá de la crisis: sobre la necesidad de una reforma fiscal	238

Presentación

Rolando Cordera y Enrique Provencio

Las reflexiones y debates sobre el desarrollo durante la pandemia adquirieron una perspectiva más amplia, que rebasa sus implicaciones económicas y sociales tradicionales. Al desplome productivo sin precedente en las vidas de las últimas generaciones humanas, y a los efectos en la pobreza y el empleo, así como en otras dimensiones de la convivencia, se sobrepuso la conmoción de la gran mortandad y la enfermedad como el hecho mayor y fundamental de esta crisis.

La entrada en escena de la COVID-19 y su rápida propagación magnificó las dificultades que ya estaba enfrentando previamente el desarrollo, sobre todo por la inconclusa recuperación posterior a la Gran Recesión de 2008-2009. La tarea inmediata en 2020 fue la contención del padecimiento para reducir las muertes y el sufrimiento. Esta tarea se llevó a cabo bajo el signo de las desigualdades entre y al interior de los países, y estuvo marcada por las capacidades de los estados para desplegar iniciativas y esfuerzos sin precedente en el enfrentamiento de una amenaza que no entraba en los cálculos del riesgo cercano.

Hacia mediados de 2020 la siguiente labor fue concertar la atención de las nuevas olas de la pandemia con el reinicio de actividades públicas y la relajación progresiva del confinamiento, lo que también puso a prueba el poder y el potencial de las autoridades para responder con prontitud y suficiencia para mitigar los estragos en el empleo, las empresas, los servicios públicos y otras prioridades de la reactivación y la recuperación. Todo ello mostró las limitaciones de las políticas, como reflejo de la aptitud del estado para responder a la emergencia, y, además, como indicador de su real papel de rectoría, promoción y coordinación del desarrollo.

Como ha ocurrido en otras grandes crisis del pasado, junto con la atención de las urgencias emergieron los cuestionamientos sobre el sentido y dirección del desarrollo, y en esta ocasión las interrogantes se vieron acicateadas por el apremio existencial que supone el coronavirus. Este rasgo introdujo, sin duda, una nueva sensibilidad en el análisis y la deliberación de los caminos que deben seguir las sociedades para resolver las insuficiencias que ya estaban presentes, pero que afloraron con mayor crudeza y se magnificaron en la pandemia.

Este volumen de la colección Informe del Desarrollo en México, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo en México, de la Universidad Nacional Autónoma de México, parte de un conjunto de aportaciones sobre rasgos y coordenadas para repensar el horizonte de los próximos años, no solo en términos de recuperación, sino también de reconfiguración de las formas de organizar y distribuir el bienestar social. La primera sección plantea las posibilidades de un desarrollo que trascienda los límites de la etapa neoliberal, tema que cobró vigencia al menos una década antes de la pandemia, pero cuyo interés creció a partir de 2020. Sus alcances trascienden las cuestiones económicas, pues involucran ni más ni menos que el curso de las democracias, en su interacción con las capacidades estatales para impulsar el desarrollo.

Las posibilidades de superar creativamente las fallas expuestas por la crisis de la pandemia llevan también al cuestionamiento de los paradigmas y los marcos que ordenan las políticas de desarrollo, por lo que es pertinente preguntarse en qué dirección va el surgimiento de sus nuevos modelos y esfuerzos interpretativos. Junto con el examen

de las experiencias neo desarrollistas actuales o del siglo veinte, tenemos frente a nosotros el emprendimiento multilateral reciente de la Agenda de Desarrollo Sustentable 2015 – 2030, que viene sufriendo tropiezos pero que conserva vigencia como un programa global en la que están comprometidas la mayoría de las naciones. La crisis de 2020-2021 sin duda abonó al retraso de sus objetivos y metas, pero continúa siendo la aspiración compartida más comprehensiva en lo que va del siglo.

En esta composición de nuevos entornos no podían quedar fuera los grandes movimientos migratorios y sus implicaciones para el desarrollo, uno de los rasgos que distinguen al nuevo paisaje humano del siglo. Esta primera sección del volumen cierra con el repaso de algunos de los principales rasgos que redefinieron el panorama social de nuestro país en la pandemia, en cuanto a la mortalidad, la natalidad y las violencias, entre otros, y los obstáculos políticos más notorios para reencauzar nuestro desarrollo.

En la segunda sección se incluyen colaboraciones que abordan algunas de las principales urgencias que se magnificaron en la pandemia y que ampliaron la vulnerabilidad en México. Los alcances de la protección social fueron determinantes para el enfrentamiento de la enfermedad, para sobrellevar el periodo de confinamiento y en general para sortear los impactos de la crisis, tanto en los planos individual y de los hogares, como en el de la comunidad. El bajo alcance de la protección colectiva supuso que una parte considerable de la población acudiera a formas de asistencia basadas en la solidaridad y en los cuidados familiares.

Las consecuencias de la crisis sobre la pobreza, y en particular en los grupos infantiles, la participación laboral femenina, los efectos en la educación básica tras la suspensión de actividades escolares, el comportamiento de la violencia, la situación de la salud mental, entre otros, son fenómenos duraderos que dejarán una marca prolongada en la sociedad. En la respuesta a la COVID-19 la cuestión central es, empero, la desigualdad en el acceso a los

servicios de salud, y, en consecuencia, el tema fundamental inmediato y de los próximos años es la capacidad para avanzar hacia un sistema universal de salud, que supere la fragmentación y brechas actuales de sus subsistemas. Esta es otra de las aportaciones de la segunda sección, que contempla, como en todas las demás contribuciones, propuestas estratégicas para la agenda nacional.

La tercera sección de esta entrega del Informe del Desarrollo en México incluye algunos temas prioritarios de las políticas sociales y económicas más destacadas en la crisis de la pandemia, como la cobertura de los programas sociales en 2020 y 2021, la situación de la pobreza en los periodos no cubiertos por los estudios oficiales, y en la perspectiva del cumplimiento del primer objetivo de la Agenda de Desarrollo Sustentable.

Se encuentra también un análisis de los impactos de la pandemia COVID-19 en el mercado de trabajo y de sus perspectivas, así como una exploración de los posibles efectos de un ingreso básico universal sobre la pobreza y la desigualdad. Todos estos temas fueron cruciales durante la crisis de la pandemia, y lo serán en el futuro como opciones de respuesta en las políticas económicas y sociales. También lo será la política de sustentabilidad ambiental, asumiendo que en la reconfiguración del curso de desarrollo será determinante la manera en la que enfrentemos la crisis ecológica, en especial en lo que hace a cambio climático, biodiversidad, contaminación y agua.

El volumen cierra con la implicaciones hacendarias, tanto tributarias como de presupuesto, que supone una estrategia activa de desarrollo, en la que el estado adquiera capacidad amplia de respuesta no solo para enfrentar crisis como la reciente, sino también para ofrecer los bienes públicos que demanda el bienestar y para promover el dinamismo económico por medio de la inversión pública. La debilidad tributaria mexicana es una de las expresiones más claras del déficit de estatalidad, y su atención tiene implicaciones para el fortalecimiento democrático, no solo para desplegar mejores políticas económicas.

Es probable que en los próximos años se continúe discutiendo si el gobierno mexicano debió poner en juego más recursos presupuestales durante la crisis, al menos en el sistema de salud y en el apoyo a las familias para sortear mejor el confinamiento, y si se disponía de márgenes para hacerlo. En el futuro no se puede concebir un sistema de bienestar que garantice salud y protección universal, sin un espacio fiscal fortalecido, y, de hecho, tampoco se puede visualizar un cumplimiento efectivo de los derechos, en cobertura y calidad, sin una reforma fiscal progresiva que eleve los alcances de la recaudación al menos a los niveles aproximados de los países con los que México puede compararse según sus niveles económicos.

Todos los temas tratados en este volumen siguen abiertos a la investigación por parte de los equipos y personas que amablemente se mostraron dispuestos a participar con sus contribuciones, por las que les expresamos agradecimiento y reconocimiento. Nuestra gratitud también para todo el equipo de apoyo que hizo posible la publicación. Este Informe ejemplifica el empeño del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo por contribuir con la sociedad generando aportes de investigación y propuestas para acelerar la reducción de la desigualdad, eliminar la pobreza extrema y abatir la pobreza multidimensional, cumplir con la aplicación de los derechos establecidos, tener un ambiente adecuado para la salud, alcanzar un sistema de bienestar universal, entre otros rasgos que definan un desarrollo para una la sociedad democrática, segura y pacífica.



Sección I.
Nuevos entornos del
desarrollo



¿Rumbo a un mundo posneoliberal?

*Rolando Cordera Campos**

Panorama general

Desde 2008 el mundo ha enfrentado crecientes desafíos que algunos han calificado como existenciales y que apuntan a mecanismos y relaciones cruciales para su reproducción económica y social. No sólo los flujos comerciales y los movimientos financieros se han visto afectados significativamente, también la confianza ciudadana en los gobiernos y la organización económica capitalista de mercado hasta cuestionar, en algunos casos, el orden democrático que formaría parte del núcleo rector de la transformación global festinada con entusiasmo desde fines del siglo xx.

Como gran telón de fondo, se han construido escenarios creíbles y cada vez más cercanos sobre la inevitable perspectiva del cambio climático, cuyos desequilibrios ya se han presentado en este lúgubre cambio mundial, contrarios a los panoramas que solían adscribirse a la globalización planetaria hace apenas dos decenios. Hoy, esos escenarios, proyecciones y perspectivas son realidades ominosas y, en ese sentido, es urgente la necesidad de actuar en consecuencia.

La pandemia y su cauda de desplome económico, de la producción, el empleo y la inversión, nos puso frente a un cúmulo de

fragilidades políticas e institucionales que han repercutido sobre esos mecanismos y relaciones; para empezar, sobre la relación salud-enfermedad, que se pretendía haber modulado gracias a los avances científicos en favor de preservar la vida.

A lo largo del terrible año 2020, todo eso se vino abajo y nuestras fragilidades se fundieron en una política institucional que traba la acción y somete la imaginación de gobernantes y gobernados. La desigualdad se ha aferrado a las estructuras sociales y políticas cuestionando abiertamente las capacidades del capitalismo democrático para hacer posible la justicia social. El empleo, por su parte, se difumina como subempleo y mal empleo, precario y mal pagado y pone en riesgo los de por sí débiles fondos fiscales para el Estado de Bienestar.

El Estado Fiscal, devenido Estado endeudado desde principios de este siglo, tiene que desplegarse de nuevo como Estado contra-cíclico a la vez que promotor de una reconstrucción todavía incierta y poco definida. De cualquier modo, el Estado vuelve al centro de la escena del capitalismo avanzado para plantear reclamos y exigencias de cambio con propósitos de auténtica sobrevivencia. La convocatoria a un "Nuevo Trato", como lo protagonizan los demócratas encabezados por el presidente Biden, poco tiene de nostalgia y mucho de urgencia.

Por otro lado, puede decirse que con la ciencia de nuestro lado y con capacidades de organización y empuje institucional para extender la protección social a los sectores más vulnerables y afectados, para empezar al de la salud misma, la humanidad como especie tiene ante sí la oportunidad de volcarse a la reconstrucción del orden internacional; primero al rescate y, luego, a la reconstrucción del

* Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo y Profesor Emérito de la Facultad de Economía de la UNAM.

Una versión de este texto fue presentada en una sesión de "Diálogos para el desarrollo. La estrategia económico social en México en la tercera década del siglo XXI", convocada por el Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento (IDIC), el 4 de marzo de 2021. La sección final es una síntesis de la conferencia del autor el 21 de septiembre de 2021, en el panel "Los derroteros del desarrollo" del 14º Diálogo Nacional por un México Social. Desarrollo y sociedad tras la pandemia, organizado por el PUED.

orden económico-productivo cuyas dinámicas se dieron por finiquitadas al calor de la magia global, convertida en fe universal en el mercado y el desdén en la política y del Estado.

Esa confianza ciega en los poderes taumaturgicos de la libertad económica de mercado fue duramente puesta en cuestión en 2008 con los estallidos financieros de ese año y la caída productiva y del empleo. Se trató de una prueba más que eficiente de que sin una acción pronta y audaz del Estado, las economías globalizadas parecían condenadas a reproducir las tendencias al estancamiento secular advertidas desde los años treinta del siglo pasado por Alvin Hansen, y ahora resucitadas por la quiebra de los equilibrios financieros cuyo arreglo automático no llegó.

Así, tuvieron que ser los Estados, los repudiados por los nuevos mundos del mercado, los que se hicieron cargo del salvataje sistémico; y, de manera particular en Estados Unidos de América, de acometer la ingente tarea reconstructiva por medio del gasto y la inversión públicos. Intervenciones que, sin embargo, no fueron suficientes para efectivamente salir de la honda brecha abierta por la conmoción financiera con la que el siglo *xxi* empezaba.

La recuperación global fue accidentada y distorsionada por la imposición de una política de austeridad en varias naciones, que entorpeció las disposiciones naturales de las economías a la recuperación; de esa forma, se le impusieron a la recuperación unos ritmos socialmente insatisfactorios y económicamente insuficientes para inocular de dinámicas promisorias y duraderas.

Las iniciativas de Organización de las Naciones Unidas (ONU) en torno a un "*Green New Deal*", el desarrollo sostenible y el combate al cambio climático, deben inscribirse en estos escenarios de insatisfactorio desempeño general de las economías políticas del mundo. Con los episodios trágicos de 2020-2021, la posibilidad de hacer cambios en las orientaciones generales o fundamentales de las políticas económicas y sociales es una necesidad vital para superar el mencionado reto existencial.

Rescatar ya, para luego reconstruir, según la oportuna formulación de James Galbraith, parece haberse constituido en la palabra de orden del nuevo gobierno estadounidense, en busca de volver a establecer sintonía con las convocatorias de las Naciones Unidas. Para nosotros será difícil establecer las fronteras entre una y otra fase: rescatar a quienes cayeron al fondo del precipicio supone acciones fiscales de gran envergadura, inconcebibles en el contexto de un Estado sometido a la penuria fiscal y de recursos humanos. No habrá rescate si no hay desde ya unos procesos de inversión con mirada larga, inscritos en renovados proyectos de política industrial y regional que movilicen recursos de todo tipo; en primer término, la innovación y la imaginación desarrollistas puestos a un lado, ya por mucho tiempo, en aras de una estabilidad ficticia y castrante.

La idea misma de un "nuevo trato" refiere a una reinversión, una reactualización, de aquellos esfuerzos que primero en Estados Unidos y luego en la Europa en reconstrucción hicieron época. No sólo se trataba de evitar que "aquello" se repitiera, sino de abrir nuevas fronteras al mundo y de ampliar espacios a los contingentes que emergían del hundimiento colonial y en general de la conmoción planetaria que fue la Segunda Guerra. El rescate y la reconstrucción del "mundo de ayer", que diría Stefan Zweig, atendiendo a las crueles lecciones de la Guerra, la gran depresión y los desplomes de las democracias liberales europeas, buscaron desplegarse en la forja de los nuevos mundos del desarrollo, cuya necesidad histórica y factibilidad política y económica habían sido ya planteadas de manera precoz por aquellos pensadores sociales que luego formarían la legión del desarrollo latinoamericana agrupada en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la ONU.

Su mensaje de transformación productiva con eje en la industrialización fue diseminado en los nuevos territorios humanos, intelectuales y materiales, que con el tiempo darían lugar a los mundos del desarrollo. Luego, a lo largo del último tercio del siglo *xx*, las ecuaciones delineadas y llevadas a la práctica por aquellos

nuevos tratos fueron trastocadas por otras crisis; conflictos globales y estructurales que empezaron a eclosionar en la década de los años setenta: la crisis larga de acumulación del mundo avanzado y el inicio de su reconversión energética; las conmociones del mercado petrolero mundial; la agudización de la lucha económica de clases, el declive en los procesos de acumulación y la irrupción de la llamada "stagflation", que a la vez que ponían al movimiento obrero organizado contra la pared, justificaban el abandono del keynesianismo y la emergencia del discurso neoliberal y la "Revolución de los Ricos", como la ha llamado Carlos Tello; en fin, el ascenso que parecía imparable del capitalismo financiero con alcances globales: todo empezó a cambiar hasta querer ver un mundo nuevo: sin Guerra Fría y con mercados en fusión hacia un mercado mundial unificado.

Así, empezó a configurarse un nuevo orden, preconizado por el presidente Bush padre, al término de la primera guerra del Golfo; con Estados y naciones comprometidos con la promoción y protección de los derechos humanos, en regímenes políticos articulados bajo formatos democrático representativos. Con economías intensamente integradas, grandes cambios técnicos y, se decía, con sociedades progresivamente protegidas de riesgos y con sistemas de salud pública sostenidos por investigaciones científicas y desarrollos tecnológicos que anunciaban un vuelco evolutivo de la especie; algunos, llegaron a preguntarse si se trataba del preámbulo a una eternidad.

El precio a pagar estaba a la vista y pronto fue codificado en un celebrado Consenso concebido en el Washington de los reinos financieros: renuncia de los Estados nacionales al dominio sobre la economía y sus procesos distributivos; en particular, la política comercial fue vista como auxiliar siempre dispuesto para superar conflictos y ampliar sostenidamente los intercambios internacionales de mercancías y recursos financieros.

Tras haber sido superada, aparente o realmente, la crisis de la deuda externa de los países en desarrollo, inaugurada por México en

1982, sólo había que crear las condiciones para evitar que aquellas circunstancias se repitieran. De aquí la legitimidad global de los programas de cambio estructural en clave de mercado.

Los países en desarrollo con mercados emergentes, como entonces se insistió en llamarlos, tenían que reconvertir sus estructuras económicas para inscribirse productivamente en el proceso globalizador que se quería horizonte único. Los Estados tendrían que asumir la austeridad como fórmula estratégica y subordinar la política fiscal a la monetaria; ceder los instrumentos de soberanía económica que se habían concebido al calor de la irrupción del reclamo del desarrollo y del entendimiento del desarrollo como derecho humano.

Para facilitar los procesos de integración global acelerada, habría que revisar los arreglos institucionales heredados de los "treinta gloriosos" de la Edad de Oro del capitalismo y que, de diversas maneras, se habían filtrado en los proyectos de cambio político, económico e institucional postulados por la nueva economía política del desarrollo y enarbolados por diferentes movimientos de corte "tercermundista", que derivarían luego en los que han buscado otras figuras y proyectos en torno a la idea de que "otro mundo es posible".

En prácticamente todo el planeta se vivió una euforia globalista que lo mismo celebraba la apertura de los mercados que el fin de la bipolaridad y el desplome del comunismo soviético. Lo que caía con la implosión soviética no era sólo un pretendido "sistema mundo", sino una plataforma ideológica que muchos veían como alternativa histórica al capitalismo democrático y sus Estados de Bienestar.

Muy pronto, las novedades asociadas a las aperturas políticas y económicas de la globalización dejaron ver sus múltiples imperfecciones y su peligrosa carga de implicaciones negativas para esa imagen ideal del mundo forjada al calor del Gran Cambio Global. La llamada "crisis del Tequila", que de México (1995) pasó a otros países como Rusia y Brasil, dejó evidencias contundentes de que ni los instrumentos de política ni las mentalidades

y estructuras económicas propugnadas por el globalismo neoliberal eran suficientes y eficientes para dejar atrás la proclividad del capitalismo, con todo y su interdependencia, a generar desequilibrios y abiertas recesiones. De hecho, aquellas turbulencias mostraron la potenciación de esas inclinaciones como fruto inevitable de la interdependencia comercial, financiera y crecientemente productiva.

Crisis del desarrollo neoliberal, ¿qué sigue?

Este es el eje para orientar nuestros intercambios. Como ayuda de memoria quizá no sobre reiterar lo dicho: hace pocos años todavía predominaba la visión, en los análisis socioeconómicos y en la elaboración de la política económica y social, la fórmula de que el mercado libre con Estados respetuosos de ese principio aseguraría no sólo crecimientos económicos sanos, sino, por la virtud misma de la fórmula, automáticamente se corregirían las disparidades en las (re)distribuciones de gasto y los frutos del esfuerzo colectivo.

Así, a la transformación de la estructura y composición de la economía mundial reclamada por las crisis de los decenios del setenta y el ochenta del siglo xx, se sumó la mencionada "revolución de los ricos". El desempeño de las economías se empezó a evaluar con criterios diferentes: en lugar de pleno empleo y protección social, se impuso la lucha contra la inflación, la estabilidad financiera y la reducción de los compromisos del Estado con el bienestar y la justicia social.

Así, se dio una profunda, en buena parte pasiva, contrarreforma económica del Estado que afectaría sensiblemente el corazón de la economía política del propio Estado. No sólo se modificó la percepción acerca de la importancia de las actividades públicas y del papel que la iniciativa y el capital privados debían tener en la economía, sino que, de manera particular, empezó un deterioro progresivo de y entre los vínculos del Estado con toda la sociedad.

Hoy podríamos decir que, en el mejor de los casos, se trató de una idea ilusoria; la historia reciente de descalabros y desajustes sociales ha confirmado que el mercado, dejado a su libre caminar, produce y reproduce desigualdades. Fenómeno que, tras la Gran Recesión de 2008-2009, empezó a ser uno de los temas más debatidos, y no sólo por sus implicaciones económicas y sociales, sino por su contribución directa al aumento exponencial de los niveles de pobreza, y también por sus implicaciones en materia de cohesión social y de gobernabilidad.

Nuevamente se había hecho caso omiso de una lección histórica: toda crisis económica mal gestionada lleva a una crisis política. No por generación espontánea, asistimos a crecientes olas de distanciamiento de las sociedades con las instituciones, de la desconfianza ciudadana con la política y los partidos. Ahí están los informes que desde hace años viene realizando Latinobarómetro a una veintena de países de nuestro continente, mostrando la desafección ciudadana con los sistemas democráticos.

En esas estaba el mundo, y nosotros con él, cuando llegó la pandemia que de crisis sanitaria pasó a afectar e infectar sistemas económicos y políticos; a pérdidas millonarias de vidas humanas y de fuentes de empleos.

Entender nuestro presente obliga a un primer reconocimiento

La trayectoria económico-social del país en los últimos cuarenta años ha sido socialmente insatisfactoria. El crecimiento registrado ha sido mediocre, apenas por encima del aumento demográfico, incapaz de generar los empleos formales, bien pagados y duraderos que la dinámica poblacional demanda. Baste considerar que entre 1981 y 2000, el Producto Interno Bruto fue de 2.1 (el PIB per cápita 0.4) y entre 2000 y 2019 fue de 1.9 (y el PIB per cápita 0.6).

A principios de 2021, el presidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señaló que en 2020 se registró

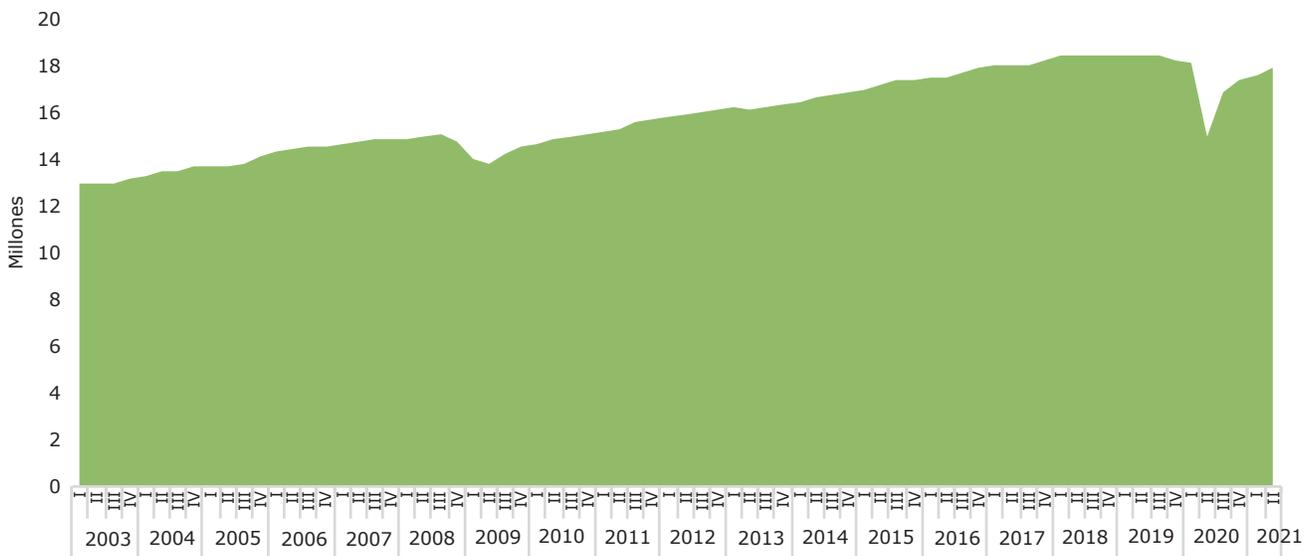
una caída del PIB de 8.5% (con cifras desestacionalizadas) respecto a 2019. “Desde una perspectiva histórica, apuntó en redes sociales, el Producto Interno Bruto alcanzó al cierre de 2020, un nivel similar al del primer trimestre de 2016”. Por su parte, el Banco de México (BANXICO, 2021) consideró que, si bien continuó la recuperación económica en el cuarto trimestre de 2020, ésta no sólo registró un ritmo menor que el trimestre previo, sino que su desempeño fue heterogéneo, con diferencias en los ritmos de recuperación de la demanda interna en relación con la externa (gráfico 1).

Este mal desempeño económico, que solemos asociar al crecimiento del PIB total y por persona, tampoco ha generado los excedentes necesarios para ofrecer a la población protección social sostenida, oportuna y progresivamente generalizada. En realidad, lo que ha propiciado es un cuadro de vulnerabilidad, carencias y bajos ingresos promedio que, como se dijo, se ha visto agravado a raíz de la contingencia sanitaria. Habría que señalar, sin embargo, que desde 2019 el desempeño económico se presentaba por debajo de la mediocridad para trazar una curva declinante. En “Los resultados

de la Encuesta sobre el Impacto Generado por COVID-19 en las Empresas (ECOVIED-IE, segunda edición)”, se apunta: “[...] de 1,873,564 empresas en el país, 86.6%, indicaron haber tenido alguna afectación a causa de la pandemia [...] de los 4.9 millones establecimientos de MIPYMES que había en mayo de 2019, sólo han sobrevivido a la crisis 3.9 millones, es decir, aproximadamente un millón de micro y pequeñas empresas desaparecieron en estos meses” (INEGI, 2021c).

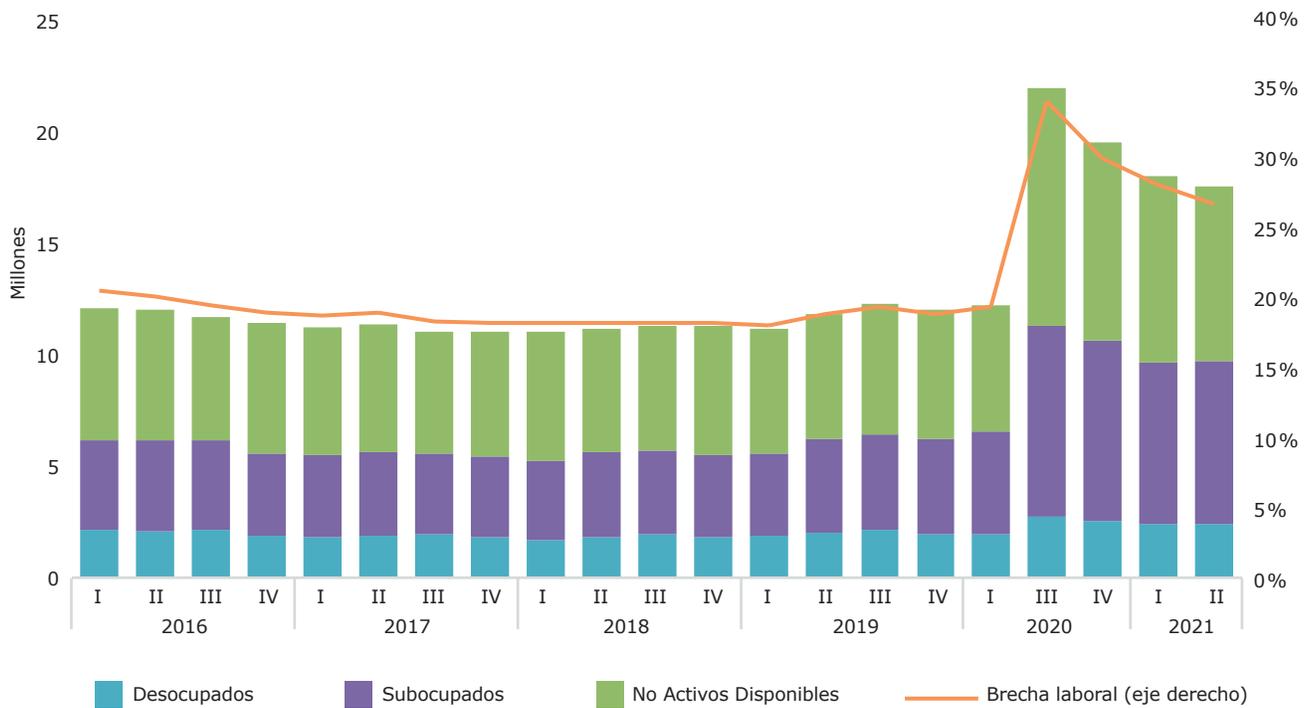
El empleo, además, ha sido severamente golpeado. Las cifras más recientes de INEGI (2021b) arrojan que de los 12 millones de mexicanos que, en abril de 2020, salieron de la Población Económicamente Activa (PEA), alrededor de nueve millones se ha mantenido en esa condición para el primer mes de 2021 (el descenso ha sido de [-] 2.5 millones); de ellos, entre los trabajadores subordinados y remunerados, la disminución es de (-) 2.3 millones; de (-) 2.7 millones en el sector terciario. Y los subocupados, quienes tienen necesidad de ofertar más tiempo de trabajo, pasaron de 4.1 millones (enero de 2020) a 7.8 millones en enero de 2021 (+3.7M).

Gráfico 1. Producto Interno Bruto 2003-2021. Series desestacionalizada. (Millones de pesos a precios de 2013)



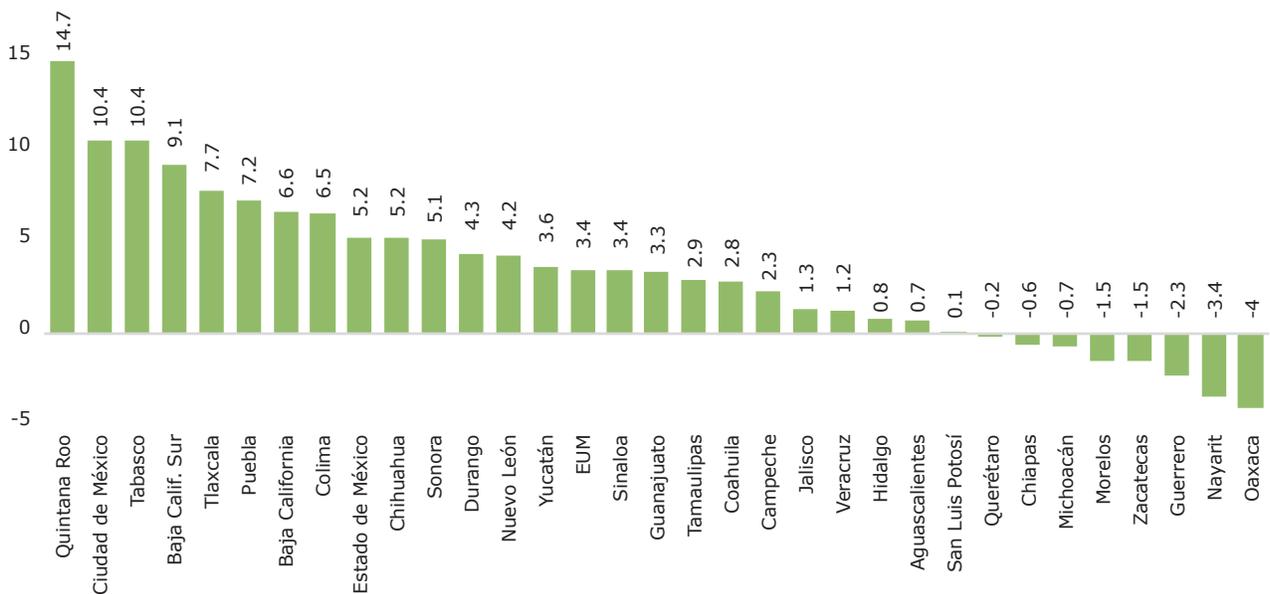
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2021a).

Gráfico 2. Desocupación, subocupación y brecha laboral, 2016-2021



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2021b).

Gráfico 3. Diferencia en el porcentaje de la población con un ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria. Cuarto trimestre 2019 y cuarto trimestre 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, (2021).

Otra arista de la tragedia laboral es la casi duplicación de la población no económicamente activa disponible¹ (del primer trimestre, al tercer trimestre pasando de seis millones a once millones) para “recuperarse”, quedando en nueve millones para finales de 2020. Por su parte, los subocupados² pasaron de 4.7 millones (primer trimestre de 2020) a 8.6 en el tercero, y estancarse en 8.1 millones para finales de año.

Numeralia cruel que, reflejada en la brecha laboral, el indicador más amplio para expresar las necesidades reales del país que enmascara la baja tasa de desempleo (4.7% para este enero) alcanzó su punto más alto en el tercer trimestre de 2020 (34.5% de la fuerza laboral potencial tenía necesidades de empleo), para llegar en el cuarto trimestre de 2020 a un nivel de 30.3 por ciento.

Esta circunstancia laboral, que linda con la tragedia en muchos hogares, apunta a la incapacidad de muchos mexicanos para adquirir una canasta básica de alimentos que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2021), en enero tuvo un costo de 1,201.87 en el medio rural y de 1,679.69 pesos en las ciudades. En el mundo mexicano del trabajo reinan los bajos sueldos y salarios y la precariedad (gráficos 2 y 3).

De acuerdo con el CONEVAL, el ingreso laboral real mostró una disminución de 2.5% entre el cuarto trimestre de 2019 y el cuarto trimestre de 2020, lo que aumentó la pobreza laboral (porcentaje de la población con un ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria) al pasar de 37.3% a 40.7%. Entre los factores que explican el incremento anual de la pobreza laboral, señala el organismo, están “la disminución anual de 2.5% en el ingreso laboral real y el aumento de las Líneas

de Pobreza Extrema por Ingresos (valor de la canasta alimentaria) 6.1% en zonas urbanas y 7.6% en zonas rurales, ambas variaciones mayores a la inflación anual de 3.5%” (2021).

El reto de México

La situación económica de México reclama una perspectiva integral que se inspire y recoja los criterios y principios contemplados en el “derecho al desarrollo” consagrado por la Asamblea General de la ONU. No es tarea fácil, ni se pueden ofrecer resultados satisfactorios de manera pronta. Sobre todo, si se consideran los descuidos y huecos estatales cobijados o prohijados por el discurso neoliberal.

Los efectos económicos derivados del manejo de la emergencia sanitaria plantean una serie de interrogantes: ¿qué tan profundos llegarán a ser los cambios de y en los procesos productivos? ¿cuáles pueden ser ahora las fuentes de financiación de las economías? ¿cómo establecer relaciones virtuosas entre Estado-Mercado Sociedad-Medio Ambiente? ¿qué Estado se requiere para impulsar un nuevo desarrollo?

Enfrentamos fenómenos abigarrados; México necesita (re)pensarse, llevar a cabo una modificación radical de sus políticas básicas para “mexicanizar” la revolución silenciosa en la política económica de la que nos ha hablado el profesor Skidelsky, y poner por delante a la política fiscal; hacer una reingeniería del gasto, de cómo lo entendemos y concebimos como sociedad y desde y en el Estado; poner al empleo “con adjetivos” (seguro, decente, digno) como objetivo central y criterio articulador de las políticas y programas del Estado.

De aquí la importancia de recuperar la centralidad del Estado y, desde luego, su independencia relativa. Para lograr que la eficiencia y la legitimidad vuelvan a ser los atributos maestros del Estado nacional, es preciso ampliar y fortalecer la democracia política y empezar a construir una auténtica

1 Son todos aquellos que se declararon inactivos que señalaron no buscar incorporarse a alguna actividad económica porque consideran que no encontrarán trabajo (INEGI, s.f.).

2 Todos aquellos que poseen un empleo, pero que, por razones de mercado, están buscando otro, por lo que presionan el mercado laboral y tienen que ser considerados dentro de las necesidades de empleo del país (INEGI, s.f.).

democracia social. Nada de lo anterior será efectivo sin un fortalecimiento sostenido de las finanzas públicas, lo que implica asumir la reforma hacendaria como un componente primordial de la reforma democrática del Estado.

Proteger el empleo y el ingreso es, debe ser, herramienta fundamental de las políticas públicas para impedir que el país ingrese en un tobogán de desocupación, subocupación y empobrecimiento.

Es el momento de enmendar el círculo perverso del no crecimiento económico con su falta de empleos y sus derivadas nefastas: precarización laboral, economía informal, marginación, delincuencia.

La ruta para una economía y un desarrollo diferentes supone liberarse de recetas convencionales y desgastadas, en especial todo lo referente al papel que el Estado tiene que jugar en el rescate económico y la reconstrucción nacional. Supone asumir que la construcción de regímenes de bienestar y protección social, bajo un enfoque de derechos humanos, es tema central e impostergable de la agenda de una política que se quiere democrática.

Es a partir de principios como los glosados en este texto, que podemos empezar a tejer un nuevo discurso para una estrategia de desarrollo diferente a la imperante a lo largo de más de tres décadas. Sin menoscabo de la conveniencia de empezar ya a trazar nuevas iniciativas y lineamientos de política, hay que reconocer que éste debe ser un momento de revisar y recrear, como suele insistirlo mi amigo y distinguido colega Francisco Suárez, la plataforma de principios y criterios de evaluación indispensable para entrar en el duro territorio de las alternativas.

Será desde una perspectiva como la apuntada que podamos abordar también la redefinición de las baterías de política económica para afrontar las arduas tareas de rescate y reconstrucción. Abrir paso a un nuevo curso de desarrollo y a una política social liberada de la dictadura de la economía que ha privado.

Los derroteros del desarrollo

¿Qué tenemos ahora, luego de la profunda crisis de la panemia del COVID-19, y más atrás, tras la deriva de la Gran Recesión? Tenemos una pobreza reproducida a escala planetaria, que se condensa en la migración masiva de sur a norte y de este a oeste, y, sobre todo, la constatación de la debilidad de nuestros mecanismos y sistemas de protección social, en particular de la salud. Tenemos, además, como nos lo recuerda la CEPAL, la reproducción del universo de los que nada tienen, la ampliación de la pobreza de masas hasta llegar al acrecentamiento de la pobreza extrema, cuya eliminación es el principal objetivo de la Agenda de Desarrollo Sostenible.

Estamos ante la reproducción del mundo dividido, y que el proyecto y el fenómeno de la hiper globalización había prometido empezar a superar de manera sostenida. Lo que se postuló es que el mercado mundial unificado, superada la Guerra Fría, crearía las condiciones de mercado antes relativamente inexistentes, que ahora podrían darse en buena medida gracias al mercado mundial efectivamente universal, en el que confluirían el comercio libre y los flujos de capitales, para la acumulación de capital físico como detonante del crecimiento y el desarrollo. Se suponía que esas condiciones se cumplirían, junto con la democracia representativa y la protección y ampliación de los derechos humanos, como un fenómeno universal.

Ese sería el mundo que, se suponía, se iría concretando, y que se interrumpió o se alteró en la crisis de 2008-2009. En el examen de los derroteros del desarrollo hay que revisar los términos de la globalización, si se quiere reencauzar la energía mundial en pos del bienestar, la justicia social, la seguridad y la protección, y visitar de nuevo algunas hipótesis de trabajo sobre las posibilidades para llevar a cabo el hoy tristemente célebre catch up, qué solo unos cuantos países pudieron llevar a cabo. Sobre todo, el gran desafío que tienen que revisar al pensar en los derroteros del desarrollo, es el de crecimiento con capacidades efectivas para dar lugar a un desarrollo socialmente sostenible

para redistribuir excedentes, con un criterio no solo de equidad sino también de justicia social, para arribar a una producción de excedentes para el bienestar.

Pero el desafío no queda ahí, pues hoy supone rescatar a los damnificados de la pandemia y la caída abrupta de la economía en 2020, reconstruir las economías cuyas fuerzas y tejidos productivos han sido dañados, y enfilarse a las naciones hacia un nuevo curso de desarrollo. Esto tiene que vérselas ya, no mañana, con la amenaza del cambio climático, y llevar a cabo en la práctica, en la transformación institucional, en el aprendizaje democrático, un homenaje no solo retórico sino práctico al nuevo trato verde, como han insistido los organismos de Naciones Unidas.

Estos son algunos de los renglones que deben ser incorporados a la reflexión sobre la cuestión social y las estrategias económicas y sociales, para darle a la idea del desarrollo esta dimensión impuesta por la realidad del mundo, de alguna manera inesperada, del cambio climático, y por otro por la urgencia de diseñar y aplicar la transición energética, y sostenerla con una coalición social y política.

Se trata de una especie de trípode de desafíos y retos, que nos permiten dar lugar a la imaginación sociológica que, al hablar de los derroteros del desarrollo, debemos verla como imaginación histórica, como nos lo enseñaron los grandes pioneros del gran emprendimiento cultural que son las ideas del desarrollo, y como nos lo enseñó también el siempre extrañado Jaime Ros.



Referencias

- BANXICO. (2021). *Minuta número 82*, 25 de febrero de 2021. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/minutas-de-las-decisiones-de-politica-monetaria/%7B3D041441-5195-710D-6285-49DED93EDFD4%7D.pdf>
- CONEVAL. (2021). *Comunicado No. 2*. (p. 13). https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_02_ITLP_4to_TRIMESTRE_2020.pdf
- INEGI. (s. f.). *Glosario de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2015, población de 15 años y más de edad*. <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENOE15>
- INEGI. (2021a). *BIE: PIB y Cuentas Nacionales*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/temas/cou/>
- INEGI. (2021b). *ENOE*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- INEGI. (2021c). *Encuesta para la medición del impacto COVID-19 en la educación (ECOVID-ED)*. INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/ecovided/2020/doc/ecovid_ed_2020_presentacion_resultados.pdf

La recesión democrática como un problema de estatalidad

Mariano Sánchez Talanquer*

Hace 30 años, la pregunta sobre cómo se organizan las sociedades modernas en temas de bienestar, aparentemente, había quedado resuelta por los acontecimientos en la esfera política —«democracia representativa»—; en la esfera económica —«capitalismo»—. Este binomio parecía coincidir lo posible y lo deseable. La principal alternativa, el «socialismo» de Estado, había caído por su propio peso. La configuración institucional de los países del oeste de Europa y Norteamérica se alzaba como un modelo exitoso y al alcance. Constituía un fin en sí mismo y, simultáneamente, un medio para un fin. Lo primero, porque satisfacía principios normativos inherentemente valiosos —como el respeto de derechos civiles, de autodeterminación política y la libertad de empresa—. Lo segundo, porque su *modus operandi* parecía conducir mecánicamente a la prosperidad, pues, las elecciones limpias alineaban al gobierno con las demandas de los gobernados, mientras el mercado hacía lo propio entre el interés privado —la persecución individual de ganancias— y el público —el desarrollo material—. Así, la conjugación de esos dos mecanismos trazaba una ruta clara hacia una modernidad que implicaba el bienestar material, libertades y voz política.

Una generación después, al binomio democracia-capitalismo lo aquejan distintas patologías pues, están lejos de cristalizar rivales ideológicos coherentes. La era de los grandes sistemas de ideas permanece enterrada, esto significa que las fuerzas contestatarias

se desplazan sin referentes intelectuales o filosóficos comprensivos. Y que los principios subyacentes al Estado capitalista y democrático permanecen hegemónicos. A escala global, no existen movimientos políticos de peso que planteen la socialización de los medios de producción o un retorno a la planeación central. Tampoco hay alguna fuerza política importante que desafíe, abiertamente, a la democracia como un sistema deseable. De hecho, incluso sus enemigos prácticos hablan en nombre de ella. Reclaman ser sus verdaderos agentes, no sus sepultureros. Hasta aquí, el marco de referencia permanece.

Pero las certezas, de hace una generación, se han reblandecido. Se ha difuminado, entre expectativas frustradas y agudos problemas en los países modelo, la convicción de que las instituciones de la democracia representativa hermanadas con el sistema de mercado situarían a las sociedades en el camino al desarrollo. La superpotencia, Estados Unidos, ha entrado en un ruidoso declive, atravesada por hondísimas fracturas raciales, geográficas, económicas y partidistas. Su fracaso frente al COVID-19, aunado a sus anteriores turbulencias en el traspaso del poder, ha dado la puntilla a su pretensión de excepcionalidad y ejemplaridad global, de ser esa “ciudad sobre la colina” (*A City upon a Hill*) a la que el mundo entero observaba como modelo. El experimento europeo de integración supranacional, síntesis institucional del cosmopolitismo liberal, arrastra un déficit de legitimidad, además, es foco de reacciones nativistas y sufre la traumática salida del siempre receloso Reino Unido. Mientras tanto, China continúa su ascenso impetuoso de la mano de un Estado que combina la economía de mercado con el desarrollismo y con un fuerte nacionalismo político, todo bajo nuevas formas de autoritarismo digital.

* Profesor del Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México. Investigador de la *Harvard Academy for International and Area Studies, Harvard University*. Agradezco a los integrantes del Programa de Estudios Universitarios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por sus reflexiones en el taller que dio pie a este texto y a Mariana Flores Abdo por su apoyo.

“El búho de Minerva inicia su vuelo al caer el crepúsculo”, como advertía Hegel (1968, p. 37). Desde el presente, es difícil distinguir las amenazas existenciales de las convulsiones agudas pero transitorias. ¿La sociedad está abierta a un peligro mortal? El capitalismo y la democracia, como modos de organización económica y política, comparten una propensión intrínseca al cambio, a la reconfiguración y a la crisis. La democracia es el régimen en sensación de crisis perpetua, como la caracterizó O’Donnell, porque es la ausencia perpetua de algo más. Asimismo, siempre tiene una agenda abierta, pendiente e incumplida de reparación de males sociales y mayores avances en las múltiples materias que, en un cierto lugar y para un cierto pueblo, más conciernen al bienestar y la dignidad humana (2007, p. 9).

En el reconocimiento de la igualdad — una persona, un valor, un voto—, habita siempre una promesa defraudada, que se disputa con tangibles jerarquías de poder, de recursos, de influencia, de oportunidades, de estatus, etcétera. Las libertades formales de la democracia, los derechos sociales y hasta la influencia política misma nunca pueden ejercerse por parejo. Ahí se recrea un sentido constante de insuficiencia e injusticia, que resulta saludable si funciona como acicate para la movilización, la exigencia y la profundización de los derechos. Pero en el extremo, sin embargo, puede llevar a cuestionar la utilidad de la democracia misma —e incluso su existencia— creando así un espacio político para fuerzas que funcionan como un pretexto para refundarla y que al mismo tiempo la destruyen.

La mayoría de esas desigualdades, incubadoras de agravios y resentimientos, se originan y recrean en el mercado otro sistema propenso a las crisis. Con su potente pero ciega fuerza de destrucción creativa, el capitalismo genera constantes fluctuaciones e inseguridades que definen a la experiencia social, de ahí su dinamismo. Pero, sin embargo, no es la incesante presión competitiva del mercado la que provoca los mayores agravios y las más rígidas jerarquías, sino la concentración de poder privado y de riqueza asociada al

«capitalismo corporativo» y “de cuates”. Los sistemas democráticos parecen inermes y, a veces, hasta cómplices de esa concentración. Desde el punto de vista de la redistribución socioeconómica, las democracias tienen un récord decididamente mixto (Albertus y Menaldo, 2018). Con frecuencia, las élites han encontrado, en los tortuosos y fragmentados circuitos de decisión de las democracias, grandes oportunidades para proteger los intereses de clase.

¿Qué pasa con la democracia?, ¿hacia dónde va?, ¿qué significa su suerte para la agenda del desarrollo? Este ensayo examina la relación entre las instituciones políticas y el desarrollo socioeconómico a la luz de las ansiedades contemporáneas. Se sostiene que, más que una crisis de la democracia representativa como arreglo institucional capaz de regular el conflicto político, con base en la participación popular y sin suprimir el pluralismo, varias democracias concretas son presa de la maduración del descontento provocado por dos factores principales: (i) un ciclo histórico de expansión agresiva del mercado a escala global sin mecanismos robustos de redistribución, compensación y protección social de las mayorías, especialmente frente a las crisis económicas internacionales; (ii) instituciones estatales precarias, «débiles» o de baja calidad en varias democracias jóvenes, incluyendo la mexicana, incapaces de cumplir tareas básicas del gobierno con mínima eficacia.

Estos factores están relacionados entre sí y disparan procesos que ponen en jaque a la democracia. Se nombra a su confluencia un «déficit de estatalidad», pues, en ambos hay un vacío de intervención efectiva del Estado. Y, además, desafían a la democracia porque fracturan la capacidad de los partidos de proveer representación efectiva, es decir, de organizar el consentimiento político.

A pesar de esta confluencia, los dos factores son analíticamente diferenciables. El primero ha dado pie a una profundización de las desigualdades socioeconómicas, a inseguridades vitales agudas en amplias capas de la población, junto a choques culturales entre

ganadores y perdedores del mercado global y a la sensación de estar a merced de fuerzas económicas fuera del control colectivo, es decir, por encima de la soberanía democrática. Las diferencias entre partidos tradicionales se difuminan pues, sujetos por la camisa de fuerza del capitalismo financiero global, todos terminan impulsando políticas similares. Así, el consenso envuelve a los sistemas de partidos, lo cual engendra una «democracia sin opciones» (Mair, 2013). Estos procesos, atados a la economía internacional, abarcan a países en todos los niveles de desarrollo. La formación de polos sociales, con visiones y experiencias vitales radicalmente contrastantes respecto a la economía globalizada, pero sin expresión equivalente en los sistemas representativos, es uno de los motores de las reacciones políticas antisistema dentro de la democracia.

El segundo factor, el subdesarrollo de capacidades institucionales del Estado en tareas básicas, se relaciona con el primer factor y se propicia más en regiones periféricas como América Latina. Este es producto de patrones históricos de surgimiento y evolución del Estado, en combinación con las recientes dinámicas de adelgazamiento de lo público asociadas con el factor anterior. Dicho subdesarrollo político-institucional se traduce en una incapacidad de los gobiernos democráticos de proveer bienes y servicios públicos básicos con una mínima eficacia y suficiencia: desde la seguridad pública y la administración de justicia hasta la educación, la salud, la infraestructura física, entre otros.

Así, las debilidades institucionales en el aparato estatal, entre las que se incluye la poca profesionalización y la incapacidad de controlar el comportamiento de los funcionarios —la corrupción—, producen fallas gubernamentales crónicas; y estas, a su vez, despiertan un sentido generalizado —no infundado— de trato injusto y socialmente segmentado por parte de las autoridades. Las expectativas depositadas sobre los gobiernos y sobre el régimen mismo quedan defraudadas. Los agentes de representación democrática, los partidos políticos, parecen todos incapaces de atender demandas y

necesidades colectivas. Sin importar quien gobierne, el aparato público funciona mal, los representantes parecen trabajar únicamente para sí mismos y los problemas colectivos nunca encuentran solución.

La debilidad estatal corresponde a un subdesarrollo de tipo propiamente político. Como proceso y como concepto, el desarrollo tiene, entre algunas otras, dimensiones tanto políticas como económicas. Estas facetas pueden desincronizarse e incluso entrar en contradicción. Recordemos, por ejemplo, el argumento clásico de Huntington, el cual afirma que la modernización económica, sin un fortalecimiento equivalente de las instituciones políticas para procesar la diversificación de la demanda social, no conduce a la democracia, o a la estabilidad, sino al «pretorianismo» (1973).

Aun cuando en ciertas circunstancias puedan reforzarse mutuamente, como esperaría la vieja teoría de la modernización, el desarrollo político y económico deben distinguirse analíticamente. El primero —definido en forma general como la consolidación de un Estado poderoso regido por un marco constitucional y democrático— no depende de manera lineal del desarrollo económico, ni puede reducirse a él. Del mismo modo, las elecciones libres pueden no abrir el camino, por sí solas, al progreso material de las mayorías, además, no es su función primaria si le damos un valor intrínseco —como lo tiene— al hecho de que los gobernados puedan poner y quitar gobiernos en forma pacífica.

En especial, un Estado con una “baja capacidad institucional para penetrar sus territorios”, para “implementar decisiones logísticamente” y para “coordinar la vida social a través de infraestructuras estatales” (Mann, 1993)¹ limita los resultados sociales que pueden conseguirse en democracia. Cual sea el modelo económico que se persiga, la fragilidad infraestructural del Estado detiene el crecimiento. Incluso las visiones más liberales de la economía reconocen la absoluta necesidad de un aparato de gobierno sólido

¹ Véase el concepto del «poder infraestructural» del Estado de Michael Mann (1993).

—registradores, juzgados, cuerpos de policía, administradores, etcétera— territorialmente extendido y capaz de regular la interacción social. Así lo consignaba el propio Adam Smith:

El comercio y la industria rara vez florecen durante mucho tiempo en un estado que no disfruta de una administración regular de la justicia, donde el pueblo no se siente seguro en la posesión de sus propiedades, donde el cumplimiento de los contratos no está amparado por la ley [...]. En suma, el comercio y la industria no pueden progresar en ningún estado donde no haya un cierto grado de confianza en la justicia. (1994, p. 781)

Puede parecer poco, pero en gran parte de las democracias, ni la paz ni la justicia están mínimamente resueltas. Los cuerpos de seguridad y de procuración de justicia están poco profesionalizados, carecen de recursos y peor aún, en algunos casos, son cómplices de la criminalidad. La violencia —o la amenaza de violencia— es vista por agentes privados como un medio disponible para conseguir sus objetivos y despojar a los otros. En consecuencia, los delitos quedan impunes. Además, las burocracias están poco profesionalizadas y tenuemente extendidas en el territorio, y aunado a lo anterior, las instituciones estatales detrás de los derechos sociales, los servicios cotidianos o las infraestructuras públicas acusan problemas similares.

En este entorno, los ciudadanos desconfían de las autoridades e instituciones, adaptan su comportamiento a la deficiente provisión pública, y buscan sustitutos privados —que más bien, son parches ante los vacíos públicos— para sortear las dificultades. En el agregado, esto acarrea un uso socialmente ineficiente de recursos, además, hay bienes y funciones públicas que no puede realmente remediar ningún esfuerzo privado. Tanto la vida colectiva como la vida misma es de baja calidad. Y la baja calidad del Estado es no solo un ancla para el crecimiento económico, sino que además tiene, como el primer factor, efectos regresivos directos, pues repercute con mayor gravedad a

los sectores populares y medios que son más dependientes de los servicios públicos. Así, quienes más lo necesitan, encuentran menos funcional al Estado. Ahí otra fuente legítima de descontento, que crea oportunidades políticas para fuerzas, aunque no antagonistas, sí redentoras y escépticas del entramado político democrático-liberal, es decir, fuerzas autoritarias.

El contraataque «populista»

El tipo de capitalismo global predominante y las deficiencias del Estado incuban agravios y resentimientos que ahora se voltean contra los sistemas democráticos. Los contraataques son, típicamente, comandados por líderes carismáticos quienes, en la búsqueda del poder, encuentran franjas sociales alienadas de las élites y de los partidos tradicionales —o de los grupos dominantes dentro de ellos, como ocurrió en el Partido Republicano—. En otras circunstancias, el discurso apocalíptico y antisistema del que se ayudan encontraría eco solo entre unos cuantos, sus teorías de la conspiración serían, mayoritariamente descartadas, incluso ridiculizadas y la aversión al riesgo limitaría sus posibilidades.

No obstante, cuando los vínculos representativos se han fracturado, en una gramsciana “crisis de hegemonía”, surgen las condiciones para establecer una conexión carismática alrededor de los reclamos y los deseos desatendidos. En consecuencia, los segmentos sociales desprendidos de las estructuras de representación existentes, y típicamente fragmentados, se encuentran disponibles para movilizarse, en forma directa, alrededor de una figura quien, como los predicadores de antaño, adapta su repertorio discursivo al aplauso de la audiencia mientras cultiva un aura de profeta mientras crea así las condiciones para mandar unilateralmente.

El líder se convierte en un vehículo al que se enganchan reclamos y expectativas de futuro “variopintas”. Surge como fuente de autoridad

porque las instituciones han perdido la capacidad de inspirarla. El vacío de legitimidad es colmado por el carisma —la invocación del derecho— capacidad de ejercer el poder y de dictar o de revelar nuevos patrones normativos en forma voluntarista, en virtud de poseer cualidades excepcionales, providenciales y contrarias a los vicios prevalecientes en el mundano sistema institucional.

La relación no mediada, entre el líder y sus seguidores, se encuentra sostenida en la confianza personal, en lazos afectivos y en el rechazo de los poderes establecidos, no en postulados ideológico-programáticos ni en una adhesión organizativa. Así, la política se recodifica como un enfrentamiento antagónico entre la élite-sistema y un pueblo profundo. Es pues, un conflicto vertical entre lo «patricio» y lo «plebeyo», entre «lo alto» y «lo bajo» en la sociedad (Ostiguy, 2014) en el que la personalidad del líder está fundida con lo segundo. Tal división no es equivalente a la clase en el sentido económico. Lo socioculturalmente «alto» y «bajo» puede correlacionarse con la clase social, con riqueza y con pobreza, pero no es su esencia. Artistas, académicos, estudiantes, por ejemplo, pueden no pertenecer a los ricos, pero sí a lo socialmente «alto». Trump podía ser un millonario —más rico que el refinado y elocuente Barack Obama— pero su lenguaje vulgar, su machismo, sus gustos comunes y su incorrección política, lo hacían pertenecer, inequívocamente, al mundo de «lo bajo» (Ostiguy y Roberts, 2016). Esta división tampoco se relaciona con otras formas tradicionales de organización del conflicto político, como el eje ideológico izquierda-derecha, de hecho, las desplaza. El discurso y la praxis populista son compatibles con políticas públicas de distinta naturaleza, pues las preferencias programáticas de la política ordinaria quedan subordinadas al antagonismo entre lo común-desposeído —lo externo al sistema— y lo elitista-poderoso —el sistema—.

Es así como debe ser comprendido el «populismo», como un concepto eminentemente político. No se trata de un adjetivo para designar ciertas políticas —económicas u otras— ni es

propio de un solo lado del espectro ideológico tradicional; su uso analítico debe distanciarse con claridad del epíteto y del cliché periodístico. Si bien, el término se ha usado para denunciar a fuerzas políticas preocupadas por las desigualdades y para demonizar medidas concretas —por ejemplo, el aumento del gasto gubernamental— este no es su uso propio en el terreno académico.

Las ciencias sociales han reivindicado el concepto como una categoría analítica para entender una forma de la política que apela a la soberanía popular, antipluralista y que puede entrelazarse con distintas ideologías, además, tiende a ser programáticamente incoherente (Brubaker, 2017). En esta acepción, el populismo es un modo político de interpelar y de actuar, que subordina varias identidades y divisiones sociales a un único conflicto antagónico, entre una casta corrupta y un pueblo traicionado. Dicho pueblo es construido de distintas formas, combinando aspectos económicos y culturales en distintas proporciones y con implicaciones más o menos excluyentes: desde los discursos etnonacionalistas de la derecha, hasta el énfasis en la marginación socioeconómica de las clases populares en los populismos de izquierda (Roberts, 2019).

La reestructuración binaria del espacio político alrededor del eje «alto»-«bajo» o privilegio-exclusión equivale a otras dualidades: lo nativo contra lo extranjerizante, la abnegación contra el lucro, lo honesto/virtuoso contra lo corrupto, lo sagrado contra lo profano. Esta construcción narrativa es especialmente potente cuando las alternativas partidistas tradicionales se han rotado en el poder, por un cierto tiempo, sin que grupos sociales amplios perciban diferencias sustantivas o mejoras en el funcionamiento gubernamental. Así, todas quedan «manchadas» por el ejercicio del poder y por su posesión. El personalismo, en la toma de decisiones, con la concentración de poder que conlleva, es parte esencial de esta lucha redentora, pues solo el líder pertenece a los de abajo; las instituciones, procedimientos y formalismos son vistos como funcionales únicamente para la minoría privilegiada.

Con su «maniqueísmo» inherente, la forma populista de la política se contrapone a una visión pluralista del espacio sociopolítico, que reconoce la existencia y legitimidad de visiones y de valores distintos. Si la política es, fundamentalmente, un conflicto de naturaleza moral entre la élite y el pueblo, solo hay una postura aceptable. En consecuencia, el populismo entra en tensión, no solo con la institucionalidad existente dominio del antipueblo, sino con los principios liberal-constitucionales de la democracia moderna que demandan deliberación, negociación, división del poder y supremacía de la ley sobre todas las voluntades. En nuevas y diversas democracias, por tanto, la baja calidad del Estado opera como un determinante independiente de crisis representativas con potencial para convertirse en una crisis del régimen político, pues la legitimidad de instituciones democráticas, como la cobertura misma del Estado y los derechos, es socialmente limitada.

Globalización, desigualdad y democracia (descontento, parte 1)

Como en otros episodios históricos, las dificultades de la democracia están entrelazadas con el sistema económico, sujeto a una reorientación radical hacia el liberalismo de mercado en las últimas cuatro décadas. El ajuste alteró mucho más que la producción y el intercambio de bienes materiales. Al igual que en la ola globalizadora previa, la desembocada durante la Gran Depresión y los autoritarismos de entreguerras, el tránsito hacia el modelo de mercado “creció hacia una enormidad sociológica” (Polanyi, 2014). Sus efectos remodelaron a las sociedades y cambiaron sus formas de interacción con el Estado, lo que disolvió lazos organizativos, e incrementó su exposición al exterior, lo que provocó la clausura de viejos canales de representación de intereses, e introdujo nuevas inseguridades fomentando la individualización de la experiencia vital.

Ese ciclo histórico tiene un punto determinante en la Gran Recesión de finales de los 2000, que dispara un largo periodo de dificultades sociales

ante la muy lenta y desigual recuperación. A eso se le suman los procesos estructurales en marcha, que son: la desindustrialización de las economías avanzadas, la automatización, el traslado de la producción a economías de más bajos salarios, el poder de mercado de las multinacionales, la acumulación extrema de riqueza en la cúspide de la pirámide dentro de los países, o la intensificación de la inseguridad económica por la exposición al mercado global y la erosión de sistemas de bienestar.

Atados por fuertes restricciones internacionales, el menú de alternativas para los gobiernos es reducido sin importar su posición en el espectro político. En países periféricos, cualquier paso en falso, puede ser duro y, automáticamente, castigado por la fuga de capitales, el rating de las calificadoras internacionales, etcétera. Gobierna quien gobierne, las decisiones sobre la economía parecen estar fuera del control de los gobiernos democráticos, mientras que las crisis periódicas se propagan inmediatamente por todo el sistema global.

Ese proceso de extensión del mercado junto con su proceso espejo —la reconfiguración y el retiro del Estado— incubaron, en todos lados, un descontento típicamente fragmentado, pero que eventualmente ha terminado por irrumpir en la arena política. Esto lo ha hecho de diferentes formas y —como antes— no necesariamente democráticas. En varios países latinoamericanos trajo explosiones populares que, al cambio de milenio, hundieron a los partidos tradicionales vinculados con el neoliberalismo, además desbordaron a la democracia representativa y alimentaron a movimientos de «refundación» constitucional. Los términos de la política cambiaron por completo. En pocos casos, como el boliviano, los movimientos populistas lograron consolidar avances sociales sustantivos. Pero, en otros, como el venezolano, terminaron por desencadenar crisis profundas e invariablemente —aunque en distintos grados—, la democracia constitucional fue erosionada mediante la concentración de poderes, el uso faccioso de aparatos estatales y la creación de condiciones desfavorables para las oposiciones.

En democracias avanzadas, por su parte, las fuerzas de la globalización, la pérdida de soberanía nacional y el cambio sociodemográfico asociado con las migraciones desde el «Sur global» han polarizado a los electorados. El extremismo de derecha se encuentra en ascenso y es sostenido por grupos que ven diluirse su ascendencia económica y cultural tradicional. La presidencia de Trump en Estados Unidos, con su racismo, nativismo y nuevo mercantilismo proteccionista, no fue un simple accidente, sino un reflejo de corrientes estructurales, en plena operación. El cambio tecnológico, en particular el ecosistema de comunicación mediante redes sociales, parece reforzar la polarización y expandir las posibilidades de la política de la personalidad, sin mediaciones.

Así que, en buena medida, los problemas actuales de la democracia tienen raíz en los problemas del capitalismo y la globalización. Las dinámicas de la economía global han fracturado a las sociedades, sin que los Estados desplieguen mecanismos robustos de igualación y compensación —e incluso pueden hacerlo, por las restricciones del mercado mismo—. El resultado es una polarización económica entre ganadores y perdedores permanentes, con escasa o nula movilidad entre los campos sociales, e incluso, sin interacción entre quienes pertenecen a ellos. Así, de nuevo, reforzado por los cambios en el entorno mediático y las redes sociales, distintos grupos consumen distinta información, cada uno tienen su verdad y se atrincheran en sus posiciones. Geográficamente, regiones pujantes, conectadas con el mundo, se separan del país “profundo”.

Tal polarización, de igual manera, adquiere signos culturales en la oposición entre lo nativo y lo cosmopolita, lo popular y lo elitista. La competencia electoral, por ejemplo, en varios casos, se ha reestructurado a lo largo de líneas educativas con los profesionales educados de las ciudades respaldando agendas de izquierda «posmaterialista». Las élites culturales ven con desdén el «parroquialismo» de la gente común y condenan la vulgaridad e incorrección política como formas populares de expresarse y de ser. La condescendencia cultiva resentimientos

que después pueden ser movilizados en las reacciones contra la élite-sistema: “amo a los pobremente educados”, clamaba Trump.

Más aún, la globalización pone en entredicho el principio democrático de que las personas tienen derecho a participar en las decisiones que afectan su propia vida, o al menos en la selección de quienes las toman. Mientras, las decisiones tomadas, en otros sistemas políticos o en instancias internacionales, terminan repercutiendo al interior de los países, por la interconexión global, los ciudadanos, en realidad, tienen un poder democrático limitado. Y en tanto los gobiernos nacionales tienen estructuralmente clausuradas ciertas opciones de política, la democracia, como autodeterminación, queda todavía más adelgazada. Segmentos de los electorados afectados por las desigualdades y el estancamiento, incluso la erosión de sus perspectivas de vida, carecen de medios para generar cambios sustantivos, aunque puedan votar en elecciones libres. Pues, todos los partidos parecen cómplices de un sistema injusto y los medios democráticos resultan inútiles para transformar una realidad adversa.

Sin reformas a la globalización y el mercado, entonces, el modo populista de movilización puede volverse endémico en las democracias. La tracción de los movimientos antisistema proviene de la alienación de capas sociales importantes con las instituciones representativas existentes, que van perdiendo su capacidad de satisfacer demandas extendidas. Algunos de los movimientos contestatarios pueden refrescar la política democrática, crear un nuevo contexto de exigencia a los partidos establecidos y reconectar a grupos descontentos con el sistema político sin cargar contra la democracia misma. Pero con más frecuencia, este descontento ha sido capitalizado por figuras personalistas que irrumpen por la vía electoral pero que después, poco a poco, minan los equilibrios democráticos.

Al terminar la Guerra Fría, las democracias ya no mueren por golpes militares, sino por deslizamientos más o menos progresivos hacia el «autoritarismo competitivo», es decir, regímenes donde se celebran elecciones que

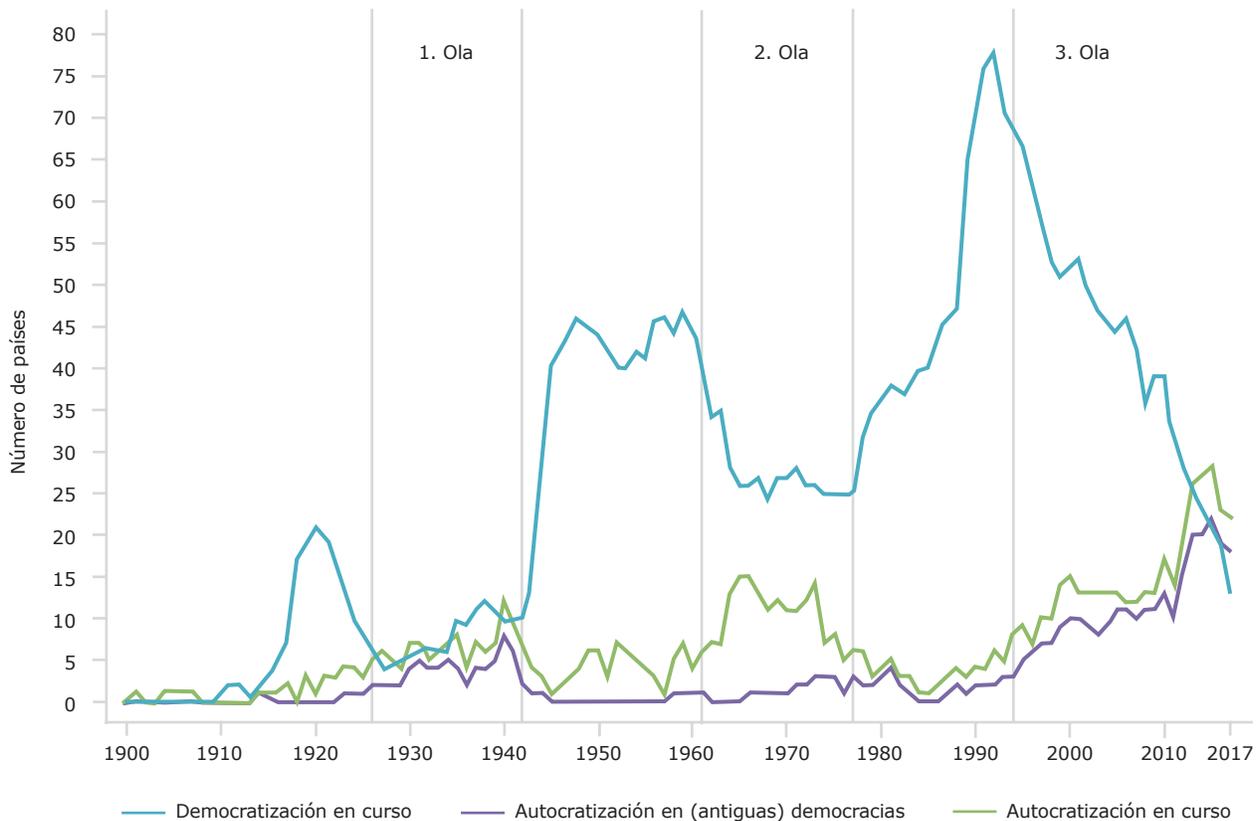
no están completamente predeterminadas, pero donde el gobierno no respeta a cabalidad los derechos civiles de los opositores, mina la separación de poderes, utiliza el aparato del Estado en forma facciosa, intimida a la disidencia e inclina el terreno electoral (Levitsky y Way, 2010). Como resultado, el electorado ve fuertemente reducida su capacidad democrática fundamental: poner y quitar libremente al gobierno.

El gráfico 1 muestra el número de países en proceso de «democratización» y de «autocratización» desde inicios del siglo xx. La autocratización se define como un declive *de facto* en los requerimientos institucionales de la democracia, es decir, en la libertad de asociación, en el respeto gubernamental de la libertad de prensa y de expresión, en el sufragio universal y en las elecciones libres y equilibradas. La medición proviene del

proyecto Variedades de la Democracia (V-Dem) (Coppedge et al., 2021). Como puede verse, el número de países con retrocesos, en el índice de democracia, ha ido en aumento en los últimos 25 años con una aceleración tras la Gran Recesión. En cambio, el número de países en trayectoria de una profundización democrática ha caído abruptamente. Como se puede observar, el mundo todavía es, predominantemente, democrático pues, son más los países con regímenes democráticos que autocráticos, pero han dejado de democratizarse y, en consecuencia, varios países experimentan retrocesos.

En México, los pobres y muy asimétricos retornos económicos del modelo de desarrollo fundado en el mercado también estructuran la política y el malestar democrático. El sistema de partidos de la democracia mexicana puede entenderse, en buena medida, como un espacio

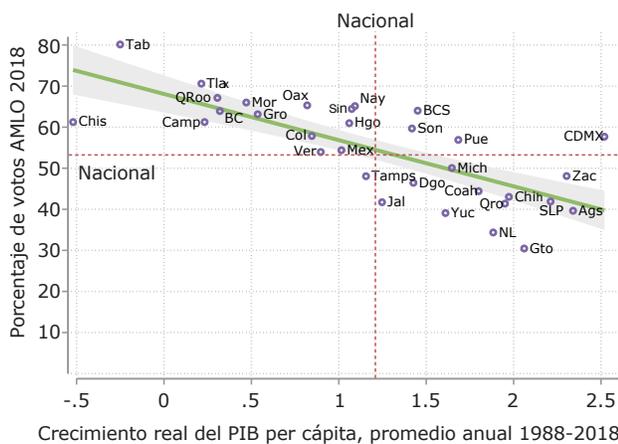
Gráfico 1. Las tres olas históricas de autocratización



Fuente: Lührmann y Lindberg, (2019).

de competencia en torno a los resultados del modelo económico en los últimos treinta años. Más allá del ruido en las campañas y las estrategias publicitarias, este factor estructural organiza los alineamientos. Como muestra de ello, el gráfico 2 presenta la relación entre el crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en las entidades federativas desde 1988 —año de la primera elección con la izquierda partidista actual— y el porcentaje del voto por Andrés Manuel López Obrador en 2018, una elección de referéndum acerca del statu quo y posiblemente, un episodio decisivo desde el punto de vista democrático.

Gráfico 2. Crecimiento económico por persona en 30 años y voto por Andrés Manuel López Obrador en 2018



Nota. Las líneas punteadas muestran el promedio nacional.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021a) y del Instituto Nacional Electoral (INE, 2018).

Como se puede observar, a pesar de tratarse de una elección, en otros sentidos, excepcional, los retornos del modelo de mercado predicen con bastante precisión la intensidad del apoyo hacia López Obrador en los diferentes estados. Los casos se aglutinan en el cuadrante superior izquierdo —estados con pobre crecimiento en las últimas décadas que otorgan hasta 60% o 70% del voto a López Obrador— y en el inferior derecho, en el que se ubican los estados con un buen desempeño económico relativo, la oposición, en conjunto, consigue una mayoría absoluta del voto.

Debilidad estatal y bases políticas del desarrollo (descontento, parte 2)

Hay una reconfiguración del papel y de las capacidades del Estado en el centro de las tensiones desatadas por la extensión del mercado, es decir, un adelgazamiento. Esta reconfiguración generacional ya se ha montado, en circunstancias como la mexicana, sobre fragilidades institucionales históricas que el autoritarismo del siglo xx logró, hasta cierto punto, disimular sin realmente desaparecerla. Esto es, por ejemplo, como un botón de muestra en la fragilidad fiscal secular, acaso el mejor indicio de un Estado incapaz de entrelazarse con su sociedad, ejercer autoridad y desde luego, de financiar adecuadamente la provisión pública.

Las deficiencias institucionales del Estado constituyen obstáculos estructurales para el crecimiento y el mejoramiento de las condiciones de vida y de paso, engendran un descontento generalizado con los aparatos públicos, los representantes y el régimen político mismo. Así, los problemas contemporáneos del desarrollo económico y de la democracia tienen que ver con una crisis común, la del Estado. Esta crisis funciona como aparato institucional para sostener una legalidad, regular la interacción humana y desplegar acciones que cubran el espacio territorial y social. A esto me refiero como una falta de estatalidad.

Empecemos por el desarrollo en un sentido económico estrecho. Para decirlo en forma llana, no hay experiencia internacional ni histórica de crecimiento económico sostenido, ni del mejoramiento de la calidad material de vida sin «condiciones de estatalidad» —un aparato público desplegado, capaz de imponer un orden, organizar la coacción, proveer servicios con razonable eficacia y coordinar la acción social—. La fortaleza del Estado no es equivalente a su tamaño, ni a la cantidad o tipo de tareas que asume, ni al grado de discrecionalidad con el que opera, más bien, se trata de lo que las agencias e instituciones del Estado, en su conjunto, pueden lograr dadas ciertas responsabilidades asumidas.

En cualquier caso, podemos referirnos a las responsabilidades nucleares de todo Estado: la tributación, la coerción, la impartición de justicia, la identificación de los gobernados, etcétera, en todo el territorio.

Si esas tareas no están medianamente resueltas, tampoco lo está la ecuación del crecimiento sostenido. Se trata de un problema sobre el grado de gobierno, distinto a un asunto sobre el tipo de gobierno. La necesidad de un Estado eficaz para disparar el desarrollo, antes, era una propuesta verdadera, cuando por desarrollo se entendía solo el crecimiento económico sin adjetivos, es decir, la acumulación material. Esta propuesta es todavía más certera ahora, cuando está claro que el crecimiento tiene que ser conducido hacia la sustentabilidad. Pero el punto central es que no hay condiciones para el desarrollo sin un orden legal sustentado en un Estado capaz de proteger, regular, sustituir la ley del más fuerte en la interacción social, movilizar recursos, coordinar acciones e invertir en bienes públicos.

La falta de estatalidad está también en el núcleo de la baja calidad de la democracia y, por tanto, de sus retos de supervivencia. Como lo dicen Linz y Stepan, la democracia moderna necesita de la capacidad efectiva de mandar, de regular y de extraer (1996). Para esto se necesita un Estado funcional y una burocracia estatal utilizable por los gobiernos democráticos (Linz y Stepan, 1996, p. 11). La democracia es una forma de gobierno en la que los ciudadanos tienen derechos —civiles, políticos, sociales, etcétera—, pero la vigencia de todos sus derechos depende no solo de su reconocimiento legal, sino de su implementación. Incluso las libertades “negativas” —a no ser intimidado, asesinado, silenciado, detenido arbitrariamente, torturado, etcétera— dependen del papel activo de los aparatos públicos, esto es, instituciones estatales que vigilan, protegen, controlan a sus funcionarios, sancionan a los transgresores y ofrecen vías efectivas para la denuncia.

El problema del régimen democrático con un Estado débil es que los derechos básicos son sistemáticamente incumplidos para los grupos mayoritarios. El derecho político a votar por

los gobernantes puede satisfacerse de forma efectiva —gracias a instituciones del Estado que integran padrones, instalan casillas y garantizan la integridad del conteo— pero sin que encuentre un correlato en otros derechos. El desfase incuba el descontento y alimenta la pregunta, ¿de qué sirve la democracia? Las transiciones democráticas han expandido las libertades, la posibilidad de criticar y de movilizarse contra el gobierno sin miedo, es decir, de removerlo por la vía de los votos. Pero ahora, en muchos casos, se encuentran contracorrientes que se alimentan de las fallas sistémicas del Estado en la protección de otros derechos.

Este es el caso de México, si concebimos el desarrollo político como la consolidación de un Estado constitucional democrático de derecho, podemos observar que, durante las últimas décadas, el país avanzó claramente en el aspecto constitucional democrático, pero tuvo poco avance en la construcción de Estado. Así lo muestran las mejores medidas internacionales disponibles. El gráfico 3 presenta una medida de democracia liberal en una escala del 0 al 1 que se puede ver en el eje vertical. La medida considera hasta qué punto se satisface, en los hechos, el ideal de un sistema político en el que los ciudadanos deciden quién gobierna en elecciones libres y justas, pues existen límites a la arbitrariedad en el uso del poder político y los derechos civiles están efectivamente protegidos contra ataques de las autoridades. En el eje horizontal se muestra el cobro de impuestos federales como porcentaje del PIB, una medida básica de estatalidad o fortaleza del Estado.

La fortaleza estatal es una variable multidimensional. El indicador usado en el gráfico anterior se concentra en una sola dimensión, la fiscal. No obstante, esta es una buena ventana a las capacidades del Estado en su conjunto. Los impuestos reflejan la penetración de la autoridad estatal en la sociedad y determinan, desde luego, los alcances de la provisión en todas las esferas. En el núcleo del déficit de estatalidad está la incapacidad para cobrar impuestos y someter a la población, y en especial a las élites económicas, a un sistema impositivo eficaz.

Gráfico 3. Desarrollo político en México. Estado y democracia, 1976-2018



Nota. Las líneas al interior del gráfico marcan el promedio mundial en cada dimensión para 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Coppedge et al., (2021) y del INEGI, (2021a).

Como referencia, se incluyen en el gráfico 3 líneas que marcan el promedio mundial en el índice de democracia y en la recaudación para el año 2018. La trayectoria del país, en una generación, es clara y está dirigida hacia una profundización de la democracia constitucional—esto es visible en el desplazamiento en el eje vertical—. México se encuentra por encima del promedio internacional, reflejo del ensanchamiento de las libertades y un sistema electoral efectivo para procesar la transmisión del poder político mediante la participación popular en contiendas justas, en las cuales, los votos determinan quién gobierna.

Al mismo tiempo, el gráfico 3 muestra el escaso o nulo fortalecimiento del vehículo —es decir, el Estado— para garantizar derechos, implementar programas públicos y para mejorar la vida colectiva. La debilidad fiscal antecede a la democracia y ahora, pesa sobre ella, pues la austeridad que conlleva vuelve a la aplicación universal de los derechos materialmente imposible. Líderes y partidos de todas las ideologías gobiernan con recursos muy escasos y parece que tampoco encuentran la voluntad política, ni los medios de convencimiento para emprender una urgente empresa de fortalecimiento fiscal, la cual es la base indispensable del mejoramiento de lo público.

Las democracias con Estados débiles son muy propensas a crisis representativas porque producen malos gobiernos de forma crónica. Es decir, gobiernos que no tienen a su alcance capacidades institucionales suficientes para satisfacer medianamente las necesidades públicas, ni cumplir con las expectativas. En consecuencia, los gobiernos buscan otras formas de conseguir apoyos, como el «clientelismo», pero después de todo, fallan en tareas sensibles. Como resultado, son reemplazados uno tras otro hasta que todas las fuerzas políticas existentes quedan desacreditadas, así nadie puede defender lo que han hecho, ni hablar bien del pasado. Esto puede servir para que movimientos antisistema y líderes “populistas” lleguen al poder. Pero incluso quienes capitalizan el descrédito de la política y sus actores tradicionales son rehenes de la precariedad estructural de las instituciones del Estado; pues, sin pasos para remediar la democracia, pueden terminar devorados por las mismas fuerzas que los encumbraron.

En la falta de estatalidad se combina la historia «vieja» con la reciente. La evolución mexicana ofrece un ejemplo. La segunda mitad del siglo xx se caracterizó por un acelerado crecimiento poblacional, con el consecuente aumento de la demanda de servicios para las instituciones públicas —educación, salud, vivienda, etcétera—. En 1980, a las puertas de la crisis de la deuda y la década perdida de la economía, la población era 2.6 veces más grande que, en 1950, treinta años antes (pasó de 25.8 a 66.8 millones). A partir de ese hecho, el país se enfrentaba a un enorme reto de integración social. El régimen priista en su etapa final, y la naciente democracia mexicana, debieron administrar las demandas de una sociedad mucho más masiva que la del pasado, es decir, se enfrentaron a una sociedad necesitada de los servicios del Estado en una escala nunca experimentada. La ineludible demografía imponía esa realidad.

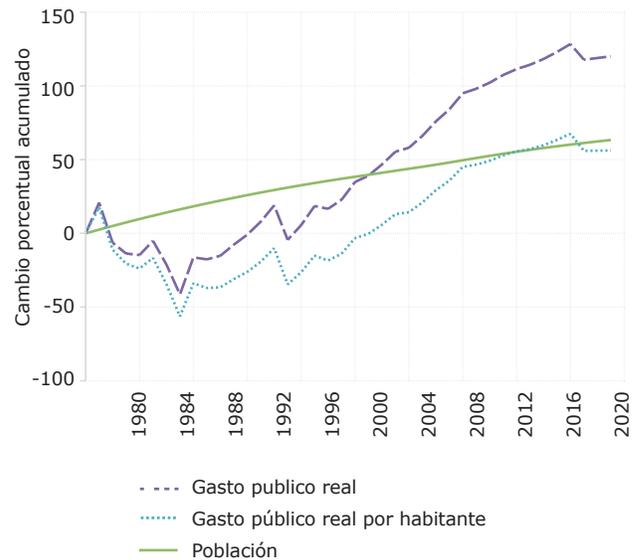
La demanda social se disparó, pero la capacidad pública de respuesta se contrajo. El gran crecimiento en el número absoluto de mexicanos ocurre en un periodo en el que la

economía crece muy poco —cuando crece— y en el que el Estado, presionado financieramente e impregnado del espíritu del liberalismo del mercado de la época, reduce sus ambiciones de intervención social. Un indicador simple es suficiente para dimensionar el cambio en la presencia del Estado en la sociedad: en 1982, el gasto público representaba 42.2% del PIB. Para el año 2000, se redujo casi a la mitad, es decir a 22.6% (Centro de Estudios de las Fianzas Públicas [CEPF], 2006).

El gráfico 4 demuestra la magnitud del achicamiento y del retiro del Estado mexicano en vísperas de la democratización, medido a través del gasto público real por habitante. Al inicio de la década de los ochenta, el gasto programable del Gobierno federal más las participaciones a entidades y municipios por habitante se ubicaban en máximos históricos en términos reales. Sabemos que el Estado corporativo no había logrado incluir a la mayoría de la población en sus instituciones de seguridad social, salud o vivienda —ni en esos momentos de mayor gasto—. Pero a partir de ese momento tras la crisis de la deuda, las perspectivas de avance se cancelan, el monto de gasto público por habitante se encoje de forma abrupta y la desprotección aumenta.

Como se aprecia en el gráfico, hacia fines de los ochenta, el gasto del gobierno por persona registra una pérdida real acumulada, superior a 25%. La pérdida de capacidades de gasto y de provisión social del Estado profundiza desigualdades, engendra obvios malestares e inaugura una larga época en la que la búsqueda de soluciones a problemas compartidos — desde la seguridad hasta la salud— se traslada a la esfera privada. Dicho brevemente, en las últimas décadas del siglo xx se suman varios millones a la población del país, justo cuando el Estado pierde capacidades de gasto y de provisión social. Y en ese entorno, en medio de un vacío de estatalidad, la democracia realmente existente lucha por afianzarse.

Gráfico 4. Crecimiento poblacional y gasto público. Cambio porcentual acumulado a partir de 1980, términos reales



Fuente: Cálculos propios con base en datos del Banco de México (BANXICO, 2021), INEGI, (2021b) y del Consejo Nacional de Población, (CONAPO, 2021).

En defensa de la democracia «minimalista»

Los problemas de estatalidad, reseñados en este texto, tienen implicaciones compartidas: reproducen desigualdades en las esferas social y económicas. El entramado institucional de la democracia —elecciones, independencia judicial, contrapesos, transparencia, etcétera— ofrece un marco en el que, en principio, es posible combatirlas. Después de todo, proyectos políticos para fortalecer al Estado en sus capacidades de protección, de provisión, de regulación y de redistribución pueden formarse, deliberar y contender por el poder libremente en democracia. Pueden formarse asociaciones y movimientos para exigir la satisfacción de derechos. Los ciudadanos pueden criticar el desempeño de las autoridades y votar por su continuidad o por su reemplazo.

Pero en su sentido «procedimental», como un conjunto de instituciones para procesar el conflicto y distribuir el poder, no hay nada en la

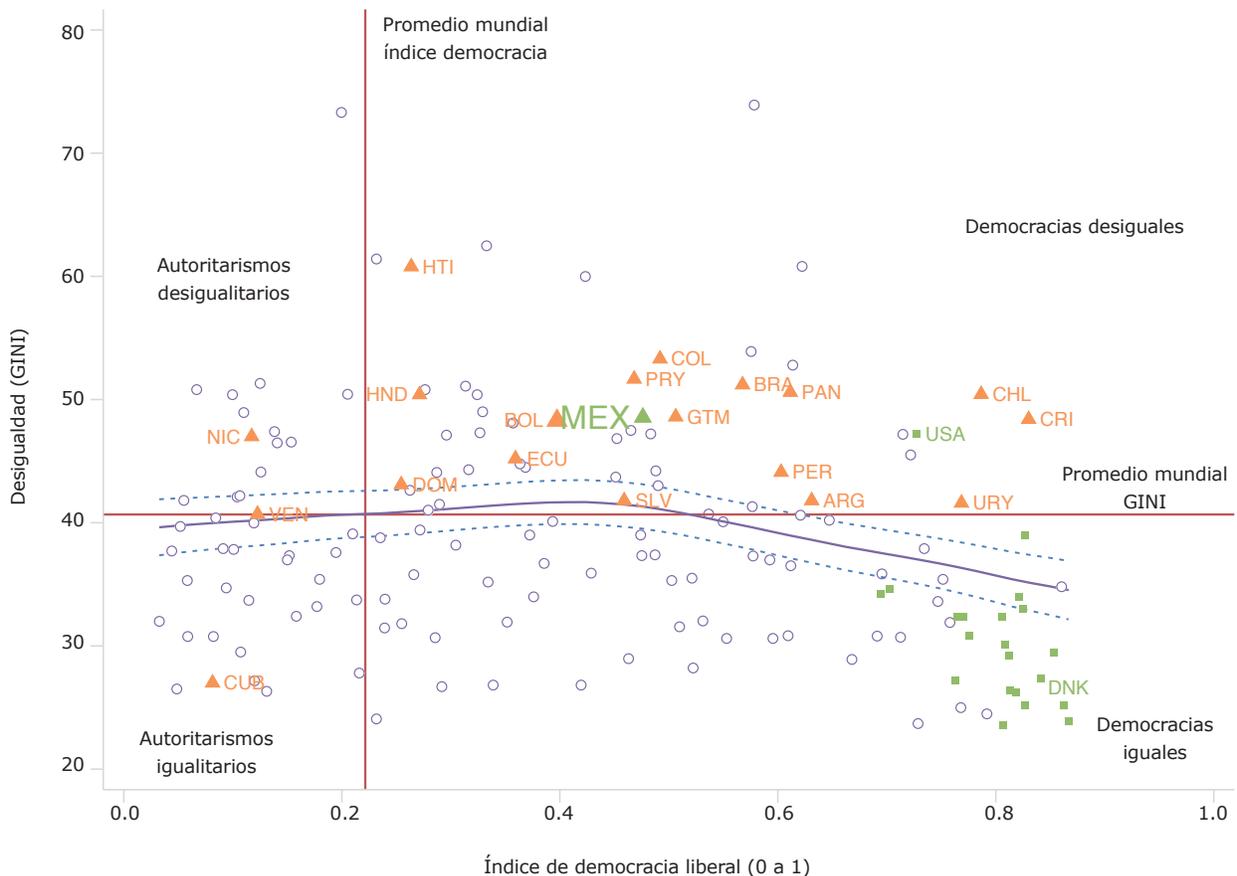
democracia que signifique desarrollo económico e igualdad social. En promedio, las democracias pueden ser más efectivas para producir crecimiento y para proveer bienes públicos que las autocracias, pero de ser el caso, la tendencia está plagada de excepciones y matices. En los hechos, la institucionalidad democrática coexiste con estructuras socioeconómicas muy desiguales en un conjunto amplio de países.

Así lo muestra el gráfico 5, que contrasta el índice de democracia liberal de V-Dem (Coppedge et al., 2021) con el índice de desigualdad del ingreso de Gini (en escala del 0 al 100) para países con información disponible.

México se encuentra en el cuadrante superior derecho del gráfico, en países con «democracias desiguales», junto al grueso de los países de América Latina (marcados con triángulos). Los países avanzados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se concentran en la esquina inferior derecha con un índice alto de democracia liberal y niveles, relativamente bajos, de desigualdad del ingreso —con la excepción del cada vez más “latinoamericano” Estados Unidos—.

Si la democracia falla en la promesa socioeconómica, ¿sigue siendo defendible? Se sugiere aquí que el desarrollismo

Gráfico 5. Democracia y desigualdad a nivel global, 2017



Nota. Para resumir la asociación general entre las dos variables, se incluye un polinomio local con intervalo de confianza de 95 por ciento.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Coppedge et al., (2021) y la *United Nations University-World Institute for Development Economics Research*, (UNU-WIDER, 2018).

«socioeconómico» debe abrazar la democracia por su valor intrínseco, aún si no consiguiera producir un mayor bienestar y una igualdad material que regímenes no democráticos. No solo porque lo contrario —que el autoritarismo es superior en sus resultados— tampoco resiste la prueba empírica, pues se trata de un falso dilema, sino porque la democracia «mínima», «procedimental», es valiosa por sí misma.

Existen por lo menos tres razones. Primero, en el largo plazo, la democracia, en contraste con los autoritarismos, resuelve el problema de la competencia por el poder, y su transmisión pacífica, “sin derramamiento de sangre” (Przeworski, 1997), es decir, es una fórmula eficaz para un problema político de primer orden. Segundo, las democracias procedimentales, realmente existentes, tienen un marcado récord superior en el grado de represión estatal (Davenport, 2007). Los ciudadanos, en las democracias, se enfrentan con menor frecuencia a la detención arbitraria, la censura, el espionaje, la tortura, el acoso, la intimidación o el asesinato por parte de agentes estatales — propiamente, «sujetos», no ciudadanos—.

Lo cual conduce al tercer punto, un elemento de defensa no «consecuencialista». En el principio «una persona-un voto» expresa un valor fundamental, la libertad de autodeterminarse. Si las personas son libres e iguales como agentes morales, tienen derecho a participar en la decisión de aquellos quienes tendrán autoridad sobre ellos y tomarán decisiones que afectarán su vida. En colectivo, un «pueblo» incapaz de seleccionar o remover institucionalmente al gobierno se encuentra en condiciones de esclavitud política. A los cuestionamientos a la democracia puede responderse: ¿Qué justificación hay para que se elijan a sí mismos aquellos que mandan sobre otros?

Nota final: reivindicar el desarrollo (la democracia redistributiva)

La defensa de la democracia procedimental no es un llamado al conformismo. Se trata, por el contrario, de asumir a cabalidad la multidimensionalidad del desarrollo. Como escribió Amartya Sen, este exige la remoción de las principales amenazas a la libertad: tanto la pobreza como la tiranía, tanto la falta de oportunidades económicas como la marginación social sistemática, tanto el abandono de las instalaciones públicas como la intolerancia o la sobreactividad de Estados represores (1999, p. 3). Desde esta óptica, el desarrollo es la expansión de la libertad para una vida plena y tiene ingredientes políticos, económicos, ambientales, sociales, y culturales. La pobreza, el deterioro ambiental o el autoritarismo son incompatibles con el desarrollo simple y sencillamente porque constituyen obstáculos al despliegue de las capacidades humanas.

Se ha plateado a lo largo de este trabajo que el nudo central del desarrollo, en nuestro tiempo, es un problema de estatalidad. Con esta reformulación, se enfatiza la necesidad de pensar el problema del desarrollo como una cuestión no solo económica, sino de estructura política-institucional. Para salvaguardar a la democracia y restaurar su legitimidad, es momento de detener el deterioro del Estado, es, de hecho, urgente (re)construirlo.



Referencias

- Albertus, M. y Menaldo, V. (2018). *Authoritarianism and the elite origins of democracy*. Cambridge University Press.
- BANXICO. (2021). *Gastos presupuestales del sector público* [Base de datos]. Sistema de Información Económica (SIE). <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=9&accion=consultarCuadro&idCuadro=CG9&locale=es>
- Brubaker, R. (2017). Why populism? *Theory and Society*, 46(5), 357-385.
- CEFP. (2006). *Evolución y estadísticas de gasto público deral en México, 1980-2006: Resultados de la cuenta pública federal 2005*. Cámara de Diputados, CEPF. <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0492006.pdf>
- CONAPO. (2021). *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050*. CONAPO. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C., Lindberg, S., Teorell, J., Alizada, N., Altman, D., Bernhard, M., Cornell, A., Fish, S., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Glynn, A., Hicken, A., Hindle, G., Ilchenko, N., Krusell, J., Lührmann, A., Maerz, S., ... Ziblatt, D. (2021). *V-Dem [México – 2018] Conjunto de datos versión 11.1*. Proyecto Variedades de Democracia. <https://doi.org/10.23696/vdemds21>
- Davenport, C. (2007). State repression and political order. *Annual Review of Political Science*, 10(1), 1 – 23. <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.10.101405.143216>
- Hegel, G. F. (1968). *Filosofía del derecho*. (5.ta ed.). Editorial Claridad. <http://upcndigital.org/~ciper/biblioteca/Filosofia%20moderna/Hegel%20-%20Filosofia%20del%20Derecho.pdf>
- Huntington, S. P. (1973). *Political order in changing societies* (7.ma.). Yale University. https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/huntington_political_order_changing_soc.pdf
- INE. (2018). *Cómputos distritales 2018*. Elecciones Federales. [Base de datos]. INE. <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/entidad/1/1/2/1>
- INEGI. (2021a). *Sistema de cuentas nacionales de México* [Base de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/pib/2013/#Datos_abiertos
- INEGI. (2021b). *INPC* [Base de datos]. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/>
- Levitsky, S. y Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- Linz, J. J. y Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press.
- Lührmann, A. y Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095-1113. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>

- Mair, P. (2013). Smaghi versus the parties: representative government and institutional constraints. En W. Streeck y A. Schäfer (Eds), *Politics in the age of austerity* (pp. 143-168). Polity Press.
- Mann, M. (1993). *The sources of social power. The Rise of Classes and Nation States 1760-1914.* (Vol.2). Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (2007). The Perpetual Crises of Democracy. *Journal of Democracy*, 18(1). 5-11
- Ostiguy, P. (2014). Exceso, representación y fronteras cruzables: «institucionalidad sucia», o la aporía del populismo en el poder. POSTData: *Revista de Reflexión y Análisis Político*, (19)2, 345-375. <http://www.revistapostdata.com.ar/2014/11/exceso-representacion-y-fronteras-cruzables-institucionalidad-sucia-o-la-aporia-del-populismo-en-el-poder-pierre-ostiguy/>
- Ostiguy, P. y Roberts, K. M. (2016). Putting Trump in Comparative Perspective: Populism and the Politicization of the Sociocultural Low. *The Brown Journal of World Affairs*, 23(1), 25-50. <https://bjwa.brown.edu/23-1/putting-trump-in-comparative-perspective-populism-and-the-politicization-of-the-sociocultural-low/>
- Polanyi, K. (2014). *Los Límites Del Mercado: Reflexiones Sobre Economía, Antropología y Democracia.* Capitán Swing.
- Przeworski, A. (1997). Una defensa de la concepción minimalista de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 59(3), 3-36.
- Roberts, K. M. (2019). Capitalismo y subtipos de populismo en Europa y América Latina. *Configuraciones*, (48-49), 88-99. <https://ietd.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/Configuraciones-48-49-1.pdf>
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom.* Alfred A. Knopf.
- Smith, A. (1994). *La riqueza de las naciones.* Alianza editorial. [http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic_historia_mat_bibliografico/Fundamentos%20de%20Econom%C3%ADa%20Pol%C3%ADtica/194-Smith,%20Adam%20-%20La%20riqueza%20de%20las%20naciones%20\(Alianza\).pdf](http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic_historia_mat_bibliografico/Fundamentos%20de%20Econom%C3%ADa%20Pol%C3%ADtica/194-Smith,%20Adam%20-%20La%20riqueza%20de%20las%20naciones%20(Alianza).pdf)
- UNU-WIDER. (2018). *World Income Inequality Database.* UNU-WIDER. <https://www.wider.unu.edu/project/wiid-%E2%80%93-world-income-inequality-database>

Después de la Gran Recesión y la Pandemia: ¿el declive del neoliberalismo?

José I. Casar*

Introducción

La crisis financiera detonada por el colapso de *Lehman Brothers* en 2008 y la recesión mundial que la siguió acabaron con el sueño de que el capitalismo contemporáneo había encontrado, en la fórmula de política económica resumida en la etiqueta de la «Gran Moderación», la receta para impedir las recesiones. La economía mundial se contrajo 1.7% en 2009, su primera reducción en términos absolutos por lo menos desde 1960, y el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita mundial disminuyó 2.9%; la recuperación posterior fue, además, particularmente lenta: el mundo creció a una tasa promedio anual de 2.5% entre 2008 y 2019, sustancialmente menos que en el cuarto de siglo anterior (3.2%) (Banco Mundial, 2020). En Europa Occidental, en particular, aunque la recesión fue menos profunda que en la Gran Depresión, la recuperación fue más lenta que entonces y solo ocho años después de iniciada la crisis se recuperó el PIB por habitante de 2007. Países como Italia, por no mencionar a Grecia, aún no habían recuperado el nivel del PIB de 2007, no ya por habitante sino en términos absolutos, en 2019, más de una década después de la crisis financiera.

Se tiende a olvidar que en los primeros meses después del desastre financiero, tanto entre economistas como en medios financieros y en la arena política, la discusión se centraba en si el mundo sería capaz de evitar una Segunda Gran Depresión. Se trató, así, de un episodio de turbulencia económica global solo comparable, en los últimos cien años, a la Gran Depresión de los años treinta y al desconcertante (para

los economistas) período posterior al embargo petrolero de 1973 en el que se combinó el estancamiento económico generalizado con la aceleración de la inflación.

En su colaboración para el número que el *Oxford Review of Economic Policy* dedicó en 2018 al tema “Reconstruyendo la teoría macroeconómica” Krugman (2018) menciona que los dos grandes episodios previos de malestar económico —la Gran Depresión en los treinta y la «estanflación» de los setenta— condujeron a repensar, de manera fundamental, la macroeconomía, pero que la Gran Recesión no ha producido una nueva gran idea, mucho menos una que haya revolucionado a la profesión (pp. 156-157). Efectivamente, los dos episodios previos dieron lugar a cambios radicales en lo que se puede llamar la corriente dominante en el pensamiento económico, en la forma misma de concebir el funcionamiento de la economía y, desde luego, en la política macroeconómica —como señala Krugman—, pero también, como se argumenta aquí, en la economía del desarrollo. Para Krugman (2018), el hecho de que no se haya producido un cambio sustancial en la macroeconomía después de la Gran Recesión se explica en una frase: la macroeconomía convencional, si bien falló en prever la crisis, fue suficientemente buena para el trabajo gubernamental en dos sentidos: por un lado, los modelos básicos usados en macroeconomía (al menos en una de sus versiones) funcionaron bien —es decir, lo que previeron luego de la crisis resultó acertado— y, por el otro, la respuesta de política a la crisis, aunque severamente limitada en muchos sentidos, fue suficiente para evitar un desastre total.

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM.

Si bien este diagnóstico es probablemente correcto en lo fundamental —de hecho, no se ha producido una revolución en el pensamiento económico dominante en materia macroeconómica hasta ahora y, efectivamente se evitó la depresión global— no es menos cierto, y es lo que se argumenta en este ensayo, que, al calor de la Gran Recesión y sus secuelas y con más fuerza a partir de la experiencia de la pandemia en 2020, se advierten tendencias en la reflexión económica que apuntan a una reformulación sustancial de la forma en que se concibe el funcionamiento de la economía desde una perspectiva positiva y, desde un punto de vista normativo, de las propuestas para la intervención del Estado en la misma.

Para evaluar las perspectivas y los alcances posibles de estas tendencias emergentes, a continuación, se exploran los elementos comunes a las dos transformaciones registradas por el pensamiento dominante en el siglo xx y cómo se combinaron para dar lugar a las mismas. Además, se presenta una reflexión sobre el grado en que fenómenos similares están presentes en el momento actual. La conclusión tentativa a la que se llega es que está en marcha un proceso múltiple de reformulación de las bases de la política económica en diversos ámbitos —la distribución del ingreso, la coordinación supranacional de políticas, el papel de las políticas monetaria y financiera y, con particular énfasis, la política de desarrollo— que, si bien no ha dado lugar a una transformación integral del pensamiento económico comparable a la revolución keynesiana y a la contrarrevolución que le siguió, está modificando radicalmente lo que se considera el campo de acción y el alcance de la intervención del Estado en la economía al grado de poner en tela de juicio a la mayoría de las propuestas de política económica, en sentido amplio, que hasta hace unos años formaban parte del repertorio normal de la corriente dominante en la disciplina económica.

Elementos que contribuyen al cambio en el pensamiento económico dominante

El pensamiento en economía, al igual que en otras áreas del conocimiento, rara vez es homogéneo. Es un hecho, sin embargo, que en diferentes épocas se puede identificar un conjunto de concepciones, doctrinas, ideas y cuerpos teóricos, más o menos consistentes entre sí, que configuran lo que en lengua inglesa se denomina *mainstream economics* —que en este ensayo se nombra «pensamiento económico dominante» o «paradigma dominante»—, y que constituyen el común denominador de la profesión tanto en la academia como en el análisis financiero y, más importante aún, en los círculos en que se definen las políticas económicas nacionales y se toman las decisiones de los organismos multilaterales y las empresas globales. Se diría que forman el sentido común, el ADN, del razonamiento de la mayor parte de quienes abordan, profesionalmente o no, los más diversos temas económicos. Sus expresiones van desde los modelos articulados con rigor que aspira a ser científico y las investigaciones empíricas que estos inspiran hasta los lugares comunes y generalizaciones que se repiten frecuentemente en los medios de comunicación. Estas condensaciones de ideas y postulados compartidos suelen estar vigentes durante varias décadas, marcan el carácter de la discusión pública de los asuntos económicos y constituyen el referente de las políticas estatales vinculadas a temas económicos y sociales. Son el punto de referencia del debate incluso para quienes sostienen puntos de vista contrarios al dominante.

El surgimiento de nuevos paradigmas económicos es el resultado de un proceso social que va más allá de la evolución del pensamiento o de la disciplina económica. El proceso involucra a actores políticos y sociales con actitudes e intereses determinados, con valores y aspiraciones que se plasman en cuerpos de teoría que reformulan, a veces, el objeto mismo de la disciplina y que se convierten en propuestas de política económica distintas a las prevalecientes hasta el momento de su aparición en escena. Por ello no basta con

que surjan nuevas ideas que sean superiores, en abstracto, a las dominantes en términos de su capacidad de explicar los fenómenos económicos, sino que las nuevas ideas solo se convierten en hegemónicas y desplazan a la ortodoxia vigente cuando, por así decirlo, llega su momento histórico.

Revisar los elementos comunes que se pueden identificar en procesos previos de cambio del pensamiento económico dominante parece pertinente para abordar la cuestión de si la disciplina está inmersa actualmente en un proceso de transformación del paradigma dominante o no. En este ensayo se identifican cuatro elementos compartidos por los dos esquemas de pensamiento que en el siglo xx cuestionaron al pensamiento dominante y lo sustituyeron con un nuevo conjunto de ideas y sus correspondientes orientaciones de política económica en diferentes ámbitos. En cada caso se presenta una reflexión sobre la medida en que en la actualidad se pudiera estar gestando un proceso de cambio similar.

Los paradigmas dominantes surgen como respuesta a hechos históricos que no "encajan" o no se pueden explicar con el marco teórico prevaeciente

La crisis económica europea de la primera posguerra, particularmente en Gran Bretaña y Alemania, y la Gran Depresión después de 1929 provocaron un crecimiento del desempleo sin precedentes, cuya magnitud y persistencia en el tiempo confrontó al paradigma liberal, vigente por 100 años,¹ con una realidad que no podía explicar. Para lidiar con este nuevo fenómeno,

¹ Aunque hay quienes argumentan, tal vez con razón, que el liberalismo se había comenzado a transformar desde mediados del siglo xix en lo que Andrew Ives (2015) llama el liberalismo reformista del que el pensamiento keynesiano sería la continuación. En palabras de Ives el neoliberalismo puede ser visto como el rechazo de toda la trayectoria del pensamiento liberal emprendida desde mediados del siglo xix, comenzando con la obra de John Stuart Mill (2015, p. 15). Si bien puede ser válido que el neoliberalismo —por su rechazo a la intervención estatal— representa la vuelta a un liberalismo más antiguo, es un hecho que la revolución keynesiana representa una ruptura radical con el pensamiento liberal vigente en la primera posguerra.

el pensamiento ortodoxo o dominante de la época carecía de los instrumentos adecuados. Si bien ya circulaban ideas y propuestas alternativas al paradigma liberal clásico, las respuestas ortodoxas a los nuevos fenómenos con frecuencia producían resultados contrarios a los esperados como sucedió, por ejemplo, con el regreso al «patrón oro» impulsado por Churchill en 1925 (contra la opinión de Keynes) y con el alza de tasas de interés después del colapso de 1929, las cuales profundizaron el desempleo. En la década de 1930, y con más fuerza durante la Segunda Guerra Mundial, las ideas keynesianas desplazaron a la concepción liberal como el modelo de referencia para el pensamiento y la política económicas.

Al mismo tiempo, el colapso del comercio internacional y de los precios de las materias primas que acompañaron a la Gran Depresión hundieron a los países «atrasados» en una crisis que puso en entredicho el patrón de desarrollo seguido hasta entonces, sobre todo en América Latina, basado en la especialización en la producción de materias primas y su intercambio por bienes manufacturados en función de las ventajas comparativas estáticas consagradas en la teoría ricardiana del comercio internacional. En poco tiempo, las nuevas ideas desarrollistas, que al igual que el pensamiento keynesiano suponían un nuevo y más activo papel del Estado, se convirtieron en el pensamiento dominante y en la inspiración de la política económica en prácticamente toda América Latina.

Las décadas doradas de expansión asociadas a la hegemonía del pensamiento keynesiano, el desarrollo del «Estado de bienestar» en los países avanzados y la expansión que conoció América Latina como resultado de la industrialización mediante la sustitución de importaciones se comenzaron a agotar en los setenta. A la fase descendiente del ciclo económico se sumó el choque de oferta que significó el embargo petrolero y el alza en el precio de los alimentos, lo que dio lugar a un problema nuevo que no encajaba en la teoría y en los instrumentos vigentes de política económica: la «estanflación», es decir, la combinación de

estancamiento económico con el alza sostenida de los precios, que no era fácilmente explicable dentro del paradigma keynesiano que postulaba una disyuntiva entre inflación y desempleo. En el terreno del desarrollo, uno tras otro de los países latinoamericanos vio sus procesos de crecimiento desacelerarse en medio de crecientes desequilibrios externos y fiscales y procesos inflacionarios en un hecho que desembocó en la crisis de la deuda y la llamada «década perdida».

Los paradigmas paralelos al keynesianismo y el desarrollismo fueron poco a poco desplazados —primero en el debate académico y después en la práctica con los gobiernos de Thatcher y Reagan— por un nuevo conjunto de ideas inspiradas en la centralidad del mercado y la necesidad de replegar la acción del Estado en la economía y, en materia de desarrollo, con el llamado consenso de Washington para hacer frente al problema de la deuda externa y la idea de las reformas estructurales para recuperar el crecimiento. En el terreno de la política macroeconómica, la idea de la tasa de desempleo natural que impide la aceleración de la inflación (*NAIRU*, por sus siglas en inglés) se impuso como idea central y fundamento de la política macroeconómica, aunque, como se verá, el debate en torno a la efectividad de la política anticíclica se mantuvo.

El nuevo consenso dominante —el modelo que ahora se conoce como «neoliberal»—, anclado en la fórmula de política macroeconómica llamada la Gran Moderación, dio lugar a una reducción notable en la intensidad de las fluctuaciones económicas en los países avanzados entre fines de la década de 1980 y la crisis financiera de 2008 (aunque conviene recordar que durante el período se presentaron varias crisis de distinta intensidad en América Latina y en Asia). Como se mencionó al inicio de este ensayo, la Gran Recesión no ha dado lugar a un cambio profundo en el pensamiento dominante. Sin embargo, al igual que en los dos acontecimientos anteriores —la Gran Depresión y la estanflación—, los años posteriores a la Gran Recesión han puesto de relieve una serie de fenómenos, presentes desde antes de 2008, que desbordan el alcance del

pensamiento dominante y que han dado lugar a diversas reflexiones y propuestas teóricas y de política que están erosionando la hegemonía del pensamiento neoliberal desde diversos ángulos, y que, como se verá más adelante, se apoyan en el surgimiento de nuevos valores y en la incipiente formación de una nueva coalición de actores políticos, sociales y económicos.

De entre los fenómenos contemporáneos que resultan difíciles de procesar para el pensamiento dominante, con su énfasis en el mercado y la acción de agentes individuales no constreñidos en su acción por el Estado, están la creciente desigualdad en la distribución de los frutos de la prosperidad económica y el cambio climático, que supone la mayor amenaza que haya enfrentado la humanidad. Ambos fenómenos reclaman una intervención estatal correctiva que se torna más compleja en el caso del cambio climático, por su necesario componente de coordinación global. El crecimiento explosivo del sector financiero y su participación en el ingreso —que difícilmente se explica por su contribución a facilitar el crecimiento económico—, junto con el creciente dominio de las actividades en las que encarna la revolución tecnológica por un puñado de empresas de alcance global, ponen en duda la bondad de un modelo en que la asignación de recursos y la distribución del ingreso es facultad exclusiva del libre mercado y, de hecho, reclaman repensar el alcance del Estado en materia fiscal y de regulación de la competencia y los mercados financieros. La necesidad de una más vigorosa presencia estatal —tanto en la salud como en la respuesta a la crisis económica— se ha hecho evidente y ha sido, *de facto*, aceptada consensualmente en todos los países durante la crisis desatada por la pandemia COVID-19. Por último, la migración masiva en diversas regiones ha puesto de manifiesto la necesidad de repensar el funcionamiento de los mercados de trabajo en todas las latitudes y su relación con la globalización que impulsa el modelo neoliberal.

En el terreno del desarrollo, con excepción de los años en que el auge de las materias primas propiciado por la expansión sostenida

de China ofreció un respiro, la imposibilidad de detonar un proceso de crecimiento y desarrollo sostenido durante los años de vigencia del modelo neoliberal es motivo suficiente para replantear la economía del desarrollo. Cabe señalar que lo anterior aplica tanto a los países que incursionaron en la nueva modalidad del modelo primario exportador como a países que avanzaron en la senda de una inserción en el comercio exterior basada en la exportación de manufacturas—como México—, pero que asumieron a cabalidad el modelo centrado en las reformas estructurales.

Los paradigmas emergentes exitosos priorizan un conjunto de valores nuevos

Tanto en el caso de la emergencia del paradigma keynesiano como en el del surgimiento del paradigma neoliberal, los valores de referencia subyacentes al pensamiento dominante previo fueron cambiando por circunstancias históricas, creando las condiciones sociales para que las nuevas formas de pensamiento económico, compatibles con esos valores, se volvieran dominantes.² La movilización masiva en la Gran Guerra —incluidas las mujeres—, el ascenso político y social del movimiento obrero, la difusión de ideas socialistas diversas y la Revolución rusa crearon el clima en el cual los valores asociados a la obligación social de atender la inseguridad económica, aumentar los ingresos de los trabajadores y los pobres y ampliar las redes de protección social se tornaron dominantes. La definición misma de lo público —lo estatal— se amplió significativamente y con ello la base fiscal de lo que para la segunda posguerra se consolidaría como el Estado de bienestar. En resumen, se puede decir que se impuso en la sociedad una idea de justicia distributiva apoyada en una noción de libertad positiva en la que la capacidad del individuo para ejercer la libertad y la autodeterminación requiere de

acciones colectivas estatales que le coloquen en posición de elegir el curso de acción individual que le parezca adecuado. Por ejemplo, un individuo desempleado, sin ingresos, no tiene mayor margen de elección en el mercado laboral en ausencia de un seguro de desempleo. En términos más amplios, se impuso la idea de que la libertad de empresa solo sería plena y daría sus frutos si la intervención estatal, suavizando el ciclo económico, regulando los mercados para hacerse cargo de diversas externalidades y proveyendo suficientes bienes públicos —infraestructura, educación, salud etc.—, creaba las condiciones para su ejercicio. Se trataba, en suma, de hacer frente a las conspicuas fallas de mercado que habían conducido al desorden mundial en el período de entreguerras.

Las políticas asociadas al paradigma keynesiano y a los valores en que se apoyaba dieron lugar a más de treinta años de auge económico sin precedente, expandieron las clases medias y el consumo de masas, abatieron la pobreza y mejoraron sustancialmente la distribución del ingreso en los países avanzados, mientras que las ideas y las políticas desarrollistas produjeron procesos de urbanización e industrialización en muchos países atrasados y en algunos casos, como los de México y Brasil, dieron lugar a los llamados milagros económicos. Al mismo tiempo, sin embargo, el peso del Estado en la economía creció al grado de que la carga fiscal alcanzó cerca de un tercio del PIB en Estados Unidos de América (EUA) y la mitad del producto o más en Europa occidental. Por otro lado, el empleo público llegó a representar entre 20% y 30% del total a fines de la década de 1970.

Cuando se presentó el fenómeno de la estanflación en los años setenta, y en el marco de la terciarización de la economía y la pérdida de influencia de los sindicatos, la crítica académica del keynesianismo cobró fuerza y legitimidad y se impuso un esquema de valores que reivindicaba, en un contexto moderno, algunos de los valores del liberalismo clásico. Al abolirse, o atemperado significativamente, las desigualdades y los daños sociales prevaletentes décadas atrás, la idea de

² En las palabras de Bowles y Carlin (2020) los paradigmas de política exitosos combinan un conjunto de valores éticos con un modelo de cómo funciona la economía, una de cuyas propiedades es que el procurar esos valores éticos contribuye al desempeño de la economía tal como se representa en el modelo (pp. 372-373).

«justicia procesal» (en la cual, si las reglas son iguales para todos, los resultados son responsabilidad del individuo) reemplazó a la «justicia distributiva» (obligación social con los individuos) y, en paralelo, la «libertad negativa» (que postula la centralidad de la eliminación de barreras o restricciones al ejercicio de la acción libre del individuo) desplazó a la noción de «libertad positiva» prevaleciente en el período anterior. En su discurso de toma de posesión, el presidente Ronald Reagan (1981) lo expuso con claridad:

Los infortunios económicos que padecemos se nos han venido encima a lo largo de varias décadas [...]. En la presente crisis el gobierno no es la solución, el gobierno es el problema. [...] Es tiempo de frenar y revertir el crecimiento del gobierno, que da muestras de haberse expandido más allá del consentimiento de los gobernados. [...] No es una coincidencia que nuestros problemas actuales corran paralelos y sean proporcionales a la intervención e intrusión en nuestras vidas resultado del innecesario y excesivo crecimiento del gobierno. (párrafos. 8, 9, 13 y 17).

El período de estabilidad de la Gran Moderación, que culminó en la crisis financiera de 2008, la Gran Recesión y la lenta recuperación posterior se caracterizaron por el retraimiento del Estado, la globalización, una creciente desregulación en diversas áreas —particularmente notable en el ámbito financiero— y enormes transformaciones tecnológicas con efectos debatibles en materia de productividad, pero evidentes en materia de polarización de la calidad del empleo. El aumento de la desigualdad y la pérdida de horizonte para amplios grupos de la población que ha acompañado estos procesos han generado una polarización social que, a su vez, ha dado lugar al deterioro de la legitimidad de los sistemas de representación democrática y al surgimiento de movimientos políticos que amenazan las bases de la democracia, con frecuencia desde gobiernos surgidos de ella. Sin embargo, como telón de fondo de estos fenómenos, es posible percibir el surgimiento de nuevos

valores que ponen de relieve la igualdad y la cohesión social. Particularmente relevante es el creciente peso que el tema ambiental tiene en la conciencia y las prioridades de amplias capas sociales, especialmente de los jóvenes. Estas tendencias son, por su naturaleza, campo fértil para el surgimiento de nuevos paradigmas en materia de pensamiento económico alejados de la concepción neoliberal dominante.

En América Latina, el mediocre desempeño económico ha dado lugar al rechazo explícito de los valores proclamados por el neoliberalismo, incluso en los países más exitosos, en un proceso exacerbado por el regreso al estancamiento luego del auge de los precios de las materias primas. A su vez, ha desembocado en severas convulsiones sociales en muchos países, lo que sugiere que el clima es propicio para el surgimiento de nuevas concepciones y propuestas de desarrollo.

Los paradigmas emergentes son impulsados por una coalición de agentes sociales, políticos y económicos interesados en el nuevo conjunto de valores

La aparición de fenómenos o hechos históricos que resultan difíciles o imposibles de procesar en el marco de los esquemas de pensamiento económico dominante y el surgimiento de nuevas prioridades en la escala de valores de la sociedad requieren, para dar lugar a un cambio en la economía dominante, de la conformación de una coalición de agentes políticos, económicos y sociales, no necesariamente explícita, que convierta al nuevo cuerpo de ideas en el sentido común de la sociedad en una nueva etapa.

En el proceso de surgimiento del paradigma keynesiano y durante las décadas de hegemonía del mismo fue fundamental la confluencia de una serie de agentes sociales opuestos al estado de cosas vigente en la etapa previa. Los nuevos valores vinculados a la justicia distributiva y la nueva economía que postulaba la necesidad de una mayor intervención estatal se retroalimentaban: por un lado, los nuevos valores postulaban, por ejemplo, la necesidad

de aliviar las penurias del desempleo, mientras que, por otro, la economía keynesiana, a su vez, proporcionaba la racionalidad teórica para justificar el establecimiento de un seguro de desempleo. Ambos elementos —nuevos valores y nueva economía— le dieron sustento ideológico a una nueva coalición que, a su vez, los promovía, que fue instaurando el Estado de bienestar en los países avanzados y que dio lugar al *boom* de la posguerra. En un primer momento, el sindicalismo, los partidos obreros aliados a sectores reformistas de partidos tradicionales y empresarios temerosos de la radicalización proletaria en el contexto de la Revolución rusa, y con el apoyo difuso de corrientes intelectuales preocupadas con lo que veían como un orden social injusto, arrojaron el establecimiento del paradigma keynesiano. Los empresarios que desarrollaron las industrias basadas en la masificación del consumo y en el desarrollo del complejo industrial-militar durante la Guerra Fría y el éxito mismo del nuevo esquema de pensamiento económico consolidaron la dominancia del paradigma keynesiano en los cincuenta y los sesenta.

En los países periféricos, las nuevas fuerzas políticas que impulsaron los procesos de industrialización con base en las ideas desarrollistas forjaron, igualmente, coaliciones de nuevos empresarios, organizaciones obreras y clases medias emergentes interesadas en la «modernización», la industrialización y la maximización de los beneficios provenientes de la sustitución de importaciones, las políticas fiscales y financieras de fomento y de las inversiones públicas en infraestructura.

Las turbulencias de los años setenta, con el agotamiento del dinamismo de la expansión de las décadas doradas y el surgimiento de la estanflación pusieron en tela de juicio al pensamiento dominante y destruyeron las certezas de quienes lo apoyaban. Se fortaleció la presencia social de los actores políticos e intelectuales conservadores en el marco de la pérdida de influencia de los sindicatos y de los problemas económicos de la época que se atribuían a los excesos estatales. El declive de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

[URSS] catalizó el auge del pensamiento neoliberal, por lo que comenzó a forjarse una nueva coalición de intereses empresariales y financieros que tenían mucho que ganar si se imponía un programa de desregulación, privatización y retraimiento del Estado. Para fines de la década de los ochenta luego del triunfo de Reagan y Thatcher y el colapso de la URSS, la «contrarrevolución» neoliberal había alcanzado la hegemonía y su influencia alcanzaba a buena parte del globo.³ La nueva coalición dominante proclamó «el fin de la historia».

Como se señaló más arriba, sin embargo, la historia continuó y, con ello, se han producido nuevos hechos que no encajan en el nuevo paradigma —desde la crisis financiera de 2008-2009 y la mediocre recuperación que le siguió hasta la crisis climática y la irrupción de la pandemia por COVID-19— que reclaman nuevas formas de concebir la economía y la acción colectiva a través del Estado. Al mismo tiempo han surgido y cobrado fuerza social nuevos valores que cuestionan frontalmente a los valores subyacentes en el modelo neoliberal. Aunque hasta ahora no se percibe la configuración de una coalición consistente en torno a nuevas maneras de entender la economía y el rol del Estado en la misma, es claro que muchas sociedades están envueltas en un proceso de búsqueda de alternativas, cuyo resultado hasta ahora ha dado lugar a manifestaciones políticas que, si bien se presentan como opuestas al *statu quo*, no parecen ofrecer soluciones sustentables a mediano plazo a los problemas de la época, sino más bien parecen reflejar el aprovechamiento del descontento social a través de ofertas oportunistas y, en algunos casos, autoritarias.

³ Con la importante excepción de Asia, que mantuvo muchos de los rasgos centrales de su modelo de desarrollo previo. Aunque también en este caso puede decirse que a partir de la década de 1990 esos modelos se movieron paulatinamente en una dirección más liberal dando mayor juego a las fuerzas de mercado.

Los paradigmas emergentes desarrollan un modelo del funcionamiento de la economía en el cual la promoción de esos valores contribuye a mejorar el desempeño de la economía tal cual se representa en el modelo

Los postulados keynesianos sobre la demanda agregada, sobre el comportamiento del ahorro y la inversión y sobre el funcionamiento del mercado de trabajo implicaban que el «pleno empleo» era un caso particular dentro de un conjunto de resultados económicos posibles mucho más amplio, lo que puso de manifiesto la necesidad de un mayor activismo del Estado, dio carta de naturalización a la idea de la negociación colectiva de los salarios y las condiciones de trabajo y sentó las bases para una política fiscal y monetaria activa para mantener a la economía cerca de su frontera de plena utilización de los recursos y para elevar el potencial de crecimiento a mediano y largo plazo a través de la inversión en infraestructura, educación, salud, entre otros bienes públicos. Naturalmente, el pensamiento económico puso el énfasis en las fallas del mercado y las externalidades, con lo que se desarrollaron los argumentos para una fuerte expansión, después de la guerra, de la actividad regulatoria también a nivel microeconómico en numerosas actividades. El nuevo modelo de funcionamiento de la economía dio lugar, así, a políticas que mejoraban el desempeño económico en las dimensiones que privilegiaba esa concepción de lo económico, es decir, en materia de empleo, crecimiento y bienestar.

En los países periféricos, el cambio en el rol del Estado, si cabe, fue mayor aún. El colapso de la economía mundial en los treinta hizo evidente que la prosperidad solo sería alcanzable si las naciones emprendían vastos programas de transformación productiva y de industrialización, que no podían sino ser impulsados por el Estado. El nuevo paradigma macroeconómico, como ya se señaló, se vio acompañado por la idea del desarrollismo. En América Latina se planteó el modelo centro-periferia y la teoría de la tendencia descendente de los precios de las materias primas. La especialización ricardiana se reemplazó con la industrialización

por sustitución de importaciones que imponía una asignación de recursos distinta a la que produciría el mercado por sí mismo. La teoría clásica del desarrollo, los modelos de Lewis y los modelos asociados al “gran impulso” pusieron de manifiesto las fallas de coordinación y los obstáculos que hacían imposible el desarrollo de actividades modernas en diversas circunstancias en ausencia de la intervención estatal. Esta nueva manera de concebir el desarrollo dio lugar a políticas que mejoraron el desempeño en términos de crecimiento y transformación de la estructura productiva, que eran precisamente las dimensiones en que se centraba la nueva visión del desarrollo, y no, por ejemplo, en mejorar las condiciones de producción, transporte y competitividad de las exportaciones de materias primas que constituían el pivote de la forma previa de entender la economía.

En la década de 1970, como ya se señaló, la estanflación en los países avanzados impuso la idea de la «tasa natural de desempleo» y, posteriormente, la *NAIRU*, lo que suponía el abandono de la idea de que había una opción de largo plazo entre inflación y desempleo (o crecimiento), esto es, que la acción de la política económica podía incidir sobre las variables macroeconómicas de manera efectiva. Es el momento del triunfo intelectual de los modelos de Equilibrio General Dinámico Estocástico (EGDE) que vuelven a la idea de la tendencia automática al equilibrio de pleno empleo luego de choques estocásticos —no previstos— en un horizonte predecible y que, como producto de la acción individual de agentes racionales que prevén los efectos de la política macroeconómica, anulan su efectividad. El debate macro, sin embargo, continuó un tiempo y al final se impuso pragmáticamente la «gran moderación», con cierto espacio para la política fiscal, pero privilegiando la política monetaria (conducida por Bancos Centrales cada vez más independientes) que reducía la volatilidad de la inflación en niveles bajos a través del régimen de metas de inflación. A nivel microeconómico se puso el énfasis en la eficiencia en la asignación de recursos, en las fallas del gobierno y, por tanto, en la desregulación y el retraimiento del Estado.

En los países en desarrollo, mientras tanto, se registró un desdoblamiento de las respuestas al cambio de paradigma en los países líderes. En Asia, por un lado, el impacto del viraje en el pensamiento dominante fue mucho menor y países como Corea del Sur, Taiwán, Singapur, seguidos por otros como Vietnam, que habían sido sumamente exitosos en las décadas anteriores, mantuvieron sus modelos de desarrollo marcados por una fuerte presencia del Estado y por la voluntad de conducir estratégicamente la asignación de recursos con la finalidad de garantizar el dinamismo a través de la transformación productiva. China, con las reformas de Deng Xiao Ping, y la India, poco después, se sumaron con resultados espectaculares a estilos de desarrollo que poco o nada tenían que ver con los paradigmas que se convirtieron en dominantes en occidente a lo largo de la década de 1980.

América Latina, por otro lado, sumida en la crisis de la deuda después de los años de la estanflación, se vio obligada a llevar a cabo los draconianos ajustes macroeconómicos que condujeron a que los ochenta recibieran el apelativo de la década perdida. Siempre más cercana que Asia a la influencia de la economía dominante —y a las presiones de los organismos y la banca internacionales por razón de su endeudamiento previo— América Latina se sumó, en muchos casos con entusiasmo, al nuevo paradigma dominante; primero en materia de política macroeconómica, pero pronto en materia de lo que se llamó el «ajuste estructural» que, en términos de desarrollo, no era otra cosa más que la adopción de la visión neoliberal que proponía que, una vez lograda la estabilidad macroeconómica a través de las políticas propias de la gran moderación, la tarea del Estado en el desarrollo se debía circunscribir a crear —precisamente a través de las reformas estructurales—.⁴ La liberalización

⁴ Las tesis de la teoría clásica del desarrollo se habían comenzado a abandonar en algunos círculos académicos desde los setenta bajo el argumento de Bhagwati (1985) de que la apertura al comercio rompía con las restricciones al crecimiento introducidas por las economías de escala, lo que refutaría los argumentos a favor de una estrategia de «gran impulso» al desarrollo. Esta noción se tornó dominante en los ochenta y condujo a las políticas de apertura comercial de la

del comercio y los flujos de capital, la privatización de empresas y servicios públicos, el fomento de la competencia y la liberalización de los mercados de trabajo y capital deberían bastar para lograr la asignación óptima de los recursos. En otras palabras, el afán desarrollista de décadas previas que pretendía conducir conscientemente la evolución de la estructura productiva —para hacerla más parecida a la de los países avanzados— fue sustituida por una no-política de desarrollo en la que el crecimiento se retomaría naturalmente gracias a la estabilidad macroeconómica y a la eficiente operación de los mercados de bienes y factores de la producción.

Tras dos décadas de auge del paradigma neoliberal y doce años desde la Gran Recesión, no se ha producido un vuelco definitivo en el pensamiento económico dominante, como se señaló en la introducción a este ensayo. Sin embargo, el modelo neoliberal está bajo asedio en varios flancos y comienzan a surgir alternativas que ponen en duda varios de sus aspectos centrales.

En primer lugar, en el frente de la macroeconomía, las secuelas de la Gran Recesión, si bien no han producido una revolución, sí han cambiado radicalmente el balance de las opiniones en torno a la efectividad de la política macroeconómica como instrumento para incidir sobre las fluctuaciones de la demanda. La respuesta inicial a la crisis financiera, en una situación en la que las tasas de interés estaban ya cerca de cero, fue la expansión fiscal, una medida típicamente keynesiana. De acuerdo con Krugman (2018), los modelos keynesianos convencionales postulaban que, con tasas de interés cercanas a cero, los altos déficits no presionarían al alza a las tasas de interés, que los fuertes aumentos en la base monetaria no elevarían la inflación y que el multiplicador del incremento del gasto sería positivo y superior a uno. Esto es lo que efectivamente sucedió y no lo que pronosticaban los adherentes

época. Para una revisión de la literatura y un balance crítico del tema, véase Ros 2013a).

más extremos a la ortodoxia, esto es que la expansión monetaria dispararía la inflación y que la expansión fiscal no tendría efectos significativos sobre la actividad económica. Una vez que se conjuró el peligro de que la economía mundial cayera en una depresión y se comenzaron a ver los síntomas de recuperación, sin embargo, la ortodoxia volvió por sus fueros con la idea de la «austeridad expansionista» que se encuentra detrás de las políticas de consolidación fiscal y que propone que la reducción de los déficits públicos genera un incremento de la inversión (*crowding in*). La experiencia europea después de 2010, que abrazó la tesis de la austeridad, en comparación con la de EUA (aunque también ahí estas ideas inhibieron la puesta en práctica de una política fiscal más agresiva) muestra que la vieja macroeconomía de corte keynesiano es superior a la que se atiene a los postulados de las versiones más extremas de los modelos de EGDE. La experiencia de 2020 ha refrendado la superioridad del enfoque keynesiano de política macroeconómica: en condiciones de tasa de interés muy baja o negativa, la respuesta a la crisis provocada por la pandemia ha girado en torno a la política fiscal, con la política monetaria jugando un rol secundario de facilitador del financiamiento del déficit fiscal y preservador de la integridad del sistema de pagos.⁵ Este tipo de coordinación entre política fiscal y monetaria se ha revelado como clave para enfrentar exitosamente la crisis y supone la aceptación generalizada de un abanico de alternativas de política macroeconómica mucho más amplio que el que se impuso en el período de la Gran Moderación.

Una segunda área en la que el pensamiento económico dominante está siendo sujeto a revisión crítica es el que tiene que ver con la descripción básica de la economía como el conjunto de intercambios entre agentes individuales bajo contratos completos en mercados competitivos que determinan un conjunto de precios relativos y cantidades

5 Sobre la coordinación entre política monetaria y política fiscal y la forma en que se modificó después de la crisis de 2008 y ahora en respuesta a la pandemia, véase Panico (2020).

producidas dada la tecnología, las preferencias individuales y la disponibilidad de factores de cada individuo. Si bien están lejos de ofrecer una alternativa teórica completa a la microeconomía tradicional, los avances en la teoría de los contratos incompletos y la economía del comportamiento cuestionan la noción misma del intercambio voluntario entre agentes maximizadores y están en la base de propuestas de reforma institucional y de políticas públicas que, por lo menos, han presionado a las empresas a modificar comportamientos en su organización interna y en relación con su responsabilidad social⁶.

Por otra parte, el trabajo de Piketty (2013) y su grupo de investigadores ha puesto sobre la mesa el tema de la distribución del ingreso y la riqueza, y al margen del debate empírico sobre la magnitud del deterioro de la misma en el período de hegemonía del paradigma neoliberal, ha puesto en tela de juicio, desde una perspectiva teórica, la idea de que el capitalismo conduce a una reducción de la desigualdad una vez que se alcanza un cierto nivel de desarrollo. Al poner en duda la relación entre crecimiento y desigualdad (resumida en la curva de Kuznets), estos trabajos no solo han dado sustento teórico y empírico a las voces inconformes con los resultados del paradigma neoliberal, sino que también han dado lugar a propuestas de reforma de los sistemas fiscales en muchos países.

Otras áreas en las que se puede detectar un cambio con énfasis en el análisis y las propuestas de política pública son las que se refieren al cambio climático y la política de competencia frente a la creciente dominancia global de un grupo reducido de empresas en sectores muy dinámicos vinculados al avance tecnológico. La creciente atención a estos problemas ha conducido, naturalmente, a poner de relieve la presencia de externalidades y, por tanto, la presencia de fallas de mercado cuya importancia tiende a minimizarse en el paradigma neoliberal que pone el énfasis en las fallas del gobierno. Una faceta importante de

6 Véase al respecto Bowles y Carlin (2020).

estos problemas, que plantea retos nuevos al pensamiento económico e institucional, es la referida a su carácter supranacional. Tanto la acción pública para enfrentar el cambio climático como la posibilidad de controlar el poder de mercado de las grandes empresas tecnológicas —y de paso lograr que paguen impuestos como otras empresas— requiere de una colaboración entre Estados nacionales, que supone no solo voluntad política, sino también un marco de análisis más comprehensivo e integral que el que se ha desarrollado hasta ahora.

En el área de la economía del desarrollo se han registrado avances importantes en la elaboración de un pensamiento alternativo al paradigma neoliberal, cuyos resultados han sido mediocres en el mejor de los casos. Esto es particularmente cierto para el caso de los países de ingresos medios, como México y Brasil, que vieron colapsar sus tasas de crecimiento con la crisis de la deuda y no han podido recuperar la senda del crecimiento alto y sostenido. Frente a lo que postula el pensamiento dominante, en el sentido de que la tarea de la política macroeconómica se reduce a mantener el equilibrio macroeconómico y de que las reformas microeconómicas —las reformas estructurales— crearían las condiciones en que el funcionamiento eficiente de los mercados conducirá al crecimiento alto y sostenido, se ha conformado un pensamiento alternativo que sostiene que es necesario buscar un equilibrio macroeconómico distinto —un equilibrio distinto entre los precios relativos clave de la economía— al que ha surgido luego de la estabilización lograda en la década de 1990.

Los economistas que se inscriben en lo que se ha dado en llamar el «neodesarrollismo»,⁷ han propuesto interpretaciones críticas de lo sucedido de los ochenta en adelante, explicando la incapacidad de las reformas estructurales para detonar el crecimiento, y han propuesto esquemas de política que involucran un mayor protagonismo para el Estado tanto en el ámbito macroeconómico como en la política industrial

⁷ Véase, por ejemplo, Bresser-Pereira (2016, 2019) y los trabajos de Ros (2013b, 2015), entre otros.

y, en particular, en la de desarrollo regional para las zonas atrasadas.

En términos generales, se propone buscar un nuevo equilibrio macroeconómico que, al preservar la estabilidad de precios, incluya una configuración de los precios clave —tasa de interés, salario real y tipo de cambio—. ⁸ El Estado tiene un rol indispensable en la inversión en infraestructura y la provisión de bienes y servicios públicos que hagan posible la inversión rentable sobre todo en regiones atrasadas,⁹ el esquema involucra, generalmente, una propuesta de reforma fiscal que eleve la participación de los impuestos en el producto, lo cual, además, contribuye a mejorar la igualdad en la distribución del ingreso y refuerza la expansión del mercado interno.

En resumen

Los años previos a la Gran Recesión marcaron el apogeo de la hegemonía del pensamiento neoliberal como punto de referencia de la política macroeconómica y como marco general del pensamiento en torno a la intervención del Estado en la economía. A partir de 2008 – 2009, y con más fuerza en el contexto de la crisis provocada por la pandemia, aunque desde luego hay antecedentes relevantes en los años previos, comenzaron a cobrar relevancia y visibilidad hechos históricos que, por su naturaleza, no son fácilmente procesables dentro del paradigma vigente. Asimismo, se aprecia la difusión de valores que se contraponen al individualismo exacerbado que justifica los resultados de la operación de las fuerzas de mercado, cualesquiera que estos sean, como parte del orden natural de las cosas. El descontento con estos resultados en amplias capas de la sociedad, tanto en los países ricos como en los atrasados, ha dado

⁸ Aunque pueden y deben jugar un papel anticíclico para mantener a la economía cerca del pleno empleo de los recursos.

⁹ Para un análisis del papel de la inversión pública en la evolución de los diferenciales regionales de desarrollo en el caso de México, véase Casar (2020).

lugar a la configuración de coaliciones políticas cuyos objetivos y métodos, sin embargo, frecuentemente debilitan el orden democrático y no necesariamente contribuyen a la solución de los problemas de fondo —la desigualdad y la pobreza crecientes, el deterioro ambiental, la degradación de la calidad del empleo y la polarización social entre quienes se perciben como perdedores y la minoría beneficiada por el modelo— que dan lugar al descontento y tampoco promueven los valores emergentes.

En este contexto, las condiciones parecen estar dadas para el surgimiento de un nuevo paradigma. No hay, por ahora, ningún desarrollo conceptual que parezca suficiente para configurar una revolución en el pensamiento dominante, tal vez porque, como señala Krugman (2018), en el crucial campo de la política macroeconómica, los viejos modelos — aunque en su versión keynesiana y no en las versiones favoritas del paradigma neoliberal— resultaron suficientemente buenos para el trabajo gubernamental (p. 157). Sin embargo, los avances parciales en diversas áreas reseñadas en el apartado anterior sugieren que, en el campo de las políticas económicas, el asedio crítico al que ha sido sometido el paradigma neoliberal y la construcción de propuestas alternativas están conduciendo a una reforma paulatina, pero significativa, en la acción del Estado.



Referencias

- Banco Mundial. (2020). *The World Bank: data bank GDP per capita growth (annual %)*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD>
- Bhagwati. J. (1985). *Wealth and Poverty. Essays in Development Economics* (Vol. 1). The MIT Press.
- Bowles, S. & Carlin, W. (2020). Shrinking Capitalism. *American Economic Association Papers and Proceedings*, 110, 372-377. <https://doi.org/10.1257/pandp.20201001>.
- Bresser-Pereira, L. C. (2016). Reflecting on new developmentalism and classical developmentalism. *Review of Keynesian Economics*, 4(3), 331-352. <https://doi.org/10.4337/roke.2016.03.07>
- Bresser-Pereira, L. C. (2019). Models of the developmental state. *CEPAL Review*, (128), 35-47. <https://www.cepal.org/en/publications/44978-models-developmental-state>.
- Casar, J. I. (2020). Inversión pública, crecimiento y desigualdad regional. En R. Cordera & E. Provencio (coords.) *Informe del Desarrollo en México. La perspectiva regional*. (pp. 103-114). Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - Universidad Nacional Autónoma de México [PUED-UNAM]. http://132.248.170.14/publicaciones/43/Perspectiva_Regional.pdf
- Ives, A. (2015). Neoliberalism and the concept of governance: Renewing with an older liberal tradition to legitimate the power of capital. *Mémoire(s), identité(s), marginalité(s) dans le monde occidental contemporain*, 2(14). <https://doi.org/10.4000/mimmoc.2263>
- Krugman, P. (2018). Good enough for government work? Macroeconomics since the crisis. *Oxford Review of Economic Policy*, 34(1-2), 156-168.
- Panico, C. (2020). La coordinación de las políticas económicas en los tiempos del Coronavirus. *Economía UNAM*, 17 (51), 214-226. <http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/559/591>
- Piketty, T. (2013). *Capital in the Twenty-First Century*. Belknap-Harvard University Press.
- Reagan, R. (1981). *First Inaugural Address of Ronald Reagan* [Transcripción del discurso]. Lillian Goldman Law Library. Yale. https://avalon.law.yale.edu/20th_century/reagan1.asp
- Ros, J. (2013a). Openness and the Big Push: Criticisms and Extensions of Classical Development Theory. *Rethinking economic development, growth and institutions* (pp. 202-222). Oxford University Press.
- Ros, J. (2013b). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. El Colegio de México-UNAM.
- Ros, J. (2015). *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?* El Colegio de México-UNAM.

Lecciones del desarrollismo para la estrategia económica de México para los años veinte

Francisco Suárez Dávila*

Introducción

El Informe del Desarrollo del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) permite una reflexión amplia sobre el desarrollo contemporáneo, proyectándolo hacia la nueva década y abriendo los horizontes hacia el debate mundial.

Los rasgos generales que aquí se destacan con respecto al «desarrollismo» son los siguientes: el «desarrollismo clásico» o tradicional de los años cincuenta y sesenta ha evolucionado, es decir, se ha adaptado a las condiciones de un mundo globalizado y se denomina ahora «neodesarrollismo» (Bresser-Pereira, 2007). Por un lado, es la estrategia practicada por algunos países emergentes que alcanzaron mayor éxito al aplicarla, como son China y Vietnam. Por otro, Corea y Singapur son los países líderes de este movimiento.

Esta teoría es reconocida como una mejor alternativa para los países emergentes en comparación con el «neoliberalismo». De acuerdo con Suárez (2018), existe un debate “entre dos escuelas de pensamiento económico opuestas: los liberales y neoliberales, contra los keynesianos y desarrollistas” (p. 4).

Esta es una estrategia que debe examinarse, tanto en términos históricos (su evolución) como en términos comparativos mundiales, al observar y comparar las experiencias de otros países que la han adoptado y desarrollado con éxito.

Los antecedentes de esta ideología provienen de la historia del pensamiento económico y de la historia del desarrollo económico mundial. Esta se origina con el primer secretario del Tesoro de Estados Unidos de América (EUA) Alexander Hamilton. El economista alemán Federico List se inspira en sus políticas para elaborar su libro “Sistema de Economía Política” como reacción contra el “pensamiento único” de Adam Smith. En las tesis de List se inspirarían países “emergentes que querían modernizarse, sobrevivir o alcanzar a los países más avanzados” (Suárez, 2018, p. 5).

Sin embargo, ningún país que no fuera «desarrollista» ha alcanzado niveles de industrialización o ha logrado los niveles de ingreso de los “punteros” (*catching-up*), es decir, de los países más avanzados. Esto sucede desde el siglo XIX con EUA y Alemania.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el gran partidario de esta corriente fue Japón, seguido por Corea y Taiwán. Casi todos los países de América Latina, desde la década de 1930 hasta 1970, fueron desarrollistas; los más sobresalientes fueron de México y Brasil. En Europa destacaron países como España y Francia. Posteriormente, a partir de la década de 1990, China haría lo mismo notablemente, mientras que otros países asiáticos, como Vietnam, adoptarían el neodesarrollismo (Suárez, 2018).

En el caso de México, el «desarrollismo tradicional» es la estrategia económica más exitosa de su historia:

Eduardo Suárez, bajo el gobierno de Cárdenas, establece las bases de la estrategia desarrollista, aplicando al mismo tiempo políticas keynesianas anticíclicas de corto plazo. El resultado sería

* Exembajador e integrante del Grupo Nuevo Curso del Desarrollo.

el periodo más exitoso de nuestra historia, de 1933 a 1973: 40 años de crecimiento al 6% anual. (Suárez, 2018, p. 3).

Se agotó porque no se adaptó como lo hicieron los países asiáticos, como Japón y Corea, que siguieron políticas desarrollistas, más allá de 1960, pero que modificaron la estrategia de sustitución de importaciones y proteccionismo por una de apertura administrada con impulso a las exportaciones.

En la actualidad, el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) lo ha citado como “referente” a imitar, lo cual le ha valido críticas de los neoliberales, ya que lo tachan de nostálgico y no adecuado al mundo actual.

El tema a nivel mundial incluye el debate de neoliberales contra los afines a los (neo) desarrollistas y (neo)keynesianos. La tesis es que lo que es obsoleto y fracasado, a partir de la Gran Recesión (2008-2009), es el neoliberalismo. En cambio, renació la escuela desarrollista de manera importante, aunque con altibajos, en América Latina: en Brasil con Fernando Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva y economistas como Luiz Carlos Bresser-Pereira;¹ en Argentina con Néstor Kirchner.

Debido al fracaso de la actual política económica, el neodesarrollismo tiene muy valiosas referencias para la estrategia de esta nueva década, ya que estas la nutren de otras ideas y experiencias.

Asimismo, es importante destacar los siguientes aspectos: la experiencia histórica, exitosa y valiosa de México y Japón; el agotamiento del desarrollismo clásico y tradicional, sus causas y su sustitución por el neoliberalismo; el nuevo concepto del neodesarrollismo, las características del modelo, y una síntesis dialéctica entre desarrollismo y neoliberalismo; las nuevas experiencias

exitosas de países que aplican esta estrategia, como China y Vietnam; los éxitos y fracasos de Brasil bajo la supervisión de Bresser-Pereira; y las propuestas asociadas a una nueva estrategia mexicana para la presente década.

Experiencia histórica valiosa de los desarrollistas más exitosos: México y Japón

México²

De acuerdo con Suárez (2018), el desarrollismo mexicano tuvo tres etapas:

- 1) Sus inicios (1934-1946). Bajo el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, con su ministro de Hacienda Eduardo Suárez, se conciliaron políticas keynesianas anticíclicas para salir de la Gran Depresión y compensar la recesión de EUA de 1937. Esto se logró con el apoyo de las reformas sociales del presidente y con el uso del financiamiento deficitario. Desde entonces se privilegió acelerar el crecimiento sobre la estabilidad, a diferencia de los economistas liberales que, con sus políticas fiscales conservadoras, habían profundizado la Gran Depresión. Después, bajo las condiciones impuestas por la Segunda Guerra Mundial, se inició una política industrial de sustitución de importaciones, la cual permitió mantener altos ritmos de crecimiento.
- 2) La consolidación del desarrollismo (1946-1954). Esto significó afinar los instrumentos de la política comercial e industrial en forma complementaria, sustentados en una política de financiamiento activa heterodoxa. Ello permitió realizar la inserción internacional de la postguerra y continuar con el rápido crecimiento.

¹ Luiz Carlos Bresser-Pereira (2007, p.7) “Profesor de Economía en la Universidad de Sao Paulo y desde 1959, en la Fundación Getulio Vargas, con el título de profesor emérito desde 2005”. Fue ministro de Hacienda durante el gobierno de José Sarney; encargado del Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado durante el primer mandato de Fernando Cardoso, y Ministro de Ciencia y Tecnología durante su segundo mandato.

² Ver Suárez (2013).

3) Desarrollo estabilizador (1954-1970). En esta etapa se decidió que, además de crecer, debían controlarse los ciclos de inflación-devaluación y estabilizar la economía. Esto se logró a partir de la devaluación de 1954 y hasta 1970. Además, se fortaleció un Banco Central heterodoxo, que creó una original política de asignación selectiva del crédito de los bancos, el uso activo de los bancos de desarrollo y la creación de los fondos de fomento. Durante este periodo, continuaron los crecimientos de alrededor de 6% anual, con bajos ritmos de inflación y sin devaluación hasta 1976.

Japón

Japón es el otro gran ejemplo de un desarrollismo clásico exitoso que fue la inspiración de las economías de Asia-Pacífico. Al término de la Segunda Guerra Mundial, Japón, destruido, estaba bajo el dominio de la "Administración Militar Norteamericana (SCAP: *Supreme Commander for the Allied Powers*), encabezada por el general Douglas MacArthur" (Suárez, 2018, p. 122). Durante este periodo, el país dependió totalmente de la economía de EUA como proveedor de insumos para la Guerra de Corea.

El desarrollismo dio el impulso inicial al proceso de recuperación. Por ejemplo, se crearon varias instituciones, como los Bancos de Desarrollo: "en 1950 se crea el *Japan Export Bank*, que se convertiría en el Export-Import Bank, y en 1951 surge el muy importante *Japan Development Bank*" (Suárez, 2018, pp. 125-126). Pero el punto culminante es el Plan para Doblar el Ingreso Nacional (1961 a 1970):

Duplicar el ingreso significaba crecer al 7.2%. Las proyecciones ambiciosas del Plan, de un crecimiento anual de 7-8%, fueron rebasadas por un crecimiento del 11%. El coeficiente de inversión aumentó a 37% del PIB y el ahorro doméstico, a 34%. Con ello la economía japonesa rebasaba a la alemana como segunda economía mundial. (Suárez, 2018, p. 129).

El eje fundamental de esta ideología fue el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (*MITI*, por sus siglas en inglés) que combinó la política industrial y comercial.

Elementos destacados del modelo

Tomando en cuenta las dos experiencias muy similares, los elementos fundamentales del modelo son los siguientes:

- 1) El Estado intervencionista nacionalista.
- 2) El principal objetivo de la política económica es acelerar el crecimiento económico vinculado al proceso modernizador de la industrialización.
- 3) Consenso con el sector privado junto con un Consejo Nacional mixto.
- 4) En Japón, la elaboración de un Plan Nacional, coordinado por la Oficina del primer ministro, que articuló los esfuerzos; en México operó la Oficina de Inversiones de la Presidencia, la cual elaboró un gran Programa de Inversión Pública en Infraestructura.
- 5) La estrategia requiere un triángulo fundamental de política industrial, comercial y financiera.
 - Por un lado, la política industrial selecciona y apoya sectores prioritarios ganadores y empresas campeonas nacionales. En Japón actúa a través de conglomerados industriales que integran las cadenas productivas de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES). El MITI juega un papel fundamental para coordinar (Suárez, 2019). En México, la política industrial se ejecutó con grandes empresas públicas, como Petróleos de México (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y con grandes empresas privadas orientadas a sustituir importaciones y productivas (Suárez, 2018).
 - Por otro lado, la política comercial se integra con la política industrial y articula

instrumentos, como cuotas, aranceles y subsidios, combinadas con los estímulos del proteccionismo racional.

-Finalmente, la política financiera es el sustento esencial de la política industrial. Con esta política se crean bancos de desarrollo para apoyar políticas sectoriales (llamados *Policy Based Banks*); se creó Nacional Financiera (NAFINSA) antes que el *Japan Development Bank*; se creó el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) antes que el *Export-Import Bank (Eximbank)*, así como bancos de apoyo a la infraestructura, la vivienda y la agricultura (Suárez, 2019).

En Japón, el Ministerio de Hacienda orienta el crédito de los bancos privados japoneses. En México se fortalece un Banco Central heterodoxo —el Banco de México (BANXICO)—, el cual persigue dos objetivos: crecimiento e inflación. A través del encaje legal y de los fondos de fomento, junto con la política selectiva de crédito, orienta parte de la captación bancaria a sectores productivos prioritarios.

- 6) El tipo de cambio no es un fin ni un instrumento para preservar la estabilidad, sino principalmente sirve para estimular las exportaciones y el equilibrio exterior.
- 7) Por un lado, Japón tiene una administración pública meritocrática de excelencia. Por otro, México creó la Escuela Bancaria del Banco de México (actualmente EBC), BANXICO, el cuerpo de ingenieros de obras públicas y PEMEX.
- 8) Por otra parte, Japón impulsó un Sistema de Relaciones Laborales con trabajadores altamente capacitados y motivados, comprometidos con elevar la productividad de empresas, que garantiza la permanencia del empleo (Suárez, 2019).

Agotamiento del modelo desarrollista: sus causas

De acuerdo con David Ibarra (1970), el modelo desarrollista se agotó en México por tres razones: (i) no evolucionó de la «sustitución de las importaciones» a la promoción de las exportaciones; (ii) no se realizó una reforma fiscal, que aumentara el ahorro interno, para moderar el endeudamiento externo; y (iii) si bien creció la clase media, se mantuvo la desigualdad con los grupos de bajos ingresos y la agricultura de subsistencia.

El modelo japonés se mantuvo más tiempo, cumplió ampliamente sus fines de acelerar el crecimiento y alcanzar niveles de bienestar social propios de un país avanzado. Pero su economía sufrió un fuerte golpe, como ocurre con las economías maduras, con el aumento de precios del petróleo, por lo que entró en una etapa de estancamiento económico, crisis bancaria y envejecimiento de la población.

Sustitución por el modelo neoliberal

Frente al agotamiento del desarrollismo y de las políticas económicas keynesianas, también ineficaces para hacer frente a la secuela de la crisis del sistema monetario internacional y del dólar, a la crisis petrolera de 1973 y al fenómeno de la «estancación» (estancamiento con inflación) de los setenta, surgieron, a partir de los ochenta, los modelos neoliberales, impulsados por la primera ministra del Reino Unido Margaret Thatcher, el presidente de EUA Ronald Reagan, por Milton Friedman y la Escuela de Chicago. Todo apoyado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Consenso de Washington, que lo aplicaban cada vez que un país requería ayuda financiera (Suárez, 2018).

Así, las economías logran la estabilidad financiera después de severos procesos de ajuste.

Los pilares del neoliberalismo fueron las finanzas públicas equilibradas, la política

monetaria conservadora —concentrada en el control de la inflación—, la contracción de la intervención del Estado —vía privatizaciones— y la apertura comercial.

Por otro lado, se generó un periodo de bajo crecimiento económico en los países avanzados y, al mismo tiempo, se produjo una explosión de la desigualdad. El 1%, 5% y 10% más ricos capturaron niveles históricos de concentración del ingreso, la clase media se comprimió y los salarios reales fueron a la baja. Con el tiempo se fueron generando crecientes movimientos sociales de inconformidad que dieron lugar a tendencias populistas. Un golpe severo fue la crisis de 2008, conocida como la Gran Recesión, propiciada por la exagerada desregulación financiera. Con los fracasos y desviaciones del modelo neoliberal, algunos grandes economistas, como los ganadores del Premio Nobel Joseph Stiglitz y Paul Krugman, han pronunciado su defunción (Suárez, 2018).

En México, las dos mayores crisis del siglo anterior, la de 1929-1933 y la crisis bancaria de 1994, fueron creadas por políticas liberales dogmáticas: la primera, debido a la obsesión

por el equilibrio fiscal; la segunda, por la excesiva desregulación financiera y la explosión descontrolada del crédito.

Surge la estrategia del neodesarrollismo³

Así, ha surgido, en el nuevo milenio, una nueva escuela: la del neodesarrollismo como alternativa al neoliberalismo. En una importante conferencia se analizó este modelo y se dijo que el «nuevo desarrollismo» es la Agenda del Estado Desarrollador y es superior al neoliberalismo. Bresser-Pereira, quien fue el encargado del Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado durante el gobierno de Fernando Cardoso, instrumentó con éxito un modelo neodesarrollista brasileño. Él y Luiz Inácio Lula da Silva produjeron en Brasil un periodo de rápido crecimiento hasta que la irresponsabilidad fiscal ocasionó una nueva crisis.

³ Ver Khan y Christiansen, p. 253.

ANÁLISIS DE BRESSER-PEREIRA

Bresser-Pereira (2007) analiza algunas de las características del nuevo desarrollismo frente a las fallas del anterior.

- 1) Mantiene la participación importante del Estado, como impulsor del desarrollo y del crecimiento, enmienda las “desviaciones” del desarrollismo y acepta las “correcciones” del liberalismo.
- 2) El Estado debe ser menos protagónico en la inversión, abriendo más espacios a la inversión privada.
- 3) Preserva la disciplina fiscal, sin complacencia con la inflación.
- 4) Mantiene el impulso de la exportación con menos proteccionismo, aunque sí con comercio administrado.
- 5) Acepta la inversión extranjera, pero con promoción del mercado interno y apoyo a las empresas nacionales.

- 6) Una Banca Central que busca el crecimiento e inflación. La política industrial conserva su papel estratégico, pero con cambios de orientación: garantiza las condiciones generales para que el sector privado avance, y apoya al desarrollo tecnológico, la formación laboral, la educación de calidad y la desregulación prudencial. Sin embargo, conserva su papel de seleccionar e impulsar sectores y empresas estratégicos, dándole mayor rol al mercado. Esta política es horizontal y vertical.
- 7) Un papel importante lo tienen los bancos de desarrollo, ya que complementan a la banca privada.
- 8) Moderniza la infraestructura y da atención a la protección del medio ambiente.
- 9) Preserva un tipo de cambio subvaluado para tener superávit comercial, con bajas tasas de interés, que dé competitividad a las empresas y reduzca el endeudamiento externo.

Las experiencias exitosas en el mundo de países que adoptan políticas neodesarrollistas

El resurgimiento del neodesarrollismo se da cuando el neoliberalismo va en declive y el desarrollismo clásico ya está agotado. Esta ideología la adoptaron países como China, a partir de las reformas de Deng en 1978 y, sobre todo, en el punto de inflexión de 1992; Vietnam con las reformas llamadas «*Doi Moi*» en 1986; e India con las reformas económicas de Narasimha Rao y el *Eighth Five Year Plan* (Octavo Plan Quinquenal) de 1992-1997. En la actualidad coexisten tres grupos que siguen este modelo. El primer grupo está conformado por países neodesarrollistas exitosos como China y Vietnam. En el segundo se encuentran Estados desarrolladores “graduados”, que perseveran en la ruta con adecuaciones, como Corea y Singapur. Finalmente, en el tercer grupo están aquellos que, con altibajos, hacen el tránsito del viejo desarrollismo al nuevo. Brasil es el ejemplo de un país que proporciona una excelente muestra de lo que funciona y lo que no.

China: prototipo del nuevo desarrollismo

El país mantiene un Estado desarrollador (Oropeza, 2019) que evoluciona de la economía centralmente planificada al sistema de «economía socialista de mercado». Privilegia, como objetivo, el mantenimiento de un proceso de crecimiento acelerado que antes del COVID-19 fue del orden de 8%. Asimismo, realiza reformas en cuatro áreas fundamentales: la primera es en el sistema de agricultura, bajo un sistema de incentivos; la segunda se relaciona con las reformas y autonomía a las empresas del Estado; la tercera es el estímulo a la exportación, que se inició con las zonas económicas especiales, la última involucra mayor participación de la actividad privada.

También implementó una política industrial —que apoyó a sectores estratégicos y empresas campeonas nacionales. Por otro lado, da un especial ímpetu al avance en los sectores de alta tecnología—, un comercio administrado que controló el sistema financiero —impulsando la creación de bancos de desarrollo, llamados *Policy Based Banks*, uno por sector prioritario—, estableció una política de tipo de cambio para mantenerlo competitivo, y ha dedicado importantes recursos a la educación y el desarrollo tecnológico (Oropeza, 2019, pp. 228-229).

Vietnam y su Doi Moi (reforma del Pensamiento [1986])

Vietnam “es un país con 96 millones de habitantes, que ha tenido una tasa de crecimiento promedio anual superior a 7% entre 1995 y 2017, con una buena distribución del ingreso” (De María, 2018, p. 287). A partir del 6º Congreso del Partido Comunista de Vietnam (PCV) en 1986, propiciado por una baja de la ayuda rusa y la crisis del «sistema centralmente planificado», además de los cambios en el sentido de apertura que se estaban dando en China, se introdujeron las reformas llamadas Doi Moi. (De María, 2018). Se logró un consenso en el liderazgo del PCV con un grupo de líderes ilustrados, quienes han dado continuidad a las reformas. De acuerdo con De María (2018, p. 310), “Vietnam inició su transformación de una economía «centralmente planificada» a una «economía socialista orientada al mercado» a partir de las reformas de 1986”.

De igual forma, impulsó al sector agropecuario hacia la expansión de las manufacturas. De María (2018) menciona lo siguiente:

Dentro del sector manufacturero, ramas como la textil y de prendas de vestir, calzado y procesadoras agropecuarias y de productos de acuicultura se desarrollarían rápidamente orientadas a la exportación. Paralelamente se estableció que ramas de alta tecnología, que incluyeron la electrónica, las tecnologías de la información, la industria química y la metalmecánica serían las de crecimiento más acelerado para competir internacionalmente en los años futuros. Al mismo tiempo se seleccionaron industrias básicas metalúrgicas, la industria naviera, mecánicas (motocicletas, automóviles), electrónicas, químicas y farmacéuticas, donde se impulsaría la inversión y modernización y la producción competitiva para abastecer a sus empresas de bienes de consumo finales y aumentar el IVA nacional. (pp. 314).

Además, el país tiene planes de desarrollo regional centrado en pivotes y se establecieron

Zonas Económicas Costeras (De María, 2018). Además de los cinco bancos comerciales del Estado —el VietcomBank, el *Agribank*, el *VietinBank*, el Banco de Inversión y Desarrollo de Vietnam (BIDV) y el Banco de Vivienda *Mekong* (De María, 2018)—, en el país se crearon bancos de desarrollo, como el Banco de Desarrollo de Vietnam, el segundo a nivel mundial en monto de crédito —al cual destinó el 8% del Producto Interno Bruto (PIB)—, después del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES).

Además, “se negoció un sistema descentralizado fiscal que persiste a la fecha. La responsabilidad de establecer impuestos y recaudar se dividió formalmente desde 1996 entre las autoridades centrales, distritales (provinciales) y locales” (De María, 2018, p. 312). También se le dio gran importancia al desarrollo tecnológico y la innovación con parques de alta tecnología: “los estudios de la OCDE y el Banco Mundial muestran claramente que el gasto en investigación científica y tecnológica ha crecido de menos de 0.4% del PIB en 1990 a un nivel que se acerca a 2% en 2013” (De María, 2018, p. 326).

Asimismo, a través de la educación y salud, se le ha dedicado gran importancia a la equidad e inclusión social. En el Informe *PISA* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para el año 2015, “Vietnam obtuvo el 8º lugar entre 72 países participantes, superando a Alemania y los Países Bajos” (De María, 2018, p. 329).

De María (2018) menciona lo siguiente:

El rápido crecimiento ha generado progreso compartido y entre 1993 y 2014 una muy rápida reducción de la pobreza (de 80% descendió a 18%), que prácticamente eliminó la pobreza extrema (de 50 a 3 por ciento) [...] Su coeficiente de Gini fue en promedio de 0.34 entre 1992 y 2014, pasando de .33 en 1992 a sólo .35 en 2014. (p. 328).

Brasil: muestra exitosa del neodesarrollismo

Getulio Vargas fue, en las décadas de 1930 y 1940, como México, un pionero del desarrollismo (Bresser-Pereira, 2007). El presidente Juscelino Kubitschek continuó activamente sus políticas, lo que generó el milagro brasileño con alto crecimiento. Se creó el BNDES en 1952. Sin embargo, el sistema tuvo problemas en las décadas de 1970 y 1980, lo que provocó la llamada «década perdida» por la deuda. Brasil padeció, además, un periodo de aguda inflación-devaluación. El político Fernando Cardoso, quien es uno de los primeros autores académicos del desarrollismo con su obra clásica "Dependencia y Desarrollo en América Latina", llegó a la Presidencia en 1994. Él introdujo reformas importantes, como el Plan Real de Estabilización. Bresser-Pereira, otro de los grandes académicos del neodesarrollismo, era su ministro. Luiz Inácio Lula da Silva, electo en 2002, continuó las reformas y políticas neodesarrollistas con el Programa de Aceleración del Crecimiento de 2007. Por ejemplo, el BNDES dio crédito hasta por 25% del PIB. Pero en su segundo periodo cometió muchos errores, al igual que su sucesora Dilma Rousseff. Bresser-Pereira tiene en su propio país una muestra de los éxitos de la estrategia neodesarrollista y sus errores.

Hacia una nueva estrategia económica en los 20. Recomendaciones

A partir de las experiencias examinadas, es evidente que el desarrollismo y el neodesarrollismo, como su mentor Federico List, son más un sistema de economía política y de política económica que un refinado modelo teórico, como el neoclásico que da sustento al neoliberalismo. Van de la mano con las políticas macroeconómicas keynesianas. El desarrollismo no se puede separar del concepto de Estado desarrollador. El primero le da sustento intelectual; el segundo es su operador.

Al plantear cómo se aprovechan las ideas desarrollistas para crear una nueva política

económica para México, hay que tomar como base los instrumentos del desarrollismo clásico de 1934 a 1970 y, luego, ajustarlos a los tiempos actuales, junto con las tesis del neodesarrollismo y las políticas de los países emergentes exitosos.

Los grandes retos que se avecinan están relacionados con salir de la trampa del estancamiento con desigualdad, lo que genera un verdadero círculo vicioso; fortalecer a las instituciones involucradas, no destruirlas; crear una política industrial y una tecnológica-educativa que se refuercen mutuamente para lograr mayor contenido doméstico en la producción, no ser una "gran maquiladora"; construir un sistema de financiamiento que sustente la política industrial, no un sistema bancario que presta poco y asigna mal, con altas utilidades oligopólicas; revertir el gasto público insuficiente, deformado, sin inversión; reconfigurar este sistema tributario que recauda poco y no redistribuye; y, por último, pasar de un sistema de política social asistencial, fragmentada, a un sistema de bienestar social estructurado moderno.

Estrategia para acelerar el crecimiento con equidad

A continuación, se plantean nueve pautas no exhaustivas que se consideran básicas para acelerar el crecimiento con igualdad, aprovechando las mejores experiencias:

- 1) Un gran Programa de Recuperación Económica, sustentado en un Acuerdo Nacional concertado, que acelere el crecimiento a niveles de 4% a 6%, alineando hacia allá todos los instrumentos del gobierno y las acciones de todos los actores económicos. Con esto el Estado mexicano dejaría de ser un «Estado mínimo» para transformarse en un auténtico Estado desarrollador.
- 2) Usar la Oficina de la Presidencia como organismo de coordinación, planeación y seguimiento del Programa de Recuperación Económica, no como órgano operador.

- 3) Un Consejo Económico y Social en el que participen todos los actores económicos y sociales para compartir información, consensar acciones y obtener compromisos.
- 4) Un Programa Nacional de Inversiones con dos vertientes: un programa obligatorio de inversión pública, aumentada al doble (de 3% a 6% del PIB), y un mecanismo evaluador independiente que asegure que solo se aprueben proyectos bien valorados. Debe ser complementado con el Programa de Inversiones Privadas. Se privilegiará la inversión e infraestructura.
- 5) Una política industrial moderna que promueva mayor integración productiva nacional, generando mayor contenido local; que genere productos de mayor valor agregado, incorporando la innovación; y que articule una mejor estructura industrial por encadenamientos entre las grandes empresas y pequeñas. Esta se integrará por políticas horizontales, un buen clima de negocios con certidumbre, apoyando mayor competencia, desregulación, capacitación laboral, y por las políticas verticales, apoyando, con crédito y estímulos, sectores y regiones prioritarias y empresas campeonas. La política comercial y la industrial deben estar articuladas. La política comercial, por sí sola, como ha sido nuestra experiencia (Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN]), no genera crecimiento.
- 6) Sistema educativo y tecnológico moderno. La política industrial debe vincularse con un sistema educativo moderno que permita acceder a la sociedad al conocimiento y la cuarta Revolución Industrial mediante el desarrollo tecnológico. Más allá de la calidad de la educación básica, ante la magnitud de esa tarea, como lo hizo la India, un gran esfuerzo debe concentrarse en la educación técnica.
- 7) Política de Financiamiento al Desarrollo. No hay política industrial real si no está sustentada en una política de financiamiento hacia el desarrollo. Esto se logra cuando la

banca del “subdesarrollo” vuelve a ser “la banca de desarrollo”. Es decir, habría que convertirla en *Policy Based Banks*, como los llaman en China, para que apoyen las políticas de su sector elaborando programas, evaluando y creando proyectos detonadores, además de capacitar personal. Asimismo, debe aumentarse su crédito, sobre su nivel de 3% del PIB a por lo menos 6%. No obstante, se ha desaprovechado un instrumento de política contracíclica y parafiscal que pueda complementarse con crédito sectorial y regional para ampliar el reducido margen presupuestal. La banca privada es también “subdesarrollada” porque el crédito tiene una penetración en la economía solo de 30%. Esto está por debajo de países de desarrollo, como Chile y Brasil que lo tienen arriba de 80%. Esta banca opera, en general, al margen de una estrategia de desarrollo productivo, por lo que debe asumir compromisos de crédito sectorial y regional de acuerdo con lineamientos generales de política del gobierno, participando activamente en los organismos de concertación. Hasta ahora sus objetivos parecen ser generar cuantiosas utilidades, privilegiando créditos al consumo con márgenes leoninos. La Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) es una gran generadora de ahorro que debe financiar mediante políticas generales al financiamiento de largo plazo, como infraestructura y energía, como ocurrió en Singapur. Se debe aprovechar el margen que tiene el gobierno para contratar deuda externa, como se hizo prudentemente durante el desarrollismo. Hay margen: el coeficiente deuda-PIB de México es de alrededor de 55%, frente a un promedio de la OCDE de 80%; con el COVID-19 muchos países aumentaron a niveles superiores a 100%. Nuestro aumento se dio absurdamente porque se cayó el denominador, el PIB, no porque aumentaron el crédito.

- 8) La Reforma Tributaria es la reforma más importante. Es evidente que el gobierno carece de espacio fiscal. Se tiene una de

las más bajas recaudaciones tributarias: 13% del PIB. En América Latina es de 24% y la media de los países miembros de la OCDE es de 34% del PIB. Sin una reforma fiscal, la “cuarta transformación” (también denominada 4T) carece de sustento, es decir, se hunde. Además, se necesita de un Pacto Fiscal. La reforma fiscal debe ser un paquete equitativo, balanceado y negociado con los actores económicos. Un nuevo Consejo Asesor Fiscal debe preparar un buen plan. Debe incidir en los Impuestos Sobre la Renta, hacerlo más progresivo; en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), exentando siempre la canasta básica; y en el muy subaprovechado predial y cobro de derechos, como el agua. También deberá examinarse la Ley de Coordinación Fiscal en ambas direcciones: gobierno federal, por un lado, y estados y municipios, por el otro, definiendo mejor las responsabilidades de gasto y aumentando la capacidad tributaria de los estados.

- 9) Una política de bienestar social estructurada. La nueva política de bienestar social de la 4T se ha orientado en hacer transferencias directas, eliminando intermediarios, a través del Banco del Bienestar. Principalmente se integra por programas fragmentados. El problema es que representa una política social clientelar, asistencial, vinculada a objetivos políticos, todavía sin un buen registro de usuarios, con deficientes reglas de operación. Además, está sobredimensionada y subfinanciada con recursos muy insuficientes.

Se percibe que se debe avanzar, con un plan de ruta, hacia un solo Sistema Integral de Bienestar Social estructurado, moderno, que cuente con un Sistema de Salud Universal; que preserve el sistema de Financiamiento a la Vivienda Social; que facilite un Sistema de Pensiones, también único, de cobertura general, así como un Seguro de Desempleo de aplicación gradual con reglas claras, y que explore el instrumento sobre la Renta Básica.

Reflexión final

Lamentablemente, México tiene en la actualidad un Estado mínimo, débil, carente de recursos, sin una visión a largo plazo y un plan de ruta que lo acompañe. Se necesita un Estado Desarrollador que privilegie el crecimiento acelerado, que articule un consenso social sobre la necesidad de lograrlo, y que active todos los instrumentos necesarios para alcanzarlo. Es fundamental un programa mucho mayor de inversión pública y privada, con particular énfasis en infraestructura, con impacto regional, en las fronteras y en el rezagado sur-sureste. Por ejemplo, programas que incluyan obras como el corredor transistmico y no obras como el tren maya que causaría impactos antiecológicos.

Asimismo, es necesaria una política comercial e industrial moderna, sustentada en una política de financiamiento, para impulsar la actividad económica interna y externa. Todo ello acompañado de un verdadero Sistema de Bienestar Social (un *Welfare State* moderno), articulado en sus pilares básicos: salud universal, vivienda, empleo, pensiones e ingreso básico. Una condición indispensable para todo es una Reforma Fiscal pactada, integral, que aporte los recursos nacionales y que redistribuya. Esto sería una verdadera transformación.



Referencias

- Bresser-Pereira, L. (2007). El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional (G. González, Trad.). *Economía UNAM*, 4(10), 7-29. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/2903/2463>
- De María, M. (2018). Vietnam, Doi Moi y el Estado Desarrollador. En J. Romero y J. Berasaluce (coords.), *Estado desarrollador: casos exitosos y lecciones para México* (pp. 287-353). El Colegio de México.
- Ibarra, D. (1970, febrero). Mercados, desarrollo y política económica: Perspectivas de la economía de México. *Revista Comercio Exterior*, XX (2), 103-118. http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/716/15/CE_FEBRERO_1970_.pdf
- Khan, S. y Christiansen, J. (Eds). (2010). *Towards New Developmentalism. Market as means rather than Master. Routledge Studies in Development Economics*. <https://doi.org/10.4324/9780203844311>
- Oropeza, A. (2019). China y el Estado Desarrollador. Una opinión desde las líneas de construcción del poder chino. En J. Romero y J. Berasaluce (coords.), *Estado desarrollador: casos exitosos y lecciones para México* (pp. 172-239). El Colegio de México.
- Suárez, F. (2013). *Crecer o no crecer. Del estancamiento estabilizador al nuevo desarrollo*. Taurus.
- Suárez, F. (2018). Un gran debate económico a través de nuestra historia, los liberales frente a los keynesianos desarrollistas. *Economía UNAM*, 15(45), 3-28. <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v15n45/1665-952X-eunam-15-45-3.pdf>
- Suárez, F. (2019). El Estado Desarrollador japonés. En J. Romero y J. Berasaluce (coords.), *Estado desarrollador: casos exitosos y lecciones para México* (pp. 118-171). El Colegio de México.

La Agenda de Desarrollo Sustentable a 2030: aspiraciones por retomar

Margarita Flores de la Vega*

En la “Cumbre del Milenio” celebrada en el año 2000, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) propuso una agenda de desarrollo para lograr en 15 años. En ella, se proponen ocho objetivos con metas medibles llamados los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos son aspiraciones mínimas de bienestar de las cuales millones de personas han sido excluidas, sobre todo en los países en desarrollo. Antes de finalizar el periodo previsto, era claro que a pesar de lograr algunos avances relevantes en términos de reducción de la pobreza extrema, del hambre, de enfermedades, de la desigualdad de género y de acceso a la educación, las brechas seguían existiendo. Por esto mismo, fue indispensable formular una nueva agenda global.

Para esta nueva agenda, se elaboraron e identificaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas a cumplir antes de 2030, mediante un amplio proceso de consulta, negociación y construcción, con la participación de los gobiernos de los Estados miembros de la ONU y de la sociedad civil. En septiembre de 2015, esta organización realizó una Asamblea General en la que se adoptó la agenda “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, un proyecto global y nacional aún más ambicioso y complejo que destaca las interrelaciones entre los objetivos y que subraya la visión de sostenibilidad en todas sus expresiones: en la económica, la social y, con énfasis particular, en la ambiental (ONU, s.f.). México fue uno de los países promotores y signatarios.

La Agenda 2030 recoge, de manera estructurada, aspiraciones y compromisos nacionales —que pueden realizarse de manera voluntaria—, así como acuerdos formales contenidos en agendas sectoriales y globales con la finalidad de promover un desarrollo igualitario, que reduzca las desigualdades crecientes y que recupere la salud del planeta, es decir, la casa de todos.¹ Por ello, esta Agenda se convierte en una ruta para la formulación de políticas más consistentes y más coherentes con la búsqueda de un desarrollo inclusivo a largo plazo, y del bienestar de toda la población. En México, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 plantea como motivación principal: “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera” (Presidencia de la República, 2019), sin hacer referencia a la Agenda 2030.

Cada año, la ONU reporta los avances globales y regionales de cada uno de los ODS. Desafortunadamente, los países miembros de esta organización reconoce que los esfuerzos fueron insuficientes durante los primeros cinco años de vigencia de la Agenda (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas [*Ecosoc*], 2020). Aunado a esto, con la aparición del SARS-CoV-2, el registro de 2020 muestra atrasos considerables. Algunas estimaciones sobre la pobreza y las carencias sociales vinculadas a la pandemia confirman una situación similar para México.

El objetivo de este capítulo es contribuir a la reflexión sobre la relevancia y la urgencia de retomar los objetivos de la Agenda 2030 en México, sobre todo en el contexto de la pandemia COVID-19 y de su impacto en la economía y en la vida cotidiana de las familias. Son tres los ejes

* Consultora independiente y colaboradora externa del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.

¹ Por ejemplo, el objetivo 13: Acción por el clima, recoge las metas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (ONU, s. f.).

de la reflexión: (i) las propuestas de la Agenda 2030; (ii) la relación entre la política actual con los compromisos de la Agenda 2030 y con los avances en México; (iii) dada la interacción entre objetivos de desarrollo, ¿podemos dar prioridad a alguno en la coyuntura?, y a largo plazo, ¿cómo reorientar el conjunto de políticas para incidir en un desarrollo inclusivo y sostenible?

¿Qué propone la Agenda 2030?

De manera esquemática, los ODS de la Agenda 2030 aparecen en el cuadro 1.

Cuadro 1. Objetivos del Desarrollo Sostenible

ODS 1	Fin de la Pobreza
ODS 2	Hambre Cero
ODS 3	Salud y Bienestar
ODS 4	Educación de Calidad
ODS 5	Igualdad de Género
ODS 6	Agua Limpia y Saneamiento
ODS 7	Energía Asequible y no Contaminante
ODS 8	Trabajo Decente y Crecimiento Económico
ODS 9	Industria, Innovación e Infraestructura
ODS 10	Reducción de las Desigualdades
ODS 11	Ciudades y Comunidades Sostenibles
ODS 12	Producción y Consumo Responsables
ODS 13	Acción por el Clima
ODS 14	Vida Submarina
ODS 15	Vida de Ecosistemas Terrestres
ODS 16	Paz, Justicia e Instituciones Sólidas
ODS 17	Alianzas para lograr los objetivos

Fuente: Elaboración propia con información de la ONU, (s.f.).

Para dar seguimiento al cumplimiento de las 169 metas definidas para los 17 ODS, se cuenta con un conjunto de 230 indicadores.²

² La preparación fue encomendada al Grupo Interinstitucional de Expertos (en el que participó un representante del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]) y el resultado fue acordado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su 48º período de sesiones, celebrado en marzo de 2017, como un instrumento voluntario y dirigido por los países. Se tienen previstas dos revisiones exhaustivas, una

Su monitoreo sigue dos caminos: uno global —a cargo de los organismos internacionales y regionales, en su mayoría de la ONU— y otro nacional —en el que cada país elige los indicadores de medición del cumplimiento de las metas de acuerdo con su realidad—. Periódicamente, cada país presenta un informe voluntario a la comunidad internacional en el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (FPAN), una ocasión propicia para intercambiar conocimientos y experiencias.³ De igual manera, los organismos de la ONU aportan un valor agregado con el informe mundial: la recopilación y el ordenamiento de la información de cada país. Estos datos permiten contar con una visión global de los avances y los retrocesos en la construcción efectiva del desarrollo sustentable, así como de la metodología para hacer mediciones y comparaciones, regionales y globales⁴.

Conceptualmente, se pueden identificar cuatro categorías en los ODS : el bienestar de las personas, el desarrollo económico inclusivo, el compromiso con la gestión de la salud del planeta y el desarrollo de las instituciones y su cooperación. Estas categorías son complementarias e interdependientes.

La preocupación por el bienestar de las personas se expresa a través de la búsqueda de condiciones para eliminar la pobreza garantizando el acceso a una alimentación suficiente y saludable, a la salud, a una educación de calidad, a la igualdad; proporcionando agua limpia, saneamiento y energía asequible y no contaminante y una vida

en 2020 y una segunda en 2025. A julio de 2020, 53% de los indicadores contaban con una metodología internacionalmente establecida, disponían de normas y los datos fueron producidos en al menos 50% de los países y de la población. Para 46% de los indicadores aún faltan datos. Un año antes todavía se necesitaba desarrollar una metodología para 14%. Si la parte conceptual y metodológica es una empresa titánica, pero indispensable para la formulación de políticas, es igualmente importante el esfuerzo técnico y presupuestal de los sistemas de información de los países para levantar la información (División Estadística de las Naciones Unidas [UNSD, por sus siglas en inglés], 2020).

³ El FPAN es la plataforma de la ONU para dar seguimiento a la Agenda 2030. En él participan todos los países miembros de esta organización y de los organismos especializados.

⁴ En cualquier caso, la base de la información es la oficial de cada nación.

en asentamientos seguros. Estas condiciones reafirman el compromiso que tienen los Estados de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas.⁵ Asimismo, el bienestar, de igual manera, requiere garantizar el acceso a otro derecho asociado con la segunda categoría, el desarrollo económico inclusivo: se trata del trabajo digno acompañado de la seguridad social y de un funcionamiento adecuado de la economía, sin desigualdades y consecuente con los requisitos medioambientales para una producción sostenible.

El compromiso con la gestión de la salud del planeta demanda una innovación para lograr una construcción de modelos de consumo y de producción sostenibles, un manejo adecuado de los recursos naturales y de los ecosistemas y una gestión del cambio climático, como lo establece la CMNUCC. Y finalmente, el desarrollo de las instituciones y su cooperación colocan al Estado de derecho y una buena gobernanza como el marco institucional para enfrentar a los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias y que ponen en riesgo el desarrollo sostenible.

La preocupante evolución de los riesgos para el planeta, —base material de la vida de la humanidad— dio lugar a la identificación de cuatro ODS específicos en la Agenda 2030. Así, el tema ambiental sale de la esfera especializada de los expertos y de la agenda sectorial para formar parte central de la agenda global. Esto no significa que sea algo nuevo, expresiones de preocupación sobre el equilibrio entre la vida del ser humano y el medio ambiente empezaron a emerger a mediados del siglo pasado⁶ en los análisis sobre el desarrollo. “Los límites del crecimiento”, un estudio comisionado por el Club de Roma (Meadows et al., 1972), planteó claramente que la Tierra y sus recursos son finitos y, en consecuencia, esto limita el crecimiento económico y demográfico. En

5 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en vigencia desde 1976, ha sido ratificado por 177 países. México lo hizo en 1981.

6 González-Dávila (2004) afirma que “actualmente, los AAM [Acuerdos Ambientales Multilaterales] suman más de 500, de los cuales alrededor de 320 son regionales y 180 internacionales” (p. 34).

Meadows et al. (2004, p. X) se reconoce que este estudio hizo un llamado por una innovación profunda, proactiva y social a través de cambios tecnológicos, culturales e institucionales con el fin de evitar un aumento de la huella ecológica de la humanidad, pero que el desafío global era grave, el tono de dicho informe era más bien optimista, subrayando una y otra vez lo mucho que se podría reducir el daño causado por el acercamiento (o la extralimitación) de los límites ecológicos globales si se tomaban las acciones necesarias.

Para cada objetivo, entonces, se plantea una pregunta clave: ¿Cómo lograrlo? Así, lo que se proponga como política, programa, proyecto o acción, además de dar resultados positivos para el bienestar de todas las personas, tiene que ser sostenible a largo plazo. El reto no es menor, pues esto significa cambiar sistemas económicos, financieros y hasta políticos.

El Informe de los ODS 2020 destaca algunos de los resultados obtenidos a nivel global durante ese año, antes de la pandemia por COVID-19:

había disminuido la proporción de niños y jóvenes que no asistían a la escuela, la incidencia de muchas enfermedades transmisibles estaba disminuyendo, había mejorado el acceso al agua potable con una gestión segura y esta aumentado la representación de la mujer en las funciones directivas. Al mismo tiempo, aumentaba el número de personas que padecían inseguridad alimentaria, el medio ambiente natural seguía deteriorándose a un ritmo alarmante, y persistían los drásticos niveles de desigualdad en todas las regiones. El cambio aún no se producía al ritmo o escala necesarios (ONU, 2020, p.2).

Con datos hasta junio de 2020, el Informe también destaca el impacto del COVID-19 en una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes, que afecta las vidas y los medios de subsistencia de miles de millones de personas. De esta manera, como afirma la ONU, la pandemia ha exhibido y exacerbado

las desigualdades e injusticias (2020). De igual manera, el Secretario General de dicha organización, António Guterres, planea que actualmente, retomar con mayor decisión y enjundia los objetivos de la Agenda 2030 es clave para enfrentar las causas subyacentes y el impacto de la pandemia. Además de fortalecer los sistemas de salud, Guterres considera que con base en la evidencia: “Los paquetes de recuperación deben facilitar el cambio a una economía con bajas emisiones de carbono y resiliente al clima, y apoyar el acceso universal a servicios públicos de calidad” (ONU, 2020, p. 2).

Por esto mismo, para los países participantes en el FPAN de julio de 2020, la recuperación de la crisis requiere aumentar las inversiones en servicios públicos, protección social, conexión digital, sistemas de salud, educación, agua y saneamiento. De igual manera, deben orientar esta recuperación hacia una economía más inclusiva, con respuestas de género y ambientalmente sólida.

La Agenda 2030 en México: contexto, avances y políticas públicas

México ha recibido el reconocimiento de la ONU por su participación en la formulación de la Agenda 2030 al asumir el liderazgo en varios de los temas debatidos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2019). Su contribución ha sido relevante en el diálogo de expertos para la identificación de los indicadores de cumplimiento y su desarrollo metodológico. A esto se le suma la Cooperación Sur-Sur proporcionada para ayudar en el desarrollo de capacidades en otros países. Para implementar la Agenda 2030 se cuenta con un marco institucional del que forman parte el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS). El Senado de la República también ha integrado un Grupo de Trabajo para dar seguimiento a la Agenda 2030. Este Consejo Nacional está integrado por 19 Secretarías de Estado, siete instituciones

no sectorizadas y dos organismos autónomos.⁷ Este (Ley de Planeación, 2018) lo preside el Titular del Ejecutivo y el jefe de la Oficina de la Presidencia es su secretario ejecutivo⁸.

El CTEODS, por su parte, sustituyó al comité creado para dar seguimiento a los indicadores de los ODM. Su objetivo es coordinar los trabajos de carácter conceptual, metodológico y operativo que permitan generar y actualizar los indicadores de seguimiento de los ODS. Este Comité está integrado por dependencias que participan en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), lo preside el jefe de la Oficina de la Presidencia y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es responsable de la Secretaría Técnica. Las autoridades han preparado dos informes voluntarios sobre la implementación de la Agenda 2030 que fueron remitidos al FPAN de la ONU en 2016 y en 2018. Se tiene programado un tercer informe para 2021.

Para la implementación de la Agenda 2030 por la actual administración, la Jefatura de la Oficina de la Presidencia de la República (JOP) coordinó la elaboración de la Estrategia Nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México, (JOP y *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* [GIZ], 2019) cuyo actor principal es el Consejo Nacional. Del Consejo depende concertar la participación de todos los agentes relevantes para el cumplimiento de la Agenda (estados, municipios, el poder legislativo y judicial, el sector privado, la academia, las organizaciones de la sociedad civil, etcétera). Para cada ODS, la Estrategia Nacional ofrece una visión al 2030 —con un escenario muy optimista— presenta un breve diagnóstico, los retos identificados y algunos de los cambios necesarios, sin abundar en la forma y ni en las responsabilidades, como ejemplo, se puede citar el caso del acceso a la

⁷ De acuerdo con el Decreto de creación de abril de 2017, los miembros del Consejo eran 18 Secretarías de Estado (Secretaría de Gobernación [SEGOB], 2017).

⁸ El 4 de diciembre de 2020 el presidente de la República anunció la desaparición de la Jefatura de la Oficina de la Presidencia. No hubo mención a la función que desempeñaba la Jefatura como Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

seguridad social o la existencia de un sistema universal de protección. El tema aparece en el ODS 1: Fin de la pobreza, el cual tiene como meta global 1.3 “poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables” (ONU, s. f.); y en la estrategia se limita como propuesta de cambio generar empleos con acceso a la seguridad social y a sistemas de protección universal. En el objetivo 3: Salud y bienestar, se recomienda formalizar el empleo para que los trabajadores puedan tener acceso a la seguridad social y el objetivo 5: Igualdad de género, plantea el tema desde la perspectiva de género para superar el déficit de protección social de las mujeres. En cambio, el ODS 8: Trabajo decente y desarrollo económico, no contempla ninguna intervención cuyo objetivo específico sea crear un sistema universal de protección, a pesar de que una de sus metas contempladas, la meta 8.8, es proteger los derechos laborales (ONU, s. f.).

La Estrategia Nacional se alinea, en principio, con el PND 2019-2024 y, en cierto modo, lo enmienda cuando se refiere a la Ley de Planeación y sus reformas (2018) que de acuerdo con su artículo 21, el PND “deberá contener consideraciones y proyecciones de por lo menos veinte años, para lo cual tomará en consideración los objetivos generales de largo plazo que, en su caso, se establezcan conforme a los tratados internacionales y las leyes federales” (p. 8). En consecuencia, según el artículo 5º transitorio, las Administraciones Públicas Federales en los períodos 2018-2024 y 2024-2030 “podrán considerar en su contenido las estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, contenidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (p. 26).

Si bien puede tratarse de un formalismo, el PND 2019-2024 no hace referencia alguna a la Agenda 2030 —lo cual no es mandatorio—, y tampoco avanza en proyecciones de largo plazo, como sí lo establece la Ley de Planeación.⁹ En

9 Eso sin entrar en detalles sobre otros aspectos que, de

cambio, comparte la promesa de los signatarios de la Agenda “que nadie se quede atrás”, un compromiso, en principio, muy alentador en un plan de gobierno. A diferencia de ejercicios previos, el PND incluye un conjunto de programas, algunos muy detallados en cuanto a número de beneficiarios, monto de recursos a transferir por unidad, o incluso precios de compra de algunos productos básicos, y algunos otros solo con orientaciones generales.

Lo que surge como pregunta es si la administración pública se puede comprometer con las prioridades del PND y con el cumplimiento de los ODS y cómo lo hará, pues esto supone la coherencia de las políticas, la coordinación interinstitucional y el presupuesto.¹⁰ Y, en un sentido más amplio, ¿cómo se construye la coherencia entre las visiones sectoriales para poner en práctica un nuevo paradigma de desarrollo sostenible? Es decir, aquí el resultado no es la suma de la contribución de los sectores, sino la consecuencia de la operación concertada —basada en evidencias— de acciones sectoriales sobre objetivos que son, a veces, contrarios en sus resultados, por ejemplo, entre los objetivos ambientales, económicos y sociales. Para ilustrar esto, por ejemplo, contribuir a la mitigación del cambio climático a través de la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) —una decisión impostergable, debido al impacto que tiene en el aumento de la temperatura global— es un objetivo que se contrapone con el mayor uso de energía fósil que se sigue promoviendo, o con la producción ganadera para exportación que tiene, a su vez, un efecto positivo en la balanza comercial agroalimentaria.

De acuerdo con el Informe de Actividades 2019-2020 del Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de la Agenda 2030 (JOP y GIZ, 2020), su oficina propicia el diálogo indispensable para que se materialice la

acuerdo con la Ley de Planeación, deberían estar en el texto del PND.

10 La Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Agenda 2030, (JOP y GIZ, 2020) informó estar preparando una metodología para estimar el costo de la implementación de los ODS.

apropiación de la Agenda 2030 por todos los sectores. Con notables excepciones de colaboración y coordinación entre algunas áreas, en los programas predomina una visión sectorial cuando el nuevo paradigma de desarrollo plantea la necesidad de considerar los impactos sectoriales cruzados de los programas y su efecto en el bienestar a largo plazo.

Avances en los ODS

En términos de resultados, antes de la aparición de la pandemia se tenían rezagos importantes en varias de las metas de los ODS, de esto se cuenta con información. En este apartado, el interés principal es la situación del bienestar directo de las personas y el impacto esperado de la pandemia en 2020 en el progreso de estos objetivos. Dada la interacción entre objetivos, se parte primero de una visión en conjunto.

En principio, México da seguimiento a aproximadamente una tercera parte de los indicadores globales (79 de 232); a ellos se suman 54 indicadores nacionales, es decir, los seleccionados por el país sobre temas subnacionales o de mayor especificidad.¹¹ El único objetivo que no cuenta con algún indicador es el 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Y en el 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, solo se dispone de un indicador y este se utiliza en otro objetivo: el número de personas muertas por desastres naturales (ONU e INEGI, 2015). Sorprende la ausencia de información para estos dos objetivos y sobre todo para el ODS 13 debido a que los compromisos son los acordados por los países en el marco de la CMNUCC, de la cual México forma parte y en la cual ha sido un actor relevante. Si sumamos también la desinformación sobre energías renovables, llama la atención la relativa marginación y desvinculación de lo ambiental en este esfuerzo

¹¹ En su reunión del 6 de noviembre de 2020, el CTEODS aprobó el Marco Nacional de Indicadores que incluye 49 metas nacionales con 64 indicadores. La página oficial de los indicadores (ONU e INEGI, 2015) no lo refleja todavía y hay atrasos en la actualización.

por crear las condiciones para un desarrollo sustentable.

Agreguemos la baja participación que tiene la inversión en investigación y desarrollo (I+D) y su caída como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), de 0.43% en 2015 a 0.3% en 2019 (ONU e INEGI, 2015), cuando más se necesita para introducir cambios y mejoras en los modelos de producción y consumo en la búsqueda de la sustentabilidad. En 2017, cuando México destinaba 0.33% del PIB a I+D, Brasil dedicaba 1.3%. De igual manera, México está rezagado en el número de investigadores —valores equivalentes a tiempo completo— por millón de habitantes, en 2019 eran 354, sin duda un avance importante con relación a los 283 en 2015. En cualquier caso, el número es solo la tercera parte de la capacidad con la que cuenta Brasil y, además, es inferior a la de Argentina, Chile y Costa Rica, solo para citar algunos ejemplos (UNSD, 2021).

En este marco general, destaca una iniciativa financiera en la que México es el primer país en emitir un bono soberano sustentable vinculado a los ODS, esto es la emisión de 750 millones de euros por un plazo de siete años. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2020), esto coloca al país a la vanguardia en la innovación de instrumentos de financiamiento sostenible y le permite ampliar su base de inversionistas al acceder a fondos internacionales comprometidos con el desarrollo económico sostenible. La SHCP precisa que la emisión se encuentra dentro de los límites de endeudamiento neto autorizados por el Congreso de la Unión para el Gobierno federal en este ejercicio fiscal.

En los ODS que tiene como tema principal el bienestar de las personas —pobreza, hambre, salud, educación, acceso al agua, energía, trabajo decente, igualdad de género— predominan los rezagos de la Agenda 2030 comparados con los demás avances. En el cuadro 2 se reportan estos avances de algunas de las metas.

Cuadro 2. Indicadores seleccionados de los ODS (Porcentaje*)

ODS 1		Fin de la pobreza				
Meta 1.2	De aquí a 2030, reducir al menos la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.					
Indicador	1.2.1.a	Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza.				
		2010	2012	2014	2016	2018
		52.0	51.6	53.2	50.6	48.8
	1.2.2	Proporción de la población que vive en todas las dimensiones de la pobreza.				
	2010	2012	2014	2016	2018	
	46.1	45.5	46.2	43.6	41.9	
ODS 2		Hambre cero				
Meta 2.1	De aquí a 2030, ponerle fin al hambre y asegurar el acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año a todas las personas, en particular los pobres y las personas en situación de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año					
Indicador	2.1.2	Proporción de la población con inseguridad alimentaria moderada o severa (carencia por acceso a la alimentación).				
		2010	2012	2014	2016	2018
		24.8	23.3	23.4	20.1	20.4
ODS 3		Salud y bienestar				
Meta 3.1	De aquí a 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100,000 nacidos vivos.					
Indicador	3.1.1	Razón de mortalidad materna.				
		2010	2012	2014	2016	
		44.1	42.3	38.9	36.7	
Meta 3.2	De aquí a 2030, ponerle fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos al 12 por cada 1,000 nacidos vivos y la mortalidad de los niños menores de 5 años al 25 por cada 1,000 nacidos vivos.					
Indicador	3.2.1	Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años.				
		2010	2012	2014	2016	
		17.2	16.1	15.1	14.6	
ODS 4		Educación de calidad				
Meta 4.2	De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.					
Indicador	4.2.2	Tasa de participación en el aprendizaje organizado (un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria).				
		2012	2014	2016	2018	
		88.5	88.7	91.6	91.4	
ODS 5		Igualdad de género				
Meta 5.2	Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata, la explotación sexual y otros tipos de explotación.					
Indicador	5.2.1.a	Proporción de mujeres de 15 años de edad o más que han sufrido violencia física, sexual o emocional infligida por un compañero íntimo actual o anterior, en los últimos 12 meses.				
		2011	2016			
		24.7	23.9			

ODS 6		Agua limpia y saneamiento				
Meta 6.1	De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.					
Indicador	6.1.1	Proporción de la población que dispone de servicios de suministro de agua potable gestionados de manera segura.				
		2010	2012	2014	2016	
		41.3	41.8	42.2	42.7	
Meta 6.3	De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial.					
Indicador	6.3.1	Proporción de aguas residuales tratadas de manera adecuada.				
		2010	2012	2014	2016	2017
		35.1	36.5	40.2	44.7	49.6
ODS 7		Energía asequible y no contaminante				
Meta 7.2	De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.					
Indicador	7.2.1	Proporción de la energía renovable en el consumo final total de energía.				
		2010	2012	2014	2016	2018
		12.6	12.7	13.6	12.3	12.8
ODS 8		Trabajo decente y crecimiento económico				
Meta 8.3	Promover políticas orientadas al desarrollo y que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomenten la formalización y el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.					
Indicador	8.3.1	Proporción del empleo informal en el empleo no agropecuario.				
		2010	2012	2014	2016	2018
		54.5	54.7	52.7	52.5	52.1
					2019	
					52.1	
ODS 9		Industria, innovación e infraestructura				
Meta 9.5	Aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales de todos los países, en particular los países en desarrollo, entre otras cosas, fomentando la innovación y aumentando considerablemente, de aquí a 2030, el número de personas que trabajan en investigación y desarrollo por millón de habitantes y los gastos de los sectores público y privado en investigación y desarrollo.					
Indicador	9.5.1	Gastos en investigación y desarrollo como proporción del PIB.				
		2012	2014	2016	2018	2019
		0.42	0.44	0.39	0.31	0.29
	9.5.2	Investigadores (valor equivalente a tiempo completo) por millón de habitantes.				
		2012	2014	2016	2018	2019
		248.6	261.6	318	342.9	354.3
ODS 10		Reducción de las desigualdades				
Meta 10.4	Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.					
Indicador	10.4.1	Proporción laboral del PIB, que comprende los salarios y las transferencias de protección social.				
		2010	2012	2014	2016	2017
		27.8	27.3	27.4	26.6	26.1

Nota. * Exceptuando los indicadores 3.1.1, 3.2.1 y 9.5.2.

Fuente: Elaboración propia con información de ONU e INEGI, (2015) y UNSD, (2021).

El examen inicia con el trabajo ya que 72% de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en México, la principal fuente de ingreso es el salario por un trabajo subordinado (INEGI, 2020a). Con esa entrada las familias cubren sus gastos de alimentación, educación, salud, vivienda, energía, transporte, y diversión. El salario mínimo se deterioró a lo largo de cuatro décadas y empezó a recuperarse en términos reales en el 2019, pero este factor positivo se enfrenta a otras acciones en contrario. Los empleos que se crean tienden a concentrarse en aquellos que perciben uno y dos salarios mínimos. La precariedad del empleo se refleja en pobreza laboral, que se examinará más adelante. Adicionalmente, alrededor de 56.5% de las personas ocupadas están en el sector informal de la economía y no tienen acceso a la seguridad social. La desigualdad en los ingresos en el país queda de manifiesto en la baja participación que tiene la masa salarial en el conjunto de la economía, 26.1% en 2017.

El confinamiento que se adoptó a finales de marzo de 2020 se vio acompañado de la pérdida de 12 millones de puestos de trabajo durante abril, los cuales se ha ido recuperando paulatinamente con la reactivación gradual de la economía. El INEGI (2020a) estima que para septiembre se habían recuperado 8.4 millones y habrían llegado a 10.2 millones en octubre. El futuro todavía es incierto para el empleo y para las pequeñas y medianas empresas, las cuales, al cerrar actividades, quedaron sin recursos para mantener a su plantilla pues solo contaron apoyos en forma de créditos de poco monto y limitados en número.

De acuerdo con la medición del 2018 de la pobreza realizada por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2019), los avances fueron muy lentos ese año y se ve muy lejana la meta: reducir la pobreza a la mitad entre 2015 y 2030. Entre 2010 y 2018, la proporción de las personas que viven en todas las dimensiones de la pobreza se redujo apenas de 46.1% a 41.9% (cuadro 2). Si se toman en cuenta únicamente los ingresos, la proporción de personas que viven con ingresos inferiores a la línea de pobreza —o del

bienestar—, solo se redujo de 52% a 48.8% en el mismo periodo. Es decir, prácticamente la mitad de la población mexicana es pobre por ingresos. Una realidad inaceptable para un país que se encuentra entre las 15 economías más grandes del mundo. Como efecto de la pandemia y la reducción de la actividad económica, el CONEVAL ha estimado que en el 2020 la pobreza por ingresos podría aumentar en al menos un 7.2 y hasta un 7.9 puntos porcentuales para afectar a 56.7% de los mexicanos. (CONEVAL, 2021b).

Es aún más preocupante que exista la pobreza entre quienes cuentan con un trabajo y perciben un salario. Hace 15 años, 34.8% de los asalariados se encontraban en pobreza extrema, es decir tenía un ingreso laboral inferior al costo de una canasta alimentaria — la línea de pobreza extrema—. Estos números aumentaron en la siguiente década hasta casi alcanzar 43% en 2014. El aumento en el salario mínimo en los últimos dos años se vio reflejado en una reducción de los asalariados con ingreso laboral inferior a la canasta alimentaria en el primer trimestre de 2020 hasta un nivel similar al de 2005. Por efecto de la pandemia, para el tercer trimestre de 2020 se llegó a 44.3% (CONEVAL, 2021a).¹² A eso se agrega que en 2018, 57.3% de la población no tenía acceso a la seguridad social (CONEVAL, 2020b, es decir, se trata de empleos precarios, muy distantes del trabajo decente del que habla el ODS 8.

En el objetivo 2: Poner fin al hambre, que pretende lograr la seguridad alimentaria, una mejoría de la nutrición y promover la agricultura sostenible, los avances son escasos. La proporción de la población con inseguridad alimentaria moderada o severa apenas se redujo 4.4 puntos porcentuales entre 2010 y 2018, cuando se registró 20.4% de la población en esa condición (cuadro 2). En un futuro, la caída en el empleo y en los ingresos durante el 2020, aumentará esa proporción, ya de por sí preocupante.

12 En septiembre de 2020 la línea de pobreza extrema por ingresos (canasta alimentaria) era de \$1,671.38 en áreas urbanas y \$1,202.05 en el campo (CONEVAL, 2021b).

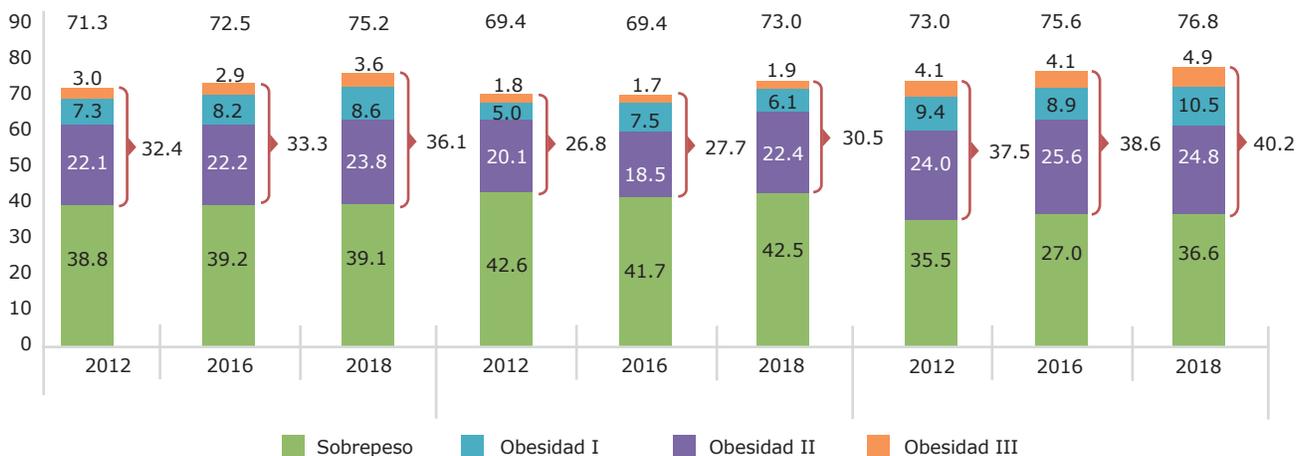
En temas de nutrición, el indicador de desnutrición en niños menores de cinco años ha mejorado, pues se disminuyó su prevalencia a la mitad en los últimos 30 años. Sin embargo, hubo un ligero aumento entre 2016 y 2018-2019 cuando se registró 14.2% de infantes con desnutrición crónica (INEGI, 2021). Resalta la necesidad de mantener la vigilancia para que este porcentaje no aumente y se logre reducir, Al mismo tiempo, la prevalencia de sobrepeso y de obesidad ha aumentado en todos los grupos de edad, y tanto en el medio rural como en el urbano. El 6.8% de los preescolares, uno de cada tres niños en edad escolar, alrededor de 35% de los adolescentes y más de tres cuartas partes de los adultos presentan estas condiciones (Shamah et al., 2020). La magnitud, como se aprecia en el gráfico 1, es enorme. Además, hay una la relación entre el sobrepeso y la obesidad con las enfermedades crónicas no transmisibles, situación que vuelve más vulnerables a las personas ante la aparición de nuevos virus como el SARS-CoV-2 (gráfico 1).

Para atender este problema de salud pública, recientemente, se aprobó el etiquetado frontal de alimentos industrializados para alertar al consumidor sobre los altos contenidos de azúcar, de sal o de grasas en el producto. Es un paso importante que requiere una mayor difusión

de información y, sobre todo, revalorar la dieta tradicional y la educación nutricional para el buen comer, tanto desde la escuela como del sector salud, y su aplicación en los comedores institucionales. Su relevancia es tal, que los investigadores trabajan en la formulación de recomendaciones para una dieta saludable para la humanidad y para el planeta (Willett et al., 2019).

En el tema de garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos (ODS 3), la salud física y mental además de estar relacionada con factores genéticos, se vincula directamente con la alimentación, las condiciones de la vivienda y los servicios de acceso a agua limpia, y potable (ODS 6), además, se asocia a condiciones sanitarias adecuadas, al entorno social y también a la actividad física. En la medición multidimensional de la pobreza del 2018 que reportó el CONEVAL, (2019) 19.8% de la población carecía de acceso a los servicios básicos en la vivienda; 17.9% contaba con agua entubada en su casa y 7.2% habitaba en viviendas sin acceso al agua, además, el suministro es irregular. Esa puede ser la explicación de la diferencia con el indicador de la base global de datos de la ONU sobre la proporción de la población que utiliza servicios de suministro de agua potable gestionados sin riesgo: 42.7% en 2016 (ONU

Gráfico 1. Prevalencia de sobrepeso y de obesidad en adultos mayores de 20 o más años, 2012-2018



Fuente: Shamah et al., (2020, p. 243).

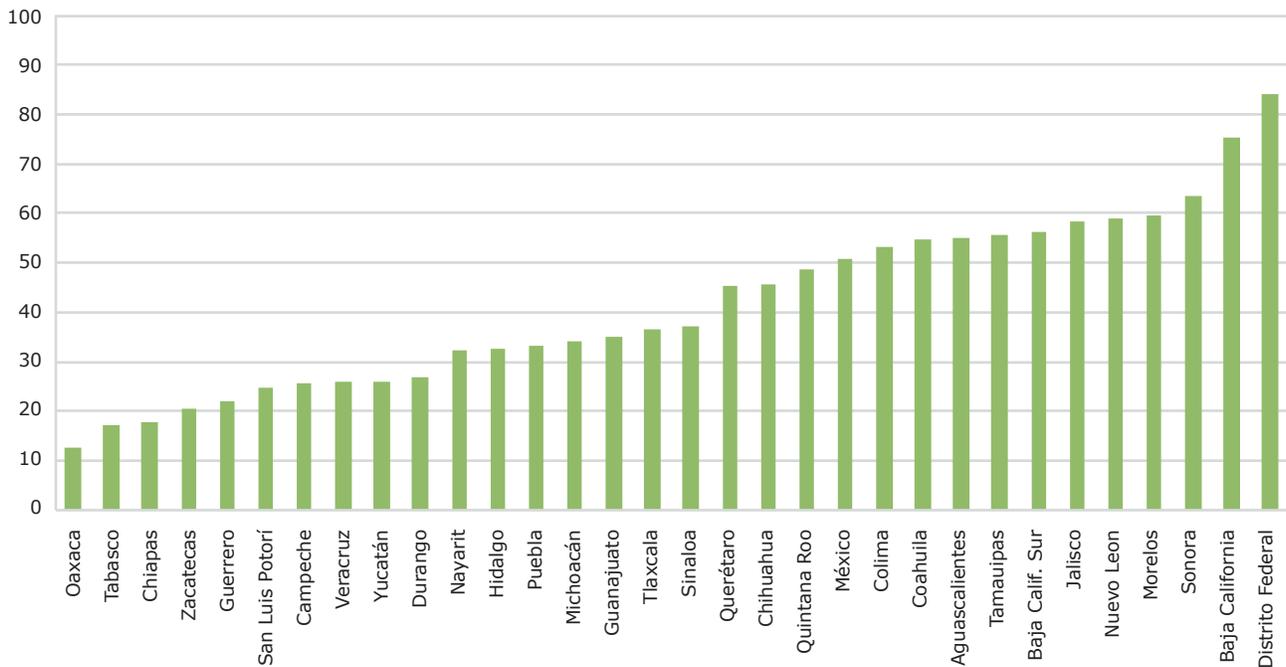
e INEGI, 2015). A estos datos se le suma que menos de la mitad de las aguas residuales son tratadas de manera adecuada (cuadro 2). Todas estas son condiciones precarias para lograr una vida sana y para protegerse en la pandemia.

En servicios de salud, un logro importante fue la reducción de la proporción de la población sin acceso a servicios de salud entre 2010 y 2018 a casi la mitad (de 29.2% a 16.2%), es decir, 20.2 millones de personas (CONEVAL, 2019). En noviembre de 2019, se eliminó el Seguro Popular, el cual había ampliado la cobertura de salud, y se empezó a organizar el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI). Además, la pandemia ha demostrado las deficiencias del sistema de salud, las dificultades de acceso a medicamentos y la calidad del servicio.

Debe notarse que, entre los indicadores de referencia sobre la salud en mortalidad materna y en niños menores de cinco años (ODS 3) ha habido avances y, de hecho, ya se cumplió la meta global.

En el ODS 4; Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad, uno de sus indicadores globales es la participación de niñas y niños en el aprendizaje organizado con un porcentaje del 91.4 para el 2018. Asimismo, un tema relevante asociado a la educación es la conexión a internet —tanto en escuelas, como en los hogares— ya que a partir del 23 de marzo de 2020 se suspendieron las clases presenciales (gráfico 2), debido a la evolución de la pandemia, pues hasta julio de 2021 las escuelas permanecieron cerradas y la enseñanza se realizó —y en algunos casos, aún se realiza— a través de plataformas en internet y de televisión. Pero, 60% de los hogares no cuenta con internet y esa proporción es de 90% en el medio rural (CONEVAL, 2020a). Estas cifras marcan la enorme desigualdad en el acceso a la educación, y el considerable rezago que tendrán los estudiantes con limitaciones para seguir su educación. Un reto adicional a esto es el aprendizaje necesario para el empleo de nuevas tecnologías y métodos en la formación de los alumnos.

Gráfico 2. Proporción porcentual de escuelas con acceso a internet por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), (2016).

¿Prioridades? Una reflexión final

Los rezagos acumulados y los retrocesos en algunos de los objetivos de la Agenda para el Desarrollo Sostenible en 2030 demuestran que es difícil lograr su cumplimiento total. Debido a la magnitud de la caída en la economía de 2020 es necesario preguntarse cómo se pueden definir prioridades, en la Agenda y con objetivos interconectados, que conduzcan a la recuperación —que posiblemente llevará años— para retomar el camino del desarrollo sostenible.

Para mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia, la política que ha dominado es la social de corte asistencial. De acuerdo con la Secretaría del Bienestar, 22 millones de hogares —63% del total— han recibido transferencias directas no condicionadas y de Programas Integrales de Bienestar.¹³ Sin duda, estos programas brindan un apoyo importante para evitar una crisis que podía llegar a ser humanitaria pues, logró mantener, en general, el consumo básico. A nivel macro, el consumo nacional de bienes y servicios se redujo en un año, pues, en comparación con el año anterior, en septiembre de 2020 el consumo fue de 11.8% menor (INEGI, 2020b).

Para mantener la planta productiva y el empleo se ofrecieron apoyos y su respuesta a la demanda ha sido mucho más limitada pese al gran efecto que podía tener en el ingreso familiar: se trata del programa Créditos a la Palabra que fue otorgado a un millón de empresas familiares y de microempresas por \$25,000. Cabe notar que de los 4.8 millones de establecimientos del sector privado y paraestatal, 95% —o 4.5 millones de unidades económicas— son de tamaño micro ya que tienen de 0 a 10 personas ocupadas, y en este tipo de empresas trabajan 10 millones de personas —38% de quienes

trabajaron en todos los establecimientos— (INEGI, 2020b). Eso significa que 3.5 millones de microempresas no pudieron conseguir un apoyo temporal que les permitiera superar el periodo de cierre de actividades, mantener salarios y un capital de trabajo para reanudar su funcionamiento cuando las condiciones sanitarias lo permitieran.

El mayor apoyo que han recibido las familias son las remesas internacionales. Mientras que la suma de transferencias y los créditos representan alrededor de 1.1% del PIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020), las remesas equivalen al 4.6% del PIB en el segundo trimestre de 2020 y 4.1% en el tercero, comparado con 3% y 3.1% en periodos iguales durante el 2019 (Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [SIODS]). Los datos sobre la política fiscal implementada en 2020 en los Estados Unidos permiten suponer que fueron los ingresos extraordinarios que recibieron sus trabajadores —incluidos los migrantes— lo que favoreció a un aumento en las remesas, contrario a los que indicaban las expectativas en el mes de marzo del mismo año (Godínez, 2020).

El discurso del Paquete Económico 2021 es promover una reactivación rápida y sostenida del empleo y de la actividad económica. Esa tendría que ser la prioridad de la problemática examinada junto con las recomendaciones de los gobiernos en el FPAN de julio de 2020: aumentar las inversiones en servicios públicos, protección social, sistemas de salud, educación, conexión digital, agua y saneamiento, así como orientar la recuperación de tal forma que la economía sea más inclusiva, con respuestas de género y ambientalmente sólida.

Dos temas quedan pendientes: (i) el institucional, sobre la manera de coordinar los esfuerzos en materia de desarrollo sustentable, que, sin traducirse necesariamente en inversiones, incorporen efectivamente la vertiente ambiental en las decisiones de política; (ii) el financiamiento, pues los ingresos fiscales por impuestos representan apenas 16% del PIB. Asimismo, no está demás insistir en que la respuesta no puede darse solo en términos

¹³ La reforma de mayo de 2020 al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos (CPEUM) otorga un rango constitucional al derecho a la protección de la salud, y a los Programas Integrales de Bienestar (apoyo económico a personas con discapacidad permanente, pensión no contributiva para adultos mayores, y becas para estudiantes de educación pública, con prioridad para las familias en condición de pobreza) (CPEUM, 2020).

económicos y sanitarios. Eso sería quedarse en los efectos de la pandemia y, de alguna manera, olvidarse del origen del problema. Es indispensable retomar la senda en la que el tema ambiental se incorpore como un eje de referencia central para el desarrollo.



Referencias

- CEPAL. (2020). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020. (COVID-19)*. ONU. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45730/S2000154_es.pdf
- CNDH. (2016). *Educación*. [Base de datos]. CNDH. <https://desca.cndh.org.mx/indicadores/Educacion>
- CONEVAL. (2019). *Anexo estadístico de pobreza en México 2008-2018*. [Base de datos]. CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>
- CONEVAL. (2020a). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México*. CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf
- CONEVAL. (2020b). *¿Sabes en qué entidades federativas hay más personas con acceso a la seguridad social?* Blog CONEVAL. <http://blogconeval.gob.mx/wordpress/index.php/2020/04/21/sabes-en-que-entidades-federativas-hay-mas-personas-con-acceso-a-la-seguridad-social/>
- CONEVAL. (2021a). *Medición de la pobreza: ITLP*. CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx
- CONEVAL. (2021b). *Medición de la Pobreza. Evolución de las líneas de pobreza por ingresos*. CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- ECOSOC. (2020). *Summary by the President of the Economic and Social Council of the high-level political forum on sustainable development convened under the auspices of the Council at its 2020 session*. ONU. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/269252020_HLPF_Presidents_summary.pdf
- Godínez, V. M. (9 de diciembre de 2020). *Estados Unidos: perspectivas económicas*. [Ponencia]. Seminario de Altos Estudios del Desarrollo (SAED), PUED-UNAM. <http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/archivos/SAED/2020/VMGZ0912.pdf>
- González-Dávila, G. (2004). Medio ambiente y desarrollo sustentable: una historia de reencuentros y búsquedas, *Economía Informa*, Núm. 328, julio-agosto, UNAM.
- INEGI. (2020a). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. [Base de datos]. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ym>
- INEGI. (2020b). *Censos Económicos 2019*. [Base de datos]. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>
- INEGI. (2021). *ENSANUT 2018*. [Base de datos]. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/ensanut/2018/#Tabulados>
- JOP y GIZ. (2019). *Estrategia Nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México*. Presidencia de la República. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514075/EN-A2030Mx_VF.pdf

- JOP y GIZ. (2020). *Informe de Actividades 2019-2020. Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Agenda 2030*. Presidencia de la República. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/591281/Informe_CNA2030_VF_20_11_09_1111.pdf
- Ley de Planeación. (2018). *DOF*, 16 de enero de 2018. México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. y Behrens, W. (1972). *The limits to growth*. Universe Books. <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>
- Meadows, D. H., Randers, J. y Meadows, D. L. (2004). *Limits to growth: The 30-Year Update*. Chelsea Green Publishing Company.
- ONU. (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- ONU. (2020). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020. ONU. https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf
- ONU e INEGI. (2015). *SIODS*. [Base de datos]. INEGI. <https://agenda2030.mx/ODSopc.html?ti=T&goal=0&lang=es#/ind>
- PNUD. (2019). *El Enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos. Una propuesta metodológica de implementación centrada en la Gestión por Resultados para el Desarrollo*. PNUD. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques_transversales/PNUD_1.pdf
- Presidencia de la República. (12 de julio de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. DOF. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Shamah, T., Vielma, E., Heredia, O., Romero, M., Mojica, J., Cuevas, L., Santaella, J.A. y Rivera, J. (2020). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018-2019: Resultados Nacionales*. Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/doctos/informes/ensanut_2018_informe_final.pdf
- SHCP. (14 de septiembre de 2020). *Comunicado No. 071. Hacienda realiza emisión inaugural del primer bono soberano sustentable en el mundo vinculado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU* [Comunicado de prensa]. <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-071>
- UNSD. (2021). *SDG Country Profiles*. [Base de datos]. ONU. <https://country-profiles.unstatshub.org/mex#goal-6>
- Willett, W., Rockström, J., Loken, B., Springmann, M., Lang, T., Vermeulen, S., Garnett, T., Tilman, D., DeClerck, F., Wood, A., Jonell, M., Clark, M., Gordon, L. J., Fanzo, J., Hawkes, C., Zurayk, R., Rivera, J. A., De Vries, W., Simbalá, L. M., ... Murray, C. (2 de febrero de 2019). Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet Commissions*, 393(10170), 447-492. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31788-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31788-4)

Desarrollo y migración internacional: perspectivas desde México

*Tonatiuh Guillén López**

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la relación entre migración y desarrollo asumiendo una perspectiva comparada internacionalmente. En primer término, se argumenta la relación que existe entre desarrollo, migración y cambio social, considerando que los procesos migratorios se han convertido en una fuerza de cambio de primer orden. Posteriormente, con una perspectiva comparada, se revisa la estadística de un conjunto de países y su respectivo perfil migratorio para relacionar migración internacional, reproducción estable de la población y capacidades de conjunción social. Si bien las sociedades del mundo tienden a reproducirse establemente, con una emigración mínima, en determinadas situaciones la balanza se invierte creando situaciones críticas. El ejercicio comparado permite definir ese punto de quiebre, con base en el promedio mundial, e identificar casos emblemáticos entre países, incluido México.

Migración internacional: desarrollo y cambio social

La relación entre migración y desarrollo tiene una diversidad enorme de posibilidades debido a la complejidad inherente de cada proceso. De suyo, los procesos migratorios tienen una naturaleza excepcionalmente diversa por sus factores determinantes y, además, debido a las características de las poblaciones involucradas. No hay, por consecuencia, un modelo o tendencia única, sino un universo de procesos migratorios con características diversas. Por su

parte, el desarrollo y sus expresiones también despliegan un espectro extraordinariamente amplio. En cada país y región —e incluso entre periodos de tiempo— el desarrollo tiene características que hacen imposible condensarlo en un modelo único. De esta manera, el abanico de migraciones múltiples y el espectro de desarrollos múltiples, por consecuencia, generan un cuadro amplísimo de posibles relaciones entre ambos procesos.

Considerando las combinaciones anteriores, resolver su relación se vuelve más un problema de solución empírica y menos una relación que pueda definirse de manera general. No excluye lo anterior la posibilidad de elaborar modelos y, con base en ellos, establecer parámetros generales sobre su encuentro. Por ejemplo, entre procesos migratorios originados en países subdesarrollados y su relación con países desarrollados o la migración que transcurre entre un origen desarrollado y un destino también desarrollado. Otra posibilidad son las migraciones forzadas derivadas de conflictos bélicos o por aguda violencia interna, como son los casos recientes de Siria y los países del norte de Centroamérica; o bien migraciones surgidas de conflictos políticos y deterioro económico, como ocurre en la actual Venezuela.

Además, en cualquiera de sus posibilidades, la interacción entre migración y desarrollo tiene una complejidad adicional derivada de la simultaneidad de sus efectos en los lugares de destino y de origen. La relación entre ambos procesos requiere valorar sus expresiones en espacios distintos y tiempos paralelos. Se trata, así, de dinámicas que mantienen una relación continua, estructural y extraordinariamente diversa, que transcurre en espacios y tiempos sincrónicos, así sean positivas o negativas sus repercusiones. Cualesquiera sean sus efectos,

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM.

lo importante es que su relación nunca es inocua; en su dinámica, ambos procesos mantienen siempre una interdependencia más que estrecha.

Si se considera que los procesos migratorios repercuten en todos los ámbitos de la vida social —demográficos, económicos, étnicos, culturales, políticos, territoriales, en las relaciones internacionales, entre otras esferas, en origen y destino—, la migración se relaciona plenamente con un concepto de mayor amplitud que es el «cambio social». Desde esta perspectiva, el desarrollo estaría incluido en el mapa mayor del cambio social — transformaciones de alcance estructural y con implicaciones para el conjunto de una sociedad— como uno de sus componentes. Al transitar del desarrollo al cambio social, el resultado permite comprender a la migración como una potente fuerza de la evolución humana y de sus sociedades, con una gigante multiplicidad de posibilidades que materializan transformaciones sociales profundas, como intensa sea la escala migratoria.

La relación entre migración y desarrollo puede comprenderse como un eje, sin duda relevante, de la interacción mayor entre migración y cambio social. La ventaja de establecer la relación con el segundo concepto es que posibilita desglosar las repercusiones de la migración en distintos campos de la estructura social más allá de la dimensión material que priorizan los procesos de desarrollo. La coyuntura internacional actual, por ejemplo, marca intensamente la relación entre migración y los procesos culturales y políticos en numerosos países. Esa conexión ha adquirido una relevancia determinante sobre asuntos nacionales de la mayor trascendencia. Por ejemplo, los cambios culturales asociados con la migración, en particular las reacciones negativas como la xenofobia y el racismo en las sociedades receptoras, se erigen actualmente como fuerzas de resistencia y exclusión contra migrantes y refugiados internacionales y, en ocasiones, se convierten en tendencias centrales de la disputa política interna de los países.

Un ejemplo notorio de las reacciones anteriores fue el gobierno de Donald Trump en

los Estados Unidos de América (EUA) (2016-2020), quien convirtió el discurso antiinmigrante en herramienta electoral y en eje de su política nacional e internacional (Hirschfeld y Shear, 2019, p. 466). Otro ejemplo fue la salida del Reino Unido de la Unión Europea (*Brexit*), que entre sus motivaciones principales estuvieron las posiciones ideológicas antiinmigrantes (Gough, 2017; Mason, 27 de febrero de 2020). Adicionales ejemplos los representan movimientos políticos de ultraderecha en algunos países europeos, como Italia, Hungría, Polonia, Francia y Alemania, entre otros.¹ Puede así apreciarse cómo los procesos migratorios y las reacciones culturales y políticas de tono excluyente reflejan, por un lado, el impacto que efectivamente tienen estos sobre el mapa social, cultural y étnico de países receptores, con capacidad para modificar el marco prevaleciente; y, por otro, la conversión del cambio social en tensiones políticas de escala mayor, las cuales ratifican la intensa conexión de la migración con un espectro amplio de prácticas y estructuras sociales. Por supuesto, al lado de las posiciones xenófobas, también existen las ubicadas en el camino de la inclusión y convivencia civilizada entre diversidades sociales que en sí mismas reflejan también una ruta de cambio social de la mayor relevancia.

Con base en los argumentos previos, el presente ensayo enfatiza la relación entre procesos migratorios y cambio social, considerando que el enfoque sobre el concepto de desarrollo puede condensar el balance en las repercusiones materiales de la migración, con el riesgo de dejar fuera consecuencias paralelas del ámbito cultural y, sobre todo, del político, que hoy son asuntos de gran impacto estratégico. La migración como objeto directo o indirecto de la esfera del poder ha ganado una relevancia excepcional en el tiempo actual y, como se argumentará, con capacidad para incidir sobre la esencia misma de las naciones.

¹ En el reporte de Engel et al. (2018) se menciona que estos datos son suficientes para apreciar que el nivel de xenofobia continúa en niveles muy altos en los países estudiados. Como se ha revisado, la xenofobia está basada en causas objetivas y subjetivas: tradiciones históricas, miedo al cambio del ambiente social y cultural, políticas gubernamentales y debido a la propaganda en medios de comunicación (p. 114).

Para el tiempo contemporáneo, las cuestiones centrales sobre la migración son mucho más extensas que su conexión con el desarrollo, sin que este deje de ser decisivo. Son mucho más complejas que sus repercusiones demográficas y regionales. Son mucho más amplias que el debate sobre calidad de vida o el valor de las remesas para las economías de origen. Mucho más complejas, además, que su contribución al crecimiento económico de los países que se vinculan a través de los flujos migratorios. De manera creciente, los procesos migratorios están presentes en la dinámica del poder y, cuestión fundamental, también inciden en la composición misma de las naciones. En conjunto, lo anterior convierte a la migración internacional en un proceso con diversas y enormes repercusiones, convirtiéndose en potente fuerza de cambio social sobre la esfera completa de las sociedades, de origen y de destino.

Desde esta perspectiva que relaciona a la migración internacional con el cambio social, se revisará el escenario de un conjunto de países que se caracterizan por ser fuente de grandes flujos de población en movimiento. Sin entrar en detalles particulares, lo importante es considerar la implicación de esa movilidad en el cambio social en los países de origen — que en general deriva de condiciones críticas de desarrollo—, sin desconocer que al final también aportan una cuota de cambio para los países de destino. La revisión se enfoca en el origen migratorio.

Migración internacional: desarrollo y conjunción social

En materia de migración internacional, el panorama del siglo **xxi** se caracteriza por el incremento a escala global de las personas en movilidad, por la gran visibilidad pública del fenómeno —facilitada por las comunicaciones instantáneas y universales— y, sobre todo, por las potentes repercusiones en los países de origen y destino. Vale decir, la migración internacional ha incrementado significativamente su peso

como fuerza de cambio social para muchas regiones del planeta. Evidentemente no es un fenómeno nuevo, pues tiene todos los antecedentes posibles; tampoco es un proceso distribuido homogéneamente sobre el plano mundial, ni tiene tendencias estables en el tiempo. Por citar solamente un ejemplo, habría que recordar a la Europa que emigraba en el siglo **xix** y el contraste con su periodo actual, convertida en receptora de migrantes.

Una característica general del proceso migratorio es, también, su presencia en todas las sociedades, si bien dentro de un despliegue acotado, considerando el número de personas migrantes. Es decir, está presente en todos los países y a lo largo de la historia, pero no es una tendencia que predomine para el conjunto de las sociedades. Para expresarlo de otra forma, en toda sociedad la relación entre «población estable» y «población migrante», considerando aquí el lado de la emigración, claramente presenta a la primera como el componente mayoritario. La tendencia normal en las sociedades son poblaciones predominantemente estables como demuestran las estadísticas.

El Reporte Mundial sobre Migración 2020 elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) indica que en el año 2019 únicamente 3.5% de la población mundial formó parte de las migraciones internacionales; vale decir, la amplísima proporción de las sociedades se reproducen con sólida estabilidad (OIM, 2019). No abarca esta conclusión a la migración interna que eventualmente puede ser importante, pero no es parte de lo aquí revisado. A pesar de su reducida proporción frente al total, la magnitud de la población migrante internacional describe su relevancia si se valora en números absolutos: en el año 2019 la cifra alcanzó a 272 millones de personas, cantidad equivalente a más del doble de la población que en el mismo año residía en México, por ejemplo.

Para la argumentación que sigue es necesario reiterar la distinción entre «población migrante» y «población estable» en las sociedades contemporáneas. También que la tendencia predominante favorece a la segunda en abrumadora proporción, lo cual

presupone una determinada capacidad de las sociedades para reproducirse en un territorio, sin que ahora sea el objetivo revisar sus características. Simplemente se enuncia como cuestión fundamental, ligada sin duda a las condiciones de desarrollo y a un contexto positivo de «conjunción social» (que no excluye diversidades), comprendiendo en el término a todos los factores que posibilitan la reproducción conjunta, asentada, de la población².

Puede así establecerse un parámetro que permita ubicar el punto de tránsito de una sociedad cuando parte importante de su población tiene una fuerte tendencia a emigrar. Si lo normal es la estabilidad —debido a multitud de factores como los familiares, culturales, económicos, sociales, políticos, de nacionalidad, entre otros—, cuando el componente migratorio es elevado refleja la presencia de un cuadro local problemático (fuera de la normalidad, dicho en general), que en diversa gradación obstaculiza la reproducción estable. Cuando una proporción alta de la población se moviliza a otros países, la situación en el origen implica, al menos, que en esa medida ya no es factible la tendencia normal, es decir, la reproducción estable de la vida social en el país de nacimiento.

Si la medida de referencia es la tasa global de migración internacional —que es de 3.5% (*Global Migration Data Analysis Center [GMDAC], 2019*)—, los países que se ubiquen encima de esa tasa se encontrarían en una situación “no normal” de desarrollo y conjunción social al experimentar factores que propiciarían una dinámica migratoria relativamente alta. Si el promedio es cercano o inferior a la tasa referida, la expectativa sería encontrar una situación de normalidad y, por consiguiente, de capacidades materiales y sociales —en sentido amplio— que hicieran viable la reproducción de la población en condiciones estables.

2 Conviene aclarar que el término de conjunción social no supone que la estabilidad de la población exista en condiciones idílicas. El término sencillamente alude a condiciones “normales” —particulares de cada sociedad— que permiten la coexistencia y la reproducción social sin rupturas críticas.

Con el parámetro anterior es posible identificar países con una reproducción social proclive a la emigración, utilizando como base el número de personas en movilidad con relación al total de población. Al seleccionar a un grupo de 21 países con los que México tiene alguna conexión en materia migratoria y a otros con numerosa población en movimiento —los de mayor escala en el mundo—, puede hacerse un primer balance sobre los países que han desbordado los límites de su reproducción normal propiciando una emigración alta.

Como muestra el cuadro 1, El Salvador es el país que tiene la intensidad migratoria más elevada —y, por consiguiente, los factores de expulsión más fuertes— de acuerdo con los datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN DESA, por sus siglas en inglés) y de la OIM, presentados en el reporte mundial, correspondientes al año 2019. El 25% de su población ha emigrado, lo que ubica a este país entre los casos con tasas más elevadas en el mundo.³ Le siguen en importancia las islas de Cuba (15%) y Haití (14.4%) que también tienen números de emigración muy altos, sin duda derivados de factores no similares.

En función de la tasa global que es de 3.5%, es evidente que los tres países experimentan un escenario más intenso de emigración en comparación con el parámetro mundial. Por supuesto, cada caso con sus particulares tiempos y modalidades, pero los tres coinciden en la elevada tasa migratoria y, por consiguiente, en el poderoso funcionamiento de los factores de emigración. Considerando sus específicos perfiles económicos, políticos y sociales, las características de esos factores son de distinta naturaleza y no es posible equiparar los determinantes respectivos para todos los casos. Simplemente se destaca que su tasa de emigración es muy superior al parámetro “normal” internacional, lo que

3 El dato del cuadro no especifica el periodo durante el cual ha transcurrido la movilidad internacional. Para este balance únicamente consideramos el saldo último de emigración hasta el año indicado. El mismo criterio se utiliza para el resto de los países seleccionados.

Cuadro 1. Migración internacional en países seleccionados. Población, emigración e inmigración, 2019

País	Población (Millones)	Emigrantes (Millones)	Inmigrantes (Millones)	Relación Inmigración/ Población (Porcentaje)	Relación Emigración/ Población (Porcentaje)
El Salvador	6.4	1.6	0.04	0.7	25
Cuba	11.3	1.7	0.05	0	15
Haití	11.1	1.6	0.02	0.2	14.4
México	126.2	11.8	1.1	0.8	9.4
Venezuela	28.9	2.5	1.4	4.8	8.7
Honduras	9.6	0.8	0.04	0.4	8.3
Nepal	28.1	2.3	0.49	1.7	8.2
Federación Rusa	144.5	10.5	11.6	8	7.3
Ecuador	17.1	1.2	0.38	2.2	7
Guatemala	17.2	1.2	0.08	0.5	7
Colombia	49.6	2.9	1.1	2.3	5.8
Bangladesh	161.4	7.8	2.2	1.3	4.8
República Democrática del Congo	5.2	0.24	0.4	7.5	4.6
Chile	18.7	0.65	0.94	5	3.5
Ghana	29.8	0.97	0.47	1.5	3.3
Argentina	44.5	1	2.2	4.9	2.2
Camerún	25.2	0.38	0.5	2.0	1.5
India	1,400.0	17.5	5.2	0.4	1.3
EUA	327.2	3.2	50.7	15.4	1
Brasil	209.5	1.7	0.8	0.4	0.8
China	1,400.0	10.7	1	0.7	0.8

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Portal de Datos Mundiales sobre la Migración (GMDAC, 2019).

muestra una situación crítica de desarrollo y de las capacidades de conjunción social.

Entre los países seleccionados, el siguiente grupo con notable tasa de emigración está integrado por México (9.4%), Venezuela (8.7%), Honduras (8.3%) y Nepal (8.2%). En el caso de México, su tasa prácticamente triplica al promedio global. Dicho de otra manera, la situación del país supera por tres veces al dato esperado de emigración si se aplicara el promedio internacional. Es decir, en vez de tener cerca de 12 millones de personas migrantes, lo "normal" hubiera sido 4 millones. Nuestros factores de emigración, por consiguiente, han

sido particularmente intensos, sin abundar ahora en revisar su composición.

Por otra parte, entre los países listados, México se ubica entre los que tienen los mayores flujos migratorios del mundo. Utilizando el mismo procedimiento, destaca la paradójica experiencia de la India, que es por mucho el de mayor escala migratoria internacional, que tiene una tasa de emigración de apenas 1.3%, es decir, muy inferior al promedio internacional. En otras palabras, la sociedad de la India es esencialmente de naturaleza estable a pesar de sus millones de migrantes internacionales, pues proporcionalmente no tiene la intensidad de

movimientos ni determinantes de emigración como El Salvador, Cuba o Haití. Además, como se aprecia, la experiencia de China es similar, con la circunstancia sobresaliente de que su población es todavía más estable, considerando que su tasa de emigración es inferior a 1% (0.8%). Es decir, también se trata de una sociedad que prácticamente no emigra, a pesar de lo que sugieran sus elevados números absolutos.

La experiencia de la Federación Rusa es también interesante sumarla debido a que en números absolutos tiene una emigración enorme. Nominalmente se ubicaría entre los países con fuertes determinantes para la salida de población, lo cual es innegable. No obstante, al mismo tiempo es un país con gran capacidad de atracción de migración internacional. De hecho, su tasa de inmigración (8%) es superior a la de emigración (7.3%). El caso ruso combina prácticamente con igual intensidad los determinantes de movilidad internacional en uno y otro sentido, lo cual proyecta a un país en intenso cambio social en el sentido amplio del concepto. Sus dinámicas migratorias describen una experiencia posiblemente única en el mapa global teniendo en cuenta a las tasas referidas y especialmente a la cantidad de personas que representan.

Las experiencias de India, China y Rusia, que aportan grandes números a los flujos migratorios globales, contrario a la expectativa, muestran que son sociedades con gran estabilidad y con notable capacidad de conjunción social “normal” pese a los desafíos que enfrentan en sus respectivos procesos sociales, económicos y políticos. Como situación especial, la alta tasa de inmigración de Rusia subraya su capacidad para recibir migrantes de otros países, lo cual pareciera ser una deliberada estrategia gubernamental.⁴ En cuanto a México, que también tiene numerosos emigrantes, definitivamente muestra otro perfil en su estructura social. Por un lado, sobrepasa

⁴ La inmigración en Rusia tiene las características de una estrategia gubernamental de desarrollo, relacionada con el decrecimiento de su población y con las necesidades de expansión económica (Foltynova, 19 de junio de 2020).

notoriamente el parámetro de reproducción “normal” que se ha considerado y, por otro, tampoco refleja capacidad —ni mayor interés de política gubernamental— para la inclusión de inmigrantes internacionales.

Del conjunto de países seleccionados, si se ordenan los primeros diez con las tasas más elevadas de emigración, el grupo tiene por característica una tasa de inmigración que oscila entre 1% y casi cero. Las excepciones son Rusia y Venezuela, que durante un amplio periodo tuvo inmigraciones importantes procedentes de países vecinos, especialmente de Colombia. Los demás países, considerando su tasa de emigración en el año 2019, destacan por ser no atractivos de flujos internacionales. Tenemos así otra perspectiva de la misma problemática: la débil capacidad de estas sociedades para la reproducción estable de su población, que repercute, además, en la casi inexistente inmigración. No están aquí implicadas solamente capacidades materiales —sin duda estratégicas—, sino además un conjunto de condiciones de naturaleza diversa que van desde el entorno económico hasta el político, incluyendo las cuestiones étnico-culturales o asuntos como violencia e inseguridad pública, entre muchas más posibilidades. El punto común de este grupo de países es que combinan una débil capacidad de conjunción social (que explica emigración) y, consecuentemente, una débil capacidad para la recepción de migrantes internacionales.

No es ahora propósito de este ensayo abordar cuáles capacidades están convertidas en factores de emigración. Lo importante es reconocerlas como condiciones del desarrollo que permiten (población estable) o dificultan (población emigrante) las condiciones de la reproducción social. Si se agrega la perspectiva que sugieren las tasas casi nulas de inmigración en este grupo de países, se ratifica la aguda carencia de elementos que hacen viable la reproducción estable de sus poblaciones. Es claro que al balance es necesario agregar las políticas migratorias de cada país (receptivas o excluyentes), pero lo cierto es que la experiencia internacional demuestra que el rol

de esas políticas puede ser marginal. Los flujos migratorios repetidamente exceden los marcos formales, como demuestran los casos de EUA o de la Unión Europea.

Si la tendencia universal se inclina hacia la reproducción estable, cuando la emigración tiene elevada escala lo más probable es que exista un severo problema en las condiciones sociales de origen, de efecto expulsor, materiales y no materiales, con combinatorias muy diversas para cada situación. No intervienen aquí únicamente los componentes clásicos del desarrollo y de la calidad de vida. Además, es relevante la incidencia de factores adicionales como violencia, inseguridad, determinantes ambientales e incluso los culturales y étnicos, por ejemplo. En todo caso, con independencia de su naturaleza, los factores de la emigración (o del refugio, en su forma más crítica) coinciden con el efecto disruptivo de las condiciones sociales que posibilitan la reproducción estable. Tienen en común romper de alguna forma los circuitos de la reproducción social en los espacios de origen, con intensidades diversas, coincidiendo en la consecuencia final que es inducir la movilidad internacional de las personas.

Los países con tasas significativamente superiores al promedio internacional, por consecuencia, reflejan cuadros sociales internos con situaciones críticas o muy críticas para determinadas poblaciones y sectores sociales. A su manera, el indicador hace notar condiciones deterioradas del desarrollo y de los factores de conjunción social, generando intensas dinámicas de emigración que habitualmente transcurren en condiciones vulnerables y modalidades irregulares. En las situaciones más crudas, la migración se convierte abiertamente en una movilidad forzada; y en experiencias aún más críticas, en la búsqueda de refugio y protección internacional.

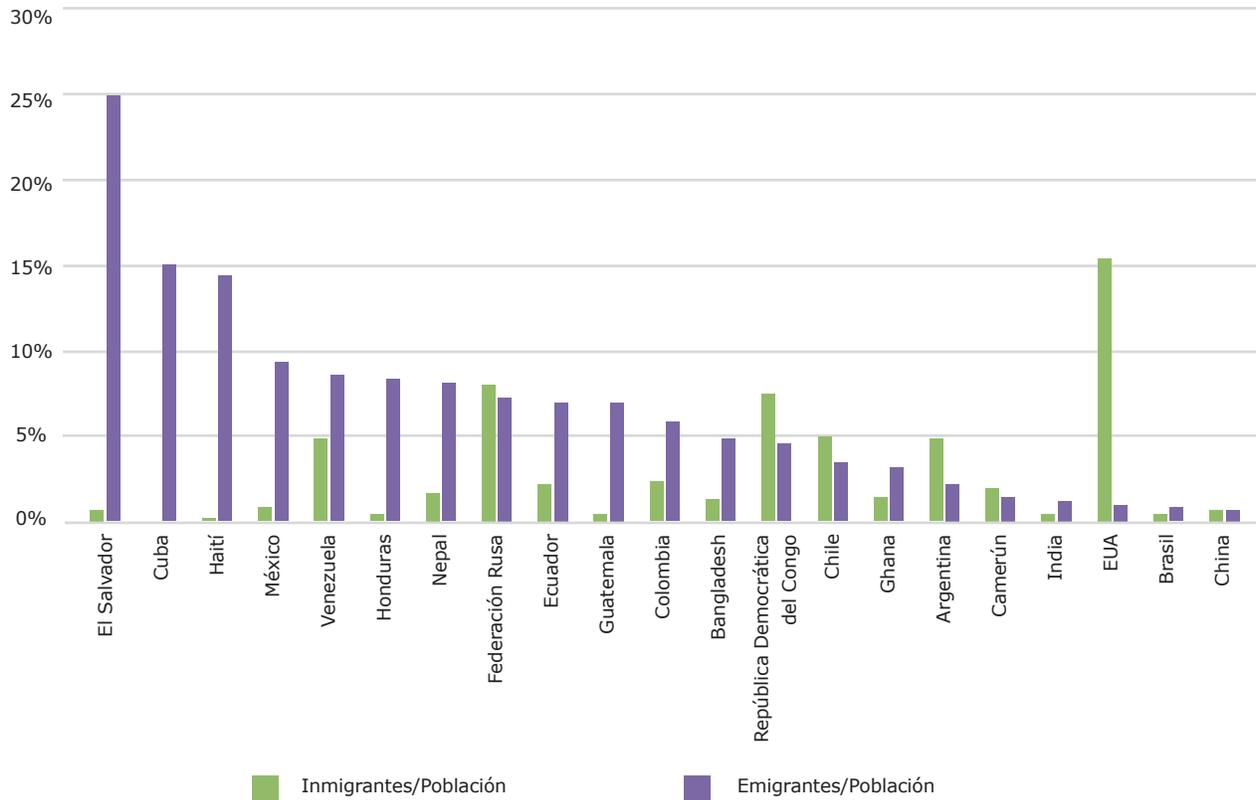
La cara contraria de la moneda son las capacidades de absorción de migración de determinados países, como es el caso de los EUA. Como se sabe, sus capacidades de reproducción social y económicas son muy amplias —y, de hecho, potenciadas por la inmigración—, lo que lo convierte, en términos

absolutos, en el principal receptor de migrantes a nivel global. Al mismo tiempo, es un país con reducida emigración, lo que precisamente reitera sus capacidades de desarrollo y de reproducción social, como puede observarse en el gráfico 1. En una escala diferente, esas capacidades están presentes también en Argentina y en Chile, que combinan una alta inmigración con una menor emigración, lo cual los ubica en el conjunto de países con reproducción social estable y con factores funcionales de conjunción social. Por otro lado, la República Democrática del Congo, a simple vista, pareciera también tener condiciones equivalentes, pero desafortunadamente se trata de un país con una cruda historia de conflictos sociales e internacionales que han puesto en cuestión su propia integridad territorial y nacional. Los flujos de migración están más asociados con graves crisis internas y con sus conflictivas relaciones con los países vecinos, por lo que no son comparables con el resto de los países considerados en el conjunto⁵.

Los países con alta tasa de inmigración no pueden evitar dinámicas significativas de cambio social en prácticamente todos los ámbitos de sus sociedades. Un efecto similar sucede con los países de origen, pero este lado del escenario adquiere otras características. Los casos de EUA y de México representan experiencias internacionales del mayor interés tanto por la escala de la interacción que han construido por la vía de la migración como también por las particularidades que para cada país asume el cambio social. Adicionalmente, en otros países de América Latina pueden identificarse importantes procesos de cambio asociados con la inmigración, como los que se encuentran en curso en Argentina y en Chile que habrá necesidad de analizar en los años siguientes.

⁵ Una síntesis de la problemática es descrita por OIM (s.f.) en su sitio web.

Gráfico 1. Tasas de inmigración y emigración en países seleccionados, 2019



Fuente: Elaboración propia basada en datos del GMDAC (2019).

En suma, durante los últimos 20 años la migración internacional ha incrementado su participación en el total de la población mundial al pasar de 2.8% a 3.5%, es decir, de 150 a 272 millones de personas. Este incremento es muy relevante y refleja un panorama crecientemente crítico. Con relación al planteamiento sobre la tasa “normal” de migración internacional, la conclusión es que durante el periodo se ha reducido el margen de estabilidad de las sociedades. Pero nada describe mejor el componente más crudo de esta evolución que el número de personas refugiadas. Este incrementó de 14 a 25.9 millones durante el mismo periodo cuando la expectativa del siglo XXI era justamente que la cifra se redujera. El mundo evoluciona y perfecciona numerosas prácticas de manera constructiva, pero al mismo tiempo ha amplificado el deterioro social en diferentes regiones del planeta. Al apreciar en conjunto el panorama de la sociedad

humana y sus flujos migratorios, la conclusión es que los tiempos actuales son más difíciles y críticos para grupos de población cada vez más numerosos. A pesar de que en las sociedades del mundo sigue predominando el componente de población estable, como se ha mostrado, lo cierto es que su margen tiende a estrecharse y no debido a las buenas razones del desarrollo, sino por todo lo contrario.



Referencias

- Engel, V., Camus, J., Feldman, M., Allchorn, W., Castriota, A., Barna, I., Hunyadi, B., Szicherle, P., Rasmi, F., Ljujic, V., Rheindorf, M., Tika, P., du Val, K., Stratievsky, D., Bortnik, R., Luboevich, A., Tarasov, I., García, A., Schteible, B y Semenov, M. (2018). *Xenophobia, Radicalism, and Hate Crime in Europe*. European Centre for Democracy and Development; Centre for Monitoring and Comparative Analysis of Intercultural Communications; Institute for the Study of National Policy and Interethnic Relations y European International Centre. <https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/395336.pdf>
- Foltynova, K. (19 de junio de 2020). Migrants Welcome: Is Russia Trying To Solve Its Demographic Crisis By Attracting Foreigners? *Radio Free Europe/Radio Liberty*. <https://www.rferl.org/a/migrants-welcome-is-russia-trying-to-solve-its-demographic-crisis-by-attracting-foreigners-/30677952.html>
- GMDAC. (2019). *Key migration statistics*. [Base de datos]. IOM's GMDAC. https://migrationdataportal.org/data?cm49=840yfocus=profileyi=stock_abs_yt=2019
- Gough, J. (2017). Brexit, xenophobia and left strategy now. *Capital y Class*, 41(2), 366-372. <https://doi.org/10.1177%2F0309816817711558e>
- Hirschfeld, J. y Shear, M. (2019). *Border Wars. Inside Trump's Assault on Immigration*. Simon y Schuster.
- Mason, P. (27 de febrero de 2020). After Brexit, it's open season for xenophobia. *International Politics and Society*. <https://www.ips-journal.eu/regions/europe/after-brexit-its-open-season-for-xenophobia-4107/>
- OIM. (2019). *World Migration Report 2020*. OIM. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf
- OIM. (s.f.). *República Democrática del Congo*. OIM. <https://drcongo.iom.int/>

El desarrollo frente a la pandemia: nuevos escenarios, nuevos retos

Mario Luis Fuentes* y Saúl Arellano*

Un nuevo escenario nacional

La pandemia COVID-19 ha impuesto nuevos retos y obstáculos a las posibilidades del desarrollo en México. Su impacto en los niveles de pobreza y, de manera más general, en el acceso y nivel de cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales han reconfigurado las coordenadas de lo que deberá ponerse en marcha, desde las instituciones del Estado, si es que se quiere conseguir una recuperación que construya “otra normalidad” que sea radicalmente distinta a la que prevalecía hasta antes de la aparición del virus SARS-CoV-2.

Un nuevo panorama social, como el que se está configurando en México, obliga a modificar los términos y los referentes desde los que se piensa la política social en su conjunto, pues, evidentemente, se están profundizando viejos problemas y están surgiendo otros más. Para combatirlos será necesario desarrollar al máximo la imaginación pública para rediseñar a la administración pública y sus programas, a fin de hacer frente a la nueva realidad.

Debe comprenderse que la realidad pospandémica encontrará un país más empobrecido, más desigual, con mayores carencias sociales y, sobre todo, con fenómenos que habrán de complejizarse, pues aún no se sabe con claridad cuál será el efecto, en el corto plazo, de la combinación o presencia simultánea de ellos en la vida tanto privada como colectiva.

Hay, en primer lugar, tres fenómenos demográficos globales que tendrán variaciones importantes en el corto y mediano plazo, cuyo impacto en la composición poblacional presente y futura aún es difícil dimensionar, pero que es sumamente relevante prever. Estos tres fenómenos se describen a continuación.

Un nuevo panorama de la mortalidad en México

La irrupción del virus SARS-CoV-2 y, por ende, la COVID-19 modificaron el panorama de la mortalidad en México durante 2020. Se creía que su efecto sería sumamente relevante en el 2021, pero que era esperable que disminuyera drásticamente una vez que hubiera una vacuna efectiva y disponible de forma universal. Quizá, de acuerdo con lo que han alertado algunas expertas y expertos, el virus, a pesar de todo, siga siendo una causa importante de enfermedad, con una carga relevante en la mortalidad general del país.

Hay que tener en cuenta que, hasta el año 2019, las principales causas específicas de mortalidad en el país eran las siguientes: (i) las enfermedades hipertensivas; (ii) la diabetes mellitus; (iii) los tumores o neoplasias; (iv) enfermedades del hígado; (v) agresiones (homicidios intencionales); (vi) enfermedades cerebrovasculares, y (vii) accidentes.

Como se observa, estas causas están directamente relacionadas con los llamados «determinantes sociales de la salud», pues están vinculadas a las condiciones socioeconómicas de las cuales dependen los estilos de vida y al acceso a bienes y servicios públicos que permiten, o no, el cumplimiento de los derechos humanos y sociales.

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM.

El cuadro 1 muestra, para el año 2020, una drástica modificación, pues la COVID-19 se ubicó como la segunda causa específica de muerte (y la primera en hombres), es decir, superó a la diabetes mellitus y se situó por debajo de las enfermedades del sistema circulatorio. El efecto que la pandemia tuvo en la mortalidad del país en el año señalado se refleja en los 1,080,094 decesos totales. Las muertes por COVID-19 representan 18.5% de esta cifra.

¿Cuál será el impacto que estos niveles de mortandad tendrán en la esperanza de vida en el país? Sobre todo, pensando que el efecto en la mortalidad no es igual en hombres y en mujeres, y que los grupos de población en los que se registra el mayor número de defunciones son los grupos de edad de 40 años y más. Hasta la semana 35 de 2021 se tenía un registro preliminar de 729,450 defunciones (Arellano, 2021). Esta cifra es apenas 2.1% inferior a la totalidad de las registradas en el 2019.

Cuadro 1. Principales causas de muerte por sexo

Rango	Total	Hombres	Mujeres
1	Enfermedades del corazón 218,885 En 2019 fueron 156,041	COVID-19 129,329	Enfermedades del corazón 97,233 En 2019 fueron 72,768
2	COVID-19 201,163	Enfermedades del corazón 121,637 En 2019 fueron 83,258	Diabetes mellitus 72,173 En 2019 fueron 52,643
3	Diabetes mellitus 151,214 En 2019 fueron 104,354	Diabetes mellitus 79,038 En 2019 fueron 51,711	COVID-19 71,829
4	Tumores malignos 90,645 En 2019 fueron 88,680	Tumores malignos 44,498 En 2019 fueron 43,296	Tumores malignos 46,145 En 2019 fueron 45,384
5	Influenza y neumonía 56,830 En 2019 fueron 31,081	Influenza y neumonía 34,897 En 2019 fueron 17,034	Influenza y neumonía 21,928 En 2019 fueron 14,046
6	Enfermedades del hígado 41,520 En 2019 fueron 40,578	Agresiones (homicidios) 32,147 En 2019 fueron 32,530	Enfermedades cerebrovasculares 18,091 En 2019 fueron 17,659
7	Enfermedades cerebrovasculares 37,054 En 2019 fueron 35,303	Enfermedades del hígado 30,319 En 2019 fueron 29,692	Enfermedades del hígado 11,198 En 2019 fueron 10,879
8	Agresiones (homicidios) 36,579 En 2019 fueron 36,661	Accidentes 25,371 En 2019 fueron 25,758	Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas 10,062 En 2019 fueron 11,269
9	Accidentes 32,334 En 2019 fueron 33,524	Enfermedades cerebrovasculares 18,961 En 2019 fueron 17,644	Accidentes 6,942 En 2019 fueron 7,730
10	Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas 21,972 En 2019 fueron 23,768	Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas 11,910 En 2019 fueron 12,499	Insuficiencia renal 6,632 En 2019 fueron 6,359

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021a).

Un nuevo panorama de natalidad en el país

Es posible que el confinamiento, combinado con factores como el hacinamiento o la violencia intrafamiliar, particularmente contra mujeres y niñas, lleve a un incremento significativo en el número de partos en adolescentes y mujeres jóvenes. Aunque se habían dado algunas reducciones en las tendencias, estas ocurrieron de manera desigual. No obstante, la pandemia ha generado una coyuntura inédita, con una significativa reducción del registro de nacimientos en general, y muy significativa en el rubro del embarazo en adolescentes y mujeres muy jóvenes.

En efecto, de acuerdo con el INEGI (2021b), en el año 2020 se registró una notable disminución en la natalidad con respecto de los registros de 2019. En este año se contabilizaron 2.092 millones de niñas y niños nacidos vivos; en contraste, en 2020 la cifra fue de 1.62 millones, es decir, 22.3% menos.

Asimismo, es relevante destacar que, entre los años 2000 y 2019, nacieron en México 8.6 millones de niñas y niños que eran hijos de mujeres que tenían 19 años o menos al momento de dar a luz. Esto implica un promedio anual de 430,791 casos. Sin embargo, si se consideran solo los últimos cinco años de ese periodo, es decir, del 2015 al 2019, lo que se encuentra es que la tendencia descendió de

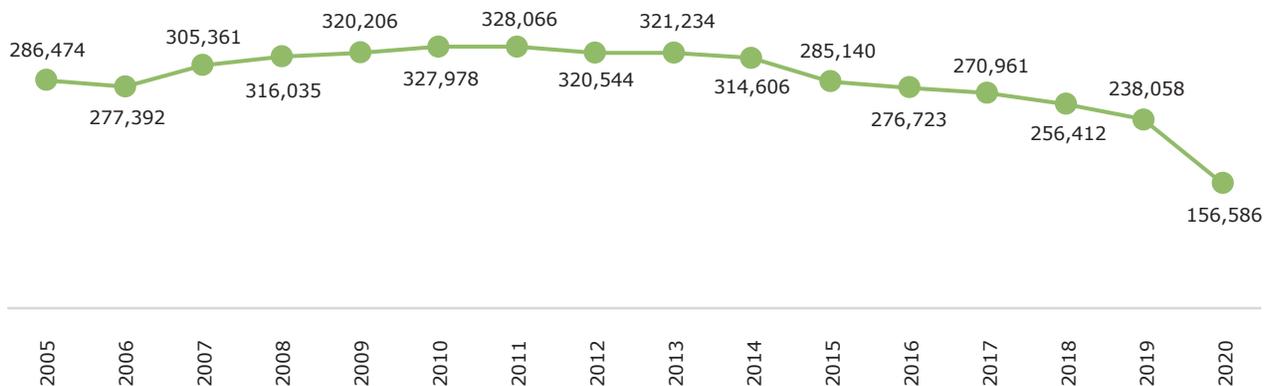
manera estadísticamente significativa, pues el promedio anual fue de 375,307 casos por año, es decir, un promedio de 13% menos anualmente en el periodo señalado (gráfico 1).

Un nuevo panorama de nupcialidad

Otro de los fenómenos demográficos fundamentales es la nupcialidad. Dado que se ha registrado una disminución muy relevante en el número de matrimonios registrados en el país, es válido suponer que muchas parejas hayan decidido posponer la decisión de casarse debido a las restricciones impuestas a la realización de reuniones o eventos masivos.

Aunado a lo anterior, su correlato, el divorcio civil, registró un ligero descenso tanto en números absolutos como en la tasa con respecto del número de matrimonios que se registran en México. Al respecto es posible suponer que el cierre de los juzgados familiares, debido al confinamiento obligado por la pandemia, pudo haber inhibido la presentación de demandas de divorcio en todo el país. También es probable que otros factores, como el incremento en los niveles de pobreza, de desempleo, e incluso el cierre de oficinas públicas, hayan incidido en la disminución de las cifras que hay sobre este particular.

Gráfico 1. Nacimientos de niñas y niños de madres menores de 18 años al momento del parto. México, 2005-2020



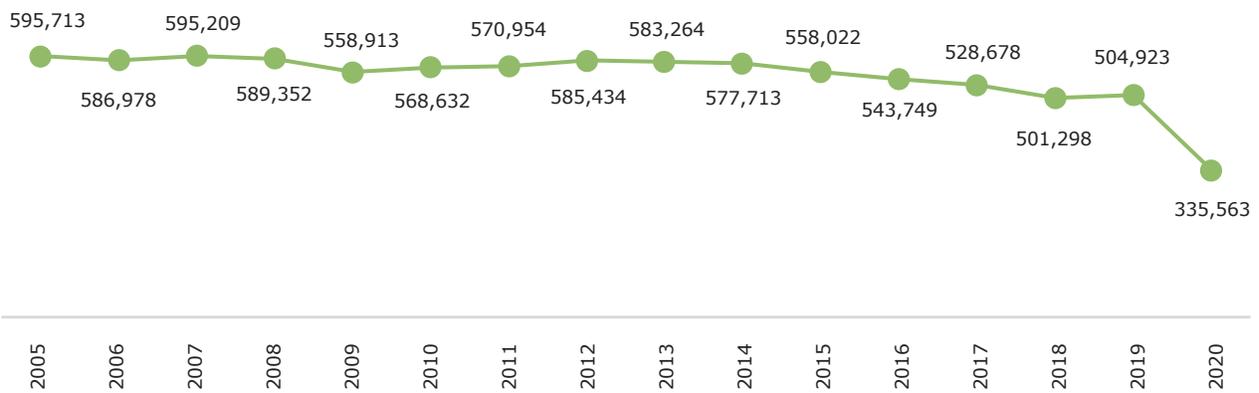
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, (2021b).

En ese sentido, es preciso recuperar la hipótesis relativa a que los cambios en las dinámicas y relaciones al interior de los hogares implican necesariamente cambios relevantes, e incluso también estructurales, en las dinámicas de las relaciones sociales en su conjunto. Esto cobra aun mayor relevancia en un escenario coyuntural de la magnitud que ha significado la pandemia en México.

Desde esta perspectiva, no es menor que, en el 2020, el número de matrimonios disminuyó 33% con respecto del dato registrado en 2019; mientras que, igualmente, el número de divorcios disminuyó 72% entre 2019 y 2020, tal como se muestra en los gráficos 2 y 3.

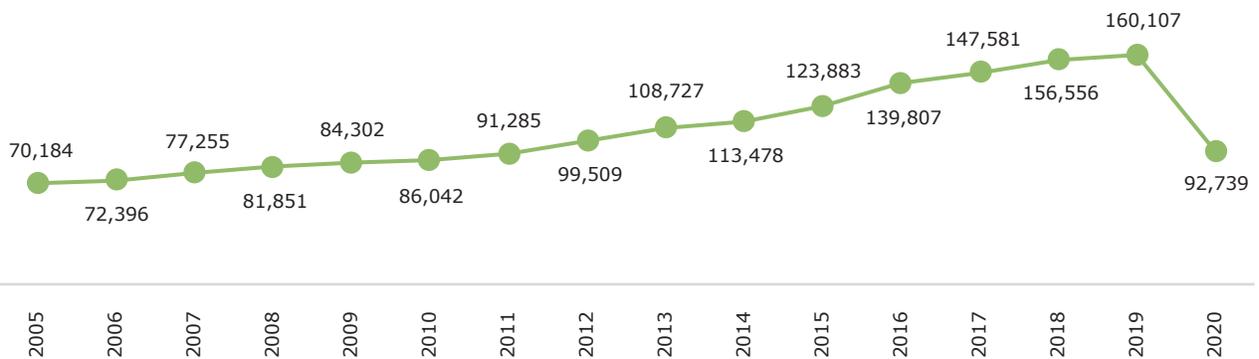
Ahora bien, debe destacarse que, aun cuando la caída en el número absoluto de ambos indicadores es significativa, la relación divorcios-matrimonios no tuvo una alteración tan grande como pudiera percibirse a simple vista en los números absolutos. En efecto, de acuerdo con el INEGI (gráfico 4), en el 2020 la relación fue de 27.6 divorcios por cada 100 matrimonios, cifra significativamente menor a la de 2019, cuando fue de 31.7. Sin embargo, es prácticamente igual a la registrada en el 2017, por lo que puede especularse que, una vez superada la pandemia, la tendencia recobre el ritmo que había registrado en los años previos.

Gráfico 2. Matrimonios anuales. México, 2005-2020



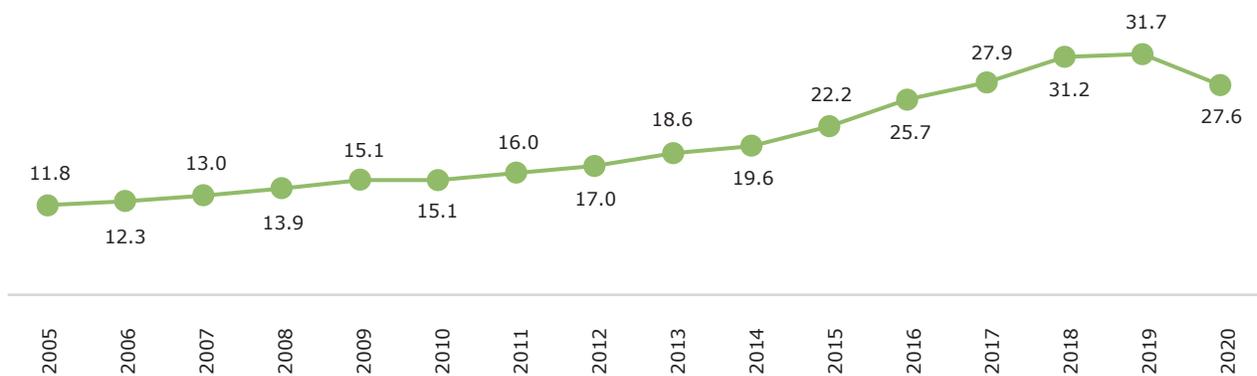
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, (2021c).

Gráfico 3. Número anual de divorcios. México, 2005-2020



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

Gráfico 4. Relación divorcios-matrimonios (por cada 100 matrimonios). México, 2005-2020



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

Violencias desbordadas

México vive desde hace años una de sus peores crisis de derechos humanos. Por doquier se encuentran nuevas fosas clandestinas y salen a la luz nuevos fenómenos asociados al delito de la desaparición forzada o la desaparición entre particulares. Los feminicidios siguen siendo una cruenta realidad cotidiana en todo el territorio nacional; mientras que los homicidios dolosos siguen perpetrándose a diario en medio de un contexto de extendida impunidad.

En efecto, las cifras preliminares del INEGI (2021d) indican que en el 2020 hubo, al menos, 36,579 homicidios intencionales, a los que deberán sumarse los que se estimen en el registro oficial de defunciones para ese año, así como las defunciones violentas de intención no determinada. Estas últimas, en el año 2019, sobrepasaron las cinco mil y, dadas las condiciones de violencia que persisten en el país, podrían haberse mantenido en niveles similares en el 2020. Cabe mencionar que, hasta el mes de agosto del 2021, el registro del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) era de 22,611 víctimas de homicidio intencional, lo cual hace un promedio mensual de 2,826 víctimas. De mantenerse la tendencia, en la medición preliminar se tendría un aproximado de 33,915 víctimas de homicidio intencional, la cual tendría que ser ajustada en su momento en el

registro oficial de defunciones del INEGI. Esta cifra aumenta aproximadamente 10% cada año con respecto del que da a conocer el SESNSP (gráficos 5 y 6).

Con respecto de esos datos, deben desagregarse los relativos a los feminicidios. En 2020 llegaron a 969 víctimas reconocidas en carpetas de investigación de las fiscalías de todo el país, cifra aproximadamente 10% inferior a la de 1,066 víctimas reconocidas en 2019. Sin embargo, la cifra preliminar hasta el mes de agosto de 2021 era de 692 víctimas, por lo que, de continuar la tendencia anualizada, podría llegarse nuevamente a una cifra cercana a la registrada en 2019 (gráfico 7).

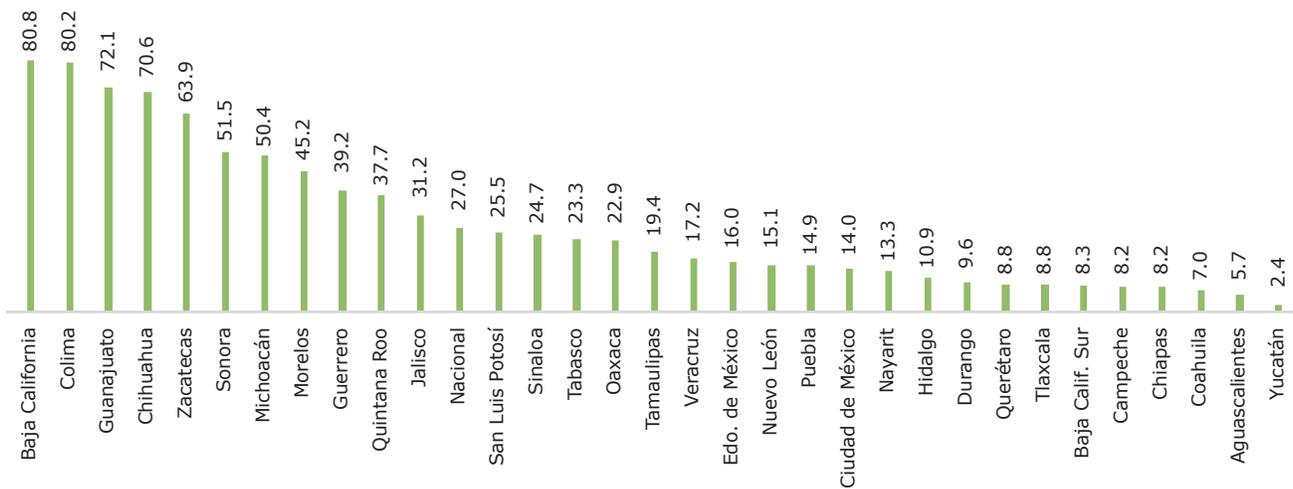
Como se observa en los gráficos, las diferencias entre las entidades son muy relevantes, lo que debería obligar a un análisis crítico con respecto de las políticas de seguridad ciudadana y protección de los derechos humanos en el país, pues no puede hablarse de adecuadas condiciones de bienestar y, mucho menos, de condiciones de desarrollo donde lo que campea es la muerte, la violencia, la pobreza y las desigualdades.

Gráfico 5. Número anual de víctimas de homicidio intencional. México, 2008-2020



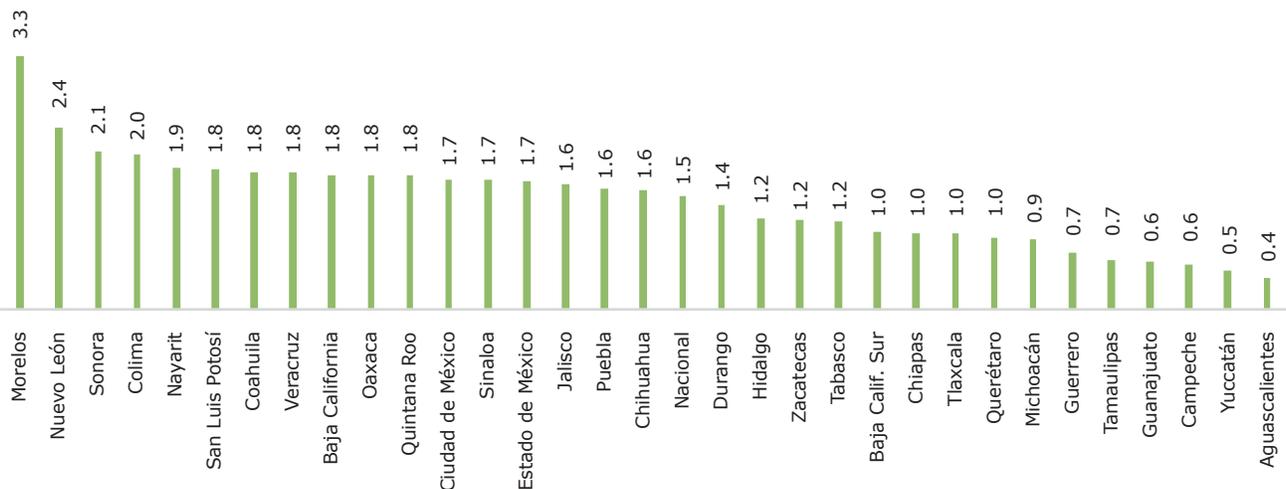
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2021d).

Gráfico 6. Tasa de víctimas de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes. México, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP, (2020).

Gráfico 7. Tasa de víctimas de feminicidio por cada 100 mil mujeres. México, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP, (2020).

¿Cuáles son las posibilidades y obstáculos más visibles al desarrollo?

Transformar a México en un país incluyente y generoso con todas y todos requiere, sin duda alguna, de mejorar los procesos de gobierno. Entre ellos se incluye el perfeccionar sustantivamente los diagnósticos que se tienen para procesar la complejidad de lo social en sus múltiples dimensiones.

Sin embargo, lo que más se requiere para llevar a cabo la transformación mencionada es, sin duda, potenciar las capacidades democráticas del Estado mexicano. Esto con el fin de construir más amplios, pero también más duraderos consensos en torno a las urgencias que tiene el país, así como, con base en ello, determinar las prioridades que deben ponerse al centro de las decisiones públicas.

Lograr lo anterior requiere, en consecuencia, tener un diagnóstico con respecto de cuáles son los principales actores y sujetos sociales. La construcción de un diagnóstico así debe considerar, al menos, los siguientes elementos, imprescindibles todos del juego democrático contemporáneo en nuestro país.

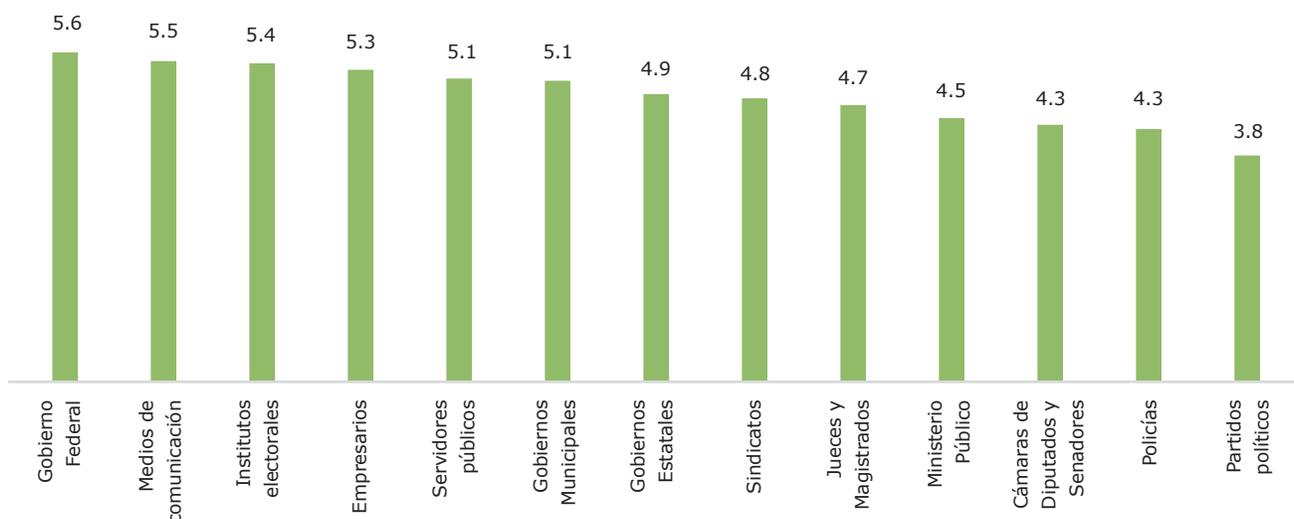
La crisis de legitimidad de los partidos políticos

En la democracia, la discusión en torno a los asuntos más relevantes está mediada fundamentalmente por los partidos políticos con registro para participar en las elecciones y, más aún, por aquellos que tienen representación en el Congreso de la Unión y en cargos de mandato popular en los Poderes Ejecutivos de los tres órdenes de gobierno.

En este ámbito, el mayor problema que enfrenta México es una severa crisis de legitimidad de estos institutos políticos, pues la ciudadanía los percibe como poco eficaces en el ejercicio de su mandato de gobierno, así como en su desempeño en los cuerpos legislativos, tanto a nivel federal como en los congresos locales.

Desde esta perspectiva, es importante destacar que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), diseñada y levantada anualmente por el INEGI (2019), en una escala que va del 1 al 10, donde «1» es el peor valor asignado por la ciudadanía al desempeño de las instituciones públicas y «10» el valor máximo posible, los partidos políticos se ubican como los institutos

Gráfico 8. Calificación otorgada por la ciudadanía. México, 2019

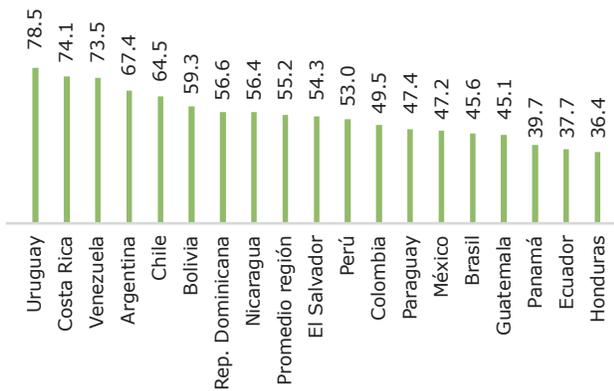


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, (2019).

peor evaluados en el país, con una calificación de 3.8. En segundo lugar, aparecen, en el mismo nivel, las policías y las Cámaras de Diputados y Senadores, con una valoración de 4.3. En el ámbito de los Poderes Ejecutivos, los gobiernos estatales son evaluados con 4.9; los gobiernos municipales con 5.1; y el Gobierno federal con 5.6 (gráfico 8).

Como se observa, la ciudadanía tiene una percepción generalizadamente negativa con respecto de sus representantes y de sus gobiernos. Esto es ratificado por el Latinobarómetro, en cuya última medición, llevada a cabo en el año 2021, México se encontraba entre los seis países con menor nivel de apoyo a la democracia en la región, pues solo 47.2% de la ciudadanía la considera la mejor forma de gobierno posible para su país.

Gráfico 9. La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Corporación Latinobarómetro, (2021).

Sin un sistema de partidos políticos competitivos, que respondan a las expectativas de la ciudadanía en materia de bienestar, empleo, seguridad pública y, en general, toda la agenda que es su responsabilidad, la democracia no podrá consolidarse, pues, como lo habría sostenido Jorge Carpizo, “el Estado de derecho es un Estado social o no es Estado de derecho” (2012, p. 32).

Lo anterior pone de manifiesto uno de los principales factores críticos que opera en contra de la construcción de una nueva lógica de desarrollo para México. Mientras que el debate público no se dé de manera abierta y de cara a la ciudadanía, y que además esté centrado en las prioridades de relevancia para las personas, será muy difícil que los consensos giren en torno al cumplimiento de los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), sobre todo a partir de la reforma al artículo 1º llevada a cabo en el año 2011, la cual instauró un nuevo paradigma en materia de derechos humanos en el país.

La pervivencia de un régimen presidencialista disfuncional

El presidencialismo mexicano construido a lo largo del siglo xx tuvo como una de sus principales características el ejercicio de un poder vertical, no pocas veces autoritario, que depositaba en el titular del Ejecutivo la determinación de las principales decisiones públicas. El modelo era funcional para un régimen político, articulado por un partido hegemónico –el Partido Revolucionario Institucional (PRI)—, del cual se distribuían cuotas de poder a partir de las Secretarías de Estado que eran “coordinadoras de Sector”.

Las candidaturas a gubernaturas y presidencias municipales permitían un juego político de distribución de cargos, en el que poco a poco comenzaron a participar los partidos que entonces eran de oposición al PRI. A partir de 1989 comenzó, así, una serie de alternancias en las gubernaturas estatales que se acompañaron de múltiples alternancias en numerosos municipios de todo el territorio nacional.

Sin embargo, a partir del cambio de partido político en la Presidencia de la República en el año 2000, se ha evitado a toda costa dismantelar el modelo autoritario del presidencialismo que estuvo vigente en el siglo xx. Actualmente esto impide la formación de coaliciones que, más allá de los intereses partidistas o de grupo,

construyan gobiernos en los que distintas visiones de lo político, lo económico y lo social convivan y dialoguen en aras del bienestar de la población.

Se ha argumentado en incontables textos, foros y debates académicos que uno de los grandes déficits de la democracia mexicana se encuentra, precisamente, en la ausencia de contrapesos efectivos en contra del poder presidencial. Para intentar solventar ese aspecto deficitario se han intentado varias rutas. Una de ellas es la creación de organismos constitucionales autónomos con dos propósitos fundamentales:

- 1) Garantizar la objetividad, autonomía y solidez técnica de las decisiones del Estado. Asimismo, este tipo de organismos ha tenido como propósito fortalecer la confianza de las instituciones gubernamentales frente a los agentes no estatales, tanto al interior del país como hacia el exterior. Tres ejemplos de ello son el Banco de México (BANXICO), el INEGI y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- 2) Generar controles y contrapesos frente al poder presidencial en ámbitos clave como la transparencia y justicia en la disputa democrática del poder; la defensa y garantía de los derechos humanos; o la transparencia y rendición de cuentas del poder público. Ejemplo de este tipo de organismos son el Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) o el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

México vive ahora una ofensiva del Poder Ejecutivo en contra de este tipo de organismos, bajo el argumento de que han sido cooptados por grupos de interés, que minan su solidez institucional, y que los han puesto al servicio de intereses ajenos o contrarios al propósito constitucional y legal para el que fueron creados.

Por otro lado, la propia estructura del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión dificulta el diálogo político, pues, en este esquema, el que gana "gana todo" en términos de posiciones en el gobierno. Por ello se ha propuesto la construcción de un régimen semiparlamentario en el cual se separe la jefatura del Estado de la jefatura del Gobierno. Esta separación daría paso a la construcción de estructuras de toma de decisiones ejecutivas y de diseño y ejecución de políticas públicas mucho más democráticas que facilitarían, alentarían y mantendrían activo un diálogo abierto y diverso, auténticamente representativo del carácter multicultural, pluriétnico y plurilingüístico del país. Asimismo, también respondería a la pluralidad política e ideológica que existe en el país.

Un importante déficit de ciudadanía y la emergencia de nuevos "sujetos sociales"

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) diagnosticó, en su informe sobre la Democracia en América Latina, en 2004, que la región enfrenta un severo déficit de ciudadanía. En la introducción al informe se sostiene lo siguiente:

América Latina presenta actualmente una extraordinaria paradoja. Por un lado, la región puede mostrar con gran orgullo más de dos décadas de gobiernos democráticos. Por otro, enfrenta una creciente crisis social. Se mantienen profundas desigualdades, existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente y ha aumentado la insatisfacción ciudadana con esas democracias –expresada en muchos lugares por un extendido descontento popular–, generando en algunos casos consecuencias desestabilizadoras. (p. 13)

Esa crisis social se ha profundizado y complejizado en México por la gravedad de asuntos como los mencionados en los primeros tres apartados de este capítulo, los cuales han derivado en importantes movimientos sociales de protesta y reclamo al Estado.

Estos nuevos movimientos sociales han dado origen a un conjunto de nuevos colectivos, además de las autodenominadas "colectivas", que han abierto la posibilidad de construir nuevas formas de participación social, de organización y movilización ciudadana, para dar visibilidad a graves problemáticas sociales. Al mismo tiempo, se han constituido con propósitos de incidencia legislativa y de política pública.

De manera emblemática, pueden identificarse entre estos nuevos «sujetos sociales» a los siguientes, que, sin duda, abonan y abren nuevas alternativas de participación y exigencia ciudadana:

- 1) Los y las colectivas de víctimas. En estos grupos hay desde víctimas del delito, en las múltiples formas de la delincuencia común, hasta, predominantemente, víctimas del crimen organizado, de las cuales decenas de miles han sido asesinadas en los últimos años.
- 2) Las y los colectivos de personas buscadoras de personas desaparecidas. Estos han surgido por la siniestra realidad de la desaparición forzada y la desaparición entre particulares. Las cifras al respecto son enormes: los últimos reportes estiman en más de 75 mil el número de personas desaparecidas o no localizadas en el país, lo cual se encuentra, además, acompañado del macabro fenómeno de las fosas clandestinas, de las cuales se cuentan miles en todo el territorio nacional.
- 3) Las colectivas de mujeres organizadas. Estas colectivas exigen el cese de la violencia de género, que se reduzcan inmediata y significativamente el número de feminicidios que se perpetra en casi absoluta impunidad en el país, así como la erradicación de delitos como la trata de personas y otras formas de tratos crueles y degradantes en contra de las mujeres. De manera global, se exige el fin del patriarcado, la erradicación del machismo y de todas las barreras que impiden el adelanto y cumplimiento integral de los derechos de las mujeres. Asimismo, piden

una sociedad igualitaria, sin estereotipos y sin las funestas formas de discriminación que persisten en la actualidad.

- 4) Las y los colectivos de las personas de la llamada «diversidad sexual». Estos han reivindicado, sobre todo, las agendas del derecho a la identidad, a la no discriminación y a la libertad sexual. Han hecho suyas, además, agendas de derechos de grupos específicos, como los de las personas portadoras del Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), y también de otros grupos que enfrentan y padecen la discriminación.

Con respecto de estos cuatro grupos de colectivas y colectivos, hay demandas específicas que, de no resolverse, continuarán erigiéndose como severos obstáculos para un nuevo curso de desarrollo que reconozca que México es un país con cientos de miles de víctimas que claman, exigen, y, sobre todo, merecen justicia. Entre esas demandas se encuentran, por ejemplo:

- Una nueva lógica de justicia transicional para el país,
- El derecho a la verdad,
- La reparación integral del daño,
- La no revictimización por parte de las autoridades del Estado, en todos sus órdenes y niveles, y
- La garantía de la no repetición.

- 5) Los pueblos y comunidades indígenas. Estos colectivos han participado activamente, de manera histórica, en la exigencia de un país con mayor justicia y dignidad. Su lucha recobró un brío importante a partir del movimiento zapatista que irrumpió en la escena nacional en 1994. Actualmente se expresa en múltiples movimientos regionales que demandan la solución de problemas y rezagos históricos; pero, sobre todo, en la defensa estructural de la tierra, el agua, sus culturas y sus lenguas.

6) Movimientos locales de pequeños productores y propietarios de la tierra. Las condiciones de pobreza y marginación que padecen estos grupos registran elevados niveles de rezago (solo superados por los presentes en las localidades y municipios indígenas), quienes han dado muestras de una importante capacidad de movilización y demanda de soluciones a problemáticas asociadas al agua, al acceso a semillas y fertilizantes de calidad y con oportunidad, y a redes de distribución y comercialización que les garanticen precios justos por sus productos.

A la par de todo lo anterior, existe una importante cantidad de organizaciones de la sociedad civil que mantienen vigentes sus agendas y que mantienen sus demandas en torno al cumplimiento de estándares de derechos humanos específicos: derechos de la niñez, derechos de las personas con alguna discapacidad, derechos de las personas adultas mayores, etc.

¿Es posible otro curso de desarrollo para México?

La desigualdad y la pobreza, como uno de sus peores resultados, han sido dos grandes constantes de la historia de nuestro país. Difícilmente podría sostenerse que se han tenido periodos de igualdad y de bienestar generalizado bajo el cobijo de un sólido Estado de Bienestar.

Por el contrario, una mirada profunda a la historia del país permite mostrar un permanente malestar generalizado con la política, la economía e, incluso, con una cultura que de manera prominente ha mantenido a amplios grupos de población al margen de las tareas y los beneficios sociales.

Hoy es urgente construir un nuevo curso de desarrollo que, desde un amplio consenso democrático, permita cimentar nuevos pilares hacia un Estado de Bienestar, cuya definición debe quedar abierta y concebirlo solo como

aquel que es capaz de cumplir, de la manera más amplia posible, con el conjunto de derechos humanos reconocidos en la Carta Magna.

Este Estado de Bienestar debería contar con, al menos, los siguientes elementos:

- 1) Un sistema universal de seguridad social que dé acceso a servicios homologados de salud para toda la población, pero que también garantice una pensión digna para el retiro y el envejecimiento activo de la población adulta mayor.
- 2) Un sistema integral de protección social que brinde servicios de vanguardia a quienes viven en la desprotección de sus familias o de sus entornos cercanos; en el que, a través del Estado, accedan a todo aquello necesario para vivir con dignidad.
- 3) Un sistema de justicia que esté centrado en las víctimas y que reconozca que hay una impunidad generalizada, una corrupción sistémica y una población sumamente agraviada y violentada en su dignidad, en su seguridad y, en miles de casos, en circunstancias límite que le ha llevado a enfrentar la desaparición o muerte de sus seres queridos.

Esto no será posible sin un nuevo pacto social, cimentado y construido democráticamente mediante un diálogo fecundo, que se mantenga en el tiempo a través de nuevas reglas y procesos de interlocución democrática entre la ciudadanía y las instituciones del Estado.

Se requiere para ello de una nueva pedagogía democrática dirigida a la superación del déficit de ciudadanía, diagnosticado desde hace casi dos décadas por el PNUD, que conduzca al país a un nuevo estadio de igualdad, justicia y dignidad para todas y todos.



Referencias

- Arellano, S. (7 de octubre de 2021). *La magnitud de la mortalidad*. México Social. <https://www.mexicosocial.org/magnitud-de-la-mortalidad/>
- Carpizo, J. (2012). El estado de los derechos de la justicia social. *Revista Latinoamericana de Derecho Social* (14), 3-42. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/viewFile/9676/11704>
- Corporación Latinobarómetro. (2021). *Informe Latinobarómetro 2021*. Adiós a Macondo. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- INEGI. (2019). *ENCIG 2019*. [Base de datos] <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/#Tabulados>
- INEGI. (2021a). *Características de las defunciones registradas en México durante 2020, preliminar*. [Comunicado de prensa]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/DefuncionesRegistradas2020_Pre_07.pdf
- INEGI. (2021b). *Natalidad*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/natalidad/#Tabulados>
- INEGI. (2021c). *Nupcialidad*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/nupcialidad/#Tabulados>
- INEGI. (2021d). *Mortalidad*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/mortalidad/#Tabulados>
- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. (2.a ed.). Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
- SESNP. (2020). *Incidencia delictiva del fuero común*. [Base de datos]. <https://drive.google.com/file/d/1qIQWjUjvVKBpJNV9-Yq7s64KuKEy0G-e/view>

Sección II.
Urgencias
magnificadas por la
pandemia



Pandemia y estructuras de protección en México

Mario Luis Fuentes* y Cristina Hernández*

La pandemia ha mostrado que la «vulnerabilidad» —tal como Wolff y De-Shalit (2007) y Saraví (2015) la definen— es una suma de desventajas. La pobreza por ingresos, la falta de acceso a la seguridad social y a servicios de salud de calidad, así como habitar viviendas sin servicios elementales, han determinado, en conjunto, las tendencias de contagios y de muertes por la COVID-19. A estas se han sumado factores asociados con las trayectorias de vida de las personas, como por ejemplo hábitos de alimentación poco saludables, la proclividad y probabilidad de cumplir con las normas de sana distancia o, incluso, el correcto uso del cubrebocas.

La suma de desventajas previas a la pandemia, a la cual se han añadido otras derivadas de esta, han potenciado la crisis de las «estructuras de protección» que aquí se denominan primarias,¹ como los hogares y las escuelas; y secundarias, como las comunidades y las instituciones de asistencia social (casas hogares, guarderías, casas cuna, entre otros), considerando que estas complementan o suplen, en numerosos casos, la protección de hogares que carecen de los recursos necesarios para brindar cuidados elementales a sus integrantes. Antes de la aparición del virus SARS-CoV-2, estas estructuras ya enfrentaban niveles agudos de deterioro, siendo en numerosas ocasiones espacios hostiles para quienes requieren ser resguardados por ellas.

A partir de la conceptualización de protección como el conjunto de acciones de resguardo y cuidado del bienestar físico y psicológico de las personas, este trabajo explora el impacto de la pandemia en las capacidades de protección de tres estructuras sociales que tienen como fin último generar aptitudes en individuos y familias para resistir, recuperarse, reinventarse o adaptarse en un contexto de incertidumbre y riesgo generalizado como el que actualmente prevalece.

Protección, vulnerabilidad y Cuestión Social en el siglo XXI

El fenómeno de la vulnerabilidad ha sido estudiado desde diversos campos de conocimiento y disciplinas. De acuerdo con Ruiz (2011), sus distintas definiciones se han articulado a partir de conceptos como el riesgo, el estrés, la susceptibilidad, la sensibilidad, entre otros. En todas ellas es posible encontrar dos elementos comunes: en primer lugar, la identificación y señalamiento de «amenazas», entendidas como “eventos de origen físico como sequías, terremotos, inundaciones o enfermedades; o amenazas antropogénicas, como la contaminación, los accidentes, las hambrunas o incluso la pérdida del empleo” (p. 64). Un segundo elemento es la identificación de una unidad de análisis determinada en la que la vulnerabilidad actúa como una amenaza o como la posibilidad de experimentar una situación de pérdida. Esta unidad puede ir del individuo hasta el grupo social, pasando por los hogares.

Los investigadores Wolff y De-Shalit (2007) y Saraví (2015) afirman que la vulnerabilidad surge de la coexistencia, el agrupamiento o la acumulación de desventajas, como pueden

* Investigador e investigadora del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM.

1 Las primarias son aquellas más cercanas al individuo. Suelen considerarse dentro de esta categoría a los hogares y las familias. Las secundarias son aquellas que se encuentran en un segundo círculo de protección fuera del hogar: las escuelas y la comunidad más próxima a las personas.

ser la nula o baja escolaridad, la carencia de autonomía, la escasez de ingresos, entre otras, que obstaculizan el pleno desarrollo y la calidad de vida de las personas.

Fuentes(2020), quien analiza la vulnerabilidad humana desde una perspectiva esencialmente crítica, plantea la necesidad de confrontar la noción de vulnerabilidad emanada del estudio de la pobreza, pues la considera esencialmente instrumental y construida desde una visión de mundo en la que se asume que, si se logra el acceso a ciertos "satisfactores", se deja de ser vulnerable, cuando no necesariamente es así. El autor agrega que el debate necesario en torno a lo que significa ser vulnerable implica una revisión a fondo de lo que significa ser humano, es decir, en qué consiste la humanidad de la que las personas son portadoras y la forma en que ello determina la vulnerabilidad de cada una, pues si bien es cierto que esta es consustancial a todas (concibiéndola como la herida humana que se expresa en la vulnerabilidad a enfermar y morir), la forma en que la enfrentan es lo que caracteriza el discurrir de su existencia.

Con los anteriores apuntes conceptuales en consideración, la noción de «protección» que se propone en este trabajo se refiere a la acción o conjunto de acciones que tienen el objetivo de reducir la vulnerabilidad de las personas ante todo aquello que ponga en riesgo su integridad física y psicológica, que represente la posibilidad latente de padecer un daño, o que impida el ejercicio pleno de sus derechos humanos. Desde esta perspectiva, la protección tiene, por un lado, un componente material, que tiene que ver con recursos monetarios, características de la vivienda y acceso a servicios básicos; y, por otro lado, un componente inmaterial o subjetivo, que corresponde a las relaciones de afecto, acompañamiento y cuidado entre los integrantes de los hogares, y la ausencia de conflictividad entre ellos.

Vulnerabilidad de las «estructuras de protección» ante la pandemia

Los procesos de deterioro de las «estructuras de protección» han sido cada vez más documentados. En un contexto de estancamiento de la economía durante más de tres décadas, la creciente desigualdad de ingresos y la concentración del poder y la riqueza en 10% de la población, además del arraigo de prácticas discriminatorias en la sociedad y por parte de las instituciones públicas, generaban condiciones indignas de existencia para 80% de la población. En este proceso, durante las dos primeras décadas del siglo XXI, las violencias han irrumpido con extraordinaria fuerza en distintas partes del territorio en formas extremas: homicidios, masacres, desapariciones, fosas clandestinas y otras atrocidades. También existe otro tipo de violencias, como los suicidios, la violencia familiar y la violencia de género, esta última con alrededor de 10 feminicidios diarios en su extremo.

A la par, la población siguió creciendo aceleradamente en un contexto de insuficiente generación de empleo, lo que derivó, entre otras cosas, en el desordenado crecimiento de las localidades urbanas y la conformación de gigantescas zonas metropolitanas, con niveles altos y muy altos de marginación, segregación y exclusión, en las que se concentran, actualmente, alrededor de 100 millones de personas. Todo esto sucedió en el marco de la intensificación de los desastres naturales en todo el territorio como una de las consecuencias del cambio climático.

A continuación, se revisan tres «estructuras primordiales de protección»: (i) hogares (los cuales han visto mermadas sus capacidades y recursos para cumplir con su función esencial de dotar con capacidades a individuos y familias, a fin de que puedan resistir y recuperarse de eventos catastróficos, como la pandemia de COVID-19, y reinventarse o adaptarse a la estela de incertidumbre y riesgos que está dejando a su paso); (ii) comunidad; e (iii) instituciones de asistencia social

Hogares

El desplome de los ingresos en los hogares ha sido uno de los detonantes principales del incremento de privaciones y de la profundización de carencias en los hogares, tanto en materia de acceso a servicios públicos como a servicios de salud y a una alimentación nutritiva y suficiente. En tanto que el ingreso tiene como su principal fuente al trabajo, la precarización del mercado de trabajo y los bajos salarios de las últimas tres décadas, así como una mayor participación laboral en la informalidad, han sido dos de los más importantes determinantes del empobrecimiento de las familias.

La expresión de estas privaciones ha sido desigual en función de la localidad en la que se encuentran los hogares, más allá de si esta es rural o urbana, porque, dada la estructura demográfica actual, esta separación resulta obsoleta para explicar sus carencias y privaciones. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2021), la pobreza urbana es la que en mayor medida se ha incrementado en la última década, y fenómenos como la marginación, antes propios del medio rural, hoy prevalecen en las zonas metropolitanas del país.

Estas problemáticas han afectado de forma diferenciada a los integrantes de los hogares dependiendo de sus características etarias y de otro tipo, como la identidad sexo-genérica, el vivir con alguna discapacidad o la condición de ser indígena o afrodescendiente.

Con esto en consideración, es posible observar cuatro grandes dimensiones de protección que se han visto especialmente deterioradas durante los últimos años y agudizadas a partir de la irrupción de la pandemia.

Protección ante la enfermedad y la muerte evitable

Si se parte de la definición de «salud» establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en la que la considera como un

“estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” (2020, p. 1), su protección es, sin duda, una de las que en mayor medida se ha visto afectada durante las últimas décadas.

Más allá de los datos relativos a la carencia de servicios de salud, e incluso de acceso a la alimentación del CONEVAL, la desprotección de los integrantes del hogar frente a la enfermedad y la muerte se expresa en dimensiones que no suelen nombrarse, como el hambre. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2021a), durante 2019, 19.3% de los hogares donde había niñas y niños, alguno de ellos tuvo poca variedad en sus alimentos; 14.2% comieron menos de lo que deberían comer; 14.3% alguno de ellos tuvo que servírseles menos comida; 7.4% alguna niña o niño sintió hambre, pero no comió; 6.6% alguno de ellos dejó de comer todo el día, y en una proporción similar alguno de los menores de 18 años tuvo que acostarse con hambre. Además, en 3,131,418 de hogares algún adulto sintió hambre, pero no comió.

Es probable que en estos hogares se estén desencadenando enfermedades como la desnutrición y la anemia; pero también otras como la obesidad, el sobrepeso y la diabetes, porque, para este cerca de un millón de hogares, los alimentos de más fácil acceso (sobre todo por el costo) son aquellos ultras procesados y con altas proporciones de azúcares y grasas saturadas. Hay que considerar, además, que en 4.3 millones de viviendas no se cuenta con refrigerador, por lo que no es posible conservar alimentos perecederos como leche o verduras.

Asimismo, es probable que esta población no tenga acceso a ninguna actividad de esparcimiento u ocio, o de realizar actividad física. Al respecto, es importante reconocer que tanto el sedentarismo como los hábitos alimentarios nocivos para la salud tienen también una dimensión psicológica que ha sido poco ponderada: el estrés y la tristeza. Comunes en numerosos hogares de bajos ingresos, son precondiciones de trastornos como la ansiedad por comer que, a su vez, es un precursor del sobrepeso y la obesidad. Hoy se sabe que la

mayor parte de los casos graves de COVID-19 están asociados al padecimiento de estas enfermedades y a comorbilidades derivadas de ellas, como la diabetes, la hipertensión y la insuficiencia renal, que, hasta antes de la pandemia, eran las tres principales causas de muerte en el país y que están llevando a, al menos, la mitad de la población a vivir procesos de envejecimiento prematuro.

Respecto a la salud mental, lo primero a señalar es que se trata de uno de los problemas que históricamente ha sido invisibilizado como parte de la cuestión social. Su relación con la pobreza, la marginación, la exclusión y la desigualdad no ha sido considerada en prácticamente ninguna política social. Existe evidencia, aunque poca, de que, en hogares pobres, el consumo de sustancias adictivas, como el tabaco, el alcohol, drogas sintéticas y solventes como el tiner, es un mecanismo de evasión de sentimientos como la tristeza y la desesperanza causadas por las múltiples privaciones derivadas de la falta de ingresos (Reddy-Jacobs et al., 2006; Medina-Mora y Rojas, 2003).

La salud mental se ha visto aún más deteriorada por la pandemia a tal grado que no es exagerado señalar que se trata de otra gran pandemia en ciernes, por lo que resulta urgente revisar con mayor profundidad cuál es la dimensión de los efectos de la pandemia de la COVID-19 en hogares con tales niveles de fractura, sobre todo si se piensa en las muertes y procesos de duelo "rotos" que esta ha dejado a su paso.

El encerramiento, como medida no farmacéutica para contener los contagios durante los primeros seis meses de pandemia, no consideró que por lo menos 1.6 millones de personas viven hacinadas, quedarse en casa era simplemente insoportable e insostenible, no solo por las privaciones materiales, sino por los altos niveles de conflictividad y violencias en su interior (CONEVAL, 2020). Al respecto, la Encuesta de Seguimiento de los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos (ENCOVID-19) reportó, a un año de la pandemia, que 31% de los adultos presentaban síntomas severos de

ansiedad y 25% síntomas de depresión. Para ambos padecimientos, la encuesta observó que la prevalencia de estas enfermedades era mayor en los hogares con menores recursos socioeconómicos (EQUIDE, 2021).

Aunado a ello, de acuerdo con el INEGI (2021b), durante el 2020, el COVID-19 se convirtió en la primera causa de mortalidad en México, con un acumulado oficial de 201,163 muertes en 18 meses. Sin embargo, la reconversión de los hospitales públicos y su saturación, al ser la única opción para millones de familias pobres que normalmente atienden sus dolencias comunes en alguno de los 15 mil consultorios de farmacias que existen en todo el país, derivó en, al menos, tres millones de diagnósticos de enfermedades de cáncer, diabetes e hipertensión menos que en 2019.

Protección ante las violencias

La exposición e indefensión en las que se encuentran millones de familias en territorios tomados por criminales que se los disputan es una dimensión que requiere ser incorporada a la discusión en torno a la política social. Esta brutal violencia, de acuerdo con Fuentes (2020), representa una latente vulnerabilidad ante la posibilidad de ser asesinado o desaparecido; para las mujeres, de ser víctimas de feminicidio; para grupos como los migrantes o desplazadas, de ser secuestrados y masacrados; y de ser extorsionados o estar sujeto al cobro de piso en caso de que la familia tenga como medio de subsistencia alguno de los 3.9 millones de establecimientos micro, pequeños y medianos que sobrevivieron a la pandemia, de acuerdo con el Estudio de la Demografía de los Negocios 2020 (EDN) (INEGI, 2021c).

Debe reconocerse que los hogares no tienen capacidad alguna de resistir estas amenazas ni de enfrentar los procesos que se desencadenan a partir de ellos, sobre todo aquellos que acumulan otras desventajas como la pobreza o la discapacidad. Actualmente, cientos de miles de hogares se encuentran devastados por la pérdida de alguno o varios de sus integrantes,

sobre todo por las circunstancias en las que ocurre esta pérdida, o por daños irreversibles e irreparables a su patrimonio. Para decenas de miles de familias, la única opción que tienen es huir del lugar en el que vivían y emigrar hacia otro municipio, entidad federativa o país en búsqueda de asilo. De acuerdo con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos en México (CMDPDHM), en 2019 se registraron alrededor de 8,664 personas víctimas de desplazamiento forzado a causa de la violencia (Pérez et al., 2020).

Asimismo, articuladas al deterioro de la salud mental y a las carencias relativas a los espacios en las viviendas, otras violencias han crecido a niveles sin precedentes. Es el caso de la violencia familiar, cuyas denuncias se han incrementado en 459% entre 1995 y 2020, de acuerdo con datos sobre denuncias y averiguaciones previas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública² (SESNSP, 2020). La violencia de género en contra de las mujeres ha presentado, también, incrementos importantes. En el contexto de la pandemia, se registró un incremento en su incidencia de 12.9% y un aumento de 30% en el número de llamadas de mujeres solicitando ayuda en casos de violencia (CONEVAL, 2020). En los hogares donde las familias viven en hacinamiento —es decir, en los que solo cuentan con un cuarto para dormir o en los que prevalece una cultura machista—, la desprotección hacia niñas, niños y mujeres es la norma.

Las consecuencias de la irrupción de la pandemia en estos hogares es una cuestión que no se ha explorado. Aquí se plantean tan solo algunas hipótesis: la imposibilidad de acceder a atención médica y hospitalaria debido a la presencia de violencia al interior y en el entorno de las viviendas; la ausencia de capacidades para resistir y recuperarse de la caída de los

ingresos familiares derivada de la pérdida de empleo a causa de la pandemia; el agravamiento de episodios de violencia y agresiones durante los procesos de recuperación de la COVID-19; entre muchas otras.

Protección ante el rezago educativo y la pérdida de capital humano

Las brechas y las desigualdades en el acceso a la educación, sobre todo a educación de calidad, son algunos de los problemas de más larga data en México. Al día de hoy, el único nivel escolar en el que se cuenta con cobertura, casi universal es en la educación primaria. Entre las niñas y niños en edad de asistir a preescolar, solo 65.6% lo hace, mientras que el porcentaje de quienes asisten a bachillerato apenas es 62.2% (INEGI, 2020).

En cuanto a la calidad de educación que las niñas, niños y adolescentes reciben, el escenario es dramático. De acuerdo con las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (*PISA*, por sus siglas en inglés), entre los jóvenes de 15 años y más, 42% tiene dificultades para comprender lo que leen y 57% no domina los conocimientos básicos en matemáticas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2016). Además, de acuerdo con el CONEVAL (2021), en 2020, 24.4 millones de personas tenían rezago educativo. Antes de la pandemia, alrededor de 1.5 millones de niñas, niños y adolescentes abandonaban cada año sus estudios.

Pero ni la asistencia ni el logro escolar pueden explicarse únicamente por la disponibilidad, accesibilidad ni calidad educativa de los centros escolares. Se trata de dimensiones determinadas por la capacidad de los hogares para proteger a quienes lo requieren de los rezagos en la trayectoria educativa y de las amenazas que puedan poner en riesgo un adecuado logro escolar. Además, si bien en este análisis se es crítico con respecto a la noción de capital humano —en tanto que esta supone la existencia de mercados de trabajo equitativos—, se considera que el resguardo de

2 En este punto podría debatirse si el incremento se ha dado en la ocurrencia de estos fenómenos o en su denuncia, puesto que el dato se extrae de los registros de las carpetas de investigación a partir de denuncias por parte de las fiscalías estatales, y que publica de forma sistematizada el SESNSP. Llama la atención, sin embargo, que, pese a ser una violencia que más bien prefiere mantenerse oculta, el número de denuncias registrado sea tan alto.

la adquisición y acumulación de conocimientos es parte de las capacidades de protección por parte de los hogares.

Si se regresa a las dimensiones antes descritas sobre las privaciones de los hogares relativas al ingreso, a la salud y a la protección ante las violencias, es posible pensar que el deterioro mostrado en cada una de ellas ha influido en la toma de decisiones o en las capacidades de padres y madres de familia respecto de llevar a cabo los procesos de inscripción de las niñas, niños y jóvenes a las escuelas. Simultáneamente, la carencia de espacios y servicios básicos al interior de las viviendas son determinantes para poder realizar las tareas de reforzamiento de los temas vistos en clases y generar, así, procesos de aprendizaje adecuados.

La pandemia y el programa “Aprende en Casa” pusieron en evidencia las profundas privaciones en millones de hogares. Además de la carencia de servicios básicos como agua entubada y drenaje, se sabe que en 21.8 millones de viviendas particulares habitadas no se cuenta con computadora; en 16.7 millones no hay servicio de internet, y en 3.03 millones no se tiene televisor (INEGI, 2021a).

Esto, sin duda, repercutió en el hecho de que, tal como lo evidenció la Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación (ECOVID-ED) (INEGI, 2021b), 1.8 millones de estudiantes no concluyeran el ciclo escolar 2019-2020, y que más de cinco millones no se inscribieran al ciclo escolar 2020-2021 por razones relacionadas a la crisis desatada por la pandemia. La misma encuesta señala que 60.6% de la población (3,030,000 personas) de entre 3 y 29 años no se inscribió por motivos asociados a la COVID-19, por falta de dinero o recursos. De ese número de estudiantes, 1.5 millones corresponden a escuelas públicas y 243,000 a privadas.

Comunidad

En México, el arraigo de las personas a la comunidad o a la noción de lo comunitario fue, durante muchos años, un aspecto fundamental en la construcción de sus identidades. Para millones de personas que habitan en localidades rurales e indígenas, la comunidad ha significado un espacio de protección fundamental. En las zonas urbanas persistieron lazos y prácticas cercanas a la idea de lo comunitario que se expresan en la confianza y convivencia entre vecinos o en la naturalidad con la que las calles eran tomadas como espacios de juego por parte de niñas y niños. Aun en las zonas urbanas, las plazas, los parques, las alamedas y las iglesias habían sido lugares de encuentro y de esparcimiento. En la actualidad, ante el deterioro del espacio público, han sido reemplazados por los centros comerciales.

Lo que se ha observado a lo largo de las dos décadas transcurridas durante el siglo XXI es una transformación radical de la noción y la situación de la comunidad y lo comunitario; los barrios, las calles y las plazas han dejado de ser, en su mayoría, lugares de encuentro con el otro, de reunión y de protección hacia quienes, por distintos motivos, se encontraban en situaciones desfavorables. La urbanización acelerada y desordenada, junto con la precaria inversión en infraestructura pública en territorios que antes fueron barrios y pueblos, y que ahora forman parte de áreas metropolitanas, ha derivado en la prevalencia de un espacio público más bien hostil, inseguro, físicamente deteriorado y violento, con una mucho mayor densidad poblacional, pero también con mayor tráfico de vehículos de motor y niveles más altos de contaminación ambiental y auditiva.

Una primera dimensión del deterioro de las capacidades de protección y cuidado por parte de las comunidades se observa en la profundización de carencias de servicios públicos e infraestructura en las localidades. En 2010, 20% de las localidades en el país no contaban con red de agua potable, apenas 66.7% de ellas contaban con red de drenaje y alcantarillado, y tan solo 21.4% tenía policía

preventiva. Para 2020, el porcentaje de localidades sin disponibilidad de red de agua potable entubada se duplicó; el porcentaje de localidades con red de drenaje y alcantarillado apenas alcanzó 12.3% y apenas 8.9% tenían policía local (INEGI, 2010, 2021a). Al respecto, de acuerdo con Cortés y Vargas (2017), los niveles de marginación en las 100 localidades con mayor índice de marginación en 1995 permanecían igual o se habían agravado, incluso, 20 años después.

Aunada a esta dimensión, está también el incremento de las violencias y la conflictividad social. De acuerdo con el Censo de 2020, en 32,269 localidades se tienen conflictos sociales (INEGI, 2021a). Por otro lado, con base en la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), las personas notan una mayor inseguridad en la ciudad donde viven a tal grado que han optado por cambiar sus hábitos: salen menos a la calle o restringen sus horarios (INEGI, 2021d). Esto corresponde con lo hallado por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), con respecto a que al menos una persona por hogar ya ha sido víctima de delitos como el robo, la violación y el abuso sexual (INEGI, 2021e). Esta presencia generalizada de violencia e inseguridad ocurre en medio de la disputa armada que, en numerosos municipios, se está librando por el control territorial, y en la que participan grupos de crimen organizado, la fuerza militar y federal, y otros grupos como las autodefensas.

Los efectos de la irrupción de la pandemia en los espacios comunitarios y públicos, en general, dieron cuenta de fenómenos que requieren de un análisis más profundo. En el menor número de casos, casi de forma extraordinaria, se conocieron comunidades en las que, en efecto, se lograron llevar a cabo procesos de contención de los contagios al mantener canales de comunicación eficientes sobre las medidas de mitigación. Sin embargo, en la mayoría, la presión sobre las comunidades —derivada de la falta de infraestructura y recursos, agravada por las violencias y por el abandono sistemático por parte de las autoridades— dio paso a estragos catastróficos en la salud y vida de la población.

Por ejemplo, la tercera ola de contagios que, en 86 días transcurridos entre mayo y agosto de 2021, sumaba al menos 6,430 casos confirmados de contagio entre personas que se auto adscribieron como indígenas al iniciar su atención médica, en contraste con los 2,938 casos registrados en el mismo lapso de la segunda ola y los 1,193 de la primera (Méndez et al., 2021).

Instituciones de asistencia social

La protección y el cuidado constituyen también un derecho. Durante gran parte del siglo xx, el Estado mexicano impulsó la creación de instituciones de protección y de asistencia social, herederas de las instituciones coloniales de beneficencia eclesiástica (privada), con el objetivo de atender a aquella población que se encontraba en un estado de desprotección que los mantenía al margen de los beneficios del proceso de modernización que caracterizó al siglo pasado.

En 1938, el presidente Lázaro Cárdenas creó la Secretaría de Asistencia Pública, la cual evolucionaría y se ramificaría hasta el año 2004, cuando fue expedida la Ley de Asistencia Social (LAS) aún vigente. Esta ley contempla, en su artículo 4, como sujetos de la asistencia social a “individuos y familias que, por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, económicas o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar” (LAS, 2021, p. 1). Por ello, en este análisis se plantea a las instituciones de asistencia social como aquellas que complementan o, incluso, sustituyen la protección de los hogares que se encuentran en pobreza y que carecen de los recursos suficientes para brindar cuidados elementales a quienes lo requieren.

Desde esta perspectiva de protección es posible afirmar que los cuidados constituyen apenas una de sus dimensiones, por lo que el planteamiento en este sentido es la necesidad de promover, más que una Política y un Sistema Nacional de Cuidados, una Política de Hogares y un Sistema Nacional de Protección. Sin

embargo, en primer lugar, habría que reconocer que aún no se han logrado articular sistemas de protección fundamentales como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SN-DIF) o el Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).

Es poca la información disponible que muestra con claridad las dimensiones del deterioro a todas luces visible de las instituciones y centros de asistencia social en el país. Apenas en el 2015 se realizó el primer Censo de Alojamiento de Asistencia Social (CAAS), el cual se repitió en el año 2020 a la par del levantamiento del Censo de Población y Vivienda de 2020. En el primer año se registró un total de 5,939 alojamientos, de los cuales solo 4,517 tenían población usuaria; en el segundo, el número total de alojamientos ascendió a 8,500. En cuanto a la población usuaria de los mismos, esta pasó de 118,876 a 194,284 personas (INEGI, 2016, 2021a).

Un primer elemento que se debe señalar es la insuficiencia de instituciones en relación con la demanda de la población vulnerable por distintos tipos de servicios. En lo que respecta a comedores comunitarios, por ejemplo, en el 2020, tan solo 5,153 localidades contaban con alguno (2.8% del total), en los que atendían a 2,687,532 personas: un millón por debajo de la cifra de quienes no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades de alimentación diarias (INEGI, 2021a).

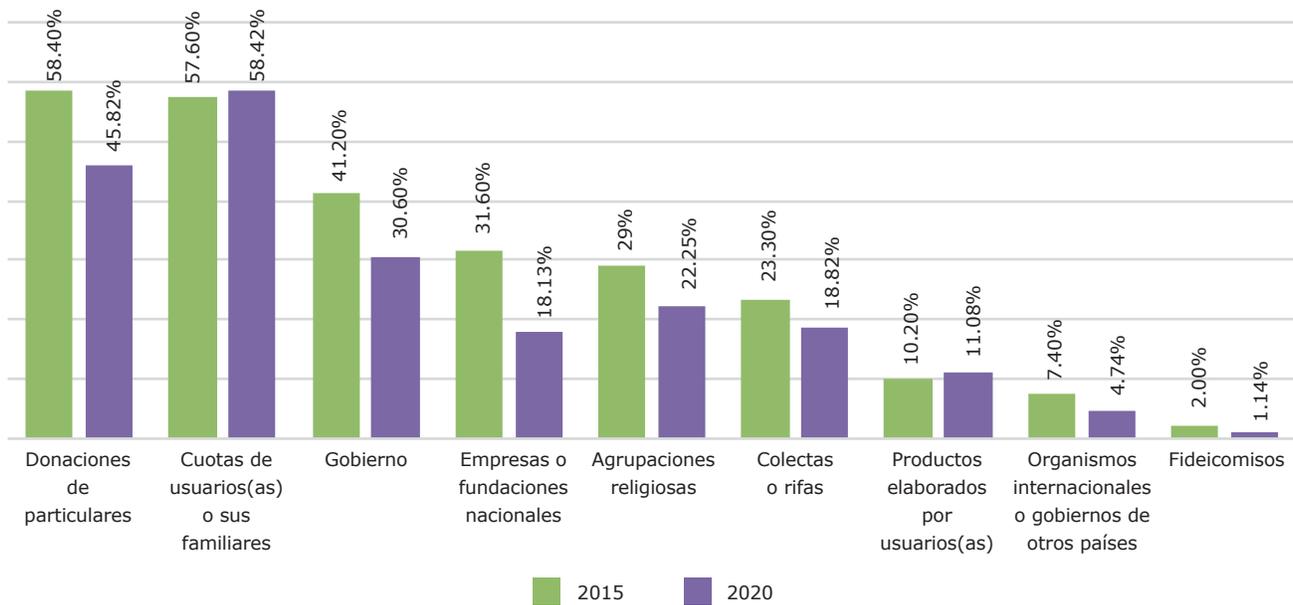
Algunos datos que permiten formar una idea de las carencias que existen en los alojamientos de asistencia social y que dificultan la realización de sus funciones primordiales son, por ejemplo, los relativos a que 3,101 no cuentan con cisterna; 1,133 no tienen tinaco para almacenar agua; 2,537 no tienen calentador de agua, boiler o caldera; 1,517 no cuentan con salidas de emergencia; 4,599 carecen de alarma de emergencia; en 1,427 no hay extinguidor; y en 4,011 no existe servicio de vigilancia y seguridad (INEGI, 2021a). Al respecto, aunque el número de casos es desconocido, en varios estados de la República los centros de rehabilitación para personas que padecen adicción a alguna droga se han convertido en un blanco común para grupos criminales.

En otras palabras, lo que se enfrenta es una «crisis de estatalidad» (PNUD, 2004), la cual se refleja en estos datos, pues todos ellos suponen la existencia de riesgos para la población usuaria que se encuentra en esos alojamientos y que, en sentido estricto, deberían resguardarlos frente a todos ellos. Además, un número importante de funcionarios públicos que son parte de estas instituciones incurren en el ejercicio de violencia institucional que no hace sino agravar la violación de los derechos humanos de estas poblaciones.

El papel fundamental que estas instituciones debieron haber desempeñado en el contexto de desastres y emergencias, como la que implica la pandemia de COVID-19, ha sido invisibilizado. Son estos espacios y lugares los que, de hecho, constituyen la posibilidad de otorgar mínimos de protección a poblaciones que se enfrentan al total desamparo, como aquellas que viven en condición de calle. El abandono sistemático en el que se encuentran impidió que se contara con una estructura que pudiera contener y aminorar el impacto en la salud y en la economía de millones de hogares en el país, pues los convirtió, incluso, en puntos críticos de contagio.

Al respecto, como se observa en el gráfico 1, es muy preocupante el hecho de que entre 2015 y 2020, si bien el número de alojamientos de asistencia aumentó de forma significativa, se observó una disminución drástica en prácticamente todas sus fuentes de sostenimiento, excepto en las cuotas por parte de familiares de la población usuaria y en el derivado de la venta de productos elaborados por la misma, que, de hecho, incrementaron su participación en el sostenimiento de los alojamientos. En lo que respecta al financiamiento gubernamental, mientras que, en 2015, 58.8% de los alojamientos no contaban con él, en 2020 este porcentaje aumentó a 69.4 por ciento.

Gráfico 1. Porcentaje de alojamientos de asistencia social por fuentes de sostenimiento



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2016, 2021a).

Nuevos sujetos en emergencia de protección

Como resultado de las violencias, tanto la criminal como la que ocurre al interior de los hogares, actualmente se cuenta con un grupo nuevo de personas vulnerables: las víctimas de las violencias. Dependiendo de los criterios de estimación, el número de víctimas directas de la violencia en México ronda el medio millón de personas, considerando los 350 mil homicidios registrados desde el 2008, las 92,055 personas desaparecidas, las 55 mil mujeres víctimas de feminicidios, además de los cientos de miles de personas víctimas de violencia familiar, sexual y otras. A estas habría que sumar a las llamadas víctimas indirectas —que son las familias de quienes enfrentan la violencia de forma directa— para llegar a un total aproximado de 1.5 millones.

Otro problema de desprotección mayor que requiere un estudio de largo aliento es la orfandad de cientos de miles de niñas, niños y adolescentes que, debido a la pandemia, al exceso de muertes por otras causas generado por la pandemia y a la violencia homicida, feminicida y las desapariciones, tiene hoy

niveles sin precedentes. De acuerdo con Hillis et al. (2021), en México, 131,325 niños se quedaron huérfanos de madre y padre a causa de la pandemia, mientras que, según el análisis de Jiménez y Briseño (2021), entre 230,000 y 840,000 niñas y niños han quedado huérfanos de padre a causa de los feminicidios y los homicidios originados en el marco de la llamada guerra contra el narcotráfico iniciada en 2008.

Conclusiones

Este análisis presenta un primer acercamiento al estado de deterioro en el que la pandemia de la COVID-19 encontró a las tres «estructuras de protección» fundamentales en el país: los hogares, las comunidades y las instituciones de asistencia social. Por ello se planteó la necesidad de considerar como protección al conjunto de acciones dirigidas a la generación de capacidades de resistencia, recuperación y reparación frente al daño, capacidades indispensables para, por ejemplo, poder enfrentar pandemias y otros desastres.

Sin embargo, al revisar el deterioro de las capacidades de protección que, previo a la irrupción de la pandemia en marzo de 2021, caracterizaba a estas estructuras, se puede observar que millones de familias y personas no tenían forma de resistir. Dada la dimensión y profundidad de este deterioro, resulta indispensable hacer un alto en el camino para reconocer que se está aún muy lejos de tener idea de la magnitud, gravedad y duración de los múltiples daños que la pandemia está dejando a su paso. Asimismo, hay que repensar las políticas gubernamentales y públicas no para volver a la situación previa a la pandemia, sino para construir lo que se necesita para que toda la población esté en condiciones de resistir daños de múltiple naturaleza. Es importante, sobre todo, que el Gobierno Federal reconozca que las transferencias monetarias, aunque necesarias, no son suficientes para enfrentar tales niveles de vulnerabilidad.

Algunos elementos que cobraron centralidad a raíz de la pandemia fueron los cuidados y la forma inequitativa en la que se encuentran distribuidos al interior de los hogares. Actualmente existe consenso en la necesidad de construir una política y un sistema nacional de cuidados que permita garantizar el derecho a cuidar y a ser cuidado. Sin embargo, la prevalencia de las violencias en el interior de las viviendas es una cuestión que debería complejizar la discusión en torno a la formulación de esta política y sistema, puesto que suponen el riesgo de que sean inviables en el corto y mediano plazo.

En ese sentido, se considera que, si bien es importante la propuesta en torno a la necesidad de construir un Sistema Nacional de Cuidados, lo que se requiere en el fondo es un nuevo curso de desarrollo que articule estrategias para lograr el crecimiento económico y, con ello, la generación de empleos suficientes con salarios que garanticen, a quienes los desempeñen, la posibilidad de situarse por encima de la línea de pobreza.

Asimismo, se requiere de la construcción de una Política Nacional de Hogares y de un Sistema Nacional de Protección (articulados en

la igualdad de género) que permita proteger a la población de, al menos, cuatro amenazas: (i) la enfermedad y la muerte evitables; (ii) el daño derivado de desastres; (iii) las violencias; y iv) el rezago educativo y la pérdida de capital humano. Un primer paso que se debe llevar a cabo, en este sentido, es el aumento del gasto público para la recuperación y fortalecimiento de los centros de asistencia social, el incremento de su número y capacidades, y el financiamiento de organizaciones de la sociedad civil que atienden a la población en situación de abandono.

Además, es indispensable incrementar la inversión pública en infraestructura en todas las localidades; crear una política para la construcción de ciudades habitables, en los términos en los que lo ha planteado el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat); y reconocer de manera urgente, como sujetos de la política social, a las niñas y niños huérfanos a causa de la COVID-19, de otras enfermedades y de la violencia, así como a las víctimas directas e indirectas de la misma.



Referencias

- CONEVAL. (2020). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México*. CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf
- CONEVAL. (2021). *Pobreza en México*. Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas. Medición de la Pobreza. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx
- Cortés, F. y Vargas, D. (2017). *Origen es destino. Un análisis longitudinal de la marginación municipal. México 1990-2015*. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM/Siglo XXI Editores.
- EQUIDE. (2021). *Resultados de la "Encuesta de Seguimiento de los efectos del COVID-19 en el bienestar de los hogares mexicanos"*. Marzo 2021. https://equide.org/wp-content/uploads/2021/06/Comunicado_Encovid_21mar.pdf
- Fuentes, M. L. (2020). Violencias y espacio social: Urgencia y desafíos. *Configuraciones*, (50), 61-71. <https://ietd.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/Configuraciones-50.pdf>
- Hillis, S., Unwin, H., Chen, Y., Cluver, L., Sherr, L., Goldman, P., Ratmann, O., Donnelly, C., Bhatt, S., Villaveces, A., Butchart, A., Bachman, G., Rawlings, L., Green, P., Nelson, C. y Flaxman, S. (2021). Global minimum estimates of children affected by COVID-19-associated orphanhood and deaths of caregivers: a modelling study. *Lancet*, 398(10298), 391-402. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)01253-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)01253-8/fulltext)
- INEGI. (2010). *Censo de población y vivienda 2010*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- INEGI. (2016). CAAS [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/caas/2015/#Tabulados>
- INEGI. (2020). *Características educativas de la población*. <https://www.inegi.org.mx/temas/educacion/>
- INEGI. (2021a). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- INEGI. (2021b). *ECOVIED-ED* [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/investigacion/ecovied/2020/>
- INEGI. (2021c). *EDN 2020* [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/edn/2020/>
- INEGI. (2021d). *ENSU 2021*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/ensu/ensu2021_07.pdf
- INEGI. (2021e). *ENVIPE para el estado de Aguascalientes*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_ag.s.pdf
- Jiménez, G. y Briseño, T. (2021). Un país sin papás: la orfandad que podemos atribuirle a la violencia. *Nexos*. <https://datos.nexos.com.mx/un-pais-sin-papas-la-orfandad-que-podemos-atribuirle-a-la-violencia/>

- LAS. (2021). *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2021. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270_200521.pdf
- Medina-Mora, M. y Rojas Guiot, E. (2003). Mujer, pobreza y adicciones. *Perinatología y Reproducción Humana*, 17(4), 230-244. <https://www.medigraphic.com/pdfs/inper/ip-2003/ip034e.pdf>
- Méndez, X., Lima, T. y Martínez, P. (2021, 23 de agosto). *COVID-19: Aumenta contagio y hospitalización de indígenas durante tercera ola de la pandemia*. Corriente Alterna. <https://corrientealterna.unam.mx/derechos-humanos/aumenta-contagio-y-hospitalizacion-de-indigenas-por-covid-19/>
- OCDE. (2016). *PISA 2015: resultados*. <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ESP.pdf>
- OMS. (2020). *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*. Documentos Básicos (49ª ed.) (pp. 1-19). https://apps.who.int/gb/bd/pdf_files/BD_49th-sp.pdf#page=1
- Pérez, B., Barbosa, L. y Cabada, P. (2020). *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México: Informe 2019*. CMDPDH. <http://cmdpdh.org/episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-masivo-en-mexico-informe-2019/>
- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (2ª ed.). Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
- Reddy-Jacobs, C., Téllez-Rojo, M., Meneses-González, F., Campuzano-Rincón, J. y Hernández-Ávila, M. (2006). Pobreza, jóvenes y consumo de tabaco en México. *Salud Pública de México*, 48(1), 83-90. <https://scielosp.org/article/spm/2006.v48suppl1/s83-s90/>
- Ruiz, N. (2011). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Investigaciones Geográficas. Boletín del Instituto de Geografía*, (77), 63-74. <https://www.researchgate.net/publication/261359968>
- Saraví, G. A. (2015). *Juventudes fragmentadas: socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO] México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social [CIESAS]. https://www.academia.edu/9666458/Juventudes_Fragmentadas._Socializaci%C3%B3n_Clase_y_Cultura_en_la_Construcci%C3%B3n_de_la_Desigualdad
- SESNSP. (2020). *Incidencia delictiva*. [Base de datos]. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>
- Wolff, J. y De-Shalit, A. (2007). *Disadvantage*. Oxford University Press.

La pobreza en la niñez o la fractura del curso de desarrollo

Saúl Arellano*

Sobre la noción del desarrollo y su alcance constitucional en México

El concepto de desarrollo tiene su primer anclaje o raíz en el pensamiento aristotélico. En su obra, «desarrollo» se entiende como el movimiento hacia lo mejor. Se trata del paso del acto a la potencia. Esta idea adquiere en los siglos XVII y XIX un significado “optimista” de la mano del concepto y la ideología del progreso (Abbabgano, 1974; Nisbet, 1981).

A lo largo del siglo XX, el concepto de desarrollo será retomado por el pensamiento económico, en una de sus principales vertientes semánticas, desde una perspectiva evolucionista, la cual supone que el crecimiento en la producción de la riqueza será continuo y ello produciría necesariamente bienestar generalizado.

En México, la categoría del desarrollo aparece en distintos apartados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Fundamentalmente en los artículos 25 y 26. El primero textualmente dice:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias

para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. (CPEUM, 2021, pp. 27-28).

Como se observa, el mandato constitucional implica, sobre todas las cosas, que el desarrollo permita la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Desde esta perspectiva, si el desarrollo es esencialmente el movimiento hacia lo mejor, entonces, el proceso de desarrollo en México debería conducir a las personas, grupos y clases sociales hacia el mejor estado posible en lo relativo al cumplimiento de todos sus derechos y los mecanismos de garantía para hacerlos efectivos de manera progresiva.

Es válido sostener lo anterior, pues el segundo párrafo del artículo 26 constitucional establece que “Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación” (CPEUM, 2021, p. 29).

El párrafo previo obliga a preguntar cuáles son, en general, los fines del proyecto nacional. En ese sentido, la respuesta se encuentra en el artículo 1 que dice en su primer párrafo:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. (CPEUM, 2021, p. 1).

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM.

Los derechos de la niñez como criterio y norma de la interpretación constitucional

El mandato constitucional es tan vasto que obliga a definir, en el diseño y despliegue de la planeación del desarrollo, en los términos planteados, cuáles son las prioridades y el orden de las acciones que deben implementarse para garantizar la libertad y dignidad de las personas y grupos sociales que conforman.

Al ser esto así, la pregunta subsecuente es cuál o cuáles son los criterios de determinación de tales prioridades. Al respecto, una vez

más, la respuesta se encuentra en la propia Constitución y en la interpretación que hace de la misma la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a través de la emisión de sentencias de amparo y definición de tesis, tanto aisladas como jurisprudenciales.

En ese sentido, el primer criterio que debe guiar la planeación del desarrollo, así como el despliegue de las políticas públicas, programas y acciones, es el «derecho al mínimo vital». Este implica que se cumplan las condiciones, competencias y prestaciones sociales necesarias para que una persona pueda llevar una vida en libertad y en bienestar.

DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO

Una de las Tesis Aisladas de la Corte en esta materia argumenta:

El derecho constitucional al mínimo vital cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución General y particularmente de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123. Un presupuesto del Estado Democrático de Derecho es el que requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática. De esta forma, el goce del mínimo vital es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Así, este derecho busca garantizar que la persona -centro del ordenamiento jurídico- no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean. (SCJN, 2007, p. 793).

Otra tesis más reciente amplía esa definición, estableciendo:

En el orden constitucional mexicano, el derecho al "mínimo vital" o "mínimo existencial", el cual ha sido concebido como un derecho fundamental que se apoya en los principios del Estado social de derecho, dignidad humana, solidaridad y protección de ciertos bienes constitucionales, cobra vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en sus artículos 1o., 3o., 4o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123; aunado al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscritos por México y constitutivos del bloque de constitucionalidad, y conformados por la satisfacción y protección de diversas prerrogativas que, en su conjunto o unidad, forman la base o punto de partida desde la cual el individuo cuenta con las condiciones mínimas para desarrollar un plan de vida autónomo y de participación activa en la vida democrática del Estado (educación, vivienda, salud, salario digno, seguridad social, medio ambiente, etcétera.), por lo que se erige como un presupuesto del Estado democrático de derecho, pues si se carece de este mínimo básico, las coordenadas centrales del orden constitucional carecen de sentido. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas en la Observación General No. 3 de 1990, ha establecido: “la obligación mínima generalmente es determinada al observar las necesidades del grupo más vulnerable que tiene derecho a la protección del derecho en cuestión”. Así, la intersección entre la potestad estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales, en su connotación de interdependientes e indivisibles, fija la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma constitucionalmente protegida, que es el universal para sujetos de la misma clase y con expectativas de progresividad en lo concerniente a prestaciones. En este orden de ideas, este parámetro constituye el derecho al mínimo vital, el cual coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria o de necesidades insatisfechas que limiten sus libertades, de tal manera que este derecho abarca todas las medidas positivas o negativas necesarias para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Aunado a lo anterior, el mínimo vital es un concepto jurídico indeterminado que exige confrontar la realidad con los valores y fines de los derechos sociales, siendo necesario realizar una evaluación de las circunstancias de cada caso concreto, pues a partir de tales elementos, es que su contenido se ve definido, al ser contextualizado con los hechos del caso; por consiguiente, al igual que todos los conceptos jurídicos indeterminados, requiere ser interpretado por el juzgador, tomando en consideración los elementos necesarios para su aplicación adecuada a casos particulares, por lo que debe estimarse que el concepto no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que por el contrario, es cualitativa, toda vez que su contenido va en función de las condiciones particulares de cada persona, de esta manera cada gobernado tiene un mínimo vital diferente; esto es, el análisis de este derecho implica determinar, de manera casuística, en qué medida se vulnera por carecer de recursos materiales bajo las condiciones propias del caso. (SCJN, 2013, pp. 1345-1346).

El segundo criterio se encuentra en el artículo 4 constitucional. En él se reconoce el Principio del Interés Superior de la Niñez de la siguiente forma: “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos” (CPEUM, 2021, p. 10).

Este principio contiene implícitamente un criterio más: «el derecho de prioridad». Este se encuentra reconocido por la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), la cual establece lo siguiente:

Artículo 17. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a que se les asegure prioridad en el ejercicio de todos sus derechos, especialmente a que:

I. Se les brinde protección y socorro en cualquier circunstancia y con la oportunidad necesaria;

II. Se les atienda antes que a las personas adultas en todos los servicios, en igualdad de condiciones, y

III. Se les considere para el diseño y ejecución de las políticas públicas necesarias para la protección de sus derechos. (2014, p. 7)

Al respecto, también la SCJN ha emitido un amplio número de Tesis que llegan a ser incluso tesis jurisprudenciales. En una de ellas se establece lo siguiente:

(...) debe destacarse que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y (III) una norma de procedimiento. El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe “en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño”, lo que significa que, en “cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá”, lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas.

Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación. (SCJN, 2019, pp. 2328-2329).

La pobreza en la niñez y la fractura del curso de desarrollo

México es un país de incumplimiento generalizado de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (Fuentes y Arellano, 2019).¹ Y, como se ha mostrado, si el desarrollo es el movimiento hacia lo mejor, el curso de desarrollo que tiene el país se encuentra totalmente desviado de los objetivos del desarrollo nacional establecidos por el propio texto constitucional, cuyos resultados deberían expresarse en indicadores “positivos” en

el grado de cumplimiento de los derechos reconocidos en la Carta Magna.

Desde esta perspectiva, es válido sostener que ninguna sociedad donde se incumplan los derechos de la niñez podría asumir que dispone de un modelo o curso de desarrollo eficaz y aceptable, porque ello se acreditaría únicamente en la medida en que existan —entre otros factores— las condiciones efectivas para la garantía universal del derecho al mínimo vital; así como el marco jurídico, las instituciones, los programas y el presupuesto para la construcción de una sociedad apropiada para la niñez.

Cabe destacar que, en México, uno de los grupos de población —considerado por segmento etario— en el que no se registra ninguna mejoría respecto de las condiciones de pobreza existentes en 2008 es, precisamente, el de las niñas, niños y adolescentes. Esto demuestra la total ineficacia de las políticas y programas que existen con el propósito de garantizar sus derechos humanos.

Sobre este particular, cabe destacar que, desde el 2008 y hasta el 2020, de manera permanente, más de la mitad de quienes tenían menos de 18 años han sido considerados en situación de pobreza. El peor indicador se tuvo en 2014 cuando el porcentaje fue de 53.9%; el menor, en 2018 cuando se llegó a 50.3 por ciento.

De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza 2020, estimada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2021), 52.6% de las niñas, niños y adolescentes de México viven en pobreza, lo que implica una cifra de 19.5 millones de quienes tienen menos de 18 años en situación de pobreza multidimensional. De esa cifra, 15.5 millones se encontraban en pobreza moderada y 3.9 millones en pobreza extrema.

¹ En esta publicación se pueden encontrar los datos y una propuesta de análisis sobre el nivel del incumplimiento de sus derechos.

Gráfico 1. Niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza 2008-2020 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2019, 2021).

Por otro lado, es relevante destacar que, si el mandato constitucional establece que deben cumplirse de manera prioritaria y progresiva los derechos de la niñez, resulta inaceptable que de la totalidad de quienes tienen menos de 18 años, únicamente 17.9% sean considerados como no pobres y no vulnerables, indicador inferior al registrado en 2018 cuando se estimó en 18.4% (CONEVAL, 2021).

Debe insistirse entonces en la violación incluso del principio de progresividad establecido en la Convención de los Derechos de la Niña y el Niño, ratificada por el Estado Mexicano desde hace 30 años, el cual establece que el mejoramiento de las condiciones de vida de las niñas y los niños debe ser constante, y que una vez que se ha alcanzado determinado nivel, no hay nada que justifique un retroceso por mínimo que este pudiera parecer o presentarse.

Preocupa, en ese sentido, que en tres de los seis indicadores de vulnerabilidad por carencia social de la niñez haya habido igualmente retrocesos: el rezago educativo entre la población menor de 18 años creció de 9.9% a 10.7%; la carencia por acceso a servicios de salud creció casi al doble al pasar de 14.3% a 27.5%; mientras que la carencia por acceso a una alimentación nutritiva y de calidad pasó de 25.5% a 26.3% (CONEVAL, 2021).

Asimismo, la población menor de 18 años con ingreso inferior a la línea de la pobreza extrema por ingresos pasó de 18.5% a 22.6%; mientras que la población infantil y adolescente con ingresos inferiores a la línea de la pobreza por ingresos pasó de 59.6% a 62.6% (CONEVAL, 2021).

La pobreza en la niñez tiene expresiones auténticamente aterradoras y dramáticas. Para dimensionarlas es pertinente decir que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH) (INEGI, 2021),² hay millones de hogares con menores de 18 años que, en los tres meses previos a su levantamiento, experimentaron dificultades para satisfacer las necesidades alimentarias de los menores por falta de dinero o recursos.

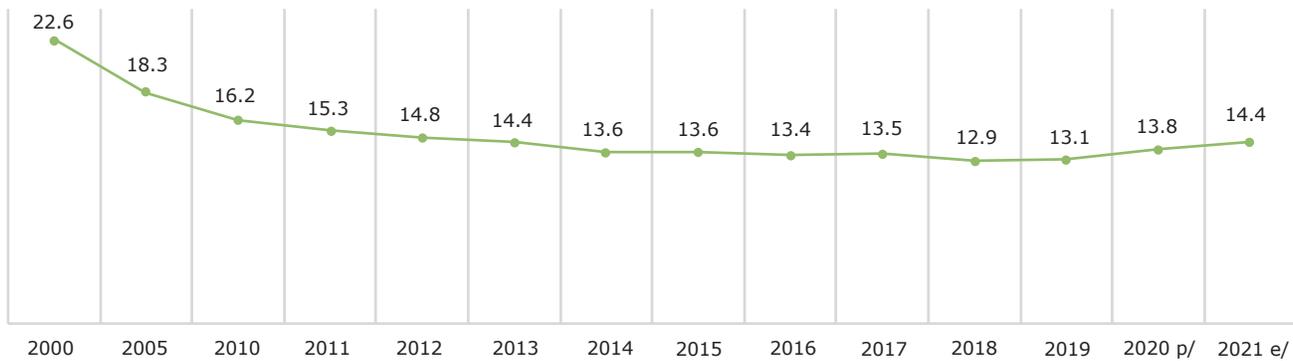
Entre los siete indicadores incorporados en esta pregunta de la ENIGH destacan, sobre todo, tres: *i*) hogares donde algún menor sintió hambre, pero no comió, los cuales suman 1.26 millones; *ii*) hogares donde algún menor se acostó con hambre, en cuya categoría se encuentran 1.22 millones; y *iii*) hogares donde algún menor comió una sola vez al día o dejó de comer todo el día, los cuales suman 859,738.

Las consecuencias de estas condiciones llegan a ser mortales en miles de casos cada año, pues entre las primeras causas de muerte en menores de edad se encuentran aquellas que están asociadas de manera directa a los determinantes sociales de la salud, incluida, por supuesto, la desnutrición.

Si se observa el indicador relativo a la tasa de mortalidad infantil, lo que se encuentra es que del año 2000 a 2013 se registraron las mayores disminuciones. Estas fueron lentas y desiguales en el territorio nacional al pasar de una razón de 22.6 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos a 13.4 en 2016. Sin embargo, a partir de ese año, la disminución se ha ralentizado llegando a 12.7 decesos estimados. Para el periodo 2019-2021 se tienen retrocesos relevantes, sobre todo si se considera que la Convención de los Derechos de la Niña y el Niño, así como la Carta Magna en nuestro país, establecen el obligado principio de no regresividad en los niveles alcanzados en su protección y bienestar (Poder Ejecutivo Federal, 2021).

² Es con base en esta Encuesta que el CONEVAL lleva a cabo la medición multidimensional de la pobreza.

Gráfico 2. Tasa de mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos, México, 2000-2020



Nota: p/datos preliminares y e/ datos estimados.

Fuente: Elaboración propia con base en Poder Ejecutivo Federal (2021).

En efecto, de acuerdo con el apartado Estadísticas Nacionales del “Tercer Informe de Gobierno 2020-2021” del Poder Ejecutivo Federal (2021), las tasas fueron las siguientes: para 2019 fue de 13.1 (frente a 12.9 registrado en 2018); en 2020 aumentó a 13.8; mientras que la estimación para 2021 es de 14.4 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos³ (gráfico 2).

Lo anterior, junto con el hecho de que el 50% o más de las y los menores de 18 años hayan permanecido en situación de pobreza de manera continua durante al menos los últimos 12 años, muestra que el modelo de desarrollo vigente en el país no tiene como prioridad el cumplimiento del interés superior de la niñez ni avanzar hacia un gobierno que dé cumplimiento integral y universal al amplio catálogo de derechos que les han sido reconocidos en el orden jurídico nacional.

Consideraciones finales

Los datos más recientes que se tienen con respecto al grado de cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños en México provienen, en su mayoría, del momento previo al inicio de la pandemia y el confinamiento obligado al que han estado sometidas millones de familias.

Sin embargo, los efectos de las emergencias sanitaria y económica provocadas por la pandemia de la COVID-19 se han prolongado a lo largo de 2021 y muy probablemente han agravado o profundizado las ya de por sí dramáticas condiciones de la niñez mexicana.

Urge, desde esta perspectiva, construir un curso de desarrollo que se proponga que ninguna niña o niño se quede atrás en el bienestar y las oportunidades de desarrollo; y, sobre todo, que México sea, por primera vez, un país incluyente, generoso y, ante todas las cosas, apropiado para la niñez.



³ Sobre la relevancia de este indicador, Lara Aparicio (2020) sostiene que “la tasa de mortalidad infantil indica las oportunidades que tiene la infancia de un país para disfrutar de su derecho más preciado: la supervivencia”.

Referencias

- Abbagnano, N. (1974). *Diccionario de Filosofía*. (2.a ed.). Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Aparicio, L. (2020). *Mortalidad infantil: ¿qué hay detrás de los datos?* UNICEF. <https://www.unicef.es/blog/mortalidad-infantil-que-hay-detras-de-los-datos>
- CPEUM. (2021). *Diario Oficial de la Federación*, 28 de mayo de 2021. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf
- CONEVAL. (2019). Anexo estadístico de pobreza en México 2008-2018. [Base de datos]. CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>
- CONEVAL. (2021). Anexo estadístico de pobreza en México 2018-2020. [Base de datos]. CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2020.aspx
- Fuentes, M. L. y Arellano, S. (2019). *Índice de los derechos de la niñez, 2018*. PUED-UNAM. http://132.248.170.14/publicaciones/24/Indice_2018.pdf
- INEGI. (2021). *ENIGH. 2018 Nueva Serie*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>
- LGDNNA. (2014). *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2014. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdnnna/LGDNNA_orig_04dic14.pdf
- Nisbet, R. (1981). *Historia de la idea del progreso*. Gedisa.
- Poder Ejecutivo Federal. (2021). *Estadísticas Nacionales. Tercer Informe de Gobierno 2020-2021* (pp. 215-297). Presidencia de la República. <https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2021/09/TERCER-INFORME-DE-GOBIERNO-PRESIDENTE-AMLO-01-09-21.pdf>
- SCJN. (2007). Tesis: 1a. XCVII/2007: Derecho al mínimo vital en el orden constitucional mexicano. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, 793. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172545>
- SCJN. (2013). Tesis I.4o. A.12K (10a): Derecho al mínimo vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XVII, tomo I. 1345-1346. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta/documentos/2016-12/XVII_FEB.pdf
- SCJN. (2019). Tesis: 2a./J. 113/2019 (10a.): Derechos de las niñas, niños y adolescentes. El interés superior del menor se erige como la consideración primordial que debe de atenderse en cualquier decisión que les afecte. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 69, tomo III. 2328-2329. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta/documentos/tomos/2019-09/libro69t3.pdf>

Llover sobre mojado: los efectos de la crisis sanitaria en la participación laboral femenina y las actividades de cuidado del hogar

Karina Videgain e Israel Banegas**

Introducción

Para reflexionar sobre el cuidado en México, se podría preguntar si, en el país, el cuidado entró en una crisis como consecuencia del escenario de la pandemia o si, en alguna medida, el cuidado ya estaba en crisis. Asimismo, hablar o pensar en el cuidado es considerar tanto la economía no monetaria como sus vínculos con la economía monetaria. De igual manera, es hacer visible las formas de organización social y de convivencia de las personas, y las maneras, estrategias y estructuras de conciliar la vida laboral con la vida familiar. Este trabajo se enmarca en la necesidad de demostrar los impactos de la pandemia en materia de cuidados y de desigualdad de género, con el objeto de repensar las políticas vinculadas al mundo del trabajo —tanto remunerado como no remunerado—. La organización del quehacer doméstico y del cuidado también está regida por las modalidades de participación y por las condiciones de trabajo remunerado de los varones y las mujeres del núcleo familiar.

Creemos que, en el escenario mexicano, lo que está en permanente tensión son las posibilidades de proveer cuidado, porque estas siempre nos refieren a las desigualdades sociales sobre las que descansan los mecanismos actuales de su suministro. Preguntarnos si podemos apostar por una reorganización con más justicia y menos desigualdad del trabajo doméstico y del cuidado también, requiere interpelar las lógicas y los supuestos de la economía monetaria, del mundo del trabajo remunerado y de las lógicas

de acumulación que los sostienen. En alguna medida, son los modos de organización de los procesos productivos los que establecen las bases para que miembros de esta sociedad puedan realizar, en mayor o menor medida, las tareas de cuidado.

Nuestro argumento es que el mundo del trabajo remunerado parte de la premisa de que las y los trabajadores no tienen responsabilidades familiares ni de cuidado, o bien, pueden acceder al mercado para contratar servicios de cuidado. Esta premisa cimienta reglas explícitas e implícitas que tienen injerencia directa en el margen de maniobra con el que mujeres y varones de un hogar enfrentan el mercado laboral.

De ahí que la desigualdad de género dentro del mercado laboral se exprese en una rígida división sexual del trabajo y en una segregación ocupacional que atrae a cada mujer de manera diferencial, lo que a su vez refuerza una mayor desigualdad social y económica. Pues, ante un marco institucional que no logra vincular la lógica del mercado con el mundo del hogar, las mujeres experimentan oportunidades de vida no solo son desiguales a las de los varones, sino que también son desiguales entre ellas mismas, ya sea por condiciones de clase o etnia.

Ante la actual crisis sanitaria, las mujeres han sido la válvula de ajuste en el mercado de trabajo, tanto en el remunerado como en el no remunerado. Así, con el cierre de actividades, las mujeres, que ya se encontraban en los trabajos más precarios, se insertaron en trabajos con peores condiciones. Por consecuente, con la contingencia sanitaria, se ensancharon las brechas laborales entre las mujeres y los varones, tanto en la calidad del empleo como en el uso de tiempo para actividades de cuidado.

* Investigadora e investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM.

Ya que la actividad económica de las mujeres está muy condicionada por las responsabilidades del ámbito doméstico, este trabajo se centrará en las mujeres en edades donde estas responsabilidades son mayores (edad reproductiva, inicio de una familia, etc.). Los efectos de la pandemia en el mercado laboral deberían ser más agudos en mujeres jóvenes ya que, como se ha demostrado en otras investigaciones, la participación femenina en el mercado de trabajo mexicano ha estado fuertemente condicionada —mucho más que la masculina— por los eventos vitales dentro del dominio familiar y de la propia secuencia de sus trayectorias de vida (Jelin, 1978; De Oliveira et al., 1999; Quilodrán, 1996; Tuirán, 1997; Ariza, 1997; Mier y Terán et al., 2017).

Para ilustrar nuestro argumento, en este trabajo utilizamos la Encuesta de Seguimiento de los Efectos de la COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos (ENCOVID-19). Esta encuesta, realizada por el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad (EQUIDE), se ha realizado a lo largo de 2020 y 2021 con el objeto de medir los efectos de la crisis sanitaria en los hogares.

El levantamiento de esta encuesta consiste en una batería de preguntas base —como ingreso, empleo, salud mental, percepción del riesgo sanitario y acceso a servicios de diagnóstico—, y de módulos específicos —como uso del tiempo, seguridad alimentaria, entre otros—. El relevamiento de información es de manera telefónica y el diseño de la ENCOVID-19 permite hacer inferencias de la población mexicana. Aunque no es posible analizar la información con mayor desagregación, la principal ventaja de esta encuesta es que permite una medición oportuna de la dinámica socioeconómica de los hogares en tiempos de la crisis sanitaria.

A continuación, se presenta un acercamiento al desarrollo de la participación laboral femenina en México, con el objeto de mostrar sus principales rasgos estructurales y los mecanismos empleados por los hogares para equilibrar la vida del hogar con la vida del trabajo. Este apartado permite analizar los efectos diferenciados entre las mujeres y los

hombres en el mercado laboral y en la división del trabajo de cuidado con datos de la encuesta ENCOVID-19.

Participación laboral femenina en México

La historia de la inserción de las mujeres a la fuerza de trabajo mexicana ha tenido distintas fases y ha estado determinada por diversas fuerzas; además, es una historia viva, que aún seguimos contando. El ingreso de las mujeres a la economía monetaria mexicana inicia con cierto rezago respecto al escenario internacional, ya que sucedió de manera paulatina y con alta selectividad; y aconteció en el marco de procesos de cambio estructural que modificaron tanto la oferta como la demanda de la mano de obra femenina.

Estos cambios pueden agruparse en dos grandes ejes: cambios demográficos y cambios de la matriz productiva nacional. Si bien, ambos elementos ayudaron a generar condiciones más propicias para la entrada de la mujer al trabajo remunerado, lo hicieron sobre una estructura de desigualdad muy profunda, lo que generó brechas en la participación y en las condiciones de empleo entre las mujeres y los varones, así como al interior de la fuerza de trabajo femenina.

Dos grandes procesos demográficos que contribuyeron a cambiar las condiciones de la oferta de fuerza de trabajo femenino fueron el descenso de la fecundidad y la expansión educativa. Respecto al descenso de la fecundidad, en México se pasó de niveles máximos en los primeros años de la década de 1960 a niveles cercanos al reemplazo de la población a inicios del siglo actual. La tasa global de fecundidad se redujo en casi dos terceras partes, es decir, disminuyó de 6.7 hijos entre 1960 y 1964 a 2.3 en 2010 (Partida, 2005), lo cual impactó en los niveles de crecimiento demográfico.

En temas de expansión educativa, entre 1970 y 1990, la sección de la población que concluyó la primaria aumentó de 30% a 75%, y la de secundaria de 9% a 46%. Pero los altos niveles de crecimiento demográfico tornaron

insuficientes los esfuerzos por expandir la educación. Para dimensionar el desafío, el sistema educativo mexicano en 1950 tenía tres millones de alumnos, y para el 2000 se había elevado a 30 millones. En 2008, se observaron avances importantes en la educación secundaria (94.2%), pero la educación media superior solo alcanzó 61% y la superior únicamente una cuarta parte (Cordera, 2017). Los problemas de la oferta educativa pública, junto con la presión demográfica, han derivado en el surgimiento de un sector educativo privado que está alcanzando a la totalidad de los niveles educativos. De ahí que el proceso de expansión educativa no solo haya sido tardío, sino también inequitativo debido al profundo proceso de mercantilización y segmentación del sistema educativo mexicano, lo cual impacta en el mercado de trabajo. En un estudio sobre el aumento de la escolaridad en la Población Económicamente Activa (PEA) en México, se observa que aquellos que tienen 13 años o más de escolaridad serán quienes ocupen posiciones con mejor remuneración respecto a quienes tienen una escolaridad más baja, independientemente del sector económico del que se trate (De Ibarrola, 2009).

Pero no solo el descenso de la fecundidad y la expansión educativa siguieron un terreno trazado por las desigualdades sociales de forma individual, sino que ambas dimensiones se reforzaron para generar condiciones diferenciales en el acceso al mercado de trabajo y para permanecer en él; así, esto influyó en lo que respecta a intensidad en el trabajo, es decir la duración de la jornada, y la calidad del empleo al que se puede acceder. Para mediados de los noventa, la tasa global de fecundidad en mujeres sin la primaria finalizada fue de 4.1 hijos y en mujeres con secundaria concluida o más estudios fue de 2.4 hijos (Mier y Terán y Partida, 2001). Cuando las mujeres tenían la primaria como nivel máximo de estudios su edad mediana era 20 años cuando nacía su primer hijo, y cuando alcanzaban estudios profesionales era de 30 años (Mier y Terán, 2010). De esta manera, las expectativas depositadas en la educación para atraer a la mujer al mercado de trabajo no fueron del todo afortunadas.

Los cambios en el modelo de desarrollo y en las estrategias de inserción de la economía mexicana en el comercio internacional cambiaron la estructura ocupacional del país, y la demanda de la fuerza de trabajo femenina fue variable en cada una de sus fases, orientando a las mujeres hacia diferentes ocupaciones. La consolidación del modelo de desarrollo orientado hacia el mercado interno propició una demanda de fuerza laboral femenina hacia trabajos en el sector servicios de la economía formal. Sector que se fortaleció con la conformación de una burocracia estatal — escuela, salud, administración— propia de los procesos de modernización que vivió México entre los años 1930 y 1970. La participación económica femenina fue expandiéndose y pasó de 18% a 28% entre 1970 y 1980.

Pero desde este momento, se pudo observar el fuerte condicionamiento entre el mundo del trabajo y el mundo de la familia, que termina por estructurar la oferta laboral femenina que en esos momentos la conformaban, sobre todo, mujeres solteras y sin hijos. Más de la mitad de las mujeres trabajaba antes de unirse por primera vez a la oferta laboral, pero solo pocas trabajaban de manera ininterrumpida, y era muy común que abandonaran su empleo durante el inicio de la formación de sus familias.

Las siguientes dos décadas del país fueron caracterizadas por la crisis y la recesión económica, y en consecuencia, el aumento de la participación femenina no solo fue menor — de 32% en 1991 y 35% en 1996—, sino que además, se modificó el perfil de la mano de obra que participaba en la actividad económica, con mayor presencia de mujeres casadas y con hijos como estrategia de los hogares para aumentar el número de proveedores ante las condiciones de inestabilidad económica (Pedrero y Rendón, 1982; García y de Oliveira, 1994; Parrado y Zenteno, 2004).

Desde finales de los años ochenta, se observa una mayor participación de mujeres mayores de los 35 años, generalmente, cuando los hijos empiezan a crecer. Entre las mujeres solteras, la participación ha sido regularmente elevada, y las que tienen una mayor participación son las

mujeres pertenecientes a los sectores medios y con más escolaridad (García y de Oliveira, 1994; Mier y Terán, 2016). Investigaciones de corte longitudinal han permitido constatar, una vez más, los patrones laborales caracterizados por las entradas y salidas frecuentes del mercado de trabajo, que se combinan con los calendarios reproductivos y fases de mayor demanda en la crianza de sus hijos (Mier y Terán et al., 2017). Este tipo de patrón flexible, para poder responder a las demandas domésticas y de crianza tiene impactos negativos a mediano y a largo plazo, pues impide la acumulación de experiencia laboral y contribuye a una futura salida del empleo precario que en su gran mayoría también es informal. Las principales fuentes de empleo para las mujeres se concentran en el comercio y en los servicios personales; siendo este último uno de los sectores más precarios de la economía mexicana y donde las actividades de tiempo parcial son la norma (Pedrero et al., 1997).

Asimismo, la reestructuración económica, en el marco de un nuevo modelo productivo orientado a la exportación de manufacturas, actuó de manera conjunta con la división sexual del trabajo para reorganizar el mercado hacia una mayor demanda de mujeres y aprovechar la desigualdad de género para encontrar, en la fuerza de trabajo femenina, un recurso menos costoso (De Oliveira y Ariza, 1999; Chant, 1991). De esta forma, las crisis de 1982 y la reestructuración de la economía propiciaron un deterioro generalizado de las condiciones laborales, además el escaso crecimiento de mejores empleos en el sector terciario ha contribuido a que las mujeres se inserten con mayor frecuencia en empleos precarios (de Oliveira y Ariza, 2001).

Los cambios en la vida económica de las mujeres no se acompañan con cambios de políticas en la normativa y de la organización en el trabajo, además de culturales y, de manera más concreta, cambios en la participación de sus contrapartes varones en la vida familiar. Desde diferentes investigaciones, se ha podido constatar que la gran demanda de cuidado y de trabajo doméstico recae sobre las mujeres

(De Oliveira y Ariza, 2001; Pedrero, 2004). A mediados de la década de 1990, 92% de las mujeres mayores de 12 años realizaba alguna actividad doméstica, mientras que solo 38% de los varones, en el mismo rango de edad, realizaban estas labores (De Oliveira y Ariza, 1999). Las demandas domésticas y de cuidado parecen ser un gran freno en la marcha hacia una mayor participación laboral femenina, pero en realidad son una necesidad social, que por el momento solo una parte de la población mexicana realiza. En el 2010 encontramos una tasa de actividad económica de las mujeres de 15 años y más de 44%, que no logra incrementarse mucho más, lo cual se puede comparar ante 53% en el promedio de los países latinoamericanos (García y Pacheco, 2014).

Hallazgos

En el 2020 el mundo afrontó la crisis de la pandemia por COVID-19 por lo cual, las economías se vieron forzadas a un cese de su actividad económica en vías de reducir la movilidad y favorecer el distanciamiento social. El cese de actividades comerciales en México impactó en los niveles de empleo, lo que además aumentó la desocupación en los meses del cierre y de mayor confinamiento, la llamada Jornada Nacional de Sana Distancia.

En el cuadro 1 se pueden observar algunos indicadores construidos con datos de la ENCOVID-19 para demostrar los efectos en el mercado de trabajo; y con esto, se pudo constatar que 11% de la población se encontraba desempleada en junio de 2020; misma que desciende a 7% hacia marzo de 2021. Si bien, el desempleo en junio de 2020 —momento de mayor cese de actividades— era mayor en varones que en mujeres; para marzo de 2021 veremos una gran recuperación del empleo masculino —se redujo a la mitad— y un estancamiento del desempleo femenino en los niveles de junio 2020.

Cuadro 1. Resumen de indicadores de impacto (porcentajes)

Sexo	Desocupación		Informalidad	
	Junio 2020	Marzo 2021	Junio 2020	Marzo 2021
Mujeres	0.09	0.1	0.55	0.6
Varones	0.12	0.06	0.5	0.53
Total	0.11	0.07	0.52	0.56
Sector	Desocupación mayo 2020			
Formal	0.08			
Informal	0.13			
Ingresos del último empleo	Desocupación mayo 2020			
Hasta 4000	0.28			
Entre 4000 y 8000	0.17			
Más de 8000	0.1			
Cambios en la PEA entre marzo y diciembre 2020				
Haber perdido empleo o dejado de trabajar	0.4			
Cambió de empleo	0.32			
Los que cambiaron de empleo				
De empleo formal a informal	0.23			
Mantuvieron informal	0.46			
Mantuvieron formal	0.25			
Recibieron menos ingresos	0.58			
Perdieron prestaciones	0.43			

Fuente: Elaboración propia con datos de EQUIDE, (2021).

Asimismo, nos interesa resaltar que como el sector informal es el más afectado en junio de 2020, este logra mejores reducciones para 2021, lo cual pone en evidencia que el sector informal es menos dependiente de las condiciones de generación de empleo, que el sector formal, y que carga en gran medida al autoempleo y a los cuentapropistas. Esto se demuestra en el aumento del empleo informal en ambos grupos (mujeres y varones) que podemos observar durante marzo de 2021.

Si analizamos el desempleo por nivel de remuneración es importante destacar que los más perjudicados en la pérdida de empleo fueron aquellos que tenían trabajos con menor

remuneración. Aquellos que, en mayo de 2020, tenían ingresos por empleo más reciente igual o menor de cuatro mil pesos alcanzaron tasas de desocupación de 28%, frente a tasas inferiores a 10% de los que recibían remuneraciones superiores a ocho mil pesos.

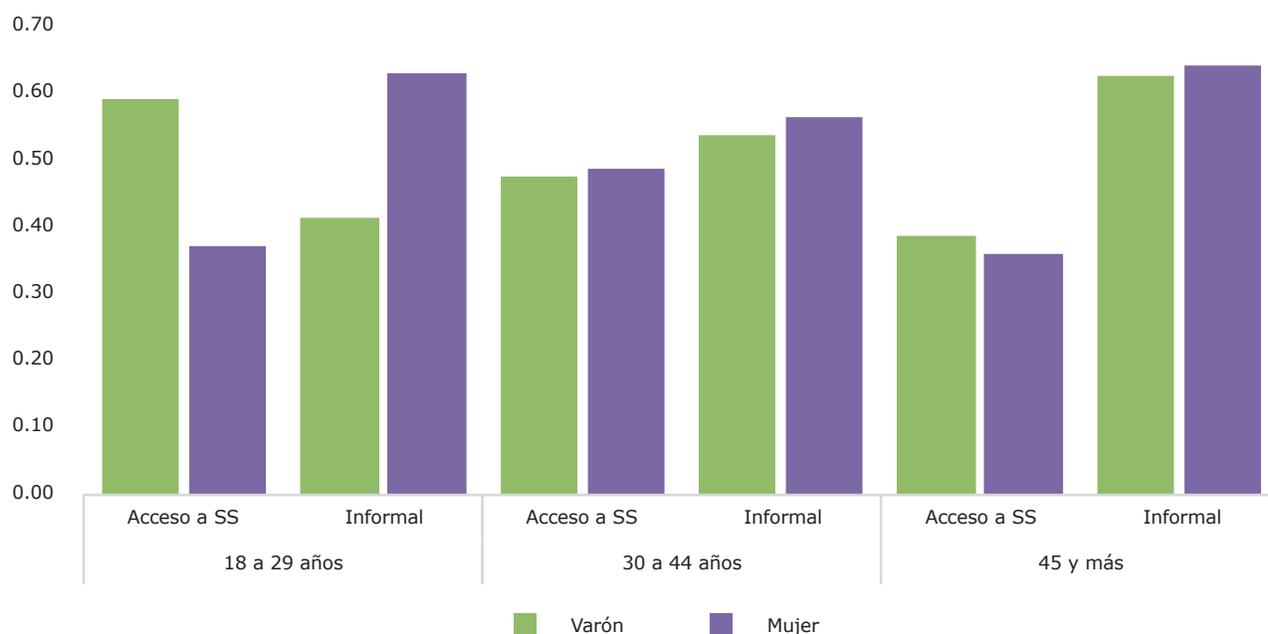
Un 40% de la PEA perdió su empleo o dejaron de trabajar entre marzo y diciembre de 2020, y 32% tuvo que cambiarse de empleo, pero al recuperarlo o no tuvieron las mismas condiciones y remuneraciones previas al primer confinamiento. De estos: 25% se mantuvo en condiciones de formalidad; 23% pasaron de empleos formales a informales; 58% recibieron menos ingresos, y 43% perdieron prestaciones como consecuencia del cambio.

El gráfico 1 presenta un acercamiento a la precariedad del trabajo por género en México a partir de tres grupos etarios. Los indicadores recabados de la ENCOVID-19 fueron: (i) acceso a la seguridad social y (ii) la condición de informalidad del trabajo. Así, esto demuestra el acceso a derechos laborales considerando como un factor el género. A nivel general, la participación en el mercado informal y la falta de acceso a la seguridad social evidencian un mercado laboral segmentado en México, sin embargo, son las mujeres las que, en mayor medida, presentan trayectorias laborales en trabajos precarios.

Aunque se constata que es mayor la participación de las mujeres en el mercado de trabajo informal en comparación con los varones, estas brechas son muy diferentes entre los tres grupos etarios analizados. Son dos procesos los que afectan las magnitudes de las brechas; un efecto de ciclo de vida —entradas y temporalidad— y un efecto cohorte —condiciones externas diferentes en el mercado laboral—.

Para los grupos, «30 a 44 años» y «45 y más», si bien se puede observar que hay un déficit importante en el acceso a la seguridad social y una participación alta en el mercado informal, tanto para mujeres como varones, las brechas de género son menores. Parcialmente, esto se debe a que la inserción de las mujeres

Gráfico 1. Seguridad social en el empleo e informalidad por grupos de edad. ENCOVID 2021, México (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de EQUIDE, (2021)

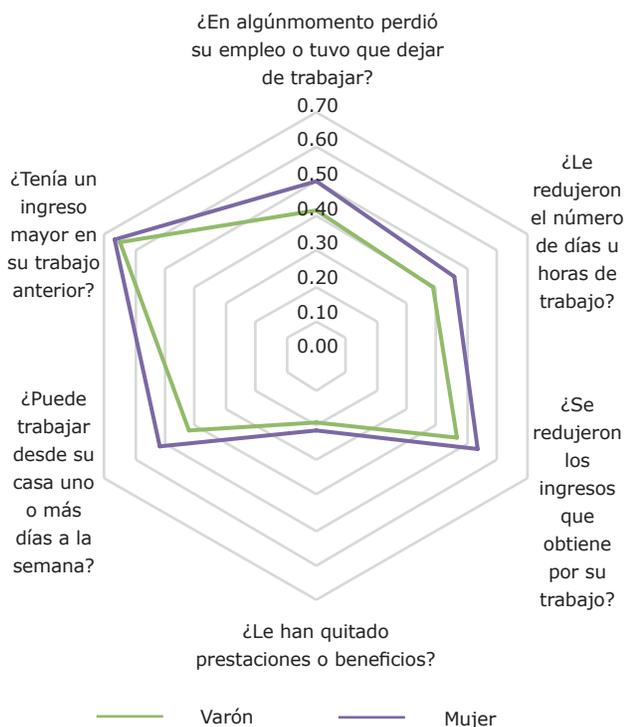
en el mercado de trabajo se da en mejores condiciones —menos precarias— una vez que se encuentra en otra etapa de su ciclo de vida, diferente a la edad reproductiva en donde ha disminuido la carga de cuidados en el hogar.

De ahí que se pueda observar que, si bien la informalidad es mayor para el contingente de mujeres, es en el grupo de «18 a 29 años» donde, para estos dos indicadores, las brechas son mayores. Es decir, las mujeres jóvenes se insertan en trabajos más precarios, en el sector informal y sin acceso a la seguridad social.

A partir de la información recabada en la ENCOVID-19 de septiembre de 2020, los gráficos 2 y 3 dan una idea de cómo la pandemia afectó de forma diferenciada a las mujeres y a los varones que integran la PEA. Asimismo, ante la pregunta “¿Tenía un ingreso mayor en su trabajo anterior?” más de 60% de los entrevistados, tanto mujeres como varones, respondieron afirmativamente. Esto evidencia que debido a la contingencia sanitaria se dio una alta circulación a empleos menos remunerados.

Sin embargo, son las mujeres las que tuvieron una inserción más precaria en comparación a los varones. En el gráfico 2 se observa a casi la mitad de ellas respondiendo que en algún momento de la pandemia perdieron su empleo o que dejaron de trabajar. Asimismo, son las mujeres las que enfrentaron un ambiente laboral adverso con reducción de horas y de ingresos. Como se ha señalado anteriormente, este efecto diferenciado por el género resulta de un punto de partida donde las mujeres no solo enfrentan desigualdades estructurales en el mercado laboral sino también, tienen una inserción más precaria a este debido a la crisis sanitaria. Aproximadamente, 10% de los entrevistados indicaron que les han quitado prestaciones o beneficios en su empleo como resultado de la crisis, este dato muestra un cierto grado de institucionalización del conjunto de prestaciones laborales, pero también de las asimetrías entre los trabajos formales y los informales.

Gráfico 2. ENCOVID 2021, México, PEA. Desde el inicio de la pandemia... (porcentajes)



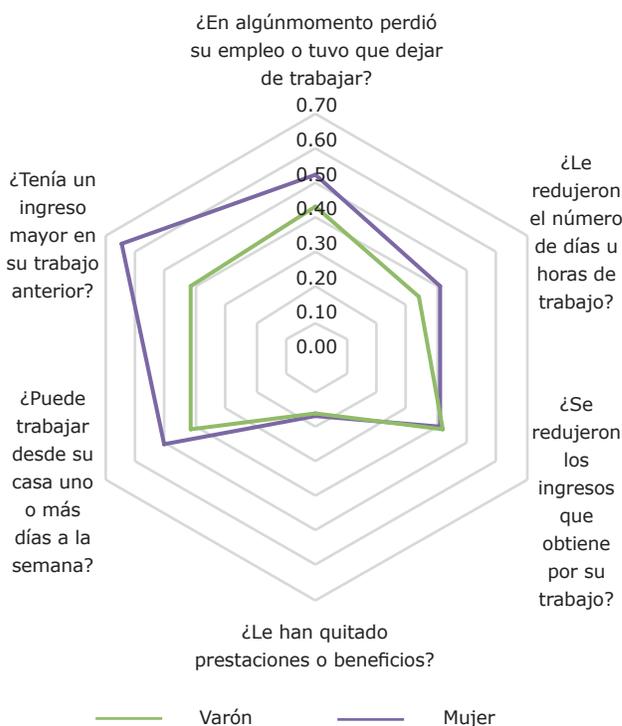
Fuente: Elaboración propia con datos del EQUIDE, (2021).

En el gráfico 1 se argumentó que las brechas de género en el mercado laboral eran más agudas entre la población de «18 a 29 años». Esta disparidad está relacionada con el ciclo de vida de las mujeres jóvenes que inician su trayectoria laboral en edades reproductivas. Asimismo, en este grupo se encuentran mujeres con hogares en el ciclo de expansión con hijos menores de edad que requieren de cuidados. De ahí que su inserción en el mercado laboral sea en empleos de bajos ingresos y de medio tiempo, con pocas o nulas prestaciones, pero que les permita conciliar sus tiempos con tareas de cuidado en el hogar.

Ante este punto de partida, se observa en el gráfico 3 que la crisis sanitaria de COVID-19 tuvo efectos mayores en las mujeres de 18 a 29 años que en los varones. Mientras que, aproximadamente, 65% de ellas reportaron que ingresos menores en sus trabajos anteriores, solo 30% de los varones respondieron afirmativamente a esta pregunta. De igual manera, la mitad de las mujeres reportaron

que en algún momento de la contingencia sanitaria dejaron de trabajar, contra 40% de los varones. Igualmente, se observa que las mujeres experimentaron, en mayor medida, una reducción de sus horas de trabajo.

Gráfico 3. ENCOVID 2021, México, PEA 18 a 29 años. Desde el inicio de la pandemia... (porcentajes)

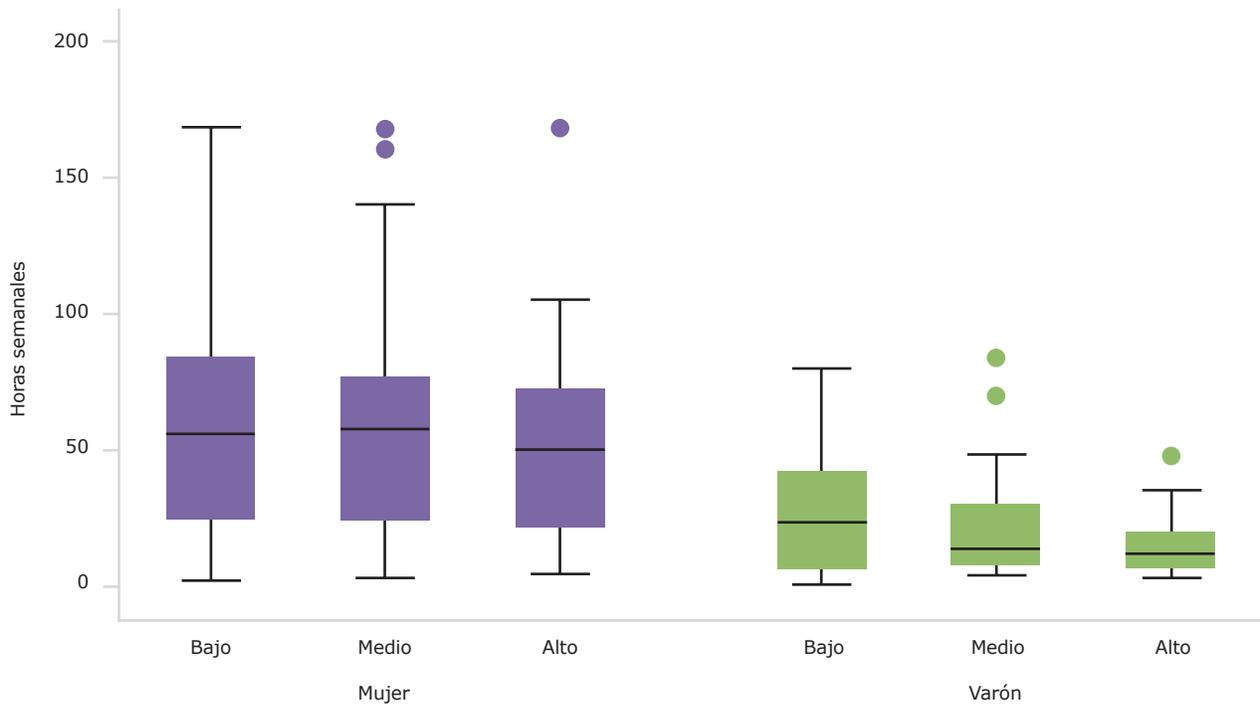


Fuente: Elaboración propia con datos del EQUIDE, (2021).

Ante un escenario donde la inserción laboral de las mujeres es precaria, corroboramos que las tareas de cuidado en el hogar recaen, particularmente, en ellas. Más aún, como lo han observado otras investigaciones, a esta desigualdad estructural de género se le agregan desigualdades de ingreso y de clase que profundizan las brechas entre mujeres.

Filgueira y Martínez (2019) sentencian que, en América Latina, las mujeres nunca habían sido tan desiguales entre ellas. Las brechas entre varones y mujeres en términos de cuidados atraviesan todas las clases sociales, sin embargo, las diferencias de ingreso permiten que algunos hogares puedan acceder al mercado para adquirir servicios de cuidado.

Gráfico 4. Horas a la semana dedicadas al cuidado de miembros del hogar por nivel socioeconómico y sexo, México, ENCOVID-19, septiembre de 2020



Fuente: EQUIDE, (2021).

El gráfico 4 muestra la distribución de las horas a la semana dedicadas a cuidados de los miembros del hogar según el género y el nivel socioeconómico. Son evidentes las diferencias entre mujeres y varones en los tres estratos socioeconómicos. Mientras que, en promedio, las mujeres dedican más de 50 horas semanales a tareas de cuidado, entre los varones el promedio no llega a las 25 horas semanales.

Los datos presentados para México no distan mucho de lo encontrado en América Latina, donde se señala que el uso del tiempo masculino en el hogar es el recurso más democráticamente repartido en toda la región. Mientras las mujeres muestran una profunda desigualdad asociada a los niveles de educación formal y a los niveles de ingresos —mientras estos sean mayores, menos horas se emplean en el trabajo doméstico y en cuidados no remunerados—, entre los hombres hay una enorme homogeneidad, —sin importar el nivel, todos dedican poco tiempo—. Además, la capacidad de adquirir servicios de cuidado en

el mercado hace visible cómo entre los varones, a mayor nivel socioeconómico menos horas dedican a tareas de cuidado de miembros del hogar.

Entre las mujeres, según el gráfico 4, la pertenencia a un estrato socioeconómico alto disminuye la dispersión de las horas dedicadas a labores de cuidado en comparación con los otros dos estratos. De ahí la persistencia de la red de desigualdades sociales a las que se enfrentan las mujeres. Ante desigualdades de género en la división del trabajo doméstico, en este caso, cuidado de miembros del hogar, se suma una desigualdad que está establecida por la estructura misma del mercado y la falta de una política laboral que elimine la estratificación de los servicios de cuidado.

Reflexiones finales

Las mujeres han entrado, de manera paulatina, a un mundo de trabajo organizado para los varones, con requisitos de largas jornadas y bajo el supuesto de que otros miembros de sus hogares afrontan las responsabilidades domésticas y de cuidado. Por eso, el límite en los niveles y patrones de inserción laboral de las mujeres solo podrá ser superado cuando se realicen cambios en la manera de organizar el mundo del trabajo remunerado.

La crisis sanitaria evidenció la precariedad de la participación femenina en el mercado laboral y las perennes brechas de género existentes. Son las mujeres las que tienen que enfrentarse a trabajos aún más precarios para nivelar los ingresos de sus hogares, mientras concilian las tareas de cuidado que aumentaron en los meses de distanciamiento social. La segregación laboral deja su impronta en la división de las actividades domésticas. Así, ante una crisis, las mujeres con los trabajos más precarios son las que dejarán el mercado laboral para incorporarse a labores de cuidado.

Las parejas y familias adoptan estrategias en respuesta a la realidad estructural del mercado de trabajo, con sus precariedades, segregación ocupacional por género y supuestos de breadwinner (sin responsabilidades familiares) para hacer frente a la crisis actual, factores que refuerzan aún más las desigualdades. Los individuos dan forma y remodelan sus metas y expectativas en el trabajo y en la familia a lo largo de la edad adulta, acompañada de una autosocialización en forma de estrategias de adaptación a un mundo laboral basado en el modelo tradicional de carreras masculinas. Esto último termina siendo un mecanismo más de reproducción de desigualdades de género.

Para lograr un cambio es necesario el desarrollo de incentivos o de protecciones por parte del Estado que intervengan y modifiquen las características del trabajo y los prerrequisitos funcionales asociados a él. Sin embargo, esto requiere que se modifique un aspecto medular del capitalismo, esto es el mundo del trabajo,

al modificar las reglas de la propia economía monetaria. En otras palabras, poner los caballos delante de la carreta, implementando una política integral de empleo con perspectiva de género; y no solo políticas de desfamiliarización del cuidado, es lo que propiciará un cambio en la forma de participación en el mundo del trabajo y del hogar. Políticas que combatan tanto la precariedad laboral como la segregación ocupacional.

Entre las políticas laborales a discutir también está el papel que debe tomar el Estado en la provisión de servicios de cuidado, así, su desmercantilización permitirá que estas actividades, primordialmente ocupadas por mujeres, cuenten con mejores condiciones de empleabilidad. El modelo actual de servicios de cuidado está centrado en la provisión del mercado y termina por promover un proceso de polarización social: parejas con alta calificación e ingresos logran obtener servicios de cuidado en el mercado, mientras que parejas con empleos deficientes terminan trabajando en un mercado laboral de servicios de cuidado precarizado.



Referencias

- Ariza, M. (1997). *Migración, trabajo y género: la migración femenina en República Dominicana, una aproximación macro y micro social*. [Tesis de doctorado]. Repositorio del Colegio de México. https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/c534fp106?f%5Bgeographic_coverage_sim%5D%5B%5D=Rep%C3%ABlica+Dominicana&locale=en
- Cordera, R. (2017). *La perenne desigualdad*. PUED-UNAM / Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Chant, S. (1991). *Women and survival in Mexican Cities. Perspectives on gender, labour markets and low-income households*. Manchester University Press.
- De Ibarrola, M. (2009). El incremento de la escolaridad de la PEA en México y los efectos sobre su situación laboral y sus ingresos, 1992-2004. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 11(2). <http://redie.uabc.mx/vol11no2/contenido-deibarrola.html>.
- De Oliveira, O. y Ariza, M. (1999). Trabajo, familia y condición femenina: una revisión de las principales perspectivas de análisis. *Papeles de población*, 5(20), 89-127.
- De Oliveira, O., Eternod, M. y De la Paz, M. (1999). Familia y género en el análisis sociodemográfico. En B. García (Coord.), *Mujer, género y población en México*, (pp. 211-271). El Colegio de México.
- De Oliveira, O. y Ariza, M. (2001). Transiciones familiares y trayectorias laborales femeninas en el México urbano. En C. Gomes (Comp.). *Procesos sociales, población y familia.: Alternativas teóricas y empíricas en las investigaciones sobre vida doméstica*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Editorial Porrúa.
- EQUIDE. (2021). *ENCOVID-19*. [Base de datos]. <https://equide.org/pobreza/https-equide-org-pobreza-impactos-del-covid-19-en-mexico/>
- Filgueira, F. y Martínez, J. (2019). Growth to limits of female labor participation in Latin America's unequal care regime. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 26(2), 245-275.
- García, B. y de Oliveira, O. (1994). *Trabajo femenino y vida familiar en México*. El Colegio de México.
- García, B. y Pacheco, E. (Coords.). (2014). *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en México*. El Colegio de México; Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA).
- Jelin, E. (1978). La mujer y el mercado de trabajo urbano. En *Estudios CEDES*, vol. 3, núm. 8-9.
- Mier y Terán, M. y Partida V. (2001). Niveles, tendencias y diferenciales de la fecundidad en México, 1930-1997. En J. Gómez de León y C. Rabell (Coords.). *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*. (pp. 168-206). Fondo de Cultura Económica.
- Mier y Terán, M. (2010). La adopción de roles adultos en el ámbito privado de las jóvenes en México. En A. M. Chávez y C. Menkes (Eds.). *Procesos y tendencias poblacionales en el México contemporáneo. Una mirada desde la ENADID 2006*. (pp. 283-326). Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)-UNAM; Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR); Secretaría de Salud.

- Mier y Terán, M. (2016). La escolaridad, el estrato social y la formación de las primeras uniones en México. Una visión de largo plazo. *Notas de Población*, 43(102), 301-327. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40257-notas-poblacion-vol-43-ndeg-102>
- Mier y Terán, M., Videgain, K., Castro, N. y Martínez, M. (2017). Familia y trabajo. Historias entrelazadas. En M. L. Coubés, P. Solís y M. E. Zavala (Coords.). *Generaciones, cursos de vida y desigualdad social en México*. (pp. 313–336). El Colegio de México; El Colegio de la Frontera Norte.
- Partida, V. (2005). La transición demográfica y el proceso de envejecimiento en México. *Papeles de Población*, 11(45), 9-27. <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8701>
- Parrado, E. y Zenteno, R. (2004). Entrada en unión de hombres y mujeres en México: perspectiva de los mercados matrimoniales. En M. L. Coubés, M. E. Zavala y R. Zenteno (Coords.). *Cambio demográfico y social en el México del siglo XX*. (pp. 65–96). El Colegio de la Frontera Norte.
- Pedrero, M. y Rendón, T. (1982). El trabajo de la mujer en México en los setentas. En Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Estudios sobre la mujer. Empleo y la mujer. *Bases teóricas, metodológicas y evidencia empírica* (Vol. 1). Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); INEGI.
- Pedrero, M. Rendón, T. y Barrón, A. (1997). *Segregación ocupacional por género en México*. CRIM-UNAM.
- Pedrero, M. (2004). Género, trabajo doméstico y extradoméstico en México. Una estimación del valor económico del trabajo doméstico. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 19(2), 413-446.
- Quilodrán, J. (1996). Trayectorias de vida: un apoyo para la interpretación de los fenómenos demográficos. *Estudios Sociológicos*, 14(41), 393–416. <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/814>
- Tuirán, R. (1997). *Demographic change and family and non-family related life course patterns in contemporary Mexico*. [Tesis de doctorado]. The University of Texas at Austin.

Hacia un sistema universal de salud*

El 14º Diálogo Nacional por un México Social fue convocado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM, y se llevó a cabo entre el 21 y el 23 de septiembre de 2021. En el segundo panel se discutieron diferentes perspectivas del sistema universal de salud, y se contó con la participación de la dra. Hortensia Reyes Morales, Directora General Adjunta del Centro de Investigación en Sistemas de Salud del Instituto Nacional de Salud Pública (CISS); el dr. Samuel Ponce de León, Coordinador del Programa Universitario de Investigación en Salud (PUIS) de la UNAM; el dr. David Kershenobich Stalnikowitz, Director General del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ), y la dra. María Elena Medina-Mora, Directora de la Facultad de Psicología de la UNAM; y la moderadora fue la mtra. Vanessa Jannett Granados Casas, Secretaria Académica del PUED.

Un sistema de salud fragmentado

La Dra. Hortensia Reyes planteó que el sistema universal de salud es una aspiración añeja, fundada en sus aspectos de equidad, es decir, en el derecho ciudadano al cuidado de la salud, en una real protección y en un acceso efectivo a esta. Esta no solo significa hacer uso de los servicios sino, además, se refiere a que la utilización de los servicios redunde en un resultado favorable para las personas en términos de las respuestas a las necesidades las cuales pueden ser desde mantener las condiciones de salud a través de

las medidas de promoción y prevención, hasta las medidas de respuesta a las condiciones de salud desfavorables.

El objetivo de cumplir el derecho a la salud no se ha cumplido debido a la persistencia de las disparidades. El problema vigente es la fragmentación o segmentación del sistema de salud en cuatro subsistemas:

- 1) El de seguridad social, que cubre a la mitad de la población, con sus prestaciones de salud, económicas y sociales para los trabajadores formales asegurados y sus familias, con servicios en los tres niveles con cobertura nacional.
- 2) El de la Secretaría de Salud, para la población sin seguridad social, atendida a través de servicios estatales de salud, hospitales federales de alta especialidad, institutos nacionales, y unidades médicas móviles para áreas rurales lejanas. Esta es una atención que presenta muchas deficiencias.
- 3) El Programa IMSS-Bienestar, que ha tenido diferentes nombres a lo largo de 40 años. Cubre 19 estados en 2021 con unidades médicas y hospitales generales, y también con unidades médicas móviles. En sus orígenes fue un ejemplo, y decayó por insuficiencias presupuestales, entre otros motivos.
- 4) El de servicios privados, con hospitales generales y de alta especialidad, consultorios independientes y los consultorios adyacentes a farmacias.

A finales de 2019 llegó la reforma a la política de salud con una centralización de servicios para la población no asegurada, que implicó problemas adicionales en el modelo de atención,

* Relatoría del panel *El sistema universal de salud*, 14º Diálogo Nacional por un México Social. Desarrollo y sociedad tras la pandemia. PUED UNAM. 21 de septiembre de 2021.

en las reglas de operación y en la reorganización a través del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), que, entre otros factores, afectaron la implementación de los servicios. Se modificó la política de compras de medicamentos, lo cual ocasionó un desabasto en los diferentes niveles de atención, y cambió la coordinación entre la Federación y los estados para la definición de los acuerdos de la operación generando retrasos en la transferencia planeada de responsabilidades.

La reforma, que entró en vigor a principios de 2021, también afectó el financiamiento con la desaparición del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), incluyendo el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos. Así, hubo una reducción presupuestal en todos los niveles de atención y se interrumpió la dinámica de producción, además, en este contexto, irrumpió la pandemia causada por la COVID-19, la cual se encontró ante la incapacidad de respuesta plena a las exigencias que planteaba, y a las necesidades de salud distintas a la COVID-19 —como programas de salud pública y atención a las enfermedades, principalmente las crónicas—, por problemas de recursos humanos y en la infraestructura, en los insumos, y sobre todo, en medicamentos, y en equipamiento.

La integración funcional hacia un sistema universal de salud

La dra. Reyes expuso sus propuestas para avanzar hacia un sistema universal de salud. Consideró que hay dos ejes principales de trabajo: el modelo de atención y el financiamiento. En cuanto al modelo de atención, si bien la meta es la seguridad social universal, esta no es posible en lo inmediato, por lo tanto, se requiere avanzar con lo actualmente factible.

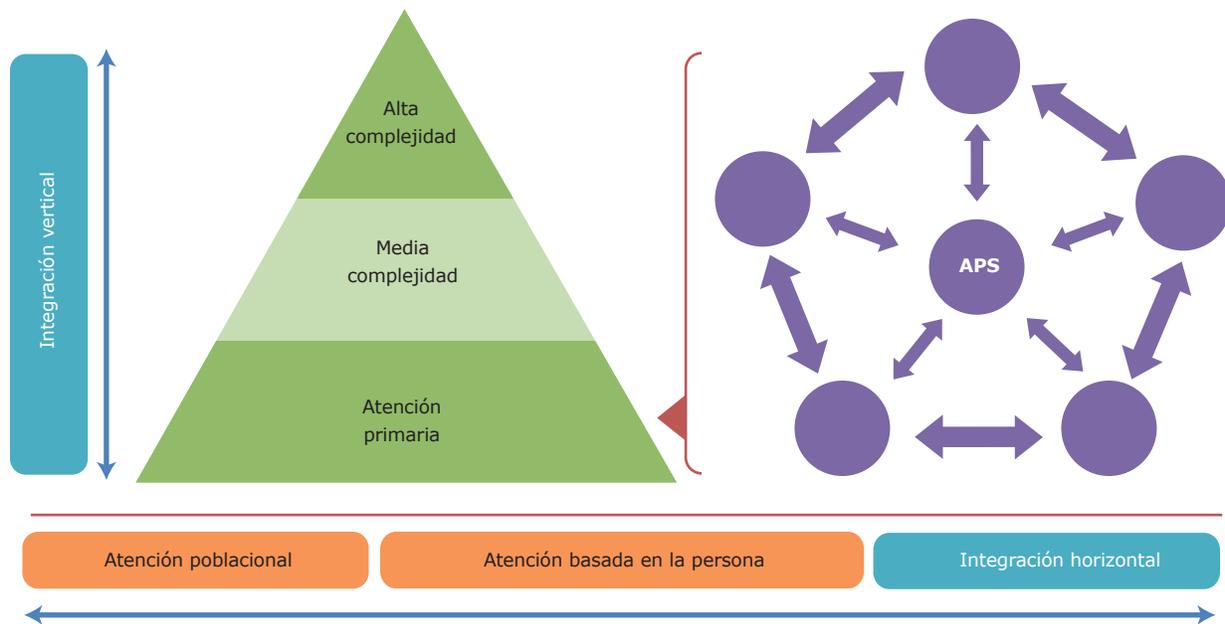
Estos son los rasgos principales del modelo:

Integración funcional: se ha reconocido que, en el corto plazo, es muy compleja la integración estructural del sistema de salud, pero es posible una respuesta con integración funcional de los subsistemas, es decir, que los cuatro subsistemas ya referidos trabajen

de manera coordinada, en conjunto —aunque mantengan su estructura legal y de atención— y con mecanismos de portabilidad. Esto requiere de un padrón que permita el intercambio de servicios para la atención en cualquiera de los servicios de salud, independientemente de que pertenezca o no a la seguridad social. Ya hay ejemplos interesantes del intercambio y de la compra de servicios entre las instituciones.

- 1) **Reorganización de los servicios:** actualmente, no se tiene un modelo adecuado de organización de los servicios de salud, pues responden a un esquema fraccionado, curativo, y se debe avanzar hacia la atención primaria como base del sistema de salud.
- 2) **Infraestructura:** se requiere, además, mejorar la infraestructura, no como se pensaba anteriormente, sino con tecnologías de información como, por ejemplo, la telemedicina, las consultas por aplicaciones, o la educación con nuevas tecnologías, entre otras opciones.
- 3) **Calidad:** hay que invertir más en recursos humanos para una educación médica continua, que permita una convergencia de la atención con criterios basados en evidencia para mejorar la calidad de la atención en términos de mejores prácticas de seguridad de los pacientes.
- 4) **Coordinación y continuidad:** esto es a través de redes integradas de servicios, con la infraestructura que se tiene de inicio, para avanzar de acuerdo con lo factible.
- 5) **Rectoría y gobernanza:** con una regulación y modulación a cargo de la Secretaría de Salud como órgano rector, y la gobernanza que implica el intercambio y la coordinación intersectorial para brindar un servicio apropiado.

Figura 1. ¿Cómo puede integrarse el sistema de salud mediante redes de servicios?



Fuente: Reyes, (2021).

Un sistema de salud integrado funcionalmente opera como si fuera un solo sistema, aun cuando contenga organizaciones independientes en el financiamiento, en la provisión y en la regulación, opera coordinadamente para dar la atención. La integración horizontal es fundamental para generar redes que permitan la atención entre los distintos subsistemas de salud, asimismo, es necesaria una coordinación vertical que permita la organización y la continuidad de la atención en los tres niveles, con una atención poblacional para los programas de salud pública y una atención basada en la persona de acuerdo con sus necesidades (figura 1). Aunque se requiere de mucho trabajo e inversión, es factible con los recursos que se cuentan.

Para cambiar el paradigma del sistema de salud se requiere pasar de un paquete básico de intervenciones a una verdadera transformación para la atención integral, pasar del enfoque curativo actual hacia respuestas reales de las necesidades, con equipos de salud interdisciplinarios, que sustituyan a los recursos humanos que trabajan de manera aislada, con

la atención primaria como base y con suficiente inversión (cuadro 1).

La pandemia ha demostrado que el sistema de salud debe ser resiliente para estar preparados y tener una respuesta efectiva ante nuevas crisis, pues, esta crisis no será la última. La respuesta adecuada requiere de un plan integrado del sistema de salud, manteniendo las funciones centrales del sistema con su integración funcional mientras se toma en cuenta la diversidad del país y de la población, y que sea tanto autorregulable como adaptable.

Las premisas de lo anterior, concluyó la dra. Reyes, es que existan liderazgos sólidos tanto locales como nacionales, un compromiso de todo el personal de la salud en los diferentes niveles y una dotación de infraestructura, de equipamiento y de insumos adecuados, además se deberá contar con las interconexiones suficientes entre los sectores para generar redes de apoyo.

Cuadro 1. Cambio de paradigma en el sistema de salud

De:	Hacia:
Paquete básico de intervenciones en salud para población pobre	Transformación en el acceso universal y la protección social en salud
Programas concentrados en problemas específicos	Enfoque en la salud de la familia y la comunidad
Enfoque curativo y predominante en enfermedades agudas	Respuesta a las necesidades y expectativas de la población, con enfoque en la promoción y la prevención
Recursos humanos escasos, aislados y poco capacitados	Equipos de salud interdisciplinarios
Atención primaria como lo opuesto al hospital	Atención primaria como coordinador de la respuesta en salud a todos los niveles
Atención primaria con poca inversión	Suficiente inversión a la atención primaria, que ofrece alto retorno social

Fuente: Reyes, (2021).

Un sistema universal enfocado en la prevención y en la calidad de la atención

El dr. Samuel Ponce de León sostuvo que en consecuencia de la pandemia COVID-19, las limitaciones del sistema de salud se expresaron con más claridad y contundencia por el crecimiento de la demanda de atención y por las tensiones derivadas de las nuevas exigencias de atención médica. Asimismo, debido a la crisis, se puso al día la discusión nacional sobre las reformas al sistema de salud en México, la cual ha estado presente desde hace más de cuatro décadas, aunque con resultados insatisfactorios.

La pandemia irrumpió cuando se ponían en marcha las reformas al sistema de salud, emprendidas por el gobierno iniciado en diciembre de 2019, en un contexto de marcadas restricciones presupuestales.

El tema central en las propuestas de las políticas de salud es la búsqueda de un sistema de acceso universal con el que se garantice el servicio y la calidad en el cumplimiento del derecho a la salud, mientras se tiene a la prevención como un eje fundamental. Sin embargo, no se puede hablar del cumplimiento efectivo del derecho a la salud sin abordar, paralelamente, el desarrollo social en su conjunto.

Por otra parte, el dr. Ponce de León apuntó que, en el panorama actual de la salud en México, se identifican los siguientes rasgos:

- 1) Ineficiencia de los servicios de salud en cobertura y en calidad de la atención médica.
- 2) Insuficiente atención al cuidado ambiental.
- 3) Ausencia de proyectos para enfrentar nuevas epidemias y el calentamiento global, factores que obligan a contemplar nuevos horizontes y no solo resolver los rezagos preexistentes.
- 4) La creciente medicalización y el desarrollo de una «economía política médica» — acceso a una pequeña minoría— que incide en la relación enfermo–médico, y en los vínculos entre el enfermo y el sistema de salud.
- 5) El financiamiento deficitario.
- 6) La subvaluación de la medicina preventiva y de la medicina general.

Al menos en los países avanzados, hay desarrollos relevantes en temas de salud. Entre ellos se encuentra un aumento de más de 30 años de la extensión de la vida, entre los años 1900 y 2015 —tendencia que se ha visto alterada por la COVID-19—; además, se tiene una reducción de la mortalidad cardiovascular

en más de 70% desde 1963, y una disminución de la mortalidad por cáncer, en 15%, en los últimos 15 años previos a 2020.

Aún están por evaluarse, de forma completa, los impactos de la pandemia sobre la salud pública, pero se avizoran retos que harán más complejas las tareas del sistema de salud, como la resistencia antimicrobiana y los impactos del cambio climático. Por lo pronto, ya es claro que la pandemia COVID-19 afectó la esperanza de vida, asimismo, la mortalidad global en exceso se vio perjudicada pues, fue de al menos 50%, y, además, se interrumpió la vigilancia de enfermedades de interés epidemiológico. Además, el Programa de Vacunación Universal se vio afectado en México, aumentaron los riesgos de epidemias por enfermedades que ya estaban controladas, y creció el riesgo de empobrecimiento por gastos extraordinarios en salud.

Los rasgos de un sistema de salud óptimo

¿Qué sistema de salud universal se requiere? Uno que articule el sistema de asistencia pública, el del seguro de salud, y el servicio nacional de salud. Todos coordinados para ofrecer un servicio coherente y de calidad. Sin embargo, un sistema universal de salud supone ampliar el financiamiento, actualmente insuficiente, en el marco de la transición demográfica, que encarecerá los costos de atención.

Uno de los elementos básicos del sistema universal de salud es organizar una atención médica basada en la prevención, a través de la vigilancia, la vacunación, la atención hospitalaria y ambulatoria, y el control. La intervención preventiva o temprana favorece a una menor morbilidad y mortalidad, a una menor ocupación hospitalaria y por consecuencia, a una reducción de los costos de atención, y a una mejora en la calidad de la atención.

Junto con el énfasis en la prevención, la atención médica requiere una comunicación estrecha entre el médico y el paciente, con mayor disponibilidad de tiempo y acceso

inmediato de la información requerida. Por eso, el sistema de salud necesita una reorientación hacia una atención médica de alta calidad en la prestación de los servicios, lo que demanda un financiamiento suficiente y creciente, pues el desarrollo de mejores intervenciones tiene costos elevados.

Un sistema de salud óptimo supone, al menos, de los siguientes rasgos:

- 1) Debe ser universal, pero no bajo el concepto de cobertura completa basada en el volumen, sino en el de una atención de calidad y de alcance institucional y territorial equilibrados, tanto en recursos humanos como en infraestructura e insumos, que evite la concentración en los llamados "oasis institucionales".
- 2) Un sistema comprensivo, enlazado con acciones del sistema educativo desde sus primeros niveles, para hacer realidad el concepto de prevención y, además, debe estar vinculado con los programas de protección ambiental y de biodiversidad, con el enfoque de una sola salud.
- 3) Tiene que ser incluyente, colaborar con todos los demás sistemas en el país, con la industria farmacéutica y con las instituciones de investigación, estas son las que proveen las soluciones médicas, como es el caso de las vacunas.
- 4) Debe ser mixto, al incluir tanto lo público como lo privado.
- 5) Ha de ser accesible, en el sentido de que esté al alcance de toda la población, por distancia y oportunidad.
- 6) Una gobernanza no solo tiene que ser honesta sino también eficiente.

Los avances en biotecnología y en medicina personalizada son espectaculares, como consecuencia de la secuenciación del genoma humano, por ejemplo, las terapias oncológicas personalizadas, la prevención de enfermedades, los estudios cerebrales muy avanzados para intervenciones, los tratamientos con células

madre, entre otros. Sin embargo, en el panorama se tienen todavía problemas ingentes, como la resistencia a los antimicrobianos y las epidemias emergentes y reemergentes.

El dr. Ponce de León mencionó que, a pesar de los restos y las dificultades actuales, la crisis da la oportunidad de construir un mejor sistema, sin embargo, esto requiere de discusión y de deliberación pública e informada, así como de exigencia y de presión a las instituciones para que realicen el trabajo al que están obligadas.

Seguridad y gratuidad en el sistema de salud

El dr. David Kershenobich Stalnikowitz consideró que un sistema universal de salud es una meta que todos quisiéramos alcanzar, y que, además, tiene muchas aristas y una diversidad de conceptos fundamentales por concretar. De la misma forma, la pandemia ha puesto como foco central a la salud, no solo para las autoridades, sino también para la población, pues esta tiene claro que uno de los valores fundamentales es la salud, y que sin ella no son posibles otros beneficios.

El concepto de seguridad en la atención a los pacientes es un elemento clave para un sistema universal de salud, independientemente de cómo sea diseñado. Va más allá de la calidad, porque implica aspectos que tienen relación con la infraestructura, el financiamiento y algunas reglas básicas con las que se puede lograr esta seguridad en cualquier sitio. Por otro lado, la pandemia ha traído consigo una mayor solidaridad —por lo menos en lo que tiene que ver con la cooperación en la investigación médica— y esta puede aprovecharse para lograr un sistema universal de salud.

Una medida central en el sistema universal de salud es la gratuidad. Muchos de los programas —como los de diabetes u obesidad— han fracasado por los gastos que tienen que ejercer los pacientes, factor que va más allá de los aspectos médicos mencionados. Por consiguiente, el acceso a los medicamentos se

ve limitado por sus condiciones económicas, y, sin el logro de la gratuidad, los tratamientos médicos seguirán afectados. Esto no significa que todos los tratamientos deban aplicarse sin costo, los más innovadores, de los que se benefician pocas personas, deben tener consideraciones especiales, pero sí deben ser gratuitos los tratamientos y medicamentos más comunes y comúnmente requeridos por la población en general. Finalmente, el dr. Kershenobich concluyó mencionando que las grandes catástrofes van acompañadas de grandes soluciones, y por ello la pandemia es una gran oportunidad para modificar y mejorar el sistema de salud.

La atención a la salud mental

La dra. María Elena Medina-Mora abordó el caso de la cobertura universal en la atención de la salud mental, con lo cual inició por sus vínculos con las metas planteadas en el objetivo 3 de la Agenda de Desarrollo Sostenible: Asegurar vidas saludables y bienestar para todas las edades. Los indicadores asociados a la salud mental son la tasa de mortalidad por suicidio, la cobertura del tratamiento, el consumo per cápita de alcohol, la cobertura de servicios de salud esenciales, y el número de personas cubiertas por un seguro de salud o por un sistema de salud.

Estos cuatro indicadores dan un panorama de cómo está la salud mental y cómo podemos avanzar para darle una cobertura universal. Tenemos un problema importante, tanto de falta de atención como de financiamiento pues, de todas las enfermedades, se estima que la carga global que se le debe proporcionar a la salud mental es 16%, una proporción ocho veces más alta que el gasto asignado. Las enfermedades mentales, como condiciones crónicas, tienen el componente de la continuidad de la atención. La carga por días vividos sin salud es muy alta, 33%, y uno de los principales problemas es cómo financiar los medicamentos y la atención para esta población. Anteriormente, el Seguro Popular lo cubrió de manera muy superficial y, en

consecuencia, las personas con enfermedades mentales sin recursos suficientes viven sin atención y medicación en la actualidad.

La pandemia incrementó, de manera muy importante, los trastornos mentales, esto está asociado al crecimiento de dos principales determinantes sociales de la enfermedad mental: la pobreza y la violencia. En el suicidio se observa un crecimiento que afecta, principalmente, a la población joven entre los 15 y 24 años, además se observa un incremento muy preocupante en los niños y adolescentes, del doble en comparación con las cifras de la población general. En la segunda etapa de la pandemia se observó un aumento de suicidios, más allá de la tendencia que se esperaba según lo registrado. Lo anterior representa un gran reto para la prevención de esta causa de muerte.

En el caso del alcohol se advierte una ampliación muy importante del consumo per cápita, sobre todo en la población masculina, pues incrementó a 19.7 litros en los hombres y a 7.1 en las mujeres. El consumo excesivo, que es el otro indicador, 45% en los hombres que beben en grandes cantidades y 39% en las mujeres. En la pandemia, las posibilidades de adquisición de alcohol crecieron de forma muy importante, con los envíos a domicilio sin regulación de horas ni de cantidades, incrementó los problemas de consumo. El alcohol es la principal causa de riesgo para las enfermedades crónicas no transmisibles y hay una carencia de tratamiento, que aparece tanto en países ricos como en pobres. En México esa brecha es muy grande, además, no hay acceso a medicamentos, lo que afecta la calidad de la atención.

¿Cómo se presta la atención a la salud mental? La dra. Medina-Mora expuso que, desde 2012, se registró un incremento de médicos y de psicólogos en los servicios de salud mental en el primer nivel y en centros de la comunidad, pero con el problema de que en vez de proporcionar un seguimiento de los casos para asegurar la continuidad que requieren las enfermedades crónicas, se concentran solo en proporcionar consultas. También, ha mejorado el número de psiquiatras, aunque 60% están concentrados

solo en tres ciudades, los psiquiatras por cada 100 mil habitantes llegan a 20.73 en la Ciudad de México y a 0.57 en Chiapas, lo que ilustra las diferencias regionales.

Aunado a lo anterior, hay una disminución de camas en los hospitales psiquiátricos, sin aumento de camas en hospitales generales, lo que genera un ascenso de las personas con enfermedad mental abandonadas, en cárceles y en centros que no necesariamente protegen los derechos humanos. De igual forma, 77% de los hospitales están en ciudades, o cerca de ellas, con un promedio de estancia adecuado, pero con alto número de enfermos desatendidos. La población vulnerada no tiene acceso a servicios, por ejemplo, los migrantes, la población en situación de calle, las personas marginadas en grandes ciudades. El reto es reducir las brechas de cuidado, de tratamiento y de calidad.

La inversión en salud mental ha sido pobre, y equivale solo a 2.2% del presupuesto en salud. En los países de ingresos altos esa proporción es de 5.1%. Sin embargo, en 2013, el presupuesto en salud mental ha tenido una reducción de 9.6%. Asimismo, la mayor parte del presupuesto se gasta en adicciones y en atención, y muy poco en acciones preventivas. La telemedicina es una estrategia que funciona muy bien para atender la enfermedad mental, pero solo 1.7% de las clínicas y hospitales cuentan con las herramientas para proporcionar este servicio. La disminución de las consultas médicas fue muy importante en la pandemia, de 44.2% —cifra solo es superada por la salud bucal— y ocho de cada diez consultas interrumpidas fueron subsecuentes. Finalmente, no se ha avanzado en cuanto a la desinstitucionalización de los enfermos abandonados en los hospitales, lo cual es una de las metas comprometidas.

¿Qué se necesita para alcanzar la meta de atención universal?

Se tiene que observar cuáles son las necesidades de la población. La mayor parte del presupuesto se gasta en el tercer nivel, y muchos de los pacientes llegan por primera vez a tener una

atención de salud mental en ese nivel, México es uno de los pocos países del mundo en el que esto ocurre. De acuerdo con lo planteado por la dra. Medina-Mora, en primer lugar, se trata de atender el bienestar, es decir, empezar bien la vida con la promoción de condiciones para que niños y adolescentes tengan un desarrollo sano, mientras que las personas adultas mayores obtienen la atención que requieren con programas ya probados, funcionales y de costo efectivo, que aún no se incluyen en la atención a la salud. Por ejemplo, la salud física y mental de los padres, del apego infantil, de programas de parentalidad positiva, escolares y de habilidades socioemocionales, además de la promoción de la interacción social y de espacios verdes, de arte, de cultura, de creatividad y de atención plena.

En segundo lugar, es necesario atender los malestares leves —con reacciones esperadas ante la COVID-19—, que requieren de la prevención primaria y del tratamiento de los determinantes sociales y de los factores de riesgo exacerbados en la pandemia. Si no se atienden estas cuestiones, difícilmente solo los tratamientos darán resultados para lograr el bienestar de la población. En tercer lugar, se requiere de la prevención secundaria, del tratamiento de los trastornos leves y moderados, con intervenciones breves, que también son costo efectivas y que ya se probaron en diferentes grupos y culturas, pero aún no están incorporadas en el sistema. En cuarto lugar, está la atención con prevención terciaria, con tratamientos para personas con trastornos mentales y con conductas de riesgo.

Por la gran brecha de atención existente, no hay recursos suficientes y se requiere integrar a la salud mental dentro del sistema de salud, de tal modo que, desde el primer nivel, haya atención para la depresión y para los principales trastornos y, además, se tenga canalización a otros servicios de manera flexible. A diferencia de otras enfermedades, los pacientes llegan directamente al tercer nivel, y se requiere de una reingeniería del primer nivel para atender enfermedades crónicas, como se hace ya con la diabetes y la obesidad.

En el escenario de insuficientes recursos presupuestales, se distinguen tres plataformas en las cuales se pueden realizar intervenciones para lograr una diferencia: en la poblacional, en la comunitaria y en la de cuidado de la salud.

- 1) En la plataforma poblacional, las principales intervenciones se relacionan con la prevención universal y la promoción de la salud, como la restricción de la disponibilidad de pesticidas, la descriminalización del suicidio, la reducción de la disponibilidad y el uso excesivo del alcohol y las drogas ilícitas —ansiolíticos, opiáceos—, además, se vincula con el trabajo con los medios para evitar el reporte inadecuado de los casos, con las campañas para reducir el estigma asociado con el suicidio y la salud mental, con la promoción de la búsqueda de ayuda, y con proporcionar apoyo a personas desempleadas, con alguna discapacidad o desplazadas.
- 2) En la plataforma comunitaria, se trata de intervenciones selectivas y de promoción de la salud como las siguientes: líneas telefónicas y centros de atención de crisis; promover la cohesión social y el apoyo interpersonal en las comunidades y en las familias —lo cual ha sido muy relevante en la pandemia—; también, se requiere de programas de promoción de la salud en las escuelas, promover la resiliencia psicosocial, las habilidades de solución de problemas, y las conductas apropiadas de búsqueda de atención; asimismo, son necesarias las actividades para limitar acceso a pesticidas y otros venenos y entrenar a los conserjes de las escuelas, maestros, cuidadores de personas refugiadas, policías, trabajadores sociales, y de personas que interactúan con personas con riesgo suicida; y los programas para promover la búsqueda de atención para problemas psicológicos, abuso de sustancias, abuso infantil o violencia familiar.
- 3) En la plataforma de cuidado de la salud, se trata de la prevención indicada y del cuidado tanto de personas con trastornos mentales y como de sus familias, con

intervenciones de personas que han intentado suicidarse; además es importante entrenar a trabajadores de primer nivel en la identificación y manejo de personas con alto riesgo de intento suicida; mejorar la capacidad de respuesta casos de envenenamiento con alta letalidad, e implementar servicios para apoyar a personas que viven un duelo por suicidio —servicios post suicidio—.

Las acciones conjuntas más importantes de la atención de los determinantes sociales junto con el tratamiento se refieren a la protección frente a la pobreza y la protección financiera de las personas con trastornos mentales y de sus familias; asimismo es vital atender la insuficiencia alimentaria, la promoción de bienestar, las oportunidades de aprendizaje, los derechos de las mujeres, las alternativas de ingreso, los albergues seguros y las intervenciones especiales en crisis.

Las acciones clave esperadas tienen relación sobre todo con:

- 1) La mejora de la gobernanza en la atención a la salud mental.
- 2) Escalar los servicios de salud mental como un componente esencial de la cobertura universal e integrarlos a la respuesta global de otras prioridades de salud como las enfermedades crónicas no transmisibles, la salud de la madre y el infante y el Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH)/SIDA; una reingeniería del primer nivel para asegurar continuidad de la atención; camas y equipo de salud mental en hospitales generales y una referencia flexible al segundo nivel.
- 3) Atender las barreras y los desafíos, es decir, la falta de advertencia del valor de la salud mental en el desarrollo social y económico, que lleva a la falta de atención de la promoción y de la protección de la salud mental en los diferentes sectores; combatir al estigma, a la discriminación y a la inequidad; y finalmente involucrar la voz de las personas enfermas y de sus familias.
- 4) Proteger la salud mental con políticas públicas y con esfuerzos de desarrollo.
- 5) Adoptar las nuevas oportunidades tanto de tecnologías, como la participación de personas con mayor experiencia y de recursos humanos no especializados.
- 6) Mayor inversión y mejor uso de los recursos.
- 7) Aumentar la inversión en investigación e innovación —genómica, neurociencias, ciencias clínicas, de servicios de salud y ciencias sociales—.

Lo deseable, resumió la dra. Medina-Mora, es tener una red de servicios en la comunidad para intervenciones psicosociales, con personas capacitadas que acompañen a los pacientes a los centros de salud y con médicos generales que puedan diagnosticar y medicar los casos de depresión. Después, en su caso, que los pacientes puedan tratarse en el hospital general con camas psiquiátricas, y que los casos resistentes y de más complejidad pasen al tercer nivel. Ya se dispone de los mecanismos y de los modelos de atención requeridos, pero todavía hay que trabajar en las poblaciones resistentes a medicamentos, y en mejorar la atención. Por todo lo anterior, es tan importante la investigación.



Referencias

- Kershenobich, D. (21 de septiembre de 2021). *El sistema universal de salud*. [Panel 2]. 14º Diálogo por un México Social: Desarrollo y sociedad tras la pandemia. http://www.pued.unam.mx/opencms/actividades/Dialogo/14_dialogo_nacional.html
- Medina-Mora, M. E. (21 de septiembre de 2021). *El sistema universal de salud*. Salud mental [Panel 2]. 14º Diálogo por un México Social: Desarrollo y sociedad tras la pandemia.: http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/archivos/actividades/Dialogo_nacional/14_dialogo/Pa2_MEMM.pdf
- Ponce de León, S. (21 de septiembre de 2021). *El sistema universal de salud*. Quemar las naves [Panel 2]. 14º Diálogo por un México Social: Desarrollo y sociedad tras la pandemia.http://www.pued.unam.mx/opencms/actividades/Dialogo/14_dialogo_nacional.html
- Reyes, H. (21 de septiembre de 2021). *El sistema universal de salud*. [Panel 2]. 14º Diálogo por un México Social: Desarrollo y sociedad tras la pandemia. http://www.pued.unam.mx/opencms/actividades/Dialogo/14_dialogo_nacional.html

La educación básica en la pandemia 2020-2021

Rodolfo Ramírez Raymundo*

El 23 de marzo de 2020 las escuelas suspendieron las clases presenciales. Esta medida —entre otras— fue considerada necesaria en la estrategia para contener la propagación de la pandemia y mitigar sus daños. Por sí sola posibilitaba el confinamiento de 36 millones de alumnas y alumnos de todos los niveles educativos, y de un poco más de dos millones de personas que ejercen la docencia o la investigación, sin contar a quienes trabajan en labores administrativas y de apoyo¹.

Solo en educación básica dejaron de asistir a la escuela 25.2 millones de niñas, niños y adolescentes, y alrededor de 1.2 millones integrantes del personal docente y directivo. Al principio se calculaba que la suspensión duraría cuatro semanas y que las clases en las escuelas reiniciarían en el mismo ciclo escolar (2019-2020). Sin embargo, no fue así: el último periodo de ese ciclo y todo el siguiente transcurrieron sin clases presenciales. Al 3 de julio, cuando concluyó el ciclo escolar 2020-2021, se habían acumulado 264 días lectivos en los que niñas y niños no asistieron a sus salones de clases.

¿Qué ha sucedido durante este periodo con la educación básica? ¿cuáles son las consecuencias inmediatas de esta prolongada suspensión de clases presenciales? ¿qué consecuencias pueden ser duraderas a mediano plazo? ¿qué se necesita hacer para mitigar y revertir los efectos dañinos?

* Especialista en temas educativos y se desempeña en Educación y Cambio, A.C.

1 El Acuerdo secretarial número 02/03/20 apuntaba en su artículo primero:

Se suspenden las clases del periodo comprendido del 23 de marzo al 17 de abril de 2020 en las escuelas de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica del Sistema Educativo Nacional [...] para disminuir el impacto de propagación de la COVID-19 en el territorio nacional. (Secretaría de Gobernación [SEGOB], 2020)

El sistema educativo antes de la emergencia

Los datos de la matrícula escolar y los resultados de aprovechamiento escolar son conocidos en términos globales y, por tanto, es importante tenerlos presentes.

Cuadro 1. Educación básica. Matrícula por nivel educativo y tipo de sostenimiento. Ciclo escolar 2019-2020 (miles de alumnos)

Nivel	Sostenimiento		Total
	Público	Privado	
Inicial	249.3	s/d	249.3
Preescolar	3,989.7	745.0	4,734.7
Primaria	12,485.4	1,376.9	13,862.3
Secundaria	5,796.5	610.5	6,407.0
Total	22,520.9	2,732.4	25,253.3

Nota. Sin dato (s/d).

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (2021).

Tomando como base las proyecciones del 2018 del Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2018), con esta matrícula la cobertura de la educación básica representaba en educación preescolar 71.2%, en primaria 99% y en secundaria 94.1%. La cobertura de educación inicial siempre es un dato difícil de calcular porque se imparte por una gran cantidad de instituciones y servicios privados (no siempre registrados). Lo que se reporta en el cuadro 1 corresponde solo a la matrícula escolarizada de los Centros de Atención Infantil (CAI), cuya población destinataria son las hijas e hijos de trabajadores de la SEP.

La respuesta del sistema educativo frente a la emergencia

Con las escuelas cerradas, la única opción para continuar con la enseñanza era la comunicación a distancia, posibilitada por la difusión de internet y el acceso de la población a dispositivos tecnológicos. México, como muchos otros países en el mundo, no estaba preparado para afrontar el reto de sostener la oferta educativa, de manera remota, para esta enorme población de niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, lo primero que hay que señalar es que el sistema educativo no se paralizó. En unas cuantas semanas, la SEP puso en marcha opciones para continuar con el aprendizaje en casa; las autoridades educativas estatales hicieron lo propio, y las maestras y los maestros del país, usando sus propios recursos, buscaron mecanismos para mantener comunicación con sus estudiantes y acompañar su proceso de aprendizaje.

La SEP convocó una sesión extraordinaria de los consejos técnicos escolares el 23 de marzo de 2020, el primer día de suspensión de clases presenciales, con el propósito de que el personal docente diseñara un “Plan de Aprendizaje en Casa por grupo” que los estudiantes realizarían en su casa por medio de los libros de texto y fichas de trabajo impresas o por vía remota (Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa [DGDGE], 2020). Asimismo, en esa sesión, el entonces secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma Barragán, anunció por primera vez la puesta en marcha del programa “Aprende en casa” que se concretaría semanas después.

Desde el inicio del periodo de contingencia sanitaria, la SEP puso a disposición de las familias una plataforma con sugerencias de actividades didácticas para la educación inicial, preescolar y primaria. Simultáneamente experimentó con la transmisión de clases para estudiantes de secundaria a través de su propio canal (Ingenio TV).

A partir del 20 de abril de 2020, tras dos semanas de receso escolar, comenzó Aprende en casa, la estrategia nacional con la que se buscó

continuar con el proceso educativo. “Aprende en casa I”, como se nombró después, se caracterizó por abordar contenidos de educación preescolar, primaria y secundaria mediante la selección de videos, disponibles en el ciberespacio, que se articulaban en una secuencia didáctica con una duración de media hora para cada campo formativo de educación preescolar o asignatura de primaria y secundaria. Poco después del inicio se prepararon y transmitieron programas para madres y padres de niñas y niños de tres años, con el apoyo del Pacto por la Primera Infancia².

Los programas de esta primera fase incluían preguntas para la reflexión y sugerencias de actividades para los estudiantes de preescolar a secundaria, cuyos productos o “evidencias” debían compilarse en una “carpeta de experiencias”, misma que sería la base para evaluar el aprendizaje cuando se iniciaran las clases presenciales.

Así fue como nació la estrategia nacional Aprende en casa, la cual estaba formada por dos elementos: (i) la oferta educativa a distancia que incluía principalmente las clases televisadas (y su réplica en internet) y la distribución de cuadernillos en zonas rurales aisladas, y (ii) la acción docente directa, también a distancia, con cada grupo de estudiantes. Ambas acciones se basaban en los programas de estudio y los libros de texto vigentes. No es lo deseable, es lo posible, subrayaba entonces el titular de la SEP.

En ese breve periodo —que implicó un trabajo a marchas forzadas para los equipos de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB)— se diseñaron y transmitieron, a través de los canales públicos de televisión abierta Once TV e Ingenio TV, 805 programas. En ellos se abordaron contenidos de preescolar, primaria y secundaria, además de 20 programas dirigidos a madres y padres sobre la crianza y el desarrollo infantil en los primeros tres años de vida.

² Confederación de organizaciones civiles dedicada a la defensa y promoción de los derechos de la primera infancia. Esta organización asumió, por invitación de la SEP y con la colaboración de su área de educación inicial, la elaboración de los programas referidos.

El seguimiento de las opiniones vertidas en los medios de comunicación, incluyendo las redes sociales, y el diálogo directo con el personal docente y directivo revelaba parte de lo que ocurría en los hogares con la programación televisiva y con la acción docente. Pronto se hicieron evidentes las limitaciones de la estrategia: (i) el restringido alcance de las transmisiones de ambos canales de televisión en el territorio nacional; (ii) la falta en muchos hogares de las condiciones para aprovechar la oferta televisiva o para responder a las actividades planteadas por maestras y maestros, y (iii) el débil potencial didáctico de los programas así acuñados — ensamble de videos ya existentes— para lograr los “aprendizajes esperados”, situación derivada principalmente del carácter unidireccional de la televisión que difícilmente permite ir más allá de una clase expositiva.

Ya en la práctica, hubo dos problemas generalizados y acuciantes en ese periodo. El primero fue el número excesivo y la complejidad de tareas para los estudiantes, debido a que provenían, por un lado, del titular del grupo y, por otro, de los programas de Aprende en casa (con la carpeta de experiencias), lo que generaba una presión para estudiantes y sus familias, puesto que se ligaban a la acreditación del grado escolar. El segundo fue el aumento de las demandas de información de las autoridades escolares hacia el magisterio — inclusive evidencias en imágenes o videos de actividades realizadas con el grupo escolar—, lo que aumentaba la de por sí exigente y, en muchos casos, estresante tarea de sostener el trabajo educativo a distancia.

Pese a la idea inicial y a los preparativos que la SEP realizó, el ciclo escolar 2019-2020 finalizó a distancia. Poco antes de su conclusión, la SEP modificó el Acuerdo de evaluación del aprendizaje y estableció prácticamente la acreditación automática de las y los estudiantes, así como su reinscripción al siguiente grado escolar. Esta medida, basada en el principio de interés superior de la niñez, contribuyó, sin duda, a evitar una reprobación masiva y, con ello, a desalentar el abandono escolar.

La transmisión de Aprende en casa I concluyó el 5 de junio, y dos semanas después se clausuró el ciclo escolar. ¿En qué medida pudo sostenerse el aprendizaje sistemático a través de estos medios? La encuesta #ENCOVID19Infancia —levantada en mayo de 2020 por el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad de la Universidad Iberoamericana (EQUIDE-IBERO), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) en México, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) y Acción Ciudadana Frente a la Pobreza— encontró lo siguiente:

60% de los hogares con NNA [niñas, niños y adolescentes] ha visto o escuchado la programación de “Aprende en casa”. Los medios más utilizados para ver o escuchar la programación de “Aprende en casa” fueron la televisión (73.78%) y el internet (33.7%). Sin embargo, sólo 21.4% no reportó problemas para continuar con [la] educación de los menores de edad en casa, siendo la falta de computadora o internet (48.5%) y la falta de apoyo de los maestros (31.4%) los principales problemas reportados. (2020, p. 4)

Quienes habían visto la programación mostraban un alto nivel de satisfacción: “Hubo un alto grado de satisfacción con Aprende en casa: 8.9% estuvo muy satisfecho, 62.2% satisfecho, 24.8% insatisfecho y 4.1% completamente insatisfecho” (UNICEF México et al., 2020). Sin embargo, no deja de llamar la atención que, por un lado, 40% no había visto o escuchado la programación y, por otro, la mención de la falta de apoyo de los maestros (31.4%) (EQUIDE-IBERO et al., 2020).

Con este panorama, la SEP comenzó los preparativos para el inicio del ciclo escolar 2020-2021 programado para el 10 de agosto en forma presencial. Sin embargo, esto no fue posible e inició formalmente el 24 de agosto de 2020, pero a distancia. Una vez tomada esta decisión, el Gobierno federal estableció un convenio con televisoras privadas para que retransmitieran

los programas didácticos producidos en Once TV e Ingenio TV.

Los programas televisivos del ciclo escolar 2020-2021 —“Aprende en casa II y III”— recogerían la experiencia acumulada, además de las observaciones del personal docente y otros actores. Con esa base se introducirían los siguientes cambios: (i) la clase sería conducida por una maestra o un maestro de cada asignatura con apoyo de conductores con experiencia en programas educativos, y los recursos audiovisuales serían de elaboración propia; (ii) los guiones televisivos serían elaborados en forma conjunta por equipos docentes y especialistas de la SEB; (iii) se abordarían todos los campos de educación preescolar y las asignaturas de primaria y secundaria, y iv) para educación inicial y educación especial se transmitirían programas dedicados a madres, padres de familia o cuidadores.

El presidente de la república anunció el inicio del nuevo ciclo escolar y se dirigió a niñas y niños con las siguientes palabras:

Se va a regresar a clases, muy formal [...]. Tienen que prepararse en la casa con una banquita, una mesita y estar muy puntual, igual que cuando se va a la escuela, que se tiene que levantar temprano y se tiene que arreglar y llegar a la escuela, estar con la maestra, con el maestro, sentados recibiendo las clases, así el tiempo que corresponda. (Centro de Producción CEPROPIE [Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales], 2020)

A gran velocidad y con sumo esfuerzo, los equipos académicos de la SEB elaboraron secuencias de programas para abordar los aprendizajes esperados estipulados en los programas vigentes; la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM) seleccionó a maestras y maestros para conducir programas o contribuir en la elaboración de guiones; los dos canales públicos ampliaron su capacidad de producción —además de cuidar la calidad de los guiones y su grabación—, entre otras muchas tareas operativas implicadas. Después de tres semanas “de repaso”, en las

que se utilizó una selección de Aprende en casa I, el 14 de septiembre inició la nueva serie para educación básica. Se trataba de producir, semanalmente, 230 programas.

Antes de comenzar el ciclo 2020-2021, la SEP emitió el documento “Orientaciones para apoyar el estudio en casa de niñas, niños y adolescentes. Educación preescolar, primaria y secundaria” (Ramírez, 2020), en el cual —además de definir el papel del personal docente y las autoridades escolares en la organización de la enseñanza a distancia— estableció las siguientes definiciones:

- 1) La estrategia [Aprende en casa] permitirá ordenar la oferta educativa en todo el país, pero su cabal aprovechamiento depende en gran parte del acompañamiento y apoyo que el personal docente, así como las familias, ofrezcan a las niñas y a los niños. [...] La articulación de ambos elementos —oferta educativa a distancia y acompañamiento del titular de grupo— es indispensable para que los educandos continúen sistemáticamente el estudio y avancen en su proceso de aprendizaje. (p. 5)
- 2) Se ha elegido la televisión como medio de transmisión de los programas de Aprende en casa II. A este medio accede una alta proporción de la población (93%, según encuesta INEGI [Instituto Nacional de Geografía y Estadística] 2019). Para ampliar el alcance de los programas educativos se ha establecido un acuerdo con televisoras públicas de todos los estados y un convenio con televisoras privadas de amplia cobertura. (p. 7)
- 3) [...] lo que se plantea en la estrategia de Aprende en casa II [...] es que en aquellos lugares donde se puedan observar los programas educativos por televisión, no existan dos estrategias distintas de formación para alumnas y alumnos, la que se transmitirá por televisión y la que desarrolle el docente con su grupo o asignatura. En este sentido, a partir de lo que se presente en el programa de televisión, el trabajo del docente debe centrarse en despejar

dudas, explicar con ejemplos, proponer formas distintas para la explicación y comprensión de contenidos o temas nuevos o complicados y desarrollar procesos de acompañamiento al aprendizaje de niñas y niños, sobre todo los que presentan un mayor rezago académico. (p. 13)

Pero estas opciones, por un lado, no eran accesibles para toda la población escolar y, por otro, el magisterio no había experimentado sistemáticamente la enseñanza remota a través de internet o de los servicios de mensajería instantánea. Requerían, además, de varias condiciones que no estaban al alcance de la política educativa: el acceso a dispositivos tecnológicos adecuados, conexión a la red internet, un espacio para el estudio en casa, y el apoyo de madres, padres de familia o cuidadores, especialmente para los más pequeños.

¿Qué ha sucedido con la educación básica durante el periodo de suspensión de clases presenciales? La contracción de la matrícula: abandono y desvinculación.

La matrícula que se registra en el cuadro 2 corresponde al inicio de curso de cada ciclo escolar, independientemente de la migración de escuelas de sostenimiento privado al público o viceversa. Cuando solamente había transcurrido el último periodo del ciclo escolar 2019-2020 a distancia, la inscripción al inicio del siguiente ciclo reporta una reducción de 656,000

alumnas y alumnos, con mayor pérdida para los servicios de sostenimiento privado (SEP, 2021). A esta cifra habría que sumar a quienes se desvincularon de la escuela en el ciclo escolar.

La desigualdad social se manifiesta en el acceso desigual a dispositivos tecnológicos y a la red internet, en la disponibilidad en el hogar de espacios y ambientes propicios para aprovechar la oferta educativa a distancia, y, especialmente, en la desigual capacidad de las familias para apoyar el aprendizaje de sus descendientes, lo que depende del tiempo disponible y de su dominio de los contenidos escolares y habilidades didácticas. Muchas madres de familia —en quienes ha recaído, en general, el apoyo a niñas y niños en las tareas escolares— señalan haber asumido el papel de maestras sin la preparación necesaria y valoran mejor que antes el trabajo cotidiano del personal docente. Es cierto que la acción educativa siempre está mediada por el ambiente familiar en el que se desenvuelven niñas y niños, pero la posibilidad de aprovechar la oferta educativa a distancia depende por entero de ese ambiente, pues la acción mediadora y compensatoria que ejerce cada día la maestra o el maestro en el aula, y que se traduce en atención individualizada, es mucho más difícil en el trabajo a distancia.

Pese al gran esfuerzo realizado, son evidentes las limitaciones de la educación a distancia. La televisión es unidireccional y su contenido es común para todo el público; por tanto, no se puede por este medio atender personalmente a

Cuadro 2. Educación básica. Matrícula, por nivel educativo y tipo de sostenimiento de los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021 (miles de alumnos)

Nivel	Ciclo 2019-2020 (A)		Ciclo 2020-2021 (B)		Diferencias (=B - A)	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Inicial	249.3	s/d	196.9	s/d	-52.4	s/d
Preescolar	3,989.7	745.0	3,841.5	486.7	-148.2	-258.3
Primaria	12,485.4	1,376.9	12,454.9	1,222.6	-30.5	-154.3
Secundaria	5,796.5	610.5	5,818.8	575.9	22.3	-34.6
Total	22,520.9	2,732.4	22,312.1	2,285.2	-208.8	-447.2

Nota. Sin dato (s/d).

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP, (2021).

los estudiantes, despejar sus dudas, plantearles preguntas específicas o nuevos ejemplos en función de la conversación o de sus reacciones gestuales o enunciadas verbalmente, como sucede en el salón de clases. Ha correspondido al personal docente impulsar el aprovechamiento de esta oferta y complementarla o establecer estrategias propias para dar continuidad al aprendizaje sistemático.

El trabajo docente también se ha realizado a distancia. La mayoría de las y los estudiantes ha recibido atención continua, con apoyo de recursos tecnológicos o aun con visitas domiciliarias. Maestras y maestros reportan que una gran parte de las y los estudiantes han avanzado en su aprendizaje, y lo han documentado en las boletas escolares. Sin embargo, desde los primeros meses del ciclo escolar se manifestaron con fuerza las debilidades de la atención a distancia. Por ello, la SEP emitió una nueva modificación al acuerdo de evaluación del aprendizaje. Ahí se establecieron tres categorías de estudiantes en función de su comunicación y participación: (i) «con comunicación sostenida»; (ii) «con comunicación intermitente», y (iii) «prácticamente sin comunicación». Desde el primer periodo (agosto-diciembre) las cifras eran sumamente preocupantes: 16.05 millones de estudiantes (85.5%) tenían comunicación sostenida, un millón 76 mil tenían comunicación intermitente y 773 mil no tenían comunicación. No obstante, faltaban de contar datos de seis entidades, entre ellas Chiapas, Oaxaca y Michoacán. Desafortunadamente no se cuenta con los datos de los siguientes dos periodos, pero es previsible que la desvinculación haya aumentado.

La escuela, por el hecho mismo de su existencia, constituye un espacio de formación y desarrollo de niñas, niños y adolescentes. Ahí se relacionan con personas distintas a las de su entorno inmediato, incluyendo a personas adultas, dialogan con sus pares, conocen distintas formas de ser, juegan, se divierten, afrontan conflictos, asumen reglas y ponen a prueba sus ideas sobre el mundo al confrontarlas con las de otros. La mediación

de maestras y maestros en esos procesos es clave cuando se requiere, aunque mucho transcurre al margen de la mirada adulta. Así, niñas y niños desarrollan sus capacidades de expresión, de relación social y emocionales. Todo eso se encierra en el sintético concepto de socialización, por lo que la escuela es un espacio idóneo para este proceso, por eso su función es insustituible. La ausencia de convivencia auténtica y espontánea es el gran déficit de la atención educativa a distancia.

Una política explícita para afrontar la crisis y recomenzar un camino hacia el mejoramiento de la educación

La reapertura de las escuelas es indispensable y se ha dado el primer paso en esa dirección al establecer el inicio presencial del ciclo escolar 2021-2022. Desde el Gobierno federal —con el apoyo de gobiernos estatales y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), al que pertenece la inmensa mayoría del magisterio de educación básica— se argumenta, con razón, que la vacunación de todo el personal que trabaja en las escuelas, y una alta proporción de personas adultas con hijos en edad escolar, junto con la bastante menor afectación que la COVID-19 causa en las niñas y niños, hace posible la reapertura de las escuelas sin mayores riesgos que los que implican todas las demás actividades económicas y sociales que se han reactivado plenamente. La medida enfrenta la resistencia de la mayoría de las madres y padres de familia y, también, de una parte del magisterio. A medida que la experiencia muestre que las aseveraciones a favor del regreso a clases presenciales son confiables, se restablecerá la vitalidad de las escuelas.

El restablecimiento pleno de las actividades escolares es la acción clave, es decir, es la condición para plantear con posibilidades reales la mitigación de daños y, más aún, para resarcir los daños de la pandemia en materia educativa. No hay otro camino. Pero, por sí solo, el restablecimiento inercial de la vida cotidiana

en las escuelas será insuficiente para resarcir y revertir las consecuencias de la epidemia mundial en el aprendizaje y desarrollo de niñas, niños y adolescentes, siempre en relación directa con la desigualdad social.

Por lo tanto, se puede concluir lo siguiente:

- 1) Sigue siendo necesario realizar un diagnóstico integral y específico, rubro por rubro, entidad por entidad, de lo que ha ocurrido en la educación básica, así como en otros niveles educativos. Los datos recientemente publicados sobre la matrícula 2020-2021 son reveladores y preocupantes, pero solamente se refieren a la no inscripción en el inicio de curso. Sistematizar a nivel nacional la evaluación realizada en los tres periodos indicaría la dimensión real de la pérdida de alumnos. El diagnóstico debería incluir una evaluación nacional del aprendizaje, al menos en asignaturas fundamentales, como Español, Matemáticas y Ciencias.
- 2) Es indispensable una política de combate al abandono escolar, así como crear mecanismos de apoyo para su nivelación académica.
- 3) Se requiere un plan de mediano plazo para el mejoramiento del aprendizaje que coloque en el centro la adquisición de habilidades intelectuales fundamentales: lectura, cálculo, solución de problemas, uso y selección de información. Se requiere particular atención para quienes iniciaron la escuela primaria en los dos ciclos mencionados porque es posible que una alta proporción de niños llegue a tercer grado sin haber aprendido a leer. Si bien este plan debe estar dirigido a todas y todos, es necesario focalizar la atención en las y los estudiantes que se desvincularon de la escuela y en quienes mantuvieron una comunicación intermitente y una débil participación en las clases a distancia.
- 4) Es necesario fortalecer y dotar de recursos a las escuelas para afrontar los retos en cada localidad. Ello implica ampliar

márgenes de autonomía y poner en marcha programas de formación docente de amplio alcance que apoye procesos de aprendizaje profesional en el terreno mismo, a partir de las experiencias de las y los profesores, y no solamente impartir talleres breves sobre temas puntuales.

- 5) La pandemia no ha concluido. El sistema educativo afrontó este periodo con una enorme restricción de recursos, lo que ha impedido diseñar planes de atención dirigidos a niñas, niños y adolescentes de los sectores más vulnerables de la población. Garantizar el acceso a la red internet y dispositivos adecuados para el estudio son una necesidad impostergable para no profundizar la desigualdad.



Referencias

- Centro de Producción CEPROPIE. (3 de agosto de 2020). *Conferencia de prensa matutina del lunes 3 de agosto, 2020*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=LK9uq4oFHg8>
- CONAPO. (2018). *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050*. [Base de datos]. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>
- DGDGE. (2020). *Guía de trabajo Consejo Técnico Escolar. Sesión Extraordinaria. Preescolar, Primaria y Secundaria. Organización escolar para enfrentar la emergencia epidemiológica del COVID19*. SEP. <https://slp.gob.mx/sege/PDF/1.%20Gui%CC%81a%20del%20CTE%20Extraordinaria%20Marzo%202020.pdf>
- EQUIDE-IBERO, UNICEF México, OEI, SIPINNA y Acción Ciudadana Frente a la Pobreza. (2020). *ENCOVID19 Infancia muestra los efectos de la crisis por la pandemia de COVID-19 en las niñas, niños y adolescentes de México*. EQUIDE-IBERO. https://ibero.mx/sites/default/files/comunicado_encovid19infancia_mayo_2020.pdf
- Ramírez, R. (Coord.) (2020). *Orientaciones para apoyar el estudio en casa de niñas, niños y adolescentes. Educación preescolar, primaria y secundaria*. SEP. https://educacionbasica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/202008/202008-RSC-qoRTiFRo5V-Anexo1_OrientacionesparaapoyarestudioenCasa.pdf
- SEGOB. (2020, 16 de marzo). ACUERDO número 02/03/20 por el que se suspenden las clases en las escuelas de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica del Sistema Educativo Nacional, así como aquellas de los tipos medio superior y superior dependientes de la Secretaría de Educación Pública. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589479&fecha=16/03/2020
- SEP. (2021). *Anexo Estadístico. Tercer Informe de Labores 2020-2021 (pp. 123-153)*. SEP. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2018-2024/3er_informe_de_labores.pdf
- UNICEF México, EQUIDE-IBERO, OEI y SIPINNA. (2020). *Encuesta de Seguimiento de los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de las Niñas, Niños y Adolescentes. #ENCOVID19 Infancia* (mayo 2020). EQUIDE-IBERO. <https://www.unicef.org/mexico/media/4131/file/Resultados%20de%20mayo.pdf>

Mujer y empleo en México: la necesidad de una política laboral con perspectiva de género

Marta Cebollada Gay*

La pandemia COVID-19 ha provocado muchas y muy graves afectaciones no solo a la salud de los mexicanos, sino también a su bienestar laboral. Este texto analiza diversos aspectos de la participación de la mujer en el mundo laboral en México, siendo su baja incorporación la variable que guía el estudio. Se analizarán posibles causas de esa escasa incorporación apelando a la necesidad de contar con políticas públicas que fortalezcan el papel de la mujer en el campo laboral. En el país, la pandemia COVID-19 ha afectado más a las mujeres que a los hombres en términos de empleo, pero este hecho coyuntural es solo la profundización de un problema previo: la discriminación por cuestión de género en el mundo laboral. La conclusión de este estudio será la imperiosa necesidad de políticas públicas laborales con perspectiva de género. Se trata de un tema importante y preocupante en el que hay mucho que hacer por el desarrollo de la mujer, de la economía, de la sociedad y de todo México.

Los conceptos de trabajo y desarrollo están íntimamente relacionados desde hace décadas, pero, retomando conceptos recientes, un nexo de unión prioritario es el concepto de «trabajo decente». En palabras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se entiende por trabajo decente:

La oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones,

se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres. (OIT, s.f.)

El trabajo decente ha sido considerado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como una de las herramientas prioritarias de desarrollo. El objetivo 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es “promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos” (2015). La ONU considera las condiciones de trabajo estables y bien remuneradas como una herramienta de desarrollo para luchar contra la pobreza. Las condiciones de trabajo decentes se traducen en desarrollo a través de ingresos justos, condiciones de seguridad e higiene en el trabajo y el acceso a prestaciones de protección social para los trabajadores y sus familias. La ONU insta, además, a que mujeres y hombres puedan acceder en condiciones de igualdad al mundo laboral y para ello solicita a los gobiernos que promuevan políticas de empoderamiento económico de las mujeres (ONU, 2015).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ahonda en la idea de la estrecha relación entre mujer y desarrollo. Considera el trabajo femenino y su aportación (remunerada o no remunerada) a la economía como una herramienta fundamental de lucha contra la pobreza (CEPAL, 7 de agosto de 2007).

Las políticas laborales son una herramienta de desarrollo y es necesario que dicha herramienta tenga una perspectiva de género para acabar con las desigualdades actuales existentes entre hombres y mujeres. Un informe elaborado por Bolio et al. (2018) para la consultora *McKinsey y Company* afirma que:

* Coordinadora académica y profesora del Departamento de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Las mujeres representan el 50% de la población, pero contribuyen apenas el 37% del PIB global, y representan solamente el 39% de la fuerza laboral alrededor del mundo. Cerrar o incluso eliminar esta brecha no sólo sería un movimiento en la dirección correcta de mayor equidad, sino que también tendría un impacto económico significativo. Si todos los países cerraran la brecha de género para igualar a los países con mayor equidad de cada una de sus regiones, esta mayor inclusión puede representar entre 12 y 28 trillones de dólares adicionales, o un 11% adicional al PIB total global en el año 2025. (p.17)

En el caso de México, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estima la necesidad de acabar con la brecha de género en materia laboral que causa elevados costos económicos:

Si se lograra reducir la brecha de género aunque solo fuera a la mitad en la participación en la fuerza de trabajo en México para 2040, el aumento en el PIB per cápita podría ser mayor en casi 0.2 puntos porcentuales al año sobre las proyecciones de base. (OCDE, 2017, p. 25)

Las cifras de participación económica de la mujer en México no son alentadoras. Al tercer trimestre de 2019, antes de la pandemia COVID-19, 45 de cada 100 mujeres eran económicamente activas, mientras que la tasa de participación masculina¹ era de 77.1 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2021c). Esta es una diferencia en el mercado laboral que no refleja la composición de la población. En México, según el Censo de Población y Vivienda 2020, 51.2% de la población es de género femenino y 48.8% masculino (INEGI, 2021b). Es decir, el mercado laboral no refleja la división por sexo en la población mexicana que sí se proyecta en tasas de educación primaria y secundaria o, incluso, en tasas de participación legislativa en la

¹ Tasa de Participación Económica. Esto es, el porcentaje de la Población Económicamente Activa respecto a la población de 15 y más años (INEGI, s.f.).

conformación del Parlamento. De acuerdo con la OCDE, México tiene la tasa de participación laboral femenina "más baja después de Turquía, dentro de los países miembros de la OCDE" (Bolio et al., 2018, p. 17).

La buena noticia al respecto es que, según el informe Mujeres y hombres en México de 2019 (INEGI e Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES], 2019b), de 2005 a 2019 aumentó en 4.3 puntos porcentuales la incorporación de la mujer a la Población Económicamente Activa (PEA). La mala noticia es que la crisis derivada por la pandemia COVID-19 ha supuesto una caída en estas cifras. Para el primer trimestre de 2021, la tasa de participación de las mujeres cayó a 41.7% y la de hombres a 74.2%; cifras que demuestran los graves efectos de la pandemia sobre la situación laboral en México y, en especial, sobre las mujeres (INEGI, 2021c).

La OIT ha documentado que la crisis por COVID-19 afecta en gran medida a las mujeres trabajadoras. Por un lado, porque, tal y como se va a demostrar, la mujer participa laboralmente, sobre todo, en el sector servicios y es este sector el más afectado por la crisis. Por ello, se prevén efectos laborales negativos mayores sobre las mujeres. Por otro lado, muchas de las profesiones en riesgo en esta pandemia son realizadas por mujeres que ejercen labores de medicina, enfermería, cuidado de enfermos y labores de limpieza. El tercer ámbito que más ha afectado a la mujer en la nueva perspectiva de la pandemia es que, para muchas de ellas, el confinamiento en sus hogares ha sumado a las horas de trabajo en casa muchas horas de cuidado de familiares, niños y tareas del hogar, lo que ha multiplicado sus horas totales de trabajo. La OIT teme que la pandemia COVID-19 produzca un retraso en algunos de los derechos laborales y avances logrados (OIT, 2020).

La mujer tiene tasas de participación laboral más bajas que el hombre, pero lo que sorprende todavía más es que México presenta una de las tasas de participación femenina más bajas de América Latina. Tomando en cuenta cifras prepandémicas, la tasa de participación laboral femenina en México (que en ese momento no llegaba a 45%) queda muy lejos del promedio

en América Latina de 51.9%. La tasa mexicana es inferior a la de países con economías comparables como Brasil, que tiene una tasa de participación femenina de 52.9%, Uruguay (56%), Colombia (56.7%) y Perú (68.7%). Según la CEPAL y la OIT (2019), solo Guatemala tiene una tasa de participación laboral femenina más baja que México en América Latina. Esto quiere decir que los demás países de Centroamérica superan a México. Esta cifra plantea la siguiente pregunta: ¿qué causas tiene este retraso en la incorporación laboral de la mujer en México? Si bien ha mejorado en los últimos años, es muy significativo su retraso respecto a la región latinoamericana. Este estudio va a tratar de analizar las posibles causas de este fenómeno que, hasta la fecha, no ha sido una prioridad política en el país. Lamentablemente, la pandemia no va a hacer más que agravar el problema sin que se prevean soluciones a corto ni mediano plazo. La baja tasa de participación laboral femenina no es parte de la agenda política porque no se reconoce como un problema público. Las causas de este fenómeno van a demostrar que es un verdadero y grave problema que, si se solucionase, contribuiría al crecimiento socioeconómico de nuestro país y a su desarrollo.

Antes de analizar sus causas, se deben analizar los datos de informalidad en México. Si bien la teoría laboral indica que la informalidad en el mercado de trabajo afecta más a las mujeres, en el caso de México esto no sucede, ya que presenta tasas tan altas de informalidad² que la diferencia entre hombres y mujeres no es significativa. Para el primer trimestre de 2020, la tasa de informalidad para hombres en México fue de 55.5% respecto a la población ocupada, mientras que para mujeres fue de 57%. Se trata de una diferencia mínima que muestra que la informalidad, si bien afecta más a las mujeres, no tiene rostro de mujer. Sin embargo, se resalta que para el primer trimestre de 2021 la tasa de informalidad

laboral en los hombres fue de 55.4% (casi similar a la de un año antes), pero en el caso de las mujeres fue de 54.5%, esto es 2.5 puntos menos que el año anterior (INEGI, 2021c). Una primera explicación a esto no es la mejora de la formalidad laboral femenina a costa del descenso de la tasa de informalidad. La realidad es que, durante la pandemia, la mayoría de las mujeres que perdieron su empleo pertenecían al sector informal, por eso su peso relativo ha sufrido una caída. Por ello, es necesario seguir estudiando esta tendencia fruto de la crisis laboral derivada de la pandemia COVID-19.

Otro de los indicadores laborales que puede explicar la situación desfavorable de las mujeres es el caso del desempleo³ pero, de nuevo, esta premisa no se demuestra en el caso mexicano. Las cifras de desempleo en México son muy bajas comparadas con países europeos y con Estados Unidos de América (EUA), sobre todo porque, en México, la salida a la falta de empleo es el mercado informal. La población, ante la falta de un seguro para el desempleo —hay que recordar que México es el único país de la OCDE sin este seguro—, no se puede permitir estar desempleada y, por ello, se inserta en el mercado laboral informal. En el primer trimestre de 2021, la tasa de desocupación de la PEA masculina fue de 4.4%, mientras que la tasa de desocupación de la PEA femenina fue de 4.2%; comparada con el primer trimestre del año 2020, hubo un crecimiento de 1% y 0.8%, respectivamente (INEGI, 2021c). Esta cifra, si bien se ha visto incrementada por la pandemia, sigue sin tener un sesgo de género significativo. En agosto de 2019, la tasa de desocupación fue de 3.9% para hombres y de 3.6% para mujeres. La teoría laboral afirma que la desocupación suele ser más alta entre colectivos más desfavorecidos como jóvenes, mujeres, personas con menor nivel de educación, etc. En el caso de México, la teoría no se cumple si se aplica al desempleo femenino.

2 Proporción de la población ocupada que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo (INEGI, s.f.).

3 Porcentaje de la PEA que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo (ver población desocupada) (INEGI, s.f.).

En este estudio se van a dividir en tres temas las distintas causas de la baja incorporación laboral de la mujer: causas relacionadas con la educación, causas relacionadas con el mercado de trabajo y causas relativas a la maternidad y los cuidados familiares. Las variables causales que este análisis incorpora no son las únicas; hay otras relacionadas con violencia, por ejemplo, que no son tratadas en este estudio, pero que sin duda deberán ser consideradas.

Dentro del primer grupo se analizan aspectos como los años de educación y la falta de mujeres en las áreas técnicas profesionales y de estudio. En la parte laboral se analizan fenómenos como la segregación por género del mercado de trabajo, la brecha salarial y el «techo de cristal» que limitan el desarrollo profesional de las mujeres. Finalmente, en la parte de cuidados familiares se analizan temas como el embarazo adolescente, el reparto de tareas del hogar, el cuidado y conciliación de la vida profesional y laboral, así como las licencias de paternidad y la necesidad de políticas de cuidado.

Causas relacionadas con la educación: más educación... en las mismas áreas de siempre

Una de las principales causas que se puede intuir afecta la baja tasa de incorporación de la mujer al mundo laboral es la falta de educación. En 2010, el promedio de años de escolaridad⁴ para hombres era de 8.7 y para mujeres de 8.4 (INEGI, 2010); 10 años después, según los datos censales, estas cifras son de 9.5 para hombres y 9.6 para mujeres (INEGI, 2021b). Esto es sin duda una mejora en la posición de las mujeres que, además, varía en el caso de la escolaridad de la PEA, donde los años de escolaridad son de 10.1 para los hombres y 10.9 para las mujeres, según datos del primer trimestre de 2021 (INEGI, 2021c). En todos

los grupos de edad, las mujeres tienen un promedio de años de escolaridad superior al de los hombres (cuadro 1).

Para ahondar en este tema, de acuerdo con las cifras del primer trimestre de 2021 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (INEGI, 2021c), se observa que el porcentaje de mujeres con educación primaria y secundaria completa es superior al de los hombres (cuadro 2). El porcentaje de población en México con educación media superior y superior es tres puntos a favor de los hombres; una diferencia a considerar, mas no una causalidad importante de la baja tasa de incorporación laboral femenina. Puesto que la respuesta no está en el cuánto estudian, se debe considerar qué estudian las mujeres.

Cuadro 1. Promedio de años de escolaridad de la PEA por sexo, primer trimestre de 2021

	Total	Hombres	Mujeres
Grupos de edad	10.46	10.13	10.99
15 a 19 años	9.49	9.28	9.95
20 a 29 años	11.82	11.36	12.54
30 a 39 años	11.39	11.06	11.88
40 a 49 años	10.42	10.11	10.87
50 a 59 años	9.51	9.47	9.58
60 y más años	7.06	7.03	7.14

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE 2021 (INEGI, 2021c).

Cuadro 2. Población de 15 y más años según nivel de instrucción y sexo, primer trimestre de 2021 (porcentaje)

	Total	Hombres	Mujeres
Primaria incompleta	12.30	11.27	13.24
Primaria completa	17.32	17.17	17.47
Secundaria completa	34.50	33.91	35.03
Medio superior y superior	35.78	37.55	34.19
No especificado	0.10	0.10	0.07

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE 2021 (INEGI, 2021c).

⁴ Número de años que, en promedio, aprobaron las personas de 15 años y más, en el Sistema Educativo Nacional (INEGI, s.f.).

El reporte de investigación del Movimiento de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) en unión con el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE *Business School*) y el Centro de Investigación de la Mujer en la Alta Dirección (CIMAD) (2020) muestra que un fenómeno mundial es que las mujeres estudian menos carreras técnicas que los hombres. El número de mujeres que estudian ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas es menor al de hombres. Según el CIMAD et al. (2020), con datos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)⁵, solo 38% de las mujeres universitarias estudian carreras STEM, mientras que 62% restante estudia carreras como artes, humanidades, educación, sociales y económico administrativas. En el caso de los hombres, 54% estudia licenciaturas STEM y 46% otro tipo de licenciaturas. Este hecho queda reflejado en las cifras del Sistema Nacional de Investigadores donde 35% de sus investigadores son mujeres. Por otro lado, 24.5% de los miembros de la Academia Mexicana de Ciencias son mujeres (Román, 2017).

Una primera conclusión que se intuye es que, si bien el nivel educativo de las mujeres en general sí ha incrementado, “aún existen ciertos sesgos [en las áreas de estudio] que podrían estar frenando el ritmo de crecimiento de la tasa de rentabilidad de la educación y, por lo tanto, el crecimiento de la participación femenina en las actividades remuneradas” (CEPAL y OIT, 2019, p. 30). Las mujeres tienden a especializarse más en áreas sociales orientadas a los servicios y menos en las áreas técnicas, lo que tiene consecuencias en la segregación por sexo del mercado de trabajo y también en la menor remuneración de las mismas y todo ello repercute, finalmente, en su participación en el mercado laboral (CEPAL y OIT, 2019).

De acuerdo con el CIMAD et al. (2020), sería deseable seguir fomentando el crecimiento de la escolaridad de las niñas en México, acompañado de políticas de fortalecimiento de su participación en áreas de estudio técnicas que ayuden a disminuir las brechas de género y las desigualdades sociales y económicas.

Causas relacionadas con el mercado de trabajo

En este apartado se van a analizar tres hechos relacionados con la discriminación de la mujer en el mundo laboral: la segregación laboral por género, el fenómeno conocido como «techo de cristal» y la incidencia de la brecha salarial.

La primera reflexión que se quiere introducir es la segregación por sexo de determinadas labores profesionales, principalmente en el ámbito del comercio y el sector servicios. Tal y como se ve en el gráfico 1, las mujeres predominan porcentualmente en labores del sector terciario. Las labores del sector comercio y servicios muchas veces se relacionan con puestos de trabajo de baja productividad para los que no se necesita una alta cualificación. La participación de la mujer en el mundo laboral a menudo se relaciona con labores de ventas, secretariales y servicios de limpieza o cuidado, cuya remuneración es tradicionalmente baja. Las cifras de mujeres que laboran en sectores de más alta productividad como construcción, manufactura, transporte, actividad financiera y tecnología son mucho menores, siendo estos sectores los relacionados con mayor formación, mejores condiciones laborales y mayor protección social (OIT, 2016).

⁵ Datos para las 197 instituciones que componen la ANUIES para el año escolar 2017-2018 en México.

Gráfico 1. Población ocupada por sexo y sector de actividad económica. Primer trimestre de 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE 2021 (INEGI, 2021c).

Una segunda característica que limita la participación de las mujeres en el mercado laboral es el fenómeno conocido como «techo de cristal». Camarena y Saavedra (2018) lo definen como el conjunto de “obstáculos que impiden que una mujer alcance puestos de alto nivel en las organizaciones” (p. 312). Si bien es un término que se utiliza desde finales de la década de 1980 del siglo xx, sigue estando muy presente en el mundo laboral mexicano actual, donde existen barreras invisibles que obstaculizan que mujeres cualificadas alcancen puestos directivos de responsabilidad (Camarena y Saavedra, 2018). Este hecho limita tanto su crecimiento como su participación laboral, la cual queda desalentada ante la falta de perspectiva de desarrollo profesional.

En el caso de México, Bolio et al. (2018) han estudiado este fenómeno, sobre todo, en las empresas privadas en México, donde se evidencia la subrepresentación de las mujeres en cargos directivos. En los cargos de menor nivel en las empresas, el porcentaje de mujeres es mucho más alto y disminuye a medida que se eleva la escala jerárquica de los puestos:

[Las mujeres] sólo ocupan 37% de los cargos de nivel de entrada y solamente 10% de los cargos en Comités Ejecutivos. [...] La escasa representación de mujeres en los niveles senior es una condición generalizada a través de todos

los sectores. Las oportunidades de avanzar en la jerarquía corporativa para las mujeres son limitadas ya que son promovidas en una medida mucho menor que los hombres. (pp. 10-11)

Pero, sin duda, uno de los de los grandes obstáculos que la mujer enfrenta para su desarrollo profesional es la «brecha salarial». La OIT (2016) la define como “la diferencia de remuneración [promedio] entre mujeres y hombres” (p. 51). Desde los orígenes de la Revolución Industrial, las mujeres que ocuparon puestos de trabajo iguales o similares a los de los hombres ganaban un salario menor, lo que es, sin duda, una discriminación laboral por razones de género. Varios son los motivos que se encuentran detrás de este hecho discriminatorio: diferencias en el nivel de educación, segregación laboral de género por tipo de trabajo realizado, la experiencia laboral y, sobre todo, la creencia de una posible inestabilidad laboral ante la posibilidad de ser madre y las horas de cuidado familiar que ser mujer conlleva. La OIT (2016) afirma que actualmente la brecha salarial se relaciona con “la infravaloración del trabajo realizado por las mujeres, [con] su concentración en los empleos menos remunerados, [con] la idea preconcebida de que las mujeres son económicamente dependientes y [con] su la (sic) falta de representación en los sindicatos” (p. 51).

De acuerdo con la OIT, "la brecha salarial entre mujeres y hombres a nivel mundial es de alrededor de 20%". Es decir, las mujeres reciben una remuneración 20% menor que los hombres. En el caso de México, la brecha es de 15.6% (2019). La brecha salarial es más alta en los estados de la República que tienen mayor nivel de desarrollo (Baja California, Nuevo León, Chihuahua y Sinaloa) y disminuye en los Estados con menores niveles de desarrollo como Chiapas, Oaxaca o Guerrero (INEGI e INMUJERES, 2019b). Sin duda, los bajísimos niveles de ingreso de las regiones menos desarrolladas del país permiten un menor margen de brecha salarial, donde la política laboral debe ir más dirigida al incremento general del nivel de ingreso percibido por trabajo.

La brecha salarial es más evidente en el sector privado que en el público, pero, en cualquier caso, se necesita de políticas de acción afirmativa que garanticen que el ser mujer no va a perjudicar el desempeño laboral de la misma. Políticas de transparencia salarial que prioricen criterios basados en la adquisición de competencias y experiencia profesional, favorecer procedimientos de denuncia y sanción a prácticas de desigualdad salarial y fomentar políticas de contratación y promoción laboral de mujeres son, sin duda, algunas de las herramientas que, si bien pueden ser desarrolladas por el sector privado, deben ser incentivadas por medidas públicas. Sin duda, la interconexión de las políticas laborales hacia el fomento de condiciones de trabajo decentes también favorecería la disminución de la brecha salarial. Por ello, sería deseable contar con políticas que fomenten la formalización laboral de las mujeres, la promoción de estudios de mayor cualificación y perfiles técnicos, el fortalecimiento de programas de formación continua para mujeres o programas que fomenten el autoempleo femenino.

En la participación laboral femenina existe una brecha salarial dentro del sector, marcada por la maternidad y los efectos que tiene en el desarrollo profesional de las madres. Por ello, las políticas que favorezcan la conciliación laboral y personal, así como el reparto de tareas del

cuidado de la familia y el hogar entre hombres y mujeres, reducirían la brecha salarial de las mujeres, principalmente en aquellas que son madres. A este tipo de políticas relacionadas con las labores de cuidado y conciliación laboral y personal, se dedica el siguiente apartado.

Causas relacionadas con tareas del hogar y cuidado

La maternidad es un suceso biológico inherente a las mujeres. El hecho de vivir un embarazo, parto y lactancia es consustancial al factor de ser mujer, lo que ha marcado el desempeño laboral de las mujeres y sobre el que no se ha legislado lo suficiente como para garantizar los derechos laborales de las madres. Pero los efectos de ser mujer en el mundo laboral van más allá de la maternidad. Ser mujer se relaciona, en muchas ocasiones, con una mayor responsabilidad en las labores del cuidado familiar y limpieza del hogar, por lo que es urgente contar con políticas de conciliación de la vida profesional con la vida personal en las que se incluyan la maternidad y paternidad. Por ello, se necesita el apoyo público para fomentar el reparto entre hombres y mujeres de las tareas del hogar no remuneradas y del cuidado familiar.

En las últimas décadas, la tasa de fecundidad ha disminuido de manera significativa en México. En 1960 era de siete hijos por mujer, en el año 2000 pasó a ser de 2.6 hijos por mujer y de 2.1 hijos por mujer para el censo de 2020 (INEGI, 2021a). La disminución del número de hijos, en las últimas décadas, ha sido una de las causas del aumento de la incorporación femenina al mercado laboral a nivel mundial. Sin embargo, en México hay un hecho extremadamente preocupante: el embarazo adolescente. En el país, para 2019, el porcentaje de nacimientos registrados de madres adolescentes (menores de 20 años) fue de 17%, es decir, de cada 100 adolescentes, 17 eran madres. No solo es una cifra muy alta, sino que, además, no ha mejorado en los últimos 25 años. En 1994, el porcentaje de madres adolescentes menores de 20 años

fue de 16.9% (INEGI, 2020). Se trata de un tema que debe ser prioritario principalmente por razones de salud de las madres, pero también por sus consecuencias sociales y laborales. El embarazo adolescente es un factor que reproduce la pobreza y que amplía brechas de género y desigualdades sociales (Grupo Interinstitucional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes [GIPEA], 2019). Las adolescentes que son madres a menudo no pueden seguir con sus estudios y se ven abocadas a trabajar en empleos precarios, informales, inestables y mal remunerados. El embarazo en la adolescencia suele traer consecuencias sociales y económicas negativas para las madres, sus familias, sus comunidades y el país, lo que dificulta su acceso a una mayor formación, mejores trabajos y más altos ingresos (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2020). Por ello es absolutamente necesario que las políticas laborales con enfoque de género consideren este tema y trabajen de manera coordinada con las Secretarías de Trabajo, Salud, Educación y el Instituto de las Mujeres.

Uno de los principales motivos que limitan la introducción de la mujer al mundo laboral remunerado y su desarrollo dentro del mismo es la carga cultural de que es ella quien debe encargarse de las tareas de cuidado, limpieza del hogar y de atención de la familia. La evidencia de este hecho está en las encuestas de uso de tiempo que se dedica a las tareas del hogar. El tiempo que las mujeres dedican a labores no remuneradas de cuidado del hogar y familia es, por mucho, superior al que destinan los hombres. Tanto en países de altos como de bajos ingresos existe una brecha de tiempo que limita que las mujeres se puedan incorporar al mundo laboral y que se hace mucho más pronunciada cuando hay niños o ancianos en la familia que dependen del cuidado familiar (CEPAL y OIT, 2019).

En el caso de las mujeres que sí trabajan de manera remunerada, esto supone, en muchas ocasiones, una doble jornada, ya que a su trabajo profesional se le unen todas las horas dedicadas al hogar y estas suelen ser muchas

más que las que dedican los hombres. Si a las mujeres que trabajan fuera del hogar se les suman las horas que dedican a su desarrollo profesional remunerado y las horas que dedican a tareas del hogar, acaban teniendo jornadas mucho más largas que las de los hombres.

En particular, las mujeres empleadas (ya sea como trabajadoras autónomas o como trabajadoras asalariadas o a sueldo) tienen unas jornadas de trabajo más largas en promedio que los hombres empleados; concretamente, la brecha de género es de 73 minutos y de 33 minutos por día en los países en desarrollo y desarrollados, respectivamente. Aun cuando las mujeres están empleadas, siguen asumiendo la mayor parte de las labores de cuidado y las tareas domésticas no remuneradas, lo cual limita su capacidad para aumentar sus horas en un empleo remunerado, formal y asalariado. (OIT, 2016, p. xvii)

En el caso de México, las mujeres destinan más del doble de tiempo que los hombres a labores de cuidado del hogar y la familia. Según datos de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) del INEGI e INMUJERES, para 2019, los hombres dedicaron 9.8 horas más por semana al trabajo en labores remuneradas, pero 24.5 horas menos que las mujeres en el trabajo no remunerado de los hogares (Cuadro 3).

Resulta muy interesante analizar el estudio de tiempo dedicado al hogar entre la población que trabaja de manera remunerada. Las mujeres que trabajan 40 horas semanales o más en el mercado laboral remunerado dedican al hogar casi 18 horas más a la semana que los hombres en la misma condición. En el cuadro 4 se puede observar cómo las mujeres que trabajan en México acaban teniendo jornadas mucho más largas que los hombres, si se suma las horas de trabajo remuneradas y no remuneradas. En el caso de las mujeres que trabajan menos de 40 horas a la semana, la diferencia aumenta a 27 horas más en comparación con las que destinan los hombres a las labores en el hogar. En México, las mujeres que trabajan en el mercado laboral menos de 40 horas semanales

o que no trabajan fuera del hogar de manera remunerada dedican 2.5 veces más de tiempo a labores del hogar que los hombres que laboran menos de 40 horas a la semana (Cuadro 4).

Considerando estas cifras, es imperativo contar con políticas públicas en favor de una distribución equitativa de las labores del cuidado y del hogar no remuneradas entre hombres y mujeres (OIT, 2016).

Cuadro 3. Promedio de horas semanales del tiempo total de trabajo de la población de 12 y más años por tipo de trabajo y tasas de participación según sexo

Sexo	Total	Trabajo para el mercado	Trabajo no remunerado de los hogares	Producción de bienes para uso exclusivo del hogar
Mujeres	59.5	37.9	39.7	5.6
Hombres	53.3	47.7	15.2	6.6

Fuente: INEGI e INMUJERES, (2019a).

Cuadro 4. Promedio de horas a la semana de la población de 12 años y más que realiza trabajo no remunerado de los hogares según la condición de participación económica y horas de trabajo para el mercado por sexo

Condición de participación económica y horas de trabajo para el mercado	Mujeres	Hombres	Brecha
PEA con 40 o más horas de trabajo semanal para el mercado	32.7	14.8	-17.9
PEA con menos de 40 horas de trabajo semanal para el mercado	44.2	17.1	-27.1
Población no PEA	41.5	14.5	-27

Fuente: INEGI e INMUJERES, (2020).

A este hecho se une también la falta de desarrollo de políticas de licencia de paternidad que involucren a los hombres en el cuidado de sus hijos: en México, la licencia por maternidad es de 12 semanas para la madre y de 5 días en el caso del padre. Estudios realizados demuestran que los padres que se involucran en la crianza de los primeros meses de sus hijos acaban involucrándose, en mayor medida, en el cuidado de los mismos durante su etapa preescolar y escolar. Es decir, las licencias de paternidad en los meses y años tempranos del cuidado de los hijos constituyen una política importante de incorporación de la mujer al mundo laboral. Intentar equiparar lo máximo que se pueda las licencias por hijos entre madres y padres reduce notablemente el factor de riesgo que, en términos laborales, significa hoy

en día la maternidad para muchas mujeres. En el caso de licencias de paternidad y maternidad similares, ser padre o madre afecta de manera más equilibrada a hombres y mujeres, lo que reduce el riesgo de discriminación por sexo.

La OIT (2016) ha evidenciado que las razones principales por las que las mujeres abandonan el mundo laboral o limitan su desarrollo son la brecha salarial, la falta de políticas de licencias parentales adecuadamente remuneradas (para que ambos padres puedan disfrutar de manera alterna), la carencia "de servicios de cuidado infantil de calidad, asequibles y accesibles y de otros servicios de cuidado para los miembros de las familias, así como de modalidades de trabajo flexible que permitan la conciliación de la vida laboral y familiar" (p. 73).

Este hecho nos dirige a tratar el tema de la necesidad de contar con políticas de cuidado alentadas por los gobiernos. Según la CEPAL (s.f.), “el trabajo de cuidado comprende actividades destinadas al bienestar cotidiano de las personas, en diversos planos: material, económico, moral y emocional”. Además, cuidar a una persona incluye su alimentación, vestido, limpieza, salud y compañía.

Contar con sistemas de guarderías públicas de horario extendido y centros de cuidado para adultos mayores son, sin duda alguna, políticas de alto impacto en la incorporación de la mujer al mundo laboral. El hecho de que centros públicos puedan cubrir las labores que tradicionalmente se han centrado en mujeres se traduce en mayores tasas de población femenina ocupada y en trabajos formales que cotizan y pagan impuestos que, a su vez favorecen este tipo de políticas de cuidado. En muchos países, las políticas de cuidado incorporan también ayudas económicas para el pago de guarderías o residencias privadas cuando los sistemas públicos son insuficientes en capacidad. Las políticas de cuidado deben incorporar también labores de atención a los cuidadores, quienes deben realizar sus labores en condiciones decentes y con la formación y descanso necesarios. La profesionalización de labores de cuidado es un área de oportunidad laboral para muchas mujeres en el mundo. Estas políticas de cuidado son muy necesarias en el mundo desarrollado donde las tendencias demográficas muestran un acelerado envejecimiento de la población. Cada vez más son las personas mayores que viven más tiempo y necesitan atención en su etapa final. Esto es algo que un país como México debería prever, legislar e implementar para que las tareas de cuidado de la población mayor no recaigan solo en las mujeres mexicanas obstaculizando, de nuevo, su incorporación laboral remunerada.

Conclusiones

Tal y como reconoce la OIT (2016), la igualdad de género en términos económicos y laborales se traduce en crecimiento económico, desarrollo, “reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social” (p. 105). La consecución de un crecimiento económico en un entorno de desarrollo sustentable con perspectiva de género es una meta mundial que en México es importante atender. La baja tasa de incorporación laboral de la mujer hace necesario estudiar el fenómeno y sus causas; varias se han expuesto en este texto —las de orden educativa, laboral y familiar—, pero hay muchas más que no se han tratado y que deben ser tomadas en cuenta, como los altos niveles de violencia que sufre la mujer.

De cara a un crecimiento económico, sustentable y decente, sería deseable que México implementara una política laboral multidimensional con perspectiva de género. Una política que, tal y como se ha demostrado, trate el tema de la incorporación de la mujer al mundo laboral como un tema multifactorial que necesita de políticas coordinadas e intersectoriales en temas laborales, pero también educativos, sociales y de salud. Sería deseable contar con una agenda política que fomente la incorporación y desarrollo laboral de las mujeres en condiciones decentes gestionada desde el principio de coordinación interinstitucional. La inclusión de una perspectiva de género en las políticas laborales es un imperativo que debe proyectarse en la generación de un mercado laboral en el que las mujeres se incorporen y desarrollen en condiciones decentes, formales, sin discriminación salarial y sin que la posibilidad de su maternidad sea considerada un obstáculo en su desarrollo profesional.

La igualdad de género en el trabajo será posible si se fomenta el estudio y el desarrollo profesional, especialmente en áreas técnicas, entre las mujeres, sin diferencias salariales y que permita reconocer y valorar las ventajas de tener una mujer en puestos directivos. Pero sobre todas estas condiciones se plantea la

imperante necesidad de, tal y como expresa la OIT (2016):

[Neutralizar] las desventajas relacionadas con la función reproductiva de las mujeres, [promoviendo] el reparto equitativo del trabajo de cuidado no remunerado: entre las mujeres y los hombres, por una parte, y entre la familia y la sociedad en general, por otra. (p. 105)

La creación de una agenda de política de cuidados en México es otro factor importante, ya que se deben crear instituciones públicas de cuidado que generen las condiciones para la incorporación laboral de la mujer. Esta agenda de cuidados deberá ir de la mano de una estrategia de ampliación de la licencia por paternidad y de una campaña de promoción del reparto de labores del cuidado y atención del hogar entre todos los miembros de la familia.

El objetivo final de este compendio de medidas es alcanzar un mayor nivel de desarrollo a través de políticas laborales con perspectiva de género que se proyecten en la igualdad y bienestar de todos los mexicanos dentro y fuera del hogar.



Referencias

- Bolio, E., Garza, G., Ibarra, V. y Rentería, M. (2018). Una ambición dos realidades. *MX Women Matter*. McKinsey y Company. https://womenmattermx.com/WM_Nov_final_2.pdf
- Camarena, M. y Saavedra, M. (2018). El techo de cristal en México. La ventana. *Revista de estudios de género*, 5(47), 312-347. <http://www.scielo.org.mx/pdf/laven/v5n47/1405-9436-laven-5-47-00312.pdf>
- CEPAL. (s.f.). *Sobre el cuidado y las políticas de cuidado*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/sobre-el-cuidado-y-las-politicas-de-cuidado>
- CEPAL. (7 de agosto de 2007). *Trabajo femenino es fundamental para la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe* [Comunicado de prensa]. <https://www.cepal.org/es/comunicados/trabajo-femenino-es-fundamental-la-superacion-la-pobreza-america-latina-caribe>
- CEPAL y OIT. (2019). Evolución y perspectivas de la participación laboral femenina en América Latina. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, (21). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44916/1/S1900833_es.pdf
- CIMAD, IPADE Business School y Movimiento STEM. (2020). *Mujeres eligiendo carreras STEM*. https://www.researchgate.net/publication/341909680_Mujeres_eligiendo_carreras_STEM
- GIPEA. (2019). *Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes [ENAPEA]*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/559766/informe2019-enapea.pdf>
- INEGI. (s.f.). *Glosario de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2015, población de 15 años y más de edad*. <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENOE15>
- INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default.html>
- INEGI. (2020). *Natalidad y fecundidad*. Población. https://www.inegi.org.mx/temas/natalidad/default.html#Informacion_general
- INEGI. (2021a). *Promedio de hijos nacidos vivos de las mujeres de 12 y más años por entidad federativa según estado conyugal, años censales de 2000, 2010 y 2020* [consulta de tabulado interactivo]. https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Natalidad_Natalidad_04_fbbcdfb8-a036-4718-b328-8f94da3ad3c4
- INEGI. (2021b). *Censo de Población y Vivienda 2020 (Resultados generales)*. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Resultados_generales
- INEGI. (2021c). *ENOE [Base de Datos]*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- INEGI e INMUJERES. (2019a). *ENUT 2019. Presentación de resultados*. INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enut/2019/doc/enut_2019_presentacion_resultados.pdf
- INEGI e INMUJERES. (2019b). *Mujeres y hombres en México 2019*. INEGI. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MHM_2019.pdf

- INEGI e INMUJERES. (8 de octubre de 2020). *Se presentan resultados de la encuesta nacional sobre uso del tiempo (ENUT) 2019* [Comunicado de prensa]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/ENUT/Enut_Nal20.pdf
- OCDE. (2017). *Construir un México inclusivo: políticas y buena gobernanza para la igualdad de género*. INMUJERES. https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/construir-un-mexico-inclusivo_9789264300996-es#page27
- OIT. (s.f.). *Trabajo decente*. OIT. <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>
- OIT. (2016). *Las mujeres en el trabajo: Tendencias de 2016*. OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_483214.pdf
- OIT. (2019). *Igualdad salarial entre mujeres y hombres es clave para lograr los objetivos de la Agenda 2030*. OIT. https://www.ilo.org/mexico/noticias/WCMS_731969/lang--es/index.htm
- OIT. (2020). *Observatorio de la OIT: La Covid 19 y el mundo del trabajo*. Quinta edición. OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_749470.pdf
- OMS. (2020). *El embarazo en la adolescencia*. Centro de Prensa de la OMS. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-pregnancy>
- ONU. (2015). *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Sitio de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Román, O. R. (2017). *El empoderamiento de la mujer en la educación*. Observatorio del Instituto para el Futuro de la Educación. Tecnológico de Monterrey. <https://observatorio.tec.mx/edu-bits-blog/2017/11/6/el-empoderamiento-de-la-mujer-en-la-educacion>

Hablemos de la violencia en México: ¿hemos avanzado o retrocedido?

Delfino Vargas* y Servando Valdés*

Introducción

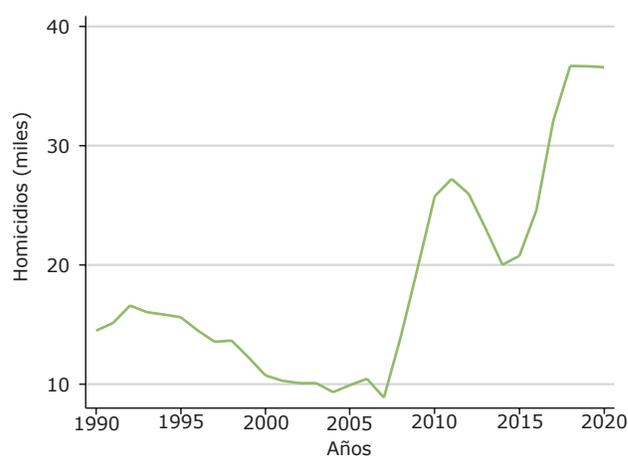
El tema de la violencia ha estado presente durante muchos sexenios en México. En los comunicados de prensa del Instituto Nacional de Estadística y Geografía ([INEGI], 2021a) se lee que del 2018 al 2020 la tasa de homicidios ha permanecido en 29 por cada 100 mil habitantes. Los eventos que presenciamos como habitantes de este país, casi de manera cotidiana, incluyen secuestros, robos, agresiones, muertes violentas, desapariciones, entre otros.

En el presente capítulo mostramos el avance de la violencia en los últimos años para conocer más de cerca la efectividad de las acciones de política pública pasadas y presentes. Empezamos con la información presentada en el gráfico 1 que ilustra el número de homicidios registrados entre 1990 y 2020 en México. Llama de inmediato la atención que, hasta el 2007, se presentó un decaimiento del número de homicidios, seguido de un incremento en el 2011, pero, de manera sustantiva, se observa un incremento mayor en el 2020. En suma, el mayor incremento del número de homicidios se observa en los últimos cinco años.

Antes de llegar a conclusiones, habrá que hacer varias preguntas sobre los factores que podrían estar asociados con este incremento. Los homicidios pueden explicarse desde sus causas estructurales: factores institucionales, el rompimiento del tejido social asociado al debilitamiento del Estado de derecho, el incumplimiento de normas y el fomento de actos delictivos, entre otros (Calveiro, 2012). Pero,

desde luego, también hay que considerar factores políticos que contribuyen a la desorganización social por falta de representación política de los actores esenciales, es decir, los que contribuyen a fortalecer la autonomía del Estado.

Gráfico 1. Número de homicidios en México, enero 1990-junio 2020



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

Por otro lado, podemos argumentar que hay factores económicos que explican el incremento de la violencia, como la alta desigualdad, la pobreza y la marginación social. La falta de oportunidades de crecimiento e integración a la economía formal de las familias mexicanas ha obligado a usar estrategias disímboles para enfrentar la escasez de recursos en el hogar.

Existen varios estudios que dan cuenta de la relación que hay entre la violencia y la desigualdad, la falta de empleos dignos, las altas tasas de desempleo y los robos a la propiedad (Blau y Blau, 1982; Kennedy et al., 1998). Dichos estudios se realizan en países desarrollados, pero fenómenos similares suceden también en economías de menor

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM.
Los autores agradecen el apoyo de Magdalena Cerón en la obtención de datos y la elaboración de la bibliografía.

escala. Por ejemplo, hay estudios en Nigeria y la India que muestran patrones de asociación entre violencia y desempleo (Kilishi et al., 2014; Levitt, 2001).

Asimismo, el incremento de la violencia se asocia con la corrupción y la percepción que tienen los ciudadanos del desempeño de las instituciones y, por ende, la confianza que tenga en estas. Buscaglia y Van Dijk (2003) señalan que la falta de un Estado de derecho y de gobernanza que refuerce el cumplimiento de las normas fomenta los actos de corrupción y se asocia con el incremento del crimen organizado. Las directrices del Estado mexicano pueden contribuir a controlar este fenómeno.

Por otro lado, cuando el tejido social se debilita y los vínculos vecinales se rompen, la cohesión social disminuye y, en consecuencia, los ciudadanos son más vulnerables a todo tipo de violencias, no solo homicidios, secuestros, desapariciones, sino también actos de violencia doméstica, pobreza y falta de empleos dignos —que son las otras violencias—.

Es de vital importancia incorporar el componente de «cohesión social» al análisis para tener una explicación más amplia sobre su posible asociación con el incremento de la violencia. Ha habido debates acerca de la definición de cohesión social y, por ello, en el presente artículo se define como “la existencia de una estructura de vínculos sociales, y la disposición de los individuos a mantener y renovar dichos lazos sociales, la identificación de los individuos con la colectividad y la presencia de valores compartidos” (Mora, 2015, p. 117).

Es posible indagar más acerca de la relación entre la cohesión social y las percepciones de violencia, y el presente artículo tiene ese objetivo. Además, el tema de las libertades civiles también guarda relación con las percepciones de violencia, ya que, según Amartya Sen (1999), las libertades de los individuos se pueden conectar con sus aspiraciones. Cuando estas libertades se coartan tienen consecuencias en la disminución de la calidad de vida, la justicia social, así como un efecto que va en detrimento de la dignidad humana. Por esta razón es

relevante estudiar la conexión entre el ejercicio de las libertades y la percepción de violencia, ya que esta relación sería un indicador del grado de daño que se infringe a la sociedad en presencia del alto grado de violencia.

¿Los datos son “duros” o “blandos”?

En el presente artículo utilizamos varias fuentes de información que contienen conteos e índices de pobreza, tasas de homicidios, desempleo y población desocupada, que suelen identificarse como “mediciones duras”. Por otro lado, usamos también índices que miden las percepciones sobre temas de violencia, vulnerabilidad, cohesión social, desempeño y confianza en las instituciones, que suelen denominarse “datos blandos”.

¿Por qué los datos blandos son de mucha utilidad para la medición de fenómenos sociales? El estudio de las percepciones ha sido ampliamente analizado en las ciencias sociales. Estas discusiones han quedado establecidas desde mediados del siglo xx por el matemático y físico austriaco Paul Lazarsfeld, quien establece en un artículo ya clásico, llamado “De los conceptos a los índices empíricos”, que “ninguna ciencia aborda su objeto específico en plenitud concreta” (1958). Lazarsfeld afirma que los fundamentos de la medición se basan en una construcción de «métricas precisas» que le permitan traducir dichas percepciones a construcciones sociales con la característica de que son válidos y confiables. Hoy llamamos a esas construcciones «variables latentes»¹ (Vargas, 2019).

En el presente artículo usamos baterías de preguntas que conforman cada una de las variables latentes que miden percepciones (Anexo). Por ejemplo, para medir la construcción de la variable latente «percepción de violencia» se utilizan ocho ítems. Antes de considerar que

¹ Las variables latentes son constructos no observables que emergen a partir de variables manifiestas, que son los indicadores. Dichos indicadores son las preguntas que se incorporan en los cuestionarios a manera de baterías.

la métrica cumple con los requisitos de ser una métrica confiable, se procede a hacer un análisis factorial confirmatorio que se explica en la siguiente sección.

El análisis de la información

En este artículo se usa el modelo multinivel con el fin de analizar la percepción de violencia medida a nivel individual para cada año considerado y explicarla en función de mediciones tanto individuales como agregadas. De esta manera se tienen dos unidades de análisis simultáneamente en un mismo modelo —las variables medidas a nivel individual y a nivel agregado— y así se pueden interpretar sus efectos en la percepción de violencia.

El análisis multinivel se realiza de manera transversal para cada año, llamado Modelo Lineal Jerárquico (*HLM*, por sus siglas en inglés). Para el análisis longitudinal se utilizan modelos mixtos de curvas de crecimiento —*Linear Growth Mixed Model*, (*LGMM*)— y se determinan las tipologías de crecimiento o decrecimiento de las percepciones de violencia medidas a nivel de áreas metropolitanas del país.

Para el análisis *HLM* nos preguntamos ¿cuál es la relevancia de algunas variables independientes, medidas a nivel entidad federativa (en donde se localizan las áreas metropolitanas), y otras, a nivel individual, con la percepción de violencia? Es decir, si la pobreza extrema, la tasa de homicidios, la percepción de vulnerabilidad, la cohesión social o la confianza institucional pueden explicar la violencia percibida en cada año de medición. Además, queremos saber si esta explicación se repite en las tres encuestas.

Para el análisis longitudinal *LGMM* indagamos cuál ha sido la tendencia predominante de la percepción de violencia en los tres años de medición, medidos a nivel agregado. De esta manera ajustamos clases latentes de trayectorias de percepción de violencia (alta/baja, ascendente/descendente) a nivel

agregado. Las clases latentes agrupan a las trayectorias en curvas de crecimiento longitudinal y se forman tipologías de curvas de percepción de violencia.

Las variables de estudio

Las percepciones de violencia, vulnerabilidad, confianza institucional, cohesión social, desempeño institucional y libertad de asociación se obtienen usando los datos de la Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción sobre Inseguridad Pública (ENVIPE) 2016, 2018 y 2020 (INEGI, 2020b). Los datos de la pobreza extrema se obtienen de la Encuesta Nacional de Ingresos y Hogares (ENIGH) y son procesados y reportados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2021),² la tasa de población no ocupada y desempleo se obtiene de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2016, 2018 y 2020 (INEGI, 2020a). La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes se obtiene de Estadísticas de Defunciones Registradas (2016, 2018 y 2020) del INEGI (2021b).

Como lo apuntamos en la sección anterior, en esta investigación construimos las variables latentes de percepciones sobre violencia y victimización disponibles en la ENVIPE. En primer lugar, analizamos la validez y confiabilidad de las variables latentes que involucran percepciones. La formación de dichos constructos debe cumplir con ciertas reglas elementales de la medición y para ello recurrimos al Análisis Factorial Confirmatorio (AFC) (Brown, 2015).

El cuadro 1 muestra las cargas factoriales de la variable latente de percepciones de violencia, que mide la percepción de la posibilidad de ser asaltado en la calle o en el transporte público, ser agredido físicamente, extorsionado o sufrir un secuestro y otras variables. En este cuadro se observa que las cargas factoriales indican una alta contribución de cada ítem

² No hay forma de estimar esta medición a nivel de área metropolitana, solo se dispone de información a nivel entidad federativa.

a la variable latente llamada percepción de violencia. Asimismo, estas cargas factoriales tienen una confiabilidad alta y satisfactoria (α -Chronbach=0.736 y Ω =0.90), por lo que se puede afirmar que las ocho variables involucradas miden la percepción de violencia de manera satisfactoria.

Cuadro 1. Cargas factoriales estandarizadas del índice de percepción de violencia mediante el AFC

Percepción de la violencia		
Variable	Sabe si alrededor de casa...	Cargas
AP4.5.02	Hay pandillerismo	0.781
AP4.5.04	Hay venta ilegal de alcohol	0.808
AP4.5.05	Se vende piratería	0.729
AP4.5.06	Ha habido violencia policiaca contra ciudadanos	0.645
AP4.5.08	Se consume droga	0.763
AP4.5.09	Hay robo/asalto frecuentemente	0.705
AP4.5.10	Se vende droga	0.785
AP4.5.14	Ha habido homicidios	0.589
RMSEA=0.124 ; TLI=0.867; CFI= 0.905 ; α -Cronbach=0.736; Ω =0.900		

Nota: Aproximación de la raíz del error cuadrático medio (*RMSEA*, por sus siglas en inglés); índice de Tucker-Lewis (*TLI*, por sus siglas en inglés) e índice de ajuste comparativo (*CFI*, por sus siglas en inglés).

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2020b).

Se procede a ajustar el AFC de manera análoga para cada una de las variables latentes que miden percepciones.

En el cuadro 2 se muestran los índices *RMSEA*, *TLI*, *CFI*, α -Cronbach y Ω , que presentan un ajuste satisfactorio (en el Anexo se encuentra la interpretación de estos índices). Como resultado del ajuste de dichas variables latentes se generan los índices correspondientes que resultan de la combinación de las cargas factoriales y se utilizan dichos constructos para los análisis *HLM* y *LGMM*. En este cuadro se presenta un resumen de las medidas de ajuste de las variables latentes.

Una vez que hemos verificado la confiabilidad de las escalas, construimos las variables de percepción mediante los promedios directos de estas, obtenidos a partir de la ENVIPE (INEGI, 2020b) para los años 2016, 2018 y 2020.

Las áreas metropolitanas consideradas para el estudio longitudinal se muestran en el cuadro 3. Se observa que el área metropolitana denominada La Laguna —que incluye Torreón y Matamoros en el estado de Coahuila y Gómez Palacio y Lerdo en el estado de Durango— no está considerada en este reporte. La exclusión se justifica por la falta de información sobre las variables macroeconómicas medidas a nivel entidad federativa —por ejemplo, pobreza extrema, tasa de homicidios por 100 mil habitantes, porcentaje de población no ocupada y tasa de desempleo—.

Cuadro 2. Medidas de ajuste de las variables latentes

Variable latente	Núm. Items	RMSEA	TLI	CFI	α -Cronbach	Ω
Percepción de violencia	8	0.124	0.867	0.993	0.736	0.900
Vulnerabilidad	3	0.000	1.000	1.000	0.763	0.906
Confianza institucional	7	0.135	0.933	0.899	0.841	0.873
Cohesión social	4	0.046	0.990	0.997	0.714	0.882
Desempeño institucional	7	0.142	0.897	0.931	0.847	0.911
Libertad de socialización	11	0.038	0.991	0.993	0.923	0.961

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2020b).

Cuadro 3. Áreas metropolitanas incluidas en el estudio

Núm.	Área metropolitana	Entidad
1	Ciudad de México	México
2	Guadalajara	Jalisco
3	Monterrey	Nuevo León
4	Puebla	Puebla
5	León	Guanajuato
6	San Luis Potosí	San Luis Potosí
7	Mérida	Yucatán
8	Chihuahua	Chihuahua
9	Tampico	Tamaulipas
10	Veracruz	Veracruz
11	Acapulco	Guerrero
12	Aguascalientes	Aguascalientes
13	Morelia	Michoacán
14	Toluca	Estado de México
15	Saltillo	Coahuila
16	Villahermosa	Tabasco

Núm.	Área metropolitana	Entidad
17	Tuxtla Gutiérrez	Chiapas
18	Frontera Tijuana	Baja California
19	Culiacán	Sinaloa
20	Hermosillo	Sonora
21	Durango	Durango
22	Tepic	Nayarit
23	Campeche	Campeche
24	Cuernavaca	Morelos
25	Oaxaca	Oaxaca
26	Zacatecas	Zacatecas
27	Colima	Colima
28	Querétaro	Querétaro
29	Tlaxcala	Tlaxcala
30	La Paz	Baja California Sur
31	Cancún	Quintana Roo
32	Pachuca	Hidalgo

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2020b).

Resultados

En el cuadro 4 se aprecia la evolución de las variables de estudio a nivel entidad federativa, comparando los años 2016 vs. 2020. Se observa un incremento en la pobreza extrema (30.4 %), en la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes (22.9%), en el porcentaje de población no ocupada (7.1%) y en la tasa de desempleo (22.2%). Igualmente, en el caso de las mediciones individuales obtenidas en las áreas metropolitanas, se observa un ligero incremento en la percepción de violencia (3.8%) y en la vulnerabilidad (14.3%), mientras que el resto de las mediciones prácticamente se ubican en el mismo nivel.

¿Cuánto hemos avanzado en el combate a la violencia? Quizás aún no hay una respuesta contundente, pero antes de contestar esta pregunta tan relevante, haremos un análisis transversal para los años 2016, 2018 y 2020. Los modelos multinivel muestran los efectos de las variables macroeconómicas (nivel agregado) y microeconómicas (nivel individual) sobre las percepciones de violencia.

En el cuadro 5 se observa que el término de la constante se ajusta a coeficientes que muestran un pequeño decremento de la violencia en las áreas metropolitanas analizadas por las covariables en los tres años ($b_{01}=55.27$, $b_{02}=55.83$, $b_{03}=42.47$). Pero aún es muy pronto para asegurar dicho decremento. Un análisis longitudinal aclarará mejor este punto.

Para el 2016 se observa que la tasa de homicidios, el porcentaje de población no ocupada y la tasa de desempleo se asociaron de manera positiva y significativa con la percepción de violencia, mientras que la pobreza extrema no lo hizo. Sin embargo, para el 2020 se observa el caso contrario. Por un lado, la pobreza extrema muestra un coeficiente significativo y positivo ($b_{33}=0.24$, $p<0.001$) y, por otro, es muy intrigante observar que la tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes, el porcentaje de población no ocupada y la tasa de desempleo dejan de ser relevantes para este año³.

³ Es posible que las mediciones reportadas a nivel entidad federativa no reflejen la realidad que ocurre a nivel áreas metropolitanas. Desafortunadamente las variables macroeconómicas para el presente estudio no están disponibles a nivel área metropolitana.

Cuadro 4. Estadísticas descriptivas de las variables de estudio a nivel nacional. México, 2016, 2018 y 2020

Variable	2016			2018			2020			2016/2020 Tasa de incremento (porcentaje)
	Tamaño	Media	Desviación estándar	Tamaño	Media	Desviación estándar	Tamaño	Media	Desviación estándar	
Pobreza extrema	32	5.04	5.22	32	4.48	5.47	32	6.57	5.37	30.4
Tasa de homicidios (por cada 100 Mil hab.)	32	20.84	19.19	32	26.86	22.16	32	25.62	23.65	22.9
Población no ocupada	32	41.38	3.10	32	41.13	3.05	32	44.32	3.25	7.1
Tasa de desempleo	32	3.84	1.06	32	3.45	1.01	32	4.70	1.49	22.2
Violencia	28,834	28.17	25.58	33,673	33.36	26.92	34,106	29.25	26.51	3.8
Vulnerabilidad	28,834	0.61	0.38	33,673	0.75	0.75	34,106	0.69	0.79	14.3
Confianza institucional	27,517	2.87	0.71	31,526	2.78	0.70	31,598	2.87	0.67	-0.2
Cohesión social	28,824	3.26	0.66	33,656	3.29	0.65	34,078	3.28	0.67	0.7
Desempeño institucional	27,464	2.92	0.65	31,454	2.81	0.67	31,508	2.87	0.64	-1.7
Libertad de socialización	28,802	0.62	0.33	33,583	0.63	0.32	33,961	0.64	0.33	2.6

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, (2020a, 2020b, 2021b) y CONEVAL, (2021).

Cuadro 5. Modelos multinivel ajustados. México, 2016, 2018 y 2020

	Variables	Años		
	Efectos fijos	2016	2018	2020
Variables a nivel entidad federativa	Constante	55.27 **	55.83 ***	42.47 ***
	Pobreza extrema	0.59	-0.14	0.24 *
	Tasa de Homicidios (por cada 100 Mil habitantes)	0.22 *	-0.02	0.07
	Población no ocupada	1.67 **	0.30	0.40
	Tasa de desempleo	6.39 ***	0.27	0.36
Variables a nivel individual	Vulnerabilidad	11.66 ***	2.29 ***	2.88 ***
	Confianza institucional	-0.69 *	-1.14 ***	-2.23 ***
	Cohesión social	-4.83 ***	-5.41 ***	-5.25 ***
	Desempeño institucional	-1.48 ***	-2.40 ***	-2.23 ***
	Libertad de socialización	-10.30 ***	-15.79 ***	-13.25 ***
Componentes de varianza	Efectos Aleatorios			
	Nivel de Área metropolitana	158.11	34.45	28.37
	Nivel individual	541.43	616.63	608.71
	Índices de Ajuste			
	-2*Log Verosimilitud	250,480	290,387	290,161
	ICC (porcentaje)	23	5	4
	Criterio del Índice Bayesiano	250,603	290,511	290,285

Nota: Los valores que se muestran en el cuadro son estimaciones hechas por el método de máxima verosimilitud; los valores de probabilidad se indican de la siguiente manera * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$. Logaritmo (Log.) y Coeficiente de Correlación Intraclase (ICC, por sus siglas en inglés).

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, (2020a, 2020b, 2021b) y CONEVAL, (2021).

Por su parte, las variables medidas a nivel individual muestran un panorama diferente. Todas ellas son significativas y los coeficientes están en la dirección correcta. Por ejemplo, para el año 2020 las percepciones de violencia y vulnerabilidad tienen una relación positiva ($b_{36} = 2.88$, $p < 0.001$), mientras que el resto de los constructos tienen una relación negativa con las percepciones de violencia. Es decir, los incrementos en la percepción de violencia están asociados con la disminución en las percepciones de la confianza institucional, cohesión social, desempeño institucional y libertades de socialización.

El siguiente abordaje longitudinal dará una visión más específica de las curvas de crecimiento de las percepciones de violencia a nivel área metropolitana para los años 2016, 2018 y 2020. De esta manera podremos tener

una idea más clara de si la violencia disminuye o aumenta para algunas áreas metropolitanas durante el período estudiado.

Mediante el modelo *LGMM* se determina la existencia de tres clases latentes de crecimiento de las percepciones de violencia (Anexo).⁴ Se reportan tres trayectorias de clases latentes longitudinales: la clase 1 se denomina «Violencia alta y descendente» y la conforman cuatro áreas metropolitanas: Ciudad de México, Guadalajara, León y Cuernavaca. La clase 2 se denomina «Violencia media y ascendente» y la conforman 18 áreas metropolitanas: Puebla, San Luis Potosí, Chihuahua, Acapulco, Aguascalientes, Morelia, Toluca, Villahermosa,

⁴ La selección del número de clases de trayectorias latentes de crecimiento no es arbitraria. Se discuten los detalles metodológicos en Hagenaars y McCutcheon (2002).

Tuxtla Gutiérrez, Culiacán, Hermosillo, Durango, Oaxaca, Zacatecas, Colima, Querétaro, Tlaxcala y Pachuca. La clase 3 se denomina «Violencia media y descendente» y la conforman 10 áreas metropolitanas: Monterrey, Mérida, Tampico, Veracruz, Saltillo, Frontera Tijuana, Tepic, Campeche, La Paz y Cancún.

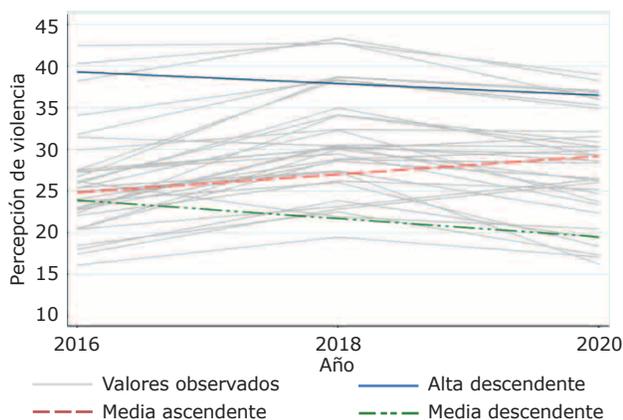
Cuadro 6. Interceptos y pendientes de las tres trayectorias ajustadas

Clase	Descripción	Intercepto	Pendiente	n
1	Alta y descendente	39.3	-1.4	4
2	Media y ascendente	24.8	2.2	18
3	Media y descendente	23.9	-2.2	10

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, (2020a, 2020b, 2021b) y CONEVAL, (2021).

El gráfico 2 muestra las trayectorias observadas en la percepción de violencia de las áreas metropolitanas, así como las trayectorias latentes ajustadas por el modelo *LGMM*. Las trayectorias de percepción de violencia observadas aparecen en color gris tenue y las trayectorias latentes sobresalen como líneas rectas, una para cada clase latente.

Gráfico 2. Trayectorias de percepciones de violencia a nivel área metropolitana



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2020b).

El mapa 1 muestra la ubicación geográfica de las áreas metropolitanas clasificadas según las trayectorias de las clases latentes de crecimiento en México. La clase latente de percepción alta y descendente en los tres años de medición se ubica en las áreas metropolitanas de la zona centro y Guadalajara. En concordancia con las cifras de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes (gráfico 3) se reporta un incremento de 101.5% de 2016 a 2020.⁵ En tanto que para la clase denominada violencia media y descendente la tasa de homicidios es de 24.5 por ciento⁶.

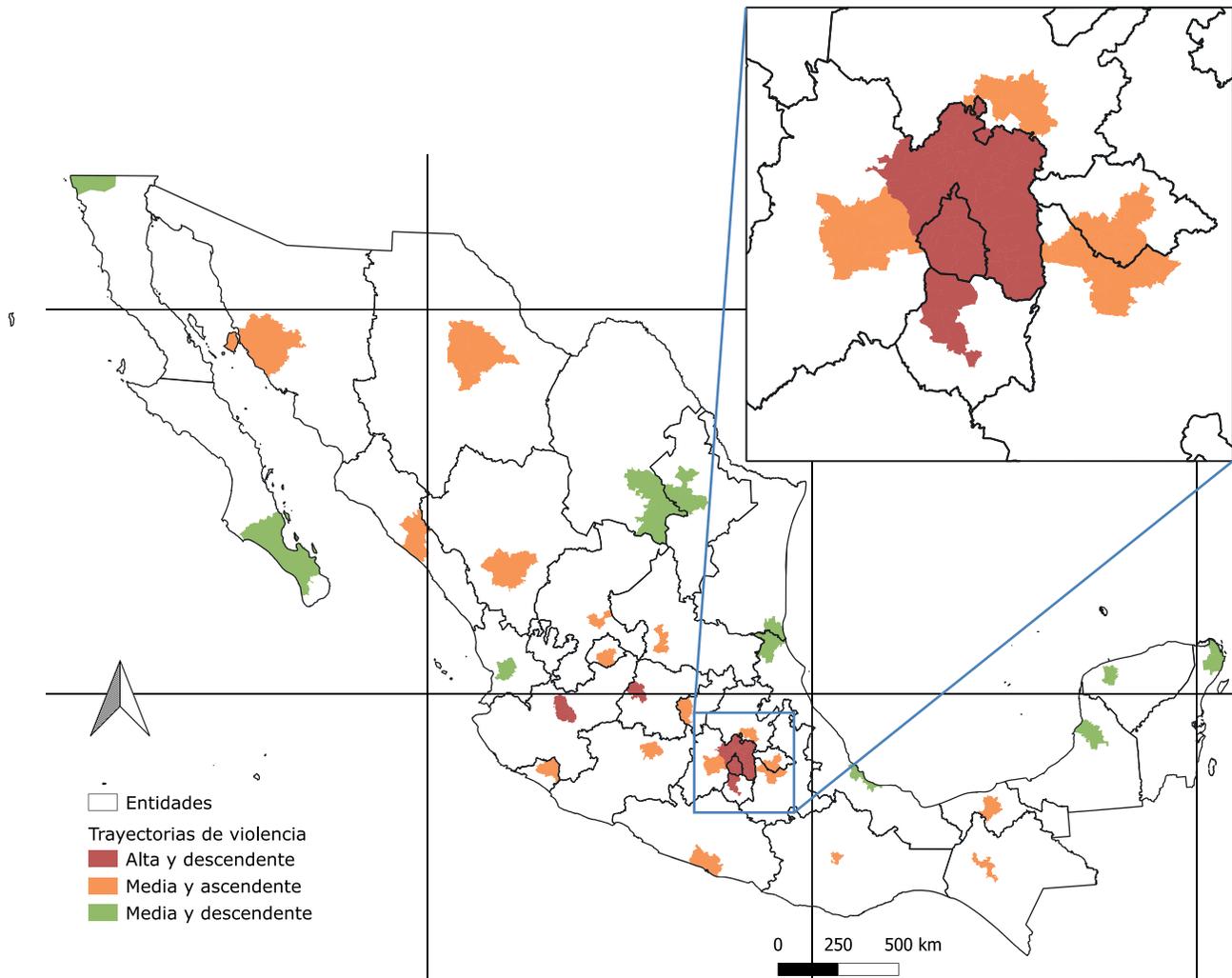
Finalmente verificamos las percepciones y los hechos. Al inicio de este artículo afirmábamos que del 2018 al 2020 la tasa de homicidios ha permanecido en 29 por cada 100 mil habitantes (INEGI, 2021a). En el gráfico 3 se muestra la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes del 2016 al 2020, agrupada por clases latentes y a nivel nacional. En efecto, corroboramos que la clase latente de «violencia alta y descendente» está asociada con una creciente tasa de homicidios.⁷ De manera análoga, la clase denominada «media y ascendente» refleja la misma tendencia que la tasa de homicidios y de manera similar lo hace la clase latente «media y descendente». Las percepciones y los datos duros llegan a la misma conclusión. Las percepciones que tenemos del mundo en el que vivimos están ligadas a la realidad. Como el Teorema de Thomas lo establece, si las personas definen situaciones como reales, éstas son reales en sus consecuencias (Thomas y Thomas, 1928).

5 En 2016 la tasa de homicidios fue 21.4% y en 2020 es 43%, por lo que el incremento en esos dos años de 101.5 por ciento.

6 En 2016 la tasa de homicidios fue 26.2% y en 2020 es 32.1%, por lo que el incremento es de 22.5 por ciento.

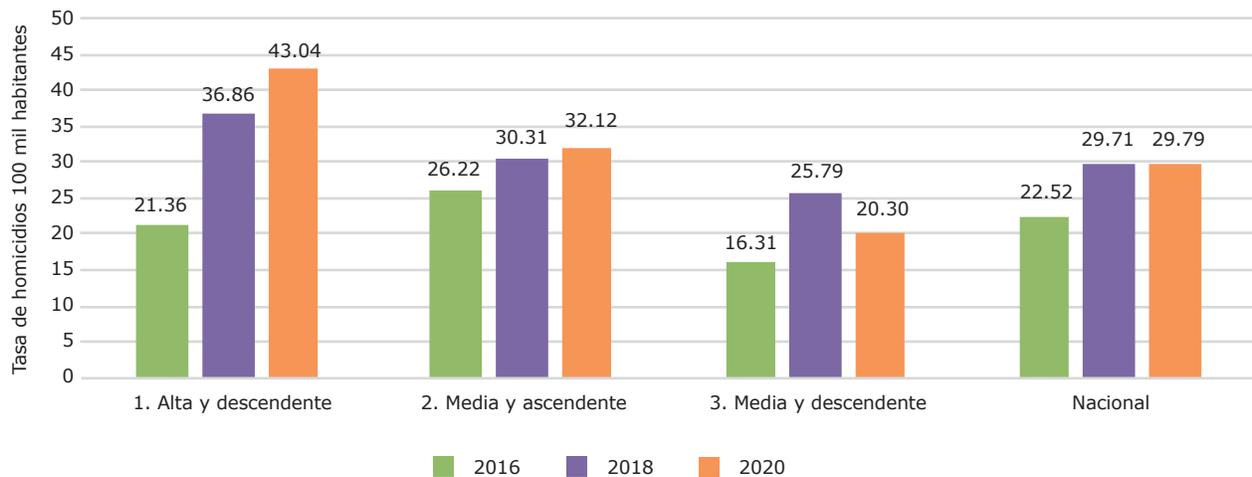
7 Quizás el lector observe que la tasa de homicidios tiene una tendencia alta y ascendente, y la clase de trayectorias latente asociada se denomina alta y descendente. Una explicación podría ser que el dato de la tasa de homicidios se reporta a nivel estatal y las curvas latentes se ajustan a nivel área metropolitana. Aunque la unidad de análisis es distinta, aún se puede concluir que la tendencia de percepción de violencia y la tasa de homicidios es alta.

Mapa 1. Ubicación geográfica de las áreas metropolitanas clasificadas por clases latentes



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2020b).

Gráfico 3. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, agrupada por clases latentes y promedio a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2020b).

Conclusiones

Hay varias conclusiones a las que podemos llegar en este artículo. En primer lugar, los fundamentos de la medición se basan en una construcción de “métricas precisas”, como lo afirma Paul Lazarsfeld (1958). A través del AFC hemos mostrado cómo un conjunto de ítems —relacionados con las percepciones sobre violencia y victimización que contiene la ENVIPE— tiene propiedades psicométricas aceptables y cómo los constructos se pueden usar para evaluar el estado actual de la violencia en el país.

En segundo lugar, hemos visto cómo la construcción social de la violencia percibida ha evolucionado del año 2016 al 2018 y ha mostrado un crecimiento heterogéneo en las diferentes áreas metropolitanas. Por un lado, la mayor percepción de violencia se registra en la Ciudad de México, Guadalajara, León y Cuernavaca. Por otro, las áreas metropolitanas con menor percepción de violencia (media y descendente) se ubican en Monterrey, Mérida, Tampico, Veracruz, Saltillo, frontera Tijuana, Tepic, Campeche, La Paz y Cancún.

En el artículo se muestra que los “datos blandos” y los “datos duros” presentan realidades que están vinculadas, es decir, hablan de lo mismo: los datos blandos nos son tan blandos y los duros concuerdan con los blandos, ambos convergen en una misma arena.

Finalmente, para los años analizados podemos abordar de nuevo la pregunta planteada en el título “¿hemos avanzado o retrocedido en términos de violencia?” La respuesta la tiene el lector.



Anexo

Los índices de ajuste

Con relación a las medidas de ajuste del modelo factorial confirmatorio se usan los índices *RMSEA*, *CFI*, *TLI* y el valor del residuo estandarizado cuadrático medio (*SRMR*, por sus siglas en inglés). La *RMSEA* hace referencia a la cantidad de varianza no explicada por el modelo por grado de libertad y se muestra un ajuste aceptable. Se considera que un *RMSEA* < 0.05 indica un buen ajuste a los datos, lo cual se aprecia en tres dimensiones. En la demás, todas son menores a 0.081.

Por otro lado, el *CFI* debe ser mayor a 0.90, lo cual indica que el modelo se ajusta adecuadamente a los datos. Con relación al *TLI*, se deben observar valores superiores a 0.90, lo cual es aceptable (Hu y Bentler, 1999) y el valor del residuo estandarizado cuadrático medio (*SRMR*) se considera muy adecuado si no supera el valor de 0.05.

En la práctica, si un modelo presenta un buen ajuste a través del *CFI* y del *RMSEA* conjuntamente, es muy probable que el modelo sea adecuado y se ajuste bien a los datos. Estos índices de ajuste son, por tanto, una buena guía en la búsqueda del modelo que mejor se ajusta a los datos (Kline, 2011).

Con relación a los indicadores que miden la fiabilidad de los ítems, el α -Cronbach tiene un valor alto y satisfactorio cuando su valor es superior a 0.70. El α -Cronbach es sensible al número de ítems (Nunnally y Bernstein, 1994), por ello se ofrece una medida complementaria llamada «fiabilidad compuesta» o «índice Ω » (McDonald, 1999), la cual toma en cuenta las cargas factoriales estandarizadas. Si el valor de Ω es mayor que 0.7, se considera satisfactorio.

Variables incluidas en el estudio

En cada levantamiento de la ENVIPEE se incluyeron las variables que se muestran en el cuadro A1.

Cuadro A1. Variables que conforman cada constructo

Percepción de Violencia	
Variable	Sabe si alrededor de casa...
AP4.5.02	hay pandillerismo
AP4.5.04	hay venta ilegal de alcohol
AP4.5.05	se vende piratería
AP4.5.06	ha habido violencia policiaca contra ciudadanos
AP4.5.08	se consume droga
AP4.5.09	hay robo/asalto frecuentemente
AP4.5.10	se vende droga
AP4.5.14	ha habido homicidios

Percepción de Vulnerabilidad	
Variable	Percibe posibilidad de...
AP4.6.1	robo en la calle/transporte público
AP4.6.2	agresión física
AP4.6.3	extorsión o secuestro
Libertad de Asociación	
Variable	Por temor a robo/asalto/secuestro, usted dejó de...
AP4.10.01	salir a la calle
AP4.10.03	visitar parientes/amigos
AP4.10.04	usar taxi
AP4.10.06	llevar dinero en efectivo
AP4.10.08	ir al cine/teatro
AP4.10.09	salir a caminar
AP4.10.10	usar joyas
AP4.10.11	salir a comer/cenar
AP4.10.12	llevar tarjeta crédito/débito
AP4.10.13	ir al estadio
AP4.10.15	viajar carretera a otro estado/municipio
Cohesión Social	
Variable	Califique el grado de confianza en...
AP5.2.1	sus vecinos
AP5.2.2	sus compañeros de trabajo/negocio/escuela
AP5.2.3	sus familiares
AP5.2.4	sus amigos
Confianza Institucional	
Variable	¿Cuál es el grado de confianza que le inspira...
AP5.4.03	la Policía Estatal
AP5.4.04	la Policía Federal
AP5.4.05	la Policía Ministerial o Judicial
AP5.4.06	el Ministerio Público/Procuradurías
AP5.4.07	la PGR
AP5.4.08	el Ejército
AP5.4.09	la Marina
Desempeño institucional	
Variable	Califique la efectividad en el desempeño de...
AP5.6.03	la policía estatal
AP5.6.04	la policía federal
AP5.6.05	la policía ministerial o judicial
AP5.6.06	MP y procuradurías estatales
AP5.6.07	la PGR
AP5.6.08	el ejército
AP5.6.09	la Marina

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2020b).

Referencias

- Blau, J. R., y Blau, P. M. (1982). The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime. *American Sociological Review*, 47(1), 114-129. <https://doi.org/10.2307/2095046>
- Brown, T. A. (2015). *Confirmatory Factor Analysis for Applied Research* (2nd ed.). The Guilford Press.
- Buscaglia, E., y van Dijk, J. (2003). Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector. *Forum on Crime and Society*, 3(1-2), 3-34.
- Calveiro, P. (2012). *Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*. Siglo XXI.
- CONEVAL. (2021). *Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas*. Medición de la Pobreza. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx
- Hagenaars, J. A. y McCutcheon, A. L. (Eds). (2002). *Applied Latent Class Analysis*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511499531>
- Hu, L., y Bentler, P. M. (1999). Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: Conventional criteria versus new alternatives. *Structural Equation Modeling: A Multidisciplinary Journal*, 6(1), 1-55. <https://doi.org/10.1080/10705519909540118>
- INEGI. (2020a). *ENOE*. [Base de datos]. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#>
- INEGI. (2020b). *ENVIPE*. [Base de datos]. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/#Tabulados>
- INEGI. (2021a). *Datos preliminares revelan que en 2020 se registraron 36,579 homicidios*. [Comunicado de prensa]. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/Defcioneshomicidio2020.pdf>
- INEGI. (2021b). *Estadísticas Vitales: Defunciones Registradas. Defunciones por homicidios*. [Base de datos]. INEGI. https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=estyc=28820yproy=mortgral_dh
- Kennedy, B. P., Kawachi, I., Prothrow-Stith, D., Lochner, K. y Gupta, V. (1998). Social capital, income inequality, and firearm violent crime. *Social Science y Medicine*, 47(1), 7-17. [https://doi.org/10.1016/S0277-9536\(98\)00097-5](https://doi.org/10.1016/S0277-9536(98)00097-5)
- Kilishi, A. A., Mobolaji, H. I., Usman, A., Yakubu, A. T. y Yaru, M. A. (2014). The Effect of Unemployment on Crime in Nigeria: A Panel Data Analysis. *British Journal of Economics, Management y Trade*, 4(6), 880-895.
- Kline, R. B. (2011). *Principles and Practice of Structural Equation Modeling* (3rd. ed.). The Guilford Press.

- Lazarsfeld, P. (1958). De los conceptos a los índices empíricos. En R. Boudon y P. Lazarsfeld (Eds.), *Metodología de las Ciencias Sociales*. (pp. 35-46). Editorial Laia.
- Levitt, S. D. (2001). Alternative Strategies for Identifying the Link Between Unemployment and Crime. *Journal of Quantitative Criminology*, 17(4), 377-390. <https://doi.org/10.1023/A:1012541821386>
- McDonald, R. P. (1999). *Test theory: A unified treatment*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Mora, M. (2015). *Cohesión Social: balance conceptual y propuesta teórico metodológica*. CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/COHESION_SOCIAL_BALANCE_CONCEPTUAL.pdf
- Nunnally, J. C. y Bernstein, I. H. (1994). *Psychometric Theory* (3rd ed.). McGraw Hill.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Anchor Books.
- Thomas, W. I. y Thomas, D. S. (1928). *The child in America: Behavior problems and programs*. Alfred A. Knopf.
- Vargas, D. (2019). Parametrización de la subjetividad: Construcción conceptual de un modelo estructural. En D. Vargas (Coord.), *Aspectos metodológicos para la investigación social: Modelos de ecuaciones estructurales*. (pp. 57-82). PUED-UNAM.



Sección III.
Prioridades en
políticas sociales y
económicas

Cobertura de programas sociales federales en tiempos de COVID-19

Iliana Yaschine*

Introducción

La pandemia por COVID-19 ha generado efectos económicos y sociales negativos para la población a nivel nacional e internacional. Dichas afectaciones se han distribuido de forma inequitativa con un mayor potencial nocivo sobre grupos vulnerables, como son los estratos de ingreso bajo; los trabajadores informales; las mujeres, niños, jóvenes y adultos mayores; los indígenas y los migrantes, entre otros (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020). Se prevé que esto tenderá a profundizar las desigualdades sociales y acentuará la vulnerabilidad de grupos previamente en desventaja.

En México, la pandemia ha provocado desaceleración de la actividad económica (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2020a), pérdida de empleos (Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad [EQUIDE], 2020a; CONEVAL, 2020a), reducción del ingreso laboral (EQUIDE, 2020b), deserción escolar (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2021), así como aumento de la pobreza (CONEVAL, 2020b, 2021; Nájera y Huffman, 2021) y de la pobreza laboral (CONEVAL, 2021b), entre otros efectos. Con ello se han vulnerado derechos económicos y sociales —como trabajo, alimentación, salud, seguridad social, educación, vivienda digna y cuidado—, lo que ha deteriorado el bienestar de la población mexicana.

Ante la pandemia, numerosos países en el mundo, incluidos los de América Latina, han aplicado acciones de emergencia para proteger el bienestar de su población. Estas se han orientado hacia la protección de los puestos de trabajo y del nivel de bienestar de las personas. Entre otras, las medidas incluyen incentivos a empresas para conservar los puestos de trabajo, ampliación de la cobertura y/o de los montos de programas sociales ya existentes, nuevas transferencias monetarias temporales y nuevas transferencias en especie (Blofield et al., 2020; CEPAL, 2020; Gentilini et al., 2020). Estas experiencias muestran la trascendencia de la acción gubernamental por medio de una cartera amplia de intervenciones, incluyendo los programas sociales, para proteger a la población en la coyuntura crítica actual.

En México, a pesar de los efectos negativos de la crisis sanitaria y de la experiencia internacional, el gobierno federal ha mantenido la política social aplicada antes de la pandemia, sin poner en práctica una estrategia con intervenciones adicionales para proteger a la población. Las excepciones fueron la creación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares y las adaptaciones menores de algunos programas preexistentes (CONEVAL, 2020a). Un indicador claro en este sentido es que el presupuesto público destinado a medidas de emergencia en esta coyuntura ha sido de solo 0.42 puntos del Producto Interno Bruto (PIB), uno de los más bajos de América Latina (CEPAL, 2021).¹ En consecuencia, cabe preguntarse si la orientación y volumen de los programas federales preexistentes han sido suficientes para absorber las consecuencias sociales de la pandemia.

* Investigadora del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM.

Agradezco la participación de Fernando Cortés y Delfino Vargas en la elaboración de este análisis. Este capítulo retoma y amplía el contenido publicado por el Programa de Desarrollo con Equidad (Cortés, Vargas y Yaschine, 2021).

¹ En el caso de Brasil, este presupuesto alcanzó 4.02 puntos del PIB (CEPAL, 2021).

En este contexto, el presente trabajo tiene el objetivo de revisar la cobertura de los principales programas sociales federales en México durante la pandemia por COVID-19 a partir de los datos de la Encuesta de Seguimiento de los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos (ENCOVID-19). Asimismo, se pretende identificar cómo se ha distribuido dicha cobertura para algunos de los grupos de atención que han sido declarados como prioritarios en el marco de la política social federal y otros grupos que han sido particularmente afectados por las consecuencias económicas de esta pandemia. Interesa conocer en qué medida la intervención social federal puede contribuir a proteger a la población ante esta coyuntura.

El capítulo se estructura en cuatro apartados, incluida la introducción. El siguiente describe algunos elementos de la política social federal de la actual administración en el contexto de la pandemia. El tercero expone la cobertura de los programas sociales: inicia con una descripción de la fuente de información y metodología de análisis, posteriormente se expone la cobertura de los programas y, por último, se presenta un análisis de la relación entre la cobertura de los programas sociales y las características de la población beneficiaria. El último apartado presenta algunas reflexiones finales.

La política social federal en la pandemia

La coyuntura de la pandemia llegó a México al inicio de la gestión de una nueva administración federal (2018-2024) que se autodefine como posneoliberal. En este contexto, el gobierno concibe a la política social actual como parte de lo que denomina un “cambio de paradigma” respecto al pasado neoliberal. El eje principal de esta política es el reconocimiento del gobierno como garante de los derechos económicos y sociales universales, con prioridad para los grupos sociales históricamente discriminados, que son, además, los que experimentan mayor vulnerabilidad ante situaciones adversas como la pandemia actual. Para ello, se propuso transitar de un conjunto de programas focalizados que

priorizaban las transferencias monetarias condicionadas (en los gobiernos previos) hacia un sistema de bienestar universal (CONEVAL, 2020a).

Como consecuencia, se crearon programas nuevos y se eliminaron algunos que operaron en administraciones anteriores. Entre ellos destaca el Programa de Inclusión Social PROSPERA, un programa focalizado de transferencias monetarias condicionadas con una amplia cobertura nacional de hogares en pobreza extrema, que fue emblemático en los cuatro sexenios previos (Yaschine, 2019). En la actual administración, el presupuesto destinado a los programas sociales federales se incrementó inicialmente 7% en 2019 (respecto a 2018), para después decrecer 1% en 2020 y volver a aumentar 1% en 2021. Aun con el aumento, dicho presupuesto ha sido menor al del periodo 2013-2016 del sexenio anterior (Jaramillo, 2021).

La intervención federal incluye tanto programas sociales de gobiernos anteriores como otros creados al comienzo de esta administración. Entre los primeros destacan el Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA) y el programa de Pensión para el Bienestar de Adultos Mayores, el cual experimentó una importante ampliación de cobertura en esta administración antes de la pandemia. Entre los segundos, los más importantes por su presupuesto, cobertura y centralidad en la estrategia gubernamental, sobresalen los programas Jóvenes Construyendo el Futuro, Becas para el Bienestar Benito Juárez, Jóvenes Escribiendo el Futuro, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, Sembrando Vida y Microcréditos para el Bienestar.

A través de este conjunto de intervenciones, se pretende priorizar la atención de algunos grupos específicos de población, como son adultos mayores, jóvenes en transición al mercado laboral, estudiantes de bajos ingresos, personas con discapacidad y campesinos. Una revisión de los programas sociales vigentes muestra que, paradójicamente, se ha privilegiado la entrega de transferencias

monetarias (condicionadas y no condicionadas) como instrumento de atención (CONEVAL, 2020a).

Como se ha mencionado, en el contexto de la pandemia, el gobierno federal ha mantenido su política social, sin destinar recursos públicos adicionales para enfrentar la crisis social, ni poner en práctica una estrategia de emergencia para proteger a la población.

Cobertura de los programas sociales federales

En este apartado se describe, en primera instancia, la fuente de información y metodología para el análisis. En segundo lugar, se expone la cobertura de programas sociales federales a nivel nacional y por subgrupos. Por último, se presenta el resultado de un análisis de correspondencias con el fin de sintetizar, con una mirada multidimensional, la relación entre la cobertura de programas sociales y las características de la población beneficiaria.

Fuente de información y metodología

El análisis de cobertura que aquí se presenta hace uso de la información de la ENCOVID-19 del año 2020, en sus rondas de julio, agosto, octubre y diciembre, y marzo de 2021. La ENCOVID-19 es una encuesta probabilística, a cargo de la coordinación del EQUIDE de la Universidad Iberoamericana, que tiene representatividad nacional con inferencia a nivel hogar y que es levantada vía telefónica (López, 2020). Dicha encuesta se ha realizado periódicamente desde abril de 2020, con el fin de obtener información para analizar los efectos de la pandemia por COVID-19 sobre diversos indicadores de bienestar en México.

La ENCOVID-19 recolectó información sobre la cobertura de un conjunto de programas sociales federales con el propósito de valorar en qué medida estos programas podrían constituir un factor de protección al bienestar de la población ante los efectos de la crisis económica y social generada por la pandemia de COVID-19. Los

programas sociales que se incluyen son Pensión para el Bienestar de Adultos Mayores, Becas para el Bienestar Benito Juárez, Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad, Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida, Programa de Abasto Social de Leche Liconsa y Microcréditos para el Bienestar. Asimismo, mediante la codificación de respuestas abiertas se recuperó información de otros programas, principalmente transferencias, becas y despensas estatales y municipales. Para el análisis, estos programas se agruparon en cuatro categorías, según el tipo de beneficios que entregan: transferencias monetarias (incluye los primeros cinco programas); transferencias en especie (Programa Social de Abasto de Leche LICONSA); Microcréditos (incluye los Microcréditos para el Bienestar) y «otros» (incluye los demás programas).

A partir de los datos de la ENCOVID-19 se realizaron dos tipos de análisis a nivel hogar. En primer lugar, se calcularon las tasas de cobertura nacional del conjunto de programas sociales a nivel agregado y por subgrupos de hogares. Los subgrupos se definieron, considerando la información disponible, como proxy de dos tipos de hogares:

- 1) Los que pertenecen a grupos de atención que han sido declarados como prioritarios en el marco de la política social federal. Para ello se consideraron subgrupos según estrato socioeconómico,² habla de lengua indígena, inclusión de menores de 18 años y nivel de seguridad alimentaria.³ De seguirse los criterios de priorización de la política social, se esperaría una mayor cobertura en hogares con estrato económico bajo, hablantes de lengua indígena, con menores de 18 años y con inseguridad alimentaria severa. Estos son los hogares que tienen las más altas prevalencias de pobreza.
- 2) Los que pertenecen a grupos que han sufrido

² Se utiliza el índice de niveles socioeconómicos propuesto por la Asociación Mexicana de Agencias de Inteligencia de Mercado y Opinión (AMAI, 2017), agrupado en cuatro categorías.

³ Se utiliza la escala de seguridad alimentaria usada por el CONEVAL, (2021b) para la medición de la carencia de alimentación.

afectaciones mayores derivadas de las consecuencias económicas de la pandemia. En este caso se consideraron subgrupos según la inclusión en el hogar de miembros que hayan perdido el empleo a causa de la pandemia y la formalidad de su trabajo. En el caso de una respuesta gubernamental ante los efectos socioeconómicos de la pandemia, se esperaría una mayor cobertura de los programas sociales en hogares con miembros que hayan perdido el empleo y/o que sean trabajadores informales.

En segundo lugar, se realizó un análisis de correspondencias (Greenacre, 2007), el cual permite dar cuenta de la relación entre la recepción de los programas sociales y las características de la población beneficiaria (definidas a partir de los subgrupos de interés).

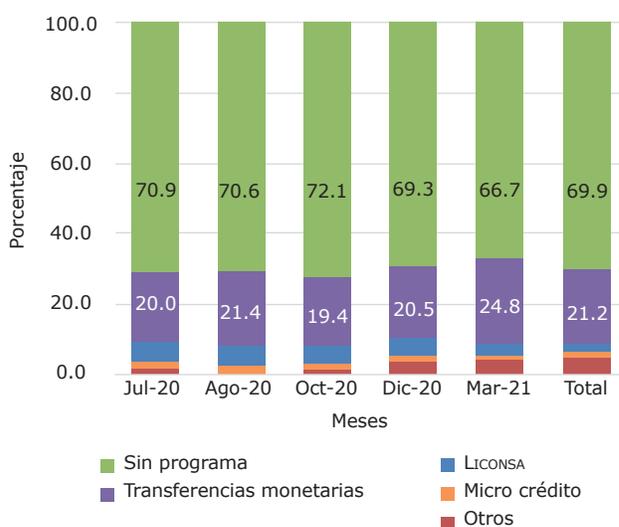
Cobertura de los programas sociales

Como se muestra en el gráfico 1, los programas sociales federales benefician a una baja proporción de los hogares del país. A pesar del incremento de la pobreza, la cobertura de programas sociales tuvo escasas variaciones entre julio 2020 y marzo 2021, si bien en este último mes se observa un ligero incremento. En este periodo, solo 30.1% de los hogares en México recibieron apoyo de algún programa social, es decir, siete de cada 10 hogares no lo obtuvieron. Este resultado se asemeja a los datos arrojados por el Censo 2020 (INEGI, 2021a), la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020⁴ (INEGI, 2021b) y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2021 (Jaramillo, 2021); según los cuales, respectivamente, solo 25%, 29.7% y 30% de los hogares recibieron ingresos monetarios por programas sociales gubernamentales. Cabe agregar que los análisis hechos con la ENIGH han puesto en evidencia, también, una regresividad de los apoyos gubernamentales durante la actual administración, en comparación con

las anteriores, con una reducción de las transferencias recibidas por los hogares de menores ingresos y un incremento en aquellas obtenidas por los hogares más ricos del país (Hernández, 2021; Jaramillo, 2021).

Se aprecia también que, entre los hogares que sí fueron beneficiarios de algún programa, la mayoría recibieron transferencias monetarias a través de los cinco programas previamente mencionados. A nivel nacional, uno de cada cinco hogares recibió algún tipo de transferencia monetaria del gobierno federal. El predominio de las transferencias monetarias como instrumento de política se observa tanto a nivel agregado como para todos los subgrupos de población analizados. El segundo lugar en cobertura lo ocupan los «otros» programas (principalmente estatales y municipales), seguidos por el Programa Social de Abasto de Leche (LICONSA) y, en último lugar, los Microcréditos. Cabe destacar que, si bien «otros» programas tienen una muy baja cobertura, esta se duplicó a lo largo del periodo (de 2.1% a 4.4%).

Gráfico 1. Cobertura de programas sociales por hogar. Julio 2020 – marzo 2021



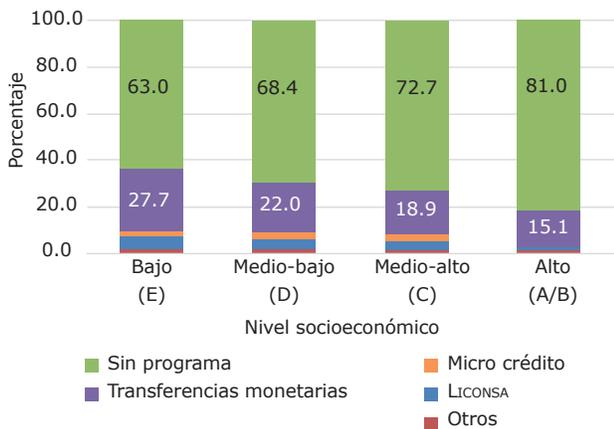
Nota: Elaborado con datos de la ENCOVID-19 recolectados en julio, agosto, octubre y diciembre de 2020, y marzo de 2021. La estimación usa factores de expansión a nivel hogar.

Fuente: Cortés, Vargas y Yashine (2021).

4 Estimaciones propias con base en la ENIGH 2020.

El análisis desagregado, según los subgrupos de interés, refleja que la cobertura de los grupos a los que la política social busca priorizar sí tiende a ser más alta, aunque limitada. Por ejemplo, se observa que es más elevada en los hogares de estrato socioeconómico bajo (37%) y medio-bajo (31.6%) que en los de estrato alto (19%) (gráfico 2); para los hablantes de lengua indígena es 37.5%, que en comparación es más alta que para los no hablantes (29.3%) (gráfico 3); y en los hogares con menores de 18 años es 33.1%, que comparada con los que no tienen menores es más alta (26.8%) (gráfico 4). Sin embargo, la diferencia entre los subgrupos comparados no es muy amplia y, además, es preocupante que la cobertura de estos grupos prioritarios sea menor a 40%. La cobertura según el nivel de seguridad alimentaria presenta un escenario aún más alarmante: los hogares con inseguridad alimentaria severa no solo tienen la cobertura más baja, sino que únicamente tres de cada 10 de ellos reciben apoyo de algún programa social (gráfico 5).

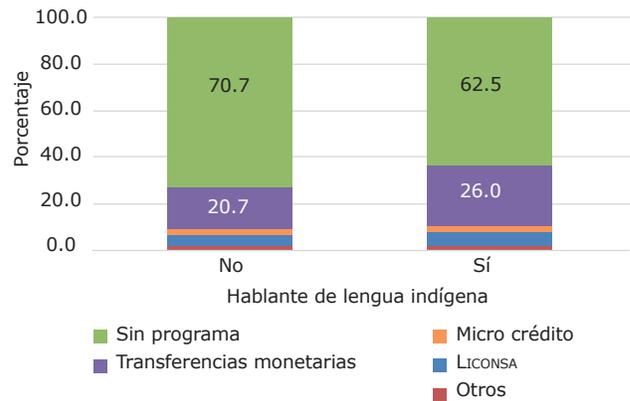
Gráfico 2. Cobertura de programas sociales por hogar, según nivel socioeconómico. Julio 2020 – marzo 2021



Nota: Elaborado con datos de la ENCOVID-19 recolectados en julio, agosto, octubre y diciembre de 2020, y marzo de 2021. La estimación usa factores de expansión a nivel hogar.

Fuente: Cortés, Vargas y Yaschine (2021).

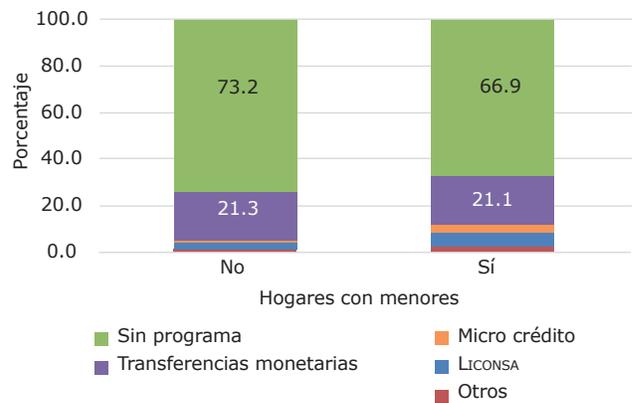
Gráfico 3. Cobertura de programas sociales por hogar, según hablante de lengua indígena. Julio 2020 – marzo 2021



Nota: Elaborado con datos de la ENCOVID-19 recolectados en julio, agosto, octubre y diciembre de 2020, y marzo de 2021. La estimación usa factores de expansión a nivel hogar.

Fuente: Cortés, Vargas y Yaschine (2021).

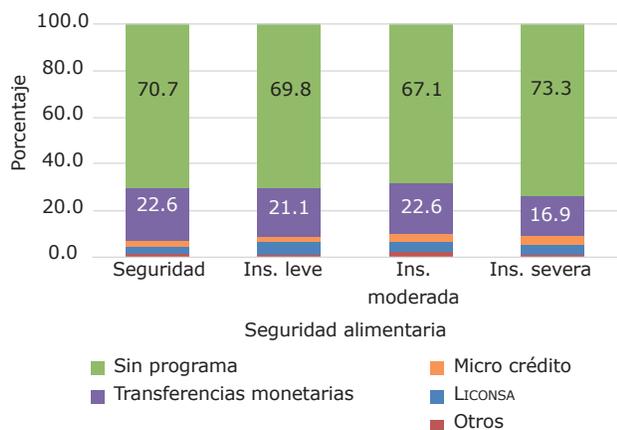
Gráfico 4. Cobertura de programas sociales por hogar, según hogares con menores. Julio 2020 – marzo 2021



Nota: Elaborado con datos de la ENCOVID-19 recolectados en julio, agosto, octubre y diciembre de 2020, y marzo de 2021. La estimación usa factores de expansión a nivel hogar.

Fuente: Cortés, Vargas y Yaschine (2021).

Gráfico 5. Cobertura de programas sociales por hogar, según nivel de seguridad alimentaria. Julio 2020 – marzo 2021

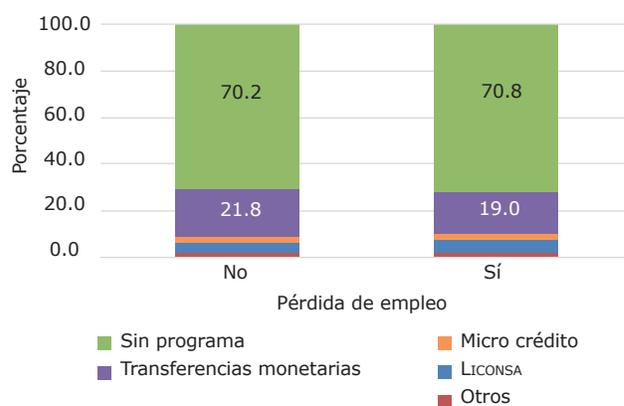


Nota: Inseguridad (Ins.). Elaborado con datos de la ENCOVID-19 recolectados en julio, agosto, octubre y diciembre de 2020, y marzo de 2021. La estimación usa factores de expansión a nivel hogar.

Fuente: Cortés, Vargas y Yaschine (2021).

Al revisar la cobertura de los programas sociales de los nuevos grupos más afectados por la crisis económica durante la pandemia, se constata que esta ha sido la misma en los hogares con miembros que perdieron el empleo (29.2%) y sin ellos (29.8) (gráfico 6), y que es solo un poco mayor entre hogares con trabajadores informales (28.5%) que en aquellos con trabajadores formales (22%) (gráfico 7). Esto es consistente con el hecho de que el gobierno federal no ha creado medidas de emergencia para proteger a la población que ha sufrido los efectos económicos de la pandemia.

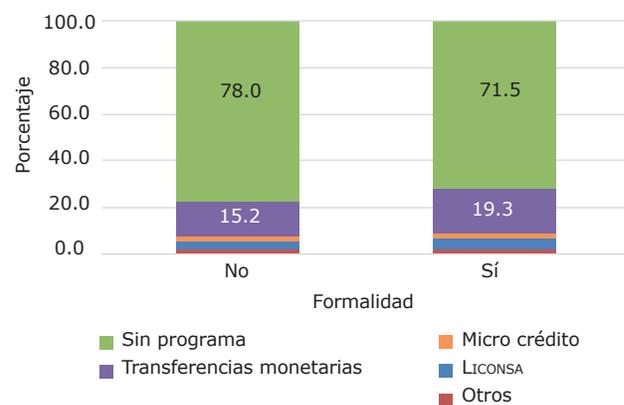
Gráfico 6. Cobertura de programas sociales por hogar, según pérdida de empleo. Julio 2020 – marzo 2021



Nota: Elaborado con datos de la ENCOVID-19 recolectados en julio, agosto, octubre y diciembre de 2020, y marzo de 2021. La estimación usa factores de expansión a nivel hogar.

Fuente: Cortés, Vargas y Yaschine (2021).

Gráfico 7. Cobertura de programas sociales por hogar, según formalidad en el empleo. Julio 2020 – marzo 2021



Nota: Elaborado con datos de la ENCOVID-19 recolectados en julio, agosto, octubre y diciembre de 2020, y marzo de 2021. La estimación usa factores de expansión a nivel hogar.

Fuente: Cortés, Vargas y Yaschine (2021).

Análisis de correspondencias

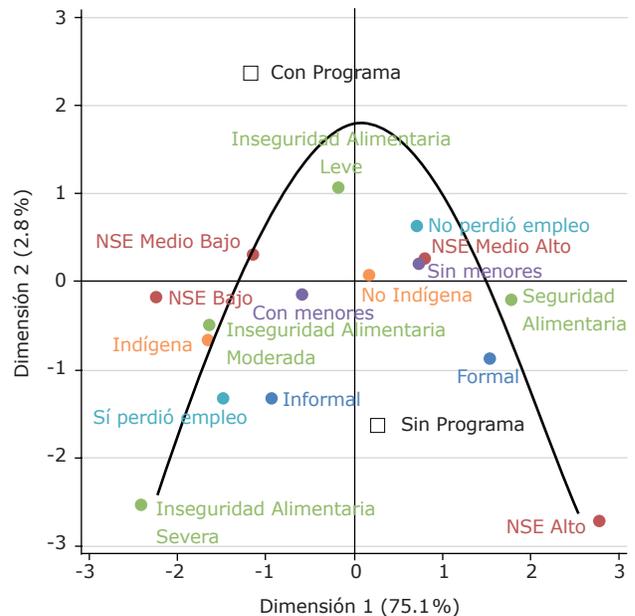
Se realizó un análisis de correspondencias con el propósito de sintetizar la información desplegada en los cuadros anteriores. Se incluyeron todas las variables utilizadas en el análisis descriptivo presentado previamente. El gráfico 8 muestra los resultados que aportan al estudio de la relación entre la cobertura de los programas sociales y las características de la población beneficiaria, acorde con la definición de los subgrupos de interés previamente mencionados⁵.

En el gráfico 8 se distinguen cuatro cuadrantes. El cuadrante inferior izquierdo aglutina las características más desventajosas: estrato socioeconómico bajo, hablante de lengua indígena, hogares con menores de edad, inseguridad alimentaria severa y moderada, hogares con miembros que perdieron el empleo y hogares con trabajadores informales. En los dos cuadrantes superiores se asocian las características intermedias: estrato socioeconómico medio, no ser hablante de lengua indígena, hogares sin menores de edad, inseguridad alimentaria leve y hogares sin miembros que han perdido el empleo. En el cuadrante inferior derecho del gráfico se ubican las características más favorables: estrato socioeconómico alto, seguridad alimentaria y hogares con trabajadores formales.

En el gráfico también se aprecian las categorías «con programa» y «sin programa», ambas ubicadas cerca del eje vertical. En el caso hipotético de que los programas sociales hubieran favorecido claramente a los hogares con mayores carencias, acorde con las variables utilizadas, la categoría «con programa» debería ubicarse a la izquierda y en el cuadrante inferior, mientras que la categoría «sin programa» debería ubicarse en el extremo derecho. El hecho de que ambas categorías se encuentren tan próximas en torno al eje vertical revela la limitada discriminación de los programas puestos en práctica por la actual administración

para atender a su población prioritaria y a la más afectada por las secuelas económicas de la pandemia.

Gráfico 8. Relación entre la cobertura de programas sociales por hogar, nivel socioeconómico, hablante de lengua indígena, inseguridad alimentaria y pérdida de empleo. Julio 2020 – marzo 2021



Nota: Nivel Socioeconómico (NSE). Elaborado con datos de la ENCOVID-19 recolectados en julio, agosto, octubre y diciembre de 2020, y marzo de 2021. La estimación usa factores de expansión a nivel hogar.

Fuente: Elaborado por Fernando Cortés y Delfino Vargas con datos EQUIDE, (2020b).

Reflexiones finales

La crisis sanitaria, económica y social generada por la pandemia de COVID-19 ha impuesto desafíos inesperados para la comunidad internacional y nuestro país. Una decidida intervención gubernamental a través de diversos instrumentos de la política social, entre otras acciones públicas, ha probado ser valiosa en diversos contextos internacionales para la contención de los efectos económicos y sociales nocivos sobre la población.

⁵ La primera dimensión aporta 75.1% de la inercia total y la segunda solo 2.8%.

En México, la política social de la actual administración federal declaró, desde el inicio de su gestión, su intención de romper con el pasado neoliberal y avanzar hacia un sistema de bienestar universal mediante acciones que garantizaran el ejercicio de los derechos económicos y sociales, brindando atención a los grupos de población históricamente discriminados. Las acciones emprendidas por el gobierno se manifestaron en la eliminación de algunos de los programas sociales más emblemáticos de las administraciones precedentes y en la creación de un nuevo conjunto de programas.

Asimismo, se observó al inicio de la administración un incremento del presupuesto social, aunque este no llegó a superar el que se tuvo en el pico más alto del sexenio anterior. A pesar de los efectos negativos de la pandemia, el gasto social se ha mantenido más o menos constante durante los primeros tres años de este gobierno, con lo cual el país ocupa uno de los puestos más bajos de la región en la asignación de presupuesto público para medidas de emergencia en la coyuntura actual. El gobierno federal, en consecuencia, también ha mantenido la política social aplicada antes de la pandemia, sin poner en práctica una estrategia con intervenciones sociales adicionales para proteger a la población.

El análisis de cobertura derivado de la ENCOVID-19 muestra que los programas sociales federales, entre los que predominan las transferencias monetarias, han mantenido una baja cobertura de la población nacional durante la pandemia, al llegar solo a tres de cada 10 hogares. Asimismo, si bien la cobertura de los grupos a los que la política social busca priorizar (estrato socioeconómico bajo, hablantes de lengua indígena y con menores de edad) tiende a ser más alta que sus contrapartes, esta es aún menor a 40%. Caso contrario son los hogares con inseguridad alimentaria severa que tienen una cobertura menor a 30%, la menor entre los hogares según su nivel de seguridad alimentaria. Adicionalmente, la cobertura de los programas sociales de los hogares de acuerdo con su inclusión de miembros que han

perdido el empleo a causa de la pandemia y de trabajadores informales constata que el gobierno federal no ha creado medidas de emergencia para proteger a la población que más ha sufrido los efectos económicos de la pandemia.

En síntesis, los programas sociales, por su carácter más regresivo (en comparación con administraciones federales anteriores y por su baja cobertura nacional), han tenido una capacidad limitada para amortiguar los efectos económicos y sociales de la pandemia. Esto, sin duda, pone en entredicho la intención de la política social federal de garantizar derechos económicos y sociales en marco de un estado de bienestar universal.

Ante el empeoramiento del bienestar de la población y la continuidad de la pandemia, resulta urgente que el gobierno mexicano ponga en marcha acciones de protección social de emergencia como respuesta a la contingencia sanitaria. Es indispensable ampliar la cobertura de los programas sociales existentes, así como diseñar e instrumentar nuevas medidas de política pública para proteger el ingreso y bienestar de la población, particularmente de los grupos más vulnerables y los más afectados. Ello ya se ha sugerido por parte de diversos actores académicos, de la sociedad civil y de instituciones públicas nacionales (Centro de Estudios Espinosa Yglesias [CEEY], 2020; CONEVAL, 2020b; Instituto Nacional de Salud Pública [INSP], 2020). El conjunto de acciones que se han puesto en práctica a nivel internacional y regional proporciona un punto de referencia que resulta de utilidad.

En el diseño de cualquier estrategia para proteger el bienestar de la población en la coyuntura de esta crisis, será indispensable definir con claridad cuáles deben ser las poblaciones objetivo de las distintas medidas, cómo identificarlas y los mecanismos operativos para hacerles llegar los bienes y servicios de forma eficiente y transparente.



Referencias

- AMAI. (2017). *Nivel Socio Económico AMAI 2018. Nota Metodológica*. AMAI. <https://amai.org/descargas/Nota-Metodolo%CC%81gico-NSE-2018-v3.pdf>
- Blofield, M., Giamb Bruno C. y Filgueira F. (2020). Policy expansion in compressed time. Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries. *Social Policy Series*, (235). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46016/S2000593_en.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- CEEY. (2020). *Elementos de un plan integral para atender las consecuencias de la pandemia de coronavirus en México*. CEEY. https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2020/04/ELEMENTOS-DE-UN-PLAN-INTEGRAL-PARA-ATENDER-LAS-CONSECUENCIAS-ECONOMICAS-DE-LA-PANDEMIA-DE-COVID_compressed.pdf
- CEPAL. (2020). El desafío social en tiempos del COVID-19. *Informe Especial COVID-19*, (3) https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
- CEPAL. (2021). *Panorama social de América Latina 2020*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf
- CONEVAL. (2020a). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2020*. CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2020.aspx>
- CONEVAL. (2020b). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19) en México*. CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf
- CONEVAL. (2021a). *Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y entidades 2018-2020*. CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- CONEVAL. (2021b). *Medición de la pobreza: ITLP*. CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Indice-de-la-tendencia-laboral-de-la-pobreza-\(ITLP\).aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Indice-de-la-tendencia-laboral-de-la-pobreza-(ITLP).aspx)
- Cortés, F., Vargas, D. y Yaschine, I. (2021). *México necesita un mayor esfuerzo en protección social en tiempos de pandemia*. PRODEQ. <https://prodeq.org/pdf/programas-sociales.pdf>
- EQUIDE. (2020a). *ENCOVID-19. México necesita una respuesta contundente ante la crisis en el empleo por COVID-19*. EQUIDE. <https://equide.org/wp-content/uploads/2020/05/PB-Empleo.pdf>
- EQUIDE. (2020b). *ENCOVID-19. El ingreso de los mexicanos en el contexto de la pandemia por COVID-19*. EQUIDE. <https://equide.org/wp-content/uploads/2020/05/PB-Ingresos.pdf>
- Gentilini, U., Almenfi, M. y Dale, P. (2020). *Social protection and Jobs responses to COVID-19: a real-time review of country measures*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>
- Greenacre, M. (2007). *Correspondence Analysis in Practice* (2.a ed.). Chapman y Hall.
- Hernández, G. (3 de agosto de 2021). Traicionando el lema. *Reforma*. <https://www.reforma.com/traicionando-el-lema-2021-08-03/op209623>

- INEGI. (2021). *Encuesta para la medición del impacto COVID-19 en la educación (ECOVIED-ED). Presentación de resultados*. INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/ecovied/2020/doc/ecovid_ed_2020_presentacion_resultados.pdf
- INEGI. (2021a). *Censo de población y vivienda 2020. Resultados complementarios*. INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_Resultados_complementarios_EUM.pdf
- INEGI. (2021b). *ENIGH 2020*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>
- INSP. (2020). *Seminario Reflexiones sobre la respuesta de México ante la pandemia de Covid-19 y sugerencias para enfrentar los próximos retos*. INSP.
- Jaramillo, M. (29 de julio de 2021). *Los mitos de la política social de la 4T*. Nexos. *Economía y Sociedad*. https://economia.nexos.com.mx/los-mitos-de-la-politica-social-de-la-4t/?fbclid=IwAR1m7X9QCo-SPfhDrWwRfskMmfPgNXVVaGfcRDlq_A01hsEXhAHk48utaNc
- López, E. (2020). *Metodología. Diseño y calibración de la muestra*. Quantos. https://equide.org/wp-content/uploads/2020/06/2020_05_29_Metodolog%C3%ADa.pdf
- Nájera, H. y Huffman C. (2021). *La pandemia del COVID-19 y la pobreza en México en 2020*. PUED-UNAM. <http://pued.unam.mx/opencms/difusion/pobreza.html>
- Yaschine, I. (2019). *Progresía-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia*. En Hernández, G., De la Garza, T., Zamudio, J. y Yaschine, I. (coords.). *El Progresía-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación* (pp. 31-65). CONEVAL.

Hacia el fin de la pobreza: La agenda 2030, la pandemia y la pobreza por ingresos

Héctor Nájera* y Curtis Huffman*

Introducción

La pobreza puede definirse como la falta de recursos en el tiempo y sus consecuencias son las privaciones sociales y materiales (Gordon, 2006). La pobreza, como concepto e indicador social, importa porque es un marcador de injusticia social, de los pendientes del desarrollo económico y social y, además, porque este fenómeno se correlaciona con algunos de los problemas característicos del subdesarrollo de las naciones como la mortalidad por enfermedades prevenibles, la alta prevalencia de comorbilidades, trastornos severos y agudos de salud mental en etapas tempranas de la vida, un pobre desempeño escolar y laboral, entre otros (Duncan et al., 2017; Kanbur y Mukherjee, 2007; Fiscella y Franks, 1997; Blaxter, 1983). La pobreza es un fenómeno tan decisivo a nivel global que es el primero de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, s.f.). De ahí que, por razones sociales y del orden institucional internacional, el diagnóstico de las sociedades, a partir de la prevalencia, profundidad y distribución de la pobreza, es una tarea central de la estadística social.

En contextos de crisis, como el de la pandemia del COVID-19, entonces se vuelve crítico tener estadísticas oportunas sobre los cambios en el tamaño y la distribución de la pobreza. Es así como podemos tener debates más precisos y orientados sobre los quehaceres de la política social y económica. ¿Cuál ha sido la evolución de la pobreza en México durante la pandemia del COVID-19? En el verano de 2021, la respuesta a esa pregunta es, desafortunadamente, parcial

e inoportuna. Esto se debe a la temporalidad con la que se producen las cifras de pobreza en México: cada dos años, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a partir de información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020), actualiza las cifras de pobreza. Por ejemplo, en el verano de 2019 se dieron a conocer las cifras de pobreza de 2018, mismas que se actualizaron en 2021 con información de 2020.

La economía mexicana se hundió durante todo el 2020 y, en medio de la emergencia de la crisis sanitaria y económica, la falta de cifras oportunas impulsó varios trabajos, a partir de cifras oficiales y no oficiales, dedicados a la estimación de la pobreza de corto plazo, particularmente de la de ingresos, puesto que es la sensible en periodos cortos. Estos trabajos estimaron que tanto la pobreza multidimensional como la pobreza por ingresos aumentarían durante el 2020 (Teruel y Pérez, 2021; CONEVAL, 2021a; Lustig et al., 2020; Salas et al., 2020; Nájera y Huffman, 2020, 2021). La mayoría de los trabajos anticipó diferencias en riesgo de aumento de pobreza en áreas urbanas respecto a las rurales, heterogeneidad de efectos negativos entre estados e impactos diferenciados por sector ocupacional.

En 2021, a partir de las cifras del CONEVAL, se confirmaron, en lo general, lo que anticipaban algunas de las investigaciones que se realizaron un año antes: la pobreza multidimensional y por ingresos aumentaron tres puntos porcentuales entre 2018 y 2020. Una limitante de las cifras oficiales es que corresponden al segundo y tercer trimestre de 2020. De acuerdo con el INEGI, la crisis económica se extendió hasta finales de 2020 y es apenas hasta el segundo

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM.

trimestre de 2021 que se observa cierta recuperación del Producto Interno Bruto (PIB). Por tanto, el diagnóstico oficial más reciente tiene importantes rezagos temporales.

La demanda por nueva información busca entender ¿Cuál ha sido la evolución de la pobreza después del periodo reportado por el CONEVAL? El objetivo de este documento es precisamente, responder tal inquietud porque permite conocer dónde estamos parados en el 2021 respecto a la situación prepandemia, además de indagar en la relación, aunque nunca estrecha e instantánea, entre la lenta recuperación del periodo de octubre 2020 a junio 2021 y los ingresos de los hogares en México, y, por último, ayuda a estimar la magnitud del daño a reparar hacia el futuro. Esto es relevante porque, de igual manera, posibilita estimar las tendencias respecto al primero de los ODS: terminar con la pobreza extrema en todas sus formas y reducir la pobreza a la mitad en todas sus dimensiones. El trabajo se concentra en estimar la pobreza por ingresos y no la multidimensional, aunque la primera es más sensible a movimientos de corto plazo, proporciona pistas sobre lo que significan las estimaciones respecto al ODS 1.

El documento se organiza de la siguiente manera: la segunda sección presenta los datos y los métodos utilizados para la producción de las cifras de corto plazo sobre la pobreza por ingresos y la pobreza extrema por ingresos; la tercera muestra los resultados principales y, finalmente, el último apartado concluye y discute los resultados.

Métodos y datos

Datos

El trabajo hace uso de microdatos provenientes de distintas encuestas oficiales en hogares. Esto se debe a que México no cuenta con cifras de corto plazo para medir la pobreza, por lo que es necesario utilizar y combinar información

auxiliar para poder hacer una estimación confiable. La medición oficial se hace a partir de los datos de la ENIGH, realizada cada dos años por parte del INEGI. Los próximos datos corresponderán al 2022, se publicarán hasta el verano de 2023 y el CONEVAL los utilizará para dar a conocer los cambios en la pobreza 2020-2022.

La pobreza por ingresos en México no puede medirse a corto plazo, pero sí puede estimarse a partir de información auxiliar sobre alguno o varios de los componentes del ingreso total corriente en los hogares. En México, los ingresos laborales representan, aproximadamente, dos terceras partes de los ingresos totales de un hogar. El 33% restante proviene de transferencias entre hogares, transferencias públicas y jubilaciones; ingresos por conceptos de capital e ingresos imputados del valor de la renta de la vivienda. Esto significa que una proporción muy alta de la variabilidad (66%) de los ingresos puede estimarse a partir de cambios a corto plazo en los ingresos laborales. Afortunadamente, el INEGI recolecta trimestralmente información sobre las diversas condiciones y características de la población económicamente activa y no activa en México a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (INEGI, 2021a). Esta encuesta recolecta información sobre los ingresos laborales de las personas en una muestra representativa.

El presente capítulo utiliza los siguientes microdatos del INEGI:

1. ENIGH 2020 (INEGI, 2020)
2. ENOE: Trimestres: III y IV 2020 (INEGI, 2021a)
3. ENOE: Trimestres: I y II 2021 (INEGI, 2021a)

A continuación, se explica cómo se utilizaron esos microdatos para actualizar los ingresos de los hogares de la ENIGH 2020 mediante los cambios más recientes en ingresos laborales reportados en la ENOE 2020 y 2021.

Métodos

El trabajo utiliza un método que permite llevar el cambio de ingresos laborales de las ENOE a la muestra con los ingresos totales de la ENIGH 2020. Este método se basa en modelos de regresión jerárquica ya que han sido implementados anteriormente para este propósito (Nájera y Huffman, 2020, 2021). A grandes rasgos, el método utiliza una modelación estadística en tres etapas. En la primera se estima, con estadística Bayesiana, un modelo predictivo del ingreso laboral, este modelo incluye variables sociodemográficas y ocupacionales de la población en la muestra de la ENOE.

1. Sexo
2. Edad
3. Nivel educativo (9 niveles educativos)
4. Entidad federativa (nivel 2, Modelo Jerárquico)
5. Veintiun categorías industriales tomadas del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) según la inserción laboral de los trabajadores
6. Número de empleos
7. Las 9 categorías del Sistema Nacional de Clasificación de Ocupaciones (SINCO)
8. Seguridad social

Este modelo se estima para las cuatro versiones de la ENOE indicadas anteriormente. Con estos modelos se tiene la variación estimada de los ingresos laborales condicional en los factores ya señalados. Cada uno de estos factores tiene un coeficiente que explica cierto cambio en el ingreso laboral.

La segunda etapa del método consiste en aplicar los coeficientes al mismo set de variables en la ENIGH 2020. Esto significa que cada persona ocupada en la muestra de la ENIGH tiene cuatro ingresos laborales estimados: 2020-III, 2020-IV; 2021-I; y 2021-II. Posteriormente, se calcula el cambio en el

ingreso laboral respecto a 2020-III puesto que es el ingreso laboral de referencia de la ENIGH.

El último paso consiste en aplicar el cambio estimado a los mismos perfiles en la ENIGH. Esto permite obtener un ingreso laboral actualizado para cada persona ocupada en la muestra de la ENIGH. Posteriormente, se recalcula el ingreso per cápita siguiendo las rutinas del CONEVAL, es decir, se suman todos los componentes del ingreso a nivel hogar —donde lo que cambia es el ingreso laboral estimado— y se obtienen los distintos ingresos per cápita.

Este método tiene como gran ventaja poder hacer actualizaciones robustas de los ingresos laborales trimestre a trimestre, pero tiene como desventaja que deja los otros componentes del ingreso sin cambio. Esta limitante puede ser significativa a medida que los cambios en los otros componentes del ingreso son más grandes. Por ejemplo, esto ocurrió entre 2018 y 2020, donde hubo un incremento nunca visto en transferencias por pensiones. Es importante notar que, a diferencia del trabajo de Nájera (2020), este documento usa la versión más reciente de la ENIGH 2020 y no la del 2018. Por tanto, trabaja con la distribución más actualizada que se tiene de los ingresos de los hogares en México. El anexo muestra la precisión del método de Nájera y Huffman (2020), toda vez que se consideran los cambios 2018-2020 en transferencias, donde se obtienen resultados muy satisfactorios.

El documento hace comparaciones exclusivamente del 2018 y no del 2008 debido al cambio de metodología del CONEVAL (2019) y, principalmente, porque el CONEVAL ya no utilizó el Modelo Estadístico para la Continuidad (MEC) (INEGI, 2018) para ajustar los ingresos de los hogares. Esto explica por qué las tasas de pobreza de la nueva metodología son menores ahora que lo reportado en 2018 cuando se usaba el MEC. No es claro si esto significó solo un cambio de magnitud o también cambios en la distribución del ingreso en el periodo de 2018 a 2020.

Resultados

Esta sección presenta los resultados principales de las estimaciones, se concentra en los resultados sobre los cambios de pobreza a nivel nacional, urbano, rural, por sector de ocupación y profundidad de pobreza. Por razones de espacio y del perfil del Informe del Desarrollo en México del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), se omiten los resultados de los modelos jerárquicos para cada trimestre y la serie de cálculos que originan los resultados principales de este trabajo.

Para contextualizar las cifras de pobreza 2020-2021 es importante tener en mente el comportamiento macroeconómico de la economía mexicana. El gráfico 1 muestra la evolución del PIB de México en los últimos años, y, al observar lo que ha pasado en los últimos tres años, es notable que el comportamiento del PIB ha sido bastante decepcionante. En 2019, se comenzaron a registrar señales claras de una desaceleración de la economía nacional. En el segundo trimestre de 2020, las condiciones no

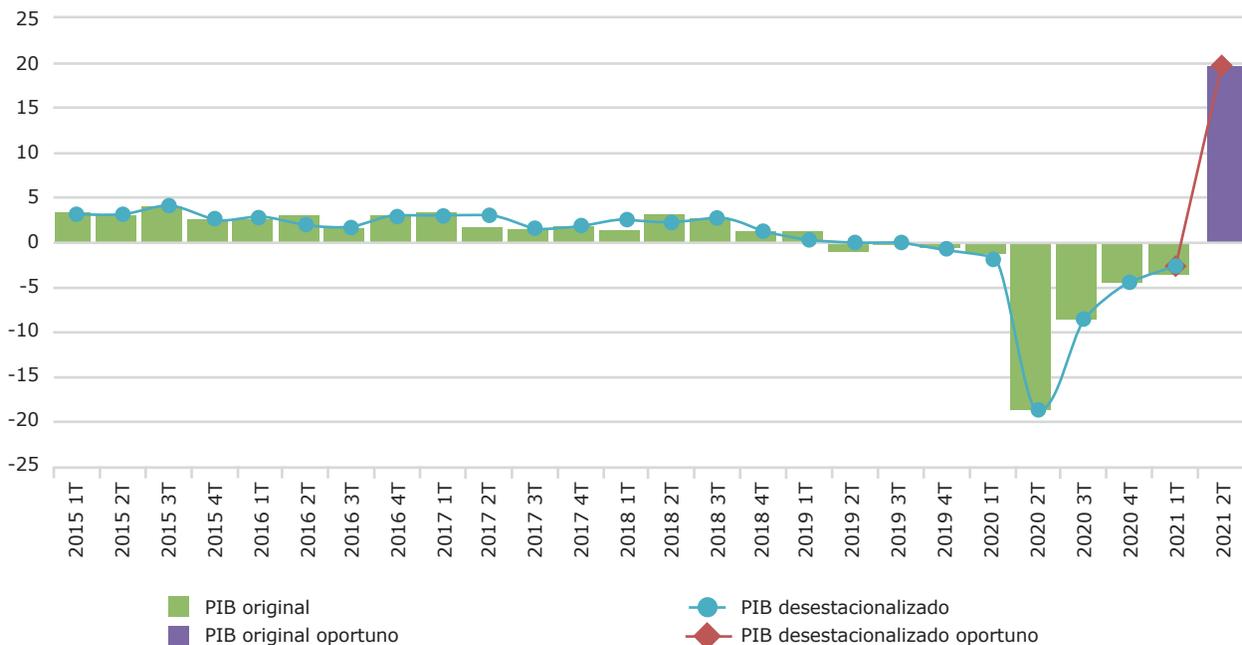
eran las mejores ya que se implementaron las medidas de distanciamiento y confinamiento en México. Para ese entonces, la economía tuvo un desplome de 19% respecto al mismo trimestre del año anterior. Este comportamiento negativo, a pesar de la reapertura de ciertas actividades durante el verano, duró todo el 2020 e, incluso, se prolongó hasta el primer trimestre de 2021.¹ Fue hasta el segundo trimestre de 2021 que se empieza a observar una clara recuperación, sin embargo, esta situación deja una economía más pequeña que la de 2018.

En 2018, la pobreza por ingresos afectaba a prácticamente una de cada dos personas en el país y la pobreza extrema por ingresos a 14% de la población.² El gráfico 2 muestra la evolución estimada de la pobreza durante los últimos trimestres de 2020 y los primeros

1 En enero de 2021, hubo un nuevo confinamiento en las ciudades más importantes del país.

2 Se trata de las prevalencias obtenidas mediante la nueva metodología del CONEVAL (2019) que se adoptó en 2018 y que no reajusta el ingreso con el MEC.

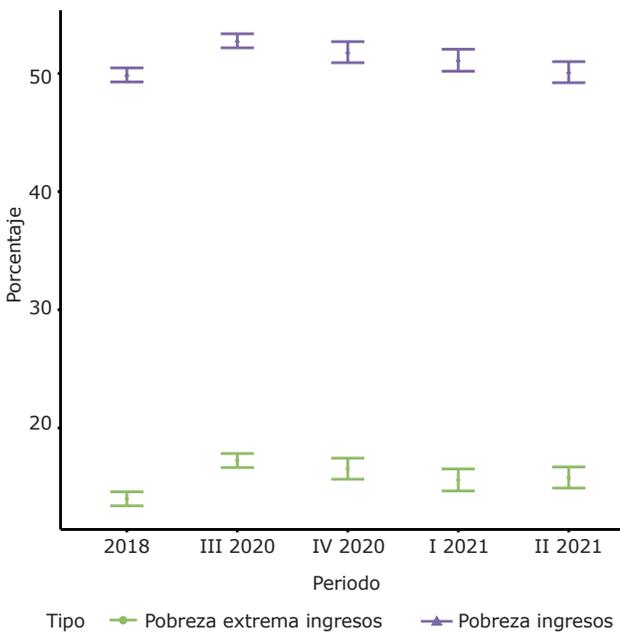
Gráfico 1. Variación trimestral anual del PIB, 2015-2021



Fuente: INEGI (2021b).

dos de 2021. Además, presenta las cifras de referencia del CONEVAL sobre la pobreza entre 2018 y 2020 (2021b). De acuerdo con el método del CONEVAL, tanto la pobreza por ingresos como la extrema aumentaron aproximadamente tres puntos porcentuales de 2018 a 2020. Y según las estimaciones, hay una pequeña reducción de la pobreza por ingresos y extrema de un punto porcentual para el segundo trimestre de 2021 —respecto al tercer trimestre de 2020—. Si bien, hay una tenue tendencia descendente, no hay evidencia para afirmar que a mediados de 2021 la prevalencia de la pobreza alcanzó los mismos niveles que se tenían antes de la pandemia. En otras palabras, la recuperación económica ha tenido efectos magros en la pobreza por ingresos y serán necesarios varios años de crecimiento económico para observar las reducciones sistemáticas de la pobreza por ingresos. Por ejemplo, para observar valores similares a los de 2008 después de la crisis de 2019 tuvieron que pasar 10 años.

Gráfico 2. Evolución de la pobreza extrema y pobreza por ingresos. Nacional, 2018-2021

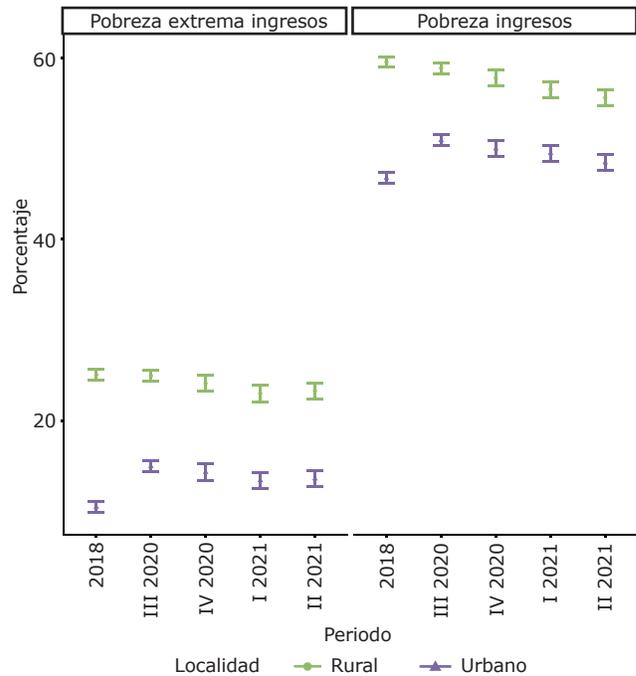


Nota. A partir del IV trimestre de 2020 se reportan estimaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI (2020).

Uno de los comportamientos más notables de la pobreza durante el primer semestre de 2020 fue que la crisis afectó, principalmente, los ingresos de los hogares en áreas urbanas. En las cifras publicadas por el CONEVAL (2021b), a inicios de agosto de 2021, uno de los resultados más notables fue el aumento de 4% en pobreza por ingresos en áreas urbanas. El gráfico 3 muestra que, las estimaciones proponen un descenso leve (un punto porcentual) de la pobreza por ingresos en áreas urbanas y un descenso que sigue la inercia del periodo 2018-2020 en áreas rurales. Respecto a la pobreza extrema por ingresos, no existe evidencia clara de una reducción ni en las áreas urbanas ni en las rurales durante el 2021.

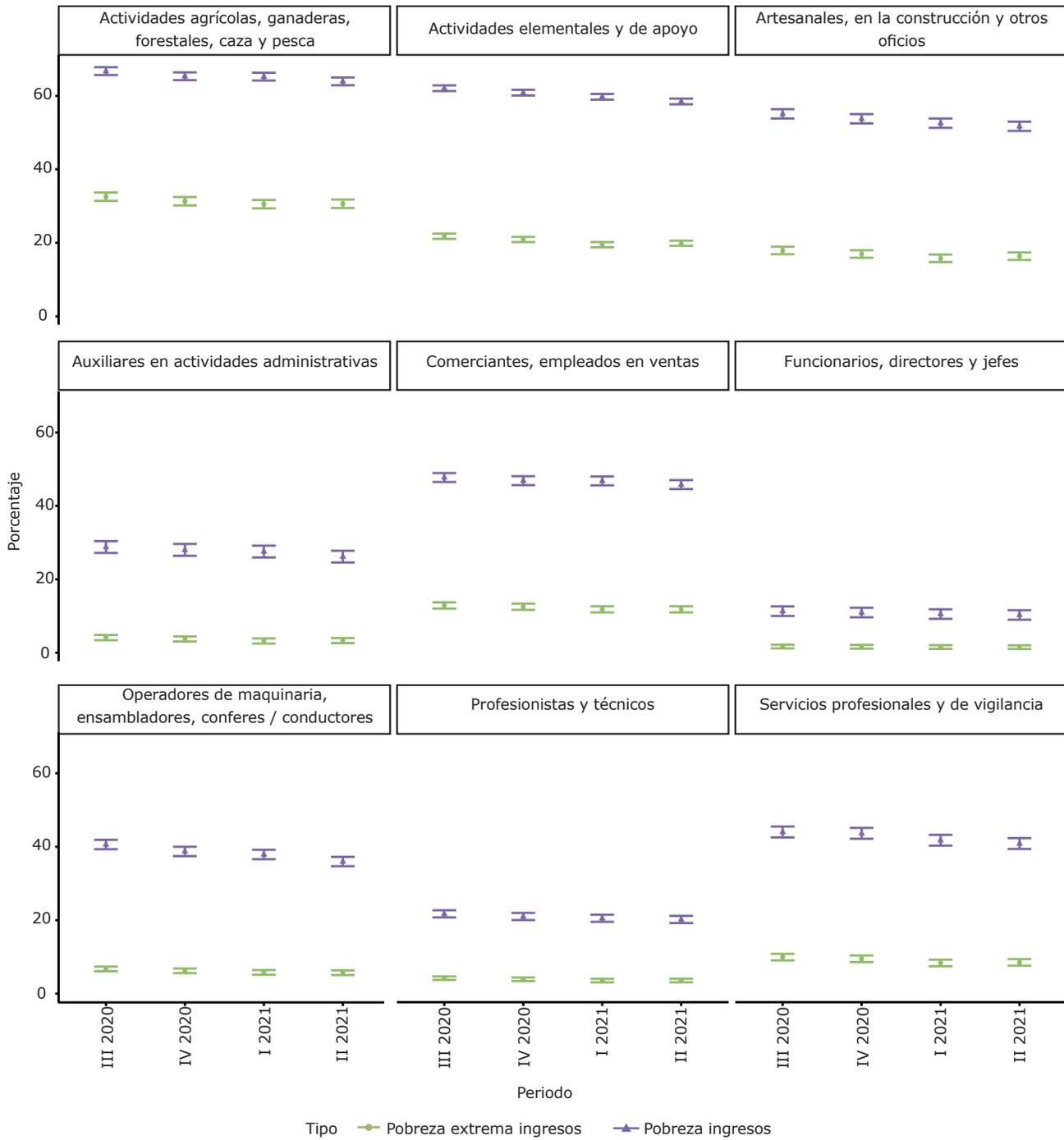
Gráfico 3. Evolución de la pobreza extrema y pobreza por ingresos por tipo de localidad. Nacional, 2018-2021



Nota. A partir del IV trimestre de 2020 se reportan estimaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI (2020).

Gráfico 4. Evolución de la pobreza extrema y pobreza por ingresos por tipo de ocupación. Nacional, 2020-2021



Nota. A partir del IV trimestre de 2020 se reportan estimaciones.

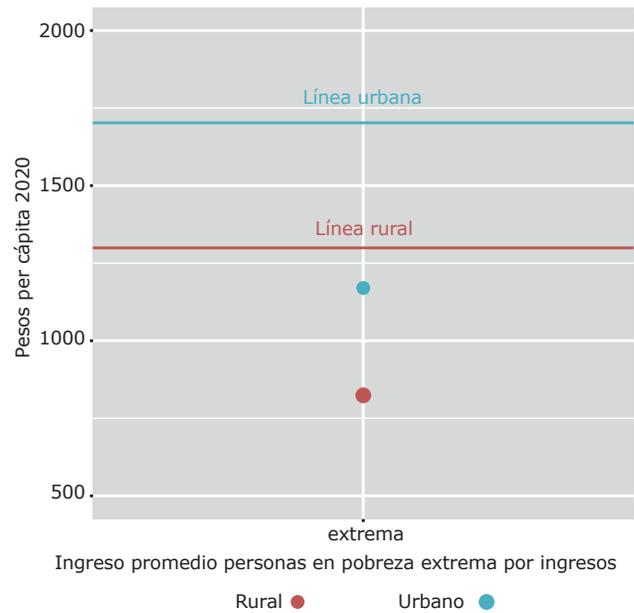
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2020).

Una de las características distintivas de la crisis económica del 2020 fue que las medidas de confinamiento y distanciamiento social se diferenciaron por tipo de actividad: esencial y no esencial. Además, la naturaleza de la formalidad y de la informalidad también medió la forma y el rigor con el que se atendieron las recomendaciones gubernamentales sobre el trabajo remoto. Por tanto, es importante revisar el comportamiento de la pobreza por ingresos por sector ocupacional. El gráfico 4 muestra que, aunque en ningún sector se registran aumentos en pobreza, no todos presentan disminuciones en este tema. Es notable que los sectores de baja calificación son aquellos que presentan, con mayor claridad, tendencias decrecientes en pobreza; y en los de alta calificación, la estimación no arroja señales claras de cambio. Esto puede ser una consecuencia del rápido retorno a los niveles salariales pre-pandemia que hubo después de la reapertura de actividades (gráfico 4).

En el gráfico 5, se muestran las distancias típicas, en pesos per cápita, de la población en pobreza respecto a las líneas oficiales del CONEVAL (2019). Primero, se señalan los valores considerando la pobreza extrema por ingresos y después la pobreza por ingresos. Los puntos indican el ingreso promedio per cápita de las personas que viven en pobreza extrema; las líneas corresponden a los valores de las canastas del CONEVAL. Como resultado, se tiene que la distancia respecto a la línea de pobreza extrema es de \$475 en áreas rurales y de \$532 en áreas urbanas.

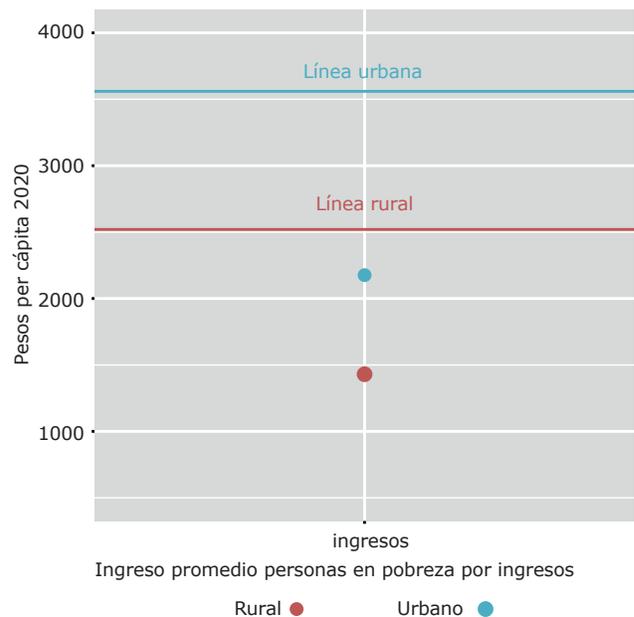
Respecto a la pobreza por ingresos, el gráfico 6 muestra que las personas requerirían en promedio \$1,090 al mes para poder, potencialmente, adquirir la canasta definida por el CONEVAL. En áreas urbanas, la distancia es mayor: consta de \$1,383 mensuales por persona.

Gráfico 5. Distancia promedio a la línea de pobreza, en pesos, de las personas que viven en pobreza extrema por ingresos. Nacional, 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI (2020).

Gráfico 6. Distancia promedio a la línea de pobreza, en pesos, de las personas que viven en pobreza por ingresos. Nacional, 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI (2020).

¿Qué significan estas distancias en términos de política social y económica? Respecto a la política económica, las cifras muestran el horizonte de crecimiento que deberían tener los salarios en los deciles de ingreso más bajos. El ingreso laboral por persona promedio es de casi \$1,900, y aunque es un referente demasiado grueso, esto habla de la gran distancia que existe entre los ingresos laborales y el valor de las canastas del CONEVAL (2019) para medir pobreza. El ingreso laboral, entonces, tendría que crecer aproximadamente 5% durante 10 años para alcanzar el valor de las líneas de pobreza de forma generalizada.

En términos de política social, estas distancias podrían utilizarse como referencia para canalizar algún tipo de transferencia monetaria. Si se considera a la pobreza extrema —que aqueja aproximadamente a 21 millones de personas—, y una transferencia de \$500, se requeriría de un presupuesto mensual de 10,500 millones de pesos. Para dar una idea del esfuerzo fiscal, esto es similar a lo que se destina mensualmente al programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores³.

Conclusiones

Este trabajo produce una serie de estimaciones a corto plazo sobre la evolución de la pobreza extrema y la pobreza por ingresos para el periodo no cubierto por parte de las estadísticas oficiales: del cuarto trimestre de 2020 al segundo trimestre de 2021. Para contextualizar estos resultados es importante considerar que, durante el cuarto trimestre de 2020 y el primero de 2021, la economía mexicana continuó en contracción, y no fue hasta el segundo trimestre de 2021 que existieron claras señales macroeconómicas de recuperación. Los

³ Este espacio no es suficiente para dedicarlo a una posible discusión de tres puntos. El primero sería considerar si es práctico focalizar una transferencia de este tipo dadas las dinámicas de la pobreza y de su difícil monitoreo. El segundo sería pensar si las transferencias se enfocan en las consecuencias y no en las causas de la pobreza. Y como tercer punto hay que determinar cuál debería ser el mecanismo y el costo de distribución de las transferencias monetarias.

resultados muestran que la pobreza extrema y la de ingresos siguen por encima de los niveles prepandemia (durante 2018). La pobreza extrema por ingresos afectó aproximadamente a 16% de la población y la pobreza de ingresos a 50%. Las tendencias estimadas de ambos tipos sugieren una débil reducción a nivel nacional, apenas una ganancia de un punto porcentual. Como referencia, en otras crisis, la recuperación de cuatro puntos porcentuales implicó 10 años de estabilidad macroeconómica y de crecimiento pequeño pero sostenido del PIB nacional.

Las perspectivas para México respecto al cumplimiento del ODS 1 en 2030 son mixtas. En pobreza extrema —bajo la medida del Banco Mundial—, la expectativa es que la prevalencia sea de 0%. En 2018, 5.7% de la población vivía en pobreza extrema bajo esta definición.⁴ Aunque México se encuentra cerca de lograr este objetivo, este indicador es sumamente limitado para hacer juicios sobre la situación de las personas en México —o prácticamente de cualquier país donde la pobreza es masiva y extremadamente aguda—. Sin embargo, una tasa del 5% significa que, aproximadamente, siete millones de personas vivían por debajo de la línea del Banco Mundial.

Las estimaciones del presente trabajo se concentran en la pobreza por ingresos, la cual es un componente decisivo del indicador 1.2 de los ODS: la pobreza multidimensional. La relación entre pobreza por ingresos y la pobreza multidimensional es estrecha debido al uso del método de intersección del CONEVAL. La variabilidad de la pobreza multidimensional en México se explica, en su gran mayoría, por lo que les pasa a los ingresos y al indicador de carencia por seguridad social. Respecto al indicador 1.2, el país tendría que reducir la pobreza multidimensional en casi 20 puntos porcentuales —27 millones de personas— en los próximos nueve años para reportar con éxito la meta dos del ODS 1. A la luz de periodos

⁴ Este cálculo se hizo con el MEC (ONU e INEGI, 2019). Probablemente bajo el nuevo método del CONEVAL este sea ligeramente menor, pero con la pandemia es factible pensar en un crecimiento.

anteriores, esta tarea parece inalcanzable, pues, sin cambios radicales tanto en la economía como en la política social, y en un contexto de crecimiento por debajo de 2 %, es difícil pensar más allá de una reducción de cuatro puntos porcentuales. Es decir, sin un crecimiento de los salarios reales, una expansión generalizada de la seguridad social, una mejora de los servicios sociales decisivos como los de salud y educación, y de los programas sociales, es imposible pensar en la realización del ODS 1.

Respecto a la distribución de la pobreza, se sostiene la tendencia de una leve reducción de pobreza por ingresos en áreas rurales. Las áreas urbanas, mayoritariamente afectadas por la pandemia, muestran una leve recuperación, pero sus niveles de pobreza son mayores a los que se tenían antes de la pandemia. Una de las grandes lecciones de las cifras del CONEVAL y de las estimaciones que aquí se presentan es que el perfil de la pobreza en México es, principalmente, urbano. Esto plantea preguntas importantes sobre si, verdaderamente, se reconoce este perfil de la pobreza y sobre qué tan apropiadas son las estrategias de desarrollo económico y social existentes en México. Estas cuestiones son fundamentales para reflexionar sobre la política social puesto que, los programas más emblemáticos en las últimas décadas —incluyendo los de la actual administración—, tienen un fuerte sesgo hacia la pobreza más profunda y rural.

Por sector de ocupación, la recuperación es más notable en aquellos sectores mayoritariamente afectados por la pandemia como: el sector servicios y el comercio de menor calificación. Este hallazgo es consistente con lo que el INEGI reportó sobre el segundo trimestre de 2021 respecto a la recuperación del sector secundario y terciario. Y sin duda, esto abre distintas interrogantes respecto al movimiento de las personas entre sectores, la evolución de los salarios por sector, las diferencias entre formalidad e informalidad. Todas son preguntas pertinentes, pero exceden el propósito de este trabajo.

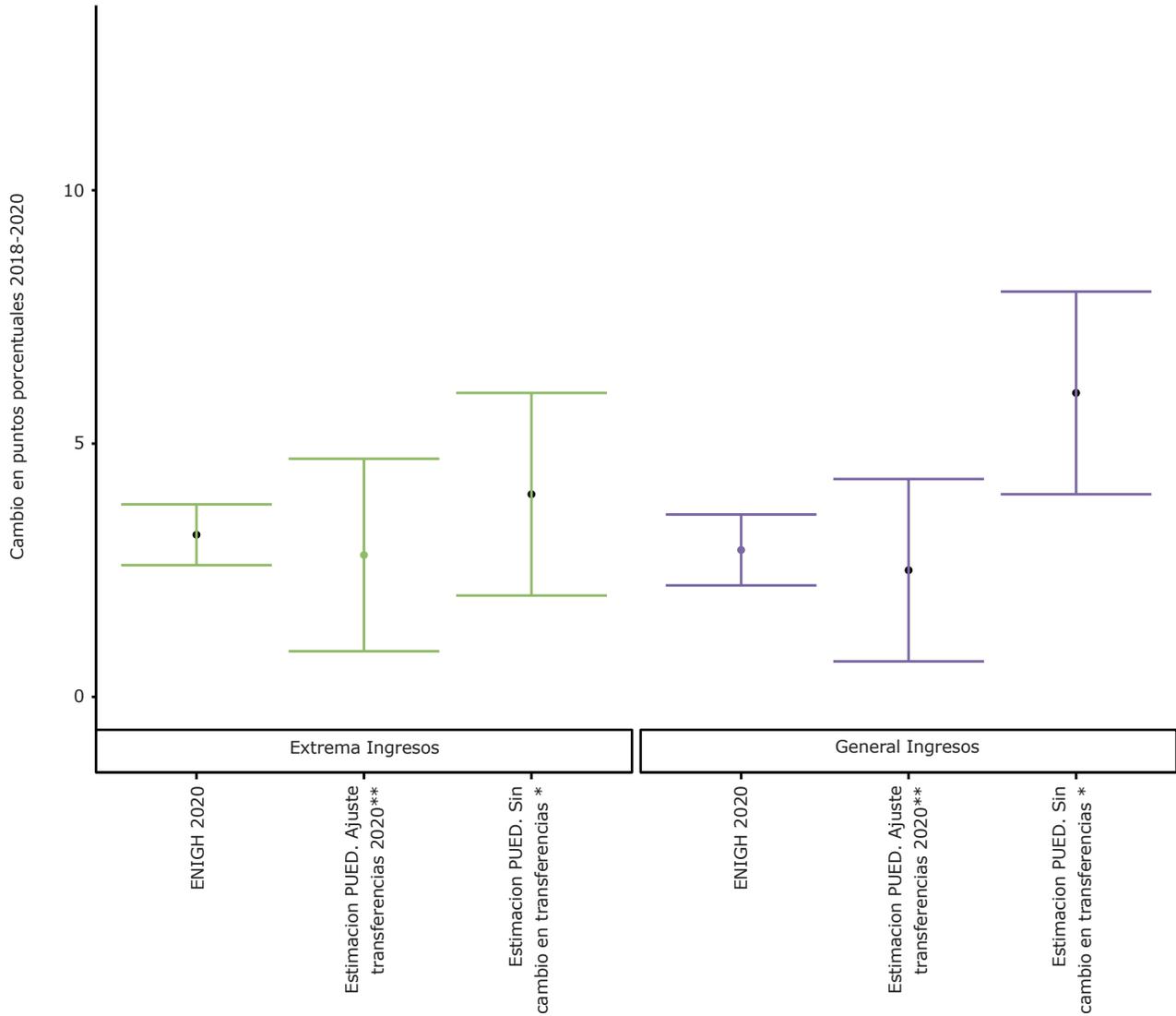
El horizonte del cumplimiento, antes de la pandemia, del ODS 1 de la agenda 2030 era claroscuro. Por un lado, existía una tendencia clara hacia la baja de la pobreza extrema — medida en términos del Banco Mundial— y un estancamiento de 10 años en pobreza multidimensional. México todavía tiene tiempo para abatir la pobreza extrema en los próximos años, sin embargo, no hay señales alentadoras respecto a que la pobreza indica de mejor manera los estándares de vida de la población en México. Sin cambios sustanciales, México podría registrar durante otras dos décadas niveles prácticamente iguales de pobreza multidimensional.



Anexo

Aquí se muestra el cambio en la precisión de las estimaciones toda vez que se incluyen los cambios en el ingreso por transferencias 2020 por decil de ingreso. La inclusión de los cambios 2018-2020 de este tipo de ingresos lleva a una mejora sustancial en la estimación de la prevalencia de pobreza.

Gráfico A1. Comparación estimaciones de pobreza por ingresos 2020. Con y sin ajuste de la ENIGH 2020



Nota. * Sin Cambio 2018-2020. ** Cambio en transferencias por decil. Se utilizaron datos del ingreso del MEC con la metodología del CONEVAL y la ENIGH.

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2019) e INEGI (2020).

Referencias

- Blaxter, M. (1983). Health services as a defence against the consequences of poverty in industrialised societies. *Social Science y Medicine*, 17(16), 1139-1148.
- CONEVAL. (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, (3ra ed.). CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>
- CONEVAL. (2021a). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*. CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2020.aspx>
- CONEVAL. (2021b). *Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas. Medición de la Pobreza*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx
- Duncan, G. J., Magnuson, K. y Votruba-Drzal. E. (2017). Moving beyond correlations in assessing the consequences of poverty. *Annual Review of Psychology*, 68, 413-34.
- Fiscella, K. y Franks, P. (1997). Poverty or income inequality as predictor of mortality: longitudinal cohort study. *Bmj*, 314(7096), 1724. <https://doi.org/10.1136/bmj.314.7096.1724>
- Gordon, D. (2006). The concept and measurement of poverty. En C. Pantaniz, D. Gordon y R. Levitas (eds.), *Poverty and Social Exclusion in Britain: The Millennium Survey*, (pp. 29-69). Policy Press.
- INEGI. (2018). *Modelo Estadístico 2018 para la Continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas [MCS]-ENIGH: Nota técnica*. INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/eash/2018/doc/nt_2018.pdf
- INEGI. (2020). *ENIGH*. [Base de datos]. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>
- INEGI. (2021a). *ENOE*. [Base de datos]. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- INEGI. (2021b). Estimación Oportuna del PIB trimestral. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/temas/pibo/>
- Kanbur, R. y Mukherjee, D. (2007). Premature mortality and poverty measurement. *Bulletin of Economic Research*, 59(4), 339-359.
- Lustig, N., Martinez, V., Sanz, F., y Younger, S. D. (2020). *The impact of Covid-19 lockdowns and expanded social assistance on inequality, poverty and mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico*. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/impact-covid-19-lockdowns-and-expanded-social-assistance.pdf>
- Nájera, H. (2020). México: Medición multidimensional de la pobreza. fortalezas y limitaciones. En F. Cortés (ed.). *Medición multidimensional de la pobreza en México*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO]

- Nájera, H. y Huffman, C. (2020). *Estimación del costo de eliminar la pobreza extrema por ingreso en México, en tiempos del COVID* [Documento técnico]. PUED-UNAM. <http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/archivos/covid/DocTecnico.pdf>
- Nájera, H. y Huffman, C. (2021). *A Bayesian estimation of the evolution of the extent and distribution of income poverty in Mexico during the COVID-Pandemic 2020*. [Manuscrito en dictamen]. The European Journal of Development Research. PUED-UNAM.
- ONU. (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- ONU y INEGI. (2019). *Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza (1.90 dólares diarios), desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbano y rural)*. Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, México. <https://agenda2030.mx/ODSInd.html?ind=ODS001000100010ycveind=1ycveCob=99ylang=es#/Metadata>
- Salas, C., Quintana, L., Mendoza, M. A. y Valdivia, M. (2020). Distribución del ingreso laboral y la pobreza en México durante la pandemia de la COVID-19. Escenarios e impactos potenciales. *El Trimestre Económico*, 87(348), 929–962. <https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/1148>
- Teruel, G. y Pérez, V. H. (2021). Estudiando el bienestar durante la pandemia de COVID-19: la ENCOVID-19. *Revista Mexicana de Sociología*, 83 [número especial 1], 125-167. <http://mexicanadesociologia.unam.mx/docs/vol83/numesp/v83nea5.pdf>

Impactos de la pandemia COVID-19 en el mercado de trabajo y en sus perspectivas de desarrollo

*Jesuswaldo Martínez Soria**

Introducción

Los impactos de la crisis económico-sanitaria de 2020 derivada de la pandemia COVID-19 han dejado una profunda huella en la destrucción de empleos y han provocado desequilibrios atípicos en el mercado de trabajo del país.

La crisis impactó en un mercado laboral con rezagos estructurales y debilitó, aún más, las capacidades de creación de empleo formal y de superación de la precariedad laboral. Desde hace algunas décadas, el mercado de trabajo en México se ha caracterizado por: tener altos niveles de informalidad; una deficiencia crónica para generar empleo formal debido a la debilidad de la demanda de trabajo asociada a las bajas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB); además de bajos salarios promedio que facilitan la alta rotación del trabajo y del incremento de la pobreza laboral; baja calidad del empleo y un aumento de la contratación temporal; bajos niveles de eficiencia y de productividad del trabajo; entre otras anomalías que han consolidado la segmentación del mercado, las relaciones de trabajo vulnerables y las dificultades de acceso a la protección de la seguridad social y a la justicia laboral.

Durante y después de la pandemia, prácticamente, todos estos rezagos se acentuarán. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce que: “los desafíos en materia laboral y de condiciones de vida en América Latina y el Caribe ya eran muy

acuciantes antes de la irrupción de la pandemia y se agudizaron significativamente como consecuencia de ella” (2021a, p. 13).

Los fuertes desequilibrios, provocados por la crisis, deformaron las trayectorias de los principales indicadores del mercado de trabajo, lo cual creó condiciones difíciles de superar a corto plazo. Además del desplome del empleo formal, se propició el cese temporal de pequeños establecimientos informales y de actividades de trabajo por cuenta propia, así como la expulsión de trabajadores asalariados informales que laboraban en empresas —ya sea formales o informales— que sufrieron afectaciones.

Ante esta nueva configuración, las perspectivas del desarrollo del empleo quedan sujetas, en un corto plazo, a la evolución y a la intensidad de la pandemia; a la aplicación de medidas estrictas compatibles con la actividad productiva y de control de la propagación del coronavirus. De igual manera, dependen del desempeño económico basado en una nueva normalidad en la que se haya recuperado la confianza y la certidumbre y de la implementación de políticas económicas que se ajusten a la coyuntura para resarcir los daños de la crisis, pero que, al mismo tiempo, se orienten hacia objetivos de largo plazo, cuyo cumplimiento permita superar los rezagos estructurales.

En este capítulo, durante la primera sección, se analizan los impactos de la crisis a través de los principales indicadores del empleo y la informalidad. En la segunda sección, se configuran las perspectivas de desarrollo del empleo y en el último apartado, se ofrecen las reflexiones finales que perfilan algunas propuestas de política pública.

* Instituto Belisario Domínguez (IBD), Senado de la República. Facultad de Economía, UNAM. El autor agradece el apoyo realizado por Mariana Galindo Alvarado en la recopilación y la gestión de información documental y estadística.

Impactos de la epidemia de COVID-19 en el mercado de trabajo

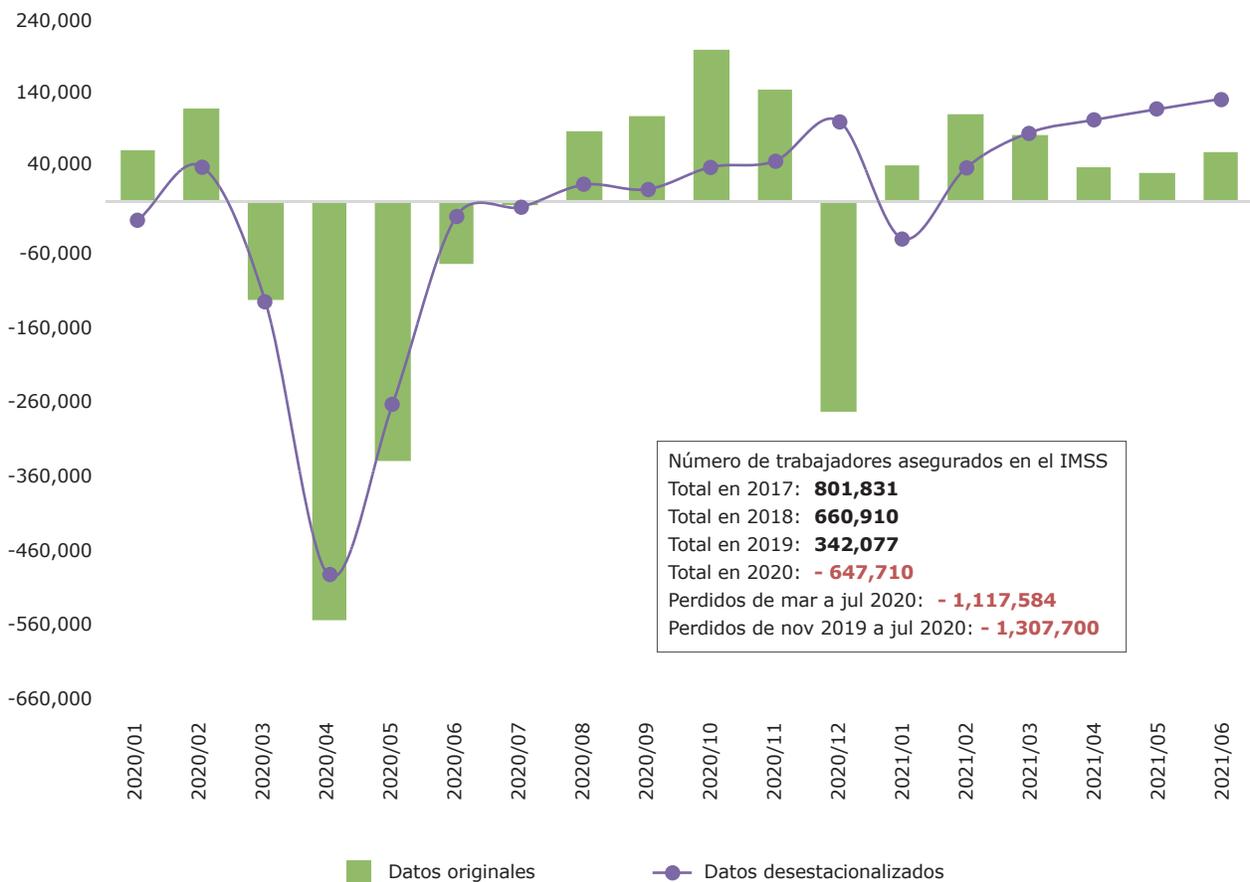
Los primeros efectos de la pandemia de COVID-19 y de su gestión pública sobre el mercado laboral comienzan a detectarse a través del número de trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el cual constituye el principal indicador de empleo formal del país (gráfico 1).

En marzo de 2020 ya se reportaba una disminución de 130 mil inscritos en el IMSS y un mes después, más de medio millón de

trabajadores¹ se desafiliaron de la seguridad social. Este deterioro continuó hasta julio del mismo año. En sólo cinco meses más de 1.1 millones de puestos de trabajo formal desaparecieron. Esta cifra supera significativamente el número de empleos destruidos en crisis anteriores: en la crisis de 2008-2009 fueron casi 700 mil puestos de trabajo perdidos y cerca de 388 mil durante la recesión iniciada en 2001(IMSS, 2021a).

¹ Aunque la referencia al número de trabajadores formales en esta sección es sobre los datos originales, en el gráfico 1 también, se presentan los datos desestacionalizados del número de trabajadores asegurados al IMSS, los cuales registran variaciones menos volátiles en las cifras mensuales, pero siguen trayectorias similares a los datos originales.

Gráfico 1. Número mensual de trabajadores asegurados al IMSS. Enero 2020-junio 2021



Nota. Datos originales y datos desestacionalizados de los flujos netos.

Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS, (2021a).

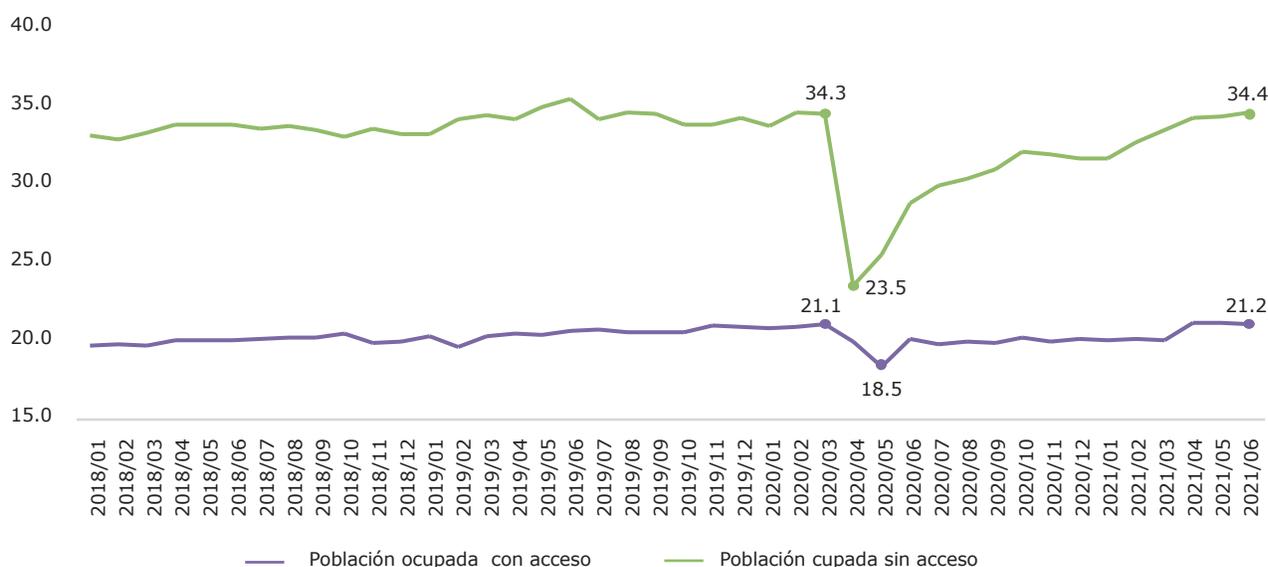
Aunque el desplome en el número de trabajadores asegurados en 2020 es atribuible al choque de la pandemia, desde 2019 se registraba ya una franca debilidad en el crecimiento del empleo. De acuerdo con las cifras anuales del IMSS (2021a), en 2019 se generaron 342 mil oportunidades laborales mientras que, en los años anteriores, las cifras rondaron los 660 mil en 2018, y los 801 mil inscritos en la seguridad social durante el 2017. Estas cifras muestran el deterioro en las capacidades de creación de empleo de la economía nacional desde antes de que se aplicaran las medidas de restricción a la movilidad y a las actividades productivas para contener la pandemia. La destrucción de empleo durante los peores meses de 2020, prácticamente, disolvió el esfuerzo de más de dos años de acumulación de puestos de trabajo registrados en el IMSS.

La rapidez y la profundidad de la crisis en el mercado de trabajo se aprecia también en la mayoría de los indicadores mensuales que se publican en la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENOE) (Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI], 2021b), aunque con algunas diferencias.

De acuerdo con los datos desestacionalizados de la población ocupada (gráfico 2), entre marzo y mayo de 2020 se perdieron 2.7 millones de ocupaciones formales (INEGI, 2021b), cifra que se ubica por encima de los datos proporcionados por el IMSS (2021b). Pero, la destrucción de oportunidades laborales se dio con mayor severidad en el número de trabajadores que no contaban con acceso a las instituciones de salud, pues se perdieron 10.8 millones de ocupaciones informales en tan sólo un mes —abril de 2020—.

De estos datos se deduce que la suspensión temporal de actividades económicas no esenciales y las medidas de contingencia sanitaria aplicadas por la autoridad gubernamental afectaron el funcionamiento de las cadenas de valor y de las relaciones contractuales de trabajo, lo que propició la destrucción de 12.3% de las fuentes de empleo formal en solo dos meses. Con las actividades productivas y comerciales prácticamente paralizadas, y agravadas por la contracción del consumo de bienes y servicios, la ocupación informal se redujo en casi un tercio de su población (-31.4%).

Gráfico 2. Población ocupada con y sin acceso a las instituciones de salud, 2018-2021 (Número mensual de millones de personas ocupadas)



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

Esta expulsión del mercado de trabajo resulta de mayor gravedad en las circunstancias de riesgo impuestas por la pandemia, debido a la desprotección de la salud y la seguridad social adoptada por los trabajadores formales y que sufren, permanentemente, los informales. El aumento en las carencias de acceso efectivo y atención oportuna de la salud y de las prestaciones de la seguridad social se vuelve el principal problema socioeconómico. Esto sucede en un entorno donde las amenazas se dirigen hacia la salud pública y hacia las fuentes de ingreso de los hogares. Por ello, la necesidad de implementar medidas de protección para todos los trabajadores afectados debió conducir a los responsables de la política pública a actuar con mayor celeridad, acierto y generosidad.

A diferencia de los datos del IMSS, en las cifras más recientes del gráfico 2 se aprecia que la población ocupada con acceso a las instituciones de salud, al cabo de un año, ha retornado a los niveles previos a la crisis y la población sin acceso los ha superado. Esto apunta dos perspectivas. Una, si la recuperación del empleo formal se genera con puestos de menores salarios a los que se tenían antes de la pandemia, una parte del costo de la reactivación productiva se está transfiriendo al ingreso de

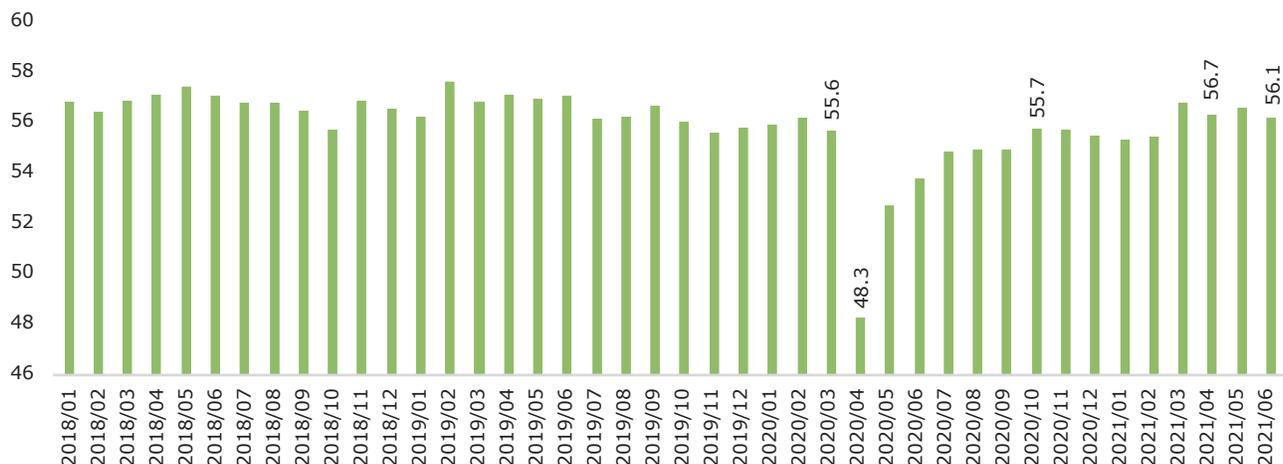
las personas². Dos, si la ocupación informal mantiene su curso, podrá deberse a la escasez de fuentes de trabajo formal propiciada por la falta de fuerza en la recuperación económica y a la posibilidad de que el tejido productivo se haya destruido, situación que llevará mucho más tiempo solucionar. En ambos casos, las consecuencias serían una mayor precariedad de la ocupación y un eventual incremento de la pobreza laboral³.

Con base en las Tasas de Informalidad Laboral (TIL1, gráfico 3) (INEGI, 2021b), el retorno de las actividades informales a los niveles precrisis fue relativamente rápido. Después de registrarse una reducción inédita de la informalidad a una tasa de 48.3% en abril de 2020, a la TIL1 le tomó seis meses regresar a cifras similares a las que se tenían antes de la pandemia.

2 Entre el primer trimestre de 2020 y el segundo trimestre de 2021, el ingreso laboral real de los trabajadores a nivel nacional tuvo una disminución de 2.1% al pasar de \$1,920 a \$1,880 (Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2021).

3 Según el CONEVAL, (2021) en el segundo trimestre de 2021, se alcanzó una tasa de 38.5% de población con un ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria (Línea de Pobreza Extrema por Ingresos), lo que supone un aumento de 2.9% respecto al primer trimestre de 2020. Entre los factores que explican este aumento de la pobreza laboral, se encuentran la disminución de 2.1% del ingreso laboral por persona y el aumento de las Líneas de Pobreza Extrema por Ingresos en el ámbito rural y urbano, de 7.3% y 6.4% respectivamente.

Gráfico 3. Tasa de Informalidad Laboral, 2018-2021 (Porcentajes mensuales)



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

Este efecto era previsible, pues las personas dedicadas a subsistir mediante ocupaciones informales difícilmente pueden resistir en la inactividad durante mucho tiempo debido a que no cuentan con recursos propios suficientes, ni ahorros o patrimonio. También, esto sucede porque sus fuentes de ingreso dependen de negocios —ya sean familiares o no— que requieren de una operación diaria, y además no cuentan con prestaciones sociales, como seguros de desempleo, que les permitan sostenerse mientras pasan los peores momentos de la pandemia.

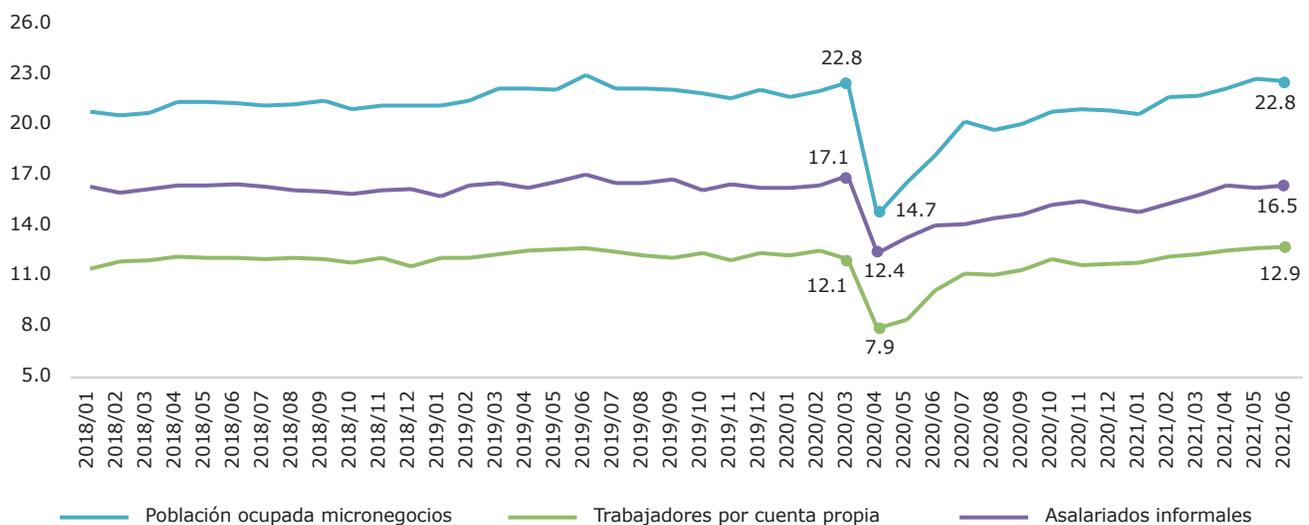
Si a estas condiciones se les suma la errática intervención gubernamental para atenuar las consecuencias de las medidas de restricción de la movilidad social y las actividades productivas no esenciales durante los primeros meses de la pandemia, a la insuficiencia de los apoyos fiscales transferidos a través de los programas públicos, la reactivación de la economía informal no va a detenerse en los niveles precrisis. La insuficiencia continuará su ascenso, probablemente, hasta alcanzar niveles próximos a 60 por ciento.

Esta perspectiva es coherente con el desempeño histórico de la informalidad, caracterizado por mantener una relación inversa con el ciclo económico. Es decir, conforme se contrae la producción y se cierran las fuentes de empleo en un entorno carente de seguro de desempleo, se incrementa el número de personas que se refugian en ocupaciones informales de subsistencia.

Tanto el desplome de la ocupación como la rápida reactivación de la economía informal se constatan a través de dos de los segmentos más importantes del mercado de trabajo informal: los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores subordinados asalariados que no cuentan con seguridad social. Pero, esos dos efectos también se corroboran en el nivel de población ocupada en micronegocios, los cuales han sido una de las fuentes de informalidad más consolidadas en la actividad productiva (gráfico 4).

El profundo declive de la población ocupada en los micronegocios durante abril de 2020 significó la desaparición de más de ocho millones de empleos. Este tipo de establecimientos

Gráfico 4. Trabajadores por cuenta propia, asalariados informales y población ocupada en micronegocios, 2018-2021 (Número mensual de millones de personas ocupadas)



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

—y sus empleados— ha resultado la unidad productiva más afectada por la crisis, no sólo por la dimensión y la inmediatez del impacto, sino por la vulnerabilidad implícita en su condición. Pues, los micronegocios, se mantienen predominantemente en la informalidad; carecen de recursos suficientes para subsistir temporalmente ante contingencias; no están vinculados con el sistema financiero formal; asimismo, suelen tener bajas remuneraciones y productividad; además, algunos son negocios familiares.

En el Estudio sobre la Demografía de los Negocios (EDN) (INEGI, 2021a) se encuentran los datos adicionales al respecto. En ellos se señala que la crisis provocó el cese de actividades de más de un millón de establecimientos productivos en el país durante el 2020 y de 4.9 millones de micro, pequeñas y medianas empresas que se tenían censadas en 2019. De ese millón de establecimientos, 96.5 % eran microempresas y 90.7 % estaban dedicados al comercio y a los servicios privados no financieros.

El segmento de trabajadores por cuenta propia también sufrió una caída significativa: de 12.1 millones de autoempleados que había en marzo de 2020, se registró una disminución de más de 4.2 millones (INEGI, 2021a). Este segmento laboral, también, es altamente vulnerable por su propia naturaleza, pues en él predominan las relaciones productivas de subsistencia y/o de limitada sostenibilidad, con bajos niveles educativos, de productividad y de ingresos, que representan ocupaciones ocasionales dedicadas principalmente a los sectores de servicios y de comercio. Estas ocupaciones no cuentan con protecciones de seguridad social ni con acceso a las fuentes de financiamiento del sector bancario para mantener negocios prósperos o para afrontar adversidades fuertes (Martínez, 2017).

A estas características se le añade la desatención de los programas sociales. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2020), 61% de los trabajadores informales en América Latina se encuentra en una situación de mayor

vulnerabilidad ante la crisis. Esto sucede debido a que no pertenecen a hogares cubiertos por un programa público de asistencia social, ya sea porque no reciben transferencias monetarias directas o porque no están incluidos en los programas de pensiones no contributivas. Se trata, en su mayoría, de trabajadores por cuenta propia, los cuales obtienen ingresos de subsistencia, sin la posibilidad de mantenerse inactivos o sin poder trabajar a distancia. Estas condiciones los hacen más propensos a caer en situación de pobreza o de pobreza extrema.

Algo parecido sucede con la desprotección y la vulnerabilidad del segmento de trabajadores asalariados informales, cuya pérdida ascendió a más de 4.7 millones de puestos de trabajo en el mismo mes de abril de 2020. Se trata de trabajadores subordinados que no cuentan con un registro en las instituciones de seguridad social y que laboran para empresas formales o informales de manera temporal, transitoria o irregular. Además, este segmento de trabajadores sostiene relaciones basadas, exclusivamente, en el salario sin gozar de las prestaciones laborales marcadas por la ley, con remuneraciones bajas e incluso variables. Este tipo de ocupación representa un puerto de entrada al mercado de trabajo para las personas jóvenes que cuentan con escasa experiencia y con bajos niveles escolares, o con un recurso de subsistencia para otros grupos demográficos, como adultos mayores o mujeres (Martínez, 2017).

Teniendo en cuenta la desprotección y la precariedad de estos segmentos laborales y de la microempresa, se entiende la velocidad con la que se reactivó la economía informal. De hecho, tanto la población ocupada en micronegocios como los trabajadores por cuenta propia han rebasado ya los niveles prepandemia. Con ello se advierte que la recuperación de la economía nacional y los esfuerzos gubernamentales siguen siendo modestos para restituir las oportunidades de empleo formal.

La OIT (2020) sostiene que la crisis puede tener efectos duraderos y que la recuperación puede ser lenta y desigual. Ante la falta de fuentes sustitutas de ingresos y de apoyos

fiscales temporales, las personas afectadas podrían recurrir a la creación de microempresas informales, autoemplearse u ocuparse en trabajos informales. Incluso algunas micro y pequeñas empresas formales sobrevivientes podrían verse empujadas a la informalidad.

Si la salida de la crisis económica es parcial y accidentada como se advierte en algunas previsiones (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2021; CEPAL y OIT, 2020), la ocupación informal reforzará su función de refugio, pero ahora más precaria y vulnerable. Se estima que absorberá una buena parte de los trabajadores que no logran ingresar o reingresar al mercado de trabajo. Esta situación implicará un difícil restablecimiento de los niveles de empleo formal y el incremento en los indicadores de informalidad. La demora en la superación de los desequilibrios laborales puede perfilar incluso escenarios más deplorables. La OIT (2020) advierte que:

Los trabajadores y las empresas de la economía informal carecen de medios para hacer frente a las consecuencias de la pandemia. Si no se les presta apoyo, podría producirse una crisis sin precedentes en el mercado de trabajo y agravar la pobreza. (p. 9)

La caída del empleo formal y la interrupción de actividades informales provocó, asimismo, el desplazamiento de personas hacia el desempleo, la subocupación y la inactividad. A diferencia de las economías desarrolladas, donde las variaciones en el desempleo reflejan la magnitud de los desajustes entre la oferta, y la demanda de trabajo, en México, la tasa de desempleo ha sido tradicionalmente baja⁴. Y, a pesar del fuerte impacto de la pandemia, sus

4 Como señala Samaniego (2010) "La tasa de desocupación fue ideada en su origen para mercados laborales en donde lo normal es que el grueso del empleo sea «formal»" (p. 52). Por lo que, cuando ocurre un shock en la actividad económica acompañado de despidos, quienes son desplazados ingresan a las filas del desempleo; activándose automáticamente el seguro de desempleo, donde reciben por un tiempo limitado un ingreso monetario para su subsistencia mientras realizan la búsqueda de un nuevo trabajo (Samaniego, 2010). En el caso de México, al carecer de este instrumento de protección de carácter anticíclico, el desempleo no puede ser una opción para la gran mayoría de la población. Así, la salida de la fuerza de trabajo en la actual crisis económica será la inactividad.

niveles en el 2020⁵.

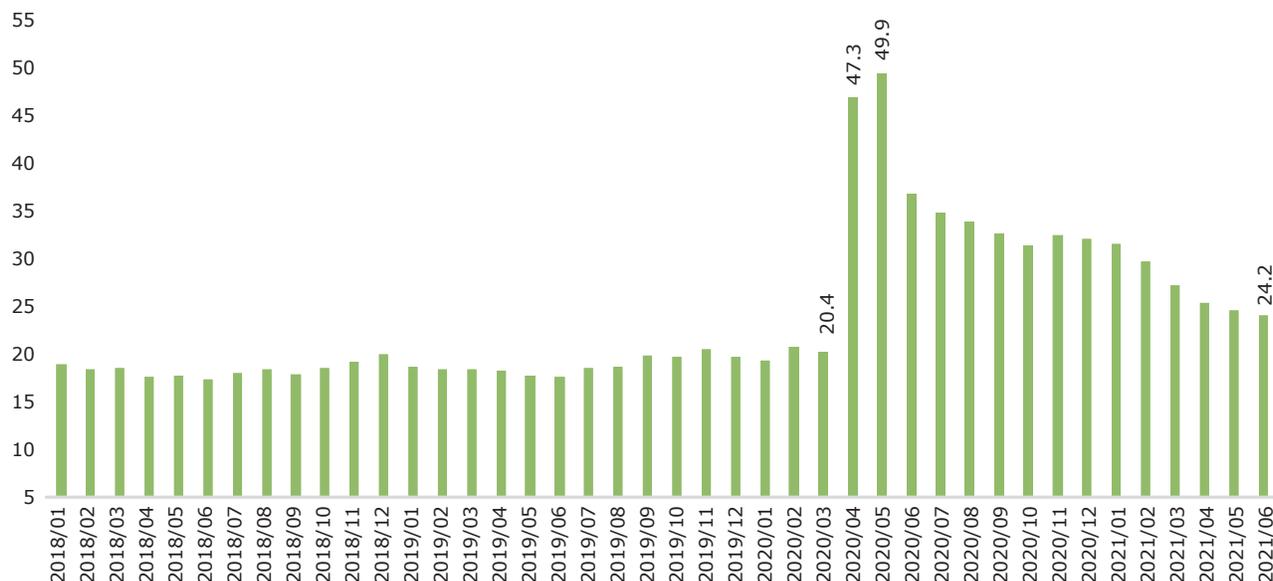
La fuerte caída en los indicadores laborales se convirtió, más bien, en un traslado de personas hacia la inmovilidad ocupacional ante la suspensión de actividades económicas no esenciales, y tuvo, como principal válvula de escape, el drástico y atípico incremento de la Población No Económicamente Activa (PNEA), que en abril de 2020 superó los 49.4 millones de personas, lo cual alertó su histórica estabilidad. Este insólito crecimiento se debió, fundamentalmente, al aumento de más de 12 millones de personas disponibles para trabajar pero que, al mismo tiempo, no buscaban empleo por considerar que no tenían posibilidad de encontrarlo.

Este efecto se reafirma a través del abrupto incremento de la subutilización de fuerza de trabajo (gráfico 5), cuya tasa llegó a 50% en mayo de 2020. Es decir, ascendió desde cifras que no habían superado 21% en los últimos años (INEGI, 2021a). De hecho, el peor registro que se tenía de este indicador fue en plena crisis financiera durante el mes de mayo de 2009, con una tasa de 26.5% (INEGI, 2021a).

La subutilización de la fuerza de trabajo representa el desajuste entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo. Esto sucede debido a que las restricciones en las fuentes de empleo y de un número elevado de personas que, aunque no buscan empleo de manera activa, estarían dispuestas a trabajar si existiesen oportunidades laborales o si llegara una oferta de empleo adecuada.

5 Si bien, la tasa de desempleo en México durante 2019 mostró estabilidad, en un rango entre 3.3% y 3.6% respecto a la Población Económicamente Activa (PEA), en 2020 el indicador llegó a 5.4% en el mes de junio y cerró el año con una tasa de 4.4%. Mientras que, por ejemplo, para el caso de Estados Unidos, Canadá y España la tasa de desempleo promedio anual en 2020 se ubicó en 8.1%, 9.6% y 15.5%, respectivamente (OCDE, 2021).

Gráfico 5. Tasa de subutilización de la fuerza de trabajo, 2018-2021 (Porcentajes mensuales)



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

El aumento de la subutilización de la fuerza de trabajo supone el desaprovechamiento del capital humano y la consecuente caída en la productividad y en los ingresos laborales. Aunque la dotación de recursos humanos signifique un potencial importante en el mercado laboral, la incapacidad de los agentes productivos para absorber la fuerza de trabajo disponible provoca una pérdida social de valor.

Si en una crisis profunda, como la actual, gran cantidad de empresas quiebra, con ellas, también desaparece la posibilidad de aprovechar una parte del capital humano. Es decir, conforme mayor es la destrucción de empresas y de empleos en el contexto de la crisis sanitaria, mayor la pérdida de capital humano y de la productividad laboral potencial (Eichengreen, 2020). Una consecuencia de ello es que, “aun cuando estos trabajadores logran reinsertarse posteriormente al mercado laboral, lo tenderían a hacer con una menor productividad e ingresos más bajos” (Weller, 2020, p. 21).

Perspectivas del empleo formal

Los fuertes desequilibrios, analizados en la sección anterior, revelan el profundo impacto de la crisis que pudo inducir un cambio estructural en el mercado de trabajo. Esta situación configura un panorama de escaso optimismo en la definición de las perspectivas de desarrollo del empleo para los próximos años.

Para observar la dimensión del cambio en la estructura del mercado laboral y establecer algunas referencias sobre las perspectivas del empleo, conviene analizar la tendencia y el ciclo del empleo formal. La descomposición de la serie histórica de los trabajadores asegurados en el IMSS, mediante el filtro Hodrick-Prescott, permite obtener dos variables subyacentes: la tendencia de largo plazo y las variaciones que constituyen el ciclo del empleo (gráfico 6).

La tendencia del empleo formal sigue un comportamiento ascendente y estable, puesto que representa la evolución de los niveles de ocupación formal determinados por las condiciones estructurales de la economía y del mercado laboral. El componente cíclico

constituye las variaciones determinadas por la situación coyuntural de la economía y del mercado laboral, por lo que indica los momentos de expansión, auge, recesión y crisis del empleo.

Como se aprecia en el gráfico 6, el ciclo más reciente del empleo alcanzó un nivel máximo en el 2018 e inició su declive en el 2019. El impacto de la pandemia y de su gestión pública produjo un desplome acelerado y profundo en el 2020. De acuerdo con los datos mensuales del IMSS (Secretaría del Trabajo y Previsión Social [STPS], 2021), en noviembre de 2019 se alcanzaron 20.8 millones de afiliados y a partir de ese momento inició un descenso que tocó fondo en el mes de julio de 2020, con un total de 19.5 millones de trabajadores formales. En ese lapso, se perdieron 1.3 millones de empleos⁶ entre mayo y julio de 2020, de los cuales, 1.1 millones son atribuibles a la crisis y a su gestión gubernamental. Los 200 mil puestos de trabajo

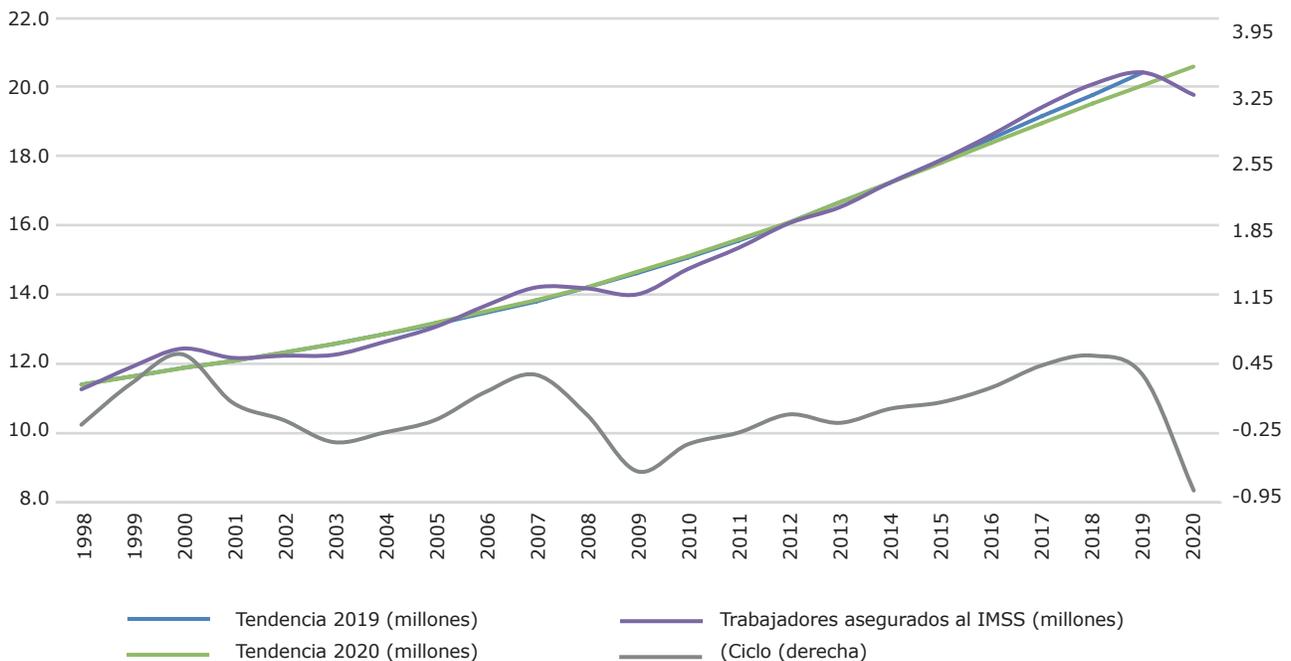
restantes se perdieron, habían estado perdiendo desde noviembre de 2018, lo que demuestra la debilidad en la capacidad de creación de empleo formal, cuestión que ya se había instalado en la economía nacional.

En comparación con la crisis de 2008-2009 y la recesión iniciada en 2001, la crisis actual tiene un mayor grado de severidad e interrumpe un largo trayecto de expansión del empleo iniciado en 2010. La posición a la que desciende el ciclo en 2020 representa un punto de partida para la recuperación. Esta implica los retos más grandes que hayan encarado los agentes económicos del mercado laboral y los responsables de la política económica, probablemente desde la crisis de 1929-1932.

El fuerte impacto advertido en la evolución del ciclo produjo una alteración importante en la pendiente de la tendencia que subyace en la evolución del número de trabajadores formales —representada por la curva de color morado—. En el gráfico 6 se aprecian las dos curvas ascendentes, estas representan la tendencia a

6 El 72.2% de esta cifra corresponde a empleos permanentes y 27.8% a contrataciones temporales (IMSS, 2021b).

Gráfico 6. Ciclo y tendencias del empleo formal (Millones de trabajadores incorporados al IMSS)



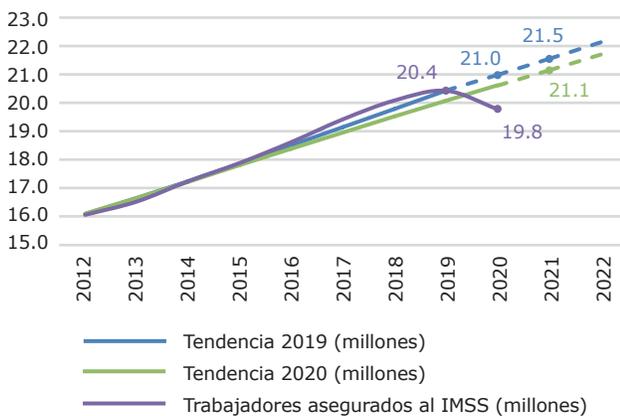
Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS (2021a).

largo plazo del empleo y se bifurcan con mayor claridad a partir de 2015. En el primer caso — la curva de color azul y de mayor pendiente—, la tendencia está estimada hasta 2019, justo antes de la crisis. En el segundo caso —la curva de color verde con menor pendiente—, la tendencia está estimada hasta 2020, por lo que en ella se resiente el impacto de la crisis.

Este ejercicio permite mostrar el desplazamiento descendente de la tendencia del empleo como resultado de la crisis y de su gestión gubernamental. Esto supone un cambio drástico en las condiciones estructurales del mercado laboral y de las cadenas productivas.

Así, la pandemia COVID-19 y la gestión de las políticas públicas para contener la propagación del coronavirus produjeron efectos transitorios que se registran en la pérdida acelerada y elevada del empleo formal. También, esta situación alteró las condiciones estructurales de las relaciones productivas y del trabajo que, además de disminuir el empleo, afectan las capacidades de recuperación del mercado laboral.

Gráfico 7. Proyecciones del empleo formal (Millones de trabajadores incorporados al IMSS)



Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS, (2021a).

Si se proyecta un primer escenario con base en el ritmo de crecimiento de la tendencia precrisis estimada⁷ hasta 2019 (gráfico 7), suponiendo (*ceteris paribus*) que la economía mexicana se hubiese mantenido estable, y en ausencia de crisis, los niveles de empleo habrían alcanzado cerca de los 21 millones de puestos de trabajo formal en el 2020 y para 2021 se habrían superado los 21.5 millones. Este escenario aporta referencias que permiten dimensionar sobre la pérdida del empleo con el impacto de la crisis y sobre los niveles de empleo a los que conviene aspirar en una estrategia de recuperación.

En términos reales, el saldo negativo entre 2019 y 2020 fue de 647 mil empleos formales, según los datos originales del IMSS (STPS, 2021). Si se considera la cifra de 2020 estimada con la proyección de la tendencia precrisis (21 millones), el saldo hipotético de la pérdida de empleo en ese año fue de 1.2 millones de puestos de trabajo⁸.

En el mismo gráfico se proyecta un segundo escenario con base en la tendencia poscrisis estimada hasta 2020, en este, se considera el impacto de la crisis y de su gestión gubernamental. La proyección de esta tendencia reduce los niveles futuros de empleo por tener una pendiente menor y por su desplazamiento descendente. Esto implica la pérdida de la capacidad para crear más de 400 mil puestos de trabajo en el 2021. Así, la posibilidad de generar empleo se reduce a 21.1 millones al término de este año.

7 Las proyecciones del empleo formal que se muestran en el gráfico 7, se realizaron con base en los valores de las tendencias obtenidas con la aplicación del filtro Hodrick-Prescott sobre la variable de trabajadores asegurados al Instituto Mexicano del Seguro Social, para los periodos 1998-2019 y 1998-2020. En función de las tasas de crecimiento medio anual de las tendencias de cada periodo (2.69% para el periodo 1998-2019, y 2.61% para el periodo 1998-2020), se extrapola hasta 2022 el ritmo de crecimiento sostenido a lo largo de la serie.

8 Este razonamiento coincide con el realizado por la OIT (2021a) en sus estimaciones a nivel mundial, con las que afirma que el empleo proyectado para 2021 seguirá siendo más bajo que su nivel previo a la crisis. Es probable que haya menos puestos de trabajo de los que se habrían creado sin la pandemia. Teniendo en cuenta esta previsible falta de crecimiento del empleo, se calcula que el déficit mundial de puestos de trabajo inducido por la crisis se situará en 75 millones en 2021 y en 23 millones en 2022 (OIT, 2021b, p. 12).

Con estos puntos de referencia, las perspectivas de recuperación del empleo resultan, más bien, pesimistas. Los esfuerzos para fortalecer el tejido productivo y las fuentes de trabajo tendrán que ser suficientemente robustas como para crear alrededor de 1.4 millones de empleos al finalizar 2021. Para esto, se tendrían que fijar como meta de corto plazo la recuperación del empleo perdido y la creación de puestos de trabajo adicionales que acerquen los niveles de ocupación a la tendencia poscrisis de largo plazo. Si la meta fuese retornar a la tendencia de crecimiento que se tenía antes de la pandemia, la creación de empleo tendría que alcanzar una meta de 1.8 millones de puestos de trabajo⁹.

En ambos casos, las metas lucen inalcanzables a el corto plazo, si se tiene en cuenta las decisiones de política económica que se han tomado a lo largo de la pandemia; el desgaste de la reactivación productiva que puede presentarse en el segundo semestre del año; y que el número más elevado que se ha logrado en un año (durante el 2017) apenas superó los 801 mil empleos. Si las cifras de afiliados al IMSS de 2021 no se acercan a las metas proyectadas y, además, su incremento en los próximos años es modesto, la tendencia de largo plazo seguirá debilitándose y, probablemente, constituya un reflejo del cambio estructural que sufrió el mercado de trabajo y que ha deteriorado el potencial de crecimiento del empleo formal.

De acuerdo con los datos del IMSS (STPS, 2021), a junio de 2021 se tienen incorporados 20.2 millones de trabajadores. Faltaría por crear cerca de un millón de empleos en un semestre para lograr la meta más moderada de las proyecciones de la tendencia. Esto es, a todas luces, imposible, pero lo que dimensionan estas cifras es la magnitud del esfuerzo a realizar para retornar los niveles de empleo que la estructura productiva y el mercado laboral son capaces de lograr en el largo plazo.

⁹ De acuerdo con la CEPAL y OIT (2021), es muy probable que los empleos formales que se generen no recuperen los niveles prepandemia en el corto plazo, debido a los problemas que están experimentando muchas empresas, particularmente las micro, pequeñas y medianas (MIPYMES) para sostener y recuperar su actividad.

De mantenerse la política fiscal de austeridad, con una baja inversión y apoyos productivos limitados, la lectura fallida de los desequilibrios del mercado de trabajo, junto con la ausencia de reformas profundas en los sistemas de salud y de seguridad social y una recuperación económica que avanza con incertidumbre, el desempeño futuro de los indicadores laborales no deberá sorprender a nadie.

Reflexiones finales y propuestas de política

El profundo impacto de la crisis económica y sanitaria impuesta por la pandemia causada por COVID-19, ha significado la desaparición de millones de empleos y de establecimientos productivos, así como la reducción de los ingresos laborales y la configuración de perspectivas del desarrollo con un alto grado de incertidumbre y pesimismo.

La suspensión de las actividades productivas no esenciales, las dificultades para mantener en operación las cadenas de valor, la fuerte contracción de la demanda y la caída de la inversión, entre otros factores, implicaron la rápida y profunda destrucción de empleo formal, la expulsión del mercado de un elevado número de trabajadores asalariados informales que se encontraban laborando en establecimientos productivos y, de igual manera el cese temporal de operación de unidades productivas de la economía informal, especialmente micronegocios y trabajadores por cuenta propia.

La persistencia de estas condiciones impedirá alcanzar las metas de pleno empleo y trabajo decente establecidas por la Agenda de Desarrollo en 2030 (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015). Si se tiene en cuenta las trayectorias de los indicadores del mercado laboral, sus posibles tendencias en el futuro y las decisiones recientes sobre política económica, la viabilidad de cumplimiento de la Agenda 2030 es prácticamente nula.

Aunque nunca es buen momento para albergar una crisis, la solvencia y la sustentabilidad de la economía, la adopción de una política fiscal anticíclica y la fortaleza de las instituciones públicas habrían permitido encarar mejor la gestión de la pandemia y sus impactos en el mercado de trabajo.

Las expectativas de crecimiento económico y de la evolución del mercado laboral para los próximos años seguirán estando sujetas a revisiones y ajustes debido a la incertidumbre que existe en torno al desempeño de diferentes factores, de los cuales cabe destacar dos vectores. Uno, la instrumentación del proceso de vacunación, el grado de afectación y control de las nuevas variantes del coronavirus, la gestión de la salud pública y el fortalecimiento de los sistemas públicos de salud. Dos, la instrumentación de políticas económicas decisivas: una política fiscal anticíclica eficiente y focalizada, una política monetaria expansiva que aporte liquidez y garantice el funcionamiento del sistema financiero y además decisiones que logren el aprovechamiento del arrastre de factores externos como el crecimiento de la economía de los Estados Unidos.

Sin embargo, para resolver los problemas estructurales, conviene promover decisiones de política de mayor trascendencia, que siempre se han aplazado por esperar el mejor momento político y/o por la suficiencia en el financiamiento público. Las circunstancias actuales ya no dan margen a la inacción, hoy conviene, más que nunca, que la autoridad gubernamental establezca la planeación e instrumentación de las acciones de corto y largo plazo que conduzcan a la edificación de un sistema universal de salud y de seguridad social.

Los lineamientos generales y las propuestas concretas de política pública que perfilan un nuevo curso del desarrollo y un nuevo pacto social ya se han planteado en numerosos trabajos (por ejemplo, en Cordera y Provencio, 2018). De ellos, vale la pena, destacar e insistir en algunas reformas y decisiones de política. Entre las medidas estratégicas que convendría impulsar en el corto plazo se encuentran cuatro.

- 1) Diseñar e implementar un paquete de prestaciones sociales con cobertura progresiva —tanto en la ampliación poblacional como en la asignación presupuestal—, que constituya un piso de protección que también tienda a la universalidad. Esto debe incluir:
 - a) Un seguro de servicios básicos de salud, con un conjunto determinado de padecimientos, estudios clínicos y medicamentos cubiertos, que subsane las deficiencias actuales del Instituto de Salud para el Bienestar.
 - b) Seguros de invalidez y vida.
 - c) Una pensión mínima, que integre los diversos programas de pensiones no contributivas.
- 2) Diseñar e instrumentar un seguro de desempleo contributivo de adhesión obligatoria con beneficios definidos conforme a la última remuneración y al tiempo de cotización —de 26 semanas en las últimas 52 laboradas—, con un periodo de carencia —de por lo menos una semana— y tasas de reemplazo decrecientes —no menores en un principio a 45%—, cuya instrumentación se inicie con los trabajadores subordinados formales y que, posteriormente, se extienda a otros segmentos de empleo.
- 3) Reformar el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) para establecer la obligatoriedad del registro en el IMSS de los trabajadores que pertenezcan a las empresas registradas en la Hacienda Pública a través de este régimen.
- 4) Crear un régimen especial de incorporación al IMSS para los trabajadores por cuenta propia, con prestaciones equivalentes a las del régimen obligatorio de los trabajadores subordinados, y financiamiento proveniente del Estado y de las contribuciones del trabajador, cuya implementación podría ser en etapas.



Referencias

- CEPAL. (2021). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46501-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2020>
- CEPAL y OIT. (2020). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, 23. La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política*. CEPAL y OIT. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46308-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-la-dinamica-laboral-crisis>
- CEPAL y OIT. (2021). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, 24. Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina*. CEPAL y OIT. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46955-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-trabajo-decente-trabajadores-plataformas>
- CONEVAL. (2021). *El CONEVAL presenta información referente a la pobreza laboral al segundo trimestre de 2021*. CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx
- Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.). (2018). *Informe del Desarrollo en México: Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*. PUED-UNAM. https://ceiba.org.mx/publicaciones/Centro_Documentacion/180411_Informe.2017_PUED-isbn.pdf
- Eichengreen, B. (2020). *The Human-Capital Costs of the Crisis*. Project Syndicate. https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-pandemic-erosion-of-human-capital-by-barry-eichengreen-2020-04?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=385a7ea978-covid_
- IMSS. (2021a). *Consulta Dinámica de Información*. IMSS Digital. <http://datos.imss.gob.mx/>
- IMSS. (2021b). *Estadísticas e informes*. <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/informes-estadisticas>
- INEGI. (2021a). *EDN [Base de Datos]*. <https://www.inegi.org.mx/programas/edn/2020/#Tabulados>
- INEGI. (2021b). *ENOE [Base de Datos desestacionalizados]*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- Martínez, J. (coord.). (2017). *Informalidad: implicaciones legislativas y políticas públicas para reducirla*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3853>
- OCDE. (2020). *COVID-19 en América Latina y el Caribe: Consecuencias socioeconómicas y prioridades de política*. OCDE. <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-consecuencias-socioeconomicas-y-prioridades-de-politica-26a07844/>
- OCDE. (2021). *Tasa de desempleo*. OCDE. <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/tasa-desempleo.htm>

- OIT. (2020). *La crisis de COVID-19 y la economía informal: respuestas inmediatas y desafíos de política* [Nota informativa]. OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_745450.pdf
- OIT. (2021a). *Transitando la crisis laboral por la pandemia: hacia una recuperación del empleo centrada en las personas*. OIT. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_779114/lang--es/index.htm
- OIT. (2021b). *World Employment and Social Outlook. Trends 2021*. OIT. https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/trends2021/WCMS_795453/lang--es/index.htm
- ONU. (2015). *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sitio de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Samaniego, N. (2010). El empleo y la crisis: precarización y nuevas "válvulas de escape". *EconomíaUNAM*, 7(20) [número especial], 47-70. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/18124/17245>
- STPS. (2021). *Trabajadores asegurados*. [Base de Datos]. <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/asegurados.htm>
- Weller, J. (2020). *La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales*. Naciones Unidas, CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45759-la-pandemia-covid-19-su-efecto-tendencias-mercados-laborales>

Ingreso básico universal, pobreza y desigualdad

Fernando Cortés y Servando Valdés**

Introducción

En este capítulo se examinan los efectos que tendría adoptar un Ingreso Básico Universal (IBU) en las prevalencias de la pobreza y la pobreza extrema en México, así como en la desigualdad de la distribución del ingreso, no solo a nivel nacional, sino también para las nueve regiones que distingue Bassols (2002) (Anexo).

El IBU¹ es un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente de un país, quien percibe un pago regular y periódico en efectivo, incluso si no quiere realizar trabajo remunerado, si tiene otra fuente de ingresos y sin importar con quien viva. Este pago es de carácter universal, pues gozan de él todos y cada uno de los habitantes del país sin estar sujetos a obligación alguna (Raventós, 2017; Van Parijs y Vanderborght, 2017). Suele agregarse a este concepto que el financiamiento estatal del IBU debe provenir parcial o totalmente de una reforma tributaria progresiva, es decir, de una redistribución del ingreso en favor de las personas que menos ingresos tienen (Lo Vuolo et al., s.f.), lo que provocaría efectos inmediatos sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad:

Una de las consecuencias más señaladas del Ingreso Ciudadano-Renta Básica (IC-RB) sería la gran mitigación de la pobreza. Inclusive permitiría de manera realista plantearse su

efectiva erradicación. No sólo posibilitaría sacar a millones de personas de la pobreza, sino que construiría un soporte de protección para no recaer en ella. Por primera vez podría tenerse una política activa contra la pobreza con una dimensión preventiva y así se superaría la impotencia de las actuales políticas de transferencias monetarias focalizadas condicionadas que existen por toda América Latina y otros países en vías de desarrollo. (Lo Vuolo et al., s.f., p. 38)

Si bien esta cita se refiere a la pobreza monetaria, la puesta en práctica del IBU reduciría la pobreza oficial en México, ya que el ingreso se emplea para medir las carencias en la dimensión del bienestar, que es uno de los dos componentes centrales que intervienen en la conformación de la medida multidimensional de la pobreza.

En las páginas que siguen se presentan los resultados a los que se habría llegado al responder las preguntas ¿Qué habría pasado en el año 2020 con la pobreza y la desigualdad del país y en sus nueve regiones si se hubiese tomado la decisión de adoptar un programa universal de transferencias monetarias? ¿En cuánto tiempo se habrían abatido las pobrezas a nivel nacional y regional? ¿Qué habría ocurrido con la desigualdad nacional y con las inequidades internas y entre regiones? ¿A cuánto habrían ascendido los recursos financieros que se hubiesen necesitado para entregar el apoyo mensual a todos y cada uno de los habitantes del país?

En la bibliografía se señala que el IBU no necesariamente debe ser una cantidad uniforme, ya que sería un derecho reconocido solo para la población adulta que se podría complementar con asignaciones familiares. También es posible

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM

1 De acuerdo con Van Parijs y Vanderborght (2017): "algunas otras fórmulas que se emplean o se emplearon en el pasado para referirse al mismo concepto son «prima estatal», «dividendo social», «dividendo universal», «subvención universal», «ingreso universal», «ingreso ciudadano», «ingreso de ciudadanía», «salario ciudadano» e «ingreso de subsistencia»" (p. 22).

fijar valores diferentes por región. Por ejemplo, podría ser superior en las regiones que tienen los costos de vida más elevados o favorecer a las regiones con mayor prevalencia de pobreza. Incluso se admite la posibilidad de que el IBU varíe en el espacio, así como en el tiempo, de modo que se pague con regularidad y que no sufra cambios abruptos en su poder adquisitivo, para lo cual se puede actualizar según los cambios en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) (Van Parijs y Vanderborght, 2017).

La segunda sección de este escrito se dedica a examinar los efectos multidimensionales que habría tenido sobre la pobreza y pobreza extrema, así como sobre sus distribuciones territoriales, la aplicación del IBU en un rango de 300 hasta 1,000 pesos por mes. La tercera se dedica a cuantificar las consecuencias que acarrearía esa misma política sobre la desigualdad en la distribución del ingreso en el país y en sus regiones. La cuarta ofrece una estimación de los costos directos, en términos de porcentajes del Producto Interno Bruto (PIB), en que se incurriría si se optara en favor de la política pública de un IBU consistente en la entrega del apoyo monetario a toda la población del país. En la sección final se presentan algunas consideraciones de carácter general.

Tal vez no esté de más hacer explícito el carácter hipotético de este ejercicio, lo que entraña la posibilidad de repetirlo bajo otros supuestos y cuantificar sus correspondientes consecuencias. Como uno de múltiples ejemplos a desarrollar, se podría cuantificar qué ocurriría con la pobreza y la desigualdad y a cuánto ascendería el presupuesto del programa si se aplicara a las personas de 18 años y más y se otorgara una asignación familiar en favor de los menores. Si bien se puede pensar en una vasta variedad de supuestos, no hay que olvidar que están vinculados con complejidades operativas, tales como la información necesaria para identificar el universo de las personas que deberían recibir las transferencias del programa, los procesos administrativos involucrados, la localización de las personas que satisfacen los requisitos y los mecanismos de dispersión y control del dinero.

El IBU y la pobreza

En esta sección se examina la sensibilidad de las mediciones oficiales de la pobreza y de la pobreza extrema de México ante la entrega hipotética de transferencias de distintos montos de dinero proporcionados a cada mexicano por el IBU. En específico, se considera el traspaso de valores mensuales desde los 300 hasta 1,000 pesos, espaciados por 100 pesos (gráfico 1).

La reducción en la medición multidimensional de la pobreza extrema sería mucho más marcada ante los diversos montos proporcionados por el IBU (gráfico 2).

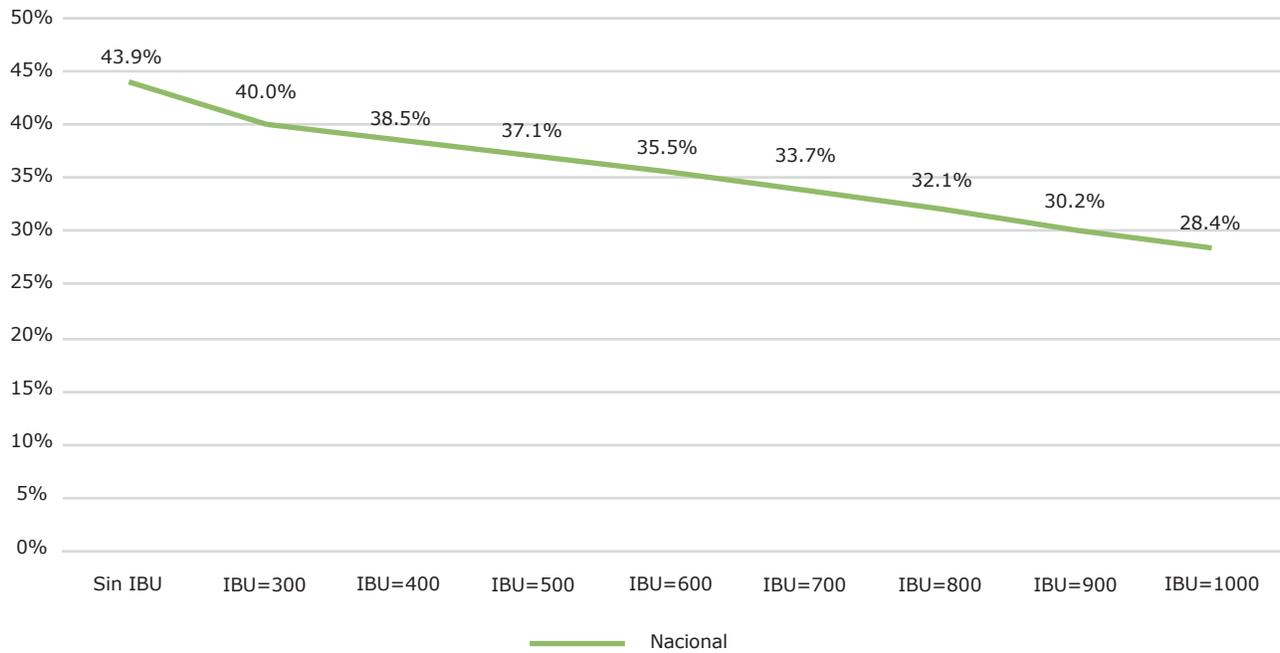
En el gráfico 2 se observan los niveles de pobreza extrema que se alcanzarían en el país al adoptar un IBU de diferentes montos.

La prevalencia de 8.5% de personas en condición de pobreza extrema observada en 2020 se habría reducido a 5.9% si se hubiese optado por un IBU mensual de \$300 por persona, lo que habría provocado una reducción de 2.6 puntos porcentuales, equivalentes a una caída de 8.9 (7.6). Con un IBU de \$800 mensuales por persona, la pobreza extrema habría sido de 2.1% y con \$1,000 por persona al mes prácticamente se habría extinguido, pues habría llegado a 1.1 por ciento.

Asimismo, interesa cuantificar el efecto que habría tenido el IBU sobre la pobreza regional. Para esta parte de los cálculos se empleó la regionalización de Bassols (2002) que divide al país en 9 grandes regiones: Norte, Noroeste, Noreste, Centro-Norte, Centro, Centro-Occidente, Sur, Este y Península.

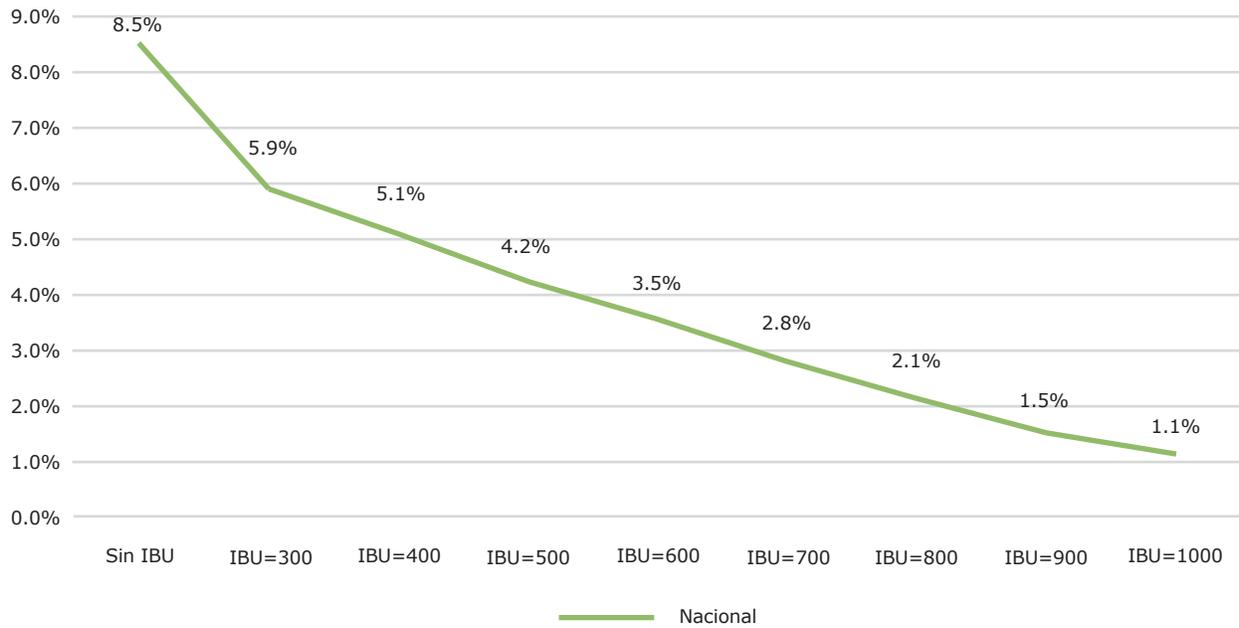
Se sabe que la prevalencia de la pobreza no se distribuye uniformemente sobre el territorio nacional. En general, en el sur suele ser mucho más pronunciada que en el resto del país, mientras que en el norte se registran los menores porcentajes de personas en esa condición. Los resultados relativos a la pobreza se sintetizan en el gráfico 3.

Gráfico 1. Evolución de la pobreza según IBU. México, 2020



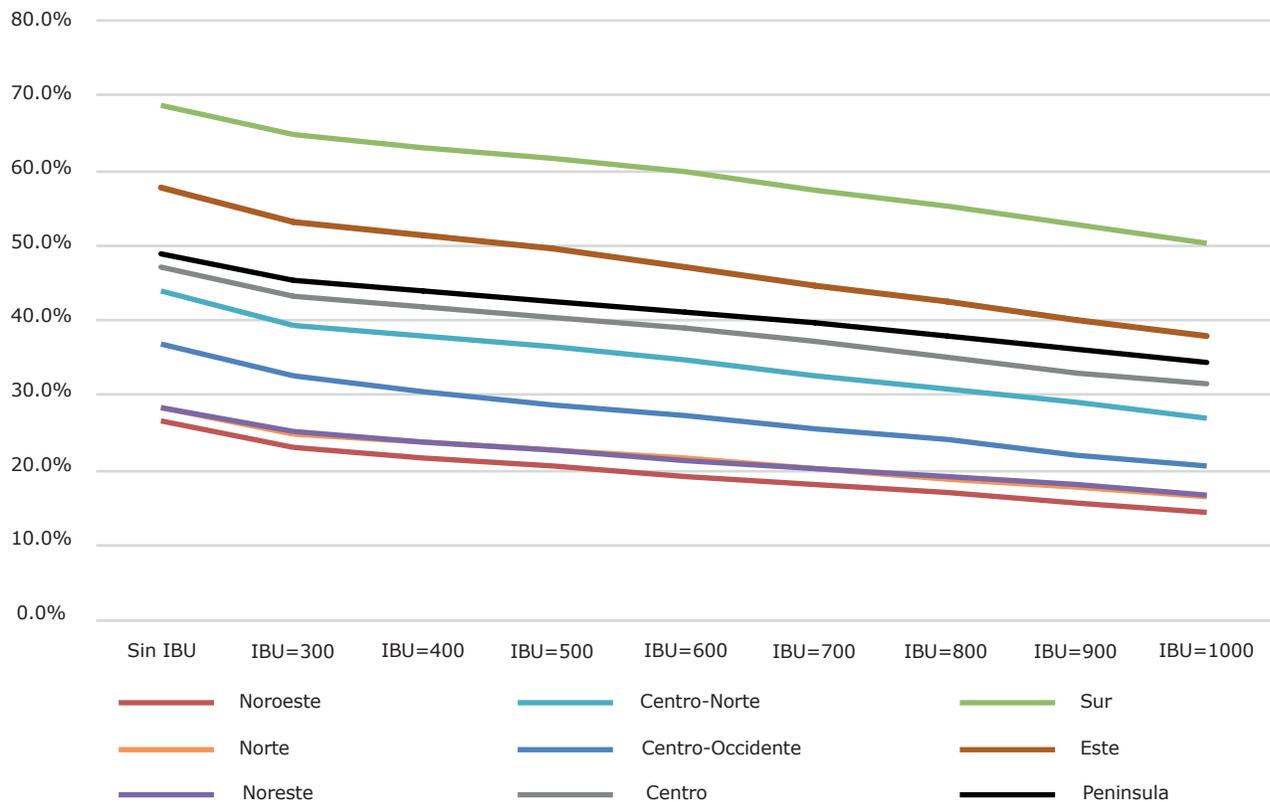
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021a).

Gráfico 2. Evolución de la pobreza extrema según IBU. México, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2020, INEGI (2021a).

Gráfico 3. Evolución de la pobreza según regiones. México, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2020, INEGI (2021a).

El gráfico 3 muestra la desigualdad en la distribución regional de la pobreza. En efecto, en el año 2020 la prevalencia de la pobreza en la región Sur era inferior a 70%, mientras que en el Noreste alcanzaba poco menos que la tercera parte: por cada pobre en la región Noreste hubo tres en la región Sur.

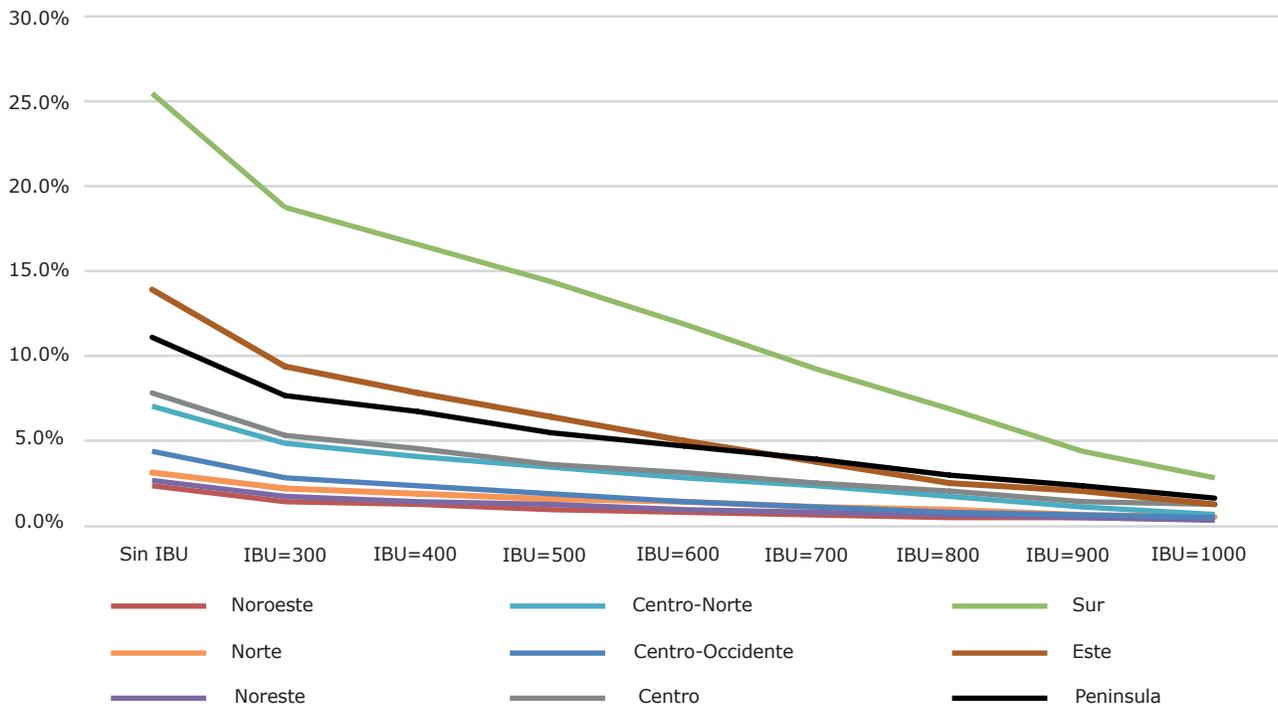
Como es de esperar, el IBU aplicado por igual a todos los habitantes del país reduciría los niveles de pobreza en todas las regiones. Es interesante destacar que el gráfico muestra que las distancias entre las líneas disminuyen en la medida en que aumentan los valores del IBU. Este comportamiento es un indicador de que las diferencias regionales de pobreza tienden a disminuir en la medida en que aumenta el monto del ingreso ciudadano. En consecuencia, si se pusiese en práctica el IBU, no solo se reduciría la prevalencia de la pobreza, sino

que se generaría, además, un efecto virtuoso no previsto: la disminución de las diferencias regionales en pobreza.

Como se puede apreciar en el gráfico 4, las consecuencias de la adopción del IBU sobre la pobreza extrema serían mucho más dramáticas que sobre la pobreza; es decir, la caída sería más acentuada en las regiones con mayor prevalencia que en las de menor.

En efecto, un IBU de \$300 por persona al mes reduciría la pobreza extrema de 25.5% a 18.7% en la región Sur del país, que es la que presenta las mayores prevalencias de personas en condición de pobreza extrema; pero en las regiones que tuvieron en el año 2020 los menores niveles de pobreza extrema, como son el Noroeste y el Noreste, solo caerían de 2.5% a 1.4% y de 2.8% a 1.8%, respectivamente.

Gráfico 4. Evolución de la pobreza extrema según región e IBU. México, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2020, INEGI (2021a).

En el otro extremo, si el IBU fuese de \$1,000 por mes, la pobreza extrema prácticamente desaparecería. Pese a ello, la región Sur seguiría teniendo la proporción más elevada en el país, pero solo afectaría a 2.8% de su población, mientras que en el Noreste solo a 0.3 por ciento.

Las curvas que muestran el comportamiento del porcentaje de pobreza extrema en función de los diferentes valores del IBU convergen a un mismo límite, de modo que, así como lo mostró el gráfico 4 para el porcentaje de pobreza extrema, también se observaría, pero mucho más marcado, el efecto virtuoso no previsto de un programa de ingreso básico universal que conllevaría a la disminución de las diferencias regionales en la distribución espacial de la pobreza extrema.

En síntesis, la puesta en operación del IBU tendría el efecto directo, esperado, de abatir la pobreza multidimensional que se transmite por medio del ingreso que, en la medición oficial

de la pobreza de México, se encuentra en el dominio del bienestar, lo que provocaría una reducción de los diferenciales entre regiones, tanto en pobreza como en pobreza extrema.

El IBU y la desigualdad en la distribución del ingreso

El tamaño de las transferencias distribuidas por medio del ingreso ciudadano universal tendría un peso significativo en el ingreso total de las personas con ingresos bajos. No ocurriría lo mismo con las personas y familias de ingresos elevados para quienes podría no tener mayor relevancia comparado con el volumen de recursos que poseen. Por lo tanto, adoptar el IBU, necesariamente, conduciría a menor desigualdad en la distribución del ingreso. A esta fuerza que presiona hacia la equidad habría que agregar que los hogares de menores recursos recibirían mayores cantidades de dinero por este

concepto debido a que ellos tienen los hogares de mayor tamaño (Cortés, 2000, p. 61).

En el cuadro 1 se presentan los valores que asumiría el coeficiente de Gini, que es el indicador más utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, en función de los diferentes montos de IBU.

Los cálculos muestran que, en la medida en que aumenta la cantidad de dinero transferida por el IBU, el índice de Gini registraría una reducción sistemática en los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Por ejemplo, si el IBU fuese de \$300 por persona al mes, el coeficiente de Gini se reduciría de 0.449 a 0.422 y si la decisión fuese transferir \$1,000 al mes, este caería de 0.449 a 0.368. Este último valor no se ha observado en México desde que se computa la desigualdad en la distribución del ingreso. Además, no diferiría demasiado del rango de los coeficientes de Gini que se registran en algunos países europeos.

Cuadro 1. Desigualdad en la distribución del ingreso según IBU. México 2020

IBU	Gini
Sin IBU	0.449
300	0.422
400	0.413
500	0.405
600	0.397
700	0.389
800	0.382
900	0.375
1,000	0.368

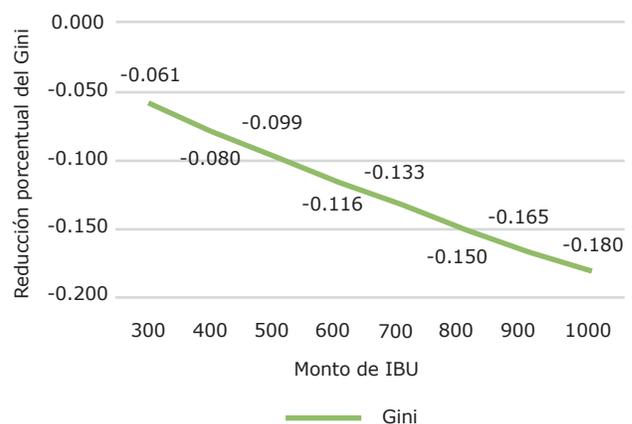
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2020, INEGI (2021a).

El gráfico 5 muestra que la relación entre las transferencias universales y la reducción relativa del coeficiente de Gini se aproxima bastante bien a una recta con pendiente negativa. Esta recta permite tener estimaciones de la disminución en la desigualdad por aumentos unitarios en el IBU. Así, por ejemplo, la línea permite afirmar que por cada \$100 adicionales entregados como transferencia universal el

índice de Gini caería alrededor de 0.06%. Esta relación podría emplearse, también, para estimar en cuánto variaría el coeficiente de Gini en función de valores no observados del IBU. Para tener una idea más íntegra del significado que tendría reducir la magnitud del índice de Gini en 0.02 puntos, hay que tomar en cuenta que en las 17 ENIGH realizadas entre 1984 y 2020 el promedio de los aumentos fue de 0.009 y el de las reducciones fue de -0.012. Además, en toda la serie, el alza más elevada se observó entre el año 1998 y el 2000 cuando creció 0.024 puntos, mientras que la reducción más profunda se presentó entre los años 2000 y 2002, bienio en que cayó -0.028 puntos.

Los resultados presentados en la sección anterior muestran que al poner en práctica un programa universal de apoyo a la población no solo se reduciría la pobreza a nivel nacional, sino también sería más notorio en las regiones con mayor pobreza que en aquellas en que la población cuenta con mayores recursos económicos. En esta sección se ha visto que incluso se abatiría la desigualdad en la distribución del ingreso, ya que, a nivel nacional, por cada \$100 adicionales que se destinen al IBU el coeficiente de desigualdad de Gini se retraería en alrededor de 0.02 puntos.

Gráfico 5. Reducción relativa de la desigualdad por IBU según índice de Gini



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2020, INEGI (2021a).

Las consecuencias de la aplicación de un programa de transferencias universales no condicionadas sobre la distribución del ingreso a nivel nacional ocultan los cambios que podrían ocurrir dentro y entre las regiones del país. No todas las regiones experimentarían los mismos cambios, aunque los montos de las transferencias fuesen los mismos. Se deberían esperar efectos variados sobre el territorio dependiendo, principalmente, de la diversidad en las distribuciones intra e interregionales de ingreso, así como de las estructuras demográficas, donde jugaría un papel fundamental el tamaño de los hogares.

El cuadro 2 muestra, en el primer renglón, los coeficientes de Gini en 2020 de las nueve regiones de México. Del segundo renglón en adelante se despliegan los valores que habría alcanzado la inequidad en la distribución del

ingreso, medida por el coeficiente de Gini, bajo el supuesto de diferentes montos de transferencias entregadas por el programa de ingreso ciudadano universal. Específicamente, estos datos reflejan los valores que habría alcanzado dicho coeficiente si se hubiese decidido distribuir a todos los habitantes, de las diversas regiones, un IBU en el rango de 300 a 1,000 pesos mensuales.

La información indica que, en todas las regiones, la desigualdad en la distribución del ingreso decae regularmente en la medida en que aumenta la cantidad de dinero distribuida por la política pública. La desigualdad regional de la distribución del ingreso se reduciría y alcanzaría, en el caso de un IBU de \$1,000 mensuales, niveles de primer mundo, incluidas las regiones más pobres del país.

Cuadro 2. Índices de Gini según regiones e IBU

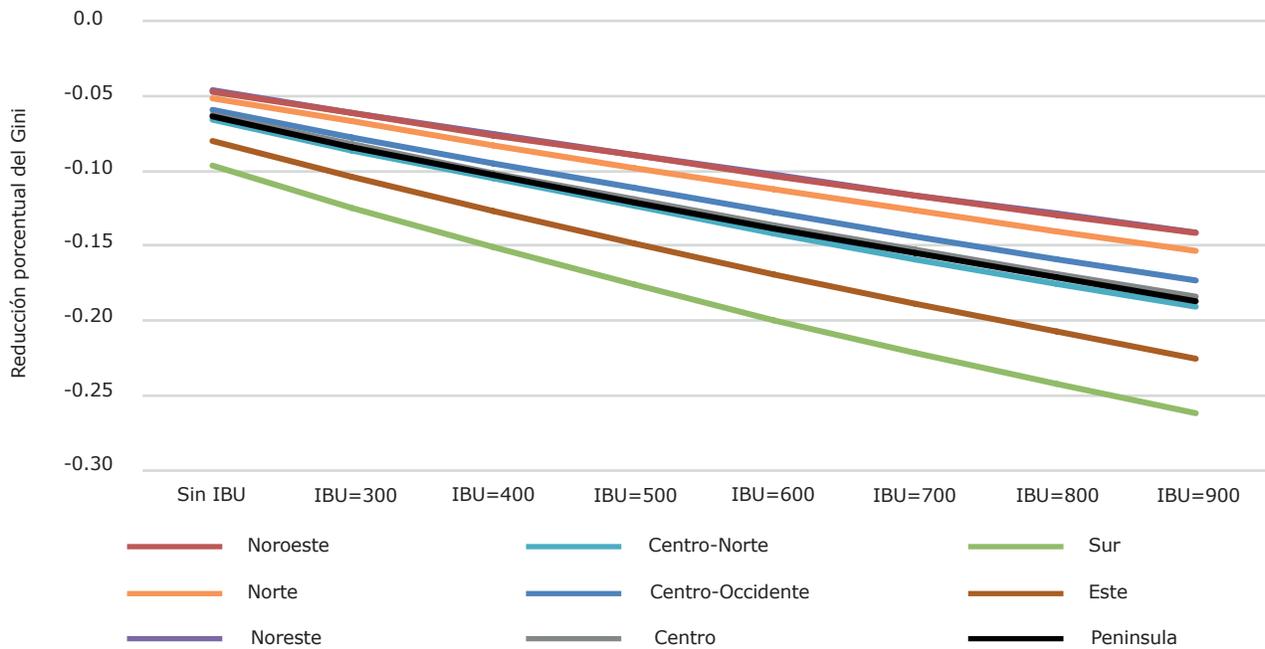
Escenario	Noroeste	Norte	Noreste	Centro-Norte	Centro-Occidente	Centro	Sur	Este	Península
Sin IBU	0.423	0.430	0.450	0.443	0.397	0.453	0.462	0.429	0.464
300	0.403	0.408	0.429	0.414	0.374	0.424	0.418	0.395	0.435
400	0.397	0.401	0.422	0.405	0.366	0.415	0.405	0.384	0.426
500	0.391	0.394	0.416	0.396	0.359	0.407	0.392	0.375	0.417
600	0.385	0.388	0.409	0.388	0.352	0.399	0.381	0.365	0.408
700	0.379	0.381	0.403	0.380	0.346	0.391	0.370	0.356	0.400
800	0.374	0.375	0.397	0.373	0.340	0.383	0.360	0.348	0.392
900	0.368	0.369	0.392	0.365	0.334	0.376	0.350	0.340	0.385
1,000	0.363	0.364	0.386	0.358	0.328	0.369	0.341	0.332	0.377

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2020, INEGI (2021a).

El gráfico 6 permite formar una idea del efecto regional que podría tener el IBU en la reducción de la desigualdad medida por el índice de Gini. De la simple inspección del gráfico se desprende que hay una relación negativa entre los montos de IBU y la reducción en el coeficiente de Gini o, dicho de otra manera, que a mayor monto del IBU menor sería la inequidad en todas las regiones. Además, dicha relación tiene una buena aproximación rectilínea en las nueve regiones.

Si se toma como base de comparación la situación de ausencia de IBU, aplicar una transferencia universal de \$300 reduciría mucho más la inequidad en las regiones Sur y Este, que son las más pobres del país, que en el Noreste y Norte, que son las regiones que tienen las menores prevalencias de pobreza y pobreza extrema. Además, las líneas se abren en abanico en la medida en que aumenta el valor del IBU, lo que es un indicador de que la reducción de la desigualdad no sería constante

Gráfico 6. Evolución de índice de Gini según regiones e IBU. México, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2020, INEGI (2021a).

en los diferentes ámbitos geográficos, sino que caería más en algunos que en otros. En todo caso, la desigualdad entre las regiones del país experimentaría una caída sensible.

En resumen, si en el año 2020 se hubiese aplicado el IBU en México, se habrían observado reducciones importantes en la desigualdad de la distribución del ingreso en las nueve regiones del país, así como entre ellas. Por lo tanto, la inequidad en el país también habría disminuido. Es importante señalar que las disminuciones aumentan linealmente con la cantidad de dinero transferida.

El costo

Ahora bien, el volumen de recursos necesarios para poner en práctica el ingreso ciudadano depende del monto que se otorgue y del tamaño de la población. En un año específico, el número de habitantes está dado; sin embargo, hay que considerar que se modificaría a lo largo del tiempo de acuerdo con la dinámica demográfica.

Para dimensionar el esfuerzo financiero que habría significado adoptar el IBU en 2020, se hizo el ejercicio de cuantificar qué proporción del PIB debió destinarse a ese propósito en función de la cantidad a distribuir cada mes. Los resultados se presentan en el cuadro 3.

Cuadro 3. Proporción del PIB que se debió destinar al IBU según montos

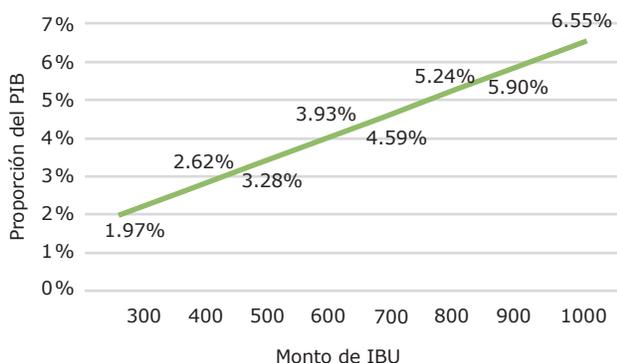
Monto mensual del IBU	IBU como proporción del PIB (%)
300	2
400	2.6
500	3.3
600	3.9
700	4.6
800	5.2
900	5.9
1000	6.6

Nota. Datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2020) e INEGI, (2021b).

Si en el año 2020 la decisión de política pública hubiese sido distribuir un IBU de \$300 por persona al mes, se habría requerido destinar a ese propósito 2% del PIB y, por consecuencia, se habría logrado disminuir la pobreza en 3.9 puntos porcentuales, equivalente a 8.9%; la pobreza extrema en 2.6 puntos porcentuales, es decir, una reducción de 30.6%, y la desigualdad nacional en 0.028 puntos, equivalente a una reducción del 6.1%. En el otro extremo, si se hubiese decidido invertir \$1000 por persona al mes, la pobreza se habría reducido a la tercera parte, la pobreza extrema prácticamente habría desaparecido y el coeficiente de Gini se habría abatido en un cuarto.

Gráfico 7. IBU como proporción del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2020) e INEGI, (2021b).

Estos resultados demandan un esfuerzo fiscal importante que dependería de la cantidad de dinero que se decidiera otorgar a la población. En el gráfico 7 se puede observar que el esfuerzo económico que demanda el IBU aumenta linealmente con el monto a distribuir. Como la ordenada al origen es cero, basta con calcular la pendiente para identificar la recta. Una vez conocida la ecuación, se pueden hacer estimaciones de la proporción del PIB que requerirían las transferencias de cantidades no consideradas en los cálculos que se han presentado.

Consideraciones finales

Las simulaciones numéricas que se exponen en este texto, basadas en la información proporcionada por la ENIGH realizada en el año 2020, cuantifican las posibles reducciones en los índices oficiales de pobreza y pobreza extrema, así como de la desigualdad en la distribución del ingreso, bajo el supuesto de que se decidiera aplicar una política de IBU. Los resultados muestran que, a nivel nacional, los aumentos en el IBU reducen linealmente la pobreza y la desigualdad², mientras que la pobreza extrema presenta un comportamiento asintótico con respecto a cero.

Las regularidades observadas en la sensibilidad de la pobreza y de la desigualdad, a diferentes valores de las transferencias, tienden a repetirse en las nueve regiones consideradas en este trabajo. Sin embargo, los puntos de partida son diferentes, ya que los niveles de ambas variables suelen ser menores en el norte que en el sur del país. No obstante, la puesta en práctica de un programa universal de transferencias reduciría las distancias entre las regiones con mayores y menores índices de pobreza y desigualdad, de modo que resultaría ser un buen antídoto para encarar los diferenciales territoriales del bienestar que han caracterizado al país por tanto tiempo.

A simple vista, el esfuerzo fiscal de poner en práctica el IBU se percibe enorme. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que en estos cálculos no se ha considerado la posibilidad de sustituir los programas sociales que operan actualmente (con excepción de los educativos, de salud y de seguridad social), lo que implicaría ahorros directos por la eliminación de las transferencias e indirectos por la economía en los costos administrativos. Además, debe considerarse la posibilidad de introducir modificaciones al sistema impositivo, de modo que los impuestos sean más progresivos.

² De acuerdo con el rango del IBU que se ha considerado en los cálculos. Sin embargo, estas líneas deberán curvarse en algún punto más allá de \$1,000, ya que necesariamente tienen como asíntota el eje en que se ha representado el IBU.

En la bibliografía sobre el IBU se argumenta que para determinar un valor hay que decidir por una cantidad que:

Sea suficientemente modesta como para que nos atrevamos a suponer que es sustentable y también suficientemente generosa para que sea razonable pensar que tendrá un gran impacto. Sea cual sea el país en cuestión, sugerimos elegir una cantidad que esté alrededor de una cuarta parte de su actual PIB per cápita. (Van Parijs y Vanderborght, 2017, p. 25)

En México, para el año 2020, el PIB per cápita fue de \$183,104.44. La cuarta parte es un poco más de \$45,766, lo que habría arrojado un IBU de aproximadamente \$3,800 por persona al mes.

Por último, debemos destacar que los cálculos presentados anteriormente, si bien están basados en información oficial, se limitan a cuantificar los efectos directos de la puesta en operación del IBU sobre la pobreza y la desigualdad, de modo que tienden a subestimarlos. En efecto, si el aumento de ingresos percibidos por este concepto en los hogares más pobres del país se empleara en abatir carencias como, por ejemplo, reducir los diversos niveles de la carencia alimentaria, disminuir el rezago escolar de los hijos al enviarlos a la escuela para evitar su inserción en el mercado de trabajo o en mejorar la calidad de la vivienda, podrían disminuirlas y, por tanto, escapar de la pobreza o de la pobreza extrema al atenuar o eliminar las carencias, en combinación con las transferencias recibidas. En síntesis, el IBU podría repercutir tanto en el espacio del bienestar como en el de los derechos sociales.



Anexo

Cuadro A1. Grandes regiones en México y regiones medias que abarcan

Regiones/estados	Regiones medias
Noroeste Baja California Baja California Sur Sonora Sinaloa	Baja California: Tijuana, Tecate, Valle de Mexicali, Ensenada. Baja California Sur: Desierto de Vizcaíno y Santa Rosalía, Valle de Santo Domingo y La Paz, Valle del extremo sur de Baja California. Sonora: San Luis Río Colorado, Caborca y Altar, costa de Sonora y Hermosillo, Nogales y Cananea, montaña de Sonora, Guaymas, Valle del Yaqui y del Mayo. Sinaloa: Valle bajo Del Fuerte y Los Mochis, Guasave y Guamúchil, Valle del centro de Sinaloa y Culiacán, Valles de Sinaloa y Mazatlán.
Norte Chihuahua Coahuila Durango	Chihuahua: Casas Grandes, Valle de Juárez, Sierra Tarahumara, valles del centro de Chihuahua, Valles del Bajo Conchos y Ojinaga, Parral, Valle de Delicias, Allende y Jiménez. Coahuila: Sierra Mojada y Cuatro Ciénegas, Piedras Negras y Acuña, Nueva Rosita y Múzquiz, Monclova, Comarca Lagunera y Torreón, Parras, Saltillo. Durango: Sierra norte de Durango, Comarca Lagunera y Gómez Palacio, valles del centro de Durango, sierra sur de Durango.
Noreste Nuevo León Tamaulipas	Nuevo León: Anáhuac y Sabinas Hidalgo, Monterrey, Cerralvo, China, Linares y Montemorelos, sur de Nuevo León. Tamaulipas: Nuevo Laredo, Bajo Bravo y Matamoros, centro de Tamaulipas y Ciudad Victoria, Jaumave y Tula, El Mante, Huasteca tamaulipeca y Tampico.
Centro-Norte Zacatecas San Luis Potosí	Zacatecas: Fresnillo y Sombrerete, Río Grande, norte de Zacatecas, centro de Zacatecas, Valles de Juchipila y Tlaltenango. San Luis Potosí: Charcas, Salado de San Luis y Matehuala, suroeste de San Luis, Rioverde y Ciudad del Maíz, Huasteca Potosina y Ciudad Valles.
Centro-Occidente Nayarit Jalisco Aguascalientes Guanajuato Colima Michoacán	Nayarit: Norte de Nayarit, sierra de Nayarit, centro de Nayarit y Tepic, sur de Nayarit. Jalisco: Puerto Vallarta, costa sur de Jalisco y Autlán, norte de Jalisco, Ameca, Guadalajara, sur de Jalisco, Ocotlán y La Barca, Los Altos. Aguascalientes: Calvillo, Pabellón y Tepezalá, sur de Aguascalientes. Guanajuato: Norte de Guanajuato, Bajío de Guanajuato y León, Celaya. Colima: Manzanillo, norte de Colima, Tecmán. Michoacán: Costa de Michoacán y Lázaro Cárdenas, Valle de Apatzingán, Ciénegas de Chapala y Zamora, Meseta Purépecha y Uruapan, Bajío de Michoacán, Morelia, Tierra Caliente y Huetamo, noreste de Michoacán.
Centro Querétaro Estado de México Distrito Federal Hidalgo Morelos Tlaxcala Puebla	Querétaro: Ciudad de Querétaro, San Juan del Río, norte de Querétaro y Cadereyta Estado de México: noroeste del Estado de México y Atlacomulco, Valle de Bravo, sur del Estado de México, Toluca y Lerma, Cuenca de México y norte de Tlalnepantla, Ecatepec y Nezahualcóyotl, cuenca del oriente de México y sureste de Amecameca. Distrito Federal: norte, centro y sur del Distrito Federal. Hidalgo: Valle de Mezquital y Tula, Jacala y Molango, Huasteca Hidalguense, Pachuca, Ciudad Sahagún y Apan, Tulancingo. Morelos: Cuernavaca, Puente de Ixtla y Zacatepec, Cuautla. Tlaxcala: Calpulalpan, Tlaxcala y Apizaco, Huamantla. Puebla: Sierra norte de Puebla, Teziutlán, ciudad de Puebla y Atlixco, Izúcar de Matamoros, sur de Puebla, Oriental y Ciudad Serdán.

Regiones/estados	Regiones medias
Sur Guerrero Oaxaca Chiapas	Guerrero: Ixtapa y Zihuatanejo, Acapulco, Tierra Caliente y Ciudad Altamirano, centro de Guerrero y Chilpancingo, norte de Guerrero e Iguala, La Montaña y Mixteca de Guerrero. Oaxaca: Mixteca oaxaqueña, Valles Centrales de Oaxaca, Costa de Oaxaca, la Cañada, Sierra de Juárez y Mixe, Valle del Papaloapan y Tuxtepec, Istmo oaxaqueño y Salina Cruz. Chiapas: Centro de Chiapas y Tuxtla Gutiérrez, costa de Chiapas y Soconusco, Altos de Chiapas y San Cristóbal de Las Casas, norte de Chiapas, Comitán-Lacandonia.
Este Veracruz Tabasco	Veracruz: Huasteca veracruzana, Xalapa y Martínez de la Torre, Orizaba y Córdoba, Puerto de Veracruz, bajo Papaloapan, Istmo veracruzano y Coatzacoalcos. Tabasco: La Chontalpa y Cárdenas, región del centro y Villahermosa, Los Ríos.
Península de Yucatán Campeche Yucatán Quintana Roo	Campeche: Ciudad del Carmen, Campeche y Champotón, Los Chenes. Yucatán: Región Henequenera y Mérida, Peto, Valladolid. Quintana Roo: Cancún y Cozumel, Carrillo Puerto, Chetumal.

Fuente: Bassols (2002, pp. 339-340).

Referencias

- Bassols, Á. (2002). *Geografía socioeconómica de México: aspectos físicos y económicos por regiones* (8ª ed.). Trillas.
- Cortés, F. (2000). *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. https://books.google.com.mx/books/about/La_distribuci%C3%B3n_del_ingreso_en_M%C3%A9xico.html?id=HCguKvdKXn4Cyprintsec=frontcoverysource=kp_read_buttonyhl=esyredir_esc=y#v=onepageyqyf=false
- INEGI. (2021a). *ENIGH 2020*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>
- INEGI. (2021b). *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/default.aspx>
- Lo Vuolo, R., Raventós, D., y Yanes, P. (s.f.). *El Ingreso Ciudadano-Renta Básica ante la crisis económica y los derechos social-laborales*. <https://www.mundosisigloxxi.ipn.mx/pdf/v06/23/06.pdf>
- Raventós, D. (2007). Renta básica o ingreso ciudadano universal conceptos, justificaciones y críticas. En Pablo Yanes (coord.), *Derecho a la existencia y libertad real para todos: Ingreso Ciudadano Universal (ICU), derechos humanos emergentes y nuevas políticas sociales* (pp. 47-97). Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social y Universidad Autónoma de la Ciudad de México. <https://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/Libremexic.pdf>
- SHCP. (2020). *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020*. [Base de datos]. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2020/analiticos_presupuestarios
- Van Parijs, P. y Vanderborght, Y. (2017). *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*. Grano de Sal.

Sustentabilidad ambiental en el desarrollo post pandemia

Enrique Provencio y Julia Carabias***

A los pocos meses de iniciada la pandemia COVID-19 en 2020, y tras la conmoción inicial provocada por la enfermedad, las medidas de confinamiento, las incertidumbres acerca del futuro inmediato y en general por la emergencia sanitaria, surgieron también las inquietudes acerca de las interrelaciones e interdependencias de los padecimientos provocados por los coronavirus, con los desequilibrios ambientales y en general con la crisis ecológica.

Paulatinamente, se recuperó conocimiento poco difundido entre el público amplio sobre los múltiples factores causales por los que se vincula una zoonosis con las alteraciones de los ecosistemas, y en particular con las afectaciones a la diversidad biológica (Carabias, 2020b). Se recordó que los virus son, de hecho, un componente de la biodiversidad. Por la suspensión de una parte importante del transporte y de otras actividades de alto impacto ambiental, se advirtió el contraste entre las condiciones ambientales previas, con las que prevalecían en el confinamiento, sobre todo en los meses de abril y mayo de 2020: mejora de la calidad del aire en las ciudades, reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, baja súbita del tráfico urbano, reaparición de fauna en los linderos de algunas ciudades, entre otras. Estos y otros factores hicieron notar que en las condiciones anteriores de normalidad no se apreciaba suficientemente el alcance de la crisis ambiental.

Hacia el mes de septiembre del mismo año, y en confluencia con la Asamblea General de Naciones Unidas y la publicación de diversos

informes de organismos internacionales, se consolidó la percepción sobre la crisis ecológica como uno de los elementos a enfrentar con mayor decisión, como parte de una estrategia post crisis, y, de hecho, como elemento de los programas de recuperación. En el marco general de anhelo de una nueva normalidad y de una reorientación del desarrollo, se incluyó a la transformación ambiental como un elemento clave. En lo inmediato, para que la activación de la economía, la movilidad y la vuelta a los quehaceres cotidianos se llevara a cabo con mejores criterios ambientales. Luego, pero iniciando desde la recuperación misma, para que las transformaciones hacia una mejor normalidad ocurrieran incorporando la sustentabilidad, tanto en la producción como en el consumo.

Parecía que la pandemia estaba operando como catalizadora de cambios que ya se habían prescrito con anterioridad, como detonante de nuevas intervenciones y como generadora de correctivos inmediatos del desarrollo insustentable (Provencio, 2020). Con la llegada de las nuevas olas de la COVID-19 en 2020 y 2021 ese ímpetu de cambio ambiental se fue diluyendo, aparentemente, al menos en México, como también fue reduciéndose el interés que inicialmente se suscitó acerca de los vínculos entre la salud y el deterioro de los ecosistemas.

En la política ambiental mexicana no se identificó una reacción oficial que apuntara a fortalecerla durante la pandemia, y tampoco se registraron signos de que se buscara elevar su prioridad en las políticas públicas para la recuperación y para una posible estrategia de transformación post crisis. De hecho, y en sentido contrario, entre 2020 y al menos hasta el tercer trimestre de 2021, se reafirmó el debilitamiento de la política ambiental. En algunos sentidos,

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM.

** Profesora de la Facultad de Ciencias - UNAM y El Colegio Nacional

este provenía de años atrás, por ejemplo en la afectación del presupuesto o en el relajamiento de la normatividad. En otros, como en la degradación de las prioridades en la acción pública ambiental, o en el descuido operativo, o en el enrarecimiento de la coordinación interinstitucional, tal debilitamiento se agravó a partir de 2018. Enseguida se dibuja un panorama general de la situación de la política ambiental y posteriormente se enfatizarán algunas líneas de trabajo para privilegiar la sustentabilidad ambiental en el desarrollo, aprovechando la oportunidad de introducir transformaciones.

La prioridad ambiental

La expectativa de que el gobierno nacional electo en 2018 introdujera la cuestión ambiental con una prioridad destacada en sus políticas, se confrontó desde la campaña electoral y en los primeros meses de ejercicio con signos de que el tema no recibiría mucha atención gubernamental a partir de 2019. La plataforma electoral del Movimiento de Regeneración Nacional adolecía de una propuesta ambiental sólida, lo cual llevó a que diversas organizaciones de la sociedad civil formularan sus planteamientos en esta materia (Azuela, Carabias y Provencio, 2020).

Lo anterior se confirmó con la carencia de un referente sólido que sirviera como marco orientador de la estrategia ambiental y como inductor de la sustentabilidad en el desarrollo. En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2019) introdujo un párrafo excesivamente vago, en el que, a pesar de incluir un reconocimiento acerca de la sustentabilidad como factor indispensable del bienestar, solo se colocaron formulaciones declarativas o definiciones generales que no constituyen una guía de acción para los variados temas que convergen en la acción ambiental. Otra versión del Plan Nacional de Desarrollo que fue presentada por la Secretaría de Hacienda, la responsable de formular el proyecto, en la Cámara de Diputados, contenía al menos seis objetivos y 22 estrategias de sustentabilidad, junto con cinco criterios transversales para el

resto de las políticas (Cámara de Diputados, 2019).

Este proyecto, que fue desechado por la Cámara, articulaba la sustentabilidad con energía, territorio, agricultura y otros temas, incluía indicadores y la vinculaba con objetivos y metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2015-2030. Como instrumento de planeación hubiera sido un avance respecto a planes de desarrollo previos. Aunque su aplicación no estaba asegurada, al menos aprovechaba una oportunidad de generar orientaciones mejor dirigidas y abría la posibilidad de que la autoridad ambiental dispusiera de un apoyo para impulsar la integración de políticas con los sectores que generan las principales presiones de deterioro ecológico.

Posteriormente, en julio de 2020, ya en plena pandemia, se publicó el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024 (DOF, 2020), con objetivos muy similares a los incluidos en programas anteriores de este tipo, y con indicadores que en su mayoría tienen fallas técnicas por las que será difícil medir los avances realizados. Ya en este programa se apreciaba un bajo interés en temas relacionados con compromisos internacionales, en particular los de cambio climático, lo que se confirmaría posteriormente. De hecho, casi por llegar a la primera mitad del periodo de gobierno, no se había dado a conocer el nuevo Programa Especial de Cambio Climático.

En cuanto a la política presupuestal para medio ambiente, entre 2019 y 2021 se mantuvo y en algunos casos se profundizó el mal trato que ya venía ocurriendo desde 2015. Las instituciones del sector, de hecho, fueron de las más afectadas por la estrategia de consolidación fiscal puesta en marcha ese año, y que de hecho se mantuvo a partir de 2019, incluyendo el periodo más intenso de la pandemia.

Cuadro 1. Índice del presupuesto de egresos de medio ambiente (Ramo 16), 2014=100

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022*
SEMARNAT	90	92	99	92	100	86	80	51	54	46	44	40	48
CONAGUA	89	96	109	102	100	96	64	60	64	38	52	47	57
CONAFOR	79	93	99	97	100	85	87	48	48	32	26	27	26
IMTA	83	84	74	80	100	93	75	66	64	43	36	51	50
INECC	157	140	156	93	100	112	95	145	97	63	61	78	83
PROFEPA	96	90	102	92	100	110	90	85	90	65	57	56	51
CONANP	99	111	122	106	100	94	124	105	98	66	54	57	51
ASEA	nd	nd	nd	nd	nd	100	83	97	66	43	62	48	44

Nota. *Para 2021 se refiere al presupuesto modificado, y para 2022 a la propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación. De 2010 a 2020 se refiere al ejercido. El índice está calculado a partir de la serie a precios constantes, con el INPC como deflactor.

SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; CONAGUA: Comisión Nacional del Agua; CONAFOR: Comisión Nacional Forestal; IMTA: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; INECC: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático; CONANP: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas; ASEA: Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (entró en operación en 2015), nd: No disponible.

Fuente: Para el periodo 2010-2020, elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2021a). Para 2021 y 2022, SHCP, (2021b); y Presidencia de la República, (2021).

Como puede verse directamente en el cuadro 1, entre 2014 y 2018 el presupuesto federal agregado de medio ambiente ya había disminuido en 46 por ciento, y la baja continuó hasta 2021. La mejora que se propuso para 2022 solo favorece a tres programas de infraestructura hidráulica y ligeramente al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Las áreas de procuración ambiental, de áreas naturales protegidas y las de investigación de tecnologías del agua dispondrán para 2020 apenas de la mitad de los fondos que tenían ocho años atrás. La Comisión Nacional Forestal ya había perdido en términos reales más del 70% de su presupuesto para 2021.

Mientras se aplicaba este tratamiento en el gasto, las responsabilidades de todas las áreas afectadas continuaron creciendo. Por ejemplo, en la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas creció considerablemente la superficie de conservación a su cargo, con las correspondientes tareas de formulación de programas de manejo, supervisión, apoyo a las comunidades de residentes, entre muchas otras. En el caso de la CONAFOR, sus principales

programas han sufrido tal merma de gasto que varios de ellos operan ya de forma simbólica, incluyendo algunos de gran relevancia estratégica, como los de servicios ambientales.

La mayor afectación ha ocurrido con la inversión (-65% de 2014 a 2022), sobre todo en agua, incluyendo las obras de abastecimiento de agua potable, las de saneamiento y las de tratamiento de aguas residuales, además de las hidroagrícolas y las de seguridad de poblaciones. Sin embargo, el gasto corriente también ha tenido ajustes fuertes en ese mismo periodo, principalmente en la operación (-13%), aunque también en servicios personales (-9%). Como proporción del producto interno bruto el ajuste del presupuesto ambiental es notorio, pues pasó de 0.4% a 0.1% de 2014 a 2021.

Gráfico 1. Índice de intervención en diferentes instrumentos ambientales 2005-2020. Promedio móvil de dos años. 2010 = 100



Nota. El índice incluye un promedio de acciones de proyectos evaluados de impacto ambiental y de riesgo ambiental; de inspección y de vigilancia de áreas naturales protegidas, del sector forestal, y de recursos marinos; de inspecciones en la industria y de vida silvestre, y de auditorías industriales. Incluye en total 12 series para el periodo 2005-2020. Se aplica el promedio móvil para suavizar cambios abruptos. El índice tiene la limitación de no incluir indicadores de impacto.

Fuente: Elaboración propia con información de Gobierno de la República, (2021). México. Tercer Informe de Gobierno. Anexo estadístico, sección medio ambiente. SEMARNAT, (2021). Sistema Nacional de Indicadores Ambientales (SNIA).

Tal trato al sector ambiental no podía ser inocuo. Ha reducido los márgenes de acción para la regulación, la atención a los servicios, la planeación y sobre todo el fomento, en el caso de las actividades forestales. El gráfico 1 muestra un índice agregado de intervenciones en diferentes instrumentos de acción ambiental, como una aproximación a la capacidad de acción vis a vis la afectación presupuestal. Como los componentes del índice no son indicadores de impacto, sino que refieren a la aplicación de diferentes instrumentos de operación, solo se trata de un acercamiento indirecto a la capacidad de acción ambiental. Sin embargo, a partir de 2014 el índice sigue muy de cerca en intensidad y en dirección al comportamiento del presupuesto ambiental en las áreas que manejan dichos instrumentos, lo cual no es de extrañar ya que las contracciones del gasto terminan afectando las capacidades operativas de las instituciones.

De algún modo este tratamiento presupuestal a medio ambiente en los años recientes ha sido consecuencia de la determinación de prioridades. En particular, la Comisión Nacional Forestal se ha visto perjudicada por la asignación de recursos al programa Sembrando Vida. Mientras la Comisión tuvo incidencia en más de 10 millones de hectáreas en 2021, con un presupuesto de 2751 millones de pesos, Sembrando Vida atendió un millón de hectáreas con un gasto diez veces mayor, con un beneficio social indudable para los productores involucrados, pero con una ventaja ambiental desfavorable si se considera que la menor capacidad de la Comisión termina afectando superficies mayores en la protección contra la deforestación, el cambio de uso de suelo, la prevención de incendios forestales, el control de plagas, y sobre todo el fomento de servicios ambientales de agua, biodiversidad y suelos.

Adicionalmente, la menor disponibilidad de fondos para medio ambiente parece ser no solo un problema del Gobierno Federal sino un fenómeno más generalizado, de los gobiernos estatales y municipales, y de hogares y empresas. De acuerdo al Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el gasto en protección ambiental como proporción del producto interno bruto alcanzó 0.9% en 2011, y desde entonces mantuvo un descenso casi ininterrumpido hasta 2019, cuando llegó a 0.43%, menos de la mitad que siete años atrás (INEGI, 2021). Este gasto ambiental registrado en Cuentas Nacionales, además, ha tenido un sesgo en contra de la prevención.

Otras medidas que han afectado la capacidad de operación y ejecución ambiental tienen relación con el desmantelamiento de las representaciones de la autoridad ambiental en las entidades federativas, y la reorganización administrativa sometida a compactaciones indiscriminadas, que han introducido disfuncionalidades y asimetrías entre planeación, regulación, gestión directa y aplicación de programas.

Las áreas críticas de reforma

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha llamado a integrar la acción para enfrentar de manera coherente tanto la emergencia climática como la de biodiversidad y la de contaminación atmosférica. El explicable énfasis que en las décadas recientes se ha puesto en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero ha minado el apoyo a la agenda de protección de la biodiversidad, e incluso ha afectado el esfuerzo por reducir la contaminación atmosférica en zonas urbanas. El informe *Hacer las Paces con la Naturaleza* (PNUMA, 2021) destaca que la crisis ambiental ya está minando los avances del desarrollo, que tienen costos muy elevados, provocan anualmente millones de muertes prematuras y hace más difícil superar la pobreza, reducir la desigualdad y lograr el crecimiento económico y el empleo decente. En otras palabras, que el propio desarrollo humano está condicionado a la protección ambiental, lo que supone cambiar las trayectorias del deterioro ambiental durante la presente década.

Se trata no solo de reducir 45% las emisiones de gases de efecto invernadero a 2030 en cumplimiento del Acuerdo de París y de llegar en 2050 a cero emisiones netas, sino, simultáneamente, frenar la deforestación y la pérdida del hábitat, de reducir a mínimo la contaminación troposférica y aplicar los enfoques de economía circular para frenar la extracción de materiales lo más que sea posible. En el caso de México, con alto estrés hídrico en la mayor parte de sus regiones, la otra prioridad es reducir la sobreexplotación de acuíferos, proteger los servicios ambientales hídricos y acelerar el tratamiento de aguas residuales junto con la reutilización de aguas tratadas.

La agenda para una transformación y recuperación sustentable a partir de la pandemia está soportada en el conocimiento científico, con evidencias del alcance y gravedad de la crisis ambiental, pero siguen fallando: (a) la disposición política, (b) los arreglos institucionales, y (c) la capacidad de

financiamiento y otros medios de ejecución, para articular los objetivos de desarrollo económico y social con las medidas ambientales.

En cuanto a la disposición política, en el caso de México, y como ya se expuso en la sección anterior, la cuestión ambiental sigue estando marginada de la atención gubernamental. El punto de partida es asumir que la prioridad ambiental no es algo ajeno al desarrollo y al bienestar, sino que forman un proceso conjunto que no se puede segmentar, a riesgo de que se impida el propio desarrollo futuro. Otorgar prioridad a la política ambiental no solo supone asignar los recursos suficientes para frenar y revertir las tendencias del deterioro ecológico, sino también condicionar las inversiones, sobre todo de infraestructura, a la aplicación de las evaluaciones de impacto y riesgo, y a los programas de ordenamiento ecológico y de ordenamiento territorial, sobre todo para impedir o al menos minimizar los cambios de uso del suelo y la afectación de sistemas críticos para los servicios ambientales. Poner en juego todo el potencial de los instrumentos preventivos supone fortalecer las instituciones ambientales, profesionalizar el servicio público de estas áreas, erradicar no solo la corrupción sino también la impunidad ambiental, ampliar y reconocer la participación ciudadana, proteger los derechos ambientales y hacer efectivo el acceso a la justicia y la reparación del daño.

En cuanto a los arreglos institucionales, lo que prevalece actualmente es la incapacidad, por problemas de eficiencia y por la debilidad política, para que los criterios de protección ambiental sean emitidos y aplicados por los sectores generadores de las presiones ambientales, sobre todo agropecuarias, el turismo, de infraestructura, y, destacadamente, de la energía. Están fallando los mecanismos de coordinación para asumir objetivos de forma conjunta, no solo por la ineficiencia, sino sobre todo porque las prioridades reales de gobierno se realizan son someterse a la condicionalidad ambiental.

En lo que toca a las fallas en las capacidades de financiamiento y otros medios de ejecución, el problema no se restringe al presupuesto

público, sino que se refiere también a la reforma fiscal verde y a los sistemas de crédito y seguro privados, entre otros. Los costos económicos por el agotamiento y la degradación ambiental se aproximaban en 2019 a 4.5% del PIB, y los gastos totales en protección ambiental no llegaban a una décima parte de dichos costos, lo que pone de relieve la profunda brecha entre lo que se está perdiendo y lo que se invierte. No se asumen los costos del agotamiento y el deterioro, y tampoco la carga de enfermedad y mortalidad asociada a la contaminación.

Las fallas de financiamiento deben enfrentarse con una recuperación del presupuesto ambiental, con formas de aplicación que aseguren la eficiencia y la honestidad en la aplicación; con una reforma fiscal progresiva y verde que elimine subsidios perniciosos para el ambiente y establezca los instrumentos tributarios necesarios, sobre todo al carbono en los combustibles sucios; y con la promoción de mecanismos de condicionalidad en los proyectos con alto costo ambiental para incentivar el cambio tecnológico y las producción y consumo de las energías renovables.

Los compromisos de acción climática

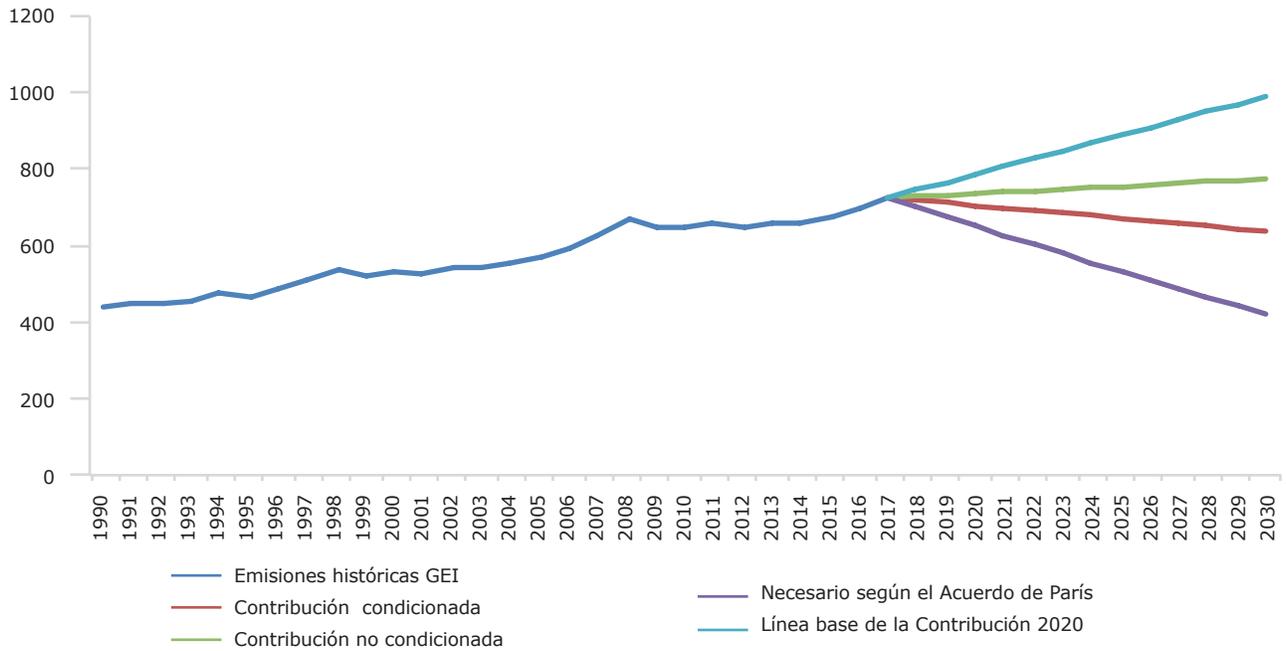
En la política climática aparecen con toda claridad las limitaciones y rezagos de la actual política ambiental mexicana, que se encuentra subordinada a una estrategia energética basada en los petrolíferos. Si bien el segundo objetivo del Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024 es acerca de la acción climática para una economía baja en carbono y sistemas resilientes, y si bien sus cinco estrategias tienen las formulaciones estándar acerca de la vulnerabilidad, la adaptación, la reducción de emisiones, la alineación de instrumentos y el desarrollo de capacidades, la política de cambio climático está condicionada a la prioridad de impulsar la producción de electricidad con combustibles fósiles.

Antes de que fueran propuestas las reformas constitucionales relacionadas con la electricidad el 1 de octubre de 2021, ya se habían aplicado diversas medidas que frenaron la transición energética, como la cancelación de las subastas de largo plazo para el mercado mayorista de electricidad, la modificación del sistema de certificados de energía limpia a favor de la Comisión Federal de Electricidad, o las relacionadas con la conexión a la red de las energías renovables (Tudela, 2020).

El nuevo Programa Especial de Cambio Climático, como ya se mencionó, no fue publicado a tiempo, y su retraso no tiene justificación sobre todo porque en 2020 fue dada a conocer la renovación de la Contribución Determinada a Nivel Nacional que mandata el Acuerdo de París. La Contribución presentada en 2020 quedó por debajo de las expectativas y de hecho no tuvo cambios ni compromisos adicionales a los de 2015. Como se ilustra en el gráfico 2, la meta no condicionada de la Contribución queda muy por encima de lo necesario según el Acuerdo. Lo que se esperaba no era precisamente que la nueva Contribución mexicana alcanzara la reducción de emisiones alineada con el objetivo de 1.5°, pero sí que avanzara más allá de la reducción de 22% respecto a la línea base.

La Contribución Determinada a Nivel Nacional de México ha sido calificada como altamente insuficiente, ya que la reducción no condicionada a 2030 se asocia a un incremento global de 4°C, muy por encima del objetivo del Acuerdo de París, lo que “envía señales negativas a la comunidad internacional de que México no toma en serio su compromiso de reducir las emisiones de GEI de acuerdo con los objetivos climáticos del Acuerdo de París” (CAT, 2021). Tampoco se ha formulado meta ni ruta para las emisiones netas cero hacia 2050. El ejercicio del Climate Action Tracker estima que en línea con el Acuerdo de París, las emisiones tendrían que caer por debajo de las 200 MTCO_{2e}, lo que parece fuera de las posibilidades con la trayectoria y metas de la Contribución de 2020 (gráfico 3).

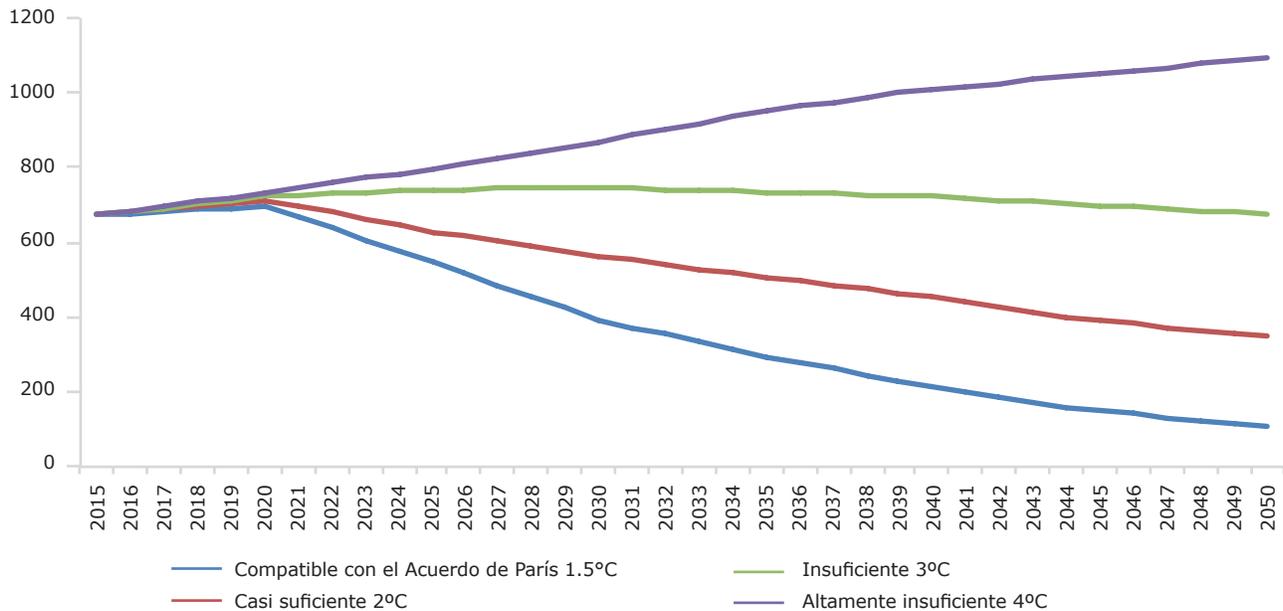
Gráfico 2. Emisiones de gases de efecto invernadero en México* (MTCO_{2e} / año) y puntos de llegada a 2030



Nota. * Excluye Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (LULUCF, por sus siglas en inglés *Land Use, Land-Use Change and Forestry*)

Fuente: Climate Action Tracker, Country Assessments, (2021).

Gráfico 3. Escenarios de emisiones de gases de efecto invernadero en México* a 2050 (MTCO_{2e} / año)



Nota. * Excluye LULUCF

Fuente: Climate Action Tracker, Country Assessments, (2021).

Lo más delicado es, sin embargo, que con las políticas energéticas actuales, con el trato que se está dando a las energías renovables, y con otros problemas, como el retraso o posposición de normas más estrictas de emisiones, por lo menos en algunos sectores:

Existe el riesgo que nuestras emisiones en el sector energía aumenten incluso por encima de la línea base original que se había considerado cuando firmamos el Acuerdo de París. Más carbón, combustóleo y gas natural en vez de energías renovables es simplemente incompatible con el combate al cambio climático (ICM, 2021).

Los retrasos en la producción de combustibles más limpios está a su posponiendo la entrada en vigor de normas indispensables para la calidad del aire. La entrada en vigor de la norma 044 sobre límites máximos de emisión de nuevos camiones pesados requiere la existencia de diesel de ultrabajo azufre, del que no se dispone suficientemente, por lo que se ha pospuesto su aplicación. Esto tiene implicaciones para la calidad del aire, y, por consiguiente, para la salud. Otras normas no se han publicado, como la NOM 163, relativa a emisiones de bióxido de carbono (CO₂) de camiones ligeros de hasta 3,857 kilogramos.

Biodiversidad y adaptación

En el caso de la biodiversidad no son tan visibles los compromisos derivados de las convenciones, pero son igualmente relevantes sus objetivos y metas, ya que se relacionan no solo con la conservación sino también con la producción agropecuaria y con los medios de vida de la población rural. Es otra de las áreas críticas para el tratamiento de la sustentabilidad en el desarrollo postpandemia.

La protección, conservación y uso sustentable de los ecosistemas tiene un carácter crítico, porque de ello dependen los soportes vitales y los diferentes tipos de servicios ambientales

esenciales, de la regulación del clima al abastecimiento de agua, de la polinización a la producción de alimentos, entre muchos más. En la pandemia cobró mayor atención la relevancia de lo anterior, aunque sin consecuencias en las políticas públicas, sobre todo por las relaciones entre la alteración de los ecosistemas y los riesgos para la salud:

Cuando los humanos deforestamos y disminuimos la superficie de los ecosistemas naturales, además de desequilibrar las relaciones internas en esos ecosistemas, se facilita el contacto con zonas antes inaccesibles. Si a esto le sumamos la extracción de fauna y la incorporamos a nuestras actividades y costumbres (como mascotas, alimento, tráfico), entramos en contacto con los microorganismos y virus que se hospedan en esos animales y se vuelven patógenos al incorporarse en las células de los humanos, provocando una zoonosis como la COVID-19 (Carabias, 2020a).

México cuenta con una plataforma programática sólida con la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción 2016-2030, desarrollada por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. Sus ejes estratégicos giran alrededor del conocimiento, la conservación y la restauración, el uso y manejo sustentable, la atención a los factores de presión, la educación, la comunicación y la cultura ambiental, y la integración y la gobernanza. Está alineada con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2015-2030, y con la nueva generación de programas sectoriales y especiales de la administración 2018-2024. Sin embargo, es una estrategia que no ha sido incorporada en la gestión, desafortunadamente.

Hay algunas líneas clave que favorecen la sinergia entre la protección de la biodiversidad y otras prioridades. La primera de ellas es reforzar la meta para lograr una deforestación cero en 2030, lo cual supone más esfuerzos para controlar el cambio de uso del suelo, favorecer la producción silvícola sustentable, prevenir y controlar mejor los incendios forestales, impedir

la tala ilegal y otras medidas. Se trata de una meta viable que contribuiría a los objetivos de cambio climático y de resiliencia, así como a la protección de la biodiversidad y a la adaptación basada en ecosistemas.

La segunda es el impulso a la producción agropecuaria sustentable, en convergencia con los instrumentos ya probados para la diversificación de las actividades rurales sustentables, como las unidades de manejo de vida silvestre, el pago por servicios ambientales, la producción forestal maderable y no maderable, entre otros que ayudan a reducir los factores de presión que propician el cambio de uso del suelo y la pérdida de biodiversidad. También en este caso se requiere el fortalecimiento institucional, la capacidad de coordinación y una estrategia integrada que incorpore los criterios de sustentabilidad en la producción rural.

Las áreas naturales protegidas requieren un apoyo a la altura de su relevancia, comenzando por la adecuada valoración de sus aportes a la provisión de bienes y servicios ambientales. Nunca se ha contado con una base presupuestal adecuada para su manejo, a pesar de que las áreas protegidas terrestres cubren más del 10% del territorio.

Comentarios finales

Es necesario recuperar y acrecentar el interés ambiental que se suscitó en los primeros meses de la pandemia, para que la sustentabilidad imprima su sello en la recuperación y en la transformación del desarrollo, lo cual no está ocurriendo. La política ambiental sigue perdiendo apoyo y relevancia, carece de proyección y está marginada del cuadro de prioridades gubernamentales.

Varios países o grupos regionales han enfatizado la sustentabilidad en sus programas de recuperación, con un apoyo financiero sin precedentes. La transición energética, la construcción de sociedades más resilientes,

el despliegue de nuevos enfoques para la reducción de los riesgos sistémicos y de la vulnerabilidad, el incentivo de las economías circulares, la promoción del acuerdo ambiental verde, el establecimiento de hojas de ruta para las sociedades de cero carbono hacia mediados del siglo, la búsqueda de medios de movilidad masiva y sustentable en las ciudades, las reformas para las ciudades más compactas y de abastecimiento desde las cercanías, entre muchas otras líneas de acción, están configurando toda una reconfiguración de las políticas de desarrollo y de bienestar.

El cumplimiento de los acuerdos internacionales, como los de biodiversidad y cambio climático, debe ser visto como convergente con el desarrollo nacional y con el bienestar. La mayor parte de los objetivos y metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible se encuentran rezagados, y sin información oportuna ni seguimiento adecuado. Para todo fin práctico, la Agenda carece de articulación con las políticas de desarrollo y sobre todo con el presupuesto público.

La transición hacia economías de cero carbono neto significará las próximas décadas un replanteamiento profundo de las formas de desarrollo y cambiará las modalidades de crecimiento, de organización y orientación de la producción. Si México sigue rezagándose o aislándose de las grandes corrientes de cambio que están tratando de replantear el desarrollo en términos de la sustentabilidad, junto con la equidad y el bienestar, se perderán muchas oportunidades de prosperidad.



Referencias

- Azuela, A., Carabias, J. y Provencio, E. (2020). ¿Cómo está la política ambiental?. En: Becerra, R. y Woldenberg, J. *Balance temprano. Desde la izquierda democrática*. Editorial Grano de Sal - Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
- Cámara de Diputados. (2019). Gaceta Parlamentaria, Año XXII, número 5266-XVIII, 30 de abril de 2019.
- Carabias, J. (2020a). El medio ambiente después de la crisis sanitaria. En: Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.). *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia*. Grupo Nuevo Curso de Desarrollo-PUED. http://132.248.170.14/publicaciones/42/Cambiar_rumbo.pdf
- Carabias, J. (2020b). Recuperación económica con respecto a la biodiversidad. *Economíaunam* (51)17, septiembre-diciembre, 2021.
- CAT. (2021). *Climate Action Tracker*. [Septiembre]. <https://climateactiontracker.org/countries/mexico/>
- Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.) (2020). *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia*. Grupo Nuevo Curso de Desarrollo-PUED. http://132.248.170.14/publicaciones/42/Cambiar_rumbo.pdf
- DOF. (12 de julio de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- DOF. (7 de julio de 2020). *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596232&fecha=07/07/2020
- Gobierno de la República. (2021). *México. Tercer Informe de Gobierno. Anexo estadístico, sección medio ambiente*. <https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2021/09/TERCER-INFORME-DE-GOBIERNO-PRESIDENTE-AMLO-01-09-21.pdf>
- ICM. (16 de agosto de 2021). *Rumbo a la COP26*. [Boletín #2]. http://www.iniciativaclimatica.org/wp-content/uploads/2021/08/COP26-T2_NDCs.pdf
- INEGI. (2021). *Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México*. https://www.inegi.org.mx/temas/ee/#Informacion_general
- Presidencia de la República. (2021). *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2022*. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/qgp8v2PM/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf
- Provencio, E. (2020). Respuestas a la Gran Disrupción 2020. En: Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.). *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia*. Grupo Nuevo Curso de Desarrollo-PUED. http://132.248.170.14/publicaciones/42/Cambiar_rumbo.pdf
- PNUMA. (2021). *Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Hacer las paces con la naturaleza. Plan científico para hacer frente a las emergencias del clima, la biodiversidad y la contaminación*. https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/34949/MPN_ESSP.pdf

- SEMARNAT. (2021). *Sistema nacional de indicadores ambientales (SNIARN)*. <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-informacion-ambiental-y-de-recursos-naturales>
- SHCP. (2021a). *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*. [Base de Datos]. <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/>
- SHCP. (2021b). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2022*. SHCP. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2022.pdf
- Tudela, F. (2020). El cambio climático: balance temprano. En: Becerra, R. y Woldenberg, J. *Balance temprano. Desde la izquierda democrática*. Editorial Grano de Sal - Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

Más allá de la crisis: sobre la necesidad de una reforma fiscal

*José I. Casar**

En el 2018, con ocasión del proceso electoral y de la renovación de los poderes federales, en el Informe del Desarrollo en México del PUED, correspondiente a ese año, se dedicó a la presentación de un conjunto de “Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024” (Cordera y Provencio, 2018) articuladas en torno a seis ejes, de los cuales, los cuatro iniciales se ocupan del desarrollo económico: el primero se refiere a la distribución del ingreso, el segundo a la pobreza en el marco de los derechos humanos, que aborda la pobreza monetaria y la vinculada a un conjunto de bienes públicos: la alimentación, la educación, la seguridad social y la salud. El tercero recoge las propuestas para acelerar el crecimiento económico y el cuarto menciona las propuestas para garantizar la sostenibilidad del crecimiento en términos ambientales y su difusión en todo el territorio nacional, considerando la heterogeneidad en el desempeño económico entre regiones durante las décadas previas.

Así, ante la perspectiva del cambio de gobierno y de la renovación del congreso, el PUED propuso un viraje en la estrategia de desarrollo, implementada durante las décadas anteriores, para encargarse del reto central que enfrentaba el país: recuperar una tasa de crecimiento alta y sustentable en términos ambientales, acompañada de una mejor distribución del ingreso y de nuevas políticas para combatir la pobreza. La estrategia, esbozada en el Informe mencionado, giraba en torno a un mayor activismo estatal en la provisión de bienes públicos, no solo los vinculados a reducir las ingentes carencias sociales que exacerban la pobreza determinada por el bajo nivel de

producto por hombre y su mala distribución, sino también, los relacionados con los servicios ambientales y, aún más notorio, los relacionados con la inversión pública en infraestructura, en particular en el sur del país.

Como resulta evidente, encarar una tarea de esta magnitud reclamaba —y aún reclama— fortalecer los ingresos del Estado de manera significativa. En términos concretos, el Informe sugería emprender una reforma fiscal que, en ese momento, se consideró debía apuntar a aumentar la recaudación tributaria en cinco puntos como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Para lograr esto, se propuso elevar las tasas y la progresividad del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a las personas físicas con un énfasis en los tramos superiores de ingreso; reforzar las capacidades de recaudación de los gobiernos locales, en particular del impuesto predial; revisar los impuestos indirectos enfatizando a aquellos rubros, como el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a combustibles, que tienen un menor impacto en la distribución del ingreso, y asimismo, profundizar las acciones destinadas a combatir la evasión fiscal que se habían puesto en marcha en los años previos¹.

En el Informe de 2018, la propuesta de reforma fiscal hacia el nuevo gobierno —cabe señalar que fue elaborada antes de las elecciones de junio de ese año— encontraba su razón de ser en argumentos que vinculan los principales problemas del país con la penuria fiscal del Estado y, de igual manera, en la constatación empírica de que los niveles tributarios en México se encuentran entre los más bajos de América Latina y, por supuesto de la Organización para

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM.

¹ En trabajos posteriores, estas propuestas se han ido refinando. Véase, por ejemplo, Casar (2020a) y los trabajos contenidos en Cabrera et al. (2021).

la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo que constituye evidencia prima facie de que existe el “espacio social” para emprender una reforma del sistema tributario que incremente la recaudación, debido a la perspectiva de que el país difícilmente contará con ingresos petroleros en la misma proporción que en el pasado².

Estadísticamente, la desigualdad es producto, por una parte, de la baja participación de los bienes públicos en el PIB en un contexto en que el acceso a dichos bienes a través del mercado está limitado por el nivel de ingreso de los individuos en los deciles bajos de la distribución del ingreso y, por otra parte, por la desigual distribución del ingreso personal disponible. La baja carga fiscal está directamente ligada con ambos aspectos: por un lado, limita la posibilidad de ampliar la oferta y mejorar la calidad de bienes públicos como los de educación, salud, equipamiento urbano y seguridad social; por el otro, la baja carga impositiva y su baja progresividad limitan la capacidad redistributiva del sistema fiscal. En efecto, múltiples estudios han ilustrado el hecho de que el impacto redistributivo de la intervención del Estado en la economía —a través de impuestos y transferencias— es muy reducido en México y mucho menor en comparación con otros países³.

El bajo crecimiento que ha caracterizado a la economía mexicana por décadas, a su vez, está íntimamente relacionado con la insuficiencia de la inversión y, en particular, de la inversión pública, como han mostrado diversos estudios.⁴ Las presiones del gasto provenientes de diversos ámbitos —notablemente del pago de pensiones

2 Los ingresos tributarios en México son equivalentes a 16% del PIB (incluyendo a los gobiernos locales) mientras que en América Latina superan, en promedio, 20% y en la OCDE se acercan a 35%. Véase Casar (2020a) y los datos de la OCDE disponibles en línea en las Revenue Statistics de dicho organismo. Para América Latina véase OCDE y CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2018). Los ingresos petroleros, que llegaron a representar entre 7.7% y 10% del PIB entre 2008 y 2013 (44% de los ingresos presupuestarios totales) han disminuido desde el 2014 y para el 2020 alcanzaron solo 11.3% de los ingresos presupuestarios totales.

3 El estudio pionero sobre este tema es el de Castelleti (2013). Véase también Ros (2015).

4 Véase, por ejemplo, Ros (2015).

y de la política social—, en un contexto de ingresos públicos estancados, se han enfrentado a reducciones sistemáticas del gasto en inversión pública, tanto en infraestructura productiva y ambiental como en infraestructura educativa y de salud. La caída de la inversión pública —tanto como porcentaje del PIB como en términos absolutos— ha tenido, no solo, un efecto macroeconómico directo sobre la tasa de crecimiento sino, además un efecto indirecto de gran importancia. En su ausencia, la inversión privada se ha atrasado aún más en las entidades federativas con un mayor rezagadas en términos económicos, esto, como consecuencia, inhibe a la inversión privada pues, eleva los costos de producción en esos estados, y en el caso de algunas actividades, impide su instalación por falta de insumos —como el gas natural— a la baja⁵.

Los planteamientos como el del Informe del Desarrollo en México del PUED— —y de muchos otros analistas— en torno a la necesidad de ampliar los ingresos fiscales, para hacer frente a los problemas de crecimiento y de desigualdad, han tenido una escasa o nula resonancia en los ámbitos responsables de la política económica. En particular, la administración que entró en funciones a partir de diciembre de 2018 se ha manifestado sistemáticamente en contra de la idea de elevar la carga fiscal para ampliar la capacidad de gasto del Estado tanto en materia de política social como de inversión en infraestructura. El Plan Nacional de Desarrollo (PND), que se planteó como objetivo —en su versión inicial— elevar el coeficiente de inversión a 25% del PIB, estableció como instrumentos para lograrlo, entre otros, “incrementar la recaudación de impuestos a través de aumentar la eficiencia, reducir las posibilidades de evasión y elusión fiscal, y promover un sistema impositivo justo, progresivo y que minimice las distorsiones” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2019, p.39). De manera más explícita, en su versión publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), estableció:

5 Sobre el papel de la inversión en infraestructura y el rezago del sur del país, véase Ros (2015). Sobre el impacto de la inversión pública en la profundización de la desigualdad regional, véase Casar (2020b).

“No más incrementos impositivos: No habrá incrementos de impuestos en términos reales ni aumentos a los precios de los combustibles por encima de la inflación. Tanto estos como las tarifas eléctricas se reducirán a mediados del sexenio [...]” (Presidencia de la República, 2019). Estos postulados, aunados al resto de las medidas de política fiscal anunciadas y cumplidas al pie de la letra (austeridad fiscal, contención del coeficiente de deuda a PIB, y mantenimiento de las finanzas públicas en equilibrio⁶) se han mantenido a pesar de los drásticos cambios en el entorno, tanto interno como externo, vividos en los últimos años.

En efecto, a pesar de que el PIB no creció como se esperaba en 2019, este se contrajo marginalmente. La política fiscal, para 2020, volvió a plantear el mismo esquema aplicado el año anterior: superávit primario en un marco tributario sin cambios. La irrupción de la pandemia en el primer trimestre tampoco dio, sorprendentemente, lugar a cambios mayores en la postura fiscal de las autoridades, se mantuvo el presupuesto de egresos aprobado antes de la pandemia. Como se resume en un artículo reciente:

El gasto total pagado fue de 6.0 billones de pesos, apenas 0.2% mayor al de 2019 [...] La principal acción en materia fiscal consistió en absorber la mayor parte de la caída en los ingresos presupuestales totales [...] Así el balance primario del sector público, que se había programado para ascender a 0.7% del PIB en 2020 registró un superávit de 0.1%: una corrección de poco más de 0.6 puntos porcentuales del PIB, [...] apenas una fracción de lo registrado en otros países, tanto avanzados como de América Latina. (Casar, 2021, pp. 42-43)

La estrategia para el 2021, luego del desplome del PIB en el 2020, fue similar. Se mantuvo la estructura tributaria y se programó un balance primario prácticamente

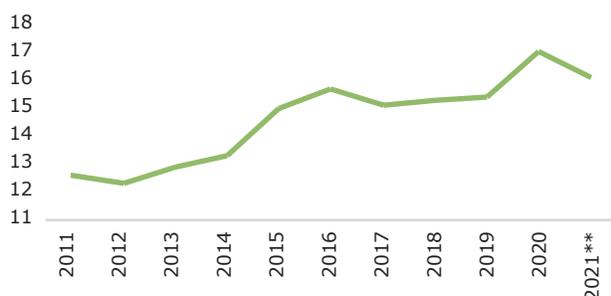
6 El PND señala explícitamente: “No se gastará más dinero del que ingrese a la hacienda pública” (Presidencia de la República, 2019).

en equilibrio. En los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) para el 2022, la estrategia es básicamente la misma: se insiste en el equilibrio fiscal en un marco donde no hay nuevos impuestos y las tasas de los existentes se mantienen sin cambio. Como es de esperarse, los problemas identificados en el Informe del Desarrollo en México 2018 —y en muchos otros análisis— seguirán vigentes: la escasez de ingresos del Estado impedirá retomar la inversión pública en montos significativos para detonar el crecimiento, la provisión de bienes y servicios públicos seguirá siendo deficiente y la capacidad del sistema fiscal para incidir en la desigualdad de la distribución del ingreso privado disponible seguirá siendo exigua (Cordera y Provencio, 2018).

En el gráfico 1 se muestra la evolución de los ingresos tributarios, incluidas las contribuciones a la seguridad social, en los últimos diez años.⁷ Hasta 2013, estos ingresos se habían mantenido entre 12% y 13% del PIB. Con la reforma fiscal de ese año y la posterior reforma al IEPS la recaudación subió para ubicarse entre 15% y 16% del PIB, un aumento sustancial pero que mantiene a México lejos del promedio de América Latina, y de la OCDE. Y por supuesto, México está lejos de tener lo que se requiere para que el Estado esté en una posición de asumir, con perspectivas de éxito, las tareas vinculadas al abatimiento de la desigualdad y a la recuperación del crecimiento.

7 Los ingresos tributarios totales, además de los impuestos federales y las contribuciones a la seguridad social, incluyen los impuestos que administran los gobiernos locales —municipales y estatales— y que en 2018 representaban poco más de 1% del PIB.

Gráfico 1. Ingresos tributarios* (Porcentaje del PIB)



Notas. *Incluye contribuciones a la seguridad social y no incluye impuestos estatales y municipales. ** Estimado por SHCP, (2021a) para el cierre de 2021. Se utilizaron los datos de los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 para 2015-2021 y el de 2018 para 2011-2014.

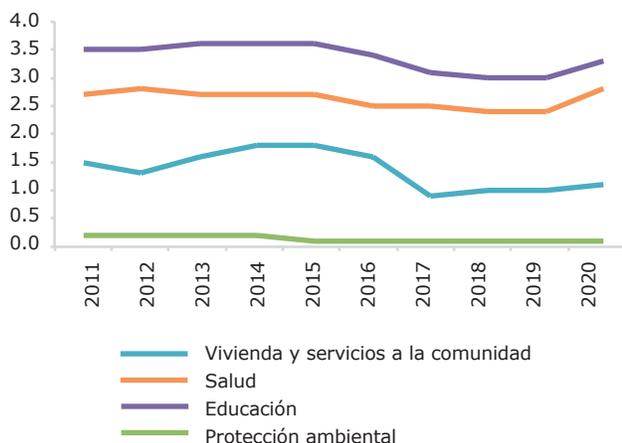
Fuente: Elaboración propia basada en datos de la SHCP, (2018, 2021a).

El resultado para el 2020 es sorprendente y parece que pone a la economía en una trayectoria de incremento de la carga fiscal efectiva. Desde luego, el comportamiento de los ingresos tributarios podría interpretarse como la validación del argumento propuesto: que no era necesario incrementar tasas impositivas ni introducir nuevos gravámenes, pues la aplicación estricta de la legislación vigente y el combate a la elusión y a la evasión bastarían para elevar la recaudación y para financiar los programas públicos en materia de inversión en infraestructura y provisión de bienes públicos. Al respecto cabe señalar: (i) en 2019, la misma estrategia dio lugar a un aumento en la recaudación de apenas una décima de punto como porcentaje del PIB (los ingresos tributarios aumentaron 0.9% en términos reales); (ii) en 2020, si bien el aumento fue de 1.6 puntos porcentuales del PIB, esto se debió, en buena medida, al colapso de la economía (-8.3%) pues el aumento de la recaudación en términos reales fue 1.1%. En vista de la caída de la actividad económica, este resultado debe considerarse un éxito notable del Servicio de Administración Tributaria (SAT); sin embargo, debe notarse que la recaudación de 2020 se apoyó, en buena medida, en el cobro a grandes

contribuyentes de contribuciones de años anteriores que se encontraban en litigio, esto permite pensar que se trata de recursos de una sola vez que desaparecerán conforme se agote este recurso, por esta razón, el aumento no puede considerarse permanente, al menos no en su totalidad. (iii) De hecho, este ya parece ser el caso en 2021, cuando a pesar de que la SHCP estima un crecimiento del PIB de 6.3%, también prevé un crecimiento real de los ingresos tributarios de solo 1.1%, lo que conduciría, de ser ciertas las estimaciones a que, como porcentaje del PIB, los ingresos tributarios federales equivalgan a 16.1% del total, apenas cuatro décimas de punto por encima del pico observado en 2016 cuando fueron 15.7% del producto. En resumen, los esfuerzos por mejorar la fiscalización del sistema tributario, si bien son bienvenidos y resultaron fundamentales para impedir el colapso de los ingresos públicos en 2020 para mantener el gasto en un año en el que la economía se desplomó, no parecen ser suficientes para cambiar estructuralmente la participación de los ingresos públicos en la economía. En particular, no parecen suficientes para impulsar la inversión pública y la provisión de bienes públicos en la medida requerida. El impacto del sistema fiscal sobre la distribución del ingreso monetario disponible tampoco aumentará sustancialmente.

Como se puede apreciar en el gráfico 2, la provisión de los principales bienes públicos — salud, educación, vivienda y servicios urbanos y de protección ambiental— alcanzan su punto máximo como porcentaje del PIB en 2015. A partir de 2016 inician una caída que se prolonga hasta 2019 y registra un repunte en 2020, que salvo en el caso del gasto en salud, se explica, sobre todo, por la caída del PIB en ese año. Aún en este caso, y a pesar de la crisis sanitaria provocada por la pandemia, el gasto como porcentaje del PIB apenas recupera el máximo registrado hace casi una década —en 2012— mientras que tanto en materia de educación, vivienda y en servicios a la comunidad y ambientales el gasto se encuentra lejos del máximo previo.

Gráfico 2. Gasto como porcentaje del PIB



Nota. Se utilizaron los datos de los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 para 2015-2021 y el de 2018 para 2011-2014.

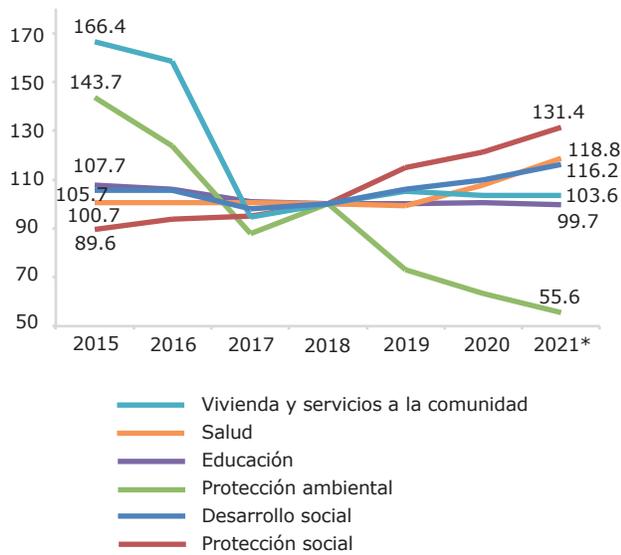
Fuente: Elaboración propia basada en datos de la SHCP, (2018, 2021a).

La administración actual ha sostenido que su estrategia de política tiene, como pilar fundamental, apoyar el bienestar social a través de la transferencia de apoyos monetarios sin intermediarios y, en muchos casos, sin focalizar en la población de menores ingresos. En un marco, como hemos visto, de ingresos tributarios limitados y de ingresos petroleros a la baja durante 2019 y 2020 —aunque con un repunte significativo en 2021— el logro de este objetivo ha obligado a utilizar ingresos no tributarios y no petroleros (reducción de activos) registrados como aprovechamientos en las cuentas fiscales. De esta manera, la administración ha aumentado efectivamente el porcentaje del gasto social total en el PIB de 10.3% en 2018 a 12.4% en 2020. El aumento se explica, en buena medida, por el incremento del rubro «Protección Social» donde se agrupan los programas insignia de la administración — como los destinados para adultos mayores y becas que dan cuenta de más de 60% del total— que pasó de un 3.8 a 5% del PIB. En ambos casos, la caída en el PIB advierte del aumento en la participación del gasto en el producto. Aun así, el gasto social total apenas rebasa el máximo anterior —12.2% registrado en 2015— por tres décimas de punto porcentual.

En el gráfico 3 se muestra la evolución del gasto social a precios constantes para los últimos seis años. Después de contraerse casi 6% entre 2015 y 2018, el gasto total en desarrollo social aumentó 10% en los dos años siguientes y ha venido creciendo a una tasa de 5.8% real en el primer semestre de 2021. En términos per cápita, el aumento absoluto en los últimos seis años asciende a menos de 3%. El esfuerzo de gasto en bienes públicos asociados al bienestar se ha concentrado en el rubro de protección social en los cuales se agrupan los programas con beneficiarios individuales donde se ha registrado un aumento de 31.4% en esta administración, esto profundiza una tendencia que se origina desde el sexenio anterior: entre 2015 y 2018, en este rubro ya se había observado un aumento real de 12%, aunque estaba centrado en programas que involucraban transferencias condicionadas y focalizadas en las familias más pobres. Sin embargo, esta expansión ha involucrado el estancamiento o el colapso del gasto en otros rubros: el gasto educativo se encuentra en el mismo nivel que en el 2015 (y por tanto ha caído en términos per cápita y, como se señaló, en porcentaje del PIB); el gasto en vivienda y en servicios a la comunidad se desplomó 40% entre 2015 y 2017 y se ha mantenido deprimido en el mismo nivel desde entonces; el gasto en salud se mantuvo estancado durante la segunda mitad del sexenio anterior y el primer año de la presente administración para elevarse 9% en términos reales durante 2020 como respuesta a la pandemia de COVID-19, y, en el primer semestre del presente año, ha crecido a un ritmo de 10% como resultado del gasto en la adquisición de vacunas. Mención especial merece el derrumbe del gasto en protección ambiental que, al igual que el crecimiento del gasto en los programas de protección social, presenta una tendencia sistemática a la baja, al menos desde 2015; entre ese año y 2018 se redujo 30% en términos reales y, entre 2018 y 2021 se ha contraído 44% adicional. Todo esto resulta particularmente grave pues, supone un deterioro de la resistencia y de la capacidad de respuesta frente a desastres naturales, además de un agravamiento de los problemas

ambientales, en particular los vinculados con la gestión hídrica, y seguramente una creciente dificultad para cumplir con los compromisos adquiridos por el país en torno a los objetivos del Acuerdo de París y de los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS).

Gráfico 3. Gasto social por rubros a precios constantes, base 2018=100



Notas. *Datos de los primeros dos trimestres del año. Se utilizaron los datos de los Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública correspondientes al 4º trimestre de cada año.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP, (2021b).

Como se puede ver, el avance en el gasto en los programas de protección social se ha producido a costa del estancamiento en «educación» o del desplome en «vivienda y servicios a la comunidad» y en «protección ambiental» en la provisión de otros bienes públicos y a un aumento de emergencia menor a la deseable debido a la contingencia sanitaria, al gasto en salud, y a la renuncia a incrementar de manera sustantiva los ingresos públicos mediante una reforma fiscal. Este esfuerzo de reasignación de unos recursos fiscales estructuralmente limitados hacia una parte del gasto social en detrimento de otras, ha tenido, además, la consecuencia de limitar los recursos disponibles para la inversión pública

en infraestructura indispensable para detonar el crecimiento y crear las condiciones para la expansión de la inversión privada.

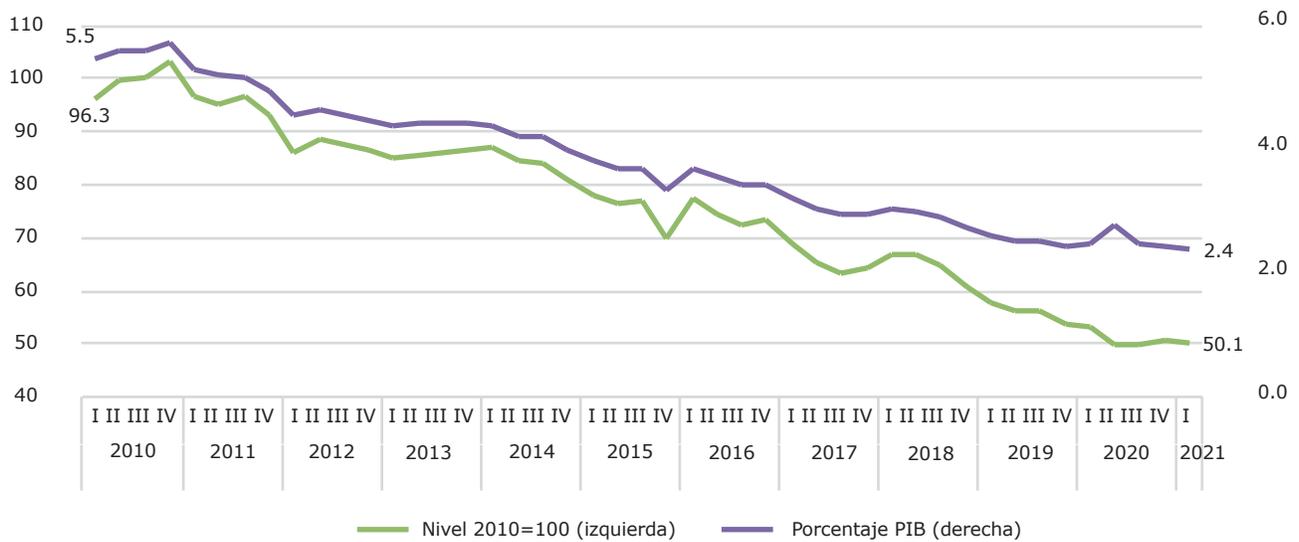
El gráfico 4 presenta la evolución de la inversión pública —medida como la formación bruta de capital fijo— tanto en porcentaje del PIB como en términos absolutos. La caída en ambos indicadores es, no solo sistemática desde 2010, sino profundamente acentuada: el nivel de la inversión del Estado se encuentra, durante el primer trimestre de 2021, prácticamente a la mitad del promedio observado durante 2010 a pesar de que el PIB es 18% más grande; en porcentaje del Producto alcanza solo 2.4% en la medición más reciente disponible cuando once años antes era de un 5.5% (gráfico 4).

Los documentos oficiales de política económica, —así como el discurso oficial— han insistido en que la inversión pública es prioritaria. Por ejemplo, los CGPE para 2022 señalan que “...el Paquete Económico 2022 está enfocado en tres pilares. Primero, los apoyos sociales para el bienestar. Segundo, la estabilidad y solidez de las finanzas públicas. Y tercero, el apoyo a proyectos regionales detonadores de desarrollo” (SHCP, 2021a, p.4). Sin embargo, considerando los datos de inversión reportados, es claro que, en el tercer pilar, la inversión, juega un papel secundario en la estrategia frente a los otros dos. En efecto, en los primeros nueve trimestres de la presente administración, la inversión pública se ha reducido en términos absolutos 17.7% y ha pasado de representar 2.8% del PIB en el cuarto trimestre de 2018 a solo 2.4% en el primer trimestre del presente año⁸.

Al margen de un juicio subjetivo, la sustitución de una política de transferencias condicionadas y focalizadas a una política de transferencias no focalizadas y no condicionadas además del cambio en la política de inversión con un reciente énfasis en cuatro grandes proyectos, es decir, independientemente de la evaluación de las políticas públicas de la presente administración,

⁸ El repunte de la formación bruta de capital fijo público como porcentaje del PIB en el 2º trimestre de 2020 obedece al colapso del PIB en ese período (-16.9% frente al trimestre anterior) pues la inversión pública cayó en el mismo trimestre (6.7% frente al primer trimestre de 2020).

Gráfico 4. Formación bruta de capital fijo del sector público en porcentaje del PIB y nivel



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021).

dan la idea de que la insistencia en preservar el equilibrio de las finanzas públicas a toda costa, en el marco de la renuncia a plantearle a la sociedad la necesidad de aumentar los ingresos públicos mediante una reforma fiscal, da lugar a la persistencia, por muchos años, de un fenómeno macroeconómico que atenta contra el objetivo de la elevación del crecimiento y de la reducción de la desigualdad. Así, para acomodar la prioridad de elevar la política de transferencias se ha sacrificado el crecimiento de la oferta de bienes públicos y de la inversión en infraestructura. En otras palabras, la pregonada transformación no ha dado lugar a una transformación en la política macroeconómica que permita avizorar un nuevo curso de desarrollo que conduzca a superar la trampa del bajo crecimiento y del lento desarrollo en la que se encuentra la economía mexicana.

En la discusión pública sobre política fiscal se han mezclado dos temas que no deberían confundirse. Por un lado, está la cuestión de si el Estado debe tener una política fiscal activa que atempere las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica con ayuda de su capacidad de endeudamiento, cuando la economía opera por debajo del nivel que le permite la plena

utilización de los recursos, es decir, la política de manejo de la demanda agregada. Y, por otra parte, está la cuestión de cuál debe ser el nivel adecuado de tributación y gasto público en función de los objetivos colectivos que, en el plano económico, una sociedad se fija a sí misma.

La confusión de estos dos asuntos ha sido particularmente evidente en el debate en torno a la pertinencia de la respuesta de la política económica mexicana frente a la crisis desatada por la COVID-19, aunque este debate antecede a la pandemia.⁹ Numerosas voces se han pronunciado desde los primeros meses del 2020 por una expansión del gasto y de la

⁹ En la década precedente, la discusión giró en torno a la idea de la austeridad expansiva que suponía que la «consolidación fiscal», es decir la disminución de la deuda mediante la generación de superávits primarios, sobre todo mediante la reducción de impuestos e independientemente del punto en el ciclo en que se encontrara la economía, era la mejor manera de estimular el crecimiento pues tal política aumentaría la confianza de los empresarios e impulsaría la inversión privada. Se trata de un argumento, cuya base teórica ya añeja, está en la llamada equivalencia ricardiana que apuntala la noción de que la política fiscal no tiene efectos reales sobre la demanda agregada pues los agentes económicos racionales y con perfecta información ajustan su comportamiento para neutralizarla. Desde 2016, lo mismo que en el periodo previo a la Gran Recesión, esta parece ser la fuente de inspiración de la política fiscal.

crisis,¹⁰ como se ha hecho en prácticamente todo el mundo. Sin embargo, tanto el gobierno como algunos analistas, han argumentado que un mayor endeudamiento pondría en riesgo el crecimiento futuro que habrá de detonarse por la confianza en un gobierno con finanzas sanas y por las oportunidades que brinda el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y que, además, al ser la crisis un producto del choque de oferta, las políticas de estímulo de la demanda no tendrán mayor efecto sobre la magnitud de la caída de la actividad económica.

Esta discusión es, sin duda, crucial en los tiempos actuales y de su resolución dependen el destino inmediato de una buena parte de la población, así como también, las secuelas más permanentes de la crisis. Sin embargo, la urgencia de este debate ha trasladado, a un segundo plano, la cuestión de fondo de la economía política mexicana, es decir, la cuestión de la reforma fiscal: ¿Cuál debe ser el nivel de ingreso y de gasto público? ¿qué parte del ingreso de los ciudadanos y de sus empresas debe destinarse a empeños colectivos, a desarrollar la infraestructura del país y a proveer los bienes públicos necesarios para una vida digna? Resulta paradójico que un gobierno con clara raigambre popular y con una amplia legitimidad electoral en una época en que se revalora la necesidad de la acción colectiva a través del Estado en todo el mundo y se ponen en duda las verdades aceptadas hasta hace poco del neoliberalismo, haya cancelado la opción de fortalecer estructuralmente las capacidades del Estado para detonar un proceso de crecimiento y de reducción de la desigualdad, apoyado en viejas ideas que han probado su incapacidad para fomentar el bienestar de todos.

Cabe insistir en que no se trata de impulsar el crecimiento sustentable y el combate a la desigualdad mediante el recurso a déficits permanentes y a un endeudamiento creciente. No se trata de poner en riesgo la estabilidad, que es, tal vez, el único éxito de la política macroeconómica adoptada en lo que va del siglo, en aras de un ideal compartido por la mayoría,

al proponer una estrategia condicionada a la autoderrota por incurrir en desequilibrios que provocarían a una crisis fiscal y cambiaria. Se trata, por el contrario, de poner sobre la mesa que el equilibrio fiscal puede darse con unas finanzas públicas anémicas o con una capacidad de ingresos y de gasto del Estado sustancialmente mayor y similar a las de otros países.

Finalmente, debe señalarse que una reforma fiscal, como la que se propone, no garantiza resultados en términos de crecimiento y abatimiento de la desigualdad, los cuales se buscan con su puesta en práctica. El fortalecimiento macroeconómico del Estado es condición necesaria para avanzar en la dirección deseada pero no es, sin duda, suficiente.¹¹ Se requiere, además, y entre otras cosas, fortalecer la capacidad de planeación del desarrollo, del entramado institucional, de la eficiencia en el gasto y de la correcta definición de políticas públicas en todos los ámbitos. Sin ello, la reforma fiscal dará lugar a un Estado más grande pero no necesariamente más fuerte ni más efectivo. No obstante, sin reforma fiscal, ni siquiera un Estado eficiente y capaz podría contar con los medios para superar el mediocre desempeño que ha caracterizado a México en los últimos 40 años.

¹¹ El ejemplo de países como Argentina y Brasil que con cargas tributarias mucho mayores a las de México, han sido, sin embargo, incapaces de transitar a estadios superiores de desarrollo y de bienestar para todos, debe bastar para sostener esta afirmación.



10 Véase, por ejemplo, Cordera y Provencio (2020).

Referencias

- Cabrera, C., Casar, J. I., Campos, R. M., Urzúa, C. M., Vázquez, D., García, A., Ortiz, E. y Campos, M. (2021). *Posibilidades para una reforma al impuesto sobre la renta de las personas: hacia un nuevo pacto fiscal*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17774-20210525.pdf>
- Casar, J. I. (2020a). *Hacia una Reforma Fiscal para el crecimiento y la igualdad*. PUED-UNAM. <http://132.248.170.14/publicaciones/38/Reforma.pdf>
- Casar, J. I. (2020b). Inversión pública, crecimiento y desigualdad regional. En R. Cordera y E. Provencio (Coords.). *La perspectiva regional* (pp. 103-114). PUED-UNAM. http://132.248.170.14/publicaciones/43/Perspectiva_Regional.pdf
- Casar, J. I. (2021). Sobre la excepcionalidad fiscal mexicana en 2020. *Revista de Economía Mexicana, Anuario UNAM* (6). <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/06/02JoseICasar.pdf>
- Castelleti, B. (2013). How redistributive is fiscal policy in Latin America?: The case of Chile and Mexico [Documento de trabajo, No. 318]. *Centro de Desarrollo de la OCDE*. <https://doi.org/10.1787/5k424rnjl424-en>
- Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.). (2018). *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*. PUED-UNAM. <http://132.248.170.14/publicaciones/16/Propuestas.pdf>
- Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.) (2020). *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia*. Grupo Nuevo Curso de Desarrollo-PUED.
- INEGI. (2021). BIE [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/temas/cou/>
- OCDE y CEPAL. (2018). *Revenue statistics in Latin America and the Caribbean*. Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Presidencia de la República. (12 de julio de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- SHCP. (2018). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2019*. SHCP. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2018.pdf
- SHCP. (2019). *Primer informe de labores 2018-2019*. SHCP. https://www.transparencia.hacienda.gob.mx/work/models/transparencia/docs/planes_programas_e_informes/1erinformeSHCP2019.pdf
- SHCP. (2021a). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2022*. SHCP. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2022.pdf

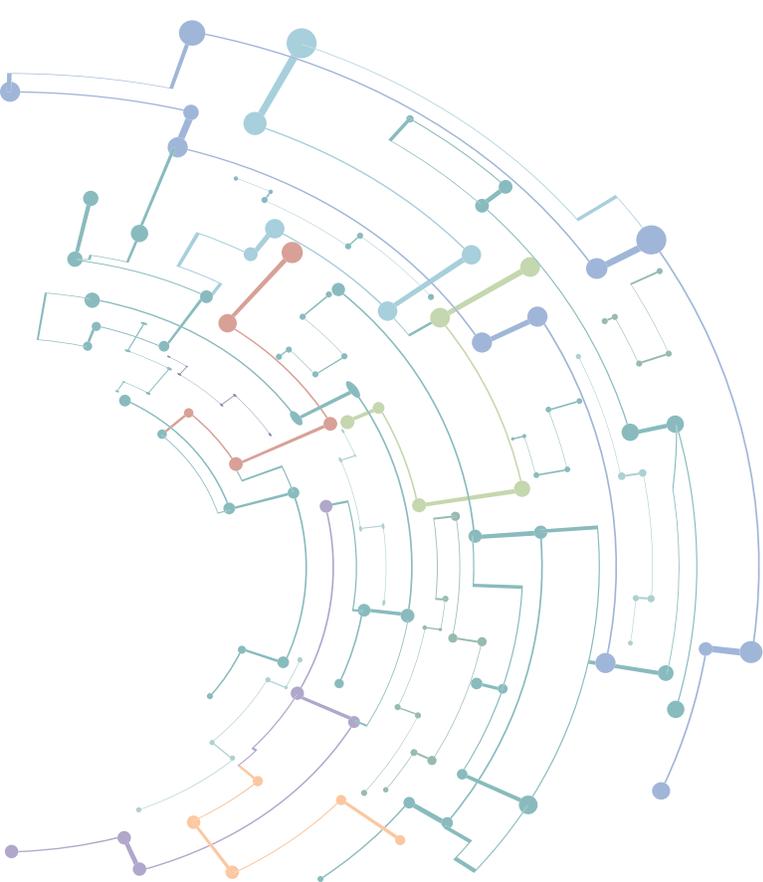
SHCP. (2021b). *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*. SHCP. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union

Ros, J. (2015). *¿Cómo salir de la trampa de bajo crecimiento y alta desigualdad?* El Colegio de México. UNAM.

*Coordenadas para el debate del
desarrollo* de la colección *Informe
del Desarrollo en México*,
editado por el Programa
Universitario de Estudios del
Desarrollo de la UNAM, publicado
en medio electrónico internet,
formato digital pdf el 19 de
noviembre de 2021, tamaño del
archivo 6.3 Mb. La formación,
edición y diseño de portada
estuvo a cargo de Nayatzin
Garrido Franco. La edición estuvo
al cuidado de Vanessa Jannett
Granados Casas

Como ha ocurrido en otras grandes crisis del pasado, junto con la atención de las urgencias de la pandemia, emergieron los cuestionamientos sobre el sentido y dirección del desarrollo, y en esta ocasión las interrogantes se vieron acicateadas por el apremio existencial que supone el coronavirus. Este rasgo introdujo, sin duda, una nueva sensibilidad en el análisis y la deliberación de los caminos que deben seguir las sociedades para resolver las insuficiencias que ya estaban presentes, pero que afloraron con mayor crudeza y se magnificaron en la crisis.

Este nuevo volumen del Informe del Desarrollo en México, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, de la Universidad Nacional Autónoma de México, parte de un conjunto de aportaciones sobre rasgos y coordenadas para repensar el horizonte de los próximos años, no solo en términos de recuperación, sino también de reconfiguración de las formas de organizar, generar y distribuir el bienestar social, abordando los nuevos entornos del desarrollo, las urgencias de política más expuestas por la pandemia, y las prioridades de estrategia social y económica.



ISBN: 978-607-30-5269-9



9 786073 052696



COORDINACIÓN
DE HUMANIDADES



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM