

GOBIERNO TERRITORIO Y POBLACIÓN: las políticas públicas en la mira

Silvia E. Giorguli Saucedo y Vicente Ugalde
Coordinadores



CEDUA | 1964
50 años | 2014

EL COLEGIO DE MÉXICO

GOBIERNO, TERRITORIO Y POBLACIÓN:
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA MIRA

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS,
URBANOS Y AMBIENTALES

GOBIERNO, TERRITORIO
Y POBLACIÓN:
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
EN LA MIRA

Silvia E. Giorguli Saucedo
Vicente Ugalde
(Coordinadores)

 EL COLEGIO
DE MÉXICO

304.60972

G575

Gobierno, territorio y población : las políticas públicas en la mira / Silvia E. Giorguli Saucedo, Vicente Ugalde (coordinadores). -- 1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2014.
836 p. ; 21 cm.

ISBN 978-607-462-680-3

Incluye referencias bibliográficas

1. México -- Política demográfica. 2. México -- Política social.
3. Política social. 4. Demografía. I. Giorguli Saucedo, Silvia E., coord.
II. Ugalde Saldaña, Vicente, coord.

Primera edición, 2014

D.R. © El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D. F.
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-680-3

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción	11
--------------------	----

LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA COMO UN OBJETO DE POLÍTICA DIFÍCIL DE APREHENDER

I. Sobre la desaceleración de la transición demográfica y sus implicaciones: circunstancias cambiantes, viejos retos, porvenir incierto <i>Francisco Alba</i>	39
II. El futuro demográfico de México y las proyecciones de población. Uso de los pronósticos probabilísticos en la planeación nacional <i>Víctor Manuel García Guerrero</i>	71
III. Dinámica demográfica, políticas públicas y planeación de la Zona Metropolitana del Valle de México, 1990-2030 <i>Alejandro Mina</i>	121

POBLACIÓN Y ESPACIO COMO OBJETO PÚBLICO DE LAS POLÍTICAS

IV. Familias, trabajo y políticas: encuentros y desencuentros <i>Brígida García y Orlandina de Oliveira</i>	195
V. Comportamiento reproductivo de la población masculina: un dilema para las políticas públicas <i>Juan Guillermo Figueroa Perea</i>	233

- VI. Las transiciones a la edad adulta en México
y las políticas de atención a la juventud
Julieta Pérez Amador y Silvia E. Giorguli Saucedo 263
- VII. Las políticas de reordenamiento del comercio
ambulante en la Ciudad de México:
una perspectiva crítica
Verónica Crossa 315
- VIII. Suelo y política de vivienda en el contexto
neoliberal mexicano
Clara E. Salazar 343
- IX. La urgencia de una política integral de empleo
en México (2000-2013)
María Edith Pacheco y María Eugenia de la O 373
- X. Una mirada retrospectiva a la evolución
de la mortalidad y sus vínculos con la política
de población en la materia en México,
en los últimos 50 años
Alejandro Aguirre y Fortino Vela Peón 431

TRANSFORMACIONES, NUEVOS DESAFÍOS
Y RESPUESTAS GUBERNAMENTALES

- XI. Agrupamientos económicos, competitividad urbana
y política industrial en México
Jaime Sobrino 461
- XII. Los retos ante el nuevo escenario migratorio
entre México y Estados Unidos: patrones regionales
y políticas locales
*Silvia E. Giorguli Saucedo, María Adela Angoa
y Rodrigo Villaseñor* 517

XIII.	Programa de Pago por Servicios Ambientales en México: hacia nuevos esquemas de evaluación <i>María Perevochtchikova</i>	581
XIV.	Una mirada demográfica a las metas de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero en México <i>Landy Sánchez Peña</i>	611
XV.	Teletrabajo: una estrategia de mitigación de GEI para el Área Metropolitana de la Ciudad de México <i>Boris Graizbord, Alfonso Mercado, José Luis González, David Mendoza, Adriana Larralde, Francisco Aguayo</i>	645
XVI.	Del concepto de gestión integral de riesgos a la política pública en protección civil: los desafíos de su implementación <i>Sergio Puente</i>	691
AGENDA INTERNACIONAL Y POLÍTICAS SECTORIALES		
XVII.	El discurso de los organismos internacionales en el diseño de la política social para superar la pobreza <i>Araceli Damián</i>	727
XVIII.	Políticas contra la contaminación: entre ruptura e incrementalismo <i>Vicente Ugalde</i>	763
XIX.	La política mexicana de ahorro y eficiencia de energía eléctrica en los hogares en el contexto internacional <i>José Luis Lezama</i>	799

INTRODUCCIÓN

*Silvia E. Giorguli Saucedo
Vicente Ugalde*

INTRODUCCIÓN

El análisis de políticas públicas en México no ha tenido el desarrollo observado en otros países. Las investigaciones, los programas de enseñanza y las publicaciones no se han multiplicado y expandido como ocurre en las comunidades académicas nacionales de Estados Unidos o Europa, así lo demuestran sus numerosas publicaciones periódicas especializadas. Ello no quiere decir que el interés por la acción del gobierno haya estado ausente en las ciencias sociales mexicanas. Desde disciplinas diversas y con enfoques variados, el estudio de la acción gubernamental ha sido constante desde hace décadas y sin asociarse necesariamente al enfoque del análisis de políticas públicas sino a otras disciplinas como la administración pública, la ciencia política y la sociología política, podría decirse que hoy en día el tratamiento académico de lo que hace el gobierno es fecundo y pujante.

Los trabajos que integran este volumen no son, en sentido estricto, estudios de políticas públicas, es decir, del Estado en acción, pero de alguna u otra forma aportan elementos importantes sobre las preguntas clave que alimentan esta disciplina: el por qué de las políticas, es decir, sobre qué las motiva, y el cómo, es decir, su implementación y sus efectos.¹ Se ha pensado en el enfoque de las políticas

¹ Este libro es producto de discusiones e intercambios entre los profesores del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, a quienes agradecemos profundamente su participación en el seminario realizado los días 8 y 9 de agosto de 2013, en el que se presentaron y analizaron las primeras versiones de los trabajos que integran este volumen, así como en las discusiones posteriores. Asimismo, agradecemos a Alejandra Rodríguez por su contribución en la sistematización de

públicas para ubicar el presente volumen en razón de que en la elaboración de los trabajos reunidos se ha desplazado la mirada del analista sobre objetos que tradicionalmente eran observados desde otros enfoques. Como resultado de la adopción de ese ángulo, se asocian elementos para identificar el contenido, los contornos, la orientación y los impactos de una política.

Con propósitos variados, pero en todo caso desempeñando funciones comunes como la identificación de problemas públicos y la formulación de conocimiento experto para proponer soluciones, la investigación realizada en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (desde su fundación como Centro de Estudios Económicos y Demográficos en 1964, primero, y luego como Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano en 1981), ha participado en ese interés por el quehacer gubernamental. Sea respecto a la acción del Estado para incidir en la dinámica demográfica de los años setenta y en la política de población y de género en décadas siguientes, para caracterizar los movimientos migratorios y sus efectos dentro y fuera del territorio, o bien, para identificar los problemas, desafíos y respuestas gubernamentales más apremiantes de la urbanización y la degradación ambiental, los trabajos de sus investigadores se han ocupado a lo largo de varias décadas de delinear y comprender lo que hacen y lo que dejan de hacer las autoridades públicas frente a estos problemas de sociedad. A pesar de ello y de las numerosas obras que dan cuenta de esos temas, todavía son escasos los trabajos colectivos que se asumen como participantes en el esfuerzo de las ciencias sociales por esclarecer el funcionamiento de la acción gubernamental en esos ámbitos sociales.

Desde la fundación del Centro, hace 50 años, la agenda de investigación y las contribuciones principales han ido en paralelo con la evolución de los problemas nacionales. Así, por ejemplo, la publicación de *La dinámica de la población en México* en 1970 (CEED, 1970) y de *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras* en 1976 (Unikel, Ruiz Chiapetto y Garza, 1976) participan

las primeras versiones, y a Rosalba Jasso, por su minucioso trabajo en la revisión de las versiones finales y la integración del manuscrito. Finalmente, hacemos un reconocimiento al trabajo de Leticia Argüelles, quien estuvo al cuidado de la edición del volumen.

en la discusión pública que acompaña la nueva la política de población y la elaboración de una Ley General de Población en 1974, así como la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976. Ambas se convirtieron en obras de referencia y contribuyeron a entender los procesos sociales emergentes —en particular, los retos que se derivaban de la dinámica demográfica prevaeciente² y de los procesos de urbanización— a los que las políticas públicas tendrían que responder en las siguientes décadas.

A estos trabajos siguieron investigaciones en otros campos que reflejan el diálogo continuo con las prioridades de la política pública. Éste es el caso de los trabajos sobre la fecundidad en México y sus determinantes en los años ochenta y noventa (Benítez y Quilodrán, 1983; Figueroa, 1989; Zavala, 1992; Juárez, Quilodrán y Zavala, 1996), los cuales sirvieron como insumo para dirigir las políticas orientadas, en ese entonces, a la planificación familiar. Dieron además una pauta para entender la heterogeneidad en los patrones reproductivos y en la desigualdad de accesos, oportunidades y márgenes de decisión entre diferentes grupos de la población mexicana. Dentro de esta misma línea y en correspondencia con los cambios de la agenda internacional en torno al género y la salud sexual y reproductiva dentro de la política de población, a partir de los años noventa, se impulsa la investigación en estos temas dentro del CEDUA, principalmente a través del Programa de Salud Reproductiva y Sociedad.³

También dentro del área de población, destacan los trabajos que visibilizaron la vinculación entre mercados laborales, género y familia (García *et al.*, 1982; García *et al.*, 1983; García y de Oliveira, 1994, entre otros) y la discusión continua sobre las implicaciones de los movimientos migratorios internacionales en México y las políticas de gestión (Castillo *et al.*, 1998; Castillo y Santibañez, 2004 y 2007; Castillo *et al.*, 2010; Alba *et al.* 2010, entre otros).

² Véase también los trabajos de Alba (1977), Urquidi y Morelos (1979a y 1979b) y, más recientemente, Alba (2010).

³ Los dos volúmenes editados por Lerner y Szasz (2008) resumen en gran medida la discusión sobre políticas de población y salud reproductiva que se desarrolló dentro del Centro, impulsada desde el Programa de Salud Reproductiva y Sociedad. Adicionalmente, el trabajo coordinado por García (2000) resume el debate sobre género y población al término del siglo pasado.

La aparición de *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras* no sólo informó la política nacional de asentamientos humanos, reanimó la investigación en el campo y en el caso del Centro, inauguró un área en la que se desarrollarían investigaciones en las décadas siguientes. Animadas por novedosas interrogantes en diferentes ámbitos —la concentración económica, la vivienda, la planeación, la expansión urbana o la contaminación— las investigaciones llevadas a cabo durante estos años han contribuido a la consolidación de los estudios urbanos. Las investigaciones se han ocupado de la producción estatal de vivienda y su distribución (Garza y Schteingart, 1978), de la producción formal e informal de los espacios habitacionales (Schteingart, 1991; 2001; Schteingart y Graizbord, 1998), de la división social del espacio y la segregación urbana (Schteingart y Rubalcava, 2012), pero también se han interesado en la estructura y dinámica industrial de las ciudades manufactureras (Garza, 1980), así como en las determinantes de la concentración económica (Garza, 1985; 2013; Negrete, 2008), y el crecimiento industrial y competitividad de las ciudades (Sobrino, 2003; 2010). Algunos de esos trabajos han constituido un ejercicio de evaluación de políticas, por ejemplo, de la planeación del desarrollo urbano (Garza, 1989), de la política de desconcentración industrial (1992); o de la acción pública en materia de vivienda (Schteingart y Graizbord, 1998).

La relación entre la ciudad y la problemática ambiental ha sido otra área de interés para el Centro desde décadas atrás. Trabajos a propósito de las consecuencias del crecimiento de las ciudades latinoamericanas sobre el medio ambiente (Ibarra, Puente y Saavedra, 1986), han sido secundados por investigaciones sobre las políticas para combatir la contaminación atmosférica (Lezama, 2000; 2006), sobre las prácticas sociales de poblamiento en la periferia urbana y su relación con la legislación urbana y ambiental (Schteingart y Salazar, 2005), acerca del problema del transporte (Graizbord, 2008), a propósito de la articulación urbana de los corredores de transporte público confinado (Salazar y Lezama, 2008), y en fin, sobre el papel de las ciudades en el denominado cambio climático (Graizbord, 2011).

Este libro se posiciona en el enfoque del análisis de políticas públicas para proponer, desde diferentes disciplinas y a partir de

preocupaciones diversas, una serie de análisis y puntos de vista sobre diferentes ámbitos de la acción gubernamental en México. Al celebrar cincuenta años de su fundación, el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales se ha dado a la tarea de proponer una lectura sobre la acción gubernamental en campos que son y han sido objeto de su labor en ese periodo, como la dinámica demográfica, la migración, los mercados de trabajo, la familia, el desarrollo urbano o la relación entre la ciudad y el medio ambiente. Es decir que si bien se trata de contribuciones que provienen de diversas tradiciones disciplinarias, comparten algunas de las preocupaciones de los estudios de las políticas públicas.

Dos propósitos orientan esta obra. Por una parte, se ha querido movilizar a investigadores de diferentes disciplinas para enriquecer con enfoques, no necesariamente articulados pero siempre sugerentes, la mirada sobre las políticas públicas. Por otra parte, esta obra se concibe como una más de una larga serie de productos editoriales y de reportes de investigación que testimonian el diálogo e intercambio entre disciplinas y enfoques que durante cincuenta años han dado sustancia al trabajo de este Centro.⁴ Con ello se rinde así homenaje a quienes han contribuido a cincuenta años de investigación sobre temas demográficos, urbanos y ambientales.

Al hablar de esos problemas públicos, estos trabajos abordan cuestiones como por qué las políticas son implementadas, qué problema o propósito las justifica, quienes son sus clientelas o públicos, cómo se comportan los actores involucrados y sobre cuáles son sus efectos. Sin presentarlo como su objetivo central, abordan la definición de los problemas sociales, sobre las decisiones de política y sobre la ejecución de las acciones o programas. Así, en algunos casos el examen propuesto por los capítulos que integran este volumen permite identificar la idea de problema público que lleva implícita, así como la forma en cómo éste puede resolverse. En otros de los estudios, lo que está en el foco de los análisis es la definición del problema público al que atienden programas gubernamentales, leyes u otros instrumentos específicos

⁴ Véase, entre otras, Alba y Cabrera (1994), Lezama y Morelos (2006), García y Ordorica, 2010, Alba *et al.*, 2010, Garza y Schteingart (2010), Lezama y Graizbord (2010).

de política: ya sea a través del análisis de los diagnósticos de los que se derivan las respuestas a esos problemas, de la comparación entre el problema al que se dirigen esos instrumentos y el problema que desde la actividad de los expertos ha sido identificado; o bien, mediante el examen de los registros por los que el aparato gubernamental define elementos de la realidad sobre los que actúa, la definición del problema público en diferentes ámbitos es elemento común en varios de los trabajos que se presentan aquí.

Con estas contribuciones se busca favorecer el diálogo entre disciplinas como la demografía, los estudios urbanos y la sociología, con el análisis de políticas públicas. Más que interesarse en preguntas que tienen que ver con el aspecto político (*politic*) de las políticas (*policies*), como quién influye en su definición o en su inscripción en la agenda, los trabajos aquí reunidos versan sobre los destinatarios de las políticas, sean éstos la población en general, grupos definidos por algún aspecto de su dinámica demográfica, o bien, poblaciones asociadas a alguna actividad económica o a fenómenos demográficos en los que la intervención gubernamental no acaba por presentarse como una verdadera política pública.

Sin ajustarse estrictamente al instrumental conceptual de las políticas públicas, los capítulos lo toman como referente y algunos de ellos son susceptibles de ubicarse en una de las etapas del enfoque secuencial del análisis de políticas (Lasswell, 1956; Jones, 1977; Brewer, 1974). Este recorte del proceso de las políticas en secuencias de actividades —la identificación del problema y su inscripción en la agenda, formulación de las soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación— se revela útil precisamente para identificar regularidades y diferencias entre áreas de intervención pública. Desde luego que adoptado de manera rigurosa, el esquema secuencial del análisis se revela lineal y esquemático, y como se ha señalado a propósito de la toma de decisiones,⁵ en todo el ciclo de las políticas esas etapas se sobreponen dificultando

⁵ Es decir que hay toma de decisiones sobre qué es lo que constituye el problema, sobre la información que se utiliza para definir el problema, sobre la selección de estrategias para influir en la agenda, sobre la selección de posibles soluciones, sobre la elección de una de esas soluciones, de los medios y fines a considerar, de el o los métodos de implementación y del método para evaluar la política (Parsons, 1995).

su identificación. A pesar de ello, la utilidad del enfoque es innegable: no solamente porque contribuye a la estabilización del vocabulario de la disciplina imponiendo una cierta forma de ver la acción del gobierno, sino porque en la medida en que se acepta que no son estrictamente sucesivas sino que se pueden superponer e incluso intercalar en el orden cronológico, el enfoque permite efectivamente organizar la forma de ver la acción del gobierno (Mény y Thoenig, 1989). Es ése precisamente uno de los propósitos de este libro: proponer una forma de ver lo que en diferentes ámbitos de intervención ha hecho el gobierno mexicano a lo largo de las últimas décadas y, con ello, abrir un diálogo entre disciplinas o tradiciones de investigación en las que la acción del gobierno no es el foco principal con aquellas que se ocupan de la política pública.

LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA COMO UN OBJETO DE POLÍTICA DIFÍCIL DE APREHENDER

Las políticas persiguen resultados que los individuos experimentamos en nuestras vidas cotidianas y para ello toman medidas, movilizan recursos e imponen restricciones. La población puede ser así beneficiaria de las políticas, pero también puede ser destinataria de esas restricciones sin necesariamente disfrutar de los beneficios que se generan. Como clientela o afectada, la población y la forma en que se transforma en sus características, en su localización, en sus cambios en el tiempo, es elemento clave en numerosas políticas públicas. Los primeros capítulos se interesan justamente en este elemento central en el análisis de lo que hace el gobierno, que es la población y que, como se aprecia en los textos reunidos en una primera parte del libro, constituye un elemento de difícil aprehensión. A diferencia de otros capítulos que abordan el tema de la población como objeto dado, los trabajos de esta primera parte se interesan por la medición de ese objeto: no es la realidad de la cosa sino la actividad de la medición y su dificultad de lo que se ocupan. Estos capítulos recuerdan la importancia de la estadística administrativa para el arte de gobernar: al acomodar casos o situaciones particulares en categorías (o formas generales), reconocidos como fenómenos demográficos o migratorios, se efec-

túan operaciones de codificación, a través de las cuales los hechos sociales son en cierta forma objetivados. Se ve también la añeja relación entre el cálculo, la estadística y domesticación del riesgo, la gestión del Estado y el control de la reproducción biológica o económica de las sociedades (Desrosières, 2010), que a su vez nos recuerda el papel central que la estadística administrativa desempeña en la definición y organización de los ámbitos sobre los que actúan los poderes públicos.

El capítulo “Sobre la desaceleración de la transición demográfica y sus implicaciones: circunstancias cambiantes, viejos retos, porvenir incierto”, de Francisco Alba, defiende la idea de darle a la transición demográfica su justa valoración como gran fenómeno de sociedad y respecto al cual el autor no duda en otorgarle el estatus de “verdadera” revolución. El capítulo puede ser ubicado como una evaluación crítica de la reacción del gobierno y de las políticas públicas frente a los cambios demográficos; revisa las discrepancias entre las proyecciones oficiales llevadas a cabo a partir del conteo de 2005 y los resultados del censo de 2010, y analiza las implicaciones de los diferentes escenarios demográficos que cada una ofrece, especialmente en lo referente a los retos y oportunidades que se derivan de la estructura demográfica. Para ello utiliza la experiencia reciente de las adaptaciones societales (en la forma de “acomodos azarosos”) y de las respuestas gubernamentales ante circunstancias demográficas similares a las previstas para el periodo 2010-2030. El texto es enfático en el hecho de que no ha habido capacidad gubernamental para potencializar ese recurso ni para aprovechar esa coyuntura asociada a la modificación en el “tempo” de las transiciones demográficas en México, y que al extender el periodo de bajas tasas de dependencia en el país, resulta en una ampliación del llamado “bono demográfico”. No encuentra signos de sensibilidad en el gobierno federal para responder a las discrepancias identificadas sobre las trayectorias demográficas revisadas, discrepancias que remiten a aspectos centrales para la planeación de la actividad gubernamental. El escenario en términos de la integración efectiva de la dinámica demográfica dentro de las prioridades de las políticas de población y las políticas sectoriales sería para el autor, cuando menos, un escenario incierto.

El capítulo siguiente, “El futuro demográfico de México y las proyecciones de población. Uso de los pronósticos probabilísticos en la planeación nacional”, de Víctor Manuel García, introduce, de una manera didáctica y legible para el no experto, las problemáticas en torno a las estimaciones de población, las proyecciones y sus implicaciones de política pública. Se parte de reconocer que las proyecciones son el principal instrumento de planeación demográfica en la medida en que resumen las tendencias de los componentes demográficos (fecundidad, mortalidad, migración), dan a conocer el volumen de la población y presentan la estructura etaria de la misma. El autor menciona las diferencias en las formas de estimar las proyecciones (estimaciones basadas en componentes, uso de proyecciones programáticas y estimaciones probabilísticas) y las implicaciones que tiene el uso de una u otra forma de estimación sobre la forma en que se concibe e incluye la dinámica demográfica en la planeación. Como ejemplo, el autor toma el caso específico de las proyecciones de cobertura educativa a nivel básico, medio y superior. Compara, además, los diversos escenarios demográficos de acuerdo con las proyecciones de la mortalidad, la fecundidad y la migración con diferentes fuentes (conciliación censal de Conapo de 2005, conciliación censal de 2010 y proyecciones probabilísticas) e invita a la consideración de la “incertidumbre” en las proyecciones demográficas al momento de hacer la planeación en las áreas en que se incorporan las primeras.

Para cerrar la primera parte, en el capítulo “Dinámica demográfica, políticas públicas y planeación de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), 1990-2030”, Alejandro Mina analiza los efectos que tienen las diferentes definiciones de los municipios que integran la ZMVM sobre los escenarios demográficos necesarios para la planeación e implementación de políticas públicas. A las diferencias según la delimitación se suman las recientes modificaciones de las proyecciones oficiales en cuanto a los volúmenes y estructuras por edades de la población de esa región y distribución de la población dentro de la misma, los cuales, a su vez, son utilizados para definir metas de políticas. Aparece en este capítulo en toda su dimensión un problema recurrente y crucial en el análisis de políticas: el de la difícil aprehensión de un objeto de política, en este caso, la zona metropolitana y su población. Sin abundar en los

efectos que esas discrepancias significan en términos de poblaciones objetivas de programas o en términos de estimaciones demográficas para la planeación, el estudio plantea con profundidad y detalle la cuestión central de la aprehensión a la que la acción gubernamental está dirigida. El capítulo sirve, además, como un claro ejemplo de la necesidad de revisar la calidad de los datos utilizados y de hacer transparentes las metodologías empleadas en las distintas estimaciones y proyecciones de población.

POBLACIÓN Y ESPACIO COMO OBJETO Y DESTINATARIO DE LAS POLÍTICAS

La emergencia de políticas y programas generan administraciones, rutinas, transferencia de recursos (no sólo económicos) y también beneficiarios y clientelas. Al interesarnos en la población y en el espacio como elementos de difícil aprehensión para el análisis, pero también para el diseño de las políticas, se cristaliza ese otro papel que desempeñan. La población y los fenómenos asociados a la dinámica demográfica pueden ser, en efecto, no sólo el objeto sobre el que se despliegan acciones o programas sino también el destinatario de sus beneficios. En el primer caso, sabemos que una política pública puede movilizar instrumentos, por ejemplo reglas de conducta obligatorias, que pueden estar dirigidas a todos los individuos que se encuentran en una situación específica, por ejemplo, en lo relativo a las relaciones de género entre cónyuges; en el segundo caso, una cierta política puede significar que el estado obliga, fomenta o prohíbe comportamientos a poblaciones en circunstancias específicas (padres), pero los beneficiarios de esas medidas son otra población (hijos dependientes). Por otra parte, las políticas pueden tener como destinatarios de sus restricciones o de sus beneficios a personas y grupos definidos respecto a la relación de sus actividades en el espacio. El espacio, escenario y materia de disputa social, deviene así en objeto de políticas, en un espacio modelado por la política.

En los capítulos de la segunda parte se abordan temas relativos a las políticas que están destinadas a incidir directa o indirectamente en subconjuntos de población definidos por fenómenos y trans-

formaciones demográficas específicas, como la familia, la población masculina en la reproducción, los jóvenes y la población en busca de empleo. Dos capítulos de esta parte también se ocupan de la intervención pública sobre el uso que sectores de la población hacen del espacio, enmarcando a través de programas concretos, cambios institucionales y, en fin, de situaciones de acción pública y transacciones sobre el territorio (Melé, 2011). Se incluye también un capítulo en el que a propósito del espinoso tema de la mortalidad, los autores discuten la idea de que es en la ausencia de una política específica cuando este fenómeno evoluciona de forma más deseable.

El capítulo “Familias, trabajo y políticas: encuentros y desencuentros”, de Brígida García y Orlandina de Oliveira analiza, a la luz de las transformaciones sociodemográficas en los hogares durante las últimas décadas, las acciones destinadas a incidir en aspectos de la estructura y dinámica de las familias residenciales que afectan su calidad de vida y las relaciones de subordinación entre mujeres y hombres; acciones que podrían ser vistas como políticas familiares. Las autoras se centran en las políticas orientadas a la reducción de la fecundidad, al combate a la pobreza y consideran su impacto potencial en el nivel de bienestar del hogar. Tratan otro conjunto de políticas que operan o deberían operar desde el ámbito de la familia y que tienen que ver con la división sexual del trabajo (doméstico, extradoméstico y de cuidado) y con las desigualdades dentro del mismo (de género y en la toma de decisiones, por ejemplo). Tal es el caso de la conciliación entre el trabajo y la vida familiar, tema emergente en las políticas públicas asociado al incremento en la participación femenina en el mercado laboral, y de la violencia intrafamiliar. Desde un enfoque demográfico y una perspectiva de género, el examen de esas medidas señala vacíos en la acción del Estado, en la implementación de políticas y en los ámbitos en los cuales los programas han tenido impactos moderados o aparecen descoordinados y apunta a la creciente participación de la familia como mecanismo de protección social ante la ausencia del Estado o de un marco institucional fuerte que responda a las necesidades que se derivan de la actual estructura y dinámica dentro de los hogares.

En “Comportamiento reproductivo de la población masculina: un dilema para las políticas públicas”, Juan Guillermo Figueroa

analiza cómo la definición implícita del beneficiario en los programas públicos tradicionales de salud reproductiva, al adolecer una suerte de “feminización”, afecta el contenido de dichos programas y en general de las políticas públicas sobre el tema. En efecto, a pesar de la creciente toma de conciencia de la presencia de los varones en espacios reproductivos, y en general, de la incorporación de la perspectiva de género dentro de los programas de planificación familiar o salud reproductiva, ello no se ha traducido en una redefinición de los sujetos que se reproducen y en consecuencia en quienes son objeto de atención dentro de los procesos de salud asociada a sus experiencias reproductivas. El capítulo revisa algunos comportamientos reproductivos en la experiencia de los hombres y analiza las tensiones alrededor y las consecuencias de la forma en cómo ello es aprehendido, conceptualizado y nombrado en las políticas públicas dentro del debate nacional e internacional.

El capítulo “Las transiciones a la edad adulta en México y las políticas de atención a la juventud”, de Julieta Pérez y Silvia Giorguli, se interesa en la juventud como objeto de las políticas públicas. De una percepción de acciones orientadas a la recreación y la participación de los jóvenes en las artes y los deportes, en décadas más recientes la juventud se convierte en el destinatario de políticas enfocadas en su inserción social y productiva como un requisito para el desarrollo nacional. Si bien, en las políticas que colocan a los jóvenes en el centro, se establecen objetivos que regularían las transiciones a la adultez en el ámbito productivo (la salida de la escuela y la entrada al mercado de trabajo), hay un ausente en términos de las intervenciones en el ámbito reproductivo (la formación de una familia propia, la primera unión y la llegada del primer hijo). A partir del análisis empírico de las tendencias en la transición de la adultez en el tiempo, en opinión de las autoras, el resultado es un desfase en el ritmo al que se dan los cambios en las diversas transiciones, de manera que los cambios en el ámbito productivo (el aumento de los años de escolaridad y en la edad al primer trabajo) no alcanzan para modificar el comportamiento en cuanto a la formación familiar durante la juventud. Como resultado, se observa una mayor distancia en las trayectorias de los y las jóvenes de distintos contextos socioeconómicos, lo que coadyuva

a reproducir los esquemas de desigualdad social prevalecientes desde la adolescencia.

El capítulo “Las políticas de reordenamiento del comercio ambulante en la Ciudad de México: una perspectiva crítica”, de Verónica Crossa analiza las iniciativas de reordenamiento del espacio público. Se discuten supuestos subyacentes a estas iniciativas a propósito de que el ambulante (vendedor/comprador) es un elector racional, mientras que desde la perspectiva de la autora, lo que se impone, en el caso de la relación de los vendedores con el espacio público, es una dimensión simbólica que participa en su identidad socioespacial. Una de las explicaciones por las que esas políticas son respuestas limitadas es que reducen la heterogeneidad de situaciones (y productos) que se dan en ese tipo de comercio. Es la inflexibilidad de las regulaciones ante la variedad de formas del ambulante y de relaciones entre los usuarios del espacio, lo que explicaría el magro éxito de las políticas. El capítulo expone cómo en el rescate del Centro Histórico de Coyoacán se cristalizó la elaboración de discursos que enfatizaban una doble distinción: la de los artesanos respecto de los ambulantes; y por otro lado, una en la que el lugar era esencial, la de los habitantes de Coyoacán con respecto a los que no lo son; distinciones que para la autora expresan la variedad de formas de uso y de relaciones en torno al espacio público que las políticas no logran integrar.

El capítulo “Suelo y política de vivienda en el contexto liberal mexicano”, de Clara Salazar discute la relación entre la privatización del suelo de comunidades agrarias y la política de vivienda y la consecuencia de esta relación en las dinámicas de transformación de la periferia urbana. A través del caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, el capítulo analiza cómo las autoridades locales se comportan de formas diversas respecto a la lógica que busca imponerse mediante esos principios neoliberales. De esta manera expone cómo los municipios conurbados del Estado de México presentan un comportamiento diferente respecto al del Distrito Federal en cuanto a la privatización del suelo de propiedad social y a la construcción de vivienda. El capítulo subraya que el sistema crediticio impulsado por el gobierno dio lugar a la multiplicación de viviendas en zonas carentes de infraestructura y de servicios urbanos adecuados. Luego, se compara la superficie de

suelo que cambió de régimen de propiedad (de social a privado) con la superficie en la que se autorizaron conjuntos urbanos y con las viviendas autorizadas en conjuntos urbanos. Aunque en el análisis desplegado en ese ejercicio no se identifican relaciones unívocas, se percibe la volatilidad en el comportamiento del sector habitacional en esos municipios y en todo caso, se observa que el suelo agrario y su transición en el régimen de propiedad tiene un impacto en el comportamiento del mercado habitacional regular e irregular en los municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de México.

El capítulo “La urgencia de una política integral de empleo en México (2000-2013)”, de María Edith Pacheco y María Eugenia de la O hace un recorrido por las políticas activas y pasivas de generación de empleo que se han implementado en Europa, Estados Unidos y América Latina. Con este marco comparativo de referencia, se analiza entonces la evolución de las políticas y programas de empleo en México desde sus inicios a finales de los años setenta, durante los gobiernos panistas, hasta lo más reciente —con el último cambio de gobierno—. Como objetivo de las políticas públicas, en la historia reciente de México hay un sinnúmero de programas intersectoriales de orden federal y estatal orientados a crear opciones de empleo o incrementar la empleabilidad de la mano de obra mexicana a través de promover la vinculación y la información sobre empleo, de la capacitación, de los incentivos a empresas privadas o de las opciones de autoempleo. Desde una perspectiva crítica, las autoras mencionan que —a pesar del sinnúmero de acciones—, éstas han tenido un carácter más bien paliativo, un impacto marginal en indicadores sociales y laborales y una cobertura limitada. En la medida en que no se adopta una perspectiva más integral que busque incrementar las opciones de empleo y mejore las condiciones laborales de muchos de los ya existentes, los resultados de estas acciones continuarán teniendo un carácter básicamente paliativo.

En “Una mirada retrospectiva a la evolución de la mortalidad y sus vínculos con la política de población en la materia en México, en los últimos 50 años”, Alejandro Aguirre y Fortino Vela proponen una revisión de la evolución en las tendencias de la mortalidad por edades, la infantil y por causas de muerte seleccionadas (materna

y diabetes mellitus principalmente), mediante la cual revelan una paradoja en la política de salud en México: los principales avances se dieron en la época de ausencia (o inercia) de políticas y los avances no han sido satisfactorios desde que se fijaron metas. Tal es el caso, por ejemplo, de la mortalidad materna, indicador en el cual no se alcanzará el objetivo fijado de acuerdo con las Metas del Milenio. Sin ignorar los logros en la reducción de la mortalidad asociada a causas inmunoprevenibles (sarampión, tosferina y difteria), en general, los autores coinciden en que es la búsqueda para prolongar la vida, predisposición inherente a la condición humana, lo que explicaría mejor la evolución favorable de los indicadores de mortalidad, más que el desempeño de programas y acciones destinadas a este fenómeno demográfico.

TRANSFORMACIONES, NUEVOS DESAFÍOS Y RESPUESTAS GUBERNAMENTALES

La aparición de nuevos problemas sociales ha suscitado la intervención gubernamental en ámbitos tan diversos como inesperados. Ello tiene efectos sobre el gobierno, no sólo porque aumentan los recursos humanos, materiales y presupuestales, sino que al plantear nuevos desafíos, conduce a introducir innovaciones relativas a los medios con los que el gobierno interviene en esos ámbitos de reciente aparición. La tercera sección de este libro propone una revisión de algunos de esos ámbitos y, en algunos casos, de las primeras respuestas públicas. En ocasiones se trata de viejos temas con nuevas orientaciones, como lo es el de la política industrial y su papel en la competitividad de las ciudades; pero en general se trata de medidas gubernamentales ante desafíos novedosos como los cambios en el perfil migratorio entre México y Estados Unidos, o ante las exigencias de restituirle a la naturaleza por los servicios ambientales que brinda a las sociedades urbanas; o bien, ante los imperativos que plantea el hoy prácticamente omnipresente desafío del cambio climático, ya sea en cuanto a la búsqueda de formas para que las sociedades urbanas y sus gobiernos asuman su responsabilidad en la generación de gases de efecto invernadero o bien, en cuanto a lo que ese nuevo desafío plantea en términos de

riesgos. Las respuestas públicas, como se puede observar en estos capítulos, no necesariamente están acudiendo decidida y oportunamente a la cita que plantean los retos asociados a estas grandes transformaciones de las sociedades urbanas contemporáneas.

El capítulo “Agrupamientos económicos, competitividad urbana y política industrial en México”, de Jaime Sobrino examina el impacto de la política económica en el desarrollo de esos agrupamientos, así como el papel de éstos en la competitividad de las ciudades en el periodo de 2003 a 2008. Luego de algunas precisiones conceptuales, el capítulo expone el método por el que define los ocho agrupamientos económicos a los que se asocian 55 subsectores económicos con presencia en 91 ciudades, así como el método por el cual es medida la competitividad de las mismas. A lo anterior sigue una caracterización de los agrupamientos incluyendo su relación con la dimensión urbana. Se plantea así una suerte de relación positiva entre el peso demográfico de las ciudades y su diversificación económica, así como entre el número de agrupamientos económicos y la mayor participación de los mismos en el mercado de trabajo. Con excepción de la región Sur-Sureste, el capítulo identifica tendencias regionales de los agrupamientos y presenta los resultados de un análisis estadístico de la relación entre competitividad urbana y agrupamientos económicos, en el que identifica que a mayor peso de un agrupamiento en la estructura económica de una ciudad, corresponde un mayor desempeño competitivo. El capítulo cierra con una revisión de la política industrial en las últimas administraciones que permite identificar que a pesar de que los agrupamientos económicos son evocados en los programas gubernamentales, los resultados económicos han sido discretos sobre todo por el escaso fomento de las actividades productivas.

En el capítulo “Los retos ante el nuevo escenario migratorio entre México y Estados Unidos: patrones regionales y políticas locales”, Silvia Giorguli, Adela Angoa y Rodrigo Villaseñor, analizan las transformaciones recientes en el perfil migratorio entre México y Estados Unidos y los desafíos de estos cambios desde una perspectiva regional. A partir de 2010 se hizo evidente el cambio en el patrón migratorio, tal y como se refleja en la caída de la emigración, las fluctuaciones en las remesas y el aumento en el

retorno de mexicanos. Los autores se preguntan sobre el carácter transitorio de tales cambios y exploran su dimensión regional con el argumento de que los grandes números nacionales en emigración y migración de retorno ocultan dinámicas diferentes y no esperadas en el ámbito local. Evidentemente, el nuevo escenario migratorio implica retos para las políticas públicas en temas como la inserción educativa, laboral y social de los migrantes retornados o la atención a las posibles presiones en los mercados de trabajo local ante la caída de la emigración. A partir de la revisión de las políticas de orden federal y estatal existentes, los autores buscan reflexionar en qué medida éstas son adecuadas o se podrán adaptar para responder a las necesidades emergentes.

El capítulo “Programa de Pago por Servicios Ambientales en México: hacia nuevos esquemas de evaluación”, de María Perevochtchikova, analiza el programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) del bosque, puesto en operación en 2003 por la Comisión Nacional Forestal. Para mejor analizar sus impactos, el capítulo aboga por estudios y evaluaciones desde un enfoque que incorpore el punto de vista de los actores y que se concentre en el proceso de implementación en la escala local. Si bien se ubica en el terreno de la evaluación, el capítulo puede ser visto como un estudio sobre la implementación del programa. Es desde esa perspectiva que presenta los primeros resultados de una investigación que busca analizar la percepción que los actores involucrados (comuneros y funcionarios de Conafor) tienen de los efectos del PSA respecto a los bienes comunales de San Miguel y de Santo Tomás Ajusco en el Distrito Federal. Una exposición de los antecedentes en el plano internacional de los esquemas de pagos por servicios ambientales es seguida de una presentación detallada del programa mexicano, tanto en sus rasgos como en los cambios que ha experimentado en una década de operaciones. El capítulo cierra con una revisión de las evaluaciones del programa, tanto las oficiales como las independientes, así como con los primeros avances de una investigación, de la que se deriva el trabajo.

El capítulo “Una mirada demográfica a las metas de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero en México”, de Landy Sánchez, discute la forma en la que la dinámica demográfica es considerada en el diseño de las metas y de las acciones previstas

en la política nacional de cambio climático. No se trata aquí de una valoración crítica sobre la definición del problema, en la ocurrencia, el aumento de emisiones de efecto invernadero, sino en la forma inadecuada o en todo caso, poco satisfactoria, de algunas de las soluciones planteadas por las autoridades públicas. El capítulo analiza los escenarios de emisiones considerados en las definiciones de metas de mitigación de los instrumentos de la política de cambio climático en México; y a partir de ese análisis, concluye que la forma en como se conceptualiza la dinámica demográfica en esos instrumentos es inadecuada; es decir, que más que constituir una crítica a la definición del problema a partir del cual se erige la política de cambio climático y que pondría una vez más en relieve la dificultad de definir a la población como objeto de la política, el capítulo se concentra en subrayar una preocupación asociada a la incorporación del comportamiento demográfico en las estimaciones consideradas en los instrumentos movilizados por la política contra el cambio climático.

El capítulo "Teletrabajo: una estrategia de mitigación de GEI para el Área Metropolitana de la Ciudad de México" presenta los resultados de una investigación que examina los impactos ambientales, sociales y económicos generados por la evolución hacia el teletrabajo en la Ciudad de México. El capítulo plantea, de inicio, la relación entre el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación y su impacto en la disminución de la movilidad y en la generación de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Para documentar esa relación, presenta estudios que van en ese sentido, así como información sobre la emisión de GEI en el área de estudio, a partir de la cual propone dos estimaciones sobre el impacto del teletrabajo en la reducción de dichas emisiones. Más adelante, el capítulo propone estimaciones sobre el impacto energético y ambiental del teletrabajo, así como un balance sobre los aspectos cualitativos percibidos por personas involucradas en prácticas de teletrabajo, que incluye consideraciones respecto a la relación entre el teletrabajo y el género. Por último, se presentan estimaciones sobre la adopción de teletrabajo en dos sectores económicos en la zona metropolitana de la Ciudad de México, a saber, los servicios al productor y el comercio al por mayor, así como algunas conclusiones en las que se confirma que a pesar del impacto modesto del

teletrabajo en las emisiones de GEI, esa modalidad laboral supone un claro potencial para su reducción.

En “Del concepto de gestión integral de riesgos a la política pública en protección civil: los desafíos de su implementación”, Sergio Puente analiza los alcances y limitaciones de la Ley General de Protección Civil. Desde la perspectiva del capítulo, esta ley representa el cambio de un enfoque “prioritariamente preventivo” a otro más amplio que toma en cuenta el carácter complejo y multifactorial, es decir, no sólo físico sino también social, del riesgo. Para el autor, este enfoque es convertido en el eje principal de la política que, de esa forma, está encaminada a la mitigación y prevención del riesgo y que se focaliza en las causas estructurales de los desastres. El análisis subraya que aunque la ley establece principios de política como la transversalidad y la corresponsabilidad, nada en el régimen jurídico en vigor garantiza que en la actuación del gobierno sean observados. Luego, a través de una revisión de la estructura administrativa y del presupuesto asignado a la protección civil, se analiza el lugar que ocupa esa política en las prioridades de las entidades federativas. Se revela que no existe una relación directa entre los recursos y la jerarquía administrativa asignada, y los riesgos a los que la población de una entidad está expuesta, y que es en los estados en los que últimamente se han destinado más recursos del Fondo de Desastres Naturales (Fonden) en donde los gobiernos hacen menos por mitigar y prevenir los desastres y asignan menos recursos.

AGENDA INTERNACIONAL Y POLÍTICAS SECTORIALES

Sin duda alguna, la evolución de las políticas públicas en México se da, si no en paralelo, con una mayor o menor vinculación con el desarrollo de la agenda internacional. Así se aprecia en algunos de los capítulos en las secciones anteriores (García y Oliveira; Figueroa; Pacheco y de la O; Perevochtchikova, por ejemplo). Los capítulos que integran la última parte, tienen en común el hecho de que ilustran de manera enfática la forma en cómo temas de la agenda internacional influyen en las políticas nacionales. Trátándose del tema de la superación de la pobreza, del combate a la

contaminación o del ahorro de energía, estos tres capítulos ilustran cómo hay un efecto del discurso emanado de organismos internacionales especializados en estos temas sobre las lógicas que estructuran las acciones de política en sectores específicos de la agenda nacional, lo que constituye un foco de interés en los estudios de transferencia de políticas públicas (Hogwood y Peters, 1985; Rose, 1991; Evans y Davis, 1999). Lo que circula en documentos y en reuniones internacionales tiene, como lo muestran estos capítulos, efectos en el contenido de políticas específicas y con ello en la organización de la actividad gubernamental, pues además de constituir un tratamiento de problemas sociales por parte de las autoridades públicas, las políticas son al mismo tiempo una forma de institucionalizar la división social del trabajo gubernamental en sectores (Muller, 2004).

El capítulo de Araceli Damián “El discurso de los organismos internacionales en el diseño de la política social para superar la pobreza”, examina la relación entre el discurso y las prioridades de los organismos internacionales y la investigación desarrollada sobre la pobreza en México y América Latina. El capítulo presenta antecedentes del proceso económico que generó en países en desarrollo una doble dinámica: por un lado, la impresión de que el desempeño económico y la mejora de las condiciones de vida de la población en las ciudades conducía a salir del subdesarrollo; y por el otro, una multiplicación de empleo precario en las poblaciones urbanas. La segunda parte propone una explicación de las circunstancias y decisiones que condujeron a que luego del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la economía mexicana generó un aumento de la pobreza principalmente urbana. Luego, se analizan los efectos de incorporar la definición de la pobreza de los organismos internacionales en programas sociales, especialmente en los programas Progresá y Oportunidades, en cuanto a los errores de exclusión e inclusión en zonas urbanas. De esta forma se identifica cómo las condiciones homogéneas que suponen estos programas, tanto respecto a las clientelas, como en cuanto a sus contextos, genera distorsiones en la implementación. A partir de éstas y otras consideraciones, el capítulo sugiere replantear los programas públicos que presentan esquemas similares al del Programa Oportunidades y plantea

argumentos a favor de coberturas amplias en materia de servicios sociales básicos.

El capítulo “Políticas contra la contaminación: entre ruptura e incrementalismo” realiza un recorrido de las acciones del gobierno federal para combatir la contaminación. El texto analiza la creación del sector de la contaminación, explora su institucionalización y examina su papel en la denominada política ambiental. La revisión del proceso de conformación del sector está orientada por la preocupación sobre el efecto que tiene sobre este proceso la tensión entre, por un lado, la irrupción en la agenda pública del tema de asuntos, especialmente asociados al contexto internacional, y por otro lado, la inercia burocrática que impone una dinámica lenta y poco espectacular de actividades por las que la contaminación se convierte en algo gobernable.

En el último capítulo, José Luis Lezama examina la política mexicana de ahorro de energía. El trabajo se enfoca en los instrumentos concretos con los cuales el gobierno federal enfrenta el desafío de la eficiencia energética en el ámbito doméstico; se trata de los programas del Fideicomiso para el Ahorro de Energía (FIDE), el Programa Luz Sustentable (PLS) y el Programa de Sustitución de Equipos Electrodomésticos (PSEE). Para revisar las implicaciones de esas políticas en la eficiencia energética se proponen cuatro criterios: eficiencia energética, equidad social y apoyo a la productividad, seguridad energética y protección ambiental; y complementa este examen con una revisión de las medidas puestas en marcha en el Reino Unido, Estados Unidos, Brasil y Costa Rica. Con ello se introduce una dimensión comparativa a la valoración sobre la política mexicana de ahorro y eficiencia de energía eléctrica. Ese ejercicio le permite identificar algunas ventanas de oportunidad o espacios de intervención en los que pueden ser introducidas mejoras a esa política. Se trata, en suma, de una evaluación de la política mexicana de ahorro de energía provechosamente robustecido con elementos de análisis de política comparada.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, Francisco y Gustavo Cabrera (comps.) (1994), *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, México, CEDDU, El Colegio de México.
- Alba, Francisco (1977; tercera edición, 1984), *La población de México: evolución y dilemas*, México, CEDDU, El Colegio de México (Lecturas Básicas).
- Alba, Francisco (2010), "Reflexiones sobre población y desarrollo. Ensayo en homenaje a Víctor L. Urquidí", en Francisco Alba (comp.), *Obras escogidas de Víctor L. Urquidí, Ensayos sobre población y sociedad*, México, El Colegio de México.
- Alba, Francisco, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords.) (2010), *Migraciones internacionales*, México, El Colegio de México (Los Grandes Problemas de México, 3).
- Benítez, Raúl y Julieta Quilodrán (comps.) (1983), *La fecundidad rural en México*, México, CEDDU, El Colegio de México / IIS, UNAM.
- Brewer, Garry D. (1974), "The Policy Science Emerges: To Nurture and Structure a Discipline", *Policy Science*, vol. 5, núm. 3, pp. 239-244.
- Castillo García, Manuel Ángel, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez (coords.) (1998), *Migración y fronteras*, México, CEDDU, El Colegio de México / Colef / ALAS.
- Castillo, Manuel Ángel y Jorge Santibáñez (coords.) (2004), *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional*, vol. 1, México, CEDUA, El Colegio de México / El Colegio de la Frontera Norte.
- Castillo, Manuel Ángel, Rodolfo Cruz y Jorge Santibáñez (coords.) (2010), *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional*, vol. 3, México, CEDUA, El Colegio de México / El Colegio de la Frontera Norte.
- CEED (1970), *Dinámica de la población de México*, México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México.
- Desrosières, Alain (2010), *La politique des grands nombres*, París, La Découverte.
- Evans, Mark y Jonathan Davies (1999), "Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples", *Gestión y Política Pública*, vol. 8, núm. 2, pp. 201-246.
- Figueroa Campos, Beatriz (comp.) (1989), *La fecundidad en México. Cambios y perspectivas*, México, CEDDU, El Colegio de México.
- García, Brígida, Humberto Muñoz y Orlandina de Oliveira (1982), *Hogares y trabajadores en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México / Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- García, Brígida, Humberto Muñoz y Orlandina de Oliveira (1983), *Familia*

- y mercado de trabajo*, México, CEDDU, El Colegio de México / Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira (1994), *Trabajo femenino y vida familiar en México*, México, CEDDU, CES, El Colegio de México.
- García, Brígida (coord.) (2000), *Mujer, género y población en México*, México, CEDUA, El Colegio de México (1ª reimp.).
- García, Brígida y Manuel Ordorica (coords.) (2010), *Población*, México, El Colegio de México (Los Grandes Problemas de México, 1).
- Garza, Gustavo y Martha Schteingart (1978), *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México.
- Garza, Gustavo (1980), *La industrialización de las principales ciudades de México*, México, CEED, El Colegio de México.
- Garza, Gustavo (1985), *El proceso de la industrialización en la Ciudad de México, 1821-1970*, México, CEDDU, El Colegio de México.
- Garza, Gustavo (1989), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, CEDDU, El Colegio de México.
- Garza Gustavo y Martha Schteingart, (2010), *Desarrollo urbano y regional*, México, El Colegio de México.
- Garza, Gustavo (2013), *Teoría de las condiciones y los servicios generales de la producción*, México, El Colegio de México.
- Graizbord, Boris (2008), *Geografía del transporte en el área metropolitana de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Graizbord, Boris (2011), "Sostenibilidad urbana: ¿frase vacía o estrategia de desarrollo urbano", en Boris Graizbord y Fernando Monteiro (coords.), *Megaciudades y cambio climático: ciudades sostenibles en un mundo cambiante*, México, CEDUA, El Colegio de México.
- Hogwood, Brian W. y Guy Peters (1985), *The Pathology of Public Policy*, Oxford, Clarendon Press.
- Ibarra, Valentín, Sergio Puente y Fernando Saavedra (comps.) (1986), *La ciudad y el medio ambiente en América Latina: seis estudios de caso: Proyecto Ecoville*, México, El Colegio de México.
- Jones, Charles O. (1977), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press.
- Juárez, Fátima, Julieta Quilodrán y Ma. Eugenia Zavala de Cosío (1996), *Nuevas pautas reproductivas en México*, México, CEDDU, El Colegio de México.
- Lasswell, Harold (1956), *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press.
- Lerner, Susana e Ivonne Szasz (coords.) (2008), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, tomo 1, México, CEDUA, El Colegio de México.

- Lezama, José Luis (2006), "La gestión ambiental metropolitana: el caso de la contaminación del aire en el Valle de México", en José Luis Lezama y José B. Morelos (coords.), *Población, ciudad y medio ambiente en el México contemporáneo*, México, CEDUA, El Colegio de México, pp. 517-558.
- Lezama, José Luis y José B. Morelos (coords.) (2006), *Población, ciudad y medio ambiente en el México contemporáneo*, México, CEDUA, El Colegio de México.
- Lezama, José Luis y Boris Graizbord (2010), *Medio ambiente*, México, El Colegio de México.
- Melé, Patrice (2011), *Transactions territoriales. Patrimoine, environnement et actions collectives au Mexique*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais.
- Mény Yves y Jean-Claude Thoenig (1989), *Politiques Publiques*, París, Presses Universitaires de France (Science politique).
- Muller, Pierre (2004), "Secteur", en Laurie Boussagué, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (coord.), *Dictionnaire des politiques publiques*, París, Sciences Po Les Presses, pp. 591-598.
- Parsons, Wayne (1995), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Rose, Richard (1991), "What is Lesson Drawing?", *Journal of Public Policy*, vol. 11, núm. 1, pp. 3-30.
- Schteingart, Martha (coord.) (1991), *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México / Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Schteingart, Martha y Boris Graizbord (coords.) (1998), *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México: la acción del Infonavit*, México, CEDDU, El Colegio de México.
- Schteingart, Martha (2001), *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, México, CEDDU, El Colegio de México.
- Schteingart, Martha y Clara Salazar (2005), *Expansión urbana, sociedad y ambiente: el caso de la Ciudad de México*, México, CEDUA, El Colegio de México.
- Schteingart, Martha (2012), *Ciudades divididas: Desigualdad, segregación social en México*, México, CEDDU, El Colegio de México.
- Sobrino, Jaime (2003), *Competitividad de las ciudades en México*, México, El Colegio de México.
- Sobrino, Jaime (2010), *Competitividad urbana: una perspectiva global y para México*, México, El Colegio de México.
- Unikel, Luis, Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza Villarreal (1976), *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México, CEED, El Colegio de México.

- Urquidi, Víctor L. y José B. Morelos (comps.) (1979a), *Crecimiento de la población y cambio agrario*, México, CEED, El Colegio de México.
- Urquidi, Víctor L. y José B. Morelos (comps.) (1979b), *Población y desarrollo en América Latina*, México, CEED, El Colegio de México.
- Urquidi, Víctor L. y José B. Morelos (comps.) (1982), *Tendencias y políticas de población*, México, CEDDU, El Colegio de México.
- Zavala de Cosío, Ma. Eugenia (1992), *Cambios de fecundidad en México y políticas de población*, México, CEDDU, El Colegio de México / FCE.

LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA
COMO UN OBJETO DE POLÍTICA DIFÍCIL
DE APREHENDER

I

SOBRE LA DESACELERACIÓN
DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA
Y SUS IMPLICACIONES

CIRCUNSTANCIAS CAMBIANTES,
VIEJOS RETOS, PORVENIR INCIERTO

*Francisco Alba**

El 2010 fue un año excepcional, con las celebraciones del bicentenario de la guerra de Independencia —que conduciría a la creación de la nación mexicana— y del centenario del llamado a rebelarse contra el orden establecido del momento —convocatoria que dio lugar a los movimientos armados que culminaron en la instauración de un nuevo orden político, el de la Revolución Mexicana—. En el marco de esas celebraciones mucho se habló sobre el significado y las aportaciones que esos acontecimientos le legaron al país, sobre el progreso alcanzado y sobre los retos que el país ha enfrentado, a los que ha sobrevivido y cómo lo ha hecho —entre derrotas y recuperaciones, entre avances y tropiezos, pasando de los unos a los otros—; en suma, sobre lo mucho que el país ha cambiado en esos dos siglos, casi coincidentes con el XIX y el XX.

En cambio, creo que se reportó menos sobre las oportunidades que el país ha tenido y sobre si éstas han sido aprovechadas o no

* El Colegio de México.

Agradezco a Adela Angoa su generosa colaboración en el manejo de la parte cuantitativa del documento; a Elvira Cedillo, Patricia Casián y Gabriela Delgado, por la asistencia de investigación prestada; a Rocío Bobadilla, por su apoyo logístico.

lo han sido. Tampoco se hizo mucha referencia a una “revolución silenciosa” —la transición demográfica— que ha acontecido en especial durante los dos últimos tercios del siglo recién pasado —y continúa en el presente—. Esta transición, de manera similar a la Independencia y a la Revolución, también ha traído cambios ingentes; mismos que han significado tanto grandes retos, ya que había que hacerle frente a las demandantes implicaciones que esa evolución demográfica ha conllevado, como enormes oportunidades, ya que esos cambios también han ofrecido la posibilidad de convertirse en importantes factores de desarrollo.

Al vincular la transición demográfica con las gestas de la Independencia y la Revolución, no sugiero ni insinúo equivalencias (si bien sospecho, en cambio, que más de algún experto y lector calificará de descabellada, desproporcionada o, usando el inglés, de *far fetched*, la mera insinuación de alguna vinculación al respecto); lo único que pretendo es reclamar para la transición demográfica un acercamiento similar al que se suele otorgar a otras “grandes revoluciones”. Por un lado, contemplar esa transición demográfica como un conjunto de continuidades y cambios no disociados de la evolución de otras dimensiones organizadoras —la económica, la política, la social— de la realidad nacional y, por otro, asumir, en una perspectiva de largo plazo, que las oportunidades y los retos demográficos presentes y futuros tienen orígenes y raíces que vienen de muy lejos.

La evolución demográfica durante el primer siglo de vida independiente no aparece como un fenómeno particularmente llamativo, no obstante que en ese lapso la población nacional se incrementó en poco más del doble, en un contexto de comportamientos demográficos relativamente estables. Sin embargo, esa duplicación fue considerada como un desempeño relativamente pobre, ya que se deseaba para el país un mayor incremento de la población. Durante el siglo xx, en cambio, la evolución demográfica bien podría calificarse de revolucionaria en más de un sentido. En efecto, las pérdidas demográficas de la segunda década del siglo fueron “revolucionarias” por su peculiar asociación —muertes violentas y disminución de la población— con la Revolución Mexicana. Por su lado, los cambios a lo largo de los dos últimos tercios —el dinamismo y el engrandecimiento demográficos—

también podrían calificarse de revolucionarios por lo inusitado y el acelerado ritmo al que se produjeron los mismos. En el futuro inmediato no son previsibles cambios de esta naturaleza, sin embargo, en el legado de los últimos cambios del siglo XX son determinantes importantes que enmarcarán el devenir del país en la primera parte del siglo XXI.

Respecto a las respuestas societales frente a los cambios demográficos, tiendo a pensar que en el pasado éstas se han quedado a medio camino, con políticas públicas que no le han dado una respuesta adecuada a los requerimientos demográficos, ni han sabido aprovechar satisfactoriamente el potencial demográfico del país —entre las adoptadas y las que no vieron la luz; entre las que se tomaron a tiempo y las que llegaron con demora—. Sospecho que las respuestas que se den en el futuro, tanto para aprovechar las aún significativas oportunidades demográficas como para hacerle frente a los aún serios retos, no serán muy diferentes cualitativamente de las que se dieron o dejaron de darse en el pasado reciente —dadas la continuidad y la constancia de los acuerdos político-sociales y de los patrones culturales, así como la pesada carga del actual estado de cosas de la nación—. De ahí que en el futuro inmediato, a menos que se rompa con las fuertes y pesadas inercias societales, el país difícilmente podrá esperar otra cosa que resultados y acomodos demoeconómicos y demosociales similares a los del pasado reciente.

El horizonte temporal sobre el que gira el desarrollo de la argumentación de este capítulo es el año 2030. La elección de este año como límite del ejercicio no encierra una justificación analítica particular. Entre 2010 y 2030 se encierra aproximadamente el lapso de “una generación”, lo que permitiría observar diferencias significativas, de haberlas, entre trayectorias demográficas económicas, societales y políticas diversas. Así, el 2030 se ofrece como un horizonte aceptable y pragmático para propósitos manejables de planeación y de política pública. Existe, además, un elemento coyuntural para la selección del 2030. En el 2000 se publicó un libro, cuyo título, por lo asertivo del mismo, me parece muy provocador: *México 2030. Nuevo siglo, nuevo país* (Millán y Concheiro, 2000). Este libro ofrece un estupendo trasfondo para propósitos comparativos entre algunas de las líneas argumentativas de ese libro, específica-

mente en el capítulo sobre cuestiones demográficas (Gómez de León, 2000) y las que en este capítulo se desarrollan, ante lo poco que, en mi opinión, ha cambiado el país en la primera década del nuevo siglo.

El capítulo se organiza alrededor de los tres siguientes temas: en la primera parte, se revisa el futuro demográfico para el año 2030; en la segunda, se recupera una visión sobre los acomodos demoeconómicos del pasado; y en la tercera parte, se especula sobre expectativas de cambios en el futuro respecto de los acomodos previos. La presentación del futuro demográfico —acotando el tópico de manera muy selectiva— se hace en función de las diferencias entre, por un lado, las proyecciones de población realizadas por Conapo a partir de los resultados del Censo de 2010 —en adelante proyección 2010, mismas que tienen el carácter de proyecciones oficiales (Conapo, 2012)—¹ y, por otro, las proyecciones de población realizadas por Conapo con anterioridad, a partir del Censo de 2005 —en adelante proyección 2005—, y que eran consideradas como oficiales hasta antes de disponerse de las nuevas. La comparación de las discrepancias entre ambos juegos de proyecciones se hace en el contexto de una ya avanzada transición de la población mexicana hacia su envejecimiento demográfico —como si se tratara de variantes dentro de un mismo proceso—.² Se optó por este acercamiento comparativo porque mi propósito es explorar el significado, desde la perspectiva de sus implicaciones, de los relativamente sorprendentes resultados del Censo de Población y Vivienda de 2010 —que enumeró una población, 112.3 millones, alrededor de cuatro millones mayor respecto de la cifra proyectada,

¹ Conapo, *Proyecciones de la población de México, 2010-2050*, 29 de noviembre de 2012. En realidad, las proyecciones de 2012 ya no son las más recientes pues en abril de 2013 fueron revisadas. El presente ejercicio, sin embargo, no pierde validez, pues si bien se alteran los valores absolutos y las relaciones entre esos valores, el sentido de la interpretación de las diferencias encontradas persiste, y el hecho mismo de la revisión abona en el señalamiento de la importancia del dato demográfico.

² En el texto, ocasionalmente se incorporarán comparaciones con un juego de “Proyecciones estocásticas” elaborado por Víctor Manuel García Guerrero, “Proyecciones estocásticas de la población de México, 2010-2050”, utilizando la proyección mediana. García Guerrero generosamente me las facilitó y me permitió su utilización para realizar un ejercicio inédito, similar al actual y del que éste arranca, antes de que se dispusiera de las proyecciones oficiales. Hago constancia de mi agradecimiento a Víctor García Guerrero.

108.4 millones, a partir del Censo de Población de 2005—. Los resultados de 2010 en su momento provocaron cierto desconcierto en la opinión pública: en relación, por un lado, con los aspectos sustantivos de esas discrepancias y, por otro, con los aspectos referidos al estado que guarda la generación de información y su evaluación.³

La recuperación de los acomodos demoeconómicos del pasado reciente es, desde luego, muy selectiva, ya que sólo tiene la función de proveer una perspectiva histórica a la reflexión sobre escenarios futuros, ateniéndome al aceptado principio que para explorar hacia donde se va, o se puede ir, hay que tener una idea de dónde se viene. A partir de lo anterior, se hace una reflexión especulativa sobre lo que se podría esperar acerca del patrón de acomodos demográficos en el futuro, en función de previsibles respuestas públicas ante los resultados y proyecciones demográficos al 2030.

La reflexión especulativa es un acercamiento muy libre tanto sobre las implicaciones de futuras trayectorias demográficas como una visión muy personal sobre esas previsibles respuestas públicas y los posibles derroteros del país. Se trata tan sólo de otear el futuro a la manera de un mero ejercicio especulativo,⁴ muy consciente de que este tipo de “ensayos” suelen estar muy marcados, bien por lo que uno desearía que aconteciera o bien por lo que uno teme que acontezca.

EL DISTANCIAMIENTO ENTRE LOS RESULTADOS DE 2010 Y LA TRAYECTORIA ESPERADA: SU REFLEJO EN ULTERIORES ESCENARIOS DEMOGRÁFICOS

En este apartado se presentan algunas de las diferencias para el periodo 2010-2030, entre las proyecciones recientemente elaboradas por Conapo, proyección 2010 y las proyecciones también elaboradas por Conapo sólo unos pocos años antes, proyección 2005. El propósito es servirme de las diferencias encontradas para especu-

³ Véase al respecto “Editorial”, *Coyuntura Demográfica*, núm. 1, noviembre 2011, pp. 6-7.

⁴ Este ejercicio especulativo no es, ni de lejos, un pronóstico. Tampoco se estiman escenarios demoeconómicos.

lar sobre potenciales implicaciones de esas diferencias, en términos de si el país estaría por ello, en los próximos años, en una mejor posición —o en una posición más o menos favorable— tanto para aprovechar las oportunidades del nuevo escenario demográfico como por hacerle frente a los retos del mismo, ofreciendo una más adecuada satisfacción a los requerimientos derivados de la nueva trayectoria.

Lo primero que se debe advertir es que, una vez corregidos los datos censales de 2010, la población estimada para ese año se incrementó a 114.3 millones, por lo que la diferencia respecto de la proyección 2005 aumentó significativamente; en lugar de la diferencia de casi 4 millones entre la población del Censo y la proyectada para 2010, ésta pasó a casi 6 millones.

El cuadro 1 resume las principales diferencias entre la proyección 2010 y la proyección 2005: casi 3.4 millones más de menores de 15 años, casi dos millones más entre 15 y 64 años, y alrededor de 650 mil más de 65 años y más. Es entendible que a raíz de las anteriores discrepancias se planteen —no sólo por parte de la comunidad de demógrafos o de interesados profesionalmente en cuestiones poblacionales, sino por parte de los más diversos observadores y analistas de la realidad nacional y por gran parte de la opinión pública— múltiples interrogantes y preguntas sobre esas discrepancias. Es de esperarse que se quiera saber qué implicaciones o consecuencias —económicas, sociales, políticas y medio ambientales— podrían derivarse del hecho de que la transición demográfica del país pareció experimentar una desaceleración en su trayectoria de cambio, tal y como éste se venía experimentando y observando con anterioridad en la primera década del nuevo siglo.

El presente ensayo se aproxima a esta última pregunta de manera marginal e indirecta, indagando si esta desaceleración demográfica podría motivar la adopción de políticas públicas que permitieran esperar acomodos demográficos diferentes a los experimentados en las décadas inmediatamente anteriores.⁵ Antes de proceder a dicha indagación se intenta poner en perspectiva esa desaceleración, realizando una serie de comparaciones —el distan-

⁵ Esta reflexión explora previsible papeles diferenciales del factor demográfico en el país del futuro.

Cuadro 1
Panorama demográfico, 2010

<i>Grupos de edad</i>	<i>Estimaciones Conapo (2010)</i>	<i>Proyecciones Conapo (2005)</i>	<i>Diferencias (2010) – (2005)</i>
	<i>Absolutos</i>		
Total	114 289 406	108 396 211	5 893 195
0-14 años	33 870 635	30 489 619	3 381 016
15 a 64 años	73 360 408	71 493 827	1 866 581
65 o más	7 058 363	6 412 765	645 598
	<i>Relativos</i>		
Total	100.0	100.0	—
0-14 años	29.6	28.1	1.5
15 a 64 años	64.2	66.0	-1.8
65 o más	6.2	5.9	0.3
	<i>Índices</i>		
Relación de población productiva	1.8	1.9	-0.1
Relación de soporte	10.4	11.1	-0.7

FUENTES: estimaciones con base en Conapo (2010), *Proyecciones de la población de México, 2010-2050*; Conapo (2005), *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, 2005-2050*, Consejo Nacional de Población, 2006.

ciamiento entre los resultados y las proyecciones— de los agregados demográficos y sus relaciones entre 2010 y 2030.⁶ A continuación se señalan algunos de los principales hallazgos, tanto discrepancias como similitudes, que surgen de tales comparaciones.

Los hallazgos que se desprenden de esas comparaciones son de dos tipos. El primer tipo se refiere a discrepancias en los valores absolutos; el segundo a discrepancias en los relativos y en las relaciones entre valores específicos. El signo y la magnitud de las discrepancias del primer tipo tienden a ser los intuitivos; el signo y la magnitud de las del segundo tipo no suelen ser tan obvios.

Para 2030, como sería de esperar, los volúmenes estimados por la proyección 2010 son significativamente mayores que los de la proyección 2005. La proyección 2010 estima una población total de 131.5 millones, la que resultaría superior en más de 10.5 millones a la de la proyección 2005, 121 millones. Denominaré “población adicional” a esta diferencia de 10.5 millones. Un poco menos de la mitad de la cifra anterior, aproximadamente 5 millones, se ubicarían en el grupo 15-64 años; un poco más de la mitad, aproximadamente 6 millones, en el grupo 0-14 años; en cambio, según la proyección 2010 habría alrededor de medio millón de personas menos en el grupo de edad 65 años y más (cuadro 2).

Las discrepancias entre las dos proyecciones no son menores: la nueva población total estimada superaría en 8.7 a la estimada con anterioridad; entre los menores de 15 años la poblacional adicional es de 24.4%; en cambio, el nuevo grupo proyectado entre 15 y 64 años sólo superaría en 6% al anteriormente esperado. Estas diferencias sugieren directamente que también habría diversas implicaciones diferenciales derivadas de la “nueva trayectoria demográfica”.⁷

⁶ Los principales supuestos —y sus diferencias— que subyacen en cada una de las proyecciones que se comparan no son objeto de apreciación alguna en esta reflexión.

⁷ Como referente comparativo, la diferencia de la población total de la proyección estocástica y la de la proyección 2005 es de 18 millones. Se trataría de una diferencia equivalente a poco más del total de la población mexicana en 1930, que ascendía a 17 millones. La mayor parte de esa “población adicional” se encontraría en el grupo de 15 a 64 años, 13 millones, el cual en 2030, de acuerdo con la proyección estocástica, se aproximaría a 95 millones frente a 81.5 millones de las proyecciones 2005; es decir, una discrepancia de 16.3 por ciento.

Cuadro 2
Panorama demográfico, 2030

<i>Grupos de edad</i>	<i>Estimaciones Conapo (2010)</i>	<i>Proyecciones Conapo (2005)</i>	<i>Diferencias (2010) – (2005)</i>
	<i>Absolutos</i>		
Total	131 478 659	120 928 075	10 550 584
0-14 años	31 263 649	25 136 236	6 127 413
15 a 64 años	86 358 628	81 472 355	4 886 273
65 o más	13 856 382	14 319 484	-463 102
	<i>Relativos</i>		
Total	100.0	100.0	—
0-14 años	23.8	20.8	3.0
15 a 64 años	65.7	67.4	-1.7
65 o más	10.5	11.8	-1.3
	<i>Índices</i>		
Relación de población productiva	1.9	2.1	-0.2
Relación de soporte	6.2	5.7	0.5

FUENTES: estimaciones con base en Conapo (2010), *Proyecciones de la población de México, 2010-2050*; Conapo (2005), *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, 2005-2050*, Consejo Nacional de Población, 2006.

Como es de esperarse, dadas las discrepancias observadas, la nueva población estimada estaría constituida por una estructura de edad menos envejecida, respecto de la esperada con anterioridad, ya que una mayor proporción de la población consistiría en menores de edad y una menor proporción en edades avanzadas. Como se despliega en el cuadro 2, la proyección 2010 muestra una estructura menos envejecida que la que resultaba de acuerdo con la proyección 2005. La estructura que arroja la proyección 2010 en 2030 es diferente y estaría menos envejecida que la proyección 2005: el grupo 0-14 representaría 3 puntos porcentuales más, 23.8%, que en la proyección 2005, 20.8%; en el grupo 15-64 años existiría una diferencia de 1.7 puntos porcentuales entre la proyección 2010, 65.7, y la proyección 2005, 67.4; siendo menor el porcentaje de población en el grupo de edad 65 años, 1.3 puntos porcentuales, respecto de la proyección 2005, 10.5 frente a 11.8%. En términos del índice sintético de la razón de dependencia, en 2030 éste sería de 0.52 de acuerdo con la proyección 2010, frente a 0.48 de acuerdo con la proyección 2005—en otros términos, como se volverá a ver más adelante, poco menos de dos habitantes en edades activas por aquellos en edades inactivas de acuerdo con la proyección 2010 frente a poco más de dos activas por inactivas de acuerdo con la proyección 2005.

En ambas proyecciones se estima que el proceso de envejecimiento continúe, si bien en ningún caso de manera muy acelerada. Entre 2010 y 2030, la relación de dependencia se desplazaría de 0.56 a 0.52 de acuerdo con la proyección 2010 y 0.52 a 0.48 de acuerdo con la proyección 2005. Por lo tanto, se puede afirmar que la trayectoria de la transición demográfica anunciada por la proyección 2010 es menos pronunciada que la trayectoria que se había estimado por la proyección 2005.

Las comparaciones anteriores, sin embargo, al producirse cierta compensación entre las proporciones de los diferentes grupos de población en cada una de las proyecciones, no dejan al descubierto discrepancias en otras relaciones potencialmente con importantes repercusiones en diversas dimensiones económicas y sociales. Por un lado, en 2030, aparentemente existiría una discrepancia “relativamente menor” en la relación entre activos e inactivos ya que ésta se ubicaría en 1.9 en la proyección 2010, frente a 2.1 en el caso de la proyección 2005. De manera similar, la relación de “soporte demo-

gráfico” sólo mostraría una diferencia de media persona entre la proyección 2010 y la proyección 2005, 6.2 frente a 5.7.⁸ Por otro lado, si bien a lo largo del periodo 2010-2030 no se muestran cambios muy significativos en términos de la relación activos a inactivos —esta relación pasa de 1.8 a 1.9 en la proyección 2010, y de 1.9 a 2.1 en la proyección 2005—; las relaciones de soporte demográfico, en cambio, sí experimentarían cambios drásticos en ambas proyecciones. Así, en el caso de la proyección Conapo 2010 esta relación pasaría de 10.4 a 6.2, y de 11.1 a 5.7, en el caso de la proyección 2005 —lo cual se debe al sostenidamente alto crecimiento de la población de 65 años y más, de 3.43 y 4.10% medio anual respectivamente, frente a un relativamente moderado crecimiento de la población en edades activas, 0.82 y 0.66 por año, también respectivamente—. ⁹ En la nueva trayectoria, sin embargo, se experimentaría un cierto “suavizamiento”, respecto de la anteriormente prevista, dentro de cambios drásticos en sí. Por lo tanto, de acuerdo con la más reciente de las proyecciones parecería que el país dispondría de más tiempo para adecuarse a las implicaciones de las emergentes condiciones demográficas.

No pretendo poner, ni que se deba poner, mucho énfasis en los montos exactos de las diferencias encontradas en las anteriores comparaciones —sea entre valores absolutos, sea entre valores relativos—; me interesa rescatar “el hecho” de que se trata de órdenes de magnitud significativos y que simplemente se ofrecen como base para una reflexión sobre las implicaciones de tales diferencias.¹⁰ ¿Qué sugieren las diferencias encontradas acerca de un contexto más o menos favorable para los futuros acomodos de la población?

⁸ Conceptualmente el término de soporte demográfico se refiere a la relación entre el número de “activos” y el de “jubilados”. Operacionalmente, el cálculo se refiere a la relación de la población 15-64 años entre la de 65 años y más.

⁹ Este “suavizamiento” sería menos pronunciado si el referente de comparación fuera la trayectoria estimada a partir de las proyecciones basadas en el año 2000. Interesa señalar que “hallazgos similares” se encuentran también al comparar la proyección 2010, la estocástica y las proyecciones que se basaron en el censo del año 2000. (Cálculos que no se muestran.) En el caso de la comparación entre la proyección estocástica y la proyección 2005 el suavizamiento es un poco mayor que entre la proyección 2010 y la proyección 2005, ya que la relación de soporte demográfico pasaría de 10.5, en 2010, a 6.5, en 2030.

¹⁰ Este ejercicio es válido, incluso si se tratara de discrepancias hipotéticas, al estilo de “qué pasaría si...”.

Antes de hacer algunos comentarios especulativos al respecto, estimo que conviene recuperar cuál ha sido la experiencia mexicana, en el pasado reciente, en cuanto a adaptaciones societales y respuestas públicas en circunstancias demográficas relativamente similares a las esperadas en el periodo 2010-2030. En efecto, desde la década de 1970, el contexto demográfico ha estado caracterizado por una sostenida moderación del crecimiento demográfico y por el gradual retraimiento de una estructura poblacional joven, también con decrecientes, pero continuados incrementos en el volumen de la población.¹¹ La historia —se repite una y otra vez— es maestra de la vida, por lo que la revisión del pasado inmediato puede servir de referente respecto de lo que podría esperarse en materia de respuestas societales ante la trayectoria demográfica futura y, por ende, sobre los acomodos económicos y societales que podría encontrar la futura población del país.

LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD
ANTE LA INFLEXIÓN DEMOGRÁFICA EN EL PASADO RECIENTE:
UNA EXPERIENCIA POCO ALENTADORA

Recuperar la experiencia del pasado inmediato —de los años setenta en adelante— es pertinente, entre otras razones, porque el marco paramétrico económico-político de la evolución del país durante las últimas tres décadas, incluida la presente —una economía abierta al exterior, retraimiento del papel económico del Estado frente al mercado y el desplazamiento institucional hacia un régimen y formas democráticos—, parece que también será, en términos generales, aunque seguramente con algunas variantes, el marco que encuadraría la evolución del futuro inmediato del país. El resumen de esta experiencia se basa en una revisión de la misma, realizada conjuntamente por un grupo de colegas (Alba, Giorguli y Pascua, 2014).

Dado que la cuestión central de la presente reflexión se refiere a las respuestas y políticas nacionales ante los cambios demográ-

¹¹ La trayectoria demográfica 1970-2010 puede seguirse en *La situación demográfica de México*, Conapo, varios años.

ficos, antes de revisar la experiencia más reciente conviene también recordar qué tipo de política de población adentró al país en esa experiencia. A principios de los años setenta el Estado mexicano, si bien de manera indirecta, terminó por considerar que estaba resultando muy costoso y difícil dar una satisfacción adecuada a las demandas derivadas del rápido crecimiento demográfico,¹² ya que el país no lograba transformar sus estructuras económicas, sociales y políticas fundamentales,¹³ procediendo a la modificación de la política demográfica, con una nueva ley de población cuya orientación era la desaceleración del crecimiento demográfico.¹⁴

Con esta política se adentró el país en una nueva experiencia de acomodados económicos y sociales de la población, en los momentos en que ésta experimentaría una drástica inflexión en su trayectoria demográfica. Casi en paralelo a ese cambio demográfico —en realidad con un desfase de aproximadamente una década—, ante las manifestaciones de crisis del entonces prevaleciente patrón de desarrollo económico, se optó por el desplazamiento del modelo “dirigista y cerrado” por otro “de más mercado y más abierto”;¹⁵ ambos cambios —el demográfico y el económico— colocaron al

¹² Se daba así por concluida, por un lado, la bienvenida a los mayores volúmenes de población (con los que se buscó asegurar el poblamiento del territorio y fortalecer la expansión del mercado interno) y, por otro, la confianza de que el sistema político y económico del momento podía hacer frente de manera exitosa a los efectos y demandas asociados al rápido ritmo del crecimiento demográfico.

¹³ Las estructuras, que no parecía que fueran a ceder en un horizonte más o menos próximo, se refieren a los seculares desequilibrios socioeconómicos y regionales; las impresionantes brechas y desigualdades en el acceso a oportunidades, recursos e ingresos; la condición de país de bajos salarios, rezagos educativos y limitada productividad; la cuantía creciente de grupos marginados y en condiciones informales de trabajo; la población rural y campesina que continuaba en el autoconsumo y la exclusión; la infraestructura urbana que se expandía en condiciones muy desiguales y deficitarias; así como la rigidez del régimen político.

¹⁴ El viraje de orientación de la política demográfica así como fue relativamente inesperado, fue también relativamente expedito. La discusión legislativa tuvo lugar en 1973 y la nueva Ley General de Población se promulgó en enero de 1974.

¹⁵ Ciertamente, en un principio se multiplicaron los intentos para hacerles frente a las manifestaciones de crisis acelerando el crecimiento económico, manteniendo o profundizando el mismo modelo de desarrollo, con la intervención directa del Estado en la economía en general y en el aparato productivo en particular. Sin embargo, en los intentos por acelerar el crecimiento económico, se perdieron los equilibrios macroeconómicos y el endeudamiento externo se multiplicó de manera acelerada, lo que acarreó crisis económicas recurrentes.

país en un nuevo contexto, en una nueva senda, misma que se mantiene en la primera década... los primeros catorce años del siglo XXI.

La narrativa de los acomodos demográficos durante las últimas tres a cuatro décadas, que varios colegas hemos construido, tiene un doble hilo conductor (Alba, Giorguli y Pascua, 2014). Por un lado, consideramos que el sostenido crecimiento del volumen de la población no sólo no resquebrajó el equilibrio social y ecológico del país, sino que la economía y la sociedad mexicanas le encontraron un acomodo de mejor calidad relativa a esa creciente población. Por otro lado, entre 1980 y 2010, el crecimiento medio anual del PIB per cápita no alcanzó 1% —ni tampoco fue sostenido, ni se dio en condiciones de estabilidad— dados los importantes vaivenes de los ciclos económicos del país.

El doble hilo conductor también se encuentra en el comportamiento del mercado laboral. Así, no obstante el creciente número de ingresos al mercado de trabajo —sobre todo en la primera parte del periodo—, la estructura de éste continuó transformándose “positivamente” desplazándose la población ocupada, en términos relativos y absolutos, a ocupaciones en sectores de mayor productividad, como la industria y los servicios.¹⁶ Al mismo tiempo, sin embargo, el mercado de trabajo también experimentó desempleo, una significativa subocupación y creciente informalidad. Por lo tanto, los salarios se mantuvieron bajos y estancados, al igual que la productividad.¹⁷

Nuestro doble hilo conductor también se derivó del examen de algunas cuestiones específicas. Así, si bien la producción de alimentos no sólo fue conmensurable al crecimiento demográfico —de hecho esta producción superó consistentemente dicho crecimiento durante las últimas décadas—, ello no impidió que la pobreza alimentaria continuara afectando aproximadamente a una quinta

¹⁶ Además, en todo el periodo, una creciente población femenina se incorporó al mercado laboral.

¹⁷ Es entendible, por lo tanto, que la emigración —circular y permanente— haya adquirido un carácter masivo en este periodo. Sobre el papel de la demografía en la emigración mexicana puede consultarse a Hanson Gordon y Craig McIntosh, “The Great Mexican Emigration”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 9, núm. 4, 2010, pp. 798-810.

parte de la población nacional. Aunque en nuestro trabajo no se trata el tema de la salud, estimo que al respecto se puede afirmar que, por un lado, si bien en ese periodo continuó el aumento de la esperanza de vida, por otro, también se mantuvieron elevados niveles de decesos asociados a las enfermedades infecciosas y parasitarias, e igualmente perduraron condiciones precarias de salud.¹⁸

Con respecto al capital humano —dimensión estrechamente relacionada con el contexto y los retos de la globalidad contemporánea—,¹⁹ la evolución de los indicadores de la matrícula escolar nos sugirió que la política educativa de expansión de la oferta escolar “acomodó” la demanda de la población en edad escolar, sobre todo en primaria, al punto que en 2000 se había alcanzado una cobertura casi universal (mayor al 95%).²⁰ No se tuvo el mismo éxito, en cambio, en la expansión de la educación en los niveles de educación media superior y superior. Además, no obstante los importantes avances registrados, en todos los niveles educativos se mantuvieron también diferenciales notorios, existiendo rezagos significativos en términos de la desigualdad en el acceso. Además, la expansión de la matrícula no ha sido acompañada por avances similares en la calidad de la educación a todos los niveles, tanto en las escuelas y universidades públicas, como en las privadas.

Añado, por mi parte, que si bien la mayoría de la población ha encontrado un acomodo urbano, que conlleva en general mayores niveles de bienestar, ese acomodo también se ha dado en condiciones de pobre infraestructura y el hacinamiento ha convivido con un deterioro ambiental que ha sido muy grave. La actual concepción del “desarrollo” se ha extendido hasta incorporar la dimensión de la sustentabilidad del mismo, o la exigencia de su sustentabilidad.

En nuestro trabajo también se intentó, en alguna medida, un acercamiento a la cuestión del aprovechamiento de las oportuni-

¹⁸ Véase al respecto, Rosario Cárdenas, “Desafíos de la atención a la salud”, en Brígida García y Manuel Ordorica (coords.), *Población*, vol. I de *Los grandes problemas de México*, El Colegio de México, 2010, pp. 105-136.

¹⁹ La discusión contemporánea sobre los factores claves del desarrollo pone el acento de manera generalizada en los aspectos de salud y educación. Véase al respecto, David Mayer-Foulkes, “The Human Development Trap in Mexico”, *World Development*, vol. 36, núm. 5, 2008, pp. 775-796.

²⁰ Sobre el comportamiento demográfico del grupo joven de población conviene observar que su ritmo de incremento se fue desacelerando paulatinamente.

dades que ofrecía la inflexión y la moderación del crecimiento poblacional —y fenómenos conexos—, alcanzando una conclusión poco alentadora —y un tanto desconcertante—. Si bien, en términos generales, la economía y la sociedad mexicanas fueron capaces de responder relativamente bien y con cierto éxito a las demandas derivadas de las tendencias demográficas, no fueron capaces, en cambio, de superar las profundas y extendidas carencias heredadas del pasado, por lo que optamos por calificar a los acomodos demoeconómicos y demosociales de esa época como “acomodos azarosos”.²¹ En otras palabras, las “más favorables condiciones demográficas”, por lo que a los decrecientes ritmos de crecimiento demográfico se refiere, no parecen haber sido aprovechadas para otorgarle y prepararle mejores acomodos cualitativos a la población o para provocar un salto cualitativo en el desarrollo del país.

Hacia las postrimerías del siglo pasado, “la política de Estado” que buscó moderar el crecimiento demográfico pareció llegar a su término, al constatarse que dicho crecimiento se ubicaba en alrededor del 1%, con la percepción —explícita o tácita— de que dicha política había cumplido su cometido.²²

Al mismo tiempo, se tomó conciencia —sociedad y gobierno— de las emergentes circunstancias demográficas del país, previsiblemente también vigentes en el futuro inmediato, como eran el moderado crecimiento de la población total y la concentración relativa de la población en edades activas.²³ Esa toma de conciencia, de lo peculiar de la situación demográfica por la que el país atravesaba, se vio acompañada de un discurso conducente a aprovechar, para los objetivos del país, el potencial económico y social que pudiera derivarse de dicha situación demográfica.

²¹ Alba, Giorguli y Pascua, *op. cit.* Denominamos a los acomodos demográficos de este periodo como azarosos, para expresar nuestra apreciación sobre un proceso de claroscuros o de más oscuros que claros. Una mirada sobre el país desde una perspectiva “del vaso medio lleno”, en lugar de una “del vaso medio vacío”, se encuentra en Luis de la Calle y Luis Rubio, *Clasemediero: pobre no más, desarrollado aún no*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, 2010.

²² No se hacía suficiente hincapié en la contribución de la migración masiva de mexicanos a Estados Unidos en la obtención de tal resultado.

²³ El crecimiento de la población en edades avanzadas aún continuará siendo acelerado en un futuro más lejano, por lo que también continuará incrementándose al peso relativo de esta población.

En el Programa Nacional de Población 2001-2006 se argumentó que “durante las próximas tres décadas, el cambio demográfico abrirá una *ventana de oportunidad transitoria* que tiene el potencial para convertirse en un importante factor para el desarrollo del país” (itálicas en el original).²⁴ En esa misma línea discursiva se encuentra el tercero de los objetivos del Programa Nacional de Población 2008-2012, que textualmente propone: “Preparar las instituciones y adecuar las políticas de desarrollo para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos que se derivan del cambio en la estructura por edad”.²⁵

Sin embargo, parece ser que los resultados de estos planteamientos de política poblacional no se han correspondido, durante la primera década del siglo XXI con los propósitos de la misma.²⁶ En una evaluación de las políticas públicas, en el periodo 2001-2006, sobre el aprovechamiento de esa “ventana demográfica” se argumenta que “el hecho de que en el PND se incluya la discusión y posibles impactos del bono demográfico constituye un ejercicio de prospectiva que tiene la virtud de posicionar el tema en la agenda [...]. Sin embargo, el PND no explicita suficientemente las articulaciones entre las acciones que se habrían de instrumentar para ‘aprovechar’ el ‘bono demográfico’” (Alba, Banegas, Giorguli y Oliveira, 2006). Estimo que tal evaluación es extensiva al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, y los años siguientes, incluyendo el Programa Nacional de Población 2008-2012.

Parece ser que, por las condiciones económicas, sociales y políticas del país, ha sido muy difícil aprovechar las potenciales oportunidades demográficas. Por un lado, tal vez por la falta de claridad y convencimiento sobre el potencial de la coyuntura demográfica, no se le ha dado seguimiento a los anteriores pronunciamientos al respecto, tanto en términos de condiciones y arreglos institucionales como en términos del diseño y la gestión de políticas y programas públicos de acompañamiento. Por otro, es reiterada la constatación de que existen ingentes dificultades, carencias

²⁴ *Programa Nacional de Población 2001-2006*, Consejo Nacional de Población, 2001, p. 39.

²⁵ *Programa Nacional de Población, 2008-2012*, Segob, 2008, p. 18.

²⁶ Experiencia un tanto contraria a lo acontecido a raíz de la reorientación de la política de población a partir de la década de 1970.

y obstáculos en el país para la materialización de los dividendos demográficos. Ello ha conducido, a no pocos expertos, a descalificar del todo el potencial para el desarrollo de la situación demográfica que tiende a procesarse analíticamente bajo los conceptos de bono o dividendos demográficos.²⁷

En el factor demográfico, y su evolución, se encierran, sin embargo, potencialidades —y en particular en las circunstancias y tendencias demográficas del momento— no obstante las condiciones y los contextos deficitarios, de carencias y de desigualdades económicas y sociales del país que han impedido o dificultado, a la manera de un círculo vicioso, obtener los aprovechamientos productivos y financieros que potencialmente podrían asociarse con la situación peculiar y transitoria por la que está atravesando dicho factor. Ante este panorama, creo que es válido preguntarse si el país será capaz de trascender las limitantes estructurales e institucionales que han constreñido su desarrollo y su habilidad para beneficiarse de las transitorias circunstancias demográficas. ¿Qué puede esperarse que ocurra en el futuro inmediato, ante una evolución demográfica significativamente diferente a la esperada, con una población “mayor de la prevista” y ante la falta de sinergias entre los múltiples ámbitos de acción pública y privada frente al discurso del aprovechamiento de las previsibles condiciones demográficas?

EJERCICIO INQUISITIVO-REFLEXIVO: UNA NOTA DESALENTADORA SOBRE EL FUTURO

En esta sección me limito a reflexionar sobre las perspectivas acerca de los acomodados demográficos en el futuro cercano, a partir de las apreciaciones expuestas tanto sobre los acomodados demográficos inmediatos como sobre las respuestas y políticas que se han diseñado e implementado al respecto en el pasado reciente. En otras palabras, la cuestión a la que intento acercarme en esta parte se podría calificar de una reflexión especulativa sobre las posibilida-

²⁷ La gran popularidad que los términos de bono demográfico o dividendos demográficos han ganado entre la opinión pública y el discurso político —oficial y oficioso— ha sido a riesgo, con frecuencia, de una gran ligereza en su tratamiento.

des de que la trayectoria demográfica que ha emergido más recientemente encuentre mejores y más eficientes respuestas o acomodos que los que se han venido dando en el pasado al respecto.²⁸ Utilizaré como eje organizador de esta reflexión las discrepancias entre la proyección 2010 y la proyección 2005. Se trata, como se vió, de un cambio de la trayectoria demográfica que ofrece discrepancias —de cuantía y significado variables— respecto de la trayectoria previamente proyectada y esperada.

En el título del presente capítulo, califico de “incierto” el futuro de los acomodos demográficos porque hasta el momento se desconoce si se va a elaborar un acercamiento diferencial para hacerle frente a los retos derivados de una u otra de las trayectorias demográficas. ¿Es de prever que se tomen providencias al respecto? Tampoco se conoce si se diseñarán estrategias específicas para aprovechar “de mejor manera” —de como sucedió en el pasado— las oportunidades y las potencialidades asociables a la “nueva trayectoria demográfica”. Escribo “de mejor manera” porque de la experiencia reciente no es particularmente encomiable por ello los acomodos demográficos recientes fueron calificados de “azarosos”.

Planteo a continuación una serie de preguntas que se derivan de un ejercicio de comparación entre los dos juegos de proyecciones con los que se ha venido trabajando en este ejercicio y para esta reflexión. Las preguntas están orientadas por los diversos tipos de “efectos demográficos” —tamaño, cambio, estructura y composición—, siguiendo uno de los marcos analíticos más prometedores para el examen de las implicaciones económicas, sociales y políticas de los procesos demográficos (McNicoll, 1984).

En mi opinión, desde hace tiempo, en México el peso del efecto tamaño de la población ha sido importante. Además, este efecto continúa cambiando e incrementándose. Sobre lo primero me limito a observar que los grados de libertad de acción sobre la selección de políticas económicas —y en otros ámbitos— se tienden a reducir conforme el tamaño de la población mexicana se ha incre-

²⁸ Califico de especulativa a esta reflexión porque esta sección no consiste en cálculos o estimaciones sobre demandas y requerimientos directos y puntuales que pudieran derivarse de la futura evolución demográfica del país. Ante este acercamiento, este ejercicio especulativo puede verse, a la vez, como muy limitado o como muy ambicioso.

mentado, y conforme ha habido cambios de “escala” en el tamaño de esa población. No es lo mismo atender las necesidades de una población de 20 o de 50 millones que las de una población de 100 o más millones de habitantes. Desde luego, que así como se reducen los grados de libertad o de acción con el cambio de escala demográfica, así también se pueden abrir otras oportunidades de acción o ampliar las existentes en función de la escala.

A partir de las anteriores consideraciones, aquí entra en juego el potencial heurístico del ejercicio comparativo. ¿Hay elementos para suponer que el acomodo económico y social será mejor, se dará en mejores condiciones, para los 11.5 millones de habitantes adicionales, en relación con los 121 millones esperados antes de que se conocieran los resultados del Censo de 2010? ¿Se tomarán provisiones específicas para ello? El ejercicio supone —un supuesto probablemente heroico— que se pudieron haber tomado providencias para atender adecuadamente a la población esperada por la proyección 2005. No encuentro elementos para responder en uno u otro sentido. Dadas las incógnitas al respecto, estimo, sin embargo, con una moderada dosis de sano pesimismo, que lo menos que puede decirse es que el futuro de esos acomodos es incierto.

¿La apreciación podría ser diferente si se repite la pregunta a nivel de grupos específicos de población? Específicamente, ¿tendrá un mejor futuro el grupo de menores de 15 años que en 2030 contará con aproximadamente 6 millones adicionales de niños? La proyección 2010 estima que el grupo de población 0-14 años de edad, constará de 31.3 millones, en lugar de los 25.1 millones que esperaba la proyección 2005.

Al mismo tiempo, si bien la proyección 2010 estima en 2030 una población de menores de 15 años mayor que la proyección 2005, la cifra de 31.3 millones es menor que los 33.8 estimados en 2010. Ello equivaldría a una reducción de la población infantil entre 2010 y 2030, al ritmo de 0.40% anual. Esta reducción, sin embargo, es menos pronunciada al decremento medio previsto por la proyección 2005 que se esperaba al ritmo de 0.96%. ¿Se estarían tomando medidas para hacerle frente a una “despresurización escolar” que sucedería de acuerdo con la proyección 2010 en menor escala, de lo previsto por la proyección 2005? ¿Es pre-

visible que se ofrezca una mejor educación a una población escolar que sería cuantitativamente mayor, y que, a la vez, se reduce más lentamente, en comparación con lo que se esperaba con anterioridad?

Hasta fechas recientes, se especulaba acerca de las “bondades” del hecho de la estabilización, e incluso descenso, de la población infantil por las oportunidades que tal trayectoria ofrecería para mejorar la cobertura y la calidad educativas. Solía afirmarse que la situación de este grupo sería relativamente privilegiada, respecto de las generaciones pasadas, ya que la estabilidad de su volumen permitiría que la infraestructura (física y humana en materia de salud, educación, etc.) para atenderlo estuviera disponible con relativa holgura, facilitándose, por lo mismo, el mejoramiento de la calidad de su atención.²⁹ Estas condiciones ya se venían dando antes de 2010, y los resultados no se destacan por ser particularmente ejemplares. Al respecto, para constatar el escaso aprovechamiento que en el pasado se ha hecho de la coyuntura demográfica, baste mencionar que en la actualidad existe un gran consenso societal y partidista sobre la necesidad de una “reforma educativa” de fondo, cuyas primeras decisiones comenzaron a tomarse en 2013, con las reformas constitucionales de los artículos 3 y 73. Sin embargo, la experiencia reciente no permite garantizar profundos cambios en el tema, a menos que “la reforma educativa” de 2013 materialice los propósitos de la misma y logre modificar radicalmente poderosas inercias del pasado.

Preguntas similares podrían hacerse respecto a las perspectivas sobre los acomodos laborales de la población en edades activas (grupo 15-64 años). La proyección 2010 estima en ese grupo de población para 2030, 86.4 millones, lo que equivale a casi 5 millones de activos adicionales, respecto de los 81.5 millones de la proyección 2005. ¿Será más promisorio el futuro laboral para esos 5 millones de activos adicionales, los cuales se sumarían a los 81.5 millones que ya eran esperados con anterioridad? Es interesante anotar que esta evolución tiene lugar en el contexto de una tendencia de incrementos decrecientes en los números de las cohortes de nuevo ingreso al mercado laboral. Esa disminución sería, por lo tanto, de menor in-

²⁹ Véase al respecto Gómez de León, *op cit.*

Cuadro 3
 Trayectorias del cambio demográfico, 2010-2030

<i>Grupo de población</i>	<i>Proyecciones Conapo (2010)</i>	<i>Proyecciones Conapo (2005)</i>	<i>Diferencias (2010) – (2005)</i>
<i>Tasas de crecimiento medio anual</i>			
Total	0.70	0.55	-0.15
0-14 años	-0.40	-0.96	-0.56
15 a 64 años	0.82	0.66	-0.16
65 o más	3.43	4.10	0.67

FUENTES: estimaciones con base en Conapo (2010), *Proyecciones de la población de México, 2010-2050*; Conapo (2005), *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, 2005-2050*, Consejo Nacional de Población, 2006.

tensidad que la esperada,³⁰ ya que las diferencias entre la proyección 2010 y la proyección 2005 no son menores. El ritmo medio anual de incremento de la población de 15 a 64 años, entre 2010 y 2030, en la proyección 2010 sería de 0.82%, frente al 0.66% en la proyección 2005. Ese diferencial en los ritmos de crecimiento significa que las adiciones anuales a ese grupo de población serían cercanas a 650 mil personas anuales frente a las 400 mil esperadas con anterioridad.³¹

¿Hay elementos que permitan sustentar acomodos laborales similares o más satisfactorios que los del pasado inmediato para

³⁰ Estos escenarios se encuentran fuertemente influidos por el proyectado comportamiento de la emigración mexicana. Este comportamiento ha entrado, sin embargo, en una etapa de gran incertidumbre, debido a la inflexión de las tendencias históricas; inflexión asociada tanto a la recesión económica iniciada en 2007, ante todo, como a la institucionalización en Estados Unidos, desde los años noventa, de políticas y acciones migratorias de carácter restrictivo. En la mayoría de los escenarios disponibles se descarta que se llegue a producir una pérdida neta de población mexicana en los órdenes de magnitud experimentados en los años previos a 2007, alrededor de medio millón de personas. Véase al respecto, Daniel Chiquier y Alejandrina Salcedo, *Mexican Migration to the United States. Underlying Economic Factors and Possible Scenarios for Future flows*, Migration Policy Institute, 2013

³¹ Incrementos calculados frente a la población estimada en 2010, de 73.4 millones. El ritmo de incremento medio anual sería 1.36% de acuerdo con la proyección estocástica, lo que se traduciría en incrementos anuales medios superiores al millón de personas —94.7 millones en 2030 frente a 73.4 millones en 2010.

una población activa que aún continuará creciendo, si bien a ritmos relativamente moderados? ¿Se pueden esperar medidas de política pública específicas o particulares ante las diferencias entre los ritmos de crecimiento de ese grupo de población en los dos juegos de proyecciones contemplados en este capítulo, ya que estas diferencias no son menores? ¿Estas diferencias han sido, o serían objeto de consideración explícita? ¿Las condiciones de absorción laboral serían equivalentes en cualquiera de los escenarios? ¿Las políticas públicas tienen contemplados escenarios laborales diferenciados, a la luz de la difundida percepción de que la población activa entraría en el futuro en una etapa de rápida desaceleración en términos de los nuevos ingresos a la fuerza de trabajo? Respecto de los dos anteriores grupos de población y, en general, de la población total,³² conviene observar que, no obstante que “la despresurización demográfica sobre la provisión de satisfactores de todo tipo” será menos intensa de acuerdo con la proyección 2010, que de acuerdo con la proyección 2005 (a raíz de la desaceleración del cambio demográfico detectada en los resultados del censo de 2010), sí existiría un importante “efecto despresurización” durante el periodo 2010-2030 ya que las tasas medias de crecimiento demográfico entre 2010 y 2030, aunque más elevadas que las anteriormente “previstas”, pueden considerarse como más “manejables” comparadas con los ritmos de cambio demográfico prevalecientes, al menos, durante el medio siglo anterior. En cualquier caso, los ritmos proyectados al año 2030 bien podrían ser considerados como “manejables” económica y socialmente.

Por lo que respecta al grupo de 65 años y más las diferencias entre las proyecciones son menores (lo que es entendible ya que es el grupo de edades menos afectado por los cambios detectados a partir del censo de 2010 de los comportamientos de la fecundidad, la mortalidad y la migración internacional). En todas las proyecciones se espera que esta población se duplique a un ritmo acelerado entre 2010 y 2030, y que su volumen total oscile alrededor de 14 millones en 2030. Sin embargo, para pro-

³² La población del país crecería a un promedio anual de 0.7% según la proyección 2010, frente a 0.55 según la proyección 2005. Véase cuadro 3. En la proyección estocástica, el crecimiento medio anual podría ser ligeramente superior a 1 por ciento.

pósitos del presente ejercicio comparativo, se observa que este grupo representaría aproximadamente 10.5% de la población total en el caso de la proyección 2010, frente a 11.8% en la proyección 2005.

¿El hecho de que el peso relativo de este grupo de población se estime ahora menor de lo proyectado con anterioridad, permite suponer que se otorgará una satisfacción más adecuada a los crecientes requerimientos —en materia de salud, asistencia, y otros recursos— de esta población? ¿Es previsible una situación socioeconómica más holgada para esta población? No es fácil imaginar la dirección que podría tener —en un sentido u otro— la respuesta a esta pregunta. Por un lado, hay elementos alentadores al respecto, ya que hay numerosas señales de que existe conciencia de esta creciente realidad demográfica —la de la población en edades avanzadas— y de los retos y demandas que la misma presenta a la economía y sociedad mexicanas. Por otro, no está claro que el país esté aprovechando a plenitud la transitoria situación demográfica del momento,³³ a fin de constituir las reservas financieras que deberán dar un sostenimiento adecuado a una población envejecida; reservas potencialmente asociables a lo que se suele denominar un segundo dividendo demográfico.³⁴

Ciertamente, el proceso de envejecimiento de la estructura poblacional es una realidad que está presente en los dos juegos de proyecciones.³⁵ Véanse cuadros 1 y 2. Sin embargo, independientemente del ritmo —más o menos pronunciado— al que se venía dando este proceso, la reciente desaceleración experimentada por el cambio demográfico conduciría a un proceso de envejecimiento relativamente más lento. En efecto, se observa que en 2030 la relación de soporte es de 6.2 en el caso de la proyección 2010 frente a sólo 5.7 en el caso de la proyección 2005.³⁶ En otras palabras, el

³³ Se han dado paso en la dirección de crear un nuevo sistema de pensiones.

³⁴ Véase al respecto, Andrew Mason y Ronald Lee, "Reform and Support Systems for the Elderly in Developing Countries: Capturing the Second Demographic Dividend", *Genus*, 2007, LXII (2), pp. 11-35.

³⁵ En los dos juegos de proyecciones se reduce la participación relativa de los jóvenes en favor de la participación de los adultos y de la población en edades más avanzadas.

³⁶ No debe perderse de vista que el volumen de la población envejecida es muy similar en ambas proyecciones.

deterioro de las relaciones de soporte cambiaría más suavemente, ya que en 2010 esas relaciones se estimaron en 10.4, en el caso de la proyección 2010, y en 11.1 en el caso de la proyección 2005.

¿Qué significado pueden tener estas discrepancias de la trayectoria de la proyección 2010 respecto de la de la proyección 2005? Una implicación muy obvia de esas discrepancias es que el país dispondría, en principio, de más tiempo de preparación para proveer para el futuro, antes de que se profundice aún más “el envejecimiento” de la población. ¿Lo anterior en qué medida altera las condiciones, retos y oportunidades para enfrentar ese proceso? ¿Qué tan eficientemente se podrá utilizar ese deslizamiento menos pronunciado? ¿Más eficientemente que en el pasado?

Mis expectativas sobre un mejor aprovechamiento en el futuro de la previsible trayectoria demográfica del país son muy bajas. Ello obedece, esencialmente, a tres tipos de consideraciones. Por un lado, se encuentra el fuerte peso de las inercias societales, en general. Por otro, se mencionan las debilidades institucionales del Estado mexicano. Por último, específicamente sobre la cuestión población, se encuentra el tratamiento otorgado a este tema en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

El fuerte peso de las inercias estructurales e institucionales existentes me inclina a tener una actitud un tanto dubitativa respecto a si el país sería capaz de trascender, superándola, la experiencia del pasado reciente, debido a la forma en la que se le ha dado acomodo a la población. Me temo que no, porque en México no parece haber un sólido y coherente consenso de normas, valores y objetivos, sobre un proyecto compartido de desarrollo para el país. Más bien hay luchas al respecto. Existen, en cambio, graves interferencias entre las distintas fuerzas y movimientos sociales. El “capital social” parecería estar trabajando en direcciones contradas.³⁷

Desde luego que los comentarios anteriores son altamente debatibles, al igual que lo son los comentarios que siguen sobre el Estado mexicano. En mi lectura de los acontecimientos, las instituciones del Estado mexicano no son tan fuertes como se suele supo-

³⁷ El referente analítico de estos comentarios se encuentra en Joel S. Migdal, *Estados débiles, estados fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

ner.³⁸ La política pública implica el intento de los dirigentes del Estado de usar el aparato estatal para hacer nuevas reglas y cambiar comportamientos. Lo anterior presupone que exista voluntad y decisión de cambio. Estimo que esa voluntad y decisión de cambio es cuestionable, como lo puede ser, la capacidad de congruencia y coordinación para llevar a cabo en caso de decidirse a hacerlo, políticas y acciones dirigidas a realizar transformaciones profundas de las estructuras económicas, políticas y sociales del país.

En mi opinión al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 le falta sensibilidad ante las discrepancias de las diferentes trayectorias demográficas del país —que no son menores, como se mostró en los apartados anteriores—. Además, habría que añadir un cierto desdibujamiento en el acercamiento a la cuestión del aprovechamiento, con propósitos del desarrollo del país, de dichas trayectorias. El PND 2013-2018 no parece aportar al respecto nada nuevo a las formulaciones de los planes anteriores. En él no parecen encontrar eco las complejidades conceptuales y operacionales de esta cuestión.

Ciertamente en dicho plan se encuentran referencias al concepto de bono demográfico,³⁹ sin que las condiciones demográficas lleguen a formar parte “funcional” en la estrategia de desarrollo del país. Las formulaciones del plan sobre el bono demográfico son definitivamente útiles; sin embargo, se quedan muy cortas y las encuentro desarticuladas como para esperar resultados conmensurables a los retos y oportunidades de la coyuntura demográfica del país.

En mi opinión, el nuevo escenario demográfico —circunstancias cambiantes— sólo añadiría complejidad a la difícil tarea que

³⁸ La importancia del papel jugado por las instituciones ha sido defendida recientemente por Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Why Nations Fail: the Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Nueva York, Crown Business, 2012.

³⁹ Se reproducen un par de referencias al respecto. “Actualmente, México está experimentando la mejor etapa de su historia en cuanto a la disponibilidad de la fuerza laboral. México es un país joven: alrededor de la mitad de la población se encontrará en edad de trabajar durante los próximos 20 años. Este bono demográfico constituye una oportunidad única de desarrollo para el país” (PND 2013-2018: 3). En otro apartado, en el marco del “creciente número de jóvenes que no estudian y no trabajan” que requiere atención particular, se dice que “en caso contrario, se corre el riesgo de desaprovechar el bono demográfico del que podría gozar el país, que representa una oportunidad histórica para la transformación económica de México” (PND 2013-2018: 22).

enfrentan las políticas públicas para proporcionar acomodos sociales, económicos y medioambientales de calidad a las previstas realidades demográficas. Abrumado por mi apreciación de la reciente experiencia histórica del país, veo el futuro con un profundo desaliento, en éste tal vez pesa más el temor de que se repita la experiencia del pasado que el deseo que se trascienda esa experiencia en el futuro. Obviamente no se está predestinado a que los hechos ocurran de manera repetitiva —el futuro, por definición, es incierto—. Los últimos comentarios pretenden ser un aporte propositivo para intentar modificar las inercias del pasado.

CONSIDERACIONES FINALES: LA POLÍTICA PÚBLICA EN LA MIRA

Una de las consideraciones del pensamiento contemporáneo sobre población y desarrollo es que los comportamientos demográficos ofrecen insospechadas oportunidades de progreso a las sociedades, sin desconocer que también les representan difíciles y enormes retos para hacerle frente a los mismos. Respecto a la reciente desaceleración de la transición demográfica del país me parece pertinente retomar una observación que hice hace unos pocos años atrás —y que tenía como referente un contexto diferente— pero que se aplica ante la desaceleración del mismo. Escribía entonces que, aceptando la continuidad de la transición demográfica de México, habría que poner el énfasis en el tema de las *modalidades de la transición* (Alba, 2004).

Al referirme a las modalidades de la transición, tenía en mente, ante todo, el hecho de que los ritmos de la transición diferían en relación con las marcadas características de desigualdad de la sociedad mexicana. A raíz de los resultados del censo de 2010 y el nuevo juego de proyecciones oficiales, por modalidades de la transición había que pensar también —lo que me debió parecer obvio mucho antes— en los diversos tiempos (los *tempos*) de la transición misma a nivel de la población total del país, ya que no excluye la importante consideración de las submodalidades de las transiciones regionales y las discrepancias vuelven a poner de relieve que el factor población “importa” para las políticas públicas en toda la gama de sus efectos e implicaciones potenciales.

Menciono lo anterior como elemento de enlace con algo que también escribí en aquellos años: que el acercamiento del reemplazo generacional encierra un gran potencial transformador de las economías y sociedades, haciendo usos constructivos del concepto de los dividendos demográficos.

Este ejercicio de comparación entre trayectorias demográficas alternativas incrementaría el potencial de influir —positivamente— en el diseño de políticas para aprovechar las implicaciones del cambio demográfico a partir de, o sólo si se parte de una muy necesaria precisión conceptual, ya que si los conceptos no son claros, no pueden entenderse ni explotarse las oportunidades asociadas al proceso de transición demográfica —y responder adecuadamente a los retos—; siendo unos y otros vertientes diferentes de las implicaciones del cambio.

En efecto, el potencial de tales conceptos está asociado a la realidad de los “reemplazos generacionales”, cuyo pleno potencial para el desarrollo está asociado a los dinámicos efectos de composición de las características de las diferentes cohortes o generaciones. En otras palabras, la materialización de las oportunidades de los dividendos demográficos está asociada al proceso de la sustitución de generaciones, siempre y cuando las más jóvenes cuenten con una *mejor composición* —en educación, empleo, productividad— que las generaciones precedentes.

En relación con las consideraciones anteriores, retomo, a manera de conclusión, una anterior propuesta mía: la importancia de hacer un “uso político” del concepto de “dividendos demográficos”. Este uso político dirigiría la atención hacia los requerimientos de la política económica y social —hacia el quehacer político necesario— para que las oportunidades demográficas se vuelvan realidades (Alba, 2009).⁴⁰

El “uso político” de este concepto podría contribuir a retroalimentar las políticas públicas con propósitos de planear de cara al futuro, ante escenarios demográficos signados por procesos de

⁴⁰ Francisco Alba, “El uso político de los dividendos demográficos”, *Este País*, 2009, mayo, núm. 218, pp. 4-10. Por “uso político” se entiende la utilización de esos conceptos como una herramienta para reorganizar y establecer prioridades en el ámbito de las políticas públicas; incluso con propósitos de recuperación del tiempo perdido

acelerado envejecimiento.⁴¹ Desde la perspectiva de este capítulo, es previsible que, si no se adoptan las políticas adecuadas, los acomodados demoeconómicos y demosociales serán similarmente azarosos en el futuro, así como lo han sido en el pasado.

La “utilización política” de esos conceptos pretende sumar fuerzas e intereses —y superar otros opuestos— para lograr un amplio convencimiento y consenso para que las sociedades y los gobiernos acepten “invertir antes” a fin de “ganarse”, por así decirlo, esos dividendos.

Ahora bien, así como la oportunidad de los dividendos es transitoria, el uso político del concepto también es una oportunidad transitoria. Sin embargo, la ventana de esas oportunidades demográficas aún no se ha cerrado del todo. Por ello, tampoco se puede perder la esperanza sobre las posibilidades de romper con las inercias societales del pasado. Pero éso sería tema de otro capítulo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2012), *Why Nations Fail: the Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Nueva York, Crown Business.
- Alba, Francisco (2004), “La transición demográfica en México: perspectivas y retos”, en Elena Zúñiga (coord.), *Temas de población: población y desarrollo en México y el mundo CIPD + 10*, México, Consejo Nacional de Población, pp. 203-218.
- Alba, Francisco (2009), “El uso político de los dividendos demográficos”, *Este País*, núm. 218, pp. 4-10.
- Alba, Francisco, Israel Banegas, Silvia Giorguli y Orlandina de Oliveira (2006), “El bono demográfico en los programas de las políticas públicas de México (2000-2006): un análisis introductorio”, *La situación demográfica de México 2006*, México, Consejo Nacional de Población, pp. 107-129.
- Alba, Francisco, Silvia Giorguli y Mónica Pascua (2014), “Cambios demográficos y desarrollo en México: acomodados azarosos”, en Cecilia Rabel (coord.), *Los mexicanos: un balance del cambio demográfico*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 561-593.

⁴¹ El uso de este concepto en el diseño de políticas públicas ofrece, además, una oportunidad excepcional para una fructífera integración de la perspectiva demográfica con las estrategias de desarrollo.

- Cárdenas, Rosario (2010), "Desafíos de la atención a la salud", en Brígida García y Manuel Ordorica (coords.), *Población*, México, El Colegio de México, pp. 105-136 (Los Grandes Problemas de México).
- Chiquiar, Daniel y Alejandrina Salcedo (2013), *Mexican Migration to the United States: Underlying Economic Factors and Possible Scenarios for Future Flows, Working Papers*, Washington, Migration Policy Institute.
- Conapo (2001), *Programa Nacional de Población 2001-2006*, México, Consejo Nacional de Población.
- Conapo (2006), *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, 2005-2050*, México, Consejo Nacional de Población.
- Conapo (2012), *Proyecciones de la población de México, 2010-2050*, México, Consejo Nacional de Población (29 de noviembre de 2012).
- Conapo (varios años), *La situación demográfica de México*, México, Consejo Nacional de Población.
- García Guerrero, Víctor Manuel (2010), "Proyecciones estocásticas de la población de México, 2010-2050", México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México (29 de octubre).
- Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México.
- Gómez de León, José (2000), "Retos y oportunidades demográficas del futuro de la población", en Julio Millán y Alonso Concheiro (coords.), *México 2030: Nuevo siglo, nuevo país*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 77-103.
- Gordon, Hanson y Craig McIntosh (2010), "The Great Mexican Emigration", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 92, núm. 4, pp. 798-810.
- Mason, Andrew y Ronald Lee (2006), "Reform and Support Systems for the Elderly in Developing Countries: Capturing the Second Demographic Dividend", *Genus*, vol. 62, núm. 2, pp. 11-35.
- Mayer-Foulkes, David (2008), "The Human Development Trap in Mexico", *World Development*, vol. 36, núm. 5, pp. 775-796.
- McNicoll, Geoffrey (1984), "Consequences of Rapid Population Growth: An Overview and Assessment", *Population and Development Review*, vol. 10, núm. 2, pp. 177-240.
- Migdal, Joel S. (2011), *Estados débiles, estados fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Millán, Julio y Alonso Concheiro (coords.), *México 2030: Nuevo siglo, nuevo país*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Segob (2008), *Programa Nacional de Población, 2008-2012*, México, Secretaría de Gobernación.

Acerca del autor

Francisco Alba actualmente es profesor-investigador de El Colegio de México. Economista y demógrafo. Ha sido miembro de la Junta de Gobierno de El Colegio de México (2008-2013); del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Migración, México (2001-2012); del Comité de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios (2004-2011); de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2003-2005). Asimismo fue miembro del Consejo de Gobierno del Population Reference Bureau, Washington, D.C. (1996-2002). Premio Nacional de Demografía, 1991.

Cursó la licenciatura en Filosofía en la Universidad Gregoriana de Italia (1962); licenciatura en Economía, Universidad de San Luis Potosí (1970); estudios de posgrado en El Colegio de México (1967-1969), el Instituto de Estudios Políticos, París, Francia (1972-1973) y la Universidad de Texas en Austin, Estados Unidos (1973-1975). Sus temas de investigación son las cuestiones de gobernabilidad de las migraciones internacionales; políticas migratorias de México; desarrollo económico e implicaciones de los cambios demográficos; y procesos regionales de integración, particularmente en América del Norte.

Algunas de sus publicaciones recientes son: coeditor de *Migraciones Internacionales*, vol. 3 de la serie Los grandes problemas de México (2010); "El uso político de los dividendos demográficos" (2009), *Este País*, núm. 218, pp. 4-9.

II

EL FUTURO DEMOGRÁFICO DE MÉXICO Y LAS PROYECCIONES DE POBLACIÓN

USO DE LOS PRONÓSTICOS PROBABILÍSTICOS EN LA PLANEACIÓN NACIONAL

Víctor Manuel García Guerrero

INTRODUCCIÓN

La información demográfica es una de las principales herramientas para la planeación y la toma de decisiones efectiva para el gobierno. Con ella, es posible conocer el estado actual de la población, su evolución histórica y su posible dinámica en el futuro. La información que proveen las proyecciones de población es la más adecuada para la planeación debido a que indica hacia donde se dirigiría la dinámica poblacional si determinadas circunstancias económicas, sociales, políticas y demográficas ocurren. A finales del siglo pasado se acuñó el concepto de “proyección programática”, que es la construcción de un escenario hipotético de la dinámica demográfica del país de acuerdo con los objetivos planeados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente en materia social, económica, política, etc.¹ (Partida y Tuirán, 2002). Estas proyecciones se utilizan para planificar diversos aspectos estratégicos que tienen como fin último satisfacer las demandas básicas

¹ En teoría, las proyecciones programáticas son calculadas para conocer la dinámica futura de la demografía si todo sale bien, lo cual acota mucho más sus alcances para la planeación nacional.

de la población, principalmente en materia de vivienda,² educación, salud y empleo.^{3,4}

La información demográfica más utilizada para tales fines es la estructura por edades que, compaginada con otros indicadores demográficos (por ejemplo, tasa global de fecundidad, esperanza de vida al nacimiento, etc.), permite dirigir adecuadamente los esfuerzos que cada sector de la población demanda. Por ejemplo, la demanda de vivienda, empleo y los servicios de salud sexual y reproductiva, está concentrada, principalmente, en las edades de adultos jóvenes, la de determinados servicios de salud, como la vacunación y los servicios educativos básicos en los niños, y la de otros servicios de salud y seguridad social están concentrados en los adultos mayores.

La forma en que las proyecciones de población son utilizadas en la planeación de los programas sexenales de cada una de las secretarías de Estado no es muy clara. En los informes anuales que presentan los gobiernos se llegan a usar indiscriminadamente proyecciones, estimaciones demográficas o los datos observados en censos o encuestas. Así, en esa revoltura de información, se evalúa el éxito de los programas, se establecen metas para los siguientes años y se lleva a cabo la planeación.

Todo lo anterior depende del momento en que se lleve a cabo la evaluación, el informe o la planeación: si es en el mismo año o poco después de un censo o conteo de población se privilegia el uso de las estimaciones u observaciones; si es poco antes se usan las proyecciones pero hasta la fecha en que se realiza la evaluación, informe o planeación y no más allá en el futuro; es decir, las proyecciones son principalmente utilizadas cuando no se dispone de observaciones o estimaciones demográficas, aunque la falta de una reglamentación específica permite prácticas como la del sexto informe del gobierno federal 2006-2012 en el que, para indicar los

² Aunque para las proyecciones de vivienda se utilizan las proyecciones de hogares que se derivan de las proyecciones de la población total.

³ Para planificar la oferta de trabajo se utilizan las proyecciones de la población económicamente activa que también son proyecciones derivadas.

⁴ Aunque también son necesarias para conocer la demanda futura de alimento, agua, energía y transporte, entre otros, no son el único insumo necesario para planificar estos servicios. Por ello, en este trabajo únicamente se analizará el papel de las proyecciones en los sectores mencionados arriba.

logros en cuanto a cobertura educativa, no se utilizaron los datos del censo o de las estimaciones más recientes, sino las de las proyecciones de población realizadas por el Consejo Nacional de Población (Conapo) en 2008 con base en estimaciones a partir del conteo 2005. Existe un amplio margen de acción en la planeación pública que permite utilizar la información demográfica del pasado para planificar el futuro.⁵

El único ámbito en el que se alude explícitamente a las proyecciones demográficas es el Programa Nacional de Población (PNP) de cada sexenio, elaborado por el Conapo. Otro es el Fondo General de Participaciones establecido en la Ley de Coordinación Fiscal que, en general, norma la forma en que la Federación distribuye entre todas las entidades federativas y sus municipios los ingresos por impuestos y derechos sobre la extracción de petróleo y minería. Sin embargo, en su artículo 2º, no esclarece si el factor poblacional utilizado se refiere a una cifra estimada o proyectada.

Otros usos que tienen las proyecciones de población es en el cálculo de los factores de expansión de las diversas encuestas que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), como la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid), la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), entre otras.

Desde 1998 el Conapo ha sido el organismo gubernamental que tiene a su cargo la elaboración de las proyecciones de población oficiales a nivel nacional, de entidades federativas y municipios. Esta tarea le quedó asignada en el artículo 37 inciso 2 del Reglamento de la Ley General de Población. De esta forma, se evita cualquier tipo de controversia que podría llevar a impases sobre todo si los consejos estatales de población o el INEGI intentasen calcular sus propias proyecciones.⁶

⁵ Cabe mencionar que las estimaciones demográficas se refieren tanto al presente como al pasado demográfico del país, y las proyecciones se refieren únicamente al futuro.

⁶ Aunque, en la práctica y con un carácter extraoficial, el INEGI calcula sus propias proyecciones, sobre todo para analizar los niveles de subcobertura de los censos que levanta y tener así poder de negociación respecto a las cifras finales en dichas estimaciones y proyecciones.

En virtud de lo anterior, el objetivo de este trabajo es analizar algunas implicaciones en materia de planeación de las proyecciones de población oficiales 2010-2050 realizadas por el Conapo (2012) en cuanto a sus resultados y metodología. Con este análisis se pondrá a discusión el alcance de dichas proyecciones y a partir de ellos se delimitará su uso. En contraste, se mostrarán algunos usos de las proyecciones probabilísticas de población 2011-2050 (García Guerrero, 2014b), calculadas a partir de la conciliación demográfica alternativa elaborada por la Sociedad Mexicana de Demografía 1990-2010 (Somedo, 2011). Tomando como eje el PND 2013-218, se realizarán algunas reflexiones sobre cómo pueden impactar los resultados de dichas proyecciones en la planeación nacional.

Este capítulo es lo menos técnico posible ya que gran parte de las metodologías se han discutido en trabajos previos. En cambio, se concentrará en los aspectos lógicos de las metodologías y en sus subsecuentes resultados. Se espera que con las reflexiones planteadas, se amplíen las bases para realizar trabajos de conciliación y proyección más robustos y objetivos.

UNA BREVE EXPLICACIÓN SOBRE LAS PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS DE MÉXICO

La calidad de las proyecciones de población depende principalmente de dos factores: las estimaciones iniciales de las que parten y los supuestos y modelos que se utilizan para su extrapolación. En este contexto, la calidad del dato demográfico tiene una importancia relevante para el éxito último de las políticas públicas: atender las necesidades de la población con miras a garantizar su bienestar de manera sostenible. Esa calidad depende, a su vez, de otros dos factores: el primero radica en los mecanismos de recolección de información (registros vitales, encuestas y censos); y el segundo, en utilizar adecuadamente los métodos demográficos para corregir dichas deficiencias y, después dar coherencia a las cifras observadas.

Desde la última década del siglo pasado, después de cada censo y conteo de población se realiza un tipo muy particular de estimaciones demográficas llamada *conciliación demográfica*. No son propiamente estimaciones, en el sentido más estricto del concepto,

debido a que, ante la mala calidad de la información demográfica del país, durante el proceso de estimación se toman decisiones ad hoc que permiten dar coherencia a la evolución demográfica nacional. Con la conciliación se establece la población inicial de cada ejercicio de proyección poblacional. El procedimiento para su cálculo consiste básicamente en lo siguiente:

- 1) Analizar la evolución histórica de los niveles y tendencias de la fecundidad, mortalidad, migración interna e internacional a través de distintas fuentes de información.
- 2) Seleccionar las fuentes de datos más adecuadas o consistentes (para ciertos puntos en el tiempo pueden combinarse) para determinar, por un lado los niveles y tendencias y, por otro, la estructura por edades y sexo.
- 3) Usar métodos de corrección y suavizamiento.
- 4) Se proyecta la población (utilizando los datos de las estimaciones de las componentes demográficas) desde distintos puntos en el tiempo hasta el año del censo más reciente y de retroproyección de ese año hasta distintos puntos en el tiempo en el pasado.
- 5) Por último, se elige la serie histórica que, a juicio del demógrafo, resulte más acorde con la dinámica del pasado y que minimice la diferencia entre los datos conciliados y los censados.

Por otro lado, las técnicas de proyección conforman un cuerpo de conocimiento que integra, en una sola metodología, gran parte de las herramientas metodológicas del análisis demográfico. Existen dos enfoques metodológicos, el determinista y el estocástico, siendo el primero el más usado por su simplicidad, aunque el segundo, de acuerdo con Tuljapurkar, representa "la forma más honesta que tenemos los demógrafos de informar lo que sabemos y no sabemos sobre la dinámica demográfica".⁷

Desde ambos enfoques se puede proyectar el volumen total de la población o su estructura por edades y sexo. A esta última forma de proyección se le conoce, en español, como método de las com-

⁷ Shripad Tuljapurkar, comunicación personal, junio 28 de 2013.

ponentes demográficas (MCD).⁸ En términos generales, el MCD consiste en proyectar los niveles y tendencias de los indicadores-resumen de la mortalidad (esperanza de vida al nacimiento), fecundidad (tasa global de fecundidad), inmigración y emigración, utilizando algún método de extrapolación (por ejemplo, suponiendo que se comportan como una función logística); luego se les imputa la estructura por edades de alguna otra fuente (por ejemplo, para el tema de la mortalidad, en algunos casos se utilizan las tablas modelo de Naciones Unidas).

En la proyección de la mortalidad se calculan las probabilidades futuras de sobrevivencia, las cuales permiten estimar los sobrevivientes a cada edad en cada punto en el tiempo; después, se agregan los inmigrantes⁹ y se restan los emigrantes. Finalmente, se calculan los nacimientos a partir de la proyección de las tasas específicas de fecundidad y el procedimiento se repite hasta cubrir todo el horizonte de tiempo que se desea proyectar (llamado horizonte de proyección).¹⁰

Se dice que la proyección es más probable o plausible, si los supuestos sobre los que se encuentra calculada son “sensatos”, aunque la confusión entre plausibilidad y probabilidad conlleva un problema conceptual importante.¹¹ Para verificar la sensatez de dichos supuestos se calculan dos variantes de proyección: una que simula un crecimiento alto de la población y otra que simula un crecimiento bajo. El primer escenario es calculado combinando altas tasas de fecundidad con bajas tasas de mortalidad y un saldo neto migratorio positivo o nulo durante todo el periodo de la proyección; mientras que, para calcular el segundo escenario, se com-

⁸ Que en realidad debería llamarse método cohorte-componente que es la traducción de *cohort-component method* (CCM).

⁹ De hecho, se supone que una proporción de los inmigrantes está expuesta al riesgo de fallecer en el país al que migran en el periodo de migración y el resto no.

¹⁰ Para una explicación más detallada del MCD se recomienda estudiar el Capítulo 6 de Preston *et al.* (2000).

¹¹ De acuerdo con D. Kahneman “la sustitución acrítica de la plausibilidad por la probabilidad tiene efectos perniciosos en los juicios cuando los escenarios se usan como herramientas de predicción [...] los juicios de probabilidad son mejores por su riqueza y menor detalle en los escenarios, contrariamente a la lógica. Ésta es una trampa para los pronosticadores y sus clientes: añadir detalles a los escenarios los hace más persuasivos, pero menos probables de hacerse realidad” (Kahneman, 2012: 211 y 212).

binan bajas tasas de fecundidad con bajas o moderadas tasas de mortalidad y un saldo neto migratorio negativo o muy cercano a cero. Estos escenarios extremos se calculan para verificar que la variante plausible se encuentra entre ellos, de lo contrario, se verifican los supuestos (que rara vez ocurre).

Existe un problema metodológico en el cálculo de estas variantes y es que se presupone que existe una correlación perfecta entre las variables demográficas durante todo el periodo de proyección, lo cual difícilmente podría ocurrir, y supone además una perfecta correlación serial para cada una. Este tipo de supuestos no son reales y causan diversas inconsistencias estadísticas: dos variantes extremas para una variable no son necesariamente extremas para otra variable (Keilman *et al.*, 2002: 410). Por lo tanto, la validez de dichas variantes para evaluar la incertidumbre de la proyección es prácticamente nula.

Por otro lado, se encuentran las proyecciones probabilísticas de población, que por su traducción del inglés (*forecast*) son más bien pronósticos de población. El término pronóstico hace referencia a que no se calcula un solo escenario futuro, sino que se calculan miles de ellos en función de la incertidumbre asociada.¹² De esta manera, el resultado que proporciona un pronóstico no está acotado a un solo dato sino a un conjunto de ellos resultantes de calcular miles de simulaciones, las cuales se agrupan en un intervalo de predicción que lleva consigo una probabilidad de ocurrencia. A partir de estos cálculos, es posible extraer un escenario que resume el comportamiento medio de la dinámica de la variable demográfica en cuestión, o de la población total. Éste puede ser utilizado como referente para la planeación.^{13, 14}

¹² Esta incertidumbre proviene principalmente de tres fuentes: la calidad de la información, los ajustes ad hoc en las conciliaciones y la incertidumbre inherente a la dinámica demográfica.

¹³ Existen diversas técnicas estadísticas que se utilizan para hacer pronósticos estocásticos de población entre las que se encuentran: simulación con series de tiempo (Lee y Tuljapurkar, 1994; García Guerrero, 2014), simulación con datos funcionales (Hyndman y Booth, 2008) y las bayesianas (Raftery *et al.*, 2012; Wisniewski *et al.*, 2013). Las utilizadas en este capítulo son del primer tipo y son el resultado de un modelo extendido del de García Guerrero (2014).

¹⁴ Para calcular este tipo de pronóstico se requiere de una estimación consistente que conforme una serie histórica relativamente larga (20 o 30 años por lo menos).

En este contexto, la principal diferencia entre las proyecciones deterministas y los pronósticos estocásticos de población es que en las primeras primero se construye un escenario y después se evalúa su plausibilidad, en cambio en las estocásticas primero se mide y pronostica su variabilidad y luego se extrae el escenario medio de referencia para la planeación.

SOBRE LAS PROYECCIONES DEL CONAPO 2010-2050

Las últimas proyecciones de población publicadas por el Conapo parten del ejercicio de conciliación demográfica 1990-2009 realizado por esta misma institución (Conapo, 2012). Una primera cuestión que sobresale de estas proyecciones es que, aparentemente, existe una confusión entre el año base o inicial para la proyección y la que publicaron. En los tabulados presentados¹⁵ se muestra que el primer año de la proyección es 2010 mientras que en el documento metodológico se menciona que éste es el año base, es decir, el último año estimado (Conapo, 2012: 78).

Ahora bien, respecto a la fecundidad, la conciliación coincide con la proyección; es decir, no se hicieron ejercicios separados. El cálculo se hizo ajustando una función logística a la serie histórica conciliada; los límites de dicha función fueron establecidos entre 2.05 hijos por mujer y un valor del que sólo se menciona que fue ajustado hasta minimizar la suma del cuadrado de los residuales de los nacimientos estimados y observados. Luego, la estructura por edades fue extrapolada por separado utilizando un ajuste lineal al logit de la proporción relativa de las tasas específicas. Esta aproximación no es mala pero ya resulta un tanto obsoleta a la luz de métodos más robustos y parsimoniosos que privilegian la manera en que opera la dinámica de la fecundidad de una forma integral (por ejemplo, Lee, 1993; Hyndman y Ullah, 2007; Hyndman y Booth, 2008).

Respecto a la mortalidad, el modelo utilizado fue el mismo que se usó para la conciliación, donde se emplea una transformación

¹⁵ <<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>>, 1 de septiembre de 2013.

logit de la razón de momios de la probabilidad de fallecer, que se modela como una función lineal que depende de parámetros referentes a la estructura por edades y otros temporales. Este modelo es similar al que propuso Naciones Unidas para construir tablas modelo de mortalidad en países en desarrollo (ONU, 1983). Sin embargo, los parámetros fueron estimados de manera un tanto diferente.¹⁶ De hecho, ese modelo ya fue superado por el modelo de Lee-Carter (1992) y sus variantes (por ejemplo, Hyndman y Ullah, 2007; Hyndman *et al.*, 2013). Una aplicación al caso mexicano se encuentra en García Guerrero y Ordorica (2012).

Respecto a la proyección de la migración internacional no se utilizó método alguno, sino simplemente se supuso que tanto la emigración como la inmigración llegarían en 2030 a los niveles de 2005 pasando en 2025 por valores similares a los observados en 1995 (Conapo, 2012: 88). El argumento metodológico para estas hipótesis señala que suponer cambios en la dinámica de esta variable produce efectos marginales en la población total futura. Si esto es así, entonces, sería indiferente dejar la migración neta constante o cualquier otro conjunto de hipótesis; se ha comprobado en otros trabajos que mantener la migración neta constante reduce significativamente el error a corto plazo que suponer que llega a cambiar (García Guerrero, 2011). Uno de los problemas con las hipótesis de proyección de la migración internacional es que contradicen el carácter programático de las proyecciones, ya que implican que el Estado mexicano espera regresar a una dinámica de la migración internacional determinada por un contexto económico-laboral no favorable para la población mexicana (García Guerrero, 2014a).

Finalmente, las extrapolaciones de cada una de las variables demográficas son integradas en el MCD antes descrito. Cabe mencionar que este ejercicio proyectivo destaca porque intenta integrar la proyección nacional con la estatal y no como se había hecho en

¹⁶ Una revisión metodológica más detallada es necesaria ya que parecen existir inconsistencias estadísticas importantes. Sin embargo, aunque un trabajo de esta naturaleza escapa a los objetivos del presente documento es importante advertirlo ante la importancia que tienen las fallas metodológicas en el dato resultante y, por consecuencia, en la referencia poblacional que se tiene al momento de la elaboración de la política pública.

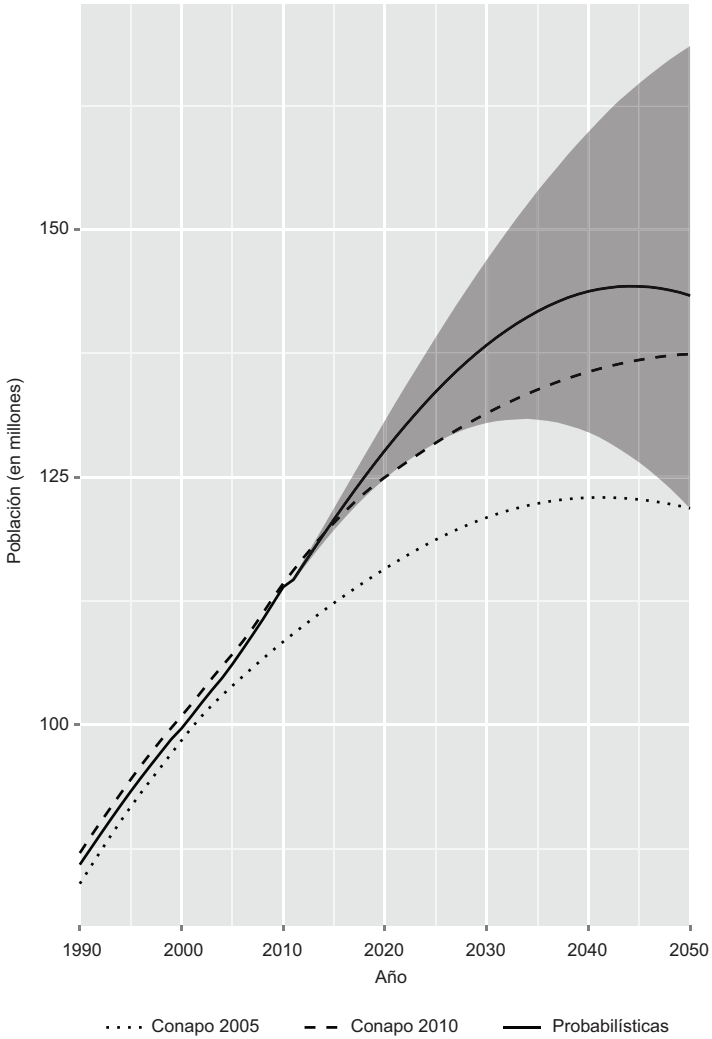
las proyecciones anteriores, en las cuales se calculaba primero la proyección nacional y después la estatal, municipal y por localidades. Ambas aproximaciones son igualmente válidas e igualmente cuestionables; sin embargo, cualquier avance al respecto queda menguado si la metodología empleada no mide e integra la incertidumbre asociada.

LA IMPORTANCIA DE LA POBLACIÓN INICIAL
Y LAS DIFERENCIAS ENTRE LAS PROYECCIONES 2005-2010
Y LOS RESULTADOS DEL CENSO 2010

El futuro demográfico del país es altamente incierto y la dinámica endógena de las variables que determinan la dinámica poblacional ha mostrado ser muy variable en el caso mexicano. Las proyecciones de población del pasado dan muestra de ello; prueba de esa alta volatilidad es que en las proyecciones 2005-2050 (Conapo-2005) se estableció un escenario demográfico en el cual al año 2010 hubiese una población total de 108.4 millones de habitantes (gráfica 1), mientras que el censo 2010 reportó 112.3 millones (cerca de cuatro millones de diferencia). Por otra parte, la última conciliación demográfica del Conapo (Conapo-2010) estima una población de 114.3 millones (5.9 millones más) para ese mismo año, y las estimaciones de la Somede le apuestan a una población cercana a los 113.1 millones (4.7 millones más). De hecho, en ambos casos la principal diferencia se encuentra en la proyección de la población femenina, 56% de la diferencia respecto a Conapo-2010 y 57% de la diferencia respecto a Somede-2010 (gráfica 2).

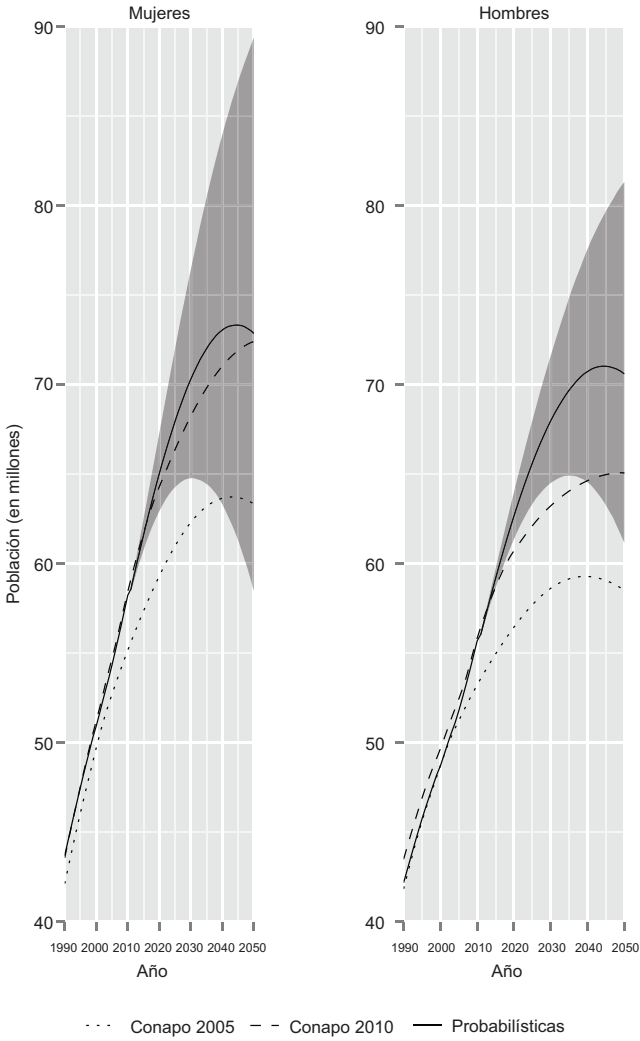
La subproyección de las proyecciones Conapo-2005 se ha atribuido principalmente a tres factores: un cierto optimismo respecto a la disminución de la fecundidad, la inesperada disminución de la emigración e incremento de la inmigración, y a no haber considerado el aumento de 341 mil viviendas pendientes (Partida, 2011). La anterior explicación demuestra la necesidad y los riesgos en que se incurre cuando se ignora la incertidumbre. Utilizando los métodos adecuados, que conjugan adecuadamente las herramientas del análisis demográfico con las de la estadística, se hubiera logrado una mejor planificación y el que la población media hubiera

Gráfica 1
 Población total estimada 1990-2010 y proyectada 2011-2050,
 México, ambos sexos



FUENTES: Conapo (2008), Conapo (2013), cálculos propios con base en Somede (2011) y García Guerrero (en prensa).

Gráfica 2
Población femenina y masculina total estimada 1990-2010
y proyectada 2011-2050, México



FUENTES: Conapo (2008), Conapo (2013), cálculos propios con base en Somede (2011) y García Guerrero (en prensa).

quedado por debajo de la observación censal no tendría mayor relevancia, ya que ese error hubiera sido considerado y cuantificado *a priori*.

En el siguiente apartado se ahondará en la explicación de los posibles retos que puede encarar la planeación nacional si dicha medición del riesgo no es implementada. Para ello, se comparan las dos últimas proyecciones de población calculadas por el Conapo (2006-2050 y 2010-2050) con otras que son realizadas para este capítulo a partir de la metodología propuesta en García Guerrero (2014b) y que parten de la conciliación realizada por la Somede (2011).

RETOS Y OPORTUNIDADES QUE PLANTEA LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA FUTURA EN EL CONTEXTO DE LA PLANEACIÓN SEXENAL 2013-2018

Panorama general de la distribución por edades

Se alude a la estructura por edades en el PND principalmente en dos aspectos: el primero es respecto a la población joven y las necesidades que tiene en cuanto a salud, educación, vivienda y trabajo, y el segundo, es sobre la población envejecida y los retos económico-fiscales que representa su atención en cuanto a seguridad social. De acuerdo con el PND:

Los datos demográficos y epidemiológicos indican que las presiones sobre el Sistema Nacional de Salud serán cada vez mayores, poniendo en riesgo la sustentabilidad financiera de las instituciones públicas. La fecundidad, las tasas de mortalidad y la migración suponen una demanda más elevada de servicios, especialmente asociada al mayor número de adultos mayores (la población de 65 años y más crecerá de 6.2% del total en 2010 a 10.5% en 2030). Este hecho impacta no sólo en el Sistema de Salud, sino que impone desafíos a la organización familiar, así como cargas adicionales de trabajo para los cuidados, especialmente para las mujeres, quienes realizan mayoritariamente este trabajo [PND, 2013: 49].

A mediados de 2010, poco más del 50% de la población estaba conformada por jóvenes menores de 25 años (25 años para mujeres

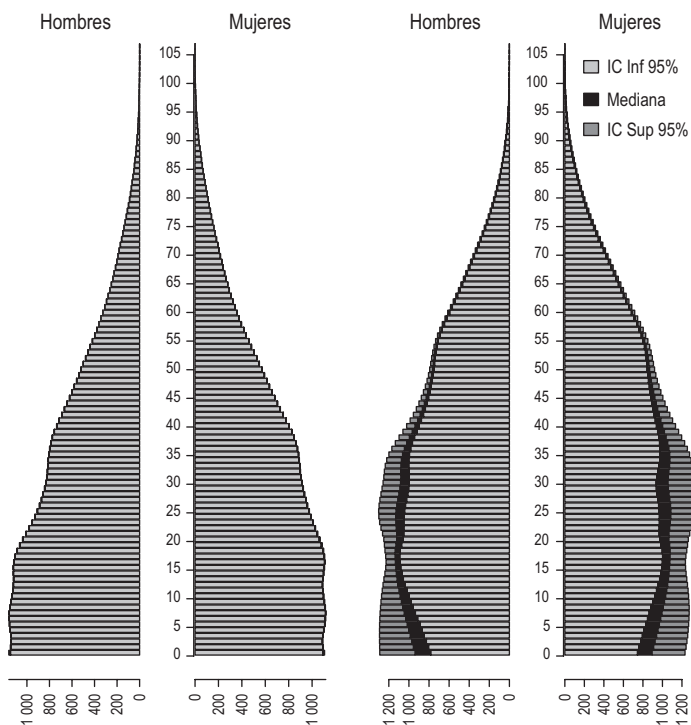
y 24 años para hombres). El 31% de la población masculina en ese año estaba compuesta por menores de 15 años, el 63% estaba compuesta por mayores de 15 y menores de 65 años y el restante 6% estaba conformado por mayores de 65 años. De igual modo, el 28.5% de la población femenina era menor de 15 años, el 65% se encontraba entre los 15 y 65 años y el restante 6.5% era de mujeres mayores de 65 años. No hay mucha variabilidad en cada una de esas proporciones para ese año (gráfica 3).

Sin embargo, conforme pasa el tiempo, esa variabilidad se incrementa y es diferencial por grupos de edades y sexo. Para 2018 la edad mediana de la población masculina oscilará entre los 27 y 32 años, mientras que la femenina lo hará entre los 28 y 36 años (gráfica 3). Entre el 21 y 26% de la población masculina y entre el 19 y el 24.5% de la población femenina será menor de 15 años; entre el 65 y 71% de la población masculina y entre el 64 y el 73% de la población femenina se encontrarán entre los 15 y 65 años de edad; y entre el 8.5 y 8.8% de la población masculina y entre el 10.2 y el 10.6% de la población femenina será mayor de 65 años. Es decir, la mayor variabilidad de la población hacia finales del periodo de planeación sexenal estará concentrada en las edades laborales, seguida de las edades infantiles. Como puede observarse, la variabilidad en las edades mayores es marginal debido a que únicamente se encuentra determinada por la mortalidad, que a esas edades no es tan volátil (gráfica 8). En los otros dos grupos de edades se concentra la mayor variabilidad debido a que ésta se determina tanto por la variabilidad de la mortalidad (que últimamente ha crecido) como la de la fecundidad (que principalmente determina la variabilidad de los grupos de menores de 15 años, gráfica 10)¹⁷ y de la migración, que afecta fuertemente a ambos grupos de edades (gráfica 9).

Por otro lado, gran parte del crecimiento de la población mayor de 65 años, se producirá a lo largo de los próximos cinco años. En este sentido, el gobierno puede aprovechar el que este sector de la población es el que presenta menor variabilidad, para enfocar

¹⁷ Nótese que en el sexenio los recién nacidos pronosticados a partir de 2011 tendrán entre 7 y 8 años de edad, por lo que la variabilidad atribuible a la fecundidad no afecta en ese periodo al grupo 15-64.

Gráfica 3
Estructura por edades estimada y proyectada,
México 2010 y 2018



FUENTES: Conapo (2008), Conapo (2013), Somede (2011) y García Guerrero (2014).

programas puntuales para su atención. A lo largo de este sexenio, se incorporarán a la población en retiro cerca de 260 mil adultos mayores anualmente en promedio. Esta cifra debe ser considerada para lograr “el desarrollo humano integral de los adultos mayores brindándoles todas las oportunidades necesarias para alcanzar un nivel de vida digno y sustentable” (PND, 2013: 53).

La distribución por edades futura y los indicadores de cobertura educativa

En materia educativa es necesario saber cuánta población en edades escolares puede haber en el futuro para determinar la infraestructura y los recursos humanos necesarios; además, ante los rezagos educativos en México resulta muy importante dirigir gran parte de los esfuerzos del Estado para garantizar el acceso a la educación. De acuerdo con el PND,

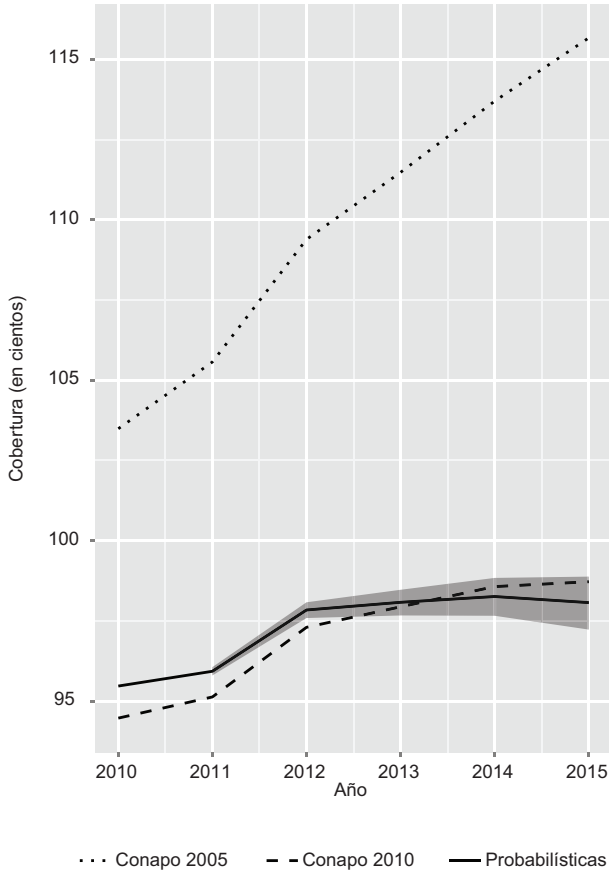
hay 6.1 millones de niñas, niños y adolescentes que están fuera de la escuela. El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia [...] señala que su inasistencia se asocia con la persistencia de ciertas barreras, tales como la lejanía de los centros educativos de sus comunidades, la falta de docentes capacitados en la lengua materna de los niños y niñas, la falta de registro de nacimiento, la ausencia de maestros capacitados para incluir a niños y niñas con discapacidades o dificultades de aprendizaje, situación de violencia en la escuela e iniquidad de género, así como la falta de recursos financieros para la compra de uniformes y materiales escolares [PND, 2013: 45].

Asimismo, se incorpora la perspectiva demográfica respecto a la educación en las líneas de acción relacionadas con el objetivo encaminado al desarrollo del potencial humano (Objetivo 3.1), el cual busca “desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad”. Para ello, es importante incrementar las tasas de cobertura y minimizar las de deserción.

Para mejorar la planeación en este rubro, los pronósticos demográficos sirven para determinar las tasas de cobertura esperadas; para minimizar la deserción sólo la eficiente aplicación de las políticas educativas tienen efecto. Así, como se muestra en la gráfica 4, es muy probable que la cobertura de educación básica no llegue al 100%.¹⁸

¹⁸ Cifras oficiales, “Serie histórica y pronósticos de alumnos” del módulo de “Indicadores Educativos” (IndiSEP) del SisteSEP (2013). El pronóstico de la matrícula se hace extrapolando los indicadores históricos de atención a la demanda (en el documento metodológico no se explicita si es por medio de una extrapolación lineal, logarítmica, exponencial, etc., véase “Lineamientos para la elaboración de pronósticos educativos. Retrospectiva y prospectiva de la matrícula del Sistema Educativo Nacional”, disponible en la SEP, 2013: 27, 29, 32, 34, 36, 41, 43 y 44).

Gráfica 4
 Cobertura educación básica 2010-2016, México



FUENTE: tablas A.1 y A.2.

A diferencia de los reportado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en el periodo 2010-2011 no había una cobertura en este segmento del 103.5% sino de cerca del 95%. La diferencia entre estas dos cifras radica en que para calcular las coberturas no se utilizó la última conciliación demográfica del Conapo sino la anterior (Conapo, 2005),

que, como se mencionó, tiene problemas de subestimación. Si se continuara utilizando dicha proyección para la planeación de la cobertura de educación básica y los temas relacionados, se podría tener una falsa impresión de los logros alcanzados en este sector. Por ejemplo, continuando con la proyección Conapo 2005 se podría pensar que la cobertura podría llegar a alcanzar cerca del 116% de la población objetivo, cuando en realidad existe una probabilidad muy alta (del 95%) de que, considerando la matrícula proyectada por la SEP, no se cubra a más del 99% de la población objetivo.¹⁹

De igual forma, respecto a la cobertura de educación media superior (gráfica 5), es muy probable que continúe la tendencia creciente pero difícilmente rebasará una cobertura del 74% de la población objetivo, por lo que al utilizar las proyecciones Conapo 2005 se tendría la falsa impresión de poder llegar a cubrir a casi el 77% de dicha población.²⁰ Sin embargo, también con una probabilidad del 95%, esa cobertura no podría ser menor del 72% hacia el periodo 2015-2016, por lo que al utilizar las proyecciones Conapo 2010 se podrían sobreestimar los esfuerzos requeridos para alcanzar una cobertura del 100 por ciento.

Al igual que en el caso anterior, respecto a la cobertura en educación superior, es muy probable que apenas se alcance una cobertura del 27% (gráfica 6) y muy difícilmente se podría alcanzar una cercana al 30%, como se pensaría si se utilizaran las proyecciones Conapo 2005. Un aspecto que destaca de este sector es que, al igual que el caso de la cobertura de educación básica, su incertidumbre es muy alta.²¹ Esto implica que la planeación de la educación superior enfrenta también, una incertidumbre muy alta respecto a la educación básica y a la media superior. Por ello, las políticas de educación superior presentan un riesgo mayor de fallar que las políticas de educación básica o media superior.

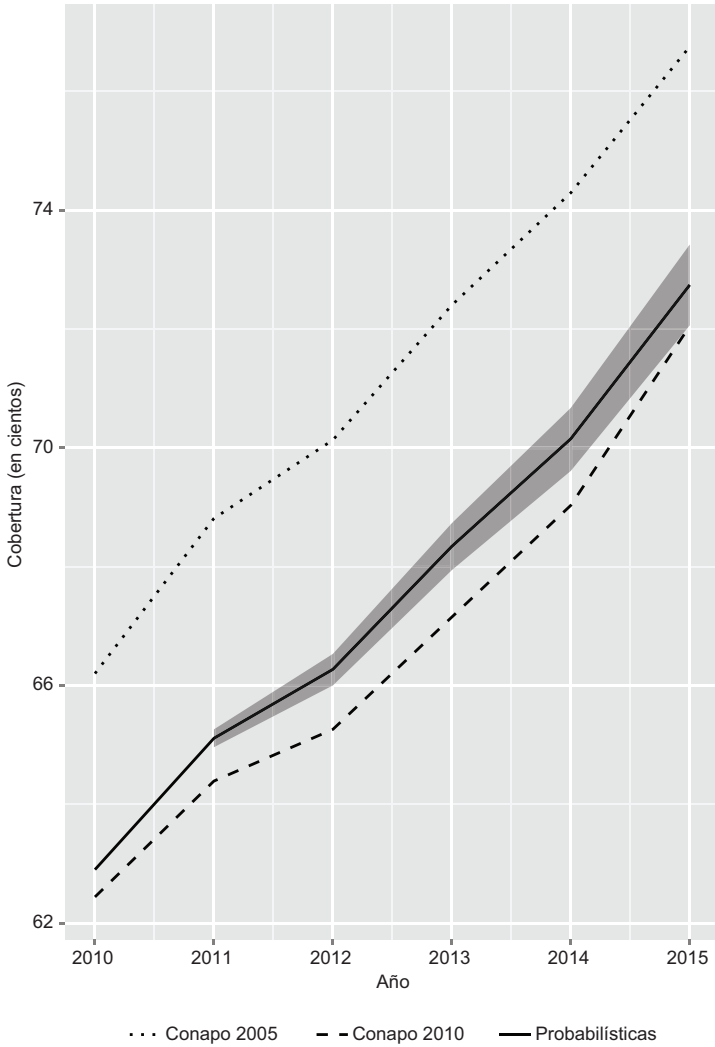
Cabe mencionar que dicha incertidumbre sólo se encuentra determinada por la incertidumbre asociada a la dinámica demo-

¹⁹ La población objetivo considerada para la cobertura de educación básica es aquella comprendida entre los 3 y 14 años de edad (véanse tablas A.1 y A.2).

²⁰ En este caso la población objetivo es aquella comprendida entre los 15 y 17 años de edad.

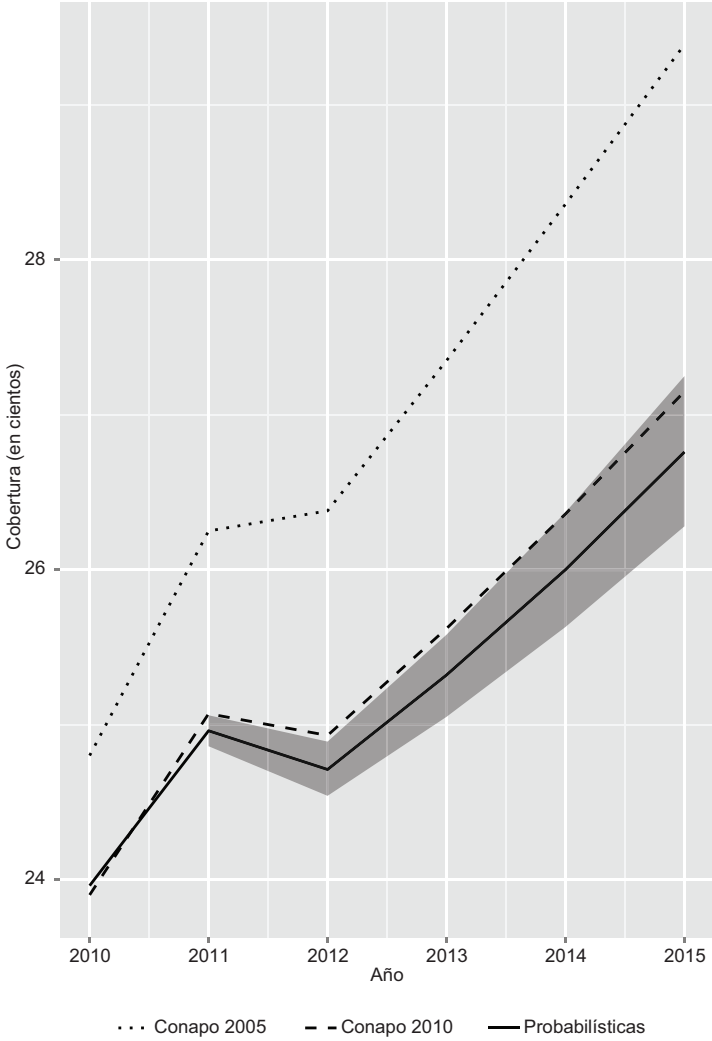
²¹ Esto se observa al comparar las franjas grises; una franja más gruesa significa que existe una mayor incertidumbre

Gráfica 5
Cobertura educación media superior 2010-2016, México



FUENTES: tablas A.1 y A.2.

Gráfica 6
Cobertura educación superior 2010-2016, México



FUENTES: tablas A.1 y A.2.

gráfica, y no a los factores que determinan el valor futuro de la matrícula educativa. Esto se debe a que la proyección de la matrícula educativa es de tipo determinista y la de la población es probabilística. Si se tuviera un pronóstico probabilístico de la matrícula educativa (por ejemplo, utilizando series de tiempo), entonces se podría incorporar la incertidumbre o variabilidad atribuida a la dinámica histórica de la matrícula educativa considerando los intervalos de predicción respectivos.

Aun sin considerar la población pronosticada probabilísticamente, la nueva proyección oficial de población señala que si se cumplen los supuestos subyacentes a dicha proyección, entonces se alcanzaría un 30% de cobertura en el 2015, como se observa en la curva asociada a la proyección Conapo 2010.

El "bono demográfico"

En el PND se menciona que

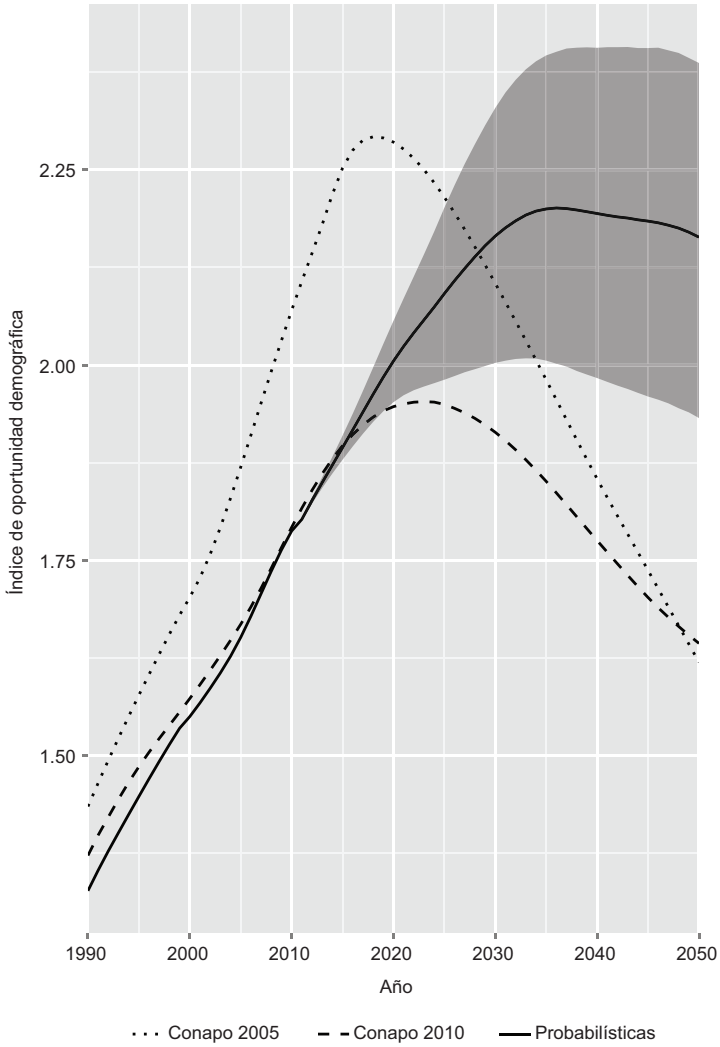
México está experimentando la mejor etapa de su historia en cuanto a la disponibilidad de la fuerza laboral. México es un país joven: alrededor de la mitad de la población se encontrará en edad de trabajar durante los próximos 20 años. Este bono demográfico constituye una oportunidad única de desarrollo para el país [PND, 2013: 15].

En este contexto, utilizando el inverso de la razón de dependencia²² para medir el tiempo de que se dispone para generar las condiciones macroeconómicas que permitan capitalizar dicho bono demográfico, en la gráfica 7 se muestra la evolución histórica del índice de oportunidad demográfica²³ (IOD) (Alba, 2009: 6), consi-

²² Medida que relaciona la población infantil (menor de 15 años) más la de adultos mayores de 65 años respecto a la población en edades de trabajar (entre 15 y 64 años de edad).

²³ El índice de oportunidad demográfica resulta de dividir la población en edades laborales entre la suma de la población infantil (menor a 15 años) y la población en edad al retiro (mayor de 65 años). Es decir, es el inverso de la razón de dependencia. Este índice resulta más intuitivo que la razón de dependencia, ya que señala cuántas personas en edad laboral existen respecto de aquellas inactivas laboralmente. Si su valor es menor a 1 significa que no hay suficientes personas en edades laborales, si es igual a 1 significa que por cada persona activa hay una inactiva y uno mayor a 1 significa que hay más personas activas por cada inactiva.

Gráfica 7
Índice de oportunidad demográfica 1990-2010 y proyectada 2011-2050,
México



FUENTES: Conapo (2008), Conapo (2013), Somede (2011) y García Guerrero (2014).

derando por un lado las estimaciones y proyecciones del Conapo 2005 y 2010, y por otro, las estimaciones de Somede 2011 y sus subsecuentes proyecciones probabilísticas.

Tanto las proyecciones de Conapo 2005 y Conapo 2010 muestran escenarios muy diferentes. En las primeras se calculó que la ventana de oportunidad que ofrece el bono demográfico comenzaría a cerrarse en 2019 con 2.3 personas en edades laborales por cada persona inactiva laboralmente. En cambio, en las proyecciones Conapo 2010 se espera que dicha ventana comience a cerrarse en 2024 con 1.9 personas en edades laborales por cada persona inactiva. Por su parte, las proyecciones probabilísticas indican que, en promedio, esa ventana de oportunidad podrá comenzar a cerrarse entre mediados de la década de 2030 y principios de la de 2040 entre 2 y 2.4 activos por cada inactivo. En el caso de que se alcance un máximo mayor, la ventana de oportunidad se extiende más que en el caso en el que el valor de dicho máximo sea menor. Es decir que, para alargar la ventana de oportunidades, se debe tratar de alcanzar un máximo del IOD más grande. Esto se impulsa incrementando la sobrevivencia y estadía de la población, mas no incrementando su fecundidad.

En este marco, como se muestra en la gráfica 8, la esperanza de vida al nacimiento pasó por un estancamiento durante los últimos años. Dicho estancamiento ha sido documentado en otras investigaciones (Canudas-Romo, García Guerrero y Echarri, en prensa; Conapo, 2012) que señalan que principalmente se ha debido al incremento en los homicidios durante los últimos siete años. De hecho, se pronostica que para el año 2018, la probabilidad de fallecer en los hombres jóvenes (entre 15 y 35 años) siga incrementándose, con muy poca variación, a diferencia del caso de las mujeres en quienes existe una variabilidad relativamente mayor a esas edades.

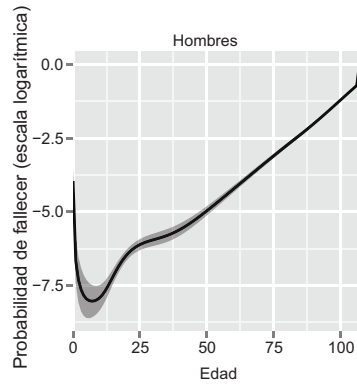
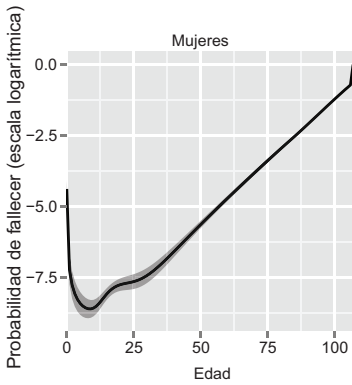
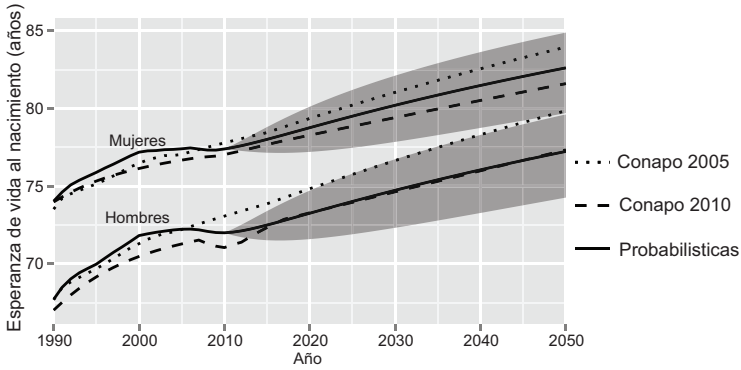
Las proyecciones Conapo 2005 definitivamente perdieron de vista ese factor; para el año en que fueron publicadas, 2006, hubiera sido muy difícil prever puntualmente la política de guerra contra el narcotráfico y los efectos en cuanto a la mortalidad que ésta tuvo. Para 2012 se proyectó que la esperanza de vida al nacimiento de las mujeres sería de 78 años, mientras que la de los hombres sería de 73 años. De acuerdo con las proyecciones Conapo 2010 dicha esperanza de vida no sólo fue menor en ese año

(77.3 para las mujeres y 71.4 para hombres) sino que parte de valores menores en 1990, sobre todo para el caso de la población masculina (0.7 años menos). Estas últimas proyecciones resultan muy similares a la mediana de los pronósticos estocásticos, pero, como se señaló más arriba, esto no significa que tengan un 50% de probabilidad de ocurrir. Es probable que se recupere la tendencia creciente en la esperanza de vida al nacimiento, sobre todo en hombres, pero es igualmente probable que la tendencia descendente continúe hasta cerca de 2017.

Por otro lado, el efecto de la caída de la emigración a causa de la crisis económica ha sido determinante para la evolución demográfica del país. Sin embargo, esta variable es muy incierta, como se puede observar en la gráfica 9, ya que no obedece a circunstancias que se hayan generado al interior del país, sino a circunstancias coyunturales externas. De hecho, existe tanta incertidumbre alrededor de esta variable demográfica que se pronostica, para ambos sexos, como una caminata aleatoria.²⁴ En otras palabras, la migración mexicana es, básicamente, pura incertidumbre en la que casi cualquier escenario es posible. Ante esto hay que tener mucho cuidado ya que esta característica hace que la variable migratoria sea muy sensible a los cambios exógenos. Lo cual conlleva a que tanto el volumen como el ritmo de crecimiento de las edades medias de la población (las edades laborales) también sean muy sensibles a esos factores externos. Los pronósticos estocásticos de esta variable son, en este sentido, poco informativos puntualmente porque no indican un valor o un rango de valores relativamente estrecho, pero sí lo son en cuanto a la evolución futura de la incertidumbre asociada a la dinámica demográfica en su conjunto. Como se mencionó, las proyecciones Conapo 2010 establecen un escenario que implica regresar a las condiciones económicas, sociales y políticas que determinaron los niveles de emigración de principios de siglo. Un argumento que se utiliza en su documento metodológico es que la variabilidad de la migración no tiene un impacto importante en la variabilidad de la proyección de la

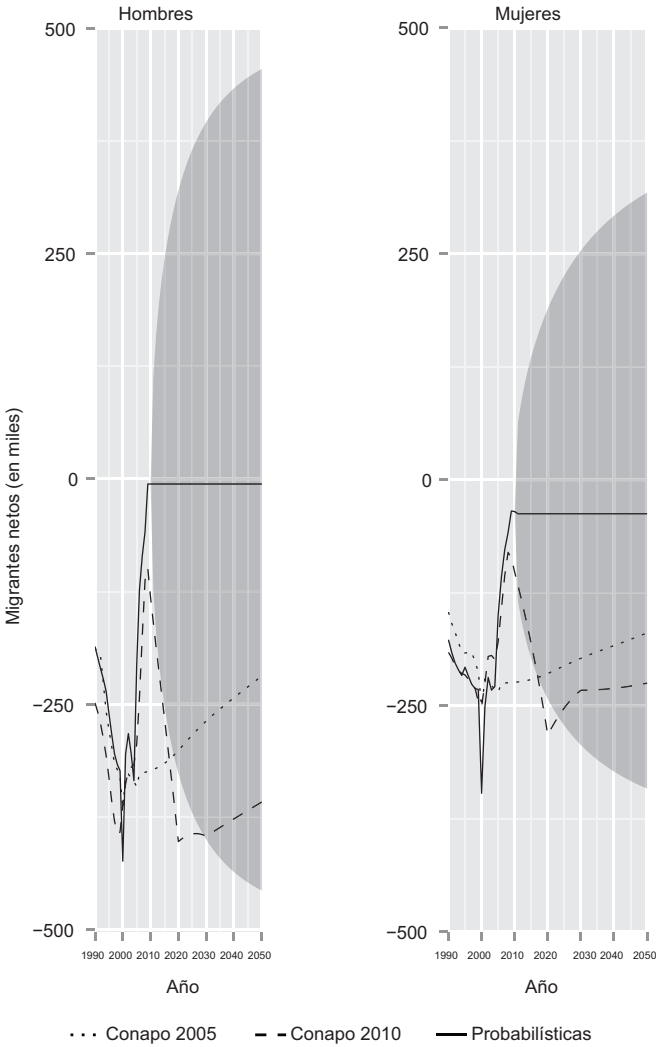
²⁴ Una caminata aleatoria se caracteriza, a grandes rasgos, por depender únicamente de procesos aleatorios con varianza constante y media cero. Un ejemplo de esto es la trayectoria que sigue una partícula de polvo en un vaso con agua.

Gráfica 8
 Esperanza de vida al nacimiento estimada 1990-2010 y proyectada 2011-2050, mujeres y hombres, y probabilidades de fallecer pronosticadas al 2011



FUENTES: Conapo (2008), Conapo (2013), Somede (2011) y García Guerrero (en prensa).

Gráfica 9
Migración neta estimada 1990-2010 y proyectada 2011-2050,
México, hombres y mujeres



FUENTES: Conapo (2008), Conapo (2013), Somede (2011) y García Guerrero (en prensa).

población total (Conapo, 2012: 92). Esto es muy cuestionable ante la evidencia encontrada y puede ser determinante en el éxito o fracaso de las políticas públicas que toman información demográfica para su planeación.

En realidad hasta ahora no ha habido una política clara para influir en el tamaño del flujo de migración de salida o en el de retorno. Hay acciones en torno a la gestión de la migración, pero no en cuanto a su volumen. Una posibilidad es que se generaran políticas (en este caso de población al intervenir sobre un componente demográfico) para incentivar el retorno y el arraigo. Habría que discutir si éstas podrían efectivamente tener un peso en definir el tamaño de los flujos y, en esa medida, reducir la incertidumbre asociada a los mismos.

Así, para no desaprovechar el bono demográfico del que goza el país en la actualidad, es necesario establecer políticas que capten la posible inversión que puedan hacer los mexicanos que han retornado y la absorción laboral de aquellos que no se fueron. Además de capitalizar adecuadamente a los descendientes de los migrantes que regresaron con sus padres proveyéndoles adecuados servicios educativos y de salud.

Finalmente, aunque es verosímil que la fecundidad se mantenga relativamente en niveles por encima del reemplazo, gráfica 10, también es muy probable que continúe su descenso. En este sentido, y desde la arena de las políticas públicas no hay más que continuar los esfuerzos para retrasar la edad al primer hijo (lo que tendría un impacto en la reducción de la fecundidad adolescente), garantizar el acceso universal a los métodos de anticoncepción, anticoncepción de emergencia y aborto (inclusive antes de la llegada del primer hijo), e informar sobre los beneficios y retos que plantea una familia pequeña o una grande. Lo anterior dentro de un marco de derechos humanos. Una vez que esto se logra, no resta más que planear en términos de la decisión que la población hace respecto a su reproducción. Mientras tanto, sólo se debe buscar el garantizar dicho acceso e informar. Una de las cuestiones que se debe evitar es el embarazo de adolescentes; para ello, es necesario un marco normativo que no penalice el aborto y que informe a este sector poblacional oportunamente sobre los retos y responsabilidades que tiene el llevar una vida sexualmente activa.

De acuerdo con Bongaarts,²⁵ la mejor forma de lograr que una población disminuya su fecundidad adolescente es provocando que este sector acceda a niveles cada vez más altos de educación y que vea en ese avance un logro personal del que obtendrá beneficios a futuro. Si esta última condición no se cumple, el retraso en la salida de la escuela seguirá sin tener efecto en la edad a la maternidad, como lo muestran Zavala y Páez (2013).

De hecho, Bongaarts sugiere tres tipos de políticas que se pueden implementar según distintas causas de incremento en la natalidad: 1) si existe un incremento en los embarazos no planeados se debería proporcionar anticoncepción de emergencia, servicios de aborto e inversión en educación y educación sexual; 2) si existe un incremento en embarazos planificados entonces se deberían implementar programas de propaganda para disminuir la fecundidad e inversión en educación y generación de empleo con perspectiva de género; 3) si el incremento de la natalidad se da por causa del *momentum*, entonces se debe invertir más en generación de empleos y en educación.

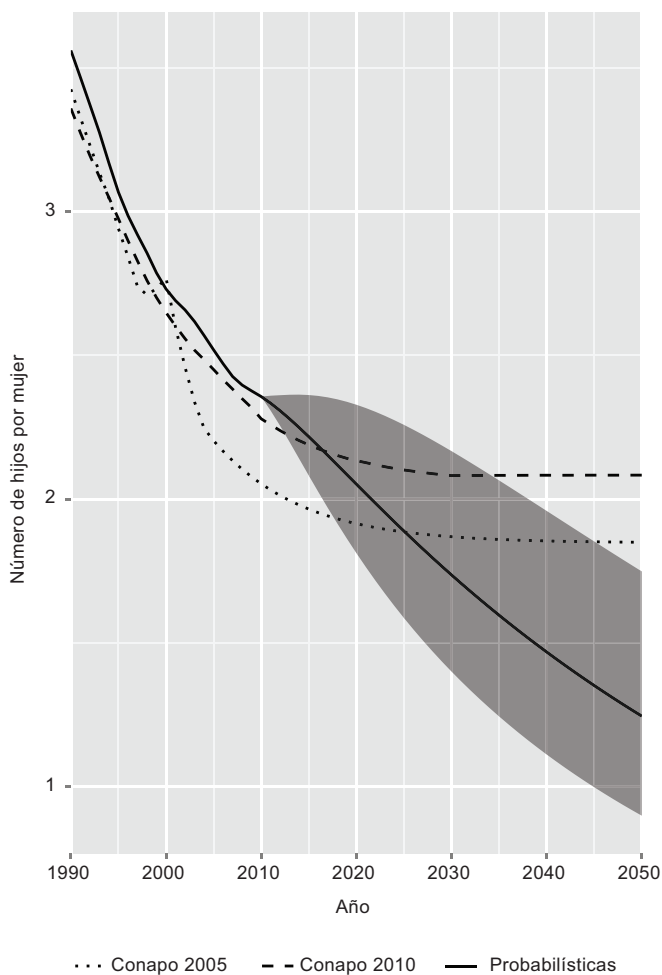
Al respecto, México enfrenta una realidad compleja en la que las causas de incremento de la natalidad mencionadas no son mutuamente excluyentes. Como muestran Menkes y Suárez (2013), la mayoría de los embarazos adolescentes de los sectores socioeconómicos más desfavorecidos, son deseados; además este sector es el que no tiene ni los medios económicos ni la información para interrumpir un embarazo en dichas circunstancias. Aquí el enfoque de género debe predominar en las políticas públicas ya que son principalmente las adolescentes de los sectores económicos bajos las que carecen de oportunidades de desarrollo social (Menkes y Suárez, 2013).

REFLEXIONES FINALES

La dinámica demográfica de México ofrece más oportunidades que dilemas hacia el futuro, si se capitaliza adecuadamente su potencial.

²⁵ John Bongaarts, comunicación personal, junio de 2013, en el marco del Ke-yfitz Centennial Symposium on Mathematical Demography, Ohio, Estados Unidos.

Gráfica 10
Tasa global de fecundidad estimada 1990-2010 y proyectada 2011-2050,
México



FUENTES: Conapo (2008), Conapo (2013), Somede (2011) y García Guerrero (2014).

Como se estudió en los apartados anteriores, la población futura es altamente incierta y en la medida en que sea cuantificada dicha incertidumbre será posible medir el riesgo de las decisiones referentes a la población. Además, esa incertidumbre es diferencial por componente demográfica, siendo la migración la más volátil de ellas. Ante este reto, y sobre todo ante la coyuntura demográfica actual es posible capitalizar, con políticas adecuadas y certeras, el incremento de la población joven e infantil debido tanto al retorno de migrantes como a la disuasión de aquellos migrantes potenciales ante la contracción de la economía estadounidense.

En el marco de incremento del potencial demográfico que ofrece al país el primer dividendo demográfico, debería ser el eje rector de la política de desarrollo nacional con miras a establecer un sistema de seguridad social sostenible para el futuro, un futuro que potencialmente impondrá los retos que están enfrentando las sociedades industrializadas con población envejecida.

Para ello, es necesario fortalecer cuatro pilares del desarrollo nacional: salud, educación, trabajo y seguridad social. De esta manera, se evitaría un desarrollo deficiente de la juventud mexicana y los subsecuentes rezagos sociales. Como señala el PND, “la existencia de una población joven sin esperanza ni futuro es el camino más seguro para la reproducción intergeneracional de la pobreza y augura un escenario de mayor inseguridad y falta de cohesión social” (PND, 2013: 45).

Al inicio de la segunda década del siglo XXI, México se encuentra atravesando un momento crucial para establecer los mecanismos institucionales que permitan no sólo brindarle esperanza a la actual generación de jóvenes sino a las generaciones venideras. Por ello, las decisiones, que se están tomando en materia educativa, económica, fiscal, laboral, etc., serán trascendentales y determinarán la vida futura de la nación. Toda la información que se utiliza para determinar dichas políticas es una pieza fundamental por lo que es necesario robustecerla y emplear mejores mecanismos para transformarla en un conocimiento útil que permita llevar a cabo una mejor toma de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, Francisco (2009), "El uso político de los dividendos demográficos", *Este País. Tendencias y opiniones*, núm. 218, pp. 4-10.
- Alho, Juha y B. Spencer (2005), *Statistical Demography and Forecasting*, Nueva York, Springer (Springer Series in Statistics).
- Canudas-Romo, Vladimir, V. M. García-Guerrero y C. Echarri (en prensa). "The Stagnation of the Mexican Life Expectancy in the First Century: The Impact of Homicides and Diabetes Mellitus", *Journal of Epidemiology and Community Health*.
- Conapo (2003), *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, 2000-2050*, México, Consejo Nacional de Población.
- Conapo (2008), *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, 2005-2050. Documento metodológico*, México, Consejo Nacional de Población (Conapo).
- Conapo (2012), *Proyecciones de la población de México, 2010-2050*, México, Consejo Nacional de Población <<http://www.conapo.gob.mx/es/Conapo/Proyecciones>>, 1 de septiembre de 2013.
- Conapo (2013), *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, 2010-2050*, Documento metodológico, México, Consejo Nacional de Población (Conapo).
- García Guerrero, Víctor M. (2011), "Un análisis de las diferencias entre las proyecciones de población 2006-2050 y el censo de población 2010", *Coyuntura Demográfica*, vol. 1, núm. 1, pp. 62-65 (Sociedad Mexicana de Demografía).
- García Guerrero, Víctor M. y Manuel Ordorica (2012), "Proyección estocástica de la mortalidad mexicana por medio del método de Lee-Carter", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, núm. 2 (80), pp. 409-448.
- García Guerrero, Víctor M. (2013), "Las nuevas proyecciones de población 2010-2050", *Boletín de la Sociedad Mexicana de Demografía*, núm. 18, enero de 2013 <<http://www.somede.org>>.
- García Guerrero, Víctor M. (2014a), "Las proyecciones de la población de México", en Cecilia Rabell (coord.), *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 857-900.
- García Guerrero, Víctor M. (2014b), *Proyecciones y políticas de población en México*, México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México.
- Hyndman, Rob J. y Shahid Ullah (2007), "Robust Forecasting of Mortality and Fertility Rates: A Functional Data Approach", *Computational Statistics and Data Analysis*, vol. 51, núm. 10, pp. 4942-4956.

- Hyndman, Rob J. y Heather Booth (2008), "Stochastic Population Forecasts Using Functional Data Models for Mortality, Fertility and Migration", *International Journal of Forecasting*, vol. 24, núm. 3, pp. 323-342.
- Hyndman, R.J., H. Booth y F. Yasmeen (2013), "Coherent Mortality Forecasting: the Product-Ratio Method with Functional Time Series Models", *Demography*, vol. 50, núm. 1, pp. 261-283.
- INEGI, Conapo y El Colegio de México (2006), *Conciliación de cifras sobre la dinámica demográfica de México*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía / Consejo Nacional de Población / El Colegio de México.
- Kahneman, Daniel (2012), *Pensar rápido. Pensar despacio*, Barcelona, Debate.
- Keilman, Nico, Dinh Quang y Arve Hetland (2002), "Why Population Forecast Should Be Probabilistic-Illustrated by the Case of Norway", *Demographic Research*, vol. 6, núm. 15, pp. 409-452.
- Lee, Ronald y Lawrence R. Carter (1992), "Modeling and Forecasting U.S. Mortality", *Journal of the American Statistical Association*, vol. 87, núm. 419, pp. 659-671 (Aging, Health, and Public Policy).
- Lee, Ronald (1993), "Modeling and Forecasting the Time Series of US Fertility: Age Distribution, Range and Ultimate Level", *International Journal of Forecasting*, vol. 9, núm. 2, pp. 187-202.
- Lee, Ronald y S. Tuljapurkar (1994), "Stochastic Population Forecast for the United States: Beyond High, Medium and Low", *Journal of the American Statistical Association*, vol. 89, núm. 428, pp. 1175-1189.
- Lee, Ronald (1998), "Probabilistic Approaches to Population Forecasting", en Wolfgang Lutz, James W. Vaupel y Dennis A. Ahlburg (coords.), *Frontiers of Population Forecasting*, Nueva York, Population Council, (suplemento de *Population and Development Review*, vol. 24).
- Ley de Coordinación Fiscal (última reforma), *Diario Oficial de la Federación*, México, 12 de diciembre de 2011.
- Menkes, Catherine y L. Suárez (2013), "El embarazo de los adolescentes en México: ¿Deseado?", *Coyuntura Demográfica*, núm. 4, pp. 21-28 (Sociedad Mexicana de Demografía).
- Partida, Virgilio (2011), "¿Por qué 4 millones de diferencia?", *Boletín de la Sociedad Mexicana de Demografía*, núm. 1, pp. 3-4.
- Partida, Virgilio y Rodolfo Tuirán (2002), "Evolución futura de la población mexicana: envejecimiento y bono demográfico", en Brígida García (coord.), *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*, México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano (CEDDU), El Colegio de México.
- Preston, Samuel, P. Heuveline y M. Guillot (2000), *Demography: Measuring and Modeling Population Processes*, Londres, Blackwell Publishers Ltd.

- Passel, Jeffrey S. (2011), "Mexico-U.S. Migration Flows 1990-2010: Preliminary Assessment Based on U.S. Sources", *Coyuntura Demográfica*, vol. 1, núm. 1, pp. 62-65 (Sociedad Mexicana de Demografía).
- PND (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, Gobierno de la República <<http://pnd.gob.mx/>>.
- Raftery, Adrian, Nan Li, Hana Ševčíková, Patrick Gerland y Gerhard K. Heilig (2012), "Bayesian Probabilistic Population Projections for all Countries", *Proceedings of National Academy of Sciences*, vol. 109, núm. 35, pp. 13915-13921.
- SEP (2013), *Sistema para el Análisis de la Estadística Educativa SisteSEP*, México, Subsecretaría de Planeación y Coordinación Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, Secretaría de Educación Pública <<http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/SistesepPortal/sistesep.html>>, 26 de julio 2013.
- Wisniewski, Arkadiusz, Peter W. F. Smith, Jakub Bijak y James Raymer (2013), "Bayesian Cohort Component Population Forecasts", trabajo presentado en la reunión anual de Population Association of America, Nueva Orleans, 11 al 13 de abril.
- Zavala, Ma. Eugenia y Olinca Páez (2013), "El retraso en la salida de la escuela no pospone la maternidad en México", *Coyuntura Demográfica*, núm. 4, pp. 13-19 (Sociedad Mexicana de Demografía).

Acerca del autor

Víctor Manuel García Guerrero es Profesor-Investigador y coordinador de la Maestría en Demografía del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México (CEDUA-Colmex). Es doctor en Estudios de Población por el CEDUA-Colmex; parte de su investigación doctoral la realizó en el World Population Program del International Institute for Applied Systems Analysis en Austria y tomó cursos en el Max Planck Institute for Demographic Research en Alemania. Estudió Actuaría, la maestría en Investigación de Operaciones y un diplomado en Econometría Avanzada en la UNAM. Fue Profesor-Investigador de la Flacso sede México y profesor de tiempo parcial en el ITAM y en la Facultad de Ciencias. Ha sido asesor y consultor en métodos demográficos para el Conapo, distintos despachos de consultoría y bancos. Es miembro de la Somede, PAA, ALAP y

IUSSP. Sus temas de investigación son: demografía formal y sus aplicaciones, estimaciones y pronósticos demográficos y sus relaciones con las políticas de población. Es candidato a investigador nacional por el Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

ANEXO

TABLA A.1
Cobertura educativa estimada de acuerdo a tres estimaciones y proyecciones de población
(cifras en miles)

<i>Ciclo 2010-2011</i>							
<i>Indicador</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Conapo 2005</i>	<i>%</i>	<i>Conapo 2010</i>	<i>%</i>	<i>Somede 2010</i>	<i>%</i>
Cobertura básica (3 a 14 años de edad)	25 666.5	24 801.2	103.5	27 168.3	94.5	26 884.0	95.5
Cobertura preescolar (3 a 5 años de edad)	4 641.1	5 723.8	81.1	6 738.6	68.9	6 742.5	68.8
Cobertura primaria (6 a 11 años de edad)	14 887.8	12 648.9	117.7	13 601.0	109.5	13 504.4	110.2
Cobertura secundaria (12 a 14 años de edad)	6 137.5	6 428.5	95.5	6 828.7	89.9	6 637.1	92.5
Cobertura media superior (15 a 17 años de edad)	4 187.5	6 325.8	66.2	6 706.4	62.4	6 657.5	62.9
Cobertura profesional medio (15 a 17 años de edad)	376.1	6 325.8	5.9	6 706.4	5.6	6 657.5	5.6
Cobertura bachillerato (15 a 17 años de edad)	3 811.5	6 325.8	60.3	6 706.4	56.8	6 657.5	57.3
Cobertura superior (incluye posgrado) (18 a 23 años de edad)	2 981.3	12 021.0	24.8	12 475.4	23.9	12 443.9	24.0

(continúa)

TABLA A.1.
(concluye)

Ciclo 2010-2011

<i>Indicador</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Conapo 2005</i>	<i>%</i>	<i>Conapo 2010</i>	<i>%</i>	<i>Somede 2010</i>	<i>%</i>
Cobertura superior (no incluye posgrado) (18 a 22 años de edad)	277.4	10 093.7	2.7	10 500.4	2.6	10 483.7	2.6
Cobertura licenciatura (18 a 22 años de edad)	2 644.2	10 093.7	26.2	10 500.4	25.2	10 483.7	25.2
Cobertura normal (18 a 22 años de edad)	128.9	10 093.7	1.3	10 500.4	1.2	10 483.7	1.2
Cobertura posgrado (23 años de edad)	208.2	1 927.3	10.8	1 975.0	10.5	1 960.2	10.6
Cobertura básica (3 a 15 años de edad)	25 666.5	26 923.4	95.3	29 427.4	87.2	29 108.9	88.2
Cobertura primaria (6 a 12 años de edad)	14 887.8	14 798.1	100.6	15 881.9	93.7	15 713.3	94.7
Cobertura secundaria (13 a 15 años de edad)	6 137.5	6 401.5	95.9	6 806.8	90.2	6 653.1	92.3
Cobertura media superior (16 a 18 años de edad)	4 187.5	6 280.0	66.7	6 627.2	63.2	6 614.2	63.3

Cobertura profesional medio (16 a 18 años de edad)	376.1	6 280.0	6.0	6 627.2	5.7	6 614.2	5.7
Cobertura bachillerato (16 a 18 años de edad)	3 811.5	6 280.0	60.7	6 627.2	57.5	6 614.2	57.6
Cobertura superior (incluye posgrado) (19 a 24 años de edad)	2 981.3	11 838.5	25.2	12 245.6	24.3	12 180.8	24.5
Cobertura superior (no incluye posgrado) (19 a 23 años de edad)	2 773.1	9 944.6	27.9	10 295.6	26.9	10 262.3	27.0
Cobertura normal (19 a 23 años de edad)	128.9	9 944.6	1.3	10 295.6	1.3	10 262.3	1.3
Cobertura licenciatura (19 a 23 años de edad)	2 644.2	9 944.6	26.6	10 295.6	25.7	10 262.3	25.8
Cobertura posgrado (24 años de edad)	208.2	1 893.8	11.0	1 950.0	10.7	1 960.2	10.6

FUENTES: SEP (2013), Conapo (2008), Conapo (2013), Somede (2011).

TABLA A.2
Cobertura educativa proyectada (cifras en miles)

<i>Ciclo 2011-2012</i>											
<i>Indicador</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Conapo 2005</i>	<i>%</i>	<i>Conapo 2010</i>	<i>%</i>	<i>Probab. med</i>	<i>%</i>	<i>Probab. L</i>	<i>%</i>	<i>Probab. U</i>	<i>%</i>
Cobertura básica (3 a 14 años de edad)	25 782.4	24 422.2	105.6	27 102.2	95.1	26 876.7	95.9	26 841.0	96.1	26 913.8	95.8
Cobertura preescolar (3 a 5 años de edad)	4 705.5	5 666.5	83.0	6 727.4	69.9	6 704.0	70.2	6 693.6	70.3	6 714.7	70.1
Cobertura primaria (6 a 11 años de edad)	14 909.4	12 331.9	120.9	13 560.6	109.9	13 542.1	110.1	13 525.2	110.2	13 559.7	110.0
Cobertura secundaria (12 a 14 años de edad)	6 167.4	6 423.9	96.0	6 814.1	90.5	6 630.7	93.0	6 622.2	93.1	6 639.4	92.9
Cobertura media superior (15 a 17 años de edad)	4 333.6	6 297.5	68.8	6 730.7	64.4	6 655.9	65.1	6 640.5	65.3	6 671.3	65.0
Cobertura profesional medio (15 a 17 años de edad)	383.5	6 297.5	6.1	6 730.7	5.7	6 655.9	5.8	6 640.5	5.8	6 671.3	5.7
Cobertura bachillerato (15 a 17 años de edad)	3 950.1	6 297.5	62.7	6 730.7	58.7	6 655.9	59.3	6 640.5	59.5	6 671.3	59.2
Cobertura superior (incluye posgrado) (18 a 23 años de edad)	3 161.2	12 042.4	26.3	12 611.8	25.1	12 664.4	25.0	12 614.7	25.1	12 713.8	24.9
Cobertura superior (no incluye posgrado) (18 a 22 años de edad)	2 932.3	10 104.8	29.0	10 618.5	27.6	10 663.2	27.5	10 621.0	27.6	10 705.0	27.4

Cobertura licenciatura (18 a 22 años de edad)	2 798.5	10 104.8	27.7	10 618.5	26.4	10 663.2	26.2	10 621.0	26.3	10 705.0	26.1
Cobertura normal (18 a 22 años de edad)	133.8	10 104.8	1.3	10 618.5	1.3	10 663.2	1.3	10 621.0	1.3	10 705.0	1.2
Cobertura posgrado (23 años de edad)	228.9	1 937.5	11.8	1 993.4	11.5	2 001.2	11.4	1 993.7	11.5	2 008.8	11.4
Cobertura básica (3 a 15 años de edad)	25 782.4	26 537.0	97.2	29 360.7	87.8	29 091.9	88.6	29 052.4	88.7	29 132.9	88.5
Cobertura primaria (6 a 12 años de edad)	14 909.4	14 497.9	102.8	15 833.0	94.2	15 757.5	94.6	15 738.0	94.7	15 777.7	94.5
Cobertura secundaria (13 a 15 años de edad)	6 167.4	6 372.6	96.8	6 800.3	90.7	6 630.5	93.0	6 620.8	93.2	6 640.5	92.9
Cobertura media superior (16 a 18 años de edad)	4 333.6	6 251.6	69.3	6 666.5	65.0	6 644.9	65.2	6 625.6	65.4	6 664.2	65.0
Cobertura profesional medio (16 a 18 años de edad)	383.5	6 251.6	6.1	6 666.5	5.8	6 644.9	5.8	6 625.6	5.8	6 664.2	5.8
Cobertura bachillerato (16 a 18 años de edad)	3 950.1	6 251.6	63.2	6 666.5	59.3	6 644.9	59.4	6 625.6	59.6	6 664.2	59.3
Cobertura superior (incluye posgrado) (19 a 24 años de edad)	3 161.2	11 880.9	26.6	12 376.9	25.5	12 416.4	25.5	12 367.6	25.6	12 464.9	25.4
Cobertura superior (no incluye posgrado) (19 a 23 años de edad)	2 932.3	9 973.5	29.4	10 417.5	28.1	10 460.1	28.0	10 418.3	28.1	10 501.7	27.9

(continúa)

TABLA A.2
(continúa)

<i>Ciclo 2011-2012</i>											
<i>Indicador</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Conapo 2005</i>	<i>%</i>	<i>Conapo 2010</i>	<i>%</i>	<i>Probab. med</i>	<i>%</i>	<i>Probab. L</i>	<i>%</i>	<i>Probab. U</i>	<i>%</i>
Cobertura normal (19 a 23 años de edad)	133.8	9 973.5	1.3	10 417.5	1.3	10 460.1	1.3	10 418.3	1.3	10 501.7	1.3
Cobertura licenciatura (19 a 23 años de edad)	2 798.5	9 973.5	28.1	10 417.5	26.9	10 460.1	26.8	10 418.3	26.9	10 501.7	26.6
Cobertura posgrado (24 años de edad)	228.9	1 907.5	12.0	1 959.4	11.7	2 001.2	11.4	1 993.7	11.5	2 008.8	11.4
<i>Ciclo 2012-2013</i>											
<i>Indicador</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Conapo 2005</i>	<i>%</i>	<i>Conapo 2010</i>	<i>%</i>	<i>Probab. med</i>	<i>%</i>	<i>Probab. L</i>	<i>%</i>	<i>Probab. U</i>	<i>%</i>
Cobertura básica (3 a 14 años de edad)	26 299.4	24 042.7	109.4	27 029.0	97.3	26 879.7	97.8	26 812.9	98.1	26 949.1	97.6
Cobertura preescolar (3 a 5 años de edad)	4 706.3	5 618.2	83.8	6 718.2	70.1	6 681.5	70.4	6 661.7	70.6	6 702.0	70.2
Cobertura primaria (6 a 11 años de edad)	15 139.8	11 962.1	126.6	13 520.1	112.0	13 551.0	111.7	13 519.2	112.0	13 583.9	111.5
Cobertura secundaria (12 a 14 años de edad)	6 453.3	6 462.3	99.9	6 790.7	95.0	6 647.3	97.1	6 632.0	97.3	6 663.2	96.9
Cobertura media superior (15 a 17 años de edad)	4 396.7	6 269.0	70.1	6 736.7	65.3	6 634.4	66.3	6 608.5	66.5	6 661.3	66.0

Cobertura profesional medio (15 a 17 años de edad)	424.0	6 269.0	6.8	6 736.7	6.3	6 634.4	6.4	6 608.5	6.4	6 661.3	6.4
Cobertura bachillerato (15 a 17 años de edad)	3 972.7	6 269.0	63.4	6 736.7	59.0	6 634.4	59.9	6 608.5	60.1	6 661.3	59.6
Cobertura superior (incluye posgrado) (18 a 23 años de edad)	3 176.8	12 043.4	26.4	12 741.3	24.9	12 854.0	24.7	12 764.5	24.9	12 946.1	24.5
Cobertura superior (no incluye posgrado) (18 a 22 años de edad)	2 943.4	10 099.7	29.1	10 718.1	27.5	10 810.0	27.2	10 734.6	27.4	10 887.6	27.0
Cobertura licenciatura (18 a 22 años de edad)	2 820.9	10 099.7	27.9	10 718.1	26.3	10 810.0	26.1	10 734.6	26.3	10 887.6	25.9
Cobertura normal (18 a 22 años de edad)	122.6	10 099.7	1.2	10 718.1	1.1	10 810.0	1.1	10 734.6	1.1	10 887.6	1.1
Cobertura posgrado (23 años de edad)	233.4	1 943.6	12.0	2 023.2	11.5	2 044.0	11.4	2 029.9	11.5	2 058.5	11.3
Cobertura básica (3 a 15 años de edad)	26 299.4	26 146.2	100.6	29 286.6	89.8	29 085.2	90.4	29 011.7	90.7	29 161.4	90.2
Cobertura primaria (6 a 12 años de edad)	15 139.8	14 159.6	106.9	15 782.1	95.9	15 779.5	95.9	15 743.0	96.2	15 817.4	95.7
Cobertura secundaria (13 a 15 años de edad)	6 453.3	6 368.3	101.3	6 786.3	95.1	6 624.2	97.4	6 607.0	97.7	6 642.0	97.2
Cobertura media superior (16 a 18 años de edad)	4 396.7	6 224.0	70.6	6 689.1	65.7	6 643.4	66.2	6 610.8	66.5	6 677.1	65.8

(continúa)

TABLA A.2
(continúa)

<i>Ciclo 2012-2013</i>											
<i>Indicador</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Conapo 2005</i>	<i>%</i>	<i>Conapo 2010</i>	<i>%</i>	<i>Probab. med</i>	<i>%</i>	<i>Probab. L</i>	<i>%</i>	<i>Probab. U</i>	<i>%</i>
Cobertura profesional medio (16 a 18 años de edad)	424.0	6 224.0	6.8	6 689.1	6.3	6 643.4	6.4	6 610.8	6.4	6 677.1	6.4
Cobertura bachillerato (16 a 18 años de edad)	3 972.7	6 224.0	63.8	6 689.1	59.4	6 643.4	59.8	6 610.8	60.1	6 677.1	59.5
Cobertura superior (incluye posgrado) (19 a 24 años de edad)	3 176.8	11 902.6	26.7	12 508.0	25.4	12 636.9	25.1	12 547.7	25.3	12 728.6	25.0
Cobertura superior (no incluye posgrado) (19 a 23 años de edad)	2 943.4	9 984.9	29.5	10 531.2	27.9	10 639.6	27.7	10 563.4	27.9	10 718.0	27.5
Cobertura normal (19 a 23 años de edad)	2 820.9	9 984.9	28.3	10 531.2	26.8	10 639.6	26.5	10 563.4	26.7	10 718.0	26.3
Cobertura licenciatura (19 a 23 años de edad)	122.6	9 984.9	1.2	10 531.2	1.2	10 639.6	1.2	10 563.4	1.2	10 718.0	1.1
Cobertura posgrado (24 años de edad)	233.4	1 917.6	12.2	1 976.8	11.8	2 044.0	11.4	2 029.9	11.5	2 058.5	11.3
<i>Ciclo 2013-2014</i>											
<i>Indicador</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Conapo 2005</i>	<i>%</i>	<i>Conapo 2010</i>	<i>%</i>	<i>Probab. med</i>	<i>%</i>	<i>Probab. L</i>	<i>%</i>	<i>Probab. U</i>	<i>%</i>
Cobertura básica (3 a 14 años de edad)	26 378.6	23 661.9	111.5	26 934.1	97.9	26 894.4	98.1	26 789.4	98.5	27 006.5	97.7

Cobertura preescolar (3 a 5 años de edad)	4 725.4	5 576.0	84.7	6 688.7	70.6	6 684.4	70.7	6 651.8	71.0	6 719.1	70.3
Cobertura primaria (6 a 11 años de edad)	14 990.7	11 618.8	129.0	13 485.0	111.2	13 527.8	110.8	13 478.4	111.2	13 580.6	110.4
Cobertura secundaria (12 a 14 años de edad)	6 662.5	6 467.0	103.0	6 760.4	98.6	6 682.3	99.7	6 659.2	100.0	6 706.8	99.3
Cobertura media superior (15 a 17 años de edad)	4 518.8	6 241.4	72.4	6 729.0	67.2	6 611.9	68.3	6 574.6	68.7	6 650.8	67.9
Cobertura profesional medio (15 a 17 años de edad)	440.1	6 241.4	7.1	6 729.0	6.5	6 611.9	6.7	6 574.6	6.7	6 650.8	6.6
Cobertura bachillerato (15 a 17 años de edad)	4 078.6	6 241.4	65.3	6 729.0	60.6	6 611.9	61.7	6 574.6	62.0	6 650.8	61.3
Cobertura superior (incluye posgrado) (18 a 23 años de edad)	3 290.5	12 029.2	27.4	12 842.6	25.6	12 998.1	25.3	12 863.0	25.6	13 137.4	25.0
Cobertura superior (no incluye posgrado) (18 a 22 años de edad)	3 045.2	10 079.0	30.2	10 790.6	28.2	10 911.8	27.9	10 798.8	28.2	11 028.3	27.6
Cobertura licenciatura (18 a 22 años de edad)	2 925.4	10 079.0	29.0	10 790.6	27.1	10 911.8	26.8	10 798.8	27.1	11 028.3	26.5
Cobertura normal (18 a 22 años de edad)	119.7	10 079.0	1.2	10 790.6	1.1	10 911.8	1.1	10 798.8	1.1	11 028.3	1.1
Cobertura posgrado (23 años de edad)	245.3	1 950.2	12.6	2 052.0	12.0	2 086.3	11.8	2 064.2	11.9	2 109.1	11.6

(continúa)

TABLA A.2
(continúa)

Ciclo 2013-2014

<i>Indicador</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Conapo 2005</i>	<i>%</i>	<i>Conapo 2010</i>	<i>%</i>	<i>Probab. med</i>	<i>%</i>	<i>Probab. L</i>	<i>%</i>	<i>Probab. U</i>	<i>%</i>
Cobertura básica (3 a 15 años de edad)	26 378.6	25 755.8	102.4	29 186.7	90.4	29 096.8	90.7	28 982.1	91.0	29 219.1	90.3
Cobertura primaria (6 a 12 años de edad)	14 990.7	13 773.0	108.8	15 736.3	95.3	15 771.7	95.0	15 715.0	95.4	15 832.3	94.7
Cobertura secundaria (13 a 15 años de edad)	6 662.5	6 406.8	104.0	6 761.8	98.5	6 640.7	100.3	6 615.4	100.7	6 667.6	99.9
Cobertura media superior (16 a 18 años de edad)	4 518.8	6 196.2	72.9	6 693.5	67.5	6 621.8	68.2	6 575.1	68.7	6 670.3	67.7
Cobertura profesional medio (16 a 18 años de edad)	440.1	6 196.2	7.1	6 693.5	6.6	6 621.8	6.6	6 575.1	6.7	6 670.3	6.6
Cobertura bachillerato (16 a 18 años de edad)	4 078.6	6 196.2	65.8	6 693.5	60.9	6 621.8	61.6	6 575.1	62.0	6 670.3	61.1
Cobertura superior (incluye posgrado) (19 a 24 años de edad)	3 290.5	11 904.2	27.6	12 630.8	26.1	12 825.7	25.7	12 689.3	25.9	12 966.4	25.4
Cobertura superior (no incluye posgrado) (19 a 23 años de edad)	3 045.2	9 980.4	30.5	10 625.6	28.7	10 785.8	28.2	10 669.8	28.5	10 905.3	27.9
Cobertura normal (19 a 23 años de edad)	2 925.4	9 980.4	29.3	10 625.6	27.5	10 785.8	27.1	10 669.8	27.4	10 905.3	26.8

Cobertura licenciatura (19 a 23 años de edad)	119.7	9 980.4	1.2	10 625.6	1.1	10 785.8	1.1	10 669.8	1.1	10 905.3	1.1
Cobertura posgrado (24 años de edad)	245.3	1 923.7	12.8	2 005.2	12.2	2 086.3	11.8	2 064.2	11.9	2 109.1	11.6
<i>Ciclo 2014-2015</i>											
<i>Indicador</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Conapo 2005</i>	<i>%</i>	<i>Conapo 2010</i>	<i>%</i>	<i>Probab. med</i>	<i>%</i>	<i>Probab. L</i>	<i>%</i>	<i>Probab. U</i>	<i>%</i>
Cobertura básica (3 a 14 años de edad)	26 441.1	23 254.9	113.7	26 825.0	98.6	26 909.4	98.3	26 752.7	98.8	27 075.2	97.7
Cobertura preescolar (3 a 5 años de edad)	4 746.7	5 537.3	85.7	6 645.8	71.4	6 699.4	70.9	6 646.2	71.4	6 756.0	70.3
Cobertura primaria (6 a 11 años de edad)	14 814.1	11 364.8	130.4	13 447.5	110.2	13 484.9	109.9	13 413.8	110.4	13 560.1	109.2
Cobertura secundaria (12 a 14 años de edad)	6 880.3	6 352.7	108.3	6 731.7	102.2	6 725.1	102.3	6 692.7	102.8	6 759.2	101.8
Cobertura media superior (15 a 17 años de edad)	4 634.0	6 237.9	74.3	6 712.9	69.0	6 605.7	70.2	6 557.1	70.7	6 657.0	69.6
Cobertura profesional medio (15 a 17 años de edad)	455.9	6 237.9	7.3	6 712.9	6.8	6 605.7	6.9	6 557.1	7.0	6 657.0	6.8
Cobertura bachillerato (15 a 17 años de edad)	4 178.0	6 237.9	67.0	6 712.9	62.2	6 605.7	63.2	6 557.1	63.7	6 657.0	62.8
Cobertura superior (incluye posgrado) (18 a 23 años de edad)	3 403.6	12 002.4	28.4	12 909.6	26.4	13 091.1	26.0	12 906.7	26.4	13 281.8	25.6

(continúa)

TABLA A.2
(continúa)

Ciclo 2014-2015

<i>Indicador</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Conapo 2005</i>	<i>%</i>	<i>Conapo 2010</i>	<i>%</i>	<i>Probab. med</i>	<i>%</i>	<i>Probab. L</i>	<i>%</i>	<i>Probab. U</i>	<i>%</i>
Cobertura superior (no incluye posgrado) (18 a 22 años de edad)	3 146.3	10 045.7	31.3	10 835.9	29.0	10 965.8	28.7	10 812.8	29.1	11 123.8	28.3
Cobertura licenciatura (18 a 22 años de edad)	3 029.5	10 045.7	30.2	10 835.9	28.0	10 965.8	27.6	10 812.8	28.0	11 123.8	27.2
Cobertura normal (18 a 22 años de edad)	116.8	10 045.7	1.2	10 835.9	1.1	10 965.8	1.1	10 812.8	1.1	11 123.8	1.0
Cobertura posgrado (23 años de edad)	257.3	1 956.7	13.1	2 073.8	12.4	2 125.3	12.1	2 093.9	12.3	2 158.1	11.9
Cobertura básica (3 a 15 años de edad)	26 441.1	25 365.4	104.2	29 068.5	91.0	29 118.4	90.8	28 948.6	91.3	29 297.8	90.2
Cobertura primaria (6 a 12 años de edad)	14 814.1	13 416.5	110.4	15 692.0	94.4	15 743.0	94.1	15 661.4	94.6	15 829.2	93.6
Cobertura secundaria (13 a 15 años de edad)	6 880.3	6 411.6	107.3	6 730.7	102.2	6 676.0	103.1	6 641.1	103.6	6 712.6	102.5
Cobertura media superior (16 a 18 años de edad)	4 634.0	6 169.2	75.1	6 684.7	69.3	6 599.6	70.2	6 539.2	70.9	6 663.0	69.5
Cobertura profesional medio (16 a 18 años de edad)	455.9	6 169.2	7.4	6 684.7	6.8	6 599.6	6.9	6 539.2	7.0	6 663.0	6.8

Cobertura bachillerato (16 a 18 años de edad)	4 178.0	6 169.2	67.7	6 684.7	62.5	6 599.6	63.3	6 539.2	63.9	6 663.0	62.7
Cobertura superior (incluye posgrado) (19 a 24 años de edad)	3 403.6	11 890.8	28.6	12 727.2	26.7	12 970.4	26.2	12 781.5	26.6	13 166.1	25.9
Cobertura superior (no incluye posgrado) (19 a 23 años de edad)	3 146.3	9 960.5	31.6	10 694.2	29.4	10 888.3	28.9	10 728.6	29.3	11 053.3	28.5
Cobertura normal (19 a 23 años de edad)	3 029.5	9 960.5	30.4	10 694.2	28.3	10 888.3	27.8	10 728.6	28.2	11 053.3	27.4
Cobertura licenciatura (19 a 23 años de edad)	116.8	9 960.5	1.2	10 694.2	1.1	10 888.3	1.1	10 728.6	1.1	11 053.3	1.1
Cobertura posgrado (24 años de edad)	257.3	1 930.3	13.3	2 032.9	12.7	2 125.3	12.1	2 093.9	12.3	2 158.1	11.9
<i>Ciclo 2015-2016</i>											
<i>Indicador</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Conapo 2005</i>	<i>%</i>	<i>Conapo 2010</i>	<i>%</i>	<i>Probab. med</i>	<i>%</i>	<i>Probab. L</i>	<i>%</i>	<i>Probab. U</i>	<i>%</i>
Cobertura básica (3 a 14 años de edad)	26 383.0	22 808.6	115.7	26 723.9	98.7	26 903.3	98.1	26 682.6	98.9	27 134.4	97.2
Cobertura preescolar (3 a 5 años de edad)	4 770.0	5 501.8	86.7	6 608.0	72.2	6 705.6	71.1	6 621.7	72.0	6 793.8	70.2
Cobertura primaria (6 a 11 años de edad)	14 666.5	11 184.4	131.1	13 407.8	109.4	13 435.3	109.2	13 340.9	109.9	13 534.1	108.4
Cobertura secundaria (12 a 14 años de edad)	6 946.5	6 122.5	113.5	6 708.1	103.6	6 762.4	102.7	6 720.0	103.4	6 806.5	102.1

(continúa)

TABLA A.2
(concluye)

Ciclo 2015-2016

<i>Indicador</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Conapo 2005</i>	<i>%</i>	<i>Conapo 2010</i>	<i>%</i>	<i>Probab. med</i>	<i>%</i>	<i>Probab. L</i>	<i>%</i>	<i>Probab. U</i>	<i>%</i>
Cobertura media superior (15 a 17 años de edad)	4 817.2	6 276.2	76.8	6 686.3	72.0	6 622.5	72.7	6 561.3	73.4	6 685.4	72.1
Cobertura profesional medio (15 a 17 años de edad)	479.9	6 276.2	7.6	6 686.3	7.2	6 622.5	7.2	6 561.3	7.3	6 685.4	7.2
Cobertura bachillerato (15 a 17 años de edad)	4 337.4	6 276.2	69.1	6 686.3	64.9	6 622.5	65.5	6 561.3	66.1	6 685.4	64.9
Cobertura superior (incluye posgrado) (18 a 23 años de edad)	3 515.5	11 959.5	29.4	12 947.8	27.2	13 135.4	26.8	12 902.5	27.2	13 374.5	26.3
Cobertura superior (no incluye posgrado) (18 a 22 años de edad)	3 246.4	10 002.8	32.5	10 860.8	29.9	10 977.5	29.6	10 786.0	30.1	11 173.8	29.1
Cobertura licenciatura (18 a 22 años de edad)	3 132.6	10 002.8	31.3	10 860.8	28.8	10 977.5	28.5	10 786.0	29.0	11 173.8	28.0
Cobertura Normal (18 a 22 años de edad)	113.8	10 002.8	1.1	10 860.8	1.0	10 977.5	1.0	10 786.0	1.1	11 173.8	1.0
Cobertura Posgrado (23 años de edad)	269.1	1 956.7	13.8	2 087.0	12.9	2 158.0	12.5	2 116.6	12.7	2 200.7	12.2
Cobertura Básica (3 a 15 años de edad)	26 383.0	24 950.1	105.7	28 956.2	91.1	29 125.5	90.6	28 888.3	91.3	29 373.6	89.8

Cobertura Primaria (6 a 12 años de edad)	14 666.5	13 149.9	111.5	15 647.1	93.7	15 701.0	93.4	15 592.8	94.1	15 814.2	92.7
Cobertura Secundaria (13 a 15 años de edad)	6 946.5	6 298.4	110.3	6 701.1	103.7	6 718.8	103.4	6 673.8	104.1	6 765.6	102.7
Cobertura Media Superior (16 a 18 años de edad)	4 817.2	6 166.1	78.1	6 667.0	72.3	6 593.4	73.1	6 518.2	73.9	6 670.4	72.2
Cobertura Profesional Medio (16 a 18 años de edad)	479.9	6 166.1	7.8	6 667.0	7.2	6 593.4	7.3	6 518.2	7.4	6 670.4	7.2
Cobertura Bachillerato (16 a 18 años de edad)	4 337.4	6 166.1	70.3	6 667.0	65.1	6 593.4	65.8	6 518.2	66.5	6 670.4	65.0
Cobertura Superior (Incluye Posgrado) (19 a 24 años de edad)	3 515.5	11 865.0	29.6	12 788.2	27.5	13 063.7	26.9	12 822.1	27.4	13 312.2	26.4
Cobertura Superior (No Incluye Posgrado) (19 a 23 años de edad)	3 246.4	9 928.1	32.7	10 734.8	30.2	10 942.4	29.7	10 740.0	30.2	11 150.3	29.1
Cobertura Normal (19 a 23 años de edad)	3 132.6	9 928.1	31.6	10 734.8	29.2	10 942.4	28.6	10 740.0	29.2	11 150.3	28.1
Cobertura Licenciatura (19 a 23 años de edad)	113.8	9 928.1	1.1	10 734.8	1.1	10 942.4	1.0	10 740.0	1.1	11 150.3	1.0
Cobertura Posgrado (24 años de edad)	269.1	1 936.8	13.9	2 053.4	13.1	2 158.0	12.5	2 116.6	12.7	2 200.7	12.2

FUENTES: SEP (2013), Conapo (2008), Conapo (2013), Somede (2011) y García Guerrero (2014b).

III

DINÁMICA DEMOGRÁFICA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y PLANEACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO, 1990-2030

Alejandro Mina Valdés

INTRODUCCIÓN

La delimitación de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) ha tenido diversos cambios desde su origen, tanto en el número de municipios y delegaciones que la conforman como en la estimación de su número de habitantes. Hay distintas delimitaciones y definiciones de la ZMVM y, por ende, se dificulta la captación de su información. Por un lado, en 2005 el Consejo Nacional de Población, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Secretaría de Desarrollo Social (Conapo, INEGI y Sedesol) asumieron que la región estaba integrada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México (de un total de 122) y el municipio de Tizayuca en Hidalgo (estado conformado por 84 municipios). Por otro lado, en 2008 los gobiernos del Distrito Federal, del Estado de México y de Hidalgo definieron que la ZMVM estaba compuesta por las 16 delegaciones del Distrito Federal y por 59 municipios del Estado de México, pero —a diferencia de la delimitación de Conapo, INEGI y Sedesol— añadieron 29 municipios de Hidalgo (incluido Tizayuca).

Así, hay 76 municipios y delegaciones en la definición de la ZMVM de Conapo, INEGI y Sedesol, y 104 en la delimitación de los gobiernos del Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo, lo que da como resultado diferentes estimaciones en los volúmenes y

estructuras por edades de la ZMVM, así como en el resto de sus indicadores demográficos. Además de estas diferencias, hay que añadir que en los últimos 12 meses las proyecciones oficiales han sufrido modificaciones. Finalmente, en dichas proyecciones la evaluación de los municipios que conforman la ZMVM muestra discordancias que hacen dudar de la calidad del dato. Todo ello hace necesario redefinir en el corto plazo el futuro demográfico.

DELIMITACIONES DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

La definición de las políticas públicas requiere la delimitación del entorno geográfico donde éstas se aplicarán. Aun cuando la delimitación oficial de la ZMVM es la contemplada por Conapo, INEGI y Sedesol, no deben descartarse otras delimitaciones; por ello en este apartado se presentan las dos delimitaciones de la región que actualmente existen.

Las autoridades en la materia coinciden en que la ZMVM está integrada por las 16 delegaciones del Distrito Federal y por 59 municipios del Estado de México, pero difieren en el caso de Hidalgo: o se le reconoce sólo el municipio de Tizayuca, o 29 municipios que fueron incorporándose en la Primera Sesión Plenaria de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana Nueva Época, celebrada el 17 de junio de 2008, y que contó con el aval de los gobernadores de los estados de México e Hidalgo y del jefe de gobierno del Distrito Federal.

Respecto a la primera delimitación de la ZMVM realizada por Conapo, INEGI y Sedesol, es conveniente revisar algunos antecedentes que refiere el Consejo Estatal de Población del Estado de México en su estudio “Conformación de las zonas metropolitanas: panorama demográfico” (2009). En los años cincuenta la Ciudad de México tuvo gran demanda de servicios y espacios urbanos, con lo que se propició el crecimiento poblacional de los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan, Nezahualcóyotl y Ecatepec. Posteriormente, en los sesenta se realizó la conurbación plena entre siete municipios del Estado de México y la Ciudad de México. En los años setenta se construyeron grandes conjuntos habitacionales,

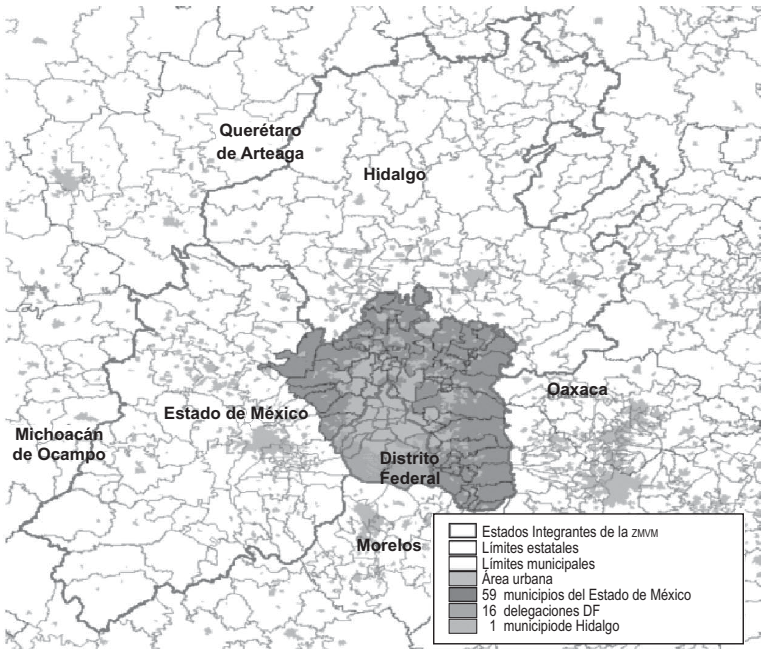
surgieron “paracaidistas” e “invasores” de tierra —primero privadas y después ejidales y comunales bajo esquemas de fraccionamientos ilegales privados—, y se generaron zonas de marginación de servicios urbanos. A finales de la década de los ochenta había 17 municipios conurbados del Estado de México, cifra que se incrementó a 35 en los noventa, cuando se incorporaron principalmente los municipios del norte y los del sureste del Valle de México, lo que conllevó grandes inversiones en las actividades industriales.

Ecatepec y Nezahualcóyotl (municipios con más de un millón de habitantes), así como Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla, Chimalhuacán, Ixtapaluca, Cuautitlán Izcalli y Tultitlán (con más de medio millón de habitantes) tuvieron las densidades poblacionales más altas y son los municipios que históricamente han presentado mayor incremento poblacional. Ciudad Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Chalco y Chicoloapan se constituyeron en centros poblacionales con expansión irregular, mientras que Cuautitlán Izcalli fue planeada y desarrollada por el gobierno estatal. Por otra parte, en Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán y Ecatepec coexisten conjuntos habitacionales, corredores comerciales, de servicios y áreas industriales. En Atizapán de Zaragoza, Coacalco y Tecámac hay asentamientos predominantemente populares. En Nicolás Romero y en la prolongación de la carretera a Atizapán de Zaragoza-Villa del Carbón se desarrollaron colonias residenciales y asentamientos irregulares. Por su parte, Ixtapaluca se caracterizó por su mezcla de conjuntos de interés social planeados y otros irregulares, y Huixquilucan por su consolidación de zonas residenciales.

El anterior panorama motivó a que en 2005 el grupo interinstitucional conformado por Conapo, INEGI y Sedesol considerara que la Zona Metropolitana del Valle de México estaba delimitada por 59 municipios del Estado de México (Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatzingo, Huehuetoca, Hueypoxtla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Nopaltepec,

Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaotoc, Tepetlixpa, Tepotzotlán, Tequixquiac, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón y Zumpango); las 16 delegaciones del Distrito Federal (Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco); y el municipio de Tizayuca en el estado de Hidalgo (véase el mapa 1).

Mapa 1
Delimitación de la ZMVM según Conapo, INEGI y Sedesol



FUENTE: Coespo (2009), *Conformación de las zonas metropolitanas: panorama demográfico*, Estado de México.

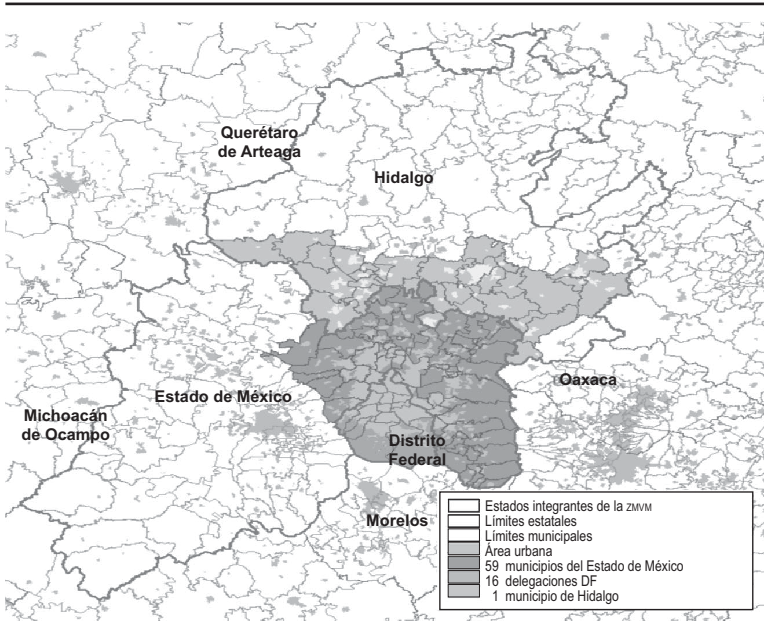
Por otro lado, la segunda delimitación de la ZMVM se realizó conforme al criterio de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana y con base en el estudio ya referido del Consejo Estatal de Población del Estado de México. Dicha propuesta se enmarcó en el ámbito de la colaboración bilateral entre el Estado de México y el Distrito Federal para favorecer la coordinación en las áreas de interés común con el fin de evaluar planes, programas, proyectos y acciones conjuntamente acordados. La nueva declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de México se firmó el 17 de junio de 2008 en la ciudad de Pachuca, Hidalgo. Se incorporaron 29 municipios hidalguenses: Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tlahuelilpan, Tlaxcoapan, Tula de Allende, Tepeji del Río, Tezontepec de Aldama, Tetepango, Tepetitlán, Ajacuba, Chapantongo, Epazoyucan, Mineral del Monte, Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán, Zempoala, Tizayuca, Tolcayuca, Villa de Tezontepec, Cuauhtepic, Santiago Tulantepec, Tulancingo, Emiliano Zapata, Tlanalapa, Tepeapulco, Singuilucan y Nopala de Villagrán (véase el mapa 2).

DINÁMICA DEMOGRÁFICA POR DELIMITACIÓN

Para comprender el reto demográfico que tiene la instrumentación de las políticas públicas es fundamental realizar el diagnóstico básico del número de habitantes que se han censado en la ZMVM, de acuerdo con cada una de sus delimitaciones.

En casi seis décadas la población de la ZMVM ha quintuplicado su volumen al pasar de 3.5 a 20.1 millones de habitantes entre 1950 y 2010. Las primeras tres décadas definieron esta tendencia, ya que presentaron ritmos de crecimiento mayores a 4 y 5% anual, para posteriormente descender a menos de 1% en los últimos 10 años. Sin embargo, la ZMVM ha incorporado en total 1 720 165 nuevos habitantes en los últimos 10 años. Hasta 1990 el Distrito Federal concentraba el mayor volumen poblacional de la zona metropolitana; para entonces la población del Distrito Federal había crecido 2.7 veces respecto a la que tenía en 1950, mientras que la población de los 59 municipios del Estado de México creció 15.5 veces en el mismo periodo.

Mapa 2
 Delimitación de la ZMVM bajo el criterio de la Comisión Ejecutiva
 de Coordinación Metropolitana, agosto de 2008



FUENTE: Coespo (2009), *Conformación de las zonas metropolitanas: panorama demográfico*, Estado de México.

A partir de 1995 los 59 municipios del Estado de México registraron un volumen poblacional superior al del Distrito Federal. Se estima que de 1950 a 2010 la población metropolitana mexiquense aumentó 23.4 veces, mientras que la del Distrito Federal apenas 2.9. El acelerado ritmo de crecimiento que presentaron los 59 municipios del Estado de México, así como el volumen poblacional del Distrito Federal, se deben sobre todo al desarrollo de la política de población en México de finales de los setenta, que propició que los municipios del Estado de México registraran una tasa de crecimiento de 12% en el periodo 1960-1970 (por arriba de la nacional, que fue de 3.4%, y de la máxima histórica de dicho estado, de 7.6%), descendiendo hasta

1.4% en el periodo 2005-2010. El Distrito Federal mantuvo una tendencia a la baja en su tasa de crecimiento, llegando a registrar una tasa negativa en el periodo 1980-1990, y una tasa de crecimiento menor a 0.5% anual en 2010.

En la delimitación más *acotada* de la ZMVM, su población total es, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, de 20 214 303 habitantes distribuidos de la siguiente forma: 11 265 762 habitantes del Estado de México, 8 851 080 del Distrito Federal y 97 461 de Hidalgo.

Según el análisis del Consejo Estatal de Población del Estado de México, la reciente incorporación de los municipios hidalguenses a la ZMVM aumenta su concentración poblacional, pues 20% de la población nacional reside en dicha zona en 2010. De 2005 a 2010 las tasas de crecimiento de los municipios de Hidalgo tendieron a la baja —al igual que la nacional—, con un ritmo de crecimiento moderado de 1.7%. Las tasas de los municipios del Estado de México fueron ligeramente mayores (1.4%), mientras que las del Distrito Federal se encontraron en sólo 0.4% en el periodo de referencia.

Los cambios en el patrón de urbanización de México en los últimos 50 años se han debido a las profundas transformaciones que ha experimentado el modelo económico, por lo que las perspectivas sobre la distribución territorial de la población también han cambiado con el paso de los años. Tal es el caso de la ZMVM: la incorporación de 29 municipios de Hidalgo expandió su conformación geográfica, así como el esquema de uso de la infraestructura vial actual y futura de la zona.

El modelo de sustitución de importaciones y la concentración industrial y de servicios representaron importantes ventajas comparativas para la Ciudad de México pues fue la principal receptora del crecimiento urbano y poblacional del país. Las crisis económicas posteriores y los problemas atribuibles al acelerado crecimiento urbano, como la contaminación ambiental y la inseguridad pública, originaron cambios radicales en la dinámica demográfica de la metrópoli. Se generó una zona de intensa expulsión de población: hasta hace veinte años la inmigración descendía mientras la emigración ascendía, ahora la inmigración está disminuyendo y también la emigración.

De acuerdo con los censos de población, los habitantes de la actual Zona Metropolitana del Valle de México se cuadruplicaron entre 1950 (3.5 millones) y 1980 (14.5 millones), mientras los habitantes del resto del país sólo se multiplicaron 2.4 veces (de 22.3 a 52.4 millones); de modo que la concentración del total nacional en la urbe ascendió de 13.7 a 21.6%. En el 2000 había 18.4 millones de personas en la metrópoli, y en el resto de la nación había 79.1 millones; la población de la capital había aumentado 1.3 veces y la de la provincia 1.5 veces al cabo de los dos decenios previos, y la participación de la capital en el total nacional se había reducido a 18.9% en 2010.

Los bajos niveles de fecundidad y mortalidad observados recientemente llevan a avizorar un descenso cada vez más lento en ambas variables para todas las regiones del país en los próximos años. No obstante, el futuro de la migración interna e internacional es menos claro, ya que ambas están estrechamente vinculadas a los cambios en el modelo económico.

Conforme a su delimitación más *amplia*, la población total de la ZMVM es, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, de 21 361 419 habitantes, distribuidos de la siguiente forma: 11 265 762 personas en el Estado de México, 8 851 080 en el Distrito Federal, y 1 342 038 en Hidalgo (1 244 577 habitantes más en esta delimitación porque se incluyeron los municipios hidalguenses ya mencionados).

En el cuadro 1 se presenta la población de la ZMVM y sus tasas de crecimiento de 1990 a 2010, con base en sus dos delimitaciones (véanse los cuadros A1 y A2 y la gráfica A1 del anexo).

DELIMITACIÓN DE LA ZMVM SEGÚN EL CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN

A diferencia de las dos delimitaciones de la ZMVM anteriormente expuestas, la que hace el Conapo se basa en entornos que ponderan el efecto diferencial de cada fenómeno demográfico básico y con ello guía las diferentes acciones en materia de políticas públicas en la región. El Consejo Nacional de Población ha realizado diversos estudios sobre los escenarios demográficos y urbanos de la ZMVM,

Cuadro 1
Población y tasas de crecimiento de la ZMVM, 1990 a 2010

	1990	1995	2000	2005	2010
Conapo, INEGI y Sedesol	15 774 054	17 217 570	18 438 650	19 239 910	20 116 842
Gobiernos del Distrito Federal, Hidalgo y México	16 556 332	18 129 512	19 431 382	20 328 727	21 361 419
Diferencia	782 278	911 942	992 732	1 088 817	1 244 577
ZMVM. Tasas de crecimiento medias anuales, 1990-2010					
	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	
Conapo, INEGI y Sedesol	1.77	1.38	0.85	0.90	
Gobiernos del Distrito Federal, Hidalgo y México	1.83	1.40	0.91	1.00	
Diferencias	0.07	0.02	0.05	0.10	

FUENTE: cálculos propios con base en Censos y Conteos de Población y Vivienda, INEGI, 1990-2010.

entre los que destaca el realizado por Partida y Anzaldo en 2003, en el que utilizan el modelo multirregional de componentes demográficas de manera simplificada (Rogers, 1968; Rogers, 1995: pp. 111-139), sin edad ni sexo, en un sistema donde interactúan tres contornos de la ZMVM y el resto del país. En este estudio la delimitación de la ZMVM inicia con el conjunto de delegaciones y municipios que se consideran centrales, y se emplea el análisis cartográfico de sus localidades censales; ello posibilita conocer el ámbito territorial de origen y destino para poder medir los flujos entre los lugares de residencia y los de trabajo de la población ocupada respecto de cada uno de los municipios del país.

Las delegaciones y los municipios del centro son los que tienen la urbanización más antigua y dan muestras de saturación demográfica, pues sus tasas medias anuales de crecimiento son negativas o están muy próximas a cero. De acuerdo con los censos de población, los habitantes del conjunto de doce delegaciones y de los municipios que conforman este contorno aumentaron continuamente de 2.9 millones en 1950 a 9.4 millones en 1980, y descendieron progresivamente a 8.1 millones en 1990 y 7.9 millones en 2000. Las tasas medias anuales de crecimiento disminuyeron de 4.7% en los años cincuenta y 4.6% en los sesenta, a 2.1% en los setenta; se tornaron negativas a -1.4% en los ochenta y -0.3% en los noventa.

En el estudio del Conapo (2003) se destacan tres entornos geográficos. El primero, llamado *central*, está constituido por 12 entidades: nueve delegaciones del Distrito Federal (Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) y tres del Estado de México (Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla de Baz). El segundo, llamado *periferia*, tiene 46 entidades: siete delegaciones del Distrito Federal (Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco), un municipio de Hidalgo (Tizayuca) y 38 municipios del Estado de México (Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Huehuetoca, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, La Paz, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Nicolás Romero, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac,

Temamatla, Teoloyucán, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepotzotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad y Zumpango). El tercer entorno tiene 18 municipios del Estado de México (Amecameca, Apaxco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Ecatingo, Hueypoxtla, Isidro Fabela, Jilotzingo, Juchitepec, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Temascalapa, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tequixquiac, Villa del Carbón) (véase el mapa 3). El volumen de población de estos tres entornos geográficos para los años 1990 al 2010 se presenta en el cuadro 2.

Mapa 3

Delimitación de la ZMVM conforme al criterio del Conapo, INEGI y Sedesol, con tres entornos: central, periferia y de transición



FUENTE: Conapo (2003), *Situación demográfica de México*, p. 45.

Cuadro 2
Población de la ZMVM por entorno, 1990-2010

<i>Primer entorno</i>	1990	1995	2000	2005	2010
Azcapotzalco	474 688	456 145	441 008	425 298	414 711
Coyoacán	640 066	652 651	640 423	628 063	620 416
Gustavo A. Madero	1 268 068	1 259 034	1 235 542	1 193 161	1 185 772
Iztacalco	448 322	422 205	411 321	395 025	384 326
Álvaro Obregón	642 753	676 434	687 020	706 567	727 034
Benito Juárez	407 811	370 874	360 478	355 017	385 439
Cuauhtémoc	595 960	539 992	516 255	521 348	531 831
Miguel Hidalgo	406 868	364 821	352 640	353 534	372 889
Venustiano Carranza	519 628	486 686	462 806	447 459	430 978
Naucalpan	786 551	840 502	843 213	821 442	833 779
Nezahualcóyotl	1 256 115	1 244 025	1 153 975	1 140 528	1 110 565
Tlalnepantla	702 807	715 950	695 777	683 808	664 225
Total	8 149 637	8 029 319	7 800 458	7 671 250	7 661 965
<i>Segundo entorno</i>	1990	1995	2000	2005	2010
Cuajimalpa de Morelos	119 669	135 778	151 222	173 625	186 391
Iztapalapa	1 490 499	1 691 566	1 773 343	1 820 888	1 815 786

Magdalena Contreras, La	195 041	210 800	222 050	228 927	239 086
Milpa Alta	63 654	80 531	96 773	115 895	130 582
Tláhuac	206 700	253 753	302 790	344 106	360 265
Tlalpan	484 866	548 457	581 781	607 545	650 567
Xochimilco	271 151	329 987	369 787	404 458	415 007
Tizayuca	30 293	39 295	46 490	56 573	97 461
Acolman	43 276	53 861	60 900	77 035	136 558
Atenco	21 219	27 658	31 501	42 739	56 243
Atizapán de Zaragoza	315 192	422 318	498 109	472 526	489 937
Coacalco	152 082	201 504	247 683	285 943	278 064
Cocotitlán	8 068	9 229	10 041	12 120	12 142
Coyotepec	24 451	30 303	34 630	39 341	39 030
Cuautitlán	48 858	56 917	63 407	110 345	140 059
Cuautitlán Izcalli	326 750	411 259	504 022	498 021	511 675
Chalco	282 940	172 241	217 885	257 403	310 130
Chiautla	14 764	16 481	18 442	22 664	26 191
Chicoloapan	57 306	70 050	88 613	170 035	175 053
Chiconcuac	14 179	15 328	16 697	19 656	22 819

(continúa)

Cuadro 2
(continúa)

<i>Segundo entorno</i>	1990	1995	2000	2005	2010
Chimalhuacán	242 317	401 282	561 032	525 389	614 453
Ecatepec	1 218 135	1 441 741	1 660 496	1 688 258	1 656 107
Huehuetoca	25 529	32 145	40 017	59 721	100 023
Huixquilucan	131 926	165 935	198 542	224 042	242 167
Ixtapaluca	137 357	184 183	232 991	429 033	467 361
Jaltenco	22 803	25 753	32 667	26 359	26 328
Paz, La	134 782	175 328	221 789	232 546	253 845
Melchor Ocampo	26 154	33 034	38 086	37 706	50 240
Nextlalpan	10 840	14 848	17 583	22 507	34 374
Nicolás Romero	184 134	233 626	280 723	306 516	366 602
Papalotla	2 387	2 955	3 404	3 766	4 147
San Martín de las Pirámides	13 563	16 714	18 952	21 511	24 851
Tecámac	123 218	146 334	175 031	270 574	364 579
Temamatla	5 366	7 615	9 044	10 135	11 206
Teoloyucan	41 964	53 800	62 718	73 696	63 115
Teotihuacán	30 486	38 890	42 953	46 779	53 010
Tepetlaoxtoc	16 120	19 140	22 439	25 523	27 944

Tepotzotlán	39 647	53 673	63 364	67 724	88 559
Texcoco	140 368	172 159	186 411	209 308	235 151
Tezoyuca	12 416	16 108	19 065	25 372	35 199
Tlalmanalco	32 984	38 167	41 323	43 930	46 130
Tonanitla		8 081	10 216		
Tultepec	47 323	74 351	95 174	110 145	91 808
Tultitlán	246 464	355 341	442 394	472 867	524 074
Valle de Chalco Solidaridad	210 259	281 691	356 338	332 279	357 645
Zumpango	71 413	90 701	103 348	127 988	159 647
Total	7 338 913	8 852 830	10 262 050	11 161 600	12 001 827
<i>Tecer entorno</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>
Amecameca	36 321	41 376	45 337	48 363	48 421
Apaxco	18 500	21 010	23 127	25 738	27 521
Atlautla	18 993	22 453	24 885	24 110	27 663
Axapusco	15 803	17 684	19 809	21 915	25 559
Ayapango	4 239	4 807	5 473	6 361	8 864
Ecatzingo	5 808	6 888	7 712	8 247	9 369
Hueyopxtla	26 189	30 813	34 823	36 512	39 864

(continúa)

Cuadro 2
(concluye)

<i>Tercer entorno</i>	1990	1995	2000	2005	2010
Isidro Fabela	5 190	6 521	7 578	8 788	10 308
Jilotzingo	9 011	12 208	14 629	13 825	17 970
Juchitepec	14 270	17 347	19 254	21 017	23 497
Nopaltepec	5 234	6 406	7 449	8 182	8 895
Otumba	21 834	25 157	28 572	29 873	34 232
Ozumba	18 052	21 307	22 948	24 055	27 207
Temascalapa	19 099	24 132	28 506	33 063	35 987
Tenango del Aire	6 207	7 255	7 655	9 432	10 578
Tepetlixpa	12 687	15 066	16 634	16 912	18 327
Tequixquiac	20 784	24 539	27 652	31 080	33 907
Villa del Carbón	27 283	30 452	34 099	39 587	44 881
Total	285 504	335 421	376 142	407 060	453 050
Total ZMVM	15 774 054	17 217 570	18 438 650	19 239 910	20 116 842

FUENTE: INEGI, Censos y Conteos Nacionales de Población y Vivienda, 1990-2010.

Dinámica demográfica de la delimitación del Conapo por entorno

En este apartado se presentan las diferencias más significativas de los fenómenos demográficos básicos (mortalidad, fecundidad y migración) en cada uno de los tres entornos definidos por el Conapo.

En materia de fecundidad, durante el periodo 1995-2013 el entorno del *centro* presentó los valores menores, pues pasó de 1.8 hijos al final de la vida reproductiva en el periodo 1995-2000, a 1.7 hijos entre 2025 y 2030. En el entorno de la *periferia* dicha tasa disminuyó de 2.2 hijos a 1.7 hijos al comparar los dos quinquenios. La región formada por el entorno de *transición* tuvo la mayor tasa global de fecundidad: 2.7 hijos en el quinquenio 1995-2000 y 1.8 hijos de 2005 a 2030. Al comparar la tasa global de fecundidad entre la ZMVM y el resto del país se observa que es menor la de la ZMVM: en el quinquenio 1995-2000 fue de 2 en la ZMVM y de 2.7 en el resto del país; en el quinquenio 2025-2030 el número de hijos tenidos al final de la vida reproductiva será de 1.7 en la ZMVM, mientras que será de 1.8 en el resto del país. Cabe mencionar que el nivel nacional de dicha tasa global se incrementa entre los valores de la ZMVM y el resto del país, pasando de 2.6 a 1.8 hijos en los dos periodos considerados.

La esperanza de vida al nacimiento del total de la población de la ZMVM es mayor en la región *centro*, en donde en el lapso de 1995 a 2030 se incrementa de 74.5 años a 79.6 años; en la *periferia* aumenta de 74.3 años a 79.5 años, y en la región de *transición* pasa de 73.1 años a 79.4 años, registrando la menor esperanza de vida de la ZMVM. Al considerar en su totalidad a la población de la ZMVM y a la del resto del país, se aprecia que la esperanza de vida es mayor en la primera, pues pasa de 74.4 a 79.9 años de 1995 a 2030, mientras que en el resto del país es de 73 años en 1995 y de 79.2 años en 2030. A nivel nacional la esperanza de vida del total de la población en el periodo de comparación aumenta de 73.7 a 79.5 años (estas diferencias se conservan tanto para hombres como para mujeres en cada uno de los entornos, y en el resto del país y en el país en su totalidad).

En cuanto a la tasa de migración neta internacional por cada cien habitantes, la menor tasa la presenta la región *centro*, y la

mayor la registra el entorno de *transición*. Se espera que para 2030 dicha tasa sea de -0.14 en el *centro*, de -0.18 en la *periferia* y de -0.2 en la región de *transición*. Al comparar la ZMVM y el resto del país, la tasa de migración neta internacional es de -0.17 para la primera y de -0.32 por cien para la segunda; mientras que para todo el país es de -0.29 . Como se aprecia, en la ZMVM se tiene la menor tasa de migración neta internacional (véase el cuadro 3).

En síntesis, la ZMVM tiene menor tasa global de fecundidad que el resto del país (1.8 frente a un 2.1 en el periodo 2005-2010), una esperanza de vida mayor en alrededor de un año (74.5 frente a 73.4 años para hombres y 79.2 frente a 78.2 años para mujeres en el mismo periodo) y una menor migración internacional neta. En el interior de la ZMVM se observa un proceso de convergencia, especialmente en el caso de la mortalidad. Sin embargo, como vimos, sí hay diferencias que sugieren dinámicas y perfiles sociodemográficos diferenciados por entorno. Por ejemplo, en el periodo 2005-2010 se estimó una tasa global de fecundidad de 1.7 en el primer entorno y de 2.2 hijos por mujer en el de transición; en la esperanza de vida se observa una diferencia cercana a un año tanto para hombres como mujeres entre el primer entorno y el de transición (sin embargo en el siguiente periodo esta diferencia prácticamente desaparece); y en cuanto a la migración internacional se observa una menor incidencia y, por lo tanto, una tasa neta de migración internacional, que es menor en el primer entorno, lo que sugiere una mayor movilidad hacia Estados Unidos en los municipios periféricos y en transición.

Escenarios demográficos en la ZMVM de 2010 a 2030

En este apartado se presentan las diferentes proyecciones que recientemente ha realizado el Conapo, tanto de la región como de los municipios y delegaciones que la conforman. Resaltan los cambios que ha sufrido la ZMVM, así como las fluctuaciones en los periodos 2010 a 2030 que se registran en algunos municipios de la ZMVM.

Cuadro 3
Indicadores demográficos para la ZMVM, resto del país y nacional, 1995-2030

<i>Periodo</i>	<i>Región</i>			<i>ZMVM</i>	<i>Resto del país</i>	<i>Nacional</i>
	<i>Centro</i>	<i>Periferia</i>	<i>Transición</i>			
<i>Tasa global de fecundidad</i>						
1995-2000	1.84	2.25	2.74	2.08	2.75	2.62
2000-2005	1.73	2.03	2.38	1.92	2.32	2.25
2005-2010	1.7	1.92	2.17	1.84	2.07	2.03
2010-2015	1.69	1.86	2.05	1.8	1.96	1.94
2015-2020	1.69	1.82	1.96	1.78	1.91	1.89
2020-2025	1.71	1.8	1.9	1.77	1.88	1.86
2025-2030	1.73	1.79	1.85	1.77	1.87	1.85
<i>Esperanza de vida al nacimiento</i>						
1995-2000	74.53	74.29	73.11	74.39	73.03	73.26
2000-2005	75.8	75.61	74.65	75.69	74.53	74.74
2005-2010	76.91	76.74	75.97	76.86	75.82	76.05
2010-2015	77.83	77.67	77.05	77.83	76.91	77.15
2015-2020	78.57	78.42	77.97	78.65	77.81	78.08
2020-2025	79.16	79.04	78.71	79.32	78.56	78.86
2025-2030	79.64	79.54	79.37	79.86	79.18	79.51

(continúa)

Cuadro 3
(concluye)

Periodo	Región			ZMVM	Resto del país	Nacional
	Centro	Periferia	Transición			
<i>Esperanza de vida al nacimiento masculina</i>						
1995-2000	72.12	71.84	70.54	71.95	70.48	70.75
2000-2005	73.42	73.2	72.14	73.3	72.05	72.28
2005-2010	74.58	74.37	73.51	74.48	73.4	73.61
2010-2015	75.53	75.34	74.66	75.48	74.55	74.74
2015-2020	76.32	76.14	75.64	76.31	75.51	75.69
2020-2025	76.95	76.8	76.41	76.99	76.32	76.5
2025-2030	77.46	77.33	77.14	77.54	76.99	77.16
<i>Esperanza de vida al nacimiento femenina</i>						
1995-2000	76.93	76.74	75.69	76.83	75.57	75.81
2000-2005	78.17	78.01	77.16	78.07	77.01	77.22
2005-2010	79.25	79.11	78.42	79.24	78.24	78.49
2010-2015	80.12	79.99	79.45	80.19	79.26	79.57
2015-2020	80.82	80.71	80.31	80.98	80.11	80.47
2020-2025	81.38	81.29	81.02	81.65	80.81	81.22
2025-2030	81.83	81.75	81.6	82.18	81.38	81.85

[140]

<i>Tasa de migración neta internacional (por cien)</i>						
1995-2000	-0.2	-0.26	-0.25	-0.23	-0.43	-0.39
2000-2005	-0.19	-0.24	-0.25	-0.22	-0.42	-0.38
2005-2010	-0.18	-0.23	-0.24	-0.21	-0.4	-0.37
2010-2015	-0.17	-0.22	-0.23	-0.2	-0.39	-0.35
2015-2020	-0.16	-0.2	-0.22	-0.19	-0.37	-0.33
2020-2025	-0.15	-0.19	-0.21	-0.18	-0.34	-0.31
2025-2030	-0.14	-0.18	-0.2	-0.17	-0.32	-0.29

FUENTE: Conapo, estimaciones y proyecciones de población.

En cuanto a las estructuras por edades de la población en la ZMVM, en sus pirámides de población y en sus edades medias sobresalen la baja en los niveles de fecundidad y el envejecimiento de su población.

En el cuadro 4 se presenta el volumen de población en los tres contornos de acuerdo con las proyecciones de población realizadas antes del 22 de julio de 2013.

Las nuevas proyecciones de población del Conapo se publicaron el 22 de julio de 2013 en su página de internet. El cuadro 5 presenta los volúmenes de población para cada uno de los tres entornos geográficos (véase los cuadros A5 y A6 y la gráfica A2 del anexo).

Las diferencias en las estimaciones de población entre una y otra proyección (antes y después del 22 de julio) son erráticas y afectan de manera distinta al Distrito Federal y a los municipios del Estado de México y de Hidalgo (véase el cuadro A4). Por ejemplo, en 2010 la diferencia entre una y otra estimación es de 217 334 personas. En la última estimación los municipios del Estado de México tienen medio millón menos de habitantes, principalmente hombres (357 007). El Distrito Federal y los municipios de Hidalgo aumentan el volumen total de su población. Para 2010 las estimaciones son más cercanas; se observa una diferencia de 57 402 personas. Sin embargo, al analizar el conjunto de unidades administrativas en cada entidad, se aprecia un cambio en la distribución poblacional: los municipios de Hidalgo ganan 191 423 personas, el Distrito Federal pierde 69 496 y los municipios del Estado de México tienen 64 885 habitantes. Finalmente, en el 2030 se observa de nuevo una diferencia de 442 877 en la población de la ZMVM, derivada principalmente de los ajustes en los municipios de Hidalgo y del Estado de México. Lo errático en estos cambios sugiere la necesidad de clarificar por qué se dan y de evaluar los métodos utilizados. En cualquier caso, las diferencias en la distribución en el interior de la ZMVM ofrecen escenarios distintos que implican, desde una lógica de planeación, necesidades diversas.

Cuadro 4
Población de la ZMVM por entorno, 2010-2030
(proyección de población previa al 22 de julio de 2013)

<i>Primer entorno</i>	2010	2020	2030
Azcapotzalco	415 123	380 908	343 467
Coyoacán	620 493	585 944	544 336
Gustavo A. Madero	1 157 362	1 047 961	933 193
Iztacalco	382 887	347 996	312 262
Álvaro Obregón	721 500	726 262	711 485
Benito Juárez	361 624	354 653	340 117
Cuauhtémoc	531 338	527 363	508 849
Miguel Hidalgo	357 499	351 325	337 177
Venustiano Carranza	434 859	397 508	357 531
Naucalpan de Juárez	790 648	694 717	599 978
Nezahualcóyotl	1 067 770	887 124	729 808
Tlalnepantla de Baz	652 113	564 124	482 080
Total	7 493 216	6 865 885	6 200 283
<i>Segundo entorno</i>			
Cuajimalpa de Morelos	194 405	233 310	264 810
Iztapalapa	1 860 402	1 872 691	1 830 395
Magdalena Contreras, La	235 765	241 121	239 628
Milpa Alta	134 361	172 797	208 591
Tláhuac	382 218	449 038	496 755
Tlalpan	623 970	637 776	632 384
Xochimilco	432 946	481 757	514 109
Tizayuca	66 750	86 148	102 169
Acolman	92 735	125 872	156 810
Atenco	51 240	69 750	87 745
Atizapán de Zaragoza	478 184	465 873	440 081
Coacalco de Berriozábal	325 391	391 938	438 023

(continúa)

Cuadro 4
(*continúa*)

<i>Primer entorno</i>	2010	2020	2030
Cocotitlán	13 956	18 004	21 982
Coyotepec	43 619	51 557	58 404
Cuautitlán	143 496	210 531	266 387
Cuautitlán Izcalli	541 170	609 244	652 328
Chalco	299 304	379 199	441 857
Chiautla	25 572	31 680	37 361
Chicoloapan	256 054	447 078	630 993
Chiconcuac	21 637	25 619	29 198
Chimalhuacán	558 771	600 057	613 284
Ecatepec de Morelos	1 743 838	1 794 211	1 780 946
Huehuetoca	80 711	127 868	174 665
Huixquilucan	251 307	302 796	343 682
Ixtapaluca	565 086	853 846	1 116 198
Jaltenco	27 951	30 165	31 348
Paz, La	252 527	282 449	300 350
Melchor Ocampo	38 210	37 677	36 444
Nextlalpan	25 843	32 659	38 771
Nicolás Romero	343 870	412 101	466 825
Papalotla	4 027	4 541	4 918
San Martín de las Pirámides	23 679	27 775	31 257
Tecámac	364 620	571 969	769 885
Temamatla	11 639	14 766	17 564
Teoloyucán	81 476	95 815	107 447
Teotihuacán	49 795	54 381	57 503
Tepetlaoxtoc	28 879	35 473	41 439
Tepotzotlán	74 452	86 152	95 354
Texcoco	217 260	224 482	224 563
Tezoyuca	31 957	46 081	59 553

(continúa)

Cuadro 4
(concluye)

<i>Primer entorno</i>	2010	2020	2030
Tlalmanalco	46 278	49 716	51 792
Tonanitla	9 833	13 462	16 500
Tultepec	126 177	158 594	185 253
Tultitlán	522 887	604 813	658 889
Valle de Chalco Solidaridad	344 522	352 316	348 425
Zumpango	150 863	207 283	262 755
Total	12 199 633	14 022 431	15 385 620
<i>Tercer entorno</i>			
Amecameca	51 956	57 881	62 429
Apaxco	27 907	31 516	34 357
Atlautla	23 793	21 955	19 721
Axapusco	24 267	28 462	31 985
Ayapango	6 976	8 023	8 865
Ecatzingo	8 855	9 746	10 364
Hueyoxtla	39 987	46 244	51 582
Isidro Fabela	9 844	11 851	13 647
Jilotzingo	13 596	12 396	11 008
Juchitepec	23 473	28 220	32 671
Nopaltepec	9 182	11 057	12 742
Otumba	31 406	33 216	34 001
Ozumba	24 968	25 641	25 527
Temascalapa	37 629	46 945	55 571
Tenango del Aire	10 584	12 855	14 984
Tepetlixpa	17 390	17 714	17 509
Tequixquiac	34 598	41 207	47 190
Villa del Carbón	43 073	49 146	54 082
Total	439 484	494 075	538 235
Total ZMVM	20 132 333	21 382 391	22 124 138

FUENTE: Conapo, proyecciones de población antes del 22 de julio 2013.

Cuadro 5
Población de la ZMVM por entorno, 2010-2030 (proyección de población del 22 de julio de 2013)
y sus diferencias con las proyecciones previas al 22 de julio de 2013

<i>Primer entorno</i>	2010	2020	2030	(1)	(2)	(3)
Azcapotzalco	418 802	396 731	376 228	418 802	396 731	376 228
Coyoacán	626 154	598 307	563 976	626 154	598 307	563 976
Gustavo A. Madero	1 197 913	1 149 158	1 103 668	1 197 913	1 149 158	1 103 668
Iztacalco	388 143	367 989	351 418	388 143	367 989	351 418
Álvaro Obregón	734 582	725 911	704 630	734 582	725 911	704 630
Benito Juárez	389 028	388 474	357 710	389 028	388 474	357 710
Cuauhtémoc	537 200	524 166	497 453	537 200	524 166	497 453
Miguel Hidalgo	376 591	374 398	354 616	376 591	374 398	354 616
Venustiano Carranza	435 387	410 216	391 368	435 387	410 216	391 368
Naucalpan	855 511	946 612	1 034 469	855 511	946 612	1 034 469
Nezahualcóyotl	1 139 517	1 231 478	1 334 201	1 139 517	1 231 478	1 334 201
Tlalnepantla	681 560	731 760	784 390	681 560	731 760	784 390
Total	7 780 388	7 845 199	7 854 127	7 780 388	7 845 199	7 854 127
<i>Segundo entorno</i>	2010	2020	2030			
Cuajimalpa de Morelos	188 568	193 024	191 950	188 568	193 024	191 950
Iztapalapa	1 836 582	1 785 931	1 753 832	1 836 582	1 785 931	1 753 832

Magdalena Contreras, La	241 719	240 463	235 161	241 719	240 463	235 161
Milpa Alta	132 227	138 374	139 240	132 227	138 374	139 240
Tláhuac	364 583	365 975	364 056	364 583	365 975	364 056
Tlalpan	657 507	665 427	648 202	657 507	665 427	648 202
Xochimilco	419 612	414 371	406 278	419 612	414 371	406 278
Tizayuca	98 339	140 727	158 151	98 339	140 727	158 151
Acolman	139 988	204 383	234 007	139 988	204 383	234 007
Atenco	57 673	74 056	83 897	57 673	74 056	83 897
Atizapán de Zaragoza	502 829	568 023	620 111	502 829	568 023	620 111
Coacalco	285 332	311 088	338 666	285 332	311 088	338 666
Cocotitlán	12 468	13 631	15 027	12 468	13 631	15 027
Coyotepec	40 068	44 032	49 777	40 068	44 032	49 777
Cuautitlán	143 653	182 074	204 624	143 653	182 074	204 624
Cuautitlán Izcalli	525 056	588 777	640 247	525 056	588 777	640 247
Chalco	318 213	394 805	449 939	318 213	394 805	449 939
Chiautla	25 488	30 065	32 608	25 488	30 065	32 608
Chicoloapan	179 454	201 850	226 984	179 454	201 850	226 984
Chiconcuac	22 196	26 174	28 582	22 196	26 174	28 582
Chimalhuacán	630 611	766 789	875 798	630 611	766 789	875 798

(continúa)

Cuadro 5
(continúa)

<i>Segundo entorno</i>	2010	2020	2030	(1)	(2)	(3)
Ecatepec	1 699 615	1 859 266	2 039 602	1 699 615	1 859 266	2 039 602
Huehuetoca	102 520	149 426	173 524	102 520	149 426	173 524
Huixquilucan	248 477	288 003	318 534	248 477	288 003	318 534
Ixtapaluca	479 452	561 686	633 645	479 452	561 686	633 645
Jaltenco	27 024	29 765	32 872	27 024	29 765	32 872
Paz, La	260 500	303 826	341 992	260 500	303 826	341 992
Melchor Ocampo	51 529	67 039	75 956	51 529	67 039	75 956
Nextlalpan	35 253	49 474	56 950	35 253	49 474	56 950
Nicolás Romero	375 989	460 672	517 003	375 989	460 672	517 003
Papalotla	4 254	4 925	5 458	4 254	4 925	5 458
San Martín de las Pirámides	25 466	30 596	34 247	25 466	30 596	34 247
Tecámac	373 674	487 854	553 582	373 674	487 854	553 582
Temamatla	11 496	13 493	15 359	11 496	13 493	15 359
Teoloyucan	64 759	65 318	72 501	64 759	65 318	72 501
Teotihuacán	54 344	64 428	72 115	54 344	64 428	72 115
Tepetlaoxtoc	28 693	33 152	37 241	28 693	33 152	37 241
Tepotztlán	90 841	116 599	131 253	90 841	116 599	131 253

Texcoco	241 175	285 130	317 032	241 175	285 130	317 032
Tezoyuca	36 099	47 954	54 557	36 099	47 954	54 557
Tlalmanalco	47 350	53 486	59 029	47 350	53 486	59 029
Tonanitla	10 482	13 146	14 955	10 482	13 146	14 955
Tultepec	94 164	94 411	105 572	94 164	94 411	105 572
Tultitlán	537 800	632 845	701 529	537 800	632 845	701 529
Valle de Chalco Solidaridad	366 987	425 915	480 544	366 987	425 915	480 544
Zumpango	163 690	204 510	232 404	163 690	204 510	232 404
Total	12 253 801	13 692 959	14 774 598	12 253 801	13 692 959	14 774 598
<i>Tercer entorno</i>	<i>2010</i>	<i>2020</i>	<i>2030</i>			
Amecameca	49 660	54 808	60 999	49 660	54 808	60 999
Apaxco	28 281	32 369	36 113	28 281	32 369	36 113
Atlautla	28 396	33 951	38 294	28 396	33 951	38 294
Axapusco	26 203	31 247	35 038	26 203	31 247	35 038
Ayapango	9 112	12 049	13 641	9 112	12 049	13 641
Ecatzingo	9 615	11 456	13 184	9 615	11 456	13 184
Hueypoxtla	40 883	47 117	53 003	40 883	47 117	53 003

(continúa)

Cuadro 5
(concluye)

<i>Tercer entorno</i>	<i>2010</i>	<i>2020</i>	<i>2030</i>			
Isidro Fabela	10 564	12 702	14 393	10 564	12 702	14 393
Jilotzingo	18 450	23 547	26 518	18 450	23 547	26 518
Juchitepec	24 119	28 341	31 993	24 119	28 341	31 993
Nopaltepec	9 120	10 383	11 626	9 120	10 383	11 626
Otumba	35 146	41 684	46 723	35 146	41 684	46 723
Ozumba	27 957	33 024	37 132	27 957	33 024	37 132
Temascalapa	36 937	42 480	47 543	36 937	42 480	47 543
Tenango del Aire	10 869	12 794	14 295	10 869	12 794	14 295
Tepetlixpa	18 792	21 664	24 075	18 792	21 664	24 075
Tequixquiác	34 794	40 251	45 132	34 794	40 251	45 132
Villa del Carbón	46 061	54 437	62 229	46 061	54 437	62 229
Total	464 961	544 303	611 933	464 961	544 303	611 933
Total ZMM	20 499 150	22 082 461	23 240 659	20 499 150	22 082 461	23 240 659

FUENTE: Conapo, proyecciones de población, 22 de julio de 2013.

(1) Diferencias con proyecciones previas al 20 de julio para el año 2010.

(2) Diferencias con proyecciones previas al 20 de julio para el año 2020.

(3) Diferencias con proyecciones previas al 20 de julio para el año 2030.

Dinámica demográfica por delegación o municipio

Durante los periodos de proyección 2010-2020 y 2020-2030, en los municipios y delegaciones de los tres entornos también se presentaron cambios irregulares en las tendencias históricas de sus tasas de crecimiento medias anuales, en algunos casos con altibajos (véase el cuadro 6). En el primer entorno resaltan los casos de: Gustavo A. Madero, Iztacalco, Benito Juárez, Venustiano Carranza, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla de Baz. En el segundo entorno sobresalen: Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco, Tizayuca, Atizapán de Zaragoza, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Tecámac, Texcoco, Tultepec y Valle de Chalco Solidaridad. Y en el tercer entorno destacan: Atlautla, Jilotzingo, Ozumba y Tepetlixpa (véanse los cuadros A4 y A5 y la gráfica A3 del anexo).

Estructuras por edad

En cuanto a las pirámides de población, en las estructuras por edad de la población en la ZMVM se aprecia claramente el proceso de envejecimiento, marcado para 2010 y consolidado en el escenario futuro de 2030. Cabe resaltar que la edad media para la población de la ZMVM pasará de 31.4 a 35.6 años de 2010 a 2030.

Las pirámides de población muestran que el Distrito Federal tiene las estructuras por edades más envejecidas que las de los estados de México y de Hidalgo respecto a los municipios conurbados que conforman la ZMVM (59 municipios del Estado de México y 29 de Hidalgo). Así, mientras que la edad media de la población del Distrito Federal en 2010 es de 33.3 años, la del Estado de México es de 29.4 años, y la de Hidalgo de 29.8 años. En los municipios conurbados del Estado de México la edad media subió a 29.9 años en 2010, y en Hidalgo a 29.8 años en ese mismo año. Para 2030 la edad media de la población que radicará en el Distrito Federal será de 38.7 años, superior a la que tendrán los estados de México (34.9 años) y de Hidalgo (34.7 años). También en 2030 las edades medias de las poblaciones que habitarán los

Cuadro 6
Tasas de crecimiento medias anuales de la ZMVM por entorno, 1990-2030

<i>Primer entorno</i>	1990-2000	2000-2010	<i>Antes del 22/07/2013</i>		<i>Después del 22/07/2013</i>	
			2010-2020	2020-2030	2010-2020	2020-2030
Azcapotzalco	-73.32	-61.29	-85.65	-102.93	-53.99	-52.92
Coyoacán	0.56	-31.69	-57.13	-73.39	-45.39	-58.92
Gustavo A. Madero	-25.95	-41.03	-98.81	-115.32	-41.47	-40.31
Iztacalco	-85.77	-67.65	-95.09	-107.76	-53.18	-45.97
Álvaro Obregón	66.83	56.77	6.58	-20.54	-11.87	-29.71
Benito Juárez	-122.61	67.18	-19.45	-41.76	-1.43	-82.16
Cuauhtémoc	-142.55	29.77	-7.51	-35.67	-24.53	-52.17
Miguel Hidalgo	-142.02	55.99	-17.41	-41.02	-5.84	-54.14
Venustiano Carranza	-115.14	-71.00	-89.40	-105.43	-59.38	-46.92
Naucalpan de Juárez	69.80	-11.24	-128.52	-145.54	101.70	89.15
Nezahualcóyotl	-84.45	-38.27	-183.64	-193.31	77.91	80.44
Tlalnepantla de Baz	-10.05	-46.30	-143.90	-155.94	71.32	69.70
Total	-43.70	-17.90	-87.05	-101.45	8.30	1.14

<i>Segundo entorno</i>	<i>1990-2000</i>	<i>2000-2010</i>	<i>2010-2020</i>	<i>2020-2030</i>	<i>2010-2020</i>	<i>2020-2030</i>
Cuajimalpa de Morelos	236.78	211.30	184.10	127.45	23.38	-5.58
Iztapalapa	175.27	23.68	6.59	-22.82	-27.93	-18.12
Magdalena Contreras, La	130.54	74.19	22.49	-6.21	-5.21	-22.27
Milpa Alta	427.80	304.17	254.78	190.04	45.55	6.24
Tláhuac	389.15	175.32	162.42	101.50	3.81	-5.25
Tlalpan	183.89	112.38	21.91	-8.49	11.98	-26.19
Xochimilco	315.11	116.04	107.40	65.21	-12.56	-19.70
Tizayuca	437.63	768.30	258.39	172.02	364.90	117.41
Acolman	347.54	841.02	310.23	222.20	385.69	136.28
Atenco	403.03	596.79	313.20	232.17	253.19	125.56
Atizapán de Zaragoza	468.27	-16.53	-26.05	-56.79	122.66	88.12
Coacalco de Berriozábal	499.82	116.37	187.82	111.79	86.80	85.30
Cocotitlán	221.18	191.81	257.96	201.64	89.53	97.99
Coyotepec	354.18	120.33	168.60	125.48	94.77	123.40
Cuautitlán	264.08	824.74	390.77	238.11	239.84	117.45
Cuautitlán Izcalli	442.95	15.08	119.19	68.56	115.20	84.16
Chalco	-257.88	359.33	239.42	154.10	218.02	131.58
Chiautla	224.93	357.01	216.50	166.31	166.52	81.52
Chicoloapan	445.51	704.52	573.17	350.57	118.30	118.05

(continúa)

Cuadro 6
(continúa)

<i>Segundo entorno</i>	1990-2000	2000-2010	<i>Antes del 22/07/2013</i>		<i>Después del 22/07/2013</i>	
			2010-2020	2020-2030	2010-2020	2020-2030
Chiconcuac	164.81	317.29	170.36	131.62	166.22	88.39
Chimalhuacán	875.78	91.37	71.54	21.83	197.45	133.81
Ecatepec de Morelos	314.64	-2.65	28.52	-7.42	90.18	93.00
Huehuetoca	459.74	959.37	470.87	316.79	383.92	150.64
Huixquilucan	417.23	200.61	188.13	127.46	148.71	101.27
Ixtapaluca	542.63	720.90	421.41	271.55	159.56	121.28
Jaltenco	366.01	-213.42	76.52	38.54	97.08	99.80
Paz, La	510.68	135.91	112.61	61.64	155.04	119.03
Melchor Ocampo	383.00	280.84	-14.04	-33.22	266.63	125.66
Nextlalpan	495.58	693.35	236.84	173.03	344.70	141.72
Nicolás Romero	430.72	270.50	182.65	125.47	205.20	116.03
Papalotla	361.29	199.40	120.85	80.07	147.64	103.29
San Martín de las Pirámides	340.22	274.69	160.83	118.81	185.24	113.38
Tecámac	357.24	761.37	460.52	301.62	270.22	127.20
Temamatla	535.88	216.66	240.82	175.04	161.46	130.37
Teoloyucán	410.02	6.31	163.43	115.24	8.60	104.87

Teotihuacán	348.78	212.60	88.49	55.98	171.67	113.34
Tepetlaoxtoc	336.27	221.83	207.79	156.67	145.48	117.00
Tepotzotlán	480.05	340.44	147.03	102.00	252.78	119.09
Texcoco	287.75	234.99	32.75	0.36	168.83	106.62
Tezoyuca	438.20	632.35	372.79	259.78	288.05	129.83
Tlalmanalco	227.96	110.65	71.92	40.99	122.59	99.11
Tonanitla	–	–	319.11	205.57	229.04	129.74
Tultepec	723.70	–35.94	231.30	156.59	2.62	112.36
Tultitlán	602.43	170.88	146.62	86.00	164.07	103.57
Valle de Chalco Solidaridad	541.70	3.66	22.40	–11.10	150.03	121.41
Zumpango	376.54	444.46	322.81	239.97	225.14	128.68
Total	340.95	157.84	140.23	93.21	111.66	76.32
<i>Tercer entorno</i>	<i>1990–2000</i>	<i>2000–2010</i>	<i>2010–2020</i>	<i>2020–2030</i>	<i>2010–2020</i>	<i>2020–2030</i>
Amecameca	224.20	66.03	108.58	75.93	99.11	107.60
Apaxco	225.74	175.47	122.36	86.68	135.90	110.07
Atlautla	273.88	106.39	–80.07	–106.74	180.27	121.10
Axapusco	228.51	258.13	160.73	117.38	177.58	115.19
Ayapango	258.79	493.98	140.82	100.30	283.39	124.85

(continúa)

Cuadro 6
(concluye)

<i>Tercer entorno</i>	1990-2000	2000-2010	<i>Antes del 22/07/2013</i>		<i>Después del 22/07/2013</i>	
			2010-2020	2020-2030	2010-2020	2020-2030
Ecatzingo	287.60	196.54	96.34	61.67	176.65	141.51
Hueypoxtla	289.04	136.11	146.44	109.84	142.93	118.41
Isidro Fabela	385.77	312.45	187.28	142.11	186.03	125.78
Jilotzingo	496.49	207.83	-91.98	-118.05	246.91	119.54
Juchitepec	304.09	201.15	185.89	147.53	162.60	121.96
Nopaltepec	359.20	178.99	187.56	142.85	130.56	113.72
Otumba	272.61	182.38	56.19	23.39	172.07	114.77
Ozumba	242.88	171.70	26.63	-4.45	167.98	117.94
Temascalapa	408.61	235.78	223.67	170.12	140.82	113.23
Tenango del Aire	211.90	328.70	196.29	154.43	164.40	111.60
Tepetlixpa	274.57	97.40	18.48	-11.63	143.23	106.09
Tequixquiac	289.63	206.02	176.35	136.50	146.75	115.11
Villa del Carbón	225.51	278.56	132.77	96.17	168.47	134.69
Total	279.55	187.78	117.77	85.98	158.80	117.81
Total ZMVM	157.31	87.49	60.42	34.16	74.68	51.25

FUENTE: cálculos propios con base en las proyecciones del Consejo Nacional de Población 1990-2030.

municipios conurbados tanto del Estado de México como de Hidalgo serán mayores a las de las poblaciones totales de dichos estados (35.4 años para el Estado de México y 35.1 años para Hidalgo) (véanse las pirámides de población y el cuadro 7).

LAS DIFERENCIAS EN LAS ESTIMACIONES EN PERSPECTIVA

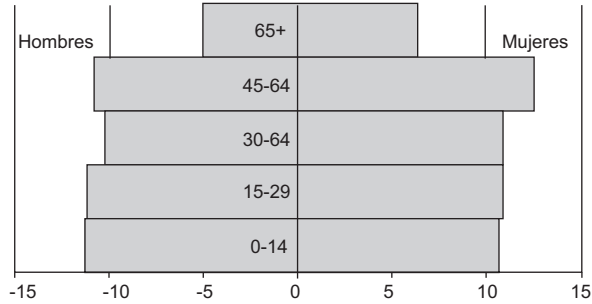
A continuación se presentan las estimaciones de la población y las tasas de crecimiento medias anuales de la ZMVM en sus regiones centro, periférica y de transición (con base en la hipótesis que privilegia la migración constante) para 2010, 2020 y 2030, según las proyecciones del Conapo realizadas en 2003, las elaboradas antes del 22 de julio de 2013, y finalmente las realizadas a partir de esta última fecha (véase el cuadro 8).

En la *región centro*, para 2010 las proyecciones realizadas en 2003 estiman una población de 7 687 844 habitantes; con las proyecciones previas al 22 de julio de 2013 se calculan 7 493 216; y con las del 22 de julio de 2013, 7 780 388 personas. Para 2020 las proyecciones de 2003 estiman 7 376 917 personas en dicha región, cifra que contrasta con las proyecciones previas al 22 de julio de 2013, en donde la estimación disminuye pues se considera que se tendrán 6 865 885 habitantes, mientras que en las proyecciones realizadas a partir del 22 de julio de 2013 se estima que habrá 7 845 199 habitantes. Las proyecciones de 2003 presumen para 2030 que en dicha región centro habrá 7 068 892 habitantes; las previas al 22 de julio de 2013 arrojan una cifra de 6 200 283; y las elaboradas a partir de dicha fecha consideran que se tendrán en esa región 7 854 127 habitantes.

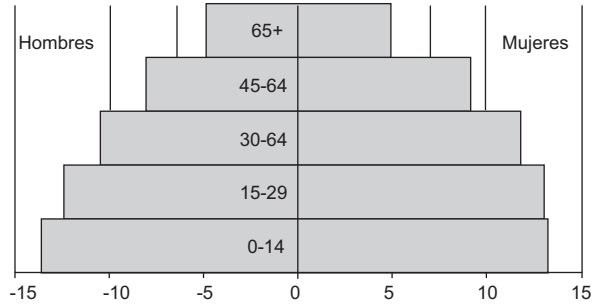
En la *región periférica* para 2010 el estudio nacional de población de 2003 estima 12 644 369 habitantes; las proyecciones previas al 22 de julio de 2013 calculan 12 199 633 personas; y las proyecciones elaboradas a partir de dicho día presumen 12 253 801 personas. Para 2020 se esperan 14 436 436 personas, según las proyecciones del Conapo 2003; 14 022 431 personas con base en las proyecciones elaboradas antes del 22 de julio de 2013; y una estimación de 13 622 959 habitantes de acuerdo con las proyecciones elaboradas a partir del 22 de julio de 2013. Para 2030 se estiman

Pirámide de población de la ZMVM

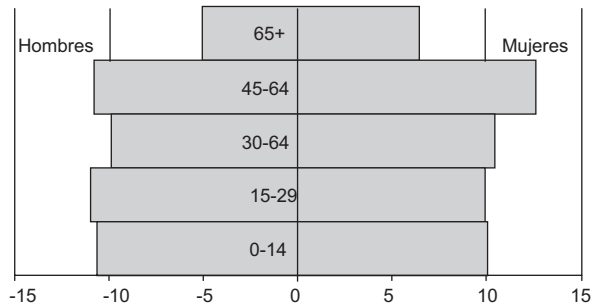
D.F., Hgo. E. de M. 2030



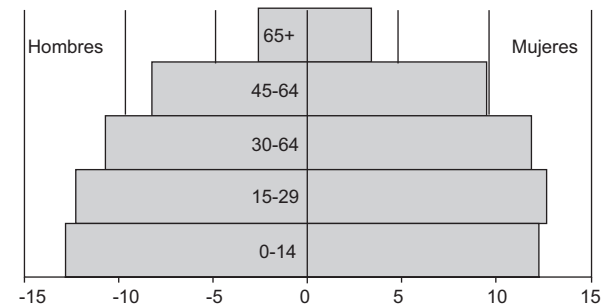
D.F., Hgo. E. de M. 2010



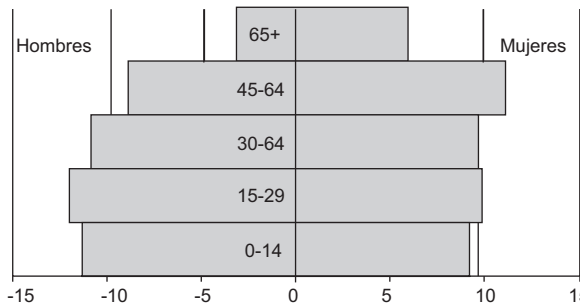
ZMVM, 2030



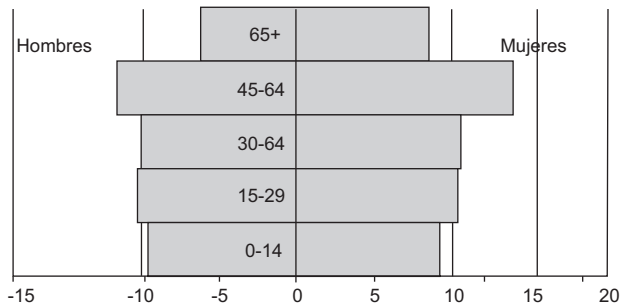
ZMVM, 2010



DF, 2010

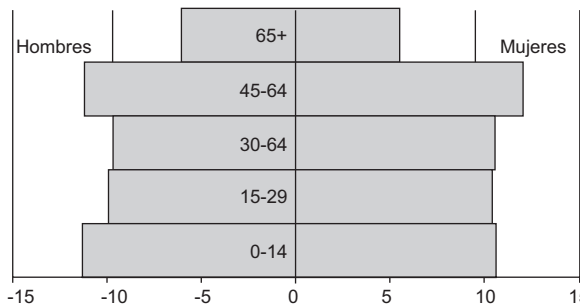


DF, 2030

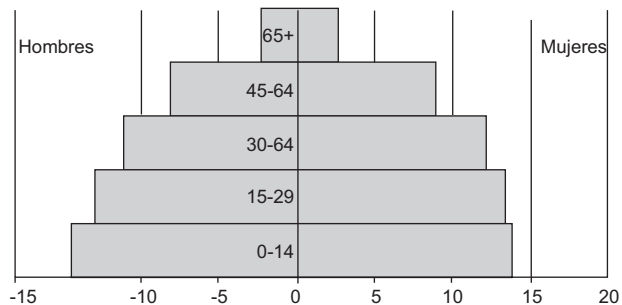


[159]

ZMVM, E. de M. 2030

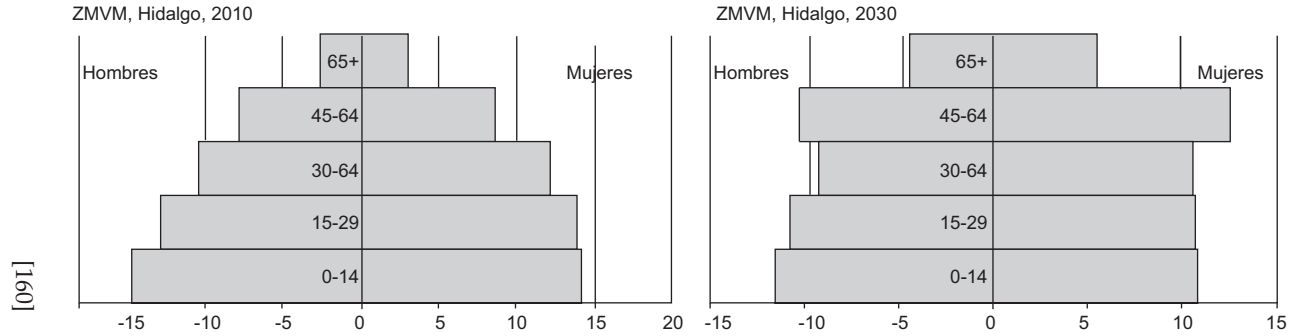


ZMVM, E. de M. 2010



(continúa)

Pirámide de población de la ZMVM (concluye)



FUENTE: Cálculos propios con base en las proyecciones del Conapo del 22 de julio de 2013.

Cuadro 7
Edades medias en la ZMVM
(Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo y nacional)

		2010	2020	2030
Distrito Federal	Total	33.32	36.24	38.73
	Hombres	32.17	35.00	37.36
	Mujeres	34.38	37.38	39.97
Edo. de México	Total	29.40	32.28	34.92
	Hombres	28.78	31.46	33.95
	Mujeres	29.99	33.06	35.86
Hidalgo	Total	29.77	32.21	34.72
	Hombres	29.19	31.33	33.58
	Mujeres	30.31	33.03	35.77
Edo. de México (ZMVM)	Total	29.89	32.75	35.40
	Hombres	29.28	31.92	34.41
	Mujeres	30.48	33.53	36.35
Hidalgo (ZMVM)	Total	29.83	32.34	35.13
	Hombres	29.21	31.41	33.95
	Mujeres	30.41	33.19	36.21
DF, Edo. México, Hgo.	Total	30.73	33.43	35.91
	Hombres	29.92	32.47	34.79
	Mujeres	31.48	34.34	36.95
DF, Edo. México, Hgo. (ZMVM)	Total	31.34	34.06	36.55
	Hombres	30.49	33.05	35.40
	Mujeres	32.14	35.00	37.63
Nacional	Total	29.75	32.21	34.66
	Hombres	29.16	31.41	33.66
	Mujeres	25.50	26.48	27.45

FUENTE: cálculos propios con base en las proyecciones del Consejo Nacional de Población del 22 de julio de 2013.

Cuadro 8
Población y tasas de crecimiento de la ZMVM según las proyecciones de población del Conapo,
antes y después del 22 de julio de 2013

<i>Población</i>			
<i>2010</i>	<i>Proy. 2003</i>	<i>Antes 22/07/2013</i>	<i>A partir 22/07/2013</i>
Centro	7 687 844	7 493 216	7 780 388
Periferia	12 644 369	12 199 633	12 253 801
Transición	462 077	439 484	464 961
Total	20 794 290	20 132 333	20 499 150
<i>2020</i>			
Centro	7 376 917	6 865 885	7 845 199
Periferia	14 436 436	14 022 431	13 692 959
Transición	518 944	494 075	544 303
Total	22 332 297	21 382 391	22 082 461
<i>2030</i>			
Centro	7 068 892	6 200 283	7 854 127
Periferia	15 733 210	15 385 620	14 774 598
Transición	563 983	538 235	611 933
Total	23 366 085	22 124 138	23 240 659

<i>Tasas de crecimiento medias anuales</i>			
<i>2010-2020</i>	<i>Proy. 2003</i>	<i>Antes 22/07/2013</i>	<i>A partir 22/07/2013</i>
Centro	-0.41	-0.87	0.08
Periferia	1.33	1.40	1.12
Transición	1.17	1.18	1.59
Total	0.72	0.60	0.75
<i>2020-2030</i>			
Centro	-0.43	-1.01	0.01
Periferia	0.86	0.93	0.76
Transición	0.84	0.86	1.18
Total	0.45	0.34	0.51

FUENTE: cálculos propios con base en las proyecciones del Consejo Nacional de Población.

15 733 210 habitantes en la región periférica de la ZMVM con base en Conapo 2003, cifra que disminuye a 15 385 620 personas en las proyecciones previas al 22 de julio de 2013, y que se reduce aún más con el ajuste hecho a partir de esa fecha, donde se estiman 14 774 598 habitantes.

Por último, en el tercer entorno, llamado *de transición*, para 2010 Conapo (2003) estima 462 077 habitantes, y las proyecciones efectuadas antes del 22 de julio de 2013 calculan 439 484 personas, cifra que se incrementa a 462 077 habitantes en los cálculos posteriores a dicha fecha. Para 2020 se estiman 518 944 habitantes, de acuerdo con Conapo 2003, cantidad que disminuye a 494 075, según las proyecciones anteriores al 22 de julio de 2013, y aumenta a 544 303 personas, según calculan las proyecciones posteriores a esa fecha.

En cuanto a las tasas medias anuales de crecimiento de la población, resaltan los cambios en el periodo de las proyecciones. Mientras que en las proyecciones del Conapo previas al 22 de julio de 2013 se calcula una tasa de crecimiento negativa de -0.87% para el periodo 2010-2020, ésta se modifica en las proyecciones posteriores a dicha fecha, con una tasa ahora positiva de 0.08% ; ocurre lo mismo para el periodo de proyección de 2020 a 2030, en donde pasa de negativa a positiva (-1.01 a $.01\%$). También destaca la disminución de la tasa de crecimiento media anual en el segundo entorno, que cambia de 1.4 a 1.12% de 2010 a 2020 y de 0.93 a 0.76% en el periodo de 2020 a 2030. Lo contrario ocurre en el tercer entorno, que pasa de 1.18 a 1.59% de 2010 a 2020, y de 0.86 a 1.18% de 2020 a 2030. Si se considera el número de habitantes estimado en cada una de las tres proyecciones, llaman la atención los cambios en las tasas medias anuales de crecimiento para los periodos 2010-2020 y 2020-2030, pues pasan de negativas a positivas, lo que implicaría un cambio en la política de población.

REFLEXIÓN FINAL

Las diferentes delimitaciones geográficas de la ZMVM —una con 76 entidades y la otra con 104— dan lugar a distintos escenarios demográficos, en especial en los municipios conurbados de Hi-

dalgo. Si a esto se añaden los cambios en los criterios demográficos del Conapo, evidenciados en los resultados de sus proyecciones de población (con modificaciones recientes, como la del 22 de julio de 2013), se producen claras diferencias en los cálculos para las futuras décadas respecto al crecimiento y al decrecimiento de la población de los municipios.

Esto obliga a reflexionar sobre la importancia y el cuidado que se debe tener para evitar discordancias en la tendencia de los indicadores demográficos, acorde con la política de población, ya que no es posible que para una década se suponga poblamiento, y para otra lo contrario. Así, es urgente realizar una revisión exhaustiva que conlleve a una corrección, y con ello pueda realizarse una estimación congruente con la política de población y el análisis demográfico. Ello evitará confusiones y, sobre todo, una mala distribución de los recursos económicos del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, A. (2004), "El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión", Módulo 1, *Delimitación y territorio del fenómeno metropolitano*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México (Segundo Diplomado a Distancia).
- Angotti, Thomas (1993), "The Century of Metropolis", *Metropolis 2000: Planning, Poverty and Politics*, Nueva York, Routledge, pp. 1-24.
- Ayuntamiento de Toluca (2013), "Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca", *Gaceta Municipal Especial*, México, Ayuntamiento de Toluca / Asociación Internacional de Ciudades Educadoras.
- Conapo (1993), *El poblamiento de México: una visión histórica demográfica*, t. I, *El México prehispánico*, México, Azabache / Consejo Nacional de Población.
- Conapo, INEGI y Sedesol (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2004*, México, Consejo Nacional de Población / Instituto Nacional de Estadística y Geografía / Secretaría de Desarrollo Social.
- Conapo, INEGI y Sedesol (2005), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2005*, México, Consejo Nacional de Población / Instituto Nacional de Estadística y Geografía / Secretaría de Desarrollo Social.
- Gobierno del Distrito Federal, Sedesol y Gobierno del Estado de México

- (1998), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos.
- Gobierno del Estado de México (2005), *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco*, México, Gobierno del Estado de México.
- Gobierno del Estado de México (2005), *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca*, vol. 1, México, Gobierno del Estado de México.
- González López, Sergio (2004), "La reestructuración económico-territorial de la megalópolis de México ante la globalización (1a. parte)", *Urbano*, vol. 7, núm. 10, pp. 75-84.
- INEGI (2000), *Cuaderno estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI (2001), Comunicado de prensa núm. 008/2001, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 29 de enero, pp. 1-4.
- Negrete, María Eugenia y Héctor Salazar Sánchez (1986), "Zonas metropolitanas en México, 1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, pp. 97-124.
- Negrete, María Eugenia y Héctor Salazar Sánchez (1987), "Dinámica de crecimiento de la población de la Ciudad de México (1900-1980)", en Gustavo Garza Villareal (comp.), *Atlas de la Ciudad de México*, México, Departamento del Distrito Federal/El Colegio de México, pp. 125-128.
- Negrete, María Eugenia, Boris Graizbord y Crescencio Ruiz (1993), *Población, espacio y medio ambiente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Partida, Virgilio (2002), "Aspectos demográficos de la urbanización", taller sobre criterios de delimitación de las zonas metropolitanas en México (Memorias).
- Partida, Virgilio (2003), "Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas, de los municipios y localidades, 2000-2050", documento metodológico, México, Consejo Nacional de Población.
- Partida Bush, Virgilio y Carlos Anzaldo Gómez (2003), *La situación demográfica de México*, México, Conapo, pp. 41-61.
- Rodríguez, A. (2004), "El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión", Módulo 1, *Delimitación y territorio del fenómeno metropolitano*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México (Segundo Diplomado a Distancia).
- Rogers, Andrei (1968), *Matrix Analysis of Interregional Population Growth and Distribution*, Berkeley, University of California Press.
- Rogers, Andrei (1995), *Multiregional Demography. Principles, Methods and Extensions*, Nueva York, Chichester, Wiley.

Unikel, Luis, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza (1976), *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras*, México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México.

Unikel, Luis (1976), *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México.

Recursos electrónicos

Eibenschutz Hartman, Roberto (2006), *Boletín Metrópoli*, 2025, vol. 1, núm. 4 <www.metropoli.org.mx>.

Metrópolis/2025 (2006), "Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México", México, Centro de Estudios para la Zona Metropolitana <www.metropoli.org>.

Acerca del autor

Alejandro Mina Valdés es actuario y matemático por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en Demografía por El Colegio de México. Desde 1979 es profesor-investigador de tiempo completo del Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales de El Colegio de México, donde imparte cursos de Matemáticas y Análisis Demográfico. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de 1986 a la fecha. Miembro representante de El Colegio de México, y del Comité Académico de la licenciatura en Actuaría de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México, de 2008 a la fecha. Sus temas de investigación son: la demografía matemática, la mortalidad y morbilidad, y las estadísticas demográficas.

Profesor de las asignaturas de Matemáticas y Análisis Demográfico, del programa de Maestría en Población de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, del 2002 al 2010. Profesor de las asignaturas de Economía y Demografía en la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México, de 1976 a la fecha. Director de tesis: 165 a nivel licenciatura, 36 a nivel maestría y 2 a nivel doctoral. Autor de 67 artículos de investigación, 25 artículos de divulgación y 2 libros.

Entre sus más recientes publicaciones destacan: “Evolución de la mortalidad en México: pasado, presente y futuro”, capítulo tres, tomo uno, de la obra: *Los grandes problemas de México* editado por El Colegio de México (2010); “La población mexicana censada en 2010 y su comparación con las proyecciones demográficas”, *Papeles de Población*, núm. 73, 2012 y “Niveles, tendencias, diferenciales y perspectiva de la mortalidad en México 1990-2050”, *Vínculos Matemáticos*, material de apoyo didáctico, Facultad de Ciencias (en prensa).

ANEXO

Cuadro A1

Población de la ZMVM por municipio, 1990-2010 (delimitación territorial del Conapo, INEGI y Sedesol)

<i>Municipio</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>
Azcapotzalco	474 688	456 145	441 008	425 298	414 711
Coyoacán	640 066	652 651	640 423	628 063	620 416
Cuajimalpa de Morelos	119 669	135 778	151 222	173 625	186 391
Gustavo A. Madero	1 268 068	1 259 034	1 235 542	1 193 161	1 185 772
Iztacalco	448 322	422 205	411 321	395 025	384 326
Iztapalapa	1 490 499	1 691 566	1 773 343	1 820 888	1 815 786
Magdalena Contreras, La	195 041	210 800	222 050	228 927	239 086
Milpa Alta	63 654	80 531	96 773	115 895	130 582
Álvaro Obregón	642 753	676 434	687 020	706 567	727 034
Tláhuac	206 700	253 753	302 790	344 106	360 265
Tlalpan	484 866	548 457	581 781	607 545	650 567
Xochimilco	271 151	329 987	369 787	404 458	415 007
Benito Juárez	407 811	370 874	360 478	355 017	385 439
Cuauhtémoc	595 960	539 992	516 255	521 348	531 831

(continúa)

Cuadro A1
(continúa)

[170]

<i>Municipio</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>
Miguel Hidalgo	406 868	364 821	352 640	353 534	372 889
Venustiano Carranza	519 628	486 686	462 806	447 459	430 978
Tizayuca	30 293	39 295	46 490	56 573	97 461
Acolman	43 276	53 861	60 900	77 035	136 558
Amecameca	36 321	41 376	45 337	48 363	48 421
Apaxco	18 500	21 010	23 127	25 738	27 521
Atenco	21 219	27 658	31 501	42 739	56 243
Atizapán de Zaragoza	315 192	422 318	498 109	472 526	489 937
Atlautla	18 993	22 453	24 885	24 110	27 663
Axapusco	15 803	17 684	19 809	21 915	25 559
Ayapango	4 239	4 807	5 473	6 361	8 864
Coacalco	152 082	201 504	247 683	285 943	278 064
Cocotitlán	8 068	9 229	10 041	12 120	12 142
Coyotepec	24 451	30 303	34 630	39 341	39 030
Cuautitlán	48 858	56 917	63 407	110 345	140 059
Cuautitlán Izcalli	326 750	411 259	504 022	498 021	511 675

Chalco	282 940	172 241	217 885	257 403	310 130
Chiahutla	14 764	16 481	18 442	22 664	26 191
Chicoloapan	57 306	70 050	88 613	170 035	175 053
Chiconcuac	14 179	15 328	16 697	19 656	22 819
Chimalhuacán	242 317	401 282	561 032	525 389	614 453
Ecatepec	1 218 135	1 441 741	1 660 496	1 688 258	1 656 107
Ecatzingo	5 808	6 888	7 712	8 247	9 369
Huehuetoca	25 529	32 145	40 017	59 721	100 023
Hueypoxtla	26 189	30 813	34 823	36 512	39 864
Huixquilucan	131 926	165 935	198 542	224 042	242 167
Isidro Fabela	5 190	6 521	7 578	8 788	10 308
Ixtapaluca	137 357	184 183	232 991	429 033	467 361
Jaltenco	22 803	25 753	32 667	26 359	26 328
Jilotzingo	9 011	12 208	14 629	13 825	17 970
Juchitepec	14 270	17 347	19 254	21 017	23 497
Paz, La	134 782	175 328	221 789	232 546	253 845
Melchor Ocampo	26 154	33 034	38 086	37 706	50 240
Naucalpan	786 551	840 502	843 213	821 442	833 779
Nezahualcóyotl	1 256 115	1 244 025	1 153 975	1 140 528	1 110 565

(continúa)

Cuadro A1
(concluye)

<i>Municipio</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>
Nextlalpan	10 840	14 848	17 583	22 507	34 374
Nicolás Romero	184 134	233 626	280 723	306 516	366 602
Nopaltepec	5 234	6 406	7 449	8 182	8 895
Otumba	21 834	25 157	28 572	29 873	34 232
Ozumba	18 052	21 307	22 948	24 055	27 207
Papalotla	2 387	2 955	3 404	3 766	4 147
San Martín de las Pirámides	13 563	16 714	18 952	21 511	24 851
Tecámac	123 218	146 334	175 031	270 574	364 579
Temamatla	5 366	7 615	9 044	10 135	11 206
Temascalapa	19 099	24 132	28 506	33 063	35 987
Tenango del Aire	6 207	7 255	7 655	9 432	10 578
Teoloyucan	41 964	53 800	62 718	73 696	63 115
Teotihuacán	30 486	38 890	42 953	46 779	53 010
Tepetlaoxtoc	16 120	19 140	22 439	25 523	27 944
Tepetlipa	12 687	15 066	16 634	16 912	18 327
Tepotztlán	39 647	53 673	63 364	67 724	88 559
Tequixquiac	20 784	24 539	27 652	31 080	33 907

Texcoco	140 368	172 159	186 411	209 308	235 151
Tezoyuca	12 416	16 108	19 065	25 372	35 199
Tlalmanalco	32 984	38 167	41 323	43 930	46 130
Tlalnepantla	702 807	715 950	695 777	683 808	664 225
Tonanitla				8 081	10 216
Tultepec	47 323	74 351	95 174	110 145	91 808
Tultitlán	246 464	355 341	442 394	472 867	524 074
Valle de Chalco Solidaridad	210 259	281 691	356 338	332 279	357 645
Villa del Carbón	27 283	30 452	34 099	39 587	44 881
Zumpango	71 413	90 701	103 348	127 988	159 647
Total Distrito Federal	8 235 744	8 479 714	8 605 239	8 720 916	8 851 080
Total municipios conurbados	7 538 310	8 737 856	9 833 411	10 518 994	11 265 762
Total Zona Metropolitana	15 774 054	17 217 570	18 438 650	19 239 910	20 116 842

FUENTE: INEGI, censos y conteos de población y vivienda, 1990-2010.

Cuadro A2
Población de la ZMVM por municipio, 1910-2010
(delimitación territorial de los gobiernos del Distrito Federal, Hidalgo y Estado de México)

<i>Municipio</i>	1990	1995	2000	2005	2010
Azcapotzalco	474 688	456 145	441 008	425 298	414 711
Coyoacán	640 066	652 651	640 423	628 063	620 416
Cuajimalpa de Morelos	119 669	135 778	151 222	173 625	186 391
Gustavo A. Madero	1 268 068	1 259 034	1 235 542	1 193 161	1 185 772
Iztacalco	448 322	422 205	411 321	395 025	384 326
Iztapalapa	1 490 499	1 691 566	1 773 343	1 820 888	1 815 786
Magdalena Contreras, La	195 041	210 800	222 050	228 927	239 086
Milpa Alta	63 654	80 531	96 773	115 895	130 582
Álvaro Obregón	642 753	676 434	687 020	706 567	727 034
Tláhuac	206 700	253 753	302 790	344 106	360 265
Tlalpan	484 866	548 457	581 781	607 545	650 567
Xochimilco	271 151	329 987	369 787	404 458	415 007
Benito Juárez	407 811	370 874	360 478	355 017	385 439
Cuauhtémoc	595 960	539 992	516 255	521 348	531 831
Miguel Hidalgo	406 868	364 821	352 640	353 534	372 889
Venustiano Carranza	519 628	486 686	462 806	447 459	430 978
Ajacuba	12 704	13 994	14 507	16 111	17 055

Atitalaquia	17 626	19 794	21 636	24 749	26 904
Atotonilco de Tula	19 327	22 607	24 848	26 500	31 078
Cuautepec de Hinojosa	36 519	43 906	45 110	45 527	54 500
Chapantongo	11 108	12 335	11 257	11 389	12 271
Emiliano Zapata	11 567	12 208	12 281	12 309	13 357
Epazoyucan	9 302	10 146	11 054	11 522	13 830
Mineral de la Reforma	20 820	28 548	42 223	68 704	127 404
Nopala de Villagrán	13 456	14 874	14 762	15 099	15 666
Pachuca de Soto	180 630	220 488	245 208	275 578	267 862
Mineral del Monte	13 043	13 340	12 885	11 944	13 864
San Agustín Metzquititlán	8 275	8 445	8 803	8 558	9 364
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	18 048	22 738	26 254	29 246	33 495
Singuilucan	12 201	12 865	13 269	13 143	14 851
Tepeapulco	47 214	48 241	49 539	49 850	51 664
Tepeji del Río de Ocampo	51 199	61 950	67 858	69 755	80 612
Tepetitlán	7 430	8 635	8 498	8 893	9 940
Tetepango	6 871	8 805	8 935	9 697	11 112
Tezontepec de Aldama	31 651	35 722	38 718	41 909	48 025
Tizayuca	30 293	39 357	46 344	56 573	97 461
Tlahuelilpan	11 508	13 400	13 936	15 412	17 153

(continúa)

Cuadro A2
(continúa)

<i>Municipio</i>	1990	1995	2000	2005	2010
Tlanalapa	9 051	9 648	9 839	8 662	10 248
Tlaxcoapan	18 264	21 159	22 641	24 734	26 758
Tolcayuca	8 011	9 997	11 317	11 746	13 228
Tula de Allende	73 713	82 333	86 840	93 296	103 919
Tulancingo de Bravo	92 570	110 140	122 274	129 935	151 584
Villa de Tezontepec	7 394	8 817	8 982	10 723	11 654
Zapotlán de Juárez	11 481	13 597	14 888	16 493	18 036
Zempoala	21 295	23 148	24 516	27 333	39 143
Acolman	43 276	53 861	60 900	77 035	136 558
Amecameca	36 321	41 376	45 337	48 363	48 421
Apaxco	18 500	21 010	23 127	25 738	27 521
Atenco	21 219	27 658	31 501	42 739	56 243
Atizapán de Zaragoza	315 192	422 318	498 109	472 526	489 937
Atlautla	18 993	22 453	24 885	24 110	27 663
Axapusco	15 803	17 684	19 809	21 915	25 559
Ayapango	4 239	4 807	5 473	6 361	8 864
Coacalco	152 082	201 504	247 683	285 943	278 064

Cocotitlán	8 068	9 229	10 041	12 120	12 142
Coyotepec	24 451	30 303	34 630	39 341	39 030
Cuautillán	48 858	56 917	63 407	110 345	140 059
Cuautillán Izcalli	326 750	411 259	504 022	498 021	511 675
Chalco	282 940	172 241	217 885	257 403	310 130
Chiautla	14 764	16 481	18 442	22 664	26 191
Chicoloapan	57 306	70 050	88 613	170 035	175 053
Chiconcuac	14 179	15 328	16 697	19 656	22 819
Chimalhuacán	242 317	401 282	561 032	525 389	614 453
Ecatepec	1 218 135	1 441 741	1 660 496	1 688 258	1 656 107
Ecatzingo	5 808	6 888	7 712	8 247	9 369
Huehuetoca	25 529	32 145	40 017	59 721	100 023
Hueypoxtla	26 189	30 813	34 823	36 512	39 864
Huixquilucan	131 926	165 935	198 542	224 042	242 167
Isidro Fabela	5 190	6 521	7 578	8 788	10 308
Ixtapaluca	137 357	184 183	232 991	429 033	467 361
Jaltenco	22 803	25 753	32 667	26 359	26 328
Jilotzingo	9 011	12 208	14 629	13 825	17 970
Juchitepec	14 270	17 347	19 254	21 017	23 497
Paz, La	134 782	175 328	221 789	232 546	253 845

(continúa)

Cuadro A2
(concluye)

<i>Municipio</i>	1990	1995	2000	2005	2010
Melchor Ocampo	26 154	33 034	38 086	37 706	50 240
Naucalpan	786 551	840 502	843 213	821 442	833 779
Nezahualcóyotl	1 256 115	1 244 025	1 153 975	1 140 528	1 110 565
Nextlalpan	10 840	14 848	17 583	22 507	34 374
Nicolás Romero	184 134	233 626	280 723	306 516	366 602
Nopaltepec	5 234	6 406	7 449	8 182	8 895
Otumba	21 834	25 157	28 572	29 873	34 232
Ozumba	18 052	21 307	22 948	24 055	27 207
Papalotla	2 387	2 955	3 404	3 766	4 147
San Martín de las Pirámides	13 563	16 714	18 952	21 511	24 851
Tecámac	123 218	146 334	175 031	270 574	364 579
Temamatla	5 366	7 615	9 044	10 135	11 206
Temascalapa	19 099	24 132	28 506	33 063	35 987
Tenango del Aire	6 207	7 255	7 655	9 432	10 578
Teoloyucan	41 964	53 800	62 718	73 696	63 115
Teotihuacán	30 486	38 890	42 953	46 779	53 010
Tepetlaoxtoc	16 120	19 140	22 439	25 523	27 944

Tepetlixpa	12 687	15 066	16 634	16 912	18 327
Tepotzotlán	39 647	53 673	63 364	67 724	88 559
Tequixquiác	20 784	24 539	27 652	31 080	33 907
Texcoco	140 368	172 159	186 411	209 308	235 151
Tezoyuca	12 416	16 108	19 065	25 372	35 199
Tlalmanalco	32 984	38 167	41 323	43 930	46 130
Tlalnepantla	702 807	715 950	695 777	683 808	664 225
Tonanitla				8 081	10 216
Tultepec	47 323	74 351	95 174	110 145	91 808
Tultitlán	246 464	355 341	442 394	472 867	524 074
Valle de Chalco Solidaridad	210 259	281 691	356 338	332 279	357 645
Villa del Carbón	27 283	30 452	34 099	39 587	44 881
Zumpango	71 413	90 701	103 348	127 988	159 647
Total Distrito Federal	8 235 744	8 479 714	8 605 239	8 720 916	8 851 080
Total municipios conurbados	8 320 588	9 649 798	10 826 143	11 607 811	12 510 339
Total Zona Metropolitana	16 556 332	18 129 512	19 431 382	20 328 727	21 361 419

FUENTE: INEGI, censos y conteos de población y vivienda, 1990-2010.

CUADRO A3
Población a mitad del año para los tres contornos de la ZMVM, según tres hipótesis de migración
hacia y desde la metrópoli, 2000-2030

Año	Población a mitad del año				Distribución territorial				Tasas medias anuales de crecimiento (%)			
	Centro	Periferia	Transición	ZMVM	Centro	Periferia	Transición	ZMVM	Centro	Periferia	Transición	ZMVM
<i>Migración constante</i>												
2000	8 083 714	10 435 056	397 978	18 916 748	42.7	55.2	2.1	100	-0.54	2.1	1.59	1
2005	7 869 270	11 589 816	430 925	19 890 011	39.6	58.3	2.2	100	-0.47	1.74	1.4	0.89
2010	7 687 844	12 644 369	462 077	20 794 290	37	60.8	2.2	100	-0.42	1.45	1.24	0.77
2015	7 527 006	13 595 372	491 552	21 613 930	34.8	62.9	2.3	100	-0.4	1.2	1.08	0.65
2020	7 376 917	14 436 436	518 944	22 332 297	33	64.6	2.3	100	-0.41	0.97	0.92	0.52
2025	7 227 090	15 154 965	543 409	22 925 464	31.5	66.1	2.4	100	-0.44	0.75	0.74	0.38
2030	7 068 892	15 733 210	563 984	23 366 086	30.3	67.3	2.4	100				
<i>Concentración metropolitana</i>												
2000	8 083 714	10 435 056	397 978	18 916 748	42.7	55.2	2.1	100	-0.35	2.24	1.65	1.16
2005	7 942 883	11 671 401	432 243	20 046 527	39.6	58.2	2.2	100	-0.09	2.01	1.52	1.19
2010	7 907 095	12 906 180	466 367	21 279 642	37.2	60.7	2.2	100	0.14	1.84	1.42	1.21
2015	7 960 779	14 148 591	500 746	22 610 116	35.2	62.6	2.2	100	0.32	1.7	1.33	1.21
2020	8 089 117	15 400 141	535 138	24 024 396	33.7	64.1	2.2	100	0.45	1.56	1.22	1.19
2025	8 274 762	16 650 314	568 764	25 493 840	32.5	65.3	2.2	100	0.54	1.42	1.09	1.13
2030	8 501 601	17 877 905	600 606	26 980 112	31.5	66.3	2.2	100				

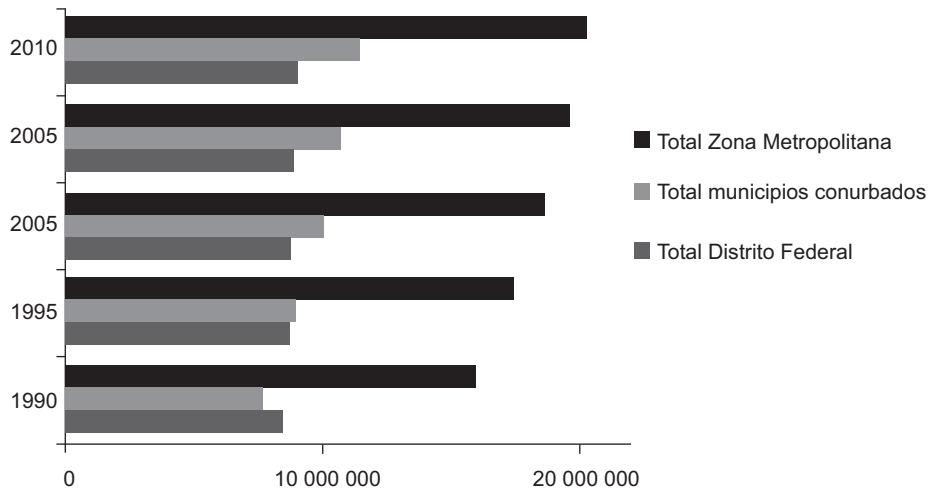
Descentralización de metrópoli

2000	8 083 714	10 435 056	397 978	18 916 748	42.7	55.2	2.1	100	-0.74	1.95	1.53	0.84
2005	7 789 236	11 505 768	429 529	19 724 533	39.5	58.3	2.2	100	-0.87	1.46	1.26	0.56
2010	7 457 260	12 374 801	457 536	20 289 597	36.8	61	2.3	100	-1.02	1.03	1.04	0.3
2015	7 085 733	13 028 686	481 860	20 596 279	34.4	63.3	2.3	100	-1.19	0.65	0.82	0.04
2020	6 676 591	13 458 578	501 934	20 637 103	32.4	65.2	2.4	100	-1.38	0.29	0.59	-0.22
2025	6 232 057	13 657 324	516 911	20 406 292	30.5	66.9	2.5	100	-1.59	-0.05	0.35	-0.5
2030	5 756 268	13 620 039	525 936	19 902 243	28.9	68.4	2.6	100				

FUENTE: estimaciones y proyecciones del Consejo Nacional de Población.

Gráfica A1
Población de la ZMVM según la delimitación de los gobiernos del Distrito Federal, Hidalgo y Estado de México,
1990-2010

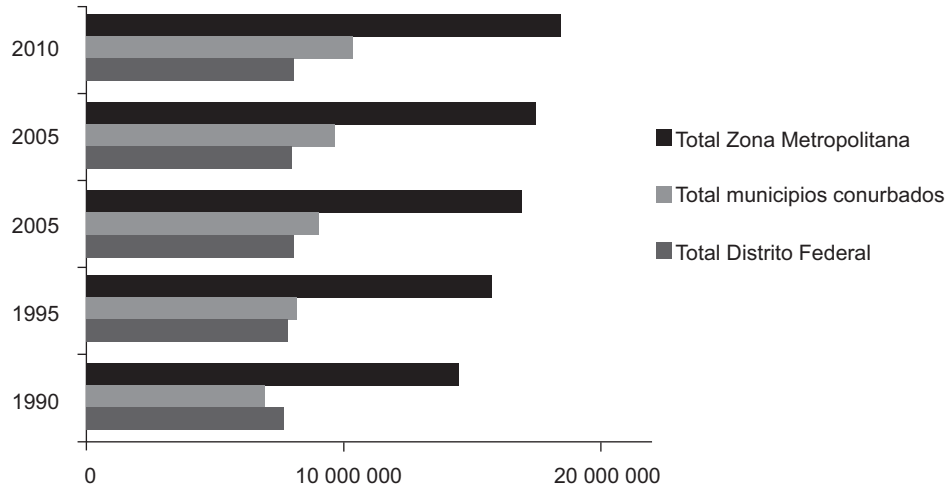
[182]



FUENTE: censos y conteos nacionales (Cuadro A1).

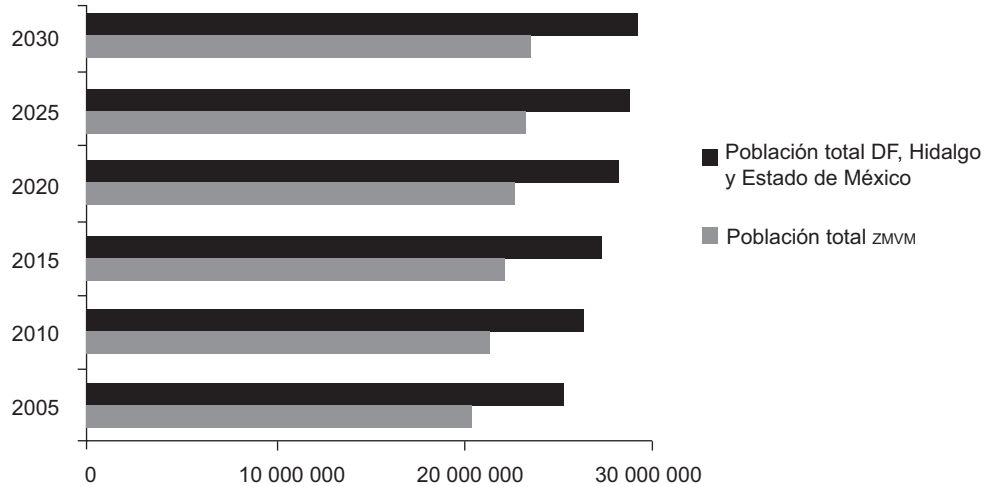
Gráfica A2
Población de la ZMVM según la delimitación de Conapo, INEGI y Sedesol, 1990-2010

[183]



FUENTE: censos y conteos nacionales, 1990-2010 (véase también el cuadro A2 en este texto).

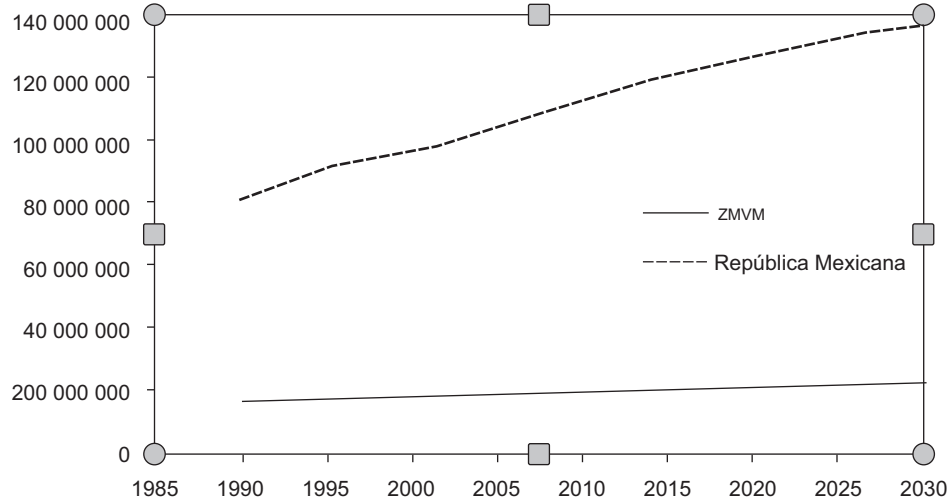
Gráfica A3
Población total del Distrito Federal, Hidalgo y Estado de México en la ZMVM, según la delimitación de los gobiernos del DF, Hidalgo y Estado de México, 2005-2030



FUENTE: cuadro A3 de este texto.

Gráfica A4
Población total en México y ZMVM, 1990-2030

[185]



FUENTE: censos y conteos de población 1990-2010 del INEGI y proyecciones del Conapo.

Cuadro A4
Diferencias de los totales de población de la ZMVM con base en las proyecciones del Conapo,
antes y después del 22 de julio de 2013

<i>Población 2010</i>		<i>2010</i>	<i>2010 (22/07/13)</i>	<i>Diferencia</i>
<i>Total</i>	Distrito Federal (ZMVM)	8 846 752	8 944 599	97 847
	Hidalgo (ZMVM)	1 264 162	1 377 173	113 011
	Edo. de México (ZMVM)	11 218 831	10 790 638	-428 193
	Total (ZMVM)	21 329 745	21 112 411	-217 334
	Distrito Federal	8 846 752	8 944 599	97 847
	Hidalgo	2 433 563	2 690 086	256 523
	Edo. de México	15 031 728	15 571 679	539 951
	D.F., Hidalgo y Edo. de México	26 312 043	27 206 364	894 321
<i>Hombres</i>	Distrito Federal (ZMVM)	4 273 799	4 278 921	5 122
	Hidalgo (ZMVM)	606 899	663 870	56 971
	Edo. de México (ZMVM)	5 622 331	5 265 324	-357 007
	Total (ZMVM)	9 919 052	10 208 115	289 063
	D.F., Hidalgo y Edo. de México	12 941 390	13 171 202	

	Distrito Federal	4 273 799	4 278 921	5 122
	Hidalgo	1 163 897	1 298 253	134 356
	Edo. de México	7 503 694	7 594 028	90 334
	D.F., Hidalgo y Edo. de México	12 941 390	13 171 202	229 812
<i>Mujeres</i>	Distrito Federal (ZMVM)	4 572 953	4 665 678	92 725
	Hidalgo (ZMVM)	657 263	713 304	56 041
	Edo. de México (ZMVM)	5 596 500	5 525 314	-71 186
	Total (ZMVM)	10 826 716	10 904 296	77 580
	Distrito Federal	4 572 953	4 665 678	92 725
	Hidalgo	1 269 666	1 391 833	122 167
	Edo. de México	7 528 034	7 977 652	449 618
	D.F., Hidalgo y Edo. de México	13 370 653	14 035 162	664 509

(continúa)

Cuadro A4
(continúa)

<i>Población 2020</i>		2020	2020 (22/07/13)	<i>Diferencia</i> 2020
<i>Total</i>	Distrito Federal (ZMVM)	8 808 410	8 738 914	-69 496
	Hidalgo (ZMVM)	1 415 166	1 606 589	191 423
	Edo. de México (ZMVM)	12 487 833	12 422 948	-64 885
	Total (ZMVM)	22 711 409	22 768 451	57 042
	Distrito Federal	8 808 410	8 738 914	-69 496
	Hidalgo	2 527 491	3 044 937	517 446
	Edo. de México	16 761 058	18 075 065	1 314 007
	D.F., Hidalgo y Edo. de México	28 096 959	29 858 916	1 761 957
<i>Hombres</i>	Distrito Federal (ZMVM)	4 238 733	4 163 345	-75 388
	Hidalgo (ZMVM)	664 080	772 798	108 718
	Edo. de México (ZMVM)	6 283 709	6 071 510	-212 199
	Total (ZMVM)	10 547 306	11 007 653	460 347
	D.F., Hidalgo y Edo. de México	13 819 581	14 465 772	646 191

	Distrito Federal	4 238 733	4 163 345	-75 388
	Hidalgo	1 182 656	1 467 663	285 007
	Edo. de México	8 398 192	8 834 764	436 572
	D.F., Hidalgo y Edo. de México	13 819 581	14 465 772	646 191
<i>Mujeres</i>	Distrito Federal (ZMVM)	4 569 677	4 575 569	5 892
	Hidalgo (ZMVM)	751 086	833 791	82 705
	Edo. de México (ZMVM)	6 204 124	6 351 437	147 313
	Total (ZMVM)	11 524 887	11 760 798	235 911
	Distrito Federal	4 569 677	4 575 569	5 892
	Hidalgo	1 344 835	1 577 275	232 440
	Edo. de México	8 362 866	9 240 300	877 434
	D.F., Hidalgo y Edo. de México	14 277 378	15 393 144	1 115 766

(continúa)

Cuadro A4
(concluye)

<i>Población 2030</i>		2030	2030	<i>Diferencia.</i>
			(22/07/13)	2030
<i>Total</i>	Distrito Federal (ZMVM)	8 575 089	8 439 786	-135 303
	Hidalgo (ZMVM)	1 511 042	1 756 822	245 780
	Edo. de México (ZMVM)	13 446 880	13 779 279	332 399
	Total (ZMVM)	23 533 011	23 975 888	442 877
[061]	Distrito Federal	8 575 089	8 439 786	-135 303
	Hidalgo	2 569 852	3 329 765	759 913
	Edo. de México	18 088 060	20 167 433	2 079 373
	D.F., Hidalgo y Edo. de México	29 233 001	31 936 985	2 703 984
<i>Hombres</i>	Distrito Federal (ZMVM)	4 106 878	4 006 137	-100 741
	Hidalgo (ZMVM)	695 706	841 188	145 482
	Edo. de México (ZMVM)	6 781 259	6 735 105	-46 154
	Total (ZMVM)	10 913 834	11 582 430	668 596
	D.F., Hidalgo y Edo. de México	14 368 180	15 463 912	1 095 732

	Distrito Federal	4 106 878	4 006 137	-100 741
	Hidalgo	1 180 591	1 597 163	416 572
	Edo. de México	9 080 711	9 860 611	779 900
	D.F., Hidalgo y Edo. de México	14 368 180		-14 368 180
<i>Mujeres</i>	Distrito Federal (ZMVM)	4 468 211	4 433 649	-34 562
	Hidalgo (ZMVM)	815 336	915 634	100 298
	Edo. de México (ZMVM)	6 665 621	7 044 175	378 554
	Total (ZMVM)	11 949 168	12 393 458	444 290
	Distrito Federal	4 468 211	4 433 649	-34 562
	Hidalgo	1 389 261	1 732 602	343 341
	Edo. de México	9 007 349	10 306 822	1 299 473
	D.F., Hidalgo y Edo. de México	14 864 821	16 473 073	1 608 252

FUENTE: cálculos propios con base en las proyecciones del Consejo Nacional de Población (antes y después del 22 de julio de 2013).

Cuadro A5
Población y tasas de crecimiento de la ZMVM según las proyecciones
del Conapo, antes y después del 22 de julio de 2013

<i>Población</i>		<i>Antes</i>	<i>A partir</i>	
<i>Entorno</i>		<i>22/07/2013</i>	<i>22/07/2013</i>	<i>Diferencia</i>
	2010			
Primero		7 493 216	7 780 388	287 172
Segundo		12 199 633	12 253 801	54 168
Tercero		439 484	464 961	25 477
Total		20 132 333	20 499 150	366 817
	2020			
Primero		6 865 885	7 845 199	979 314
Segundo		14 022 431	13 692 959	-329 472
Tercero		494 075	544 303	50 228
Total		21 382 391	22 082 461	700 070
	2030			
Primero		6 200 283	7 854 127	1 653 844
Segundo		15 385 620	14 774 598	-611 022
Tercero		538 235	611 933	73 698
Total		22 124 138	23 240 659	1 116 521
<i>Tasas de crecimiento medias anuales</i>		<i>Antes</i>	<i>A partir</i>	
<i>Entorno</i>		<i>22/07/2013</i>	<i>22/07/2013</i>	<i>Diferencia</i>
	2010-2020			
Primero		-0.87	0.08	0.95
Segundo		1.40	1.12	-0.29
Tercero		1.18	1.59	0.41
Total		0.60	0.75	0.14
	2020-2030			
Primero		-1.01	0.01	1.03
Segundo		0.93	0.76	-0.17
Tercero		0.86	1.18	0.32
Total		0.34	0.51	0.17

FUENTE: cálculos propios con base en proyecciones del Consejo Nacional de Población.

NOTA: comparación entre los volúmenes y las tasas de crecimiento medias anuales por cien, de los tres entornos y el total de población en la ZMVM, con las proyecciones del Conapo, antes y a partir del 22 de agosto de 2013.

POBLACIÓN Y ESPACIO
COMO OBJETO PÚBLICO DE LAS POLÍTICAS

IV

FAMILIAS, TRABAJO Y POLÍTICAS

ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

Brígida García
Orlandina de Oliveira

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es analizar el alcance de las políticas familiares en México, a la luz de las principales transformaciones sociodemográficas que han experimentado las unidades domésticas del país en las últimas décadas.¹ Desde el inicio cabe aclarar que no hay consenso sobre la existencia de dichas políticas en México y América Latina, pues se argumenta que lo que tenemos son medidas dispersas que buscan mejorar la calidad de vida de los integrantes de los hogares en ámbitos muy disímiles, y que éstas no están necesariamente articuladas en torno a un eje común (véase Arriagada, 2007). Debido a esta fragmentación y diversidad, sería imposible en el marco de un solo trabajo dar cuenta de las acciones más significativas que buscan enfrentar la realidad familiar en México. Se impone, por lo tanto, una selección que siempre tendrá algún grado de arbitrariedad, y que sin duda estará influida por la trayectoria de investigación de los diferentes analistas.

En vista de lo anterior, en este trabajo nosotras partimos de una perspectiva sociodemográfica y una mirada de género. Es decir, nos interesa analizar en qué medida algunas de las acciones

¹ Utilizamos de manera intercambiable los términos de *familias*, *hogares* y *unidades domésticas*, para hacer referencia al grupo de personas, unidas o no por lazos de parentesco, que comparten una residencia y un presupuesto en común. Nuestro objeto de estudio son entonces las familias residenciales en México.

de política de mayor trascendencia en el país han buscado o logrado modificar aquellos aspectos de la estructura y dinámica de las familias residenciales que más afectan su calidad de vida, y particularmente las relaciones de subordinación que prevalecen entre mujeres y hombres. Nos detenemos inicialmente en la política de control de la natalidad, y en las de combate a la pobreza, especialmente en lo que toca a sus implicaciones para el nivel de bienestar y/o la desigualdad de género, aspectos que no siempre constituyen un ángulo visible en dichas políticas. En un segundo momento abordamos de manera más directa las acciones incipientes que se han tomado en torno a la búsqueda de un mayor balance entre la vida laboral y la vida familiar. Éstas surgen a raíz del incremento de la participación femenina en el mercado de trabajo y reciben atención creciente en el discurso gubernamental y en las propuestas de organismos internacionales. Por último, centramos nuestra atención en la violencia intrafamiliar, la cual afecta mayoritariamente a las mujeres, aunque también a los menores de edad y algunos hombres. Se trata de uno de los mayores esfuerzos de política pública de los últimos años en México, y contamos con evaluaciones importantes que merecen ser sintetizadas y debidamente ponderadas.²

Nos proponemos analizar trabajos de evaluación ya realizados, a fin de resaltar sus contribuciones, señalar omisiones y proponer líneas de trabajo futuro. Lamentablemente no contamos con la información necesaria para llevar a cabo nosotras mismas dicha evaluación, pero consideramos importante examinar el camino recorrido en esa dirección y plantear ideas sobre las necesidades futuras. Para contextualizar y dar mayor realce a nuestros señalamientos, en la siguiente sección examinamos las principales tendencias de cambio reciente en el tamaño, composición y jefatura de los hogares mexicanos. Enseguida presentamos un resumen del conocimiento alcanzado sobre la dinámica familiar, concepto bajo el cual hemos enmarcado en investigaciones recientes las transfor-

² Como es posible deducir de este señalamiento de objetivos, el presente capítulo se centra en las relaciones entre géneros en el interior de las unidades domésticas. No abordamos con la suficiente profundidad las relaciones intergeneracionales, las cuales merecen un estudio separado. Agradecemos el comentario de Julieta Pérez Amador en este sentido.

maciones en la división del trabajo doméstico y extradoméstico, así como las formas de convivencia familiar (toma de decisiones, formas de control y violencia doméstica). A continuación de estas secciones, en la parte medular de este estudio exploramos las evaluaciones y recuentos fundamentados, elaborados por distintos actores sociales, sobre las acciones de política pública que nos interesan en torno a las familias residenciales mexicanas. Podemos adelantar que estamos en un momento que se caracteriza por importantes sincronías entre las transformaciones que han experimentado las familias en su estructura sociodemográfica, repartición del trabajo doméstico y extradoméstico, dinámica de relaciones sociales y de género, y el apoyo recibido por parte de la esfera pública. Como veremos, los esfuerzos realizados son insuficientes y las omisiones importantes, aunque es necesario señalar las particularidades de los distintos ámbitos y señalar los desafíos específicos como intentamos hacer a lo largo del trabajo.

TRANSFORMACIONES EN EL TAMAÑO, COMPOSICIÓN Y JEFATURA DE LOS HOGARES MEXICANOS

Uno de los cambios sociodemográficos más importantes que han experimentado las familias residenciales en México es el descenso en su tamaño. Sin embargo, enfrentamos diversos obstáculos para precisar la magnitud de dicho descenso, pues la definición de hogar censal ha variado en las últimas décadas. La última cifra a nivel nacional proporcionada por el censo de 2010 sólo es estrictamente comparable con la que ofrece el censo de 1970, pues en ambos levantamientos se asimiló el concepto de hogar al de vivienda. Si comparamos estos levantamientos censales tenemos que el tamaño medio de los hogares bajó de 5.3 en 1970 a 3.9 en 2010, lo cual constituye un descenso considerable, usualmente atribuido a la baja de la fecundidad que ha tenido lugar en estos años, aunque se reconoce el posible peso de otros factores como serían la migración y la inestabilidad familiar (véase López y Echarri, 2011).

Además de lo sucedido con el tamaño, las transformaciones en la composición de los hogares mexicanos en las últimas décadas también han sido considerables. En 1970 el censo poblacional re-

gistró un 80.7% de unidades domésticas nucleares (integradas por el padre, la madre, o alguno de ellos, con o sin hijos) y dicho porcentaje había descendido a 63.9% en 2010.

La importancia que han adquirido las familias residenciales no nucleares es especialmente notoria en el caso de los hogares unipersonales, los cuales representaron 9.4% del total en 2010. Esto se debe principalmente al envejecimiento de la estructura por edad, y a la existencia de condiciones socioeconómicas para que algunas personas de edad avanzada (muchas veces mujeres) puedan vivir solas. Sin embargo, hay que hacer hincapié en que casi una cuarta parte de las familias residenciales en México es actualmente no nuclear de tipo ampliado o compuesto (con parientes o no parientes que se unen al componente nuclear), y que este fenómeno ha mantenido su relevancia a lo largo del tiempo. En el caso mexicano y latinoamericano, muchas veces sólo se agregan parientes solos, por lo que se ha indicado que nuestro sistema familiar tiene un grado intermedio de complejidad frente al prevaleciente en algunos países asiáticos (De Vos, 1987). Es objeto de controversia frecuente hasta qué punto se trata de un signo distintivo y permanente, o si, por el contrario, eventualmente tendrá lugar en México y en el mundo una convergencia hacia la familia nuclear (véanse Bongaarts, 2001; García y Rojas, 2002). La presencia de las familias extensas en México y América Latina ha sido frecuentemente asociada a la escasez de viviendas y a la adversidad económica, pero también se consideran importantes en este tema aspectos culturales como el patrón patrivirilocal de residencia (en el hogar de los padres del esposo) en las primeras etapas de la unión conyugal (Robichaux, 2005). Se ha encontrado que ciertamente hay evidencias en esa dirección, pero hay que aclarar que los resultados distan de ser directos y lineales, y que casi no existen estudios que indaguen estas relaciones mediante análisis estadísticos multivariados (García y Rojas, 2002).

Un último aspecto de interés es el incremento de los hogares encabezados por mujeres. En 1970, 15.3% de las familias censales eran jefaturadas por mujeres, cifra que se incrementó a 24.5% en 2010. La presencia de estos hogares es más relevante en las áreas urbanas (27.4%) y en el Distrito Federal (31%) (López y Echarri, 2011). Se sabe de tiempo atrás que estas familias son heterogéneas,

y que su origen y expansión tienen diferentes explicaciones. Entre las más mencionadas están la creciente importancia de las uniones consensuales y la inestabilidad familiar, la mortalidad diferencial por sexo, la migración interna e internacional masculina, los embarazos a edades tempranas y la violencia doméstica. Asimismo, el aumento en la escolaridad y en la participación laboral de las mujeres —que examinaremos a continuación— pueden facilitar hoy más que antes la ruptura de uniones conyugales no satisfactorias y la constitución posterior de hogares independientes (García y Rojas, 2002; Ariza y Oliveira, 2005; García y Oliveira, 2006).

En México no existe apoyo para el planteamiento de que los hogares encabezados por mujeres sean los más pobres entre los pobres en términos de ingreso. Son los ingresos no laborales, especialmente las ayudas o transferencias de personas que no viven en el hogar, los que establecen ligeras diferencias a favor de los hogares con jefas (Echarri, 1995; Gómez de León y Parker, 2000). Sin embargo, esto no indica que estén exentos de otros tipos de vulnerabilidad, especialmente cuando se hace hincapié en las características de las jefas. Muchas de ellas tienen escasa escolaridad y apenas pueden desempeñar empleos precarios en el mercado de trabajo dada la carga de trabajo doméstico que generalmente tienen. Pero aun cuando se tengan los medios suficientes para vivir de manera independiente, una familia residencial encabezada por una mujer suele enfrentar una fuerte carga cultural y simbólica en un contexto como el mexicano donde es común que se considere que el arquetipo de la familia está constituido por un jefe varón, una mujer esposa y los hijos de ambos. Como hemos apuntado en otras ocasiones (García y Oliveira, 2006), es necesario impulsar balances objetivos de la realidad que enfrentan los hogares con jefas mujeres, y sopesar desventajas y ventajas relativas. Coincidimos con autoras como Chant, 1997 y González de la Rocha, 1999, cuando establecen que hay que hacer hincapié en que se trata de una opción viable, económica y socialmente. No obstante, esta opción o necesidad amerita que se impulsen políticas que amplíen la red de protección hacia las mujeres jefas y sus familias (López y Echarri, 2011) (véase la segunda parte de este trabajo).

LA DINÁMICA FAMILIAR: LA DIVISIÓN DEL TRABAJO
Y LAS FORMAS DE CONVIVENCIA FAMILIAR

Siguiendo la línea de investigación que hemos establecido en los últimos lustros (García y Oliveira 2006) priorizamos en el análisis de la dinámica interna de las familias los cambios relativos a la división del trabajo (extradoméstico, doméstico y de cuidado), y las formas de convivencia familiar (toma de decisiones, formas de control y violencia doméstica). La atención que le damos a estos dos ámbitos responde, asimismo, a la importancia que ellos asumen en la actualidad en la formulación e implementación de políticas públicas orientadas hacia las familias. ¿Qué sabemos y cuáles son las principales lagunas en el conocimiento?

La división del trabajo extradoméstico, doméstico y de cuidado

Al igual que lo sucedido en otros lugares del mundo, el modelo tradicional de familia con un jefe varón proveedor exclusivo y una mujer —madre y esposa dedicada únicamente a las labores domésticas y de cuidado— se ha visto notablemente modificado por la creciente incorporación de las mujeres adultas al mercado de trabajo. En 1970, sólo 19% de las mujeres mexicanas eran económicamente activas, pero ese porcentaje se incrementó a 44% en 2010. Aunque se trata de un aumento considerable, también es preciso indicar que México se sitúa por debajo del promedio latinoamericano en lo que respecta a la actividad económica femenina (dicho promedio fue de 53% en 2010, y las diferencias entre nuestro país y otros de la región se acentúa en las edades más jóvenes, véanse Cerrutti y Binstock, 2009; Cepalstat, 2011; García y Pacheco, 2013). Aunque se le ha dado mucha atención al incremento de la participación laboral femenina como una respuesta a las estrategias de sobrevivencia familiares, las sucesivas crisis económicas y los procesos de reestructuración productiva en México y América Latina, surge también cada vez con mayor nitidez la importancia del incremento en la escolaridad como factor explicativo que ha permitido a las mujeres responder a las demandas requeridas por las transformaciones productivas (CEPAL, 2010).

Las esposas o convivientes tienen un menor nivel de actividad económica que las jefas, hijas u otras parientes, pero casi duplican su presencia económica en las últimas dos décadas (de 28 a 45%) (véanse García y Pacheco, 2013). La información existente indica pues una transformación importante en esta dirección, pero no hay un acuerdo unánime en la manera de analizar el significado de la misma para la organización familiar. Están por un lado quienes señalan el carácter parcial del trabajo desempeñado por las esposas, o la reducida contribución que ellas hacen al ingreso familiar (en su mayoría contribuyen con menos de la mitad de dicho ingreso; véanse Cerrutti y Zenteno, 2000; Pacheco, 2011). Por otro lado, hay quienes buscan más bien mostrar que el aporte de las cónyuges contribuye de manera significativa a mantener a muchas familias por encima de los niveles de pobreza (Cerrutti y Binstock, 2009).

Ahora bien, como ha sucedido en otros contextos nacionales, al incremento en la participación económica de las mujeres —y de las esposas en lo particular— no ha correspondido un aumento proporcional en la participación de los varones en los trabajos reproductivos (actividades domésticas y de cuidado). Gracias a la creciente disponibilidad de datos provenientes de las encuestas de uso del tiempo, ha sido posible estimar la sobrecarga de trabajo de estas mujeres, la cual es bastante elevada cuando los hijos son pequeños (las estimaciones varían, pero cuando se considera al trabajo doméstico y el extradoméstico de manera conjunta, se señala que las esposas o compañeras pueden tener una sobrecarga que fluctúa alrededor de las 10 horas a la semana en comparación con los varones) (Oliveira, Ariza y Eternod, 1996; Inmujeres, 2005). Aunado a lo anterior, se han documentado algunos cambios incipientes que apuntan hacia un papel más activo de los padres en la crianza de los hijos, y en este aspecto la desigualdad social imperante en México se deja sentir. La participación de los varones en los trabajos de cuidado de los hijos es relativamente más elevada en los jóvenes y en los estratos más favorecidos en términos de escolaridad, principalmente (Rojas 2008; Rodríguez y García, 2013).

FORMAS DE CONVIVENCIA FAMILIAR: LAS RELACIONES
DE GÉNERO ENTRE LOS CÓNYUGES

Al menos tres aspectos son cruciales en el estudio de las formas de convivencia familiar desde una perspectiva de género: la participación femenina en la toma de decisiones, las formas de control de las mujeres por parte de los cónyuges varones (incluida la libertad de movimientos) y la violencia doméstica (García y Oliveira 2006, discuten estas dimensiones y sus respectivos indicadores). El avance del conocimiento en México y América Latina sobre estos aspectos es muy desigual. Las áreas menos exploradas desde una perspectiva comparativa son la toma de decisiones y las formas de control, aunque la recolección de información sobre estos aspectos en las encuestas DHS llevadas a cabo entre 2005-2008 en unos pocos países, puede permitir modificar esta situación.

En el caso mexicano se cuenta con algunos estudios que demuestran la importancia y extensión de la subordinación femenina, aun en los hogares metropolitanos del país (Casique, 2001; García y Oliveira, 2006). Por ejemplo, para la Ciudad de México y Monterrey se ha observado que persisten muchos espacios de poder diferenciados entre los cónyuges (aunque también algunos compartidos). Los espacios de decisión masculinos se definen en torno a la compra de bienes importantes, el lugar dónde vivir o hacia dónde mudarse y la esfera del ocio (los paseos). Los espacios femeninos de decisión se ubican principalmente en torno a los roles de esposa y madre (la compra de alimentos y las enfermedades de los hijos). Las demás decisiones sobre la reproducción, la sexualidad y la crianza de los hijos, se toman mayormente de forma conjunta entre ambos cónyuges (García y Oliveira, 2006). Indiscutiblemente estos resultados evidencian cambios y continuidades en las relaciones de pareja. Por un lado, son palpables los efectos positivos de varios lustros de acciones decididas dentro de los programas nacionales de planificación familiar, aunados a los avances femeninos globales en otras áreas, como la escolaridad y el acceso a los medios de comunicación, que muy probablemente han influido positivamente en el papel que desempeñan las mujeres en las decisiones reproductivas. Por otro lado, perviven los espacios diferenciados de poderes masculino y femenino articulados en torno

a los roles que se consideran socialmente adecuados para ambos géneros, especialmente en los sectores más pobres.

Los permisos masculinos constituyen una forma de ejercicio del poder de los varones mediante el control de la libertad de movimiento y de asociación de las mujeres. A mediados de los años noventa, la proporción de mujeres que tenía que solicitar permiso a sus cónyuges para desempeñar actividades específicas era elevada en el caso mexicano (entre 60 y 70% de las que no eran económicamente activas, y entre 50 y 60% entre las que participaban en el mercado de trabajo, Casique, 2001). Las cifras correspondientes a la Ciudad de México y Monterrey al finalizar esa década eran menores, pero todavía 26% de las mujeres tenía que pedir permiso para participar laboralmente en esos contextos metropolitanos; 23% para participar en asociaciones y 18% para visitar amigas(os). En cambio, las tres actividades que requerían de menos permisos eran: ir a clínicas, ir de compras y usar anticonceptivos (García y Oliveira, 2006, cuadro III-5: 103).

El caso de la violencia intrafamiliar es distinto y merece un destaque especial, tanto por la magnitud del fenómeno, como por las diferentes iniciativas que se han tomado en México y la región latinoamericana para visibilizarlo y sancionarlo. En México, el esfuerzo por medir y analizar diferentes formas de violencia familiar mediante varias fuentes de datos ha estado presente desde hace por lo menos dos décadas (García y Oliveira, 2006). Pero es a partir del comienzo del nuevo milenio cuando se inicia el levantamiento de una serie de encuestas a nivel nacional que permite captar varios tipos de violencia contra las mujeres, a saber, la violencia emocional, económica, física y sexual (véase la serie Endireh —Encuesta sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares—, realizadas en 2003, 2006, 2011). Aunque los datos de dichas encuestas no son estrictamente comparables, debido en parte al cambio en la composición sociodemográfica de las muestras, el análisis sistemático de la información proporcionada resulta de suma importancia para determinar la importancia relativa de las diversas formas de violencia y para entender los factores que incrementan o disminuyen el riesgo de estar expuesto a cada una de ellas (véanse Castro, Riquer y Medina, 2006; Castro, Casique y Serrano, 2008; Casique y Castro 2012).

Sabemos que el tipo de violencia más frecuente en nuestro país es la emocional seguida por la económica, la física y la sexual. No obstante, debido a la falta de comparabilidad de las encuestas no se puede afirmar que en México se hayan dado cambios en el tiempo ni que los últimos niveles reportados sean los más fidedignos. Lo que sí se puede sostener con mayor certeza, con base en análisis multivariados, son los resultados más robustos que se han mantenido a lo largo del tiempo (Casique y Castro, 2012). De acuerdo con los datos de 2003, 2006 y 2011, las mujeres que presentan un mayor riesgo de sufrir diversas formas de violencia (emocional, económica, física y sexual) por parte de su pareja son: *a*) las que participan en el mercado de trabajo en comparación con las que se dedican exclusivamente al trabajo doméstico, *b*) las que presenciaron violencia entre los adultos que las cuidaban cuando niñas y que estuvieron expuestas a violencia emocional por parte de ellos frente a las que no tuvieron estas vivencias; *c*) las mujeres cuyas parejas sufrieron violencia física o emocional en la infancia en comparación con aquellas cuyas parejas no enfrentaron este tipo de violencia; *d*) aquellas cuyas parejas castigan físicamente a sus hijos frente a las mujeres cuyas parejas no asumen este comportamiento. Asimismo se ha encontrado que las mujeres jóvenes están más expuestas al riesgo de enfrentar los cuatro tipos de violencia en 2006 y 2011, en comparación con las mujeres de mayor edad (Casique y Castro, 2012).

En lo que se refiere a la asociación entre varios índices de empoderamiento de las mujeres y la mayor o menor presencia de violencia los resultados no son tan contundentes como los anteriormente señalados. Casique y Castro (2012) advierten que en términos generales actúan como factor de protección de las mujeres contra algún tipo de violencia familiar los siguientes aspectos: participar mayormente en la toma de decisiones, presentar mayor autonomía, controlar en mayor medida recursos económicos y tener cónyuges que participan mayormente en la realización del trabajo doméstico.

A pesar de estos avances logrados en la explicación de la violencia intrafamiliar, todavía se requiere ahondar en el estudio de las interrelaciones entre trabajo femenino extradoméstico y violencia familiar, debido a que los resultados no siempre apuntan en la

misma dirección. Habría que indagar si esta asociación varía según el carácter asalariado o no asalariado del trabajo realizado o, entre trabajos de tiempo completo y de tiempo parcial, así como según la duración de la vida laboral. A partir de los resultados expuestos importa destacar la necesidad de seguir investigando la importancia de los diferentes aspectos que pueden aumentar el riesgo de violencia hacia las mujeres, así como garantizar la comparabilidad de las encuestas para contar con cifras confiables que permitan evaluar si han ocurrido cambios a lo largo del tiempo.

POLÍTICAS SOCIALES ORIENTADAS A LAS FAMILIAS

Como hemos mencionado, existen posiciones diversas sobre la naturaleza y alcance de las políticas orientadas a las familias en México y la región latinoamericana en general. Por un lado, hay quienes defienden el planteamiento de que lo que tenemos son intervenciones dispersas y no coordinadas en materia de salud, educación, seguridad social, combate a la pobreza y violencia doméstica, entre muchos otros objetivos (Arriagada, 2007). Desde otra perspectiva, hay también quienes reconocen la dificultad y complejidad de clasificar las medidas públicas orientadas a las familias y consideran necesario establecer una diferenciación entre ellas según si buscan pautar su tamaño y estructura, se refieren a las diferentes formas de unión conyugal, o se enfocan en la búsqueda de balance entre participación laboral, tareas domésticas y de cuidado, entre otros aspectos (Goldani, 2007). Las posiciones anteriores se inscriben en un debate muy amplio sobre los cambios introducidos en las políticas de bienestar a partir de los años ochentas. Se argumenta que la protección social que antes ofrecía el Estado a los trabajadores formales —en los países más desarrollados de la región de América Latina— se ha restringido, lo cual ha llevado a trasladar a las familias una carga mayor de responsabilidades (Uthoff, 2007; Pautassi, 2004; Montaña, 2007; Sojo, 2007; Sunkel, 2007; Martínez Franzoni, 2008).

Ante este panorama tan diverso, fragmentado y de difícil sistematización, hemos optado por centrarnos en las tendencias analizadas con anterioridad y preguntarnos en qué medida se han

buscado solucionar o paliar desde el ámbito público los problemas generados por las principales transformaciones que han tenido lugar en las familias mexicanas en las últimas décadas. Desde esa óptica analizamos primero algunas políticas de indudable trascendencia y visibilidad en el ámbito sociodemográfico (control de la natalidad, combate a la pobreza) y nos preguntamos por su impacto en lo relativo al bienestar familiar y a las relaciones de género al interior de los hogares. Asimismo, también profundizamos en la existencia o no de respuestas para los desafíos que presenta la transformación en la división del trabajo en el interior de las unidades domésticas; se trata de uno de los fenómenos que más llama la atención en la planeación gubernamental y en las reuniones y recomendaciones de organismos internacionales, pero las opciones de políticas concretas todavía permanecen distantes. Por último, exploramos los programas contra la violencia intrafamiliar, pues se trata del área donde se ha hecho el esfuerzo más palpable en México por recolectar información y por instrumentar medidas que busquen combatir este flagelo, aunque con resultados muy dispares, como tendremos oportunidad de señalar.

*El control de la natalidad, el tamaño de las familias
y su calidad de vida*

Las *políticas de control de la natalidad*, probablemente las primeras y más importantes políticas dirigidas a disminuir el tamaño de la población y en consecuencia *el tamaño de las familias* (Jelín, 2007), han tenido en México gran visibilidad e impacto. Hasta mediados de la década del 2000 dichas políticas fueron consideradas unánimemente exitosas, pues la fecundidad y el tamaño de las familias descendieron de manera notable hasta esos años. Sin embargo, con la aparición de las cifras del censo de 2010 ha sido posible reevaluar el tamaño de la población mexicana y comenzar a precisar una nueva etapa en la evolución del descenso de la fecundidad, caracterizada posiblemente por un estancamiento en dicho descenso (Partida, 2012). Todavía no sabemos hasta qué punto también estaremos ante otras etapas en la reducción del tamaño familiar, o si éste es un proceso que tiene inercia propia, pues es afectado por

diversos fenómenos, tanto demográficos, como económicos y sociales. En México se ha asumido —más que investigado— la relación entre el descenso de la fecundidad y la reducción del tamaño de la familia. Aunque sabemos que este tamaño también depende de factores importantes en nuestro medio (migración internacional, inestabilidad familiar) (véase, Bongaarts, 2001), hasta donde sabemos no se cuenta con estudios al respecto.

En un inicio se postuló que la disminución en el tamaño de la población mexicana constituía un requisito indispensable para el desarrollo económico del país (véase, Sandoval, 2010, para un recuento importante de la ideología y puesta en práctica de la política poblacional en México). Como sabemos, el desarrollo de los acontecimientos ha sido más complejo de lo esperado; la población ha seguido hasta hace poco una tendencia decreciente, pero el ritmo de crecimiento económico mexicano ha tenido muchos altibajos y en términos generales ha sido muy modesto en las últimas tres décadas. La desigualdad y los niveles de pobreza no han sido abatidos en forma apreciable. Sin embargo, no hay duda de que, como muchos argumentan, una población menor ha traído numerosas ventajas en términos de disminución de demandas de puestos de trabajo y creación de infraestructura en educación y salud, entre otros aspectos (véase Ordorica, 2010). ¿Podemos argumentar en el mismo sentido con respecto a la familia pequeña? ¿Qué se sabe al respecto?

El estudio de Sandoval (2010) es muy ilustrativo sobre las discusiones y posturas en torno al famoso eslogan del Consejo Nacional de Población (Conapo), *la familia pequeña vive mejor*. De su recuento destacamos que éste ha experimentado no pocas reacciones escépticas, entre las cuales estuvieron los argumentos de que *la familia es pequeña porque vive peor*, dada la sucesión de crisis económicas por las que hemos atravesado. No obstante, con el pasar de los años estos debates han ido perdiendo fuerza para dar paso a otros centrados en el ejercicio de derechos o en el aprovechamiento del *bono demográfico* motivado por el descenso temporal en la población con edades dependientes (véase, Sandoval, 2010: 447-448) En lo que respecta a los estudios realizados, son escasos aquellos dedicados a demostrar la validez de las aseveraciones anteriores sobre el nivel de bienestar de las familias pequeñas; son más abundantes los análisis que debaten y demuestran que las

unidades domésticas encabezadas por mujeres no son necesariamente las más pobres entre las pobres, o que las familias extensas permanecen pobres a pesar de la contribución económica de sus diversos miembros (véanse, Echarri, 1995; Cortés, 1997; Oliveira, 1999; Gómez de León y Parker, 2000; Ariza y Oliveira, 2007).

Resulta importante explorar en qué medida todos hemos llegado a aceptar y no cuestionar en el presente las ventajas de las familias modernas (pequeñas, entre otros aspectos), y hoy las vemos como "buenas y alcanzables", como plantea Thornton (2001) en su tesis sobre el idealismo desarrollista y sus impactos sobre los cambios familiares.³ No debatimos lo suficiente sobre las limitaciones que pueden tener estas familias pequeñas cuando ahí se ofrece el principal sostén económico o el cuidado primordial para una población que envejece. En este contexto no abogamos por el retorno a las familias grandes, pero sí subrayamos la necesidad de que el Estado y el mercado se involucren de manera más activa en la protección social de las futuras generaciones de mexicanos.

EL COMBATE A LA POBREZA Y SU INFLUENCIA SOBRE LA DINÁMICA FAMILIAR

La aplicación de programas focalizados de combate a la pobreza ha sido uno de los ejes centrales de la política social de México y muchos otros países latinoamericanos, especialmente a partir de la reestructuración económica en los años ochenta y noventa. A la vez que se enfatizan las relaciones comerciales con el exterior como uno de los motores centrales del crecimiento, se considera también clave como contraparte la atención prioritaria a los grupos más marginados, mediante programas de transferencias monetarias condicionadas a la elevación de capital humano, especialmente en

³ El planteamiento de Thornton (2001) sobre el paradigma del idealismo desarrollista, sus componentes e impactos abarca muchos más aspectos que el *tamaño* dentro de la noción de una familia *moderna*: "... por familia moderna quiero decir los aspectos de la familia identificados por generaciones de estudiosos del pasado como moderna, incluyendo la existencia de muchas instituciones no familiares, individualismo, familias nucleares, matrimonios arreglados por parejas maduras, autonomía juvenil, y una alta evaluación de las mujeres. También incluyo planificación familiar y baja fecundidad" (p. 254). [Traducción nuestra.]

lo que respecta a educación y salud. Las evaluaciones de impacto de estos programas han mostrado que son más eficaces en combatir la intensidad que la incidencia de la pobreza; esto es, promueven la utilización de servicios de salud y educación entre los más pobres y de esa manera contribuyen a aliviar la pobreza en el corto plazo. Sin embargo, estas iniciativas no tienen la capacidad suficiente para quebrar la reproducción de la pobreza en el mediano y largo plazo (véase Yaschine, 2012). Además, coincidimos con la apreciación de Valencia Lomelí (2008), de que en ausencia de una creación significativa de empleos, su efectividad social continuará siendo limitada (véanse, Villatoro, 2007; Valencia Lomelí, 2008).

Lejos de intentar sumarnos a las múltiples evaluaciones sobre los programas de transferencia condicionada en México, lo que interesa para fines de este capítulo es analizar los resultados de investigaciones que muestran su influencia sobre las mujeres como receptoras de las transferencias y sobre la dinámica familiar. Éste ha sido un tema presente en los estudios que buscan dar cuenta de los diferentes ámbitos influenciados por el apoyo material a los más pobres en el marco de estos programas (otros temas de análisis son la educación, el trabajo infantil y adulto, la salud y la alimentación).

Parece haber consenso en que el lugar de las mujeres en la toma de decisiones en las unidades familiares sólo se ha visto modestamente afectada al recibir el dinero proveniente de Progresá o de Oportunidades. Ellas siguen siendo las responsables de los gastos de alimentación y los hombres de los gastos mayores. Al parecer, los programas de transferencias condicionadas fomentan que las mujeres se conviertan en agentes activos en el bienestar de sus familias, pero sólo en el marco de las restricciones impuestas por las relaciones de género tradicionales como plantea Enrique Valencia en su evaluación bastante exhaustiva sobre estos programas (véanse Valencia Lomelí, 2008; López y Salles, 2006; Villatoro, 2007; CEPAL, 2010).

Además del tema del posible empoderamiento femenino, muchos han planteado la posible consecuencia de violencia, dado que el apoyo monetario se entrega a las mujeres. En estudios realizados en las primeras fases de Oportunidades, se indicaba que los maridos les daban menos dinero a sus esposas cuando la unidad

familiar operaba con el apoyo del programa. No obstante, investigaciones posteriores, de carácter interdisciplinario y que toman en cuenta una serie de factores intervinientes, no han respaldado la existencia de mayor violencia en los hogares que reciben el apoyo de Oportunidades. Según uno de estos estudios (Maldonado, Nájera y Segovia, 2006), el dinero del programa está claramente diferenciado como una ayuda que los hijos necesitan para la educación, no es un dinero de la mujer, sino que ella lo administra y en ese sentido es una zona libre de conflicto. Es decir, los recursos que provienen de Oportunidades no representan un problema de poder (véanse González de la Rocha, 2003; Maldonado, Nájera y Segovia, 2006; Rivera, Hernández y Castro, 2006).

Ahora bien, hay quienes enfatizan un ángulo poco conocido en la operación de los programas de transferencia condicionada, el cual atañe a las llamadas “corresponsabilidades” y su impacto sobre las relaciones de género. Se afirma que estas “corresponsabilidades” que las mujeres tienen que realizar en cuanto al cuidado de la salud personal y familiar, la nutrición y la supervisión de la asistencia y avances escolares, sobrecargan a las mujeres pobres o refuerzan la división del trabajo patriarcal tradicional (Arriagada y Mathivet 2007; González de la Rocha, 2007). Ante este conjunto de evidencias coincidimos con el planteamiento de González de la Rocha (2007), de que estos programas de política social se centran en las familias como estrategia para garantizar su eficacia y con una lógica más bien instrumental. Frecuentemente no toman en cuenta las transformaciones sociales y demográficas que las afectan y anclan su operación en los modelos tradicionales de división del trabajo por género que suponen la existencia de un varón proveedor y una mujer dedicada de tiempo completo a las tareas reproductivas (véase también Saucedo Delgado, 2013). Veremos a continuación cómo esta concepción y este diseño de programas se extiende a otros ámbitos de planeación en el país.

La búsqueda de balance entre la vida laboral y la familiar

Mucho se ha escrito, como vimos en la primera parte de este trabajo, sobre la pérdida de importancia del modelo de familia centrado

exclusivamente en un hombre proveedor. Los organismos de Naciones Unidas en la región latinoamericana y el Banco Mundial, han dedicado un importante espacio de sus reuniones recientes, estudios e informes a este fenómeno, buscando ofrecer panoramas globales y regionales, y destacando las consecuencias de la ausencia de políticas en este campo para la vida social y familiar (véanse Piazze, 2009; PNUD *et al.*, 2009; CEPAL, 2009a y 2009b y 2010; Chioda, 2011; Banco Mundial, 2012). No obstante lo anterior, el material bibliográfico se reduce de manera apreciable cuando se trata de dar cuenta de acciones públicas concretas para intentar balancear la vida laboral y la familiar, en especial en el caso femenino.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Instituto Nacional de las Mujeres de México (Inmujeres) publicaron al final de la década pasada (2009) uno de los recuentos más sistemáticos sobre las recomendaciones internacionales, así como sobre las políticas, programas, reglamentaciones y acciones puestas en práctica en las naciones latinoamericanas, en torno a lo que llamaron *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con responsabilidad social*. Según se deriva de este texto, y también de los que examinaremos a continuación, el problema de alcanzar un balance entre la vida laboral y la familiar, ha sido reconocido sólo como una necesidad femenina, y estamos lejos de que se asuma como una corresponsabilidad social (en la que participen los hombres, las empresas y el Estado). Así, las leyes y programas puestos en marcha desde la segunda mitad del siglo XX, a medida que avanzaba la protección de la seguridad social en los países de América Latina, se restringen a las licencias de maternidad y a buscar proteger el embarazo. El problema central de estas medidas es su reducido alcance, pues se limitan a las trabajadoras formales y excluyen a las trabajadoras del sector informal y al servicio doméstico remunerado. Otras medidas protectoras de las madres y de los niños y niñas, como serían las prestaciones durante la licencia de la maternidad, la prohibición de despido y permiso para la lactancia, están menos generalizadas. Y más allá, las reglamentaciones que podrían denominarse propiamente de conciliación trabajo-familia, dirigidas directamente a la reorganización de los tiempos y las responsabilidades familiares (licencias por enfermedad, accidentes o muerte

de familiares, servicios de guarderías en las empresas, licencias de paternidad, extensión de la cobertura de los programas de educación preescolar, y ampliación de la jornada escolar, entre otros) son mencionadas en pocas ocasiones. Por último, tampoco se ofrecen muchos ejemplos de lo que sería la reorganización de los tiempos de trabajo extradoméstico (flexibilidad de horarios y de lugares de trabajo), tanto para las mujeres como para los varones.

En este marco de carencias, México desafortunadamente no destaca en el escenario latinoamericano por las medidas existentes, o por la firmeza de las leyes vigentes para buscar la reconciliación entre la vida familiar y la laboral. Las mexicanas que tienen un trabajo formal cuentan con licencia de maternidad de 12 semanas y 2 descansos de 30 minutos al día durante la jornada de trabajo para lactancia.⁴ Asimismo, en varios países se señalan sanciones más explícitas en lo que respecta a la posibilidad de despido después de la maternidad, o a la solicitud de la prueba de embarazo para conseguir un empleo⁵ (véase PNUD *et al.*, 2009; Lerner y Melgar, 2010). Algunos analistas hacen hincapié en el reducido porcentaje de niños y niñas que asiste a una guardería pública o privada, a pesar de que se trata de un servicio que es parte de las prestaciones que brinda la seguridad social (Salvador, 2007). Se apunta que parte del problema reside en que estos servicios no son de suficiente calidad o se han deteriorado; muchas guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) han sido subrogadas a manos privadas y la capacidad del Estado es precaria para garantizar la inspección y vigilancia de estos establecimientos (Jusidman, 2010).⁶

El análisis de los reportes elaborados desde el poder legislativo mexicano, o de los informes que el país ha presentado ante las Conferencias Regionales de la Mujer, en 2008 y 2010, permite ofrecer mayor información sobre el panorama antes descrito, pero

⁴ Los países de América Latina que cuentan con las licencias de maternidad más largas son Chile, Cuba, Venezuela y Brasil (PNUD *et al.*, 2009).

⁵ La prohibición manifiesta del examen de embarazo a una mujer que solicita un empleo está legislada en Brasil, Chile, El Salvador, Venezuela, Colombia, Guatemala, Haití, Jamaica y Uruguay (PNUD *et al.*, 2009).

⁶ Se estima que en 2002, el número de guarderías existentes en México sólo cubriría el 7.9% de la demanda potencial. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el problema no sólo reside en la escasa cobertura, sino en la falta de confianza en la calidad de los servicios (Salvador, 2007).

corroboran en lo esencial la naturaleza de las reglamentaciones existentes en nuestro país en torno a la reconciliación trabajo-familia. En el último programa nacional rector en materia de igualdad entre mujeres y hombres se reconoce la falta de políticas y estrategias en este ámbito, e incluso se le reconoce como una de las causas de la menor participación de las mujeres en el mercado laboral (Programa Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres —Proigualdad— 2007-2012). Por lo tanto, se propone explícitamente desarrollar, promover y adoptar políticas y acciones de conciliación trabajo-familia que propicien la igualdad y la equidad en las responsabilidades familiares, favorezcan el trabajo de las mujeres, mejoren sus condiciones de competencia laboral y el eleven su calidad de vida. También en el Programa Sectorial sobre la Política Laboral (2007-2012) se aborda el tema de la conciliación, la no discriminación y la meta de que, en 2012, la totalidad de las empresas públicas y un 10% de las privadas de mediano y gran tamaño fuesen certificadas por una Norma de Igualdad Laboral, en lo que respecta a salarios y prestaciones laborales (véase, González Zetina, 2008).

En la nueva Ley Federal del Trabajo aprobada al comenzar la administración actual (2012-2018) se introdujeron varias medidas en principio encaminadas a mejorar la reconciliación trabajo-familia en el país (modalidades de trabajo a domicilio y de trabajo a distancia, que pueden facilitar el trabajo no remunerado de más mujeres, prohibición de pruebas de embarazo para acceder a los empleos, prohibición de despido por embarazo, licencias de paternidad y otras). Es todavía prematuro apreciar hasta qué punto dichas reglamentaciones apoyarán el logro de un mejor balance laboral y familiar en México. Por lo pronto, un análisis desde la perspectiva de género de la iniciativa de dicha ley, realizado por Martha Chargoy Valdés y Edith Chávez Ramos (2012) para el CEAMEG (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género) de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura, ya indicaba diversas limitaciones en la iniciativa misma. Entre ellas destacamos, la omisión de medidas tendientes a la reparación del daño a quienes fuesen víctimas de discriminación y el peligro de que la flexibilización del trabajo pudiese plantear cuestionamientos en términos de precarización

laboral en nuestro medio. En particular, sobre la reconciliación trabajo-familia, el informe apunta que:

Si bien la iniciativa plantea la importancia de propiciar la equidad y la corresponsabilidad familiar entre hombres y mujeres, a través de la inclusión de la figura de las licencias de paternidad, en tanto contribuye a fomentar la conciliación entre la vida laboral y familiar de las personas, permitiendo que ambos padres compartan el gozo y la atención del recién nacido [...] ello es insuficiente, toda vez que no se acompaña de otras medidas que fortalezcan e impulsen mecanismos a favor de la calidad de vida y de mejores condiciones de trabajo que se traduzcan en bienestar para las mujeres y los hombres trabajadores [Chargoy Valdés y Chávez Ramos, 2012: 68-69].

Por último, es importante mencionar que estudios sobre la contratación colectiva existente en el país son coincidentes con las limitaciones de las medidas puestas en práctica expuestas hasta aquí. Un examen de casi un centenar de contratos demostró que la gran mayoría sólo transcriben las disposiciones vigentes en la ley laboral, y muy pocos de ellos —como serían los contratos suscritos por trabajadores universitarios o aquellos pertenecientes a la Unión Nacional de Trabajadores— abren espacio para acciones positivas en torno a facilitar un mejor balance entre la vida laboral y la familiar (Valles, 2010; Salazar R., Salazar H., y Rodríguez, 2011). Al dar cuenta de esta realidad, las especialistas proponen que el primer reto es ampliar la reflexión con las propias mujeres sindicalistas, además de involucrar a los hombres sindicalistas, ya que es imperioso romper con la percepción de que el trabajo de cuidado es una responsabilidad de las mujeres y un asunto privado y familiar.

Frente a los limitados avances logrados hasta la fecha en el campo de la reconciliación trabajo-familia, consideramos que se requiere concentrar los esfuerzos en varios aspectos. En primer lugar, se necesita hacer hincapié en la clarificación conceptual, pues hay que superar la idea de que son las mujeres quienes tienen que “compatibilizar” su trabajo remunerado con el reproductivo. Las nociones de “corresponsabilidades” o de “reconciliación” (entre hombres, mujeres, el Estado, las empresas, la sociedad en general) se acercan más a la idea de avanzar hacia cambios significativos en

la división sexual del trabajo (Gornick y Meyers, 2003; Astelarra 2006; Faur, 2006; CEPAL, 2009a, PNUD *et al.*, 2009).

Asimismo, es clara la necesidad de ampliar la cobertura de esfuerzos propiamente de reconciliación a sectores más amplios de mujeres y a los varones, implementando programas de paternidad responsable, licencias de paternidad y guarderías para los padres.⁷ Necesitamos también refinar la construcción de indicadores sobre la situación prevaleciente, y sobre el impacto de leyes y reglamentaciones. Estos indicadores nos permitirían evaluar las consecuencias directas de no contar con políticas reconciliatorias, en lo que respecta al bienestar infantil y familiar, la seguridad económica y la igualdad entre los géneros (véase Camacho y Martínez, 2006, e investigaciones en este campo para Estados Unidos y Europa como las llevadas a cabo por Gornick y Meyers, 2003 y Presser, 2003).

Acerca de la violencia intrafamiliar

Los movimientos de mujeres a escala nacional e internacional, así como los esfuerzos sistemáticos de diversos organismos de las Naciones Unidas —en particular la Organización Panamericana de la Salud (OPS)— han sido especialmente influyentes para visibilizar y atraer la atención de muchos actores sociales hacia la violencia de género.⁸ Las políticas públicas en torno a este fenóme-

⁷ En este contexto es útil recordar que México no ha ratificado los convenios 156 y 183 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), referidos a trabajadores con responsabilidades familiares y protección a la maternidad. Además, hay que tener en cuenta que los varones sólo tienen derecho a las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) cuando están separados o divorciados y tienen la custodia de sus hijos.

⁸ Empero los avances en el proceso de incorporar de la violencia de género en la agenda pública internacional han sido paulatinos. En 1981 entra en vigor la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) aprobada en 1979; en 1992, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer incluye la categoría de violencia de género en las formas de discriminación por sexo, y en 1993 se aprueba la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (Indesol y Caminos Posibles, S.C., 2007; CEAMEG, 2012).

no despiertan un interés creciente en América Latina y en México, y tienen relativamente más camino recorrido que las referidas a la reconciliación trabajo-familia.

En el caso de la región latinoamericana, es unánime el señalamiento de que la Convención Interamericana de Belém do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer de 1994, distingue nuestra región de otras en el mundo porque se trata de un instrumento que ha sido firmado por todos los países con carácter vinculatorio (Velzeboer, Ellsberg, Clavel-Arcas y García-Moreno, 2003; CEPAL, 2007, 2009b). En consecuencia, los avances más importantes han tenido lugar en el ámbito de las leyes, pues hoy prácticamente todos los países latinoamericanos —aunque con diversos grados de institucionalidad— cuentan con instrumentos jurídicos específicos para sancionar este tipo de violencia (la violencia de género comprende la violencia intrafamiliar que es la más frecuente, la comunitaria y la perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes).

En México como respuesta al activismo del movimiento amplio de mujeres y de organizaciones no gubernamentales, así como a los acuerdos de legisladoras, se empezaron a impulsar, desde hace varias décadas, cambios legislativos hacia la igualdad entre hombres y mujeres. Se crearon, desde los años ochenta, centros de apoyo gubernamentales a víctimas de la violencia sexual y la Red contra la Violencia hacia la Mujer. Sin embargo, fue a partir de la reunión de Beijing en 1995,⁹ con el establecimiento de la Comisión Nacional de la Mujer y del Programa Nacional de la Mujer 1995-2000 (Pronam) que surge la posibilidad de formular políticas públicas para combatir la violencia en el marco del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar (Pronavi) creado en 1999. La institucionalización de la política contra la violencia acontece con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y la elaboración del Programa Nacional por una Vida sin Violencia (2000-2006).¹⁰ Es hasta 2007 cuando se aprueba la Ley General de Acceso de las Mujeres a

⁹ Véase, Cerva Cerna (2006) para un análisis de la importancia que ha tenido la Conferencia de Beijing en la inclusión del género en la agenda pública en México.

¹⁰ Hubo un retraso de cerca de tres años en la impresión oficial de dicho programa debido a conflictos internos del Inmujeres y de éste con los institutos e instancias estatales (Indesol y Caminos Posibles, S.C., 2007).

una Vida Libre de Violencia y se crea el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Indesol y Caminos Posibles, S.C., 2007).

A partir de estos avances, hoy en día la atención y prevención de la violencia familiar es vista como un problema de salud pública y de respeto de los derechos humanos de las mujeres que debe ser resuelto por las instancias e institutos de la mujer creados en las diferentes entidades de la República. Empero, la prioridad que se da a los programas de prevención y erradicación de la violencia de género y familiar varía de acuerdo con el contexto sociopolítico nacional y estatal (Indesol y Caminos Posibles, S.C., 2007).

A más de una década de la implementación de políticas contra la violencia de género y la violencia familiar en México, muchos han sido los esfuerzos orientados a medir sus niveles y caracterizar sus diferentes formas, como hemos visto más arriba (Castro y Casique, 2008). La conclusión a que se llega es que la violencia es un problema generalizado que constituye un obstáculo para que las mujeres logren mayor igualdad, una vida digna y el ejercicio de los derechos como ciudadanas, además de que pone en peligro sus propias vidas (CEAMEG, 2012).¹¹

En lo que se refiere a la evaluación de lo logrado y del camino que aún falta por recorrer, un estudio que nos importa destacar es el realizado por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG, 2012). En éste se analiza un gran volumen de estadísticas e indicadores sobre la violencia de género con base en la Endireh 2006, datos proveniente de los registros administrativos, una revisión exhaustiva del marco jurídico internacional y nacional, así como una sistematización del gasto etiquetado (2008-2011) y de las políticas públicas con gasto etiquetado para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (2008-2010).

¹¹ Un balance relativamente reciente para varios países de América Latina llega a la conclusión de que la violencia afecta a diferentes sectores de mujeres, independientemente de su condición social o étnica, pero que las mujeres pobres rurales y urbanas enfrentan mayores obstáculos para acceder a la protección del Estado y la justicia. Asimismo, indica que la discriminación hacia las mujeres que denuncian es frecuente y que prevalece en muchos países un clima habitual de impunidad en lo que toca a la violencia de género. La tendencia general entre los servidores públicos es observar los casos de violencia como conflictos domésticos que deben de ser resueltos sin la intervención del Estado (OEA/CIDH 2007).

Este estudio concluye que a pesar de los avances logrados en el establecimiento de los marcos jurídicos todavía falta mucho por hacer, en cuestiones tales como: armonizar la legislación secundaria con los contenidos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; eliminar en la legislación nacional los delitos en razón del honor; y garantizar la reparación del daño a las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia. Asimismo, se señala que la revisión de las acciones de política pública con gastos etiquetados muestra que en el periodo 2008-2010, éstas se orientaron principalmente al ámbito de la prevención y de la atención. Mucho menos se hizo en el ámbito de la sanción de la violencia contra las mujeres, en lo relativo a la procuración de justicia (CEAMEG, 2012).

En el campo de la evaluación del proceso de implementación de las políticas públicas y los programas contra la violencia de género en los niveles federal, estatal y municipal, se cuenta con investigaciones que también merecen mención.¹² La primera, publicada en 2007 por el Instituto Nacional de Desarrollo Social y Caminos Posibles, S.C. (investigación, capacitación y desarrollo) analiza las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de las políticas y programas contra la violencia familiar en los institutos e instancias de la mujer en México (Indesol y Caminos Posibles, S.C., 2007).¹³ Entre los rubros evaluados se encuentran: *a*) el marco normativo e institucional, *b*) la oferta institucional de programas y servicios, *c*) la existencia y eficacia de las redes contra la violencia familiar, *d*) la prioridad del tema en la agenda de las políticas públicas, *e*) los recursos humanos, financieros y la infraestructura disponible, *f*) los modelos de detección, prevención y atención, *g*) la cobertura y registro de casos, *h*) la municipalización de los modelos de prevención y atención, *i*) la coordinación inter e intrainstitucional y *j*) el autocuidado del personal, esto es, los mecanismos implementados para contrarrestar el desgaste profe-

¹² Para análisis previos sobre las políticas de violencia familiar, véase Campos 2000 y 2002.

¹³ Este estudio se realizó mediante la aplicación de 31 entrevistas al personal responsable del área de violencia familiar de los institutos e instancias de la mujer de igual número de estados del país, y la revisión de publicaciones, informes y páginas web relacionadas con el tema.

sional del personal dedicado a la atención y prevención de la violencia intrafamiliar.

Entre las principales *fortalezas* de los institutos se encuentran la atención a las mujeres afectadas por la violencia familiar mediante la asesoría jurídica y psicológica, la canalización y la prevención mediante la sensibilización y la capacitación. Se destaca la importancia de logros en la atención mediante grupos que facilitan el acceso a más mujeres y la formación de redes informales de apoyo que permiten dar refugio a las mujeres en situación de violencia. Asimismo, se señala la actitud de entrega del personal capacitado para brindar atención con calidez y calidad.

En lo referente a las *debilidades*, se distingue entre las operativas y las estratégicas, entre las primeras se mencionan: la insuficiencia de personal y la sobrecarga en el área psicológica y jurídica, y la carencia de una estructura organizacional suficiente, sensible y capacitada para la operación de gran parte de los institutos. En el ámbito estratégico, las debilidades giran en torno a carencias de un marco normativo, de modelos de detección, prevención y diagnósticos institucionalizados y de una base estadística. También se señalan el desconocimiento sobre el efecto de la capacitación en materia de violencia debido a que no hay evaluación de impacto y no se otorga la atención requerida a la planeación, transversalización¹⁴ y evaluación. Asimismo, no se ha logrado una continuidad de las políticas desarrolladas debido a los cambios en la administración federal, estatal y municipal.

En cuanto a las *oportunidades* presentes en el contexto nacional se mencionan la existencia de marcos jurídicos federales, el incremento de los recursos presupuestales federales y el apoyo de Inmujeres. El estudio destaca, igualmente, la importancia de la firma del Acuerdo Nacional por la Igualdad de Hombres y Mujeres por parte de varios gobernadores. Las amenazas se vinculan más bien con la falta de voluntad política, las resistencias políticas e ideológicas y la incipiente institucionalidad.¹⁵

¹⁴ Véase Inchaustegui y Ugalde (2006) acerca de la transversalidad de género en el aparato público en México.

¹⁵ Para análisis más detallados de estos aspectos, véase también Cerva Cerna, 2006; Tarrés, 2006.

Otra investigación que nos interesa destacar es la coordinada por Herrera y Juárez (2012) y publicada por Inmujeres, la cual se propone llevar a cabo un diagnóstico de los avances y desafíos en cuestiones relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombres, y con la violencia de género en acciones implementadas por los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en el ámbito federal y estatal. El estudio se centra en tres aspectos: *a)* analizar en qué medida México ha logrado políticas y programas “orientados a garantizar los derechos fundamentales de las mujeres, incluido el derecho a una vida sin violencia”; *b)* buscar los obstáculos para lograr los compromisos asumidos; y *c)* proponer estrategias para superar dichos obstáculos.

A partir de la investigación realizada se concluye que hubo avances importantes en materia de combate a la violencia de género, pero que hacen falta evaluaciones del impacto para poder cuantificar y valorar dichos avances. En casi todas las Instancias de las Mujeres en la Entidades Federativas (IMEF) se han llevado a cabo acciones contra la violencia hacia las mujeres: se ha publicado la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y se ha instalado el Sistema para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Sin embargo, los resultados obtenidos no son del todo satisfactorios, debido en parte a la complejidad de la normatividad, falta de mecanismos operativos para aplicarla y la ausencia de dispositivos para el seguimiento de lo realizado. En particular, un reclamo todavía no escuchado hasta el momento es la publicación de las reformas al Reglamento de la Ley General de Acceso, a fin de eliminar los obstáculos que impiden la implementación eficaz de la Alerta de Violencia de Género en las entidades federativas.

En lo referente a la sensibilización en cuestiones de violencia de género, se ha capacitado al personal que atiende a las víctimas, así como a jueces, magistrados y cuerpos policiales, pero todavía se requiere ampliar este proceso de capacitación. Acerca de los presupuestos, se destaca que las dependencias no cuentan con recursos económicos propios que puedan ser canalizados a combatir la violencia de género; y las IMEF no siempre tienen información sobre el presupuesto disponible para este fin. Asimismo, a pesar de que el presupuesto etiquetado para cuestiones de género

se ha incrementado, se señala un uso ineficiente y un bajo monitoreo del mismo.

Se señala, además, que todavía persiste una falta de voluntad o sensibilidad hacia los temas de la igualdad de género y la violencia contra las mujeres. Se destaca que el cambio frecuente de los responsables de políticas y programas dificulta dar seguimiento a las acciones y lograr una mayor coordinación interinstitucional. Dicha coordinación es esencial para conseguir una atención integral en los casos de violencia que involucra acciones múltiples como: líneas telefónicas, centros de atención especializados, unidades itinerantes, refugios y fiscalías, entre otras. Igualmente, se subraya que hubo un retroceso en la orientación de las políticas al sustituir un enfoque basado en los derechos por otro de victimización de las mujeres.

Para concluir, es importante mencionar que algunas de las cuestiones señaladas no son exclusivas de México, también están presentes en otros países de la región. La conclusión a que llegan varios análisis realizados para América Latina es que a pesar de los adelantos logrados, son abundantes las indicaciones sobre las deficiencias en la ejecución de las leyes y programas. Las más comunes se refieren a la falta de compromiso de juzgados y policías, así como a la deficiente coordinación entre organismos e instituciones públicas y privadas. Además, resulta claro que los funcionarios judiciales no cuentan todavía con la formación adecuada sobre los derechos humanos de las mujeres, y que la infraestructura de servicios resulta insuficiente a pesar de los esfuerzos realizados en esta dirección en muchos países. También se mencionan los bajos presupuestos y la dependencia de la cooperación internacional (Guerrero Caviedes, 2002; Provoste y Guerrero 2004; Cladem 2005; Kislinger y Cedano 2005; Jiménez M., 2006; CEPAL 2007, 2009b).

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Nuestro punto de partida en el análisis de las políticas referidas a las familias ha sido abogar por una mayor participación del Estado y del mercado en la protección social de los mexicanos. En términos más específicos, hemos visto que las diferentes áreas de políticas

o acciones programáticas tienen un distinto grado de alcance y consolidación. La violencia intrafamiliar se perfila como el ámbito que ha recibido mayor atención, sin embargo, aun en este caso los problemas son múltiples y es largo el camino por recorrer. Aquí hay que subrayar que lo logrado en mucho se debe al papel de los grupos organizados de mujeres y de legisladoras, las cuales han sido particularmente activas en torno a la tarea de visibilizar y eventualmente sancionar la violencia intrafamiliar. El apoyo de estos grupos y otras organizaciones también serían muy útiles para impulsar mejores balances entre la vida laboral y la familiar, y para incorporar la visión de género en el diseño de la planeación gubernamental en general. Para lograr este objetivo, es relevante ampliar la *concientización de sectores más amplios* de la sociedad mexicana en torno a los cambios que están ocurriendo en los roles de hombres y mujeres, sus factores asociados, posibles repercusiones y el carácter restringido de las políticas puestas en marcha. En este esfuerzo hay que tener en cuenta que no sólo se necesitan modificar aspectos culturales y de organización social, sino la misma arquitectura institucional del país (en los ámbitos del trabajo, la educación, la salud, la vivienda), la cual se ha venido construyendo con una visión androcéntrica, como ha sido advertido por autores como Jusidman (2010).

Ahora bien, llegados a este punto es importante manifestar nuestra opinión sobre el alcance de todas estas medidas para garantizar mayor calidad de vida familiar en el entorno de un país no desarrollado, cuyo crecimiento económico ha sido escaso en las últimas décadas. Coincidimos con diferentes autores (Filgueira, 2005; Ariza y Oliveira 2007; Valencia Lomelí, 2008) en el sentido de que hace falta un conjunto coherente de acciones orientadas a combatir las causas estructurales, institucionales e ideológicas de diferentes formas de inequidad social. Las políticas de empleo de calidad para ambos géneros constituyen un complemento indispensable para las demás políticas que hemos analizado en este capítulo. En el caso de las mujeres, se trata además de garantizar su derecho a ejercer su papel de madres y trabajadoras sin tener que estar expuestas a una sobrecarga de trabajo o a la violencia de género.

BIBLIOGRAFÍA

- Ariza, Marina y Orlandina de Oliveira (2005), "Families in Transition", en Charles H. Wood y Bryan R. Roberts, *Rethinking Development in Latin America*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press, pp. 233-247.
- Ariza, Marina y Orlandina de Oliveira (2007), "Familias, pobreza y desigualdad social en Latinoamérica: una mirada comparativa", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 1(64), pp. 9-42.
- Arriagada, Irma (coord.) (2007), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Santiago de Chile, UNFPA / CEPAL (Libros de la CEPAL, núm. 96).
- Arriagada, Irma y Charlotte Mathivet (2007), *Los programas de alivio a la pobreza puente y oportunidades: una mirada desde los actores*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas (Políticas Sociales, núm. 134).
- Astelarra, Judith (2006), "Políticas conciliatorias: conceptualización y tendencias", en Luis Mora, María José Moreno Ruiz y Tania Rohrer (coords.), *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público: una mirada desde el género*, México, Fondo de las Naciones Unidas (UNPFA) / Cooperación Técnica Alemana (GTZ), pp. 30-40.
- Banco Mundial (World Bank) (2012), *Informe sobre el desarrollo mundial 2012. Igualdad de género y desarrollo*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.
- Bongaarts, John (2001), "Household Size and Composition in the Developing World in the 1990s", *Population Studies*, vol. 55, núm. 3, pp. 263-279.
- Camacho, Rosalía y Juliana Martínez (2006), "Género, políticas conciliatorias y presupuesto público: una aproximación al caso de América Latina y el Caribe", en Luis Mora, María José Moreno Ruiz y Tania Rohrer (coords.), *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público: una mirada desde el género*, México, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNPFA) / Cooperación Técnica Alemana (GTZ), pp. 262-303.
- Campos Beltrán, María del Rosario (2002 [1999]), "Un enfoque de género. Las políticas contra la violencia familia en México", en Unicef y UAM-X, *Infancia y política social*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) / Universidad Autónoma de Metropolitana-Xochimilco (UAM-X), pp. 99-118.
- Campos Beltrán, María del Rosario (2000), "Programas y políticas para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar en México: ¿hacia la equidad de género?", tesis de maestría en Sociología política, México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora.
- Casique, Irene (2001), *Power, Autonomy and Division of Labor in Mexican Dual-Earner Families*, Lanham, University Press of America.

- Casique, Irene y Roberto Castro (2012), "Análisis comparativo de prevalencia de las violencias de pareja, y principales variables asociadas", en Irene Casique y Roberto Castro (coords.), *Retratos de la violencia contra las mujeres en México: análisis de resultados de la Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011*, México, Inmujeres, (Cuaderno de trabajo, núm. 35), pp. 144-213.
- Castro, Roberto e Irene Casique (2008), *Violencia de género en las parejas mexicanas: análisis de resultados de la Endireh 2006*, México, Instituto Nacional de Mujeres (Inmujeres) / Centro Regional de investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Castro, Roberto, Irene Casique y Olga Serrano (2008), "Análisis de prevalencia y principales variables asociadas a la violencia de pareja contra las mujeres", en Roberto Castro e Irene Casique (coord.), *Violencia de género en las parejas mexicanas: análisis de resultados de la Endireh 2006*, México, Instituto Nacional de Mujeres (Inmujeres) / Centro Regional de investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 69-139.
- Castro, Roberto, Florinda Riquer y María Eugenia Medina (coord.) (2006), *Violencia de género en las parejas mexicanas: resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003*, México, Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) / Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México (CRIM-UNAM) / Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Chargoy Valdés, Martha Araceli y Edith Chávez Ramos (2012), *Análisis con perspectiva de género, desde el ámbito de las políticas públicas, en torno a la iniciativa del titular del poder ejecutivo federal para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo*, México, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) / LXII Legislatura, Cámara de Diputados.
- CEAMEG (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género) (2012), *Violencia de género en México*, México, LXI Legislatura, Cámara de Diputados.
- CEPAL (2007), *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- CEPAL (2010), *¿Qué Estado para qué igualdad?*, Informe XI Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) / Secretaría de Políticas para as Mulheres.
- CEPAL (2009a), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

- CEPAL (2009b), *¡Ni una más! Del dicho al hecho: ¿cuánto falta por recorrer?*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Cepalstat (2010, 2011), *Bases de datos y publicaciones estadísticas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe <<http://www.eclac.org/estadisticas>>.
- Cerva Cerna, Daniela (2006), "Trayectoria de los mecanismos institucionales a favor de la equidad de género en México", en Mercedes Barquet, *Compendio de avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*, México, Comisión de Equidad y Género / LIX Legislatura Cámara de Diputados / Santillana, pp. 253-271.
- Cerrutti, Marcela y René Zenteno (2000), "Cambios en el papel económico de las mujeres entre las parejas mexicanas", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 15, núm. 1 (43), pp. 65-95.
- Cerrutti, Marcela y Georgina Binstock (2009), *Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública*, Santiago de Chile, El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNFPA), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chant, Silvia y Jo Campling (1997), *Women-Headed Households, Diversity and Dynamics in the Developing World*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Chioda, Laura (2011), *Trabajo y familia. Mujeres de América y el Caribe en busca de un nuevo equilibrio*, Washington, Banco Mundial LAC.
- Cladem (2005), *Dossier sobre violencia doméstica en América Latina y el Caribe*, Lima, Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem).
- Comisión de Estadística (2009), *Informe sobre el 40° periodo de sesiones*, Nueva York, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas.
- Cortés, Fernando (1997), "Determinantes de la pobreza de los hogares. México, 1992", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, pp. 131-160.
- De Vos, Susan (1987), "Latin American Households in Comparative Perspective", *Population Studies*, vol. 41, núm. 3, pp. 501-517.
- Echarri, Carlos (1995), "Hogares y familias de México: una aproximación a su análisis mediante encuestas por muestreo", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 10, núm. 2(29), pp. 245-293.
- Faur, Eleonor. (2006), "Género y conciliación familia-trabajo: legislación laboral y subjetividades masculinas en América Latina", en Luis Mora, María José Moreno Ruiz y Tania Rohrer (coord.), *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público, una mirada desde el género*, México, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) / Cooperación Técnica Alemana (GTZ), pp. 128-152 y 262-303.
- Filgueira, Fernando (2005), *Welfare and Democracy in Latin America: The Development Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary*

- Social States*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- García, Brígida y Edith Pacheco (2013), "Participación económica en las familias mexicanas: el papel de las esposas en los últimos veinte años", en Cecilia Rabell (coord.), *Los mexicanos: un balance del cambio demográfico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira (2006), *Las familias en el México metropolitano. Visiones femeninas y masculinas*, México, El Colegio de México.
- García, Brígida y Olga Rojas (2002), "Los hogares latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XX: una perspectiva sociodemográfica", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 17, núm. 2(50), pp. 261-288.
- Goldani, Ana María (2007), "Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la realidad brasileña y la utopía", en Irma Arriagada (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Santiago de Chile, UNFPA / CEPAL, pp. 223-257 (Libros de la CEPAL, núm. 96).
- Gómez de León, José y Susan Parker (2000), "Bienestar y jefatura femenina en los hogares mexicanos", en María de la Paz López y Vania Salles (coords.), *Familia, género y pobreza*, México, Grupo Interdisciplinaria sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (Gimtrap) / Miguel A. Porrúa, pp. 11-45.
- González de la Rocha, Mercedes (2007), "Familias y política social en México: el caso del Programa Oportunidades", en Irma Arriagada (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Santiago de Chile, CEPAL / UNFPA, pp. 353-86 (Libros de la CEPAL, núm. 96).
- González de la Rocha, Mercedes (2003), "México: Oportunidades y capital social", trabajo presentado en el seminario de la CEPAL Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción, Santiago de Chile, 10 al 11 de noviembre.
- González de la Rocha, Mercedes (coord.) (1999), *Divergencias del modelo tradicional: hogares de jefatura femenina en América Latina*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) / SEP-Conacyt / Plaza y Valdés Editores.
- González Zetina, Graciela (2008), *Análisis de las políticas conciliatorias entre la vida familiar y laboral en México. Acciones del Gobierno Federal 2000-2007*, México, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) / Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Gornick, Janet C. y Marcia K. Meyers (2003), *Families That Work. Policies for Reconciling Parenthood and Employment*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

- Guerrero Caviedes, Elizabeth (2002), *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe español 1990-2000: balance de una década*, Santiago de Chile, Isis Internacional / Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- Herrera, Cristina y Clara Juárez (coords.) (2012), *Monitoreo de la política nacional para la igualdad en los tres poderes y órdenes de gobierno*, México, Inmujeres / Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) / Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) / Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Incháustegui, Teresa y Yamileth Ugalde (2006), "La transversalidad de género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia", en Mercedes Barquet, *Compendio de avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*, México, Comisión de Equidad y Género / Cámara de Diputados, LIX Legislatura / Santillana.
- Indesol y Caminos Posibles (2007), *Fortalezas, debilidad, oportunidades y amenazas, de las políticas y programa contra la violencia familiar en los institutos e instancias de la mujer en México*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol).
- INEGI e Inmujeres (2003, 2006, 2011), *Encuesta sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh)*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) / Instituto Nacional de Mujeres (Inmujeres).
- Inmujeres (2005), *Pobreza, género y uso del tiempo*, México, Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).
- Jelín, Elizabeth (2007), "Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: hacia una nueva agenda de políticas públicas", en Irma Arriagada (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Santiago de Chile, CEPAL / UNFPA, pp. 93-123 (Libros de la CEPAL, núm. 96).
- Jiménez, María (coord.) (2006), *A diez años de Belém do Pará. Perspectivas de la violencia familiar en el Distrito Federal*, México, Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal.
- Jusidman, Clara (2010), "¿Políticas gubernamentales o políticas públicas? Algunas reflexiones para el cambio", en Susana Lerner y Lucía Melgar (coord.), *Familias en el siglo XXI: realidades diversas y políticas públicas*, México, Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG), Universidad Nacional Autónoma de México / Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA), El Colegio de México, pp. 429-433.
- Kislinger, Luisa y Dina Cedano (2005), *Violencia doméstica contra las mujeres*, Nueva York, Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y

- Desarrollo (GPI) / Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la mujer (UNIFEM).
- Lerner, Susana y Lucía Melgar (coord.) (2010), *Familias en el siglo XXI: realidades diversas y políticas públicas*, México, Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG), Universidad Nacional Autónoma de México / Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA), El Colegio de México.
- López, María de la Paz y Carlos Echarri (2011), "Hogares, viviendas y jefatura femenina", *Este País*, 11 de mayo.
- López, María de la Paz y Vania Salles (coords.), *Familia, género y pobreza*, México, Grupo Interdisciplinaria sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (Gimtrap) / Miguel A. Porrúa.
- Maldonado, Ignacio, Maribel Nájera, Adriana Segovia (2006), "El efecto del Programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares", en María de la Paz López y Vania Salles (coords.), *Familia, género y pobreza*, México, Grupo Interdisciplinaria sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (Gimtrap) / Miguel A. Porrúa, pp. 95-130.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008), *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familia*, San José de Costa Rica, Editorial UCR.
- Montaño, Sonia (2007), "El sueño de las mujeres: democracia en la familia", en Irma Arriagada (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Santiago de Chile, CEPAL / UNFPA, pp. 77-91 (Libros de la CEPAL, núm. 96).
- OEA-CIDH (2007), *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Organización de Estados Americanos (OEA), Secretaría General.
- Oliveira, Orlandina (1999), "Políticas económicas, arreglos familiares y perceptores de ingresos", *Demos. Carta demográfica sobre México*, núm. 12, pp. 32-33.
- Oliveira, Orlandina, Marina Ariza y Marcela Eternod (1996), "Trabajo e inequidad de género", en Orlandina de Oliveira (coord.), *La condición femenina: una propuesta de indicadores. Informe final*, México, Sociedad Mexicana de Demografía / Consejo Nacional de Población.
- Ordorica, Manuel (2010), "Las proyecciones de población hasta la mitad del siglo XXI", en Brígida García y Manuel Ordorica (coords.), *Población*, México, El Colegio de México, pp. 29-51 (Los grandes problemas de México, vol. 1).
- Pacheco, Edith (2011), "Arreglos familiares y división del trabajo en el hogar: familias con doble proveedor", en CRIM y SSA, *Procesos y ten-*

- dencias poblacionales en el México contemporáneo. Una mirada desde la Enadid*, Cuernavaca, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias CRIM, Universidad Nacional Autónoma de México / Secretaría de Salud (SSA), pp. 365-401.
- Partida, Virgilio (2012), "La conciliación intercensal de México 1990-2010", *Coyuntura Demográfica*, núm. 2, pp. 11-16 (Sociedad Mexicana de Demografía).
- Pautassi, Laura (2004), "Legislación previsional y equidad de género en América Latina", en Flavia Marco (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas / Reino de los Países Bajos, pp. 61-98 (Cuadernos de la CEPAL, núm. 90).
- Piazzze, Ada Inés (2009), *Género y negocios. Casos exitosos en cuatro continentes*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- PNUD, OIT, Inmujeres, (2009), *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / Organización Internacional del Trabajo (OIT) / Instituto Nacional de las Mujeres de México.
- Presser, Harriet (2003), *Working in a 24/7 Hour Economy: Challenges for American Families*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Provoste, Fernández Patricia y Elizabeth Guerrero Caviedes (2004), *Violencia de género y seguridad ciudadana en el debate público local*, Santiago de Chile, Hexagrama Consultoras.
- Rivera, Leonor, Bernardo Hernández y Roberto Castro (2006), "Asociación entre la violencia de pareja contra las mujeres de las zonas urbanas en pobreza extrema y la incorporación al Programa Oportunidades", en María de la Paz López y Vania Salles (coords.), *Familia, género y pobreza*, México, Grupo Interdisciplinaria sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (Gimtrap) / Miguel A. Porrúa, pp. 69-94.
- Robichaux, David (2005), "Principios patrilineales en un sistema bilateral de parentesco", en David Robichaux (comp.), *Familia y parentesco en México y Mesoamérica: unas miradas antropológicas*, México, Universidad Iberoamericana.
- Rodríguez, Mauricio y Brígida García (2013), "Trabajo doméstico y de cuidado masculino", en Brígida García y Edith Pacheco (coords.), *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en México*, libro en preparación, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA), El Colegio de México.
- Rojas, Olga (2008), *Paternidad y vida familiar en la Ciudad de México: un estudio de desempeño masculino en los procesos reproductivos y en la vida doméstica*, México, El Colegio de México.

- Salazar, Rebeca, Hilda Salazar y Maritza Rodríguez (2011), *Conciliación trabajo y familia en México: las responsabilidades compartidas de mujeres y hombres en el debate público*, México, Friedrich Ebert Stiftung (Análisis Político).
- Sandoval, Alfonso (2010), "Políticas de población: viejos y nuevos desafíos", en Brígida García y Manuel Ordorica (coords.), *Población*, México, El Colegio de México, pp. 431-453 (Los grandes problemas de México, vol. 1).
- Salvador, Soledad (2007), *Estudio comparativo de la "economía del cuidado" en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay*, Canadá, Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano / Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).
- Saucedo Delgado, Odra Angélica (2013), "The Gendered Reading of Conditionality in Antipoverty Programmes: Unintended Effects on Mexican Rural Households' Interactions with Public Health Institutions", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 32, núm. 1, pp. 61-77.
- Sojo, Ana (2007), "Estado, mercado y familia: el haz del bienestar social como objeto de política", en Irma Arriagada (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Santiago de Chile, CEPAL / UNFPA, pp. 157-170 (Libros de la CEPAL, núm. 96).
- Sunkel, Guillermo (2007), "Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina", en Irma Arriagada (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Santiago de Chile, CEPAL / UNFPA, pp. 171-185 (Libros de la CEPAL, núm. 96).
- Tarrés, María Luisa (2006), "Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los Institutos de las Mujeres en México", *Revista Enfoque: Ciencia Política y Administración Pública*, núm. 5, pp. 5-27.
- Uthoff, Andras (2007), "El financiamiento de la política social", en Irma Arriagada (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Santiago de Chile, CEPAL / UNFPA, pp. 297-311 (Libros de la CEPAL, núm. 96).
- Valdés, Ximena, Valdés Teresa (2005), *Familia y vida privada: transformaciones, tensiones, resistencias o nuevos sentidos?*, Santiago de Chile, FLACSO-Chile / Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM) / UNFPA.
- Valencia Lomelí, Enrique (2008), "Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations", *Annual Review of Sociology*, vol. 34, núm. 1, pp. 475-499.
- Velzeboer, Marijke, Mary Ellsberg, Carmen Clavel-Arcas y Claudia García-Moreno (2003), *La violencia contra las mujeres: responde el sector de la salud*, Washington, Organización Panamericana de la Salud (OPS).

- Villatoro, Pablo (2007), *Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas / GTZ (Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional Evolución y Desafíos de los Programas de Transferencias Condicionadas).
- Thornton, Arland (2001), "The Developmental Paradigm, Reading History Sideways, and Family Change", *Demography*, vol. 38, núm. 4, pp. 449-465.
- Valles Salas, Beatriz E. (2010), "Género y reforma Laboral", *Alegatos*, núm. 76, pp. 877-898.
- Yaschine Arroyo, Iliana (2012), "¿Oportunidades? Movilidad intergeneracional e impacto en México", tesis de doctorado en Ciencia Social con especialidad en Sociología, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

Acerca de las autoras

Brígida García es profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Es maestra en Demografía por El Colegio de México y doctora en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha publicado diversos libros, cerca de un centenar de capítulos en libros y artículos en revistas especializadas en los temas de familia, trabajo y género. Ha sido Presidenta de la Sociedad Mexicana de Demografía (Somede) y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Recientemente publicó "Family Changes and Public Policies in Latin America", en coautoría con Orlandina de Oliveira, *Annual Review of Sociology*, 2011; y "Trayectoria de desempleo urbano en México", en coautoría con Landy Sánchez, *Revista Latinoamericana de Población*, 2012.

Orlandina de Oliveira es doctora en Sociología por la Universidad de Austin, Texas (1975) y maestra en Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Obtuvo la licenciatura en Sociología y Política (1966) por la Facultad de Ciências Econômicas, Universidad Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, Brasil.

Actualmente es profesora-investigadora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Ha publicado diversos libros, capítulos en libros y artículos en revistas especializadas en los temas de familia, trabajo, jóvenes y género. Es investigadora

emérita del Sistema Nacional de Investigadores. Entre sus últimas publicaciones están: “El trabajo juvenil en México a principios del siglo XXI”, en Edith Pacheco, Enrique de la Garza y Luis Reygadas (coords.), *Trabajos atípicos y precarización del empleo*, CEDUA, El Colegio de México, 2011, pp. 199-268; y “Las vicisitudes de la inclusión laboral en los albores del siglo XXI: trayectorias ocupacionales y desigualdades sociales entre jóvenes profesionistas mexicanos”, en coautoría con Minor Mora Salas, *Estudios Sociológicos*, vol. 30, núm. 88, 2012.

V

COMPORTAMIENTO REPRODUCTIVO
DE LA POBLACIÓN MASCULINA

UN DILEMA PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Juan Guillermo Figueroa Perea

INTRODUCCIÓN

Una de las dimensiones centrales del análisis demográfico lo constituye la fecundidad, por lo que se han generado diferentes modelos teóricos y analíticos para estudiarla, así como indicadores para poder monitorear sus tendencias en diferentes grupos poblacionales. Paralelamente se han generado múltiples fuentes de información con el fin de asegurar una buena medición de algunos eventos reproductivos y de las características de la población que ayudan a dar cuenta de los comportamientos reproductivos observados. En este conocimiento acumulado es notoria la referencia constante —y a veces única— a las mujeres como informantes, pero además como sujetos de referencia sobre los cuales se construyen servicios de salud, métodos anticonceptivos e intervenciones que pretenden regular dichos comportamientos. Irónicamente, es también sobre ellas que se concentran los casos críticos de atentados a los derechos reproductivos, ya sea por omisión o por intromisión, como si hubiera una especie de “acoso de género”.

Durante las últimas décadas se han desarrollado categorías teóricas y políticas que buscan construir una visión más integral del entorno reproductivo, recuperando la dimensión relacional de sus encuentros, para lo cual se reconoce la necesidad de explicitar en los modelos analíticos las relaciones de poder, las identidades

de género que entran en juego y el ejercicio de la sexualidad subyacente al objeto de estudio (Lamas *et al.*, 1996; Szasz y Lerner, 2002). En este tenor se reconoce el aporte de la perspectiva de género, así como de conceptos utilizados por algunos programas gubernamentales, como lo es el de la salud reproductiva, así como los más trabajados por organizaciones no gubernamentales y por activistas, como el de derechos reproductivos (Petchesky y Judd, 1998). Ahora bien, en cada concepto se sugiere cuestionar el tipo de presencia de los varones en los espacios reproductivos, problematizando que sea vista como mera ayuda al quehacer de las mujeres, con el fin de pensarlo en términos de presencia explícita de su propia reproducción. Es difícil imaginar y hasta nombrar esta presencia de los varones cuando la demografía y la medicina han centrado su atención en las experiencias reproductivas de las mujeres, a la par que las políticas públicas y los programas de salud se han venido orientando hacia la población femenina, al margen de que aludan a la necesidad de que los varones asuman mayores responsabilidades, si bien no se modifica el lenguaje disciplinario.

Cuando se toma en cuenta lo que se ha documentado de los procesos de salud y enfermedad de los varones, por ejemplo, resulta ambivalente la referencia a la noción de responsabilidad aprendida respectivamente por la población de cada sexo, por lo que parece necesario problematizarla a partir de una perspectiva de género. Mientras que entre la población masculina, existen estadísticas que permiten afirmar que un porcentaje importante de las causas de morbilidad masculina están asociadas a su socialización de género y a las formas aprendidas de 'ser hombre' (las cuales incluyen la búsqueda intencional de riesgos, la temeridad y la poca legitimidad para el autocuidado), más que a las diferencias fisiológicas con las mujeres (Klein, 1995; Stillion, 1995; Courtenay, 2002; de Keijzer, 2003; Figueroa, 2007), en el segundo caso, las problemáticas de salud y enfermedad están asociadas a las expectativas sociales que permean los aprendizajes de género para las mujeres, si bien en este caso ocupan un lugar central el valor que se le atribuye a la expectativa social de cuidar y atender a otros actores sociales, incluyendo a quienes suelen no cuidar de sí mismos (Tronto, 1993; Sayavedra y Flores, 1997).

Por lo anterior, un problema analítico, político y discursivo sobre el cual vale la pena reflexionar sistemáticamente, es qué sentido adquiere la noción de salud reproductiva, la cual se usa actualmente para identificar las políticas públicas y los programas gubernamentales. ¿Realmente se problematiza de manera explícita lo que denominamos “feminización del análisis de la reproducción y del cuidado de la salud” (Figueroa y Rojas, 2002), tanto para mejorar las condiciones reproductivas y de salud de las mujeres, como lo correspondiente al caso de la población masculina? Al margen de lo que sucede con las políticas públicas, no está de más cuestionar el sentido mismo del análisis de los comportamientos reproductivos cuando se trata de pensar en los hombres, pero no como meros acompañantes de las mujeres que se reproducen, sino como sujetos con experiencias reproductivas específicas. Vale la pena preguntarse de qué recursos disponen las disciplinas para pensar en la población masculina.

La salud reproductiva ha sido abordada por programas gubernamentales, por políticas públicas, e incluso, por las metas del milenio, con el fin de darle un lugar central a la búsqueda de mejorar la salud materna y la infantil, reduciendo la mortalidad correspondiente. Algo similar se observó en la Conferencia Internacionales de Población y Desarrollo, celebrada en el Cairo, Egipto en 1994 y en la IV Conferencia Mundial Sobre la Mujer que tuvo lugar en Beijing, China en 1995. No es el mismo caso para los varones, ya que la “incorporación de la perspectiva de género” dentro de los programas de planificación familiar (ya sea que se cambie su denominación a salud reproductiva, o con otra variante), no necesariamente implica una redefinición de los sujetos que se reproducen, como tampoco ha significado considerarlos como objeto de atención dentro de los procesos de salud enfermedad, en lo general, y tampoco en los potencialmente asociados a sus experiencias reproductivas, en lo particular.

Los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), convocados por Naciones Unidas y reconocidos por múltiples gobiernos,¹ se proponen disminuir de manera específica la morta-

¹ La Declaración del Milenio fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de Estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000. Puede consultarse en <http://www.onu.org.mx/objetivos_de_desarrollo_del_milenio.html>.

lidad infantil y mejorar la salud de las mujeres, para lo que se busca reducir la denominada mortalidad materna, la cual se concentra en el proceso del embarazo, el parto y el puerperio, ignorando otros momentos de la experiencia materna (como lo pueden ser las formas de presencia de los varones en tanto sujetos que también se reproducen), sin cuestionar los costos para las relaciones de género de la feminización del estudio de los eventos reproductivos. Dentro de los ODM se identifica uno para “promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”, lo cual coincide con la propuesta de mejorar las condiciones que viven las mujeres en el entorno de los eventos reproductivos, a través de indicadores centrados en monitorear la atención prenatal y los partos atendidos por personal especializado, así como de estimar las tasas de natalidad, de uso de anticonceptivos, de necesidades insatisfechas de planificación familiar y de mortalidad materna.

Lo anterior parece validar una visión feminizada de la reproducción, la cual podría ser diversificada con la meta que alude a la necesidad de “lograr el acceso universal a la salud reproductiva”, siempre y cuando incluyera la posibilidad de cuestionar el sujeto de la reproducción, a partir de una visión relacional de la perspectiva de género (Figueroa, 1998). Esto sería una ruptura en la visión tradicional de la presencia de los varones en la reproducción; sin embargo, es frecuente que se les siga identificando como apoyo y por eso se busca involucrar a los hombres en el proceso de empoderamiento de las mujeres, pero no se cuestiona la forma de nombrar las experiencias reproductivas de los varones, ni se problematiza si es necesario analizar las consecuencias negativas que tienen para ellos, o bien si ello pudiera tener repercusiones en lo que viven las mujeres, lo que a final de cuentas, quiere mejorarse. Existe el riesgo de suponer que todo lo que requiere cambiarse es a partir de acompañar el empoderamiento de las mujeres.

En el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (derivado de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en 2013 como una revisión crítica a dos décadas del Programa de Acción de El Cairo de 1994) se usa la expresión ‘igualdad de género’, pero se enfatiza que para llegar a ello hay que mejorar la condición de las mujeres (contribuyendo a su empoderamiento); no obstante se es poco

explícito sobre lo que podría denominarse 'la condición de los varones'. Al no nombrarla, pareciera asumirse que los varones están en la posición correcta o al menos no necesitados de acciones específicas como todas las que se mencionan para las mujeres.²

En el documento *Empowering People to Ensure a Sustainable Future for All*, del Fondo de Población de las Naciones Unidas,³ se alude a la necesidad de 'involucrar a los hombres' y de 'empoderar a las mujeres'. Además de detallar acciones dirigidas a las mujeres, se alude a una 'inversión para que las mujeres puedan conciliar sus roles productivos y los reproductivos', pero no queda claro si esto lo tienen resuelto los sujetos masculinos. ¿Cómo podría avanzarse en intercambios de género más equitativos si no se nombran las necesidades reproductivas de la población masculina, tanto en encuentros heterosexuales como entre población del mismo sexo?

Sigue pendiente una discusión de tipo epistemológica sobre múltiples elementos que están quedando fuera, como lo es la referencia a los procesos reproductivos de los hombres, como coautores de las experiencias reproductivas de las mujeres y como sujetos reproductores que pueden ver afectados sus procesos de salud y enfermedad, en función de los atributos que socialmente se le reconocen a la población masculina. Puede pensarse por ejemplo, en las tensiones y demandas del ser proveedor económico, las experiencias de no retroalimentación afectiva, derivadas de asumir que la paternidad se concentra en el ser educador, proveedor y autoridad, pero a la vez, por las resistencias al autocuidado (derivado de modelos de masculinidad, socialmente legitimados) y finalmente, por la falta de investigación sobre un entorno más integral, saludable y relacional de las experiencias reproductivas de las diferentes personas (independientemente de su sexo) (Figuerola, 2011).

En este nuevo ejercicio reflexivo propongo desglosar algunas vertientes analíticas con el fin de investigar comportamientos reproductivos en la experiencia de los hombres a la luz de acciones de política pública, pero privilegiando el enfoque de la salud, como

² Puede verse en <http://www.cepal.org/celade/noticias/documentos/detrabajo/8/50708/2013-595-Consenso_Montevideo_PyD.pdf>.

³ Puede verse en <<http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/news/2013/Post%202015%20Position%20Paper%20Final%2021%20October.pdf>>.

se ha trabajado con las mujeres, ya que contribuye a cuestionar estereotipos de género y a estimular un acercamiento relacional a su estudio. Esto tiene consecuencias explícitas en algunas modalidades de acciones relacionadas con la reproducción desde una perspectiva de género, por lo que es necesario profundizar en la interpretación de este marco de referencia desde lo teórico y lo político.

Como un tema especial propongo reflexionar sobre la aproximación metodológica denominada autopsias verbales, ya que ésta ha sido de gran utilidad para el estudio y la definición de intervenciones sobre mortalidad materna (Freyermuth, 2003), ya que permite documentar el contexto que antecedió al deceso de una mujer durante el embarazo, el parto o bien los 42 días siguientes al mismo (como lo define la Organización Mundial de la Salud). Esto ha permitido diseñar intervenciones de política pública, de programas de salud y de mensajes educativos, que puedan ayudar a prevenir dichos decesos. Tengo el interés de identificar causas de muerte de hombres que parezcan estar asociadas a la forma en que dichas personas experimentaron sus procesos reproductivos antes de fallecer, ya que he venido construyendo la hipótesis de que en algunos casos podría deberse a su paternidad, al margen de que no existe todavía la legitimidad para nombrarlos como 'casos de mortalidad paterna'.

Me interesa elaborar una propuesta teórico-política para seguir investigando la relación entre comportamientos reproductivos y salud en la experiencia de los hombres, pero a la par como objeto de atención de algunas políticas públicas. No creo que pueda hacerse sin evidenciar algunos dilemas teóricos y políticos, derivados de las demandas de algunos actores sociales que alimentan, negocian y permean la construcción de diferentes políticas públicas alrededor de los comportamientos reproductivos y la salud, por lo que este texto representa un paso más en un proceso nada lineal de reflexión sobre estos temas. Lo abordo como una búsqueda analítica acompañada de propuestas de reflexión, discusión y posibles acciones a poner en práctica.

ESTRATEGIA DE TRABAJO

Para la elaboración de este texto se construyó una matriz analítica donde pueden combinarse dos criterios de lectura del tema de estudio de este documento. Por una parte se identifican cinco vertientes de reflexión sobre el nombrar y conceptualizar a los comportamientos reproductivos, junto con el tipo de servicios de salud, prestaciones y gestiones políticas que existen al respecto en México; mientras que en otra lectura se busca destacar lo que se ha hecho en cada dimensión previa para las mujeres y para los hombres (de ser el caso), destacando algunas tensiones y luego esbozando propuestas desde un enfoque integral (alimentado por la perspectiva de género y la de derechos humanos) que busca evitar exclusiones de cualquier persona. Las categorías de cada lectura no son excluyentes entre sí, pero sí permiten sistematizar algunas dimensiones relevantes en el análisis de las posibles relaciones entre comportamientos reproductivos, varones y políticas públicas. A continuación se listan los dos criterios de entrada a la matriz en cuestión.

- a) *Dimensiones semánticas y conceptuales, así como de estrategia política y atención*
 1. ¿Cómo se nombra el entorno de los comportamientos reproductivos?
 2. ¿Cómo se conceptualiza el entorno de los comportamientos reproductivos?
 3. ¿Qué servicios de salud se ofrecen al acompañar los comportamientos reproductivos?
 4. ¿De qué prestaciones formales se dispone en los diferentes momentos reproductivos?
 5. ¿Qué lugar ocupan los comportamientos reproductivos en las estrategias políticas y qué dilemas pueden reconocerse en este nivel de análisis?

- b) *Prácticas de género, tensiones al respecto y estrategias políticas y de política*
 - a. ¿Qué se ha institucionalizado como acompañamiento de las prácticas reproductivas, a partir de la feminización de sus arreglos sociales y de su estudio?

- b. ¿Qué paralelismos y matices pueden intentarse al pensar a los varones como sujetos que se reproducen, incluso sin vivir físicamente el embarazo?
- c. ¿Cuáles son algunas de las tensiones de género, de organización institucional y de estrategia política al pensar a mujeres y a varones como sujetos reproduciéndose?
- d. ¿Qué estrategias podrían trabajarse en la búsqueda de reducir exclusiones a los diferentes actores de la reproducción, vía políticas públicas o por el ejercicio ciudadano?

El recuento presentado en el texto podría leerse en dos sentidos, privilegiando por una parte una de las dimensiones (identificadas con números) y rastreando las prácticas (identificadas con letras), o bien, partiendo de las prácticas, e identificando el desglose de cada dimensión considerada. En este primer ejercicio se optó por la primera lectura, antes de lo cual se detalla un poco más el esquema; no obstante, es posible intentar una diversidad de lecturas y de ahí la propuesta de nombrarla “matriz cortaziana”, por analogía con *Rayuela* (Cortázar, 1963).

La primera dimensión pretende indagar cómo se nombra el ámbito de referencia, explorando modalidades de lenguaje, categorías y términos legitimados cultural y programáticamente. Incluso, esto puede ser leído a través de lemas de programas o campañas usados para caracterizar lo que se asume sobre el tema. El segundo componente incursiona en revisar cómo se conceptualiza el trinomio (comportamientos reproductivos, varones y políticas públicas), ya sea que se considere explícitamente su relación o bien que se fragmenten o dividan los componentes del mismo, por algún motivo práctico, teórico o político. Un tercer momento alude a la revisión del tipo de servicios de salud que se han organizado con el fin de acompañar componentes de dicho trinomio, asumiendo que el ámbito de la salud y enfermedad no es el único posible en este intercambio, pero sí el que se ha privilegiado en diferentes políticas públicas y en programas gubernamentales. La cuarta dimensión incursiona en la revisión de algunas prestaciones laborales alrededor de los momentos reproductivos, interpretados como un continuum que contempla desde antes de un embarazo, hasta el momento en que se acompaña a los hijos en su socialización.

El quinto momento considerado alude al análisis de cómo se aborda el tema políticamente, sin que ello sea sinónimo de objeto de políticas públicas; es decir, cómo se construye como objeto de demandas de reivindicación de derechos para alguna población (como la de las mujeres) o bien cómo pareciera no tener legitimidad cuando se piensa en una población con ventajas sociales, denominadas “dividendos patriarcales” (Connell, 1995), como el caso de los hombres. En esta dimensión se incluye la referencia a dilemas a considerar en investigaciones futuras y en la reflexión sobre políticas públicas, una vez que se analizan los procesos de nombrar y conceptualizar, así como el tipo de servicios y prestaciones que acompañan los comportamientos reproductivos de la población.

En el caso del otro filtro de lectura, la primera dimensión alude a cómo se ha trabajado regularmente el trinomio, habiendo identificado previamente en la literatura un entorno de ‘feminización de la reproducción’ y de varias décadas de intervención gubernamental en los comportamientos reproductivos de la población femenina, en particular con una experiencia de cuarenta años de programas de regulación de la fecundidad en México. La segunda dimensión incursiona en la posibilidad de identificar paralelismos con la población masculina, ya sea que se le nombre explícitamente o bien que no se haga referencia a la misma; a la vez se busca interpretar el tipo de referencias sobre la misma y los silencios aparentes sobre su papel en los procesos reproductivos. Se reconoce la necesidad de reflexionar sobre las consecuencias de las diferencias fisiológicas entre mujeres y varones alrededor del embarazo, así como en el entorno a las etapas siguientes de los momentos reproductivos.

El tercer momento de este proceso de sistematización del tema de estudio, consiste en identificar puntos de tensión entre lo trabajado centralmente con las mujeres y los paralelismos posibles con los hombres, al margen de que algunos parezcan posibles sólo en un ejercicio analítico hipotético, mientras que otros pudieran conformar el contenido de diferentes acciones y momentos influidos, atendidos o facilitados por políticas públicas. El cuarto paso de este ejercicio analítico incursiona en algunas propuestas y opciones de trabajo desde la combinación de políticas públicas con trabajo académico de investigación, priorizando para ello la categoría de

ciudadanía y de interpretación relacional de la categoría de derechos humanos y de la perspectiva de género. Este texto propone una primera selección de contenidos con el fin de estimular un diálogo y reflexión colectiva al respecto.

¿CÓMO SE NOMBRA EL ENTORNO DE LOS COMPORTAMIENTOS REPRODUCTIVOS?

a. Los programas asociados a los comportamientos reproductivos de la población en México fueron nombrados durante sus primeras décadas de vida como de planificación familiar y de salud materno infantil, además de que en 1993 se convocó a poner en práctica una campaña por una maternidad sin riesgos, con el fin de disminuir la muerte de las personas que se identifican como parte central del proceso reproductivo, a saber, las mujeres. A partir de la conferencia internacional de población y desarrollo celebrada en El Cairo en 1994 y la de las mujeres que tuvo lugar en Pekín en 1995, se modificaron formalmente muchos programas, con el fin de englobarlos en la expresión salud reproductiva, e incluso en algunos casos incorporando de manera explícita la referencia a la expresión 'género'. El caso más explícito es el de la Secretaría de Salud, la cual integró inicialmente las antiguas Direcciones de Planificación Familiar y de Salud Materno Infantil en una nueva Dirección de Salud Reproductiva, la cual posteriormente se convirtió en el Centro Nacional de Equidad de Género.

A lo largo de cuarenta años, desde que se modificó el artículo cuarto de la Constitución política mexicana (1973-1974) con el fin de asegurar que toda persona tiene el derecho a decidir sobre el número de hijos y el momento para tenerlos, se ha usado marginalmente la expresión paternidad responsable, pero ello se centró en su momento más en tratar de asegurar que los hombres no fueran un impedimento para las decisiones reproductivas que tomaran sus parejas mujeres, que en repensarlos como sujetos que se reproducen en un sentido integral.

b. Es difícil encontrar referencias a la experiencia directa de la reproducción en la experiencia de los hombres, ya que como no viven físicamente el embarazo, se les interpreta ocupando un lugar

secundario o bien de acompañamiento o distanciamiento respecto a las experiencias de las mujeres. No existen palabras o expresiones fáciles de identificar en la lectura de diferentes culturas con el fin de dar cuenta de lo que los hombres viven durante el embarazo del que son coautores, incluso en aquellos casos en que éste fue buscado y acordado con su pareja. Se habla de hombres ayudando a las mujeres o incluso de “hombres sensibles”, ya que se argumenta que ‘se involucran’ en los espacios reproductivos de sus parejas.

En diferentes contextos se usa la palabra ‘padre’ para aludir a una práctica de autoridad y de jerarquía, no únicamente en el entorno de la fecundidad o de la crianza, sino incluso en otros ámbitos cotidianos. “Soy tu padre” es una expresión que puede ser usada en ámbitos laborales, deportivos o de convivencia diversa, con el fin de evidenciar una relación de ejercicio de poder respecto a otra persona. Algunas personas del sexo masculino llegan a nombrar una experiencia reproductiva que están viviendo en pareja, en términos de que “están embarazados”, pero difícilmente cuentan con elementos lingüísticos como para dar cuenta de ellos mismos —en términos individuales— en ese proceso, a no ser como acompañantes de una mujer embarazada. Regularmente la experiencia de la paternidad es enunciada por los hombres en futuro (“voy a ser padre” o “voy a tener un hijo”) mientras se vive el embarazo, por lo que pareciera existir un lapso entre los encuentros sexuales que derivaron en el inicio de un embarazo y el momento en que se nombra al varón como progenitor, lo cual no siempre ocurre o se reconoce a partir del parto, sino en cuanto es legítimo socialmente que el hombre interactúe con el producto de dicho embarazo. Esta experiencia es muy diferente entre las mujeres, ya que desde el inicio del embarazo pueden describirse e identificarse a sí mismas, como “una mujer embarazada”.

c. Una de las tensiones que existen al nombrar los momentos reproductivos es la que se deriva de la referencia a que “las mujeres dan la vida”, por el hecho de que así se interpreta el que las personas se desarrollen durante el embarazo en el cuerpo de una mujer, dejando de lado el papel de los hombres en este momento reproductivo. A la par se cuestiona culturalmente la razón por la que los apellidos tienen una jerarquía en casi todas las sociedades, según la cual se prioriza el del padre, incluso en entornos donde

él no le da seguimiento al crecimiento del personaje nombrado. Esta jerarquía se reproduce con las mujeres adoptando el apellido de sus esposos al contraer matrimonio y al enfrentar situaciones de conflicto en el caso de separarse de dicha persona. Asociado a este uso del apellido, se ha documentado el interés de muchos varones por tener un hijo de su mismo sexo, ya que ello contribuye a "mantener su apellido" (algo que se pierde si se tienen hijas, precisamente por la forma de asignar apellidos), pero además se reconoce que las diferencias de sexo-género en las sociedades influyen en que muchos hombres deseen un personaje que sea como una extensión de ellos, algo que nuevamente no le reconocen tan fácilmente a las mujeres.

Por la cercanía de las madres con los hijos durante el proceso de crianza, algo que en no pocas ocasiones se hace de manera exclusiva, dada la organización social del trabajo, existe la convención de nombrar materna a la lengua que una persona utiliza, al margen de que con ello se legitima también el no visibilizar la influencia del progenitor en la forma en que una persona nombra su cotidianidad. Incluso, se ha documentado que los varones usan menos palabras que las mujeres en las conversaciones cotidianas, dados los diferentes aprendizajes de género, tanto al condicionar lo que se dice y cómo se dice, como al permear lo que se calla, lo cual puede interpretarse de formas diversas (Lomas, 1999). Al margen de ello, tiene menos legitimidad aludir a la lengua paterna e incluso poco se cuestiona que se aluda a 'alma mater' para dar cuenta de una institución donde se formó una persona, a pesar de que con ello pareciera legitimarse esa lectura feminizada del cuidado y la crianza de las personas.

d. Las personas dedicadas a la filosofía del lenguaje reconocen con mucha facilidad que "lo que no se nombra acaba asumiéndose como que no existe". Por ende, quienes estudian el lenguaje han identificado cómo éste va cambiando y actualizándose con el tiempo, a partir de que los usuarios lo van diversificando. Más allá de pensarlo como un proceso ordenado, puede estar asociado tanto a demandas explícitas de grupos de la sociedad con el fin de saberse nombrados, como porque se van diversificando los matices que se le reconocen a la cotidianidad y con ello se genera una interlocución más demandante con el sistema de lenguaje existente.

En algunos entornos brasileños conocí propuestas para hablar de “los hombres grávidos”, lo cual retomaría en singular la expresión que a veces se usa en español de que una persona del sexo masculino reconoce que él y su pareja “están embarazados”. Ello representa un interesante contraste con una respuesta que nos dieron varias mujeres en una encuesta llevada a cabo en tres regiones de México en 1988 (en zonas urbanas y rurales), donde se les preguntaba cómo se sentirían si no tuvieran hijos o bien si no llegaran a tenerlos y algunas aludían a que “no serían mujeres” pero otras, señalaban que serían “como dos hombres viviendo juntos” (DGPF, 1988). En ese momento, la interpretación se centró en un cuestionamiento al mandato de género que viven tantas mujeres, pero poco se reflexionaba que serían como las personas del sexo masculino, quienes desde esta lectura no tienen hijos. Fue interesante por ello, identificar a un personaje de nueve años describiendo el trabajo de su padre alrededor de los hombres y sus comportamientos reproductivos, como el estudio de “cómo los hombres tienen hijos”. Valdría la pena buscarle contenido analítico y político a esta expresión.

Es probable que más allá del recurso de la filosofía del lenguaje, tendríamos opciones de identificar lenguajes más incluyentes y sensibles que eviten reproducir la feminización de la reproducción de manera consciente o no. Es decir, ¿por qué llamar, por ejemplo, “escuelas maternas” a las que reciben a niños pequeños en diferentes contextos o bien por qué aludir a que los hombres necesitan aprender a “maternar”, asumiendo que el “maternaje” es la forma natural de acompañamiento a los hijos? Ello tiene consecuencias directas para organizar servicios educativos y de salud, para definir prestaciones y para construir estrategias políticas alrededor de la reproducción. Al parecer necesita diversificarse el lenguaje que se usa para dar cuenta de los procesos reproductivos, revisando sus referentes culturales, explicitando sus supuestos de género y las experiencias que dejan de ser nombradas o bien que lo son de manera indirecta.

¿CÓMO SE CONCEPTUALIZA EL ENTORNO
DE LOS COMPORTAMIENTOS REPRODUCTIVOS?

a. Los modelos analíticos de la demografía y la medicina, dos de las disciplinas que más han estudiado los comportamientos reproductivos, han definido indicadores con el fin de monitorear las experiencias reproductivas de la población. El nivel de especificidad y de nivel operativo de los mismos es muy sofisticado para el caso de las mujeres, algo que no ocurre con los hombres o bien se asume como imposible o innecesario, 'dado que ellos no viven el embarazo', ni los riesgos que ello acarrea. La tasa específica y la global de fecundidad,⁴ así como la tasa bruta de reproducción y el promedio de hijos nacidos vivos se asocian con las mujeres, al igual que la paridad y los espaciamientos de los embarazos. Las categorías establecidas para identificar embarazos denominados de alto riesgo están centradas en características fisiológicas y en comportamientos de las mujeres, al margen de que las prácticas de algunos hombres (como la violencia durante el embarazo) puedan influir en la calidad del embarazo y en las condiciones de salud de la mujer y del producto de la gestación.

Se ha trabajado mucho por reconocer el cuidado de la salud en las mujeres gestantes, pero a su vez en las consecuencias en la salud para los productos de los embarazos, mientras que las experiencias reproductivas de los hombres se centran en la paternidad desde una lógica legal, con el fin de que los hombres cumplan sus responsabilidades y se eviten lo que se podrían denominar los vicios de las experiencias paternas, como son la ausencia de dichos progenitores o bien la violencia a sus hijos o a su pareja. Incluso, la ausencia se minimiza o neutraliza asegurando que asumen responsabilidades económicas por sus hijos y por la pareja. En diferentes momentos, también se ha investigado el tipo de actividades domésticas que los varones realizan, bajo el referente de que ello disminuye la desigual distribución de labores con quien

⁴ Podría denominarse *tasa global de fecundidad de las mujeres*, en lo que se encuentra otra forma de visibilizar las experiencias reproductivas de los varones, pero a la par para hacer explícito de quién y de qué se está hablando con las mediciones actuales de dicho indicador.

ancestralmente ha sido responsabilizada del trabajo doméstico y del de cuidado, como lo son las mujeres.

En el proceso de mejorar la salud de las mujeres se han desarrollado modelos de servicios (de los que se mencionan algunos en el apartado siguiente) y a la par estrategias metodológicas para mejorar el registro de las situaciones de riesgo para las mujeres. Una de ellas se centra en el registro cuidadoso de los riesgos durante la gestación y otra a través de identificar causas de muerte durante el proceso reproductivo. Este proceso se centra en el embarazo, parto y puerperio y se ha definido como mortalidad materna cualquier descenso relacionado con este proceso o con su atención, por lo que además se han desarrollado 'autopsias verbales' con el fin de documentar el entorno de dichas muertes. Eso ha facilitado identificar condiciones institucionales y sociales que ponen en riesgo la vida de las mujeres embarazadas y la de sus hijos.

b. Es difícil encontrar métodos para medir con cierta precisión la fecundidad de los hombres, por lo que se descarta en muchos contextos la necesidad de captar información al respecto, ya sea por no sentirla necesaria o bien por no creer que pueda obtenerse con cierto nivel de confiabilidad. Otros datos que son difíciles de medir, como es el caso de la mortalidad infantil a través de encuestas, han sido objeto de atención en la demografía y eso ha derivado en metodologías indirectas para su estimación. Para ello se reconoce interés político en el dato y se genera el recurso analítico para estudiarlo, ajustando y corrigiendo datos de acuerdo con ciertas referencias teóricas. Eso todavía no se da con la fecundidad masculina, al margen de que en algunos contextos se resuelve la referencia a partir del marco legal seguido para el registro de nacimientos o bien a partir de otros supuestos políticos, como es la declaración de la mujer respecto al padre de su hijo, en el caso de relaciones heterosexuales.

En el proceso de intentar captar información al respecto, emergen problemas de cómo nombrar los eventos, por ejemplo al tratar de reconstruir una historia de embarazos con la población masculina que no se embaraza, al identificar la manera de interpretar relaciones sexuales a las que no les dieron seguimiento y que por ende desconocen sus posibles consecuencias reproducti-

vas; o bien al enfrentarse con aquellas situaciones que intencionalmente se quieren ocultar, en particular cuando se construye una lectura que sanciona socialmente dicha práctica, incluso antes de nombrarla e interpretarla.

No está legitimado combinar las categorías de paternidad y mortalidad, como sí sucede para el caso de las experiencias reproductivas de las mujeres, en primera instancia porque los riesgos se definen alrededor de un conjunto de experiencias que solamente viven físicamente las mujeres (embarazo, parto y puerperio) y en parte, porque la salud alrededor de los eventos reproductivos no contempla como objeto de atención los atributos que socialmente se han construido alrededor de la paternidad, como el hecho de ser proveedor y ser autoridad, entre otros. No obstante, quizás existan otras dos razones, igual o más importantes: una es que se sigue interpretando que los varones más que sujetos reproductores son una presencia de apoyo o estorbo para las mujeres y, por otra, porque existe el temor de que ello le reste fuerza a una demanda política dentro de la que se inscribe la salud de las mujeres, dada la historia de discriminación contra las mismas.

c. Una de las tensiones que se identifican en la literatura sobre comportamientos reproductivos es si las categorías de salud, derechos e incluso la de malestares, son aplicables a la población masculina. Es decir, una salud interpretada más desde lo biológico y una reproducción centrada en el embarazo, el parto y el puerperio, parecieran no tener referentes en los varones. Ahora bien, los derechos construidos desde una lógica de reparar exclusiones alrededor de las decisiones sobre el propio cuerpo que se reproduce, nuevamente aluden de manera casi directa a las mujeres, precisamente por el significado que socialmente se le da a la 'experiencia de estar embarazada' y a lo injusto y violento que es imaginarlo por decisión de otros actores sociales, antes que de la propia persona que vive el embarazo. Si se piensa en relaciones coitales no deseadas ni negociables, tanto con extraños como con la propia pareja, podría ser evidente —desde ciertas lecturas— la resistencia a pensar en los varones como sujetos de atención, aunque se minimiza el nivel de la prevención y más aún, el de resignificar estos intercambios que violentan. Adicionalmente, por la práctica social que identifica a las mujeres como las responsables de alimentar,

cuidar y educar (de manera casi única) a los productos de los embarazos, al margen de que ello implique tener que abandonar otros proyectos de desarrollo como personas (asumiéndose socialmente que ésa es 'su función', algo que no se espera regularmente de los hombres), son comprensibles las resistencias a aplicarle la categoría de derechos a los hombres. Entonces, es poco entendible lo que puede querer decir que dichos varones manifiesten malestares alrededor de los procesos reproductivos, como si los privilegios que les da el vivir en una sociedad patriarcal siendo hombres, fuera sinónimo de estar ejerciendo sus derechos de manera placentera y libre de conflictos; se minimiza que existen diferencias entre grupos de hombres de acuerdo con sus contextos sociales o bien, se generaliza una lectura, como si fuera única la forma de interactuar con las mujeres.

Otra fuente de tensión es cómo se define la paternidad, a partir de identificar las funciones a ser cumplidas por los hombres, donde suelen subestimarse las dimensiones lúdicas de los intercambios con los hijos, pero no únicamente como una consecuencia posible de ello, sino como un derecho que permite tratar de acceder a un equilibrio emocional, el cual puede ser incorporado dentro de una definición de experiencias saludables de las prácticas paternas. Llama la atención que muchos abuelos viven situaciones emocionalmente intensas con sus nietos, lo cual muchas veces no lo hicieron con sus propios hijos y que el argumento cuando alguien les cuestiona al respecto, es que a sus nietos no necesitan educarlos, mientras que a sus hijos sí. Es decir, se asume culturalmente en muchos contextos cierta incompatibilidad entre las responsabilidades que se identifican como parte de la paternidad (por ejemplo el ser autoridad, educador y personaje que disciplina a los hijos) con respecto a la posibilidad de recrearse afectivamente con ellos.

En el mismo nivel de las tensiones, adquiere dimensiones ambivalentes el significado de la proveeduría en la identidad de los varones, tanto por la experiencia de depresiones y desarrollo de conductas autodestructivas ante la experiencia del desempleo, como por convertirse en una forma de sanción que socialmente se infringen ellos mismos, alimentado por la descalificación que reciben de otras personas. Esto se vuelve más complejo cuando puede ser visto como violencia simbólica, donde se introyecta el

papel de proveedor como obligación, pero a la vez como legitimador hasta del afecto de las personas cercanas. Un hombre declaraba en una entrevista que mientras estaba desempleado sentía que no se merecía el cariño de sus hijos; mientras que otro se suicidó ante la presión afectiva de su pareja e hijos, ya que al estar participando en una huelga su entorno familiar lo calificaba como de inservible, pues “¿para qué lo querían si no proveía?”. Son múltiples los ejemplos que muestran las consecuencias de visiones fragmentadas de la paternidad, incluso para que los hombres no demanden tiempo para estar con sus hijos.

d. En la historia de la demografía y de la medicina, hay experiencias de medición de eventos que pareciera complicado monitorear, tanto por las características de movilidad de los sujetos (migración) como por tratarse de eventos que se prefieren ocultar (enfermedades contagiosas, prácticas de consumo de drogas o de interrupción del embarazo en contextos donde se penaliza), por lo que no parece fuera de contexto recomendar mediciones más imaginativas de las experiencias reproductivas de los hombres, dado que no se embarazan. Adicionalmente, resultaría relevante jugar con el lenguaje, con el fin de poder describir una serie de momentos vividos por los hombres pero que se interpretan como parte de las experiencias reproductivas desde el lenguaje culturalmente referido a las mujeres.

Una posibilidad combinada consistiría en problematizar la definición de mortalidad materna, como si la maternidad se limitara al embarazo, parto y puerperio. Paralelamente propongo reflexionar sobre las posibles asociaciones entre paternidad y los procesos de salud y enfermedad en su sentido integral propuesto por la Organización Mundial de la Salud; es decir, sin limitarse a la ausencia de enfermedad, sino enfatizando la búsqueda de bienestar y de equilibrio de las dimensiones fisiológicas, emocionales y sociales. Para ello se requiere sistematizar de manera crítica lo que incluye dicha paternidad, sin limitarla a la proveeduría y además, reconociendo las dimensiones lúdicas como un derecho de los progenitores y no solamente de sus hijos o de su pareja.

Un recurso adicional sería identificar causas de muerte de los progenitores o bien de deterioro de su salud y que, de acuerdo con la información disponible, pudiera sospecharse que está asociada

a la forma en que se vivió la paternidad. Con el fin de ponerla a prueba, propongo implementar un recurso de generación de información análogo al desarrollado para las muertes nombradas maternas, a través de las autopsias verbales. Es decir, de una búsqueda de información con personajes cercanos al hombre fallecido y que pudieran contribuir a documentar el contexto de su muerte, sin limitarse a las consideradas “causas médicas”, las cuales suelen registrarse en los certificados médicos. En lugar de rechazar la relación entre paternidad y mortalidad, podría documentarse el contexto y ver si es posible generar hipótesis más comprensivas sobre los procesos vividos al ejercer la paternidad. Incluso, se han documentado casos de hombres que se suicidan ante la pérdida de un empleo o bien cuando su negocio sufre una quiebra. Antes de asociar que ello es consecuencia de no poder ser proveedor y, por ende, que podría atribuirse a no poder cumplir uno de los atributos centrales de la paternidad, pero a la par, antes de dejar de reconocer que quizás se suicidarían menos en el caso de tener hijos, propongo conceder el beneficio de la duda a la posibilidad de que existieran asociaciones que no se han documentado e incluso que no se han nombrado. Un ejemplo lo representa un grupo de mujeres italianas quienes se autonomban las ‘viudas de la recesión’, dado que sus maridos se suicidaron ante situaciones de desempleo o de quiebra de sus negocios, por lo que he sugerido la pregunta de cómo podríamos llamar a los compañeros de las viudas de la recesión (Figueroa, 2012).

¿QUÉ SERVICIOS DE SALUD SE OFRECEN AL ACOMPAÑAR LOS COMPORTAMIENTOS REPRODUCTIVOS?

a. En México existen servicios de salud asociados a la atención ginecológica, los cuales se fueron diversificando bajo la denominación de salud materno infantil, lo que permitió que además de atender a las mujeres gestantes, se asociaran a la atención de sus hijos, incluso como un binomio que se ha ido normalizando en las instituciones. Ello ha llevado a que las evaluaciones de los servicios alrededor del parto clasifiquen como “servicios amigos de la madre y del hijo” a aquellos que cumplen ciertos estándares de calidad,

incluyendo la atención prenatal para la mujer y la convivencia posterior al parto de la madre y del hijo o hija. Paralelo a ello, se identifica como criterio de calidad el acceso a información sobre métodos para regular su fecundidad, así como la oferta de opciones anticonceptivas, las cuales mayoritariamente inciden sobre los cuerpos de las mujeres.

b. El servicio de salud en el espacio del nacimiento de una nueva persona se ofrece en las instituciones gubernamentales con la condición de que la mujer ingrese a la sala de parto sin alguna compañía, debido a que se privilegian las condiciones de trabajo de las personas que atienden el parto y la infraestructura de las instituciones de salud, las cuales regularmente no disponen de privacidad para cada mujer gestante. Ello deja fuera a los varones de este espacio reproductivo, incluso en instituciones que aluden a haber adoptado una perspectiva de género. Tampoco es frecuente encontrar cursos de parto psicoprofiláctico que estimulen la presencia de los varones en el proceso de la gestación o su presencia activa en el momento del parto, quizás por las características de los lugares destinados para el parto en las instituciones, pero incluso por ciertas prácticas documentadas dentro de los denominados “modelos médicos hegemónicos”.

Tampoco es frecuente encontrar espacios de información sobre comportamientos reproductivos para los hombres, incluyendo la regulación de la fecundidad, en parte porque es muy reciente la creación de programas de salud dirigidos específicamente para dicha población, como lo son Prevenimss y Prevenissste. Al margen de ello, se ha anunciado la incorporación de la perspectiva de género dentro de los servicios de salud reproductiva; no obstante, no es clara la forma en que ello ha modificado la presencia de los hombres en los servicios de salud asociados al seguimiento de los momentos reproductivos, desde antes del mismo embarazo y hasta el acompañamiento en la crianza de los hijos.

c. Una tensión posible al dialogar entre las prácticas y los paralelismos que podrían considerar a la población masculina, lo es la infraestructura de los servicios de salud, bajo el supuesto de que los proveedores de servicios de salud estuvieran interesados y dispuestos a asegurar la presencia de los hombres progenitores en el parto o bien de las personas que las mujeres reconocen como

acompañantes ideales. Sin embargo, otra problemática radica en la interrogante sobre el posible interés de los mismos progenitores varones por estar presentes en ese momento a partir de sentir o no la necesidad de hacerse presente en dicho espacio. Algunas investigaciones desde la psicología han mostrado la relevancia que tiene la presencia de los hombres antes y durante el parto, con el fin de establecer vínculos entre el hijo y el progenitor, lo cual podría argumentarse desde los derechos de cada uno de ellos e incluso como una condición de posibilidad favorable para la experiencia de la maternidad, pensando en un contexto de convivencia entre la pareja gestante (Ortega, 2002; Salguero, 2002; Torres, 2002). Sin embargo, un punto de tensión es que dicha argumentación no es la dominante en los servicios de acompañamiento del parto ni tampoco como demanda de la población masculina, incluso a pesar del reconocimiento de las mujeres de que preferirían vivir el parto acompañadas por una persona que les brinde seguridad en ese momento, ya sea por haber vivido la experiencia o bien por saber qué hacer ante las características de dicho momento (Jasis, 2000).

d. Una forma de asegurar que la compañía a la mujer que vive un parto sea más activa y significativa para ella, sería asegurar los cursos de preparación al parto tanto para ella como para sus posibles acompañantes. Ello implica des-generizar esta experiencia, pero además cuestionar cualquier modelo médico que discrimine o descalifique las necesidades declaradas por las mujeres, e incluso que tienda a reproducir la feminización de las experiencias reproductivas. Aunado a ello, está la necesidad de cuestionar la lectura feminizada del cuidado en general y del correspondiente a los eventos reproductivos, en particular. Es decir, si se sigue asumiendo que quienes saben cuidar son las mujeres, tanto a ellas mismas como a otra persona, incluyendo a quienes aprendieron por especializaciones de género a ser temerarios y a no cuidarse (pues ello supone debilidad y cuestiona su virilidad), el panorama resulta más complejo.

Adicionalmente, si los hombres dependen del cuidado de otros, la lógica de los servicios de salud puede estar legitimando de diferentes formas estos aprendizajes excluyentes pero además jerárquicos, ya que se le da menos valor a las labores de cuidado y más a las actividades cercanas a la producción de recursos económicos

para la subsistencia cotidiana, algo para lo que regularmente se entrena a los hombres. De ser éste el caso, es más difícil hacer presentes a los varones en actividades de cuidado tan centrales en la vida de una nueva persona, como lo es el momento de su nacimiento y el proceso por el cual se va desarrollando como sujeto autónomo.

Es interesante recordar que se han hecho estudios para tratar de evaluar las consecuencias en el desarrollo emocional y cognitivo de los hijos, por el hecho de convivir con el progenitor, lo cual efectivamente se observa como un elemento favorable, en especial si este intercambio es continuo y en buenas condiciones. No obstante, lo que también se ha observado es que dicha convivencia también es favorable para el progenitor, ya que desarrolla prácticas de tolerancia, de escucha y de pensarse con otros ritmos de interacción y de diálogo (Ortega, 2002; Salguero, 2002; Torres, 2002). Esto lo invita a replantear aprendizajes de género más directivos y autorreferidos, lo cual es más frecuente que lo vivan las mujeres, no por esencia, sino por no ser el sujeto de referencia en una sociedad patriarcal y además por convivir más frecuentemente con personajes (como sus hijos) que están desarrollando su convivencia con la cotidianidad, a partir de cuestionarla y de preguntar por múltiples obviedades alrededor de la misma, por lo menos desde la interpretación de la población adulta.

¿DE QUÉ PRESTACIONES FORMALES SE DISPONE EN LOS DIFERENTES MOMENTOS REPRODUCTIVOS?

a. En México existen licencias alrededor del parto para mujeres que están desempeñando actividades extradomésticas con alguna instancia de empleo formal, además de que en diferentes instituciones de gobierno se les reconoce el derecho a reducir sus jornadas laborales mientras tengan hijos menores de ciertas edades, dado que se argumentan razones de lactancia y guardería. Paralelo a ello existen más opciones de empleos de medio tiempo para las mujeres, bajo el argumento de que así pueden conciliar sus diferentes responsabilidades, descritas desde la maternidad y sus actividades laborales. Existe además la costumbre (formalmente reconocida y

culturalmente bien asumida) de concederles permisos ante la enfermedad de alguno de sus hijos, en parte asociado a percibirlos como las responsables de dicha actividad, pero también porque se asume que cuidan mejor que los hombres.

Ello tiene consecuencias para temas como la custodia de los hijos en el caso de separación de sus progenitores, pues suele dárseles a las mujeres de manera automática, a menos de que el hombre demuestre la incapacidad de la madre para atender a sus hijos. Ello muchas veces supone un requisito muy diferente a lo que se le pide a los hombres, pues a final de cuentas reproduce ciertos estereotipos de género. En este tenor, existen subsidios para mujeres identificadas como madres solteras, dado que se reconoce que para que no descuiden a sus hijos es necesario ayudarlas con la subsistencia económica, algo que presenta un escenario diferente cuando un hombre se queda con sus hijos sin tener una pareja mujer, ya que en este caso se da por hecho que esta persona se ayudará de redes de mujeres para cuidar a sus hijos, mientras él sigue cumpliendo con su papel de proveedor económico.

b. Es muy reciente en México el reconocimiento de licencias de paternidad, pero todavía pareciera muy distante la posibilidad de reconocerles a los hombres con hijos menores de cinco años el derecho a acortar sus jornadas de trabajo (como se hace en algunos sindicatos para el caso de las mujeres), ante la posibilidad de acompañar a sus hijos y de paso compartir el cuidado de los mismos con su pareja o con quien se encarga de ello. Algunas escuelas de la psicología consideran que la personalidad de un sujeto se moldea en buena medida durante los primeros cinco años de vida, por lo que no parecería extraño abogar por un tiempo para que los hombres influyan en la personalidad de sus hijos con la presencia, más que con la ausencia. Quizás por eso en algunos países se ofrece un subsidio a hombres que están dispuestos a pasar tiempos con sus hijos, reduciendo para ello tiempos laborales.

c. A pesar de lo argumentado anteriormente, datos recientes de una encuesta realizada en tres ciudades de México en 2009 muestran una resistencia de las mujeres a la licencia de paternidad, debido a que no están seguras de que ésta sea usada para acompañar equitativamente el cuidado y crianza de los hijos, sino que temen que los hombres demanden ser atendidos por sus parejas

aprovechando que están en casa (Barker *et al.*, 2011). Otro punto de tensión es el contexto de las separaciones y los divorcios, ya que no es extraño que en ese momento las disputas por la patria potestad y la custodia de los hijos vayan acompañadas de conflictos pendientes entre los progenitores, algunos de los cuales no demandaron la convivencia con sus hijos mientras estuvieron en una convivencia cotidiana con su pareja.

No obstante, existen dos posiciones contrastantes, las cuales invitan a evitar generalizaciones en la práctica de progenitores de ambos sexos. Así como hay varones que posponen la separación con su pareja, a pesar de una relación desgastada, argumentando que prefieren esperar a que sus hijos sean mayores de edad, con el fin de asegurar que podrán seguir viéndolos sin depender de una custodia que muy probablemente le den a su pareja y, por ende, que tengan que negociar con ella la visita a sus hijos (Jiménez, 2001); también está el caso de países nórdicos con una mayor tradición de licencias de paternidad, pero que no necesariamente son usadas mayoritariamente por los hombres que tiene derecho a la misma, incluso a pesar de las presiones sociales derivadas de algo que se ha incorporado a la cultura de una sociedad (Brachet, 2007).

Una tensión más es la representación que tienen muchos hombres, en términos de que se les asigna la responsabilidad de darles una pensión a su expareja y a sus hijos, al margen de que no siempre son claras las posibilidades de convivencia con sus descendientes.⁵ Esto se asocia a otras razones para ocultar sus ingresos y no cumplir con dicha obligación, la cual incluso llega a ser castigada con cárcel, como si fuera el papel principal de dicho personaje.

d. Una vertiente de trabajo sería identificar estrategias que eviten exclusiones en sus derechos a cualquiera de los progenitores, contextualizando responsabilidades a la luz de una lectura crítica de sus derechos. Es decir, asegurando las condiciones de posibilidad para un intercambio solidario con los productos de la reproducción, pero sin asumir que se atienden sus necesidades, a partir de una lectura estereotipada de las especializaciones de género.

⁵ ¿Será que tienen que "pagar por ver", como analogía con los rituales de las apuestas?

¿QUÉ LUGAR OCUPAN LOS COMPORTAMIENTOS REPRODUCTIVOS
EN LAS ESTRATEGIAS POLÍTICAS?

a. En la historia del estudio, práctica y gestión de los comportamientos reproductivos, éstos han sido objeto de reivindicaciones centralmente de las mujeres, documentadas ampliamente por procesos de exclusión hacia las mismas. Ello ha llevado a consignas como “mi cuerpo es mío” y a conceptos teórica y políticamente relevantes, como el de derechos reproductivos, según el cual se tiene el derecho a decidir si se quiere o no tener hijos, así como a decidir cuántos tener y cuándo tenerlos. Para ello se han demandado acciones afirmativas, una de las cuales se ha implementado reconociéndoles el derecho a la custodia, a jornadas laborales más cortas y a ciertas facilidades cuando laboran extradomésticamente, reconociéndolos en muchos casos como derechos de dicha población.

b. Cuando se ha propuesto hablar de derechos reproductivos de los hombres, no es extraño encontrar resistencias y críticas como el hecho de que no viven exclusiones en los espacios reproductivos, que no se embarazan, que no están interesados en negociar conflictos de derechos con las mujeres, que no existen movimientos de hombres reivindicando su autodeterminación reproductiva, entre otras razones. De la misma forma, todavía no tiene mucha legitimidad el argumento de los posibles malestares reproductivos de los varones, en buena medida por asumir que su posición en la sociedad patriarcal les posibilita resolver y atender cualquier necesidad en los ámbitos reproductivos

c. Podría decirse que existen tensiones por diferencias políticas y conceptuales sobre lo que significan las experiencias reproductivas de hombres y mujeres en sus respectivas identidades, pero además por diferencias ideológicas en cuanto a los riesgos que tendría para los movimientos de mujeres reconocer explícitamente derechos reproductivos a los hombres. No obstante, tiende a darse una confusión entre derechos y privilegios (Figuroa, 2005), así como una visión reduccionista de los derechos, como si éstos no alcanzaran para todos los grupos poblacionales; es decir, como si hubiera necesidad de privilegiar a algunos de ellos, posponiendo la titularidad de los demás en lugar de hacer evidentes las

condiciones mínimas que legitiman demandarlos. Al margen de las tensiones que ello produce, falta problematizar el diferente acceso por parte de hombres y mujeres a recursos para ejercer el poder en su cotidianidad reproductiva, pero sin asumir que solamente son las mujeres las que enfrentan dificultades para ello, ya que bajo ese supuesto se deslegitima la posible demanda de derechos para los hombres. Existe el argumento de que los hombres cuentan con los recursos para resolver sus necesidades, lo cual es delicado si no se considera que parte de las experiencias sociales aprendidas por la población masculina y ampliamente documentadas por la literatura, incluyen a la violencia como práctica legítima en diferentes modelos de masculinidad con el fin de obtener satisfactores. Por ende, no discutir sus derechos deja en la indefinición las formas de resolver conflictos y atender sus necesidades.

d. Una propuesta de trabajo académico y político consiste en trabajar reivindicaciones de titularidad de derechos desde un enfoque relacional, alejado de interpretaciones individualistas y maniqueas, pero que además no ignoren las historias de relaciones de poder y los privilegios que la sociedad patriarcal le asegura a algunos de sus actores sociales. Otra sería documentar malestares en la población masculina, pero distinguiendo aquellos que surgen de añoranzas por el poder perdido respecto de otros que pueden estar cuestionando desde sus orígenes las raíces de las desigualdades, vividas tanto por las mujeres como por los mismos hombres.

Paralelamente, se requiere trabajar en la solución pacífica de conflictos o mejor nombrada como la solución democrática de dilemas, para lo cual se necesita reflexionar sobre el tipo de políticas que podrían acompañar este proceso, pero sin sobreponderar las intervenciones gubernamentales, ya que el ejercicio ciudadano posibilitaría introyecciones significativas del saberse reproduciéndose, ya sea como mujer o bien como hombre. En este tenor el papel del lenguaje desde una perspectiva de género resulta fundamental.

EPÍLOGO PROVISIONAL

Quizás lo más complejo es puntualizar cómo trabajar los diferentes dilemas que se esbozan en este texto, a partir de identificar las múltiples dimensiones y prácticas detrás de lo descrito, en especial si además de pensar en las implicaciones para políticas públicas, se reconoce la influencia de referentes culturales, de lagunas lingüísticas y de la necesidad de desarrollos teóricos y metodológicos sobre el tema del texto. Por lo mismo, sugiero dialogar sobre las preguntas para las que el texto empieza a buscar respuestas, en especial ¿qué se ha nombrado y cómo se conceptualiza el entorno de los comportamientos reproductivos?, ¿qué se ofrece como servicios de salud y qué tipo de prestaciones laborales tienen legitimidad para acompañar los momentos vividos a lo largo de las experiencias reproductivas de la población? Paralelamente, ¿qué conflictos siguen pendientes de documentarse desde una perspectiva de género, de derechos humanos y de políticas públicas?, y ¿qué puede pedírsele a dichas políticas públicas y qué le corresponde al ejercicio ciudadano de cualquier persona con la capacidad y con el derecho a reproducirse?

La política pública potencialmente propuesta desde la lectura de este texto, sería la que reconozca necesidades y contextos reproductivos de las personas, sin discriminar por sexo, orientación sexual, estado conyugal o algún otro criterio de clasificación social y que estimule las condiciones de posibilidad para que las personas ejerzan sus derechos en dichos ámbitos, no únicamente a través del hacer de la política sino valorando profundamente el ejercicio ciudadano de las personas titulares de derechos, algo complejo si hay grupos excluidos. Dichas condiciones factibles pueden ser muy diferentes dependiendo de los grupos sociales de pertenencia, además de otros criterios de desigualdad social. Por ende es necesario ir construyendo la universalidad, visibilizando los criterios de exclusión y tratando de contrarrestarlos.

BIBLIOGRAFÍA

- Barker, Gary, Eduardo Kimelman, Francisco Aguayo, Pablo Correa, Juan Manuel Contreras, Marcio Segundo y Juan Guillermo Figueroa (2011), *Políticas de equidad de género inclusivas de los hombres. Reflexiones a partir de la encuesta IMAGES y una revisión de políticas en Brasil, Chile y México*, Río de Janeiro, International Center for Research on Women (ICRW) / Instituto Promundo.
- Brachet, Sara (2007), "Les résistances des hommes à la double émancipation. Pratiques autour du congé parental en Suède", *Sociétés contemporaines*, vol. 1, núm. 65, pp. 175-197.
- Connell, Robert W. (1995), *Masculinities*, Berkeley / Los Ángeles California, University of California Press / Allen & Unwin, Australia.
- Cortázar, Julio (1963), *Rayuela*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Courtenay, Will H. (2002), "Behavioral Factors Associated with Disease, Injury, and Death among Men: Evidence and Implications for Prevention", *International Journal of Men's Health*, vol. 1, núm. 3, pp. 281-342.
- DGPF (1988), *Determinantes de la práctica anticonceptiva en México. Documento Metodológico*, México, Dirección General de Planificación Familiar (DGPF), Secretaría de Salud.
- DGPF (1998), "Algunos elementos para interpretar la presencia de los varones en los procesos de salud reproductiva", *Revista de Cadernos de Saúde Pública*, Brasil, vol. 14, núm. 1, pp. 87-96.
- Keijzer, Benno (2003), "Hasta donde el cuerpo aguante: género, cuerpo y salud masculina", en Carlos Fernando Cáceres, Marcos Cueto, Miguel Ángel Ramos Padilla y Sandra Vallenás (coords.), *La salud como un derecho ciudadano. Perspectivas y propuestas desde América Latina*, Lima, International Forum for Social Sciences in Health / Universidad Peruana Cayetano Heredia, pp. 137-152.
- Figueroa, Juan Guillermo y Olga Rojas (2002), "La investigación sobre reproducción y varones a la luz de los estudios de género", en Elena Urrutia (coord.), *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas*, México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, pp. 201-227.
- Figueroa, Juan Guillermo (2005), "Algunos dilemas éticos y políticos al tratar de definir los derechos reproductivos en la experiencia de los varones", *Perspectivas bioéticas*, vol. 10, núm. 18, pp. 53-75.
- Figueroa, Juan Guillermo (2007), "El derecho a la salud en la experiencia de los varones: ¿un concepto ambivalente en los modelos de masculinidad vigentes?", *Coeducando*, núm. 1, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Santiago de Chile, Ediciones LOM, pp. 77-97.

- Figueroa, Juan Guillermo (2011), "Paternidad, mortalidad y salud: ¿es posible combinar estos términos?", en UNFPA y Universidad de la República de Uruguay, *Estudios sobre varones y masculinidades para la generación de políticas públicas y acciones transformadoras*, Montevideo, Universidad de la República Uruguay / Mujer y Salud en Uruguay / Espacio Salud / Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Naciones Unidas, pp. 71-78.
- Figueroa, Juan Guillermo (2012), "Los compañeros de las viudas de la recesión: ¿cómo los nombramos?", *Boletín Informativo de la Sociedad Mexicana de Demografía*, núm. 15, pp. 3-4.
- Freyermuth, Graciela (2003), *Las mujeres de humo. Morir en Chenalhó. Género, etnia y generación, factores constitutivos del riesgo durante la maternidad*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) / Instituto Nacional de las Mujeres y Editorial Porrúa.
- Jasis, Mónica (2000), "A palabras de usuaria... ¿oidos de doctor? Una exploración sobre las necesidades de salud reproductiva de las mujeres en La Paz, Baja California Sur", en Claudio Stern y Carlos Echarri (coords.), *Salud reproductiva y sociedad. Resultados de investigación*, México, Programa de Salud Reproductiva y Sociedad, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, pp. 97-143.
- Jiménez, Lucero (2001), "La reproducción de los varones en México. El entorno sexual de la misma. Estudios de casos", tesis de doctorado en Sociología, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Klein, Alan M. (1995), "Life's too Short to Die Small", en Donald Sabo y David Frederick Gordon (coords.), *Men's Health and Illness: Gender, Power and the Body*, Thousand Oaks, Sage Publications, pp. 105-120.
- Lamas, Marta (comp.), (1996), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG), Universidad Nacional Autónoma de México / Miguel Ángel Porrúa.
- Lomas, Carlos (comp.) (1999), *¿Iguales o diferentes? Género, diferencia sexual, lenguaje y educación*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- Ortega, Patricia (2002), "El ejercicio de la paternidad en varones con hijos que nacen con problemas en su desarrollo", tesis de doctorado en Sociología, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Petchesky, Rosalynd y Karen Judd (1998) (coords.), *Negotiating Reproductive Rights: Women's Perspectives Across Countries and Cultures*, Londres/ Nueva York, Zed Books.
- Salguero, Alejandra (2002), "Significado y vivencia de la paternidad en el proyecto de vida de los varones", tesis de doctorado en Sociología, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sayavedra, Gloria y Eugenia Flores (coords.) (1997), *Ser mujer: ¿un riesgo para la salud? Del malestar y enfermedad al poderío y la salud*, México, Red de Mujeres.
- Stillion, Judith M. (1995), "Premature Death Among Males", en Donald F. Sabo y David Frederick Gordon (coords.), *Men's Health and Illness: Gender, Power and the Body*, Thousand Oaks, Sage Publications, pp. 46-67 (Sage Series on Men and Masculinity).
- Szasz, Ivonne y Susana Lerner (2002), "El enfoque de salud reproductiva en el marco del debate sobre población y desarrollo: aportes de la investigación sociodemográfica", en Brígida García (coord.), *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*, México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, pp. 157-180.
- Torres, Laura (2002), "Ejercicio de la paternidad en la crianza de hijos e hijas", tesis de doctorado en Sociología, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tronto, Joan (1993), *Moral Boundaries: A Political Argument for An Ethic of Care*, Nueva York/Londres, Routledge.

Acerca del autor

Juan Guillermo Figueroa es profesor-investigador de El Colegio de México desde 1994, y profesor de asignatura en la Universidad Nacional Autónoma de México desde 1983. Es doctor en Sociología y Demografía por la Universidad de París-X Nanterre. Sus temas de investigación son: comportamientos reproductivos de los varones, ética de la investigación social, políticas públicas relacionadas con comportamientos reproductivos, e influencia del discurso religioso en los derechos sexuales y reproductivos.

Algunas de sus publicaciones recientes son: *¿Y si hablas de... sde tu ser hombre? Violencia, paternidad, homoerotismo y envejecimiento en la experiencia de algunos varones* (con Alejandra Salguero) y *Políticas públicas y la experiencia de ser hombre. Paternidad, espacios laborales, salud y educación* (con Josefina Franzori).

VI

LAS TRANSICIONES A LA EDAD ADULTA EN MÉXICO Y LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA JUVENTUD

*Julieta Pérez Amador
Silvia E. Giorguli Saucedo*

INTRODUCCIÓN

La juventud como objeto de políticas públicas específicas ha estado presente a lo largo de la historia reciente de México, aunque dichas políticas cambian en su concepción a partir de la inclusión más explícita de los jóvenes en la agenda internacional sobre desarrollo. En el caso mexicano, hasta antes de la década de los noventa los temas que afectaban a los jóvenes se trataban dentro de las diversas políticas sectoriales directa o indirectamente o a través de instituciones, asociadas al deporte, recreación y educación técnica. Es hasta hace poco tiempo que se definen políticas específicas orientadas a la integración de los jóvenes al desarrollo.¹

¹ La historia de las instituciones vinculadas al tema de juventud refleja el cambio en la orientación de las políticas para atender a esta población. En 1950 se crea el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana cuyas actividades se concentraron en la capacitación profesional en artes populares, equipos deportivos y diversas actividades artísticas. En 1976 se transforma en Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA) y finalmente desaparece en 1988 y sus funciones pasan a la Comisión Nacional del Deporte (Carmona, 2014). Con la conformación del Instituto Mexicano de la Juventud en 1998 y del Primer Programa Nacional de la Juventud 2002-2006, en el cual se ubica a los jóvenes como “actores estratégicos en el desarrollo nacional” (IMJ, 2002), se construye un enfoque integral de atención que se mantiene en el Programa Nacional de la Juventud 2008-2012 (IMJ, 2008). En este último se incluye con mayor énfasis la atención a la desigualdad en oportunidades educativas y laborales, además de otros temas como ciudadanía y atención a la salud de los jóvenes.

Este cambio en la orientación de las políticas de juventud se da en un contexto de transformaciones sociales y demográficas en México que involucran o afectan a la población joven. Por un lado, ha habido un proceso de fuerte expansión en la educación, acompañado de otro que reproduce la estratificación social por las diferencias en la calidad educativa dependiendo de la modalidad. Por otro, se mantienen perspectivas poco favorables en el mercado de trabajo. Finalmente, a lo largo de las últimas décadas se ha consolidado una marcada heterogeneidad en las trayectorias familiares, que nos hablan de experiencias de vida muy distintas entre los jóvenes en México. En términos demográficos, los retos para atender a la demanda educativa, laboral y de bienestar entre los jóvenes se dan en el momento de mayor peso relativo de la población joven en la estructura demográfica.

La investigación sobre juventud y, en particular, sobre la transición a la adultez ha destacado la importancia de esta etapa del curso de vida en la medida en que durante ésta se hace evidente que los resultados del acceso diferenciado a oportunidades reproduce la dinámica de la desigualdad social prevaleciente en cada contexto y tiene consecuencias para la trayectoria futura de los individuos. En este mismo sentido, las instituciones y las acciones dirigidas específicamente a la juventud tendrían el potencial de disminuir la desigualdad social y favorecer la integración positiva o exitosa de los jóvenes a la vida familiar y productiva durante la adultez.

En este capítulo analizamos la diversidad de los eventos en el tránsito a la adultez en México para aproximarnos a la heterogeneidad prevaleciente entre patrones y analizar en qué forma las transiciones educativas y laborales tienen un impacto posterior en la conformación familiar. Para ello, comparamos los cambios en la salida de la escuela, la entrada al mercado de trabajo, la formación de una unión y la llegada del primer hijo en tres generaciones, a saber, 1951-1953, 1966-1968 y 1978-1980. Cada una de ellas experimentó el tránsito a la adultez entre mediados de los años sesenta y los setenta (la primera), mediados de los noventa (la segunda), y la primera mitad de la década pasada (la última). Suponemos que los cambios o constantes en los patrones de cada una de estas generaciones responden a la mediación del contexto

institucional específico, dentro del cual las políticas de atención a la juventud han tenido un papel marginal. Con este ejercicio proponemos reflexionar en qué medida las políticas sectoriales y específicas han respondido a la realidad sociodemográfica en la que ocurre la transición de la juventud a la edad adulta en México y ubicar aspectos particulares no atendidos.

Ubicamos estos procesos en un contexto más amplio de cambios debido a la globalización y la transformación en los mercados de trabajo que la han acompañado. La globalización ha aumentado o reafirmado el ambiente de incertidumbre en el que los jóvenes experimentan los cambios en su situación escolar, en el trabajo y en la formación familiar (Mills y Blossfeld, 2005). En este contexto, las instituciones nacionales —sistema educativo, estructura del mercado de trabajo, los sistemas de seguridad social y políticas sociales (incluyendo las de atención a la juventud) y los sistemas familiares— juegan un papel fundamental como mediadoras entre las oportunidades, la creciente incertidumbre y la forma en la que ocurre la transición a la adultez.

El capítulo está organizado en cuatro secciones. En la primera se hace una breve revisión de las instituciones que potencialmente pueden intervenir en la forma en que se da el tránsito a la adultez; a saber, el mercado de trabajo, el sistema escolar, el sistema de seguridad social (incluyendo políticas sociales y políticas de atención a la juventud) y el sistema familiar, caracterizándolas para el caso mexicano. En la segunda se presentan la metodología y la fuente de datos utilizadas para el análisis de cuatro dimensiones —salida de la escuela, entrada al mercado de trabajo, formación de una primera unión y llegada del primer hijo— en tres cohortes de mexicanos residentes en zonas urbanas en México. Posteriormente, se presentan los resultados de dicho análisis, en el cual se enfatizan los cambios y continuidades en cada una de las transiciones estudiadas. En las conclusiones se analiza y argumenta sobre la manera en que las instituciones y las políticas públicas responden a las especificidades del tránsito a la adultez en México; en particular, se reflexiona sobre la forma en que mitigan, disminuyen o refuerzan las desigualdades sociales preexistentes.

EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA TRANSICIÓN
DE LA JUVENTUD A LA EDAD ADULTA EN MÉXICO

El tránsito a la adultez es la etapa en el curso de vida de los individuos en la cual se asumen nuevas funciones y responsabilidades que gradualmente les dan autonomía respecto del hogar de origen. La forma en la que se da esta transición está definida por el contexto de oportunidades a las que acceden los jóvenes y que reproducen el esquema de desigualdad social prevaleciente. Así, en una sociedad altamente estratificada en cuanto al acceso a la educación y las oportunidades en el mercado de trabajo, las trayectorias de los jóvenes serán heterogéneas y estarán definidas por la condición de clase, el estatus del hogar, la educación de los padres y la residencia en zonas urbanas y rurales, por ejemplo.

Este esquema de desigualdad interactúa, a su vez, con diversas instituciones que influyen en la forma, el momento y la secuencia en la que se dan dichas transiciones. La escuela, el mercado de trabajo, el sistema de seguridad social —incluyendo las políticas sociales— y el sistema familiar estructuran en mayor o menor medida el curso de vida de los jóvenes. Definen, por ejemplo, las edades normativas a las que la población debe asistir a la escuela, entrar al mercado de trabajo o casarse por primera vez. También tienen el potencial de mediar y disminuir las diferencias en el acceso a oportunidades entre los jóvenes en el marco de la desigualdad social existente —dependiendo de la cobertura y del carácter compensatorio y/o universal del régimen social— (Mills y Blossfeld, 2005; Gauthier, 2007; Fussell *et al.*, 2007).

El caso mexicano se define como un régimen social dual (Filgueira y Filgueira, 2002; Valencia, 2010) y familista (Mills y Blossfeld, 2005). Su carácter dual responde al acceso diferenciado a ciertos servicios sociales dependiendo de la participación en el mercado de trabajo formal o informal.² Así, por ejemplo, el acceso a servicios de salud, a ciertas prestaciones y beneficios laborales, a un sistema de pensiones, depende del tipo de empleo. En sus

² En la caracterización de Filgueira y Filgueira (2002), los tres tipos de regímenes de bienestar en América Latina son el universalista estratificado, el dual y el excluyente.

inicios, con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, se genera una distinción en cuanto al acceso a seguridad social entre los trabajadores formales y sus familias y los trabajadores con otras formas de empleo. Más tarde, conforme se consolida un mercado de trabajo segmentado con un amplio sector informal, el carácter dual del sistema de bienestar se mantiene e inclusive se refuerza. El cambio a una política asistencialista en los años noventa no logra paliar el aumento en la desigualdad y persiste una diferencia en acceso a la salud.

En el caso de la educación, el enfoque ha sido hacia la expansión de los servicios educativos ofrecidos por el Estado con un enfoque universal. Ciertas políticas asistenciales de los años noventa, tales como las transferencias condicionadas en programas como Oportunidades, influyen directamente en la asistencia escolar al condicionar el otorgamiento del recurso a que los niños y jóvenes (hasta la educación media superior) sigan inscritos en la escuela. Más recientemente ha habido diversos esfuerzos para ampliar la cobertura de servicios sociales, en especial en salud y en educación. Sin embargo, persiste una segmentación entre servicios de más o menos calidad, lo que da acceso a servicios diferenciados según el lugar de residencia (rural o urbano), el nivel socioeconómico o la afiliación del trabajador (y sus familiares).³

La definición del régimen social mexicano como “familista” lo refiere a un esquema que depende ampliamente de la familia como red de apoyo para llenar los vacíos de protección social que el Estado no cubre.⁴ El apoyo familiar se vuelve fundamental para

³ Tal vez el caso más claro sea el de los servicios de salud. Aunque la cobertura se ha ampliado con la creación del Seguro Popular (Vargas, 2011), el tipo de cobertura y la calidad del servicio varía entre los diversos proveedores públicos de salud (Seguro Popular, IMSS, ISSSTE, etcétera).

Otro ejemplo se refiere a la expansión de la educación media básica. Durante la década pasada se dio un importante aumento en la cobertura correspondiente a la secundaria. En ciertos estados como Oaxaca y Chiapas, esta expansión se basó en la modalidad de educación a distancia —telesecundaria—. Aunque se cumplió con el objetivo de incrementar la cobertura, también se mantuvo un patrón de diferenciación social en la medida en que la calidad y los resultados de la telesecundaria distan de los observados en las modalidades presenciales (Cárdenas, 2010).

⁴ Mills y Blossfeld (2005) distinguen cinco tipos de regímenes de bienestar: el liberal, el socialdemócrata, el conservador, el familista y el postsocialista. Éstos

ofrecer cuidados y enfrentar situaciones de vulnerabilidad social y económica (Giorguli *et al.*, 2009). En el caso específico de los jóvenes, la familia se vuelve un recurso importante para apoyar la inversión en educación, ampliar las opciones laborales, subsidiar periodos de desempleo en espera de mejores trabajos, apoyar financiera y emocionalmente en caso de matrimonios o embarazos tempranos, por ejemplo. Cabe señalar que una de las características de los regímenes familistas es la baja participación laboral femenina, dado que muchas de las necesidades de protección y cuidado son cubiertas por las mujeres, lo cual limita y restringe su entrada y permanencia en el mercado de trabajo.

Dentro de este marco dual y familista que caracteriza al régimen mexicano, las políticas sociales adquieren básicamente un carácter compensatorio en la medida en que buscan paliar los efectos negativos del contexto económico pero no modifican sustancialmente el acceso desigual a oportunidades entre la población joven. Para esta población en particular, las políticas de transferencias monetarias implantadas a finales de los años noventa y durante la primera década de este siglo coadyuvieron a la expansión de la cobertura educativa (Skouffias y Parker, 2001; Meza, 2009). Sin embargo, no se acompañaron de políticas que subsanaran las diferencias en la calidad de la educación ni de una política activa que modificara las condiciones de empleo de los jóvenes. En el caso de las mujeres jóvenes, su papel como proveedoras de cuidado, en especial de los hijos pequeños y en edad escolar, sigue restringiendo su participación en el mercado de trabajo dada la moderada expansión y el acceso restringido a servicios de guarderías públicas (en muchos casos, disponibles sólo para las mujeres empleadas en el sector formal y afiliadas a alguno de los sistemas estatales —IMSS, ISSSTE—) y las escasas opciones de cuidado para los hijos en edad escolar (por ejemplo, las escuelas de horario extendido).

Como se mencionó en la introducción, desde la década de los noventa hubo un cambio en la forma en que se concibió a la ju-

varían en términos de las políticas de empleo, de desempleo, de acceso a servicio y transferencias a las familias y de la participación del sector público en la fuerza de trabajo.

ventud como objeto de las políticas públicas. Hasta antes de esa década, las políticas específicas orientadas a los jóvenes se concentraban en actividades de recreación y de deportes. Con la creación del Instituto Mexicano de la Juventud en 1998, se busca dar un tratamiento integral y transversal a la atención de las problemáticas de los jóvenes y se ubica el tema de la inserción productiva a la vida nacional como un eje en el discurso. Así, por ejemplo, en el Programa Nacional de la Juventud 2008-2012 se incluyen como objetivos centrales el superar el rezago educativo y el generar opciones de trabajo decente para los jóvenes. Se da menos peso, sin embargo, a las ventajas de postergar una primera unión y la llegada de los hijos como mecanismos para favorecer el logro de cierta estabilidad económica antes de asumir otros compromisos —como lo representan el formar una familia propia—. Tal vez la excepción es el tratamiento específico al embarazo adolescente (entendido como aquel que ocurre de manera no planeada antes de los 18 años) (IMJ, 2008).

En cuanto al tratamiento diferenciado por género, ha habido un esfuerzo importante por disminuir las brechas en el logro educativo, las cuales de hecho han disminuido en los últimos veinte años. Las mujeres jóvenes son, además, el eje central de atención en las escasas políticas de salud sexual y reproductiva orientadas a la población en este rango de edad. En este plano de políticas y acciones se incluye la prevención del embarazo adolescente y el apoyo a las madres adolescentes —pero no hay una discusión sobre el embarazo y la formación de una unión a edades jóvenes fuera de la adolescencia—. Adicionalmente, no existe un esfuerzo explícito por incorporar la dimensión de género para abordar el tema de participación laboral de los jóvenes.

Desde la formación de las instituciones de salud y educativas hasta la fecha, el sistema de bienestar mexicano mantiene su carácter dual y diferenciado no sólo por el acceso, sino también por la calidad en el servicio. Las tres generaciones que analizamos en este trabajo vivieron las etapas de transición a la adultez en diferentes momentos. La primera, 1951-1953, llegó a los 15 años y transitó por ese periodo durante los años sesenta y setenta, en una etapa de consolidación de las instituciones y antes de la crisis que afectó la inversión pública. La segunda, 1966-1968, experimentó

Cuadro 1

Características actuales del mercado de trabajo y del sistema educativo mexicano que influyen sobre la transición a la adultez

<i>Mercado de trabajo</i>	<i>Sistema educativo mexicano</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Persistencia de un amplio sector informal —con acceso restringido a esquemas de protección y seguridad social. • Incremento en la rotación laboral y aumento en la duración de los periodos de desempleo. • Persistencia de condiciones de trabajo precarias, especialmente entre los jóvenes. • Cambio en la estructura del empleo: incremento de los empleos en servicios de baja calificación y semicalificados. • Disminución en los empleos manuales no calificados. • Incremento en la participación laboral femenina. Más acelerado hasta los años noventa, más moderado en la última década. 	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión del SEM, especialmente en lo referente a la cobertura de la educación media básica y media superior. • Estratificación en cuanto a la calidad de la educación según modalidad (presencial, a distancia, técnica); especialmente notoria entre zonas rurales y urbanas. • Elevada deserción y no terminación del nivel. • Flexibilidad y facilidad para moverse entre diferentes modalidades (a distancia, técnica, escolarizada y general). • Elevada competencia por el acceso a las escuelas públicas de nivel medio superior y superior.

FUENTE: elaboración de las autoras basada en los aspectos que Mills y Blossfeld (2005) y Liefbroer (2005), entre otros estudios, han señalado como analíticamente relevantes en la vinculación entre mercado de trabajo, sistema educativo y transiciones a la adultez.

las diversas transiciones en la etapa de crisis económica y antes del cambio hacia una política asistencialista. La tercera, 1978-1980, vivió la implementación de programas sociales de carácter asistencialista durante la adolescencia, y el cambio en la política de juventud hacia un enfoque orientado a la inserción productiva cuando tenían alrededor de 20 años; por ello es probable que dichas políticas no influyeran en la forma ni el momento en que se dieron las transiciones.

Para entender la forma en que se da el tránsito a la adultez en México, a este contexto del régimen social y de políticas sociales,

se suman las características propias del mercado de trabajo y del sistema educativo mexicano. El cuadro 1 sintetiza los aspectos de cada una de estas instituciones vinculados a las transiciones al trabajo y fuera de la escuela. En resumen, para los jóvenes mexicanos se mantiene una dinámica de acceso diferenciado y desigual a las oportunidades —de especial relevancia las vinculadas al ámbito educativo—, una alta dependencia de los apoyos económicos y sociales de la familia y un panorama de persistente incertidumbre en el ámbito laboral.

A partir de lo anterior, suponemos que al evaluar el cambio a través de las generaciones se observará efectivamente un retraso en la entrada al mercado laboral, en la medida en que el sistema educativo se ha expandido. Sin embargo, dada la estructura de la desigualdad en México, suponemos que los cambios en las transiciones laborales y familiares serán evidentes especialmente entre aquellos que continúan a la educación superior reproduciendo así un esquema de heterogeneidad entre los jóvenes según el nivel educativo. En el mismo sentido, al mantenerse un patrón estratificado de oportunidades laborales, suponemos que —a pesar del aumento en la escolaridad— para los jóvenes en empleos menos calificados y en una situación más precaria, no se observará un retraso claro en las transiciones familiares (entrada en unión y nacimiento del primer hijo). Contrario a lo que ha sucedido en los países desarrollados —donde la expansión en la educación y el aumento en la demanda de mano de obra calificada favorecieron que se pospusiera la edad a la unión y al nacimiento del primer hijo— en México esperaríamos que lo ocurrido en el ámbito productivo (escuela y trabajo) no tenga un impacto claro en las transiciones en el ámbito familiar.

Por último, esperamos encontrar diferencias de género en las trayectorias. A pesar de que la brecha educativa ha disminuido, la participación de las mujeres mexicanas en el mercado laboral se mantiene baja y el aumento en la escolaridad “no alcanza” para modificar el patrón de edad a la unión y a la llegada del primer hijo entre las mujeres (Zavala y Páez, 2013). Al no modificarse el contexto institucional y mantenerse una amplia dependencia de los recursos familiares para las labores de cuidado, la participación laboral femenina se ha modificado lentamente entre las genera-

ciones más recientes. Poco más del 40% de las mujeres entre los 25 y los 49 años de edad no participan en trabajos extradomésticos (García y Pacheco, 2011). Suponemos que la participación en el mercado de trabajo será un determinante fundamental en la diferenciación de las trayectorias a la adultez entre las mujeres mexicanas, inclusive en las generaciones más recientes.

Antecedentes de investigación

La transición de la juventud a la edad adulta ocurre en México relativamente temprano en el curso de vida de los individuos. Como en la mayoría de las sociedades, ésta es más temprana en las mujeres en comparación con los hombres, y es más anticipada en ámbitos rurales que urbanos (Tuirán, 1999; Echarri y Pérez Amador, 2001, 2007). Si consideramos que el 50% de las mujeres urbanas han completado ya los cinco eventos típicos de la transición a la edad 23, y comparamos este indicador con su similar en otras sociedades desarrolladas y en vías de desarrollo, podemos concluir que los jóvenes mexicanos transitan a la adultez a una edad comparativamente baja. A esta corta edad, ya han tomado decisiones que sin duda impactarán su vida futura y desafortunadamente, lo hacen en un marco de creciente desigualdad social.

La investigación sobre la transición de la juventud a la edad adulta ha revelado las disparidades existentes tanto en el tiempo, es decir, el momento en el curso de vida, en que ocurren los eventos sociodemográficos que marcan el paso de la juventud a la edad adulta, como en las trayectorias optadas por los jóvenes de diferentes sectores sociales. Por ejemplo, los y las jóvenes de bajo nivel socioeconómico salen más temprano de la escuela y entran más temprano al mercado laboral que sus similares con mayor nivel socioeconómico (Conapo, 2000; Echarri y Pérez Amador, 2001, 2007; Oliveira y Mora, 2008). Los primeros tienen también mayor probabilidad de combinar la escuela y el trabajo (Giorguli, 2011); es decir, inician su carrera laboral antes de concluir su carrera educativa, lo que, desafortunadamente se relaciona con una mayor probabilidad de deserción escolar (Horvath, 2004). Asimismo, las transiciones familiares ocurren a edades más tempranas entre los

y las jóvenes de bajos recursos, y tienen también mayor probabilidad de formar una unión libre en lugar de un matrimonio al iniciar su vida en pareja (Solís, 2004; Pérez Amador, 2008, 2013).

Respecto a la secuencia de los eventos, es decir, en el tipo de trayectoria que toman hacia la adultez, se ha encontrado, por ejemplo, que mientras para la mayoría de los y las jóvenes el primer empleo es el primer evento experimentado (Echarri y Pérez Amador, 2000, 2007), las mujeres de bajo nivel socioeconómico experimentan como primera transición la salida de la escuela (Mora y Oliveira, 2008). De hecho, ellas también tienen las probabilidades más bajas de experimentar el primer empleo, es decir, las menores posibilidades de ingreso al mercado laboral. De este modo, los autores sugieren que en este grupo se manifiesta la doble desigualdad, de género y socioeconómica, dando a estas mujeres pocas oportunidades de movilidad social. En un estudio previo se identificó también que las diferencias de género en la transición de la juventud a la edad adulta eran mayores en los sectores de bajo nivel socioeconómico, no sólo en cuanto a la salida de la escuela y el primer empleo, sino también en las transiciones en la esfera familiar (Conapo, 2000).

La simultaneidad y la distancia entre los eventos es otro de los aspectos donde se manifiestan las diferencias socioeconómicas en la transición de la juventud a la edad adulta. Por ejemplo, la salida de la escuela coincide con el primer empleo de manera más frecuente entre los hombres con bajo nivel socioeconómico. También, la coincidencia entre la entrada en unión conyugal y el nacimiento del primer hijo, o bien, un corto intervalo entre estos eventos, es más común entre las mujeres con bajo nivel socioeconómico. Finalmente, la transición a la primera unión y el nacimiento del primer hijo coinciden mayormente con la salida del mercado laboral entre las mujeres de baja escolaridad (Ariza y Olivera, 2005); aunque esta última no sea considerada como evento en la transición de la juventud a la edad adulta, igualmente ejemplifica las disparidades que se manifiestan en esta etapa de la vida en el curso de vida de los jóvenes mexicanos.

En resumen, la transición de la juventud a la edad adulta en México se experimenta de manera diferente entre los jóvenes de distintos sectores sociales y entre hombres y mujeres. Incluso se

argumenta que la estandarización del curso de vida de los jóvenes nunca se ha logrado en nuestro país (Coubès y Zenteno, 2005). En su lugar, la variabilidad e incluso la divergencia en el calendario y el tipo de trayectoria hacia la adultez reflejan la creciente desigualdad que enfrentan los jóvenes durante esta etapa en el curso de vida. Paradójicamente, el incremento en la desigualdad entre los jóvenes ha ocurrido durante una etapa de expansión educativa y otras ganancias sociales. Así, los resultados de la investigación previa sugieren la existencia de caminos divergentes hacia la adultez en jóvenes mexicanos fuertemente delineados por su posición en la escala social.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

El análisis que se presenta usó como fuente de información la Encuesta Demográfica Retrospectiva 2011 (Eder). Ésta es representativa de la población residente en zonas urbanas del país de tres generaciones: aquellos nacidos entre 1953-1995, 1966-1968 y 1978-1980. Se entrevistó a un total de 2 840 personas. El cuestionario de la Eder sigue la metodología de historia de vida; los individuos proporcionan información sobre diferentes características sociodemográficas para cada año de su vida, es decir, a cada edad. Esto permite ubicar los eventos y seguir las trayectorias en el curso de vida de los individuos. Nosotros nos enfocaremos en los eventos que han tipificado la transición de la juventud a la edad adulta desde la perspectiva sociodemográfica: la salida de la escuela; el primer empleo; la primera unión y el primer matrimonio; y el nacimiento del primer hijo. Nuestro interés específico está en observar los efectos de ciertos aspectos que caracterizan a las dos primeras transiciones sobre la ocurrencia de las tres últimas. Dado nuestro enfoque en la etapa de transición de la juventud a la edad adulta observamos a los individuos hasta la edad 29, para un total de 85 200 años persona-vividos.

Dado el diseño del cuestionario, algunos de los eventos captados deben tener una duración de al menos un año para poder ser considerados y registrados. Por ejemplo, el primer empleo captado por la Eder es en realidad el primer empleo con duración

mínima de un año y por ese motivo, es posible que éste no represente necesariamente la primera inserción de los jóvenes al mercado laboral. Por su parte, la salida de la escuela, que comúnmente ocurre a mitad del año, no se capta hasta el siguiente año calendario, por lo que la edad a su ocurrencia posiblemente estará sobreestimada. Estos dos aspectos deben ser tomados en cuenta al interpretar nuestros resultados.

Para aprovechar la riqueza de la historia de vida que nos ofrece la Eder, decidimos definir la salida de la escuela como el primer año de no-asistencia a la escuela para los jóvenes con trayectorias escolares ininterrumpidas; pero para los que tienen trayectorias interrumpidas sólo consideramos la primera interrupción como salida de la escuela, si ésta tuvo una duración de más de dos años. Esta decisión, aunada a lo detallado en el párrafo anterior, resultará en una edad a la salida de la escuela más elevada que la que se ha reportado con otras fuentes, principalmente las encuestas nacionales de juventud de 2000, 2005 y 2010.

Respecto a las transiciones familiares, la Eder nos reporta la edad a su ocurrencia. En el caso de la transición a la primera unión, podemos hacer la distinción entre unión libre y matrimonio; también se proporciona información sobre la transición de la primera unión al matrimonio cuando éste es el caso. Aprovechando esta información, definimos tres eventos de interés, el primero es la transición a la primera unión sin distinción de su tipo, es decir, incluyendo tanto uniones libres como matrimonios. El segundo es la transición al matrimonio, en la que consideramos como evento únicamente el matrimonio (civiles y/o religioso) dejando a las personas en unión libre como sobrevivientes al evento. El tercero, es la transición a la unión libre, donde las personas que dejaron la soltería vía matrimonio son considerados sobrevivientes a este evento.

Como estrategia metodológica utilizamos el análisis descriptivo de algunas características sobre educación y empleo a las edades 20 y 25, y otras específicamente relacionadas con el momento del primer empleo; es decir, con la *calidad* del primer empleo con duración de al menos un año que obtuvieron los y las jóvenes. Después realizamos estimaciones de tabla de vida de la ocurrencia de los cinco eventos considerados para analizar su calendario. Por último, para relacionar las características de educación y empleo

de los jóvenes con sus transiciones familiares utilizamos modelos de análisis de historia de eventos en tiempo discreto, los cuales nos permiten estimar la probabilidad de ocurrencia del evento (primera unión, primer matrimonio, primer hijo(a)) en el tiempo t , dado que no ha ocurrido hasta el tiempo $t - 1$, y dadas las características sociodemográficas antes mencionadas. Nuestra unidad de tiempo es la edad en años cumplidos, por lo que estimaremos la probabilidad de ocurrencia de los eventos en cuestión a cada edad, definiendo el inicio de exposición al riesgo a los 12 años de edad.

Para analizar las características de educación y empleo a edades 20 y 25 y al momento del primer empleo se utilizaron las siguientes variables categóricas: asistencia a la escuela (asiste, no asiste); el nivel de instrucción (primaria o menos, secundaria, preparatoria, carrera técnica, universidad); duración de la jornada laboral (tiempo completo, tiempo parcial); posición en el empleo (patrón y asalariado, cuenta propia y otros); y ocupación (manual no calificado, manual semicalificado o calificado, no manual no calificado, no manual semicalificado o calificado). Estas variables nos sirven como variables proxy del nivel de incertidumbre laboral en la que se enmarca la transición de la juventud a la edad adulta. En los análisis de regresión utilizamos una versión reducida de éstas como proxy independientes incluyendo los años de experiencia laboral; en esta ocasión, se introducen y analizan como variables cambiantes en el tiempo.

RESULTADOS

En esta sección comenzaremos por mostrar las tendencias en los marcadores demográficos de la transición de la juventud a la edad adulta. Mostraremos las funciones de sobrevivencia de cada evento (gráficas 1-5), sus respectivas medianas y el rango intercuartil (cuadros 2a y 2b), a fin de observar si el tiempo que le ha tomado a los jóvenes transitar de la juventud a la edad adulta ha variado entre las cohortes aquí consideradas. Todo ello diferenciado por cohorte y para cada sexo. Además nos detendremos brevemente en observar algunas características del primer empleo, enfocándonos en los cambios ocurridos entre las tres cohortes.

Transiciones a la salida de la escuela y el primer empleo

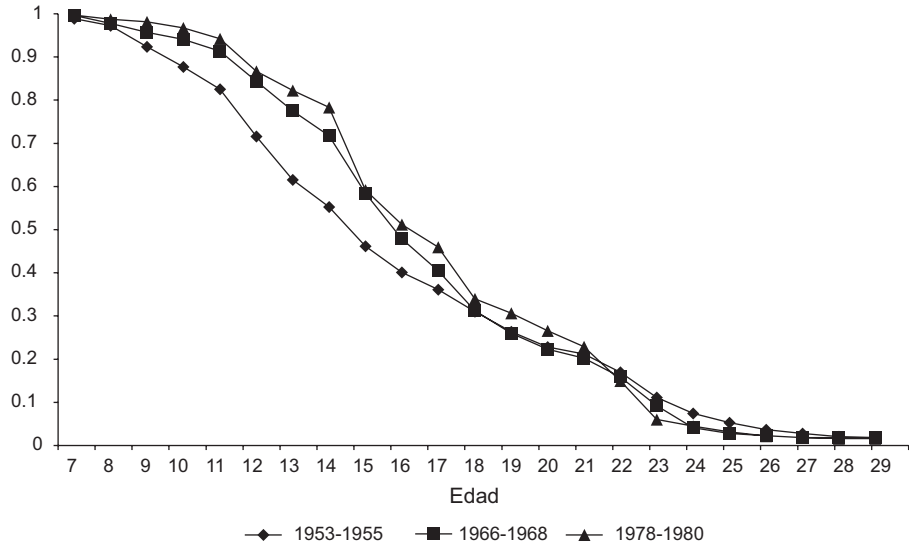
La expansión del sistema educativo en México se ve presente en las edades a las que los jóvenes de las distintas generaciones han dejado la educación formal. Para ambos sexos, el mayor cambio se da entre la cohorte 1951-1953 y la 1966-1968 (véanse gráficas 1a y 1b). Así, se observa que los varones nacidos a finales de los años sesenta permanecieron en mayor medida en el sistema escolar hasta las edades típicas de conclusión de la primaria y secundaria en comparación con los nacidos a principios de los cincuenta. Sin embargo, no se observa mayor diferencia entre estas dos generaciones en aquellos que permanecen hasta la edad típica de conclusión de estudios universitarios. Pese a estas observaciones puntuales, es decir, que ocurren en edades específicas, las funciones de sobrevivencia en su conjunto no resultan estadísticamente diferentes entre las cohortes, lo que nos sugiere que la expansión educativa ha sido más bien moderada para el sexo masculino.

En el caso de las mujeres, no solamente disminuyó el porcentaje de las jóvenes que dejaron la escuela alrededor de la edad típica de conclusión de la primaria entre las generaciones 1951-1953 y 1966-1968, sino también la de secundaria y en menor medida, pero aún con un cambio notable, la de conclusión de la preparatoria. Además, y a diferencia de los hombres, en las mujeres se observa el cambio paulatino, pero continuo, a través de las tres cohortes, en aquellas que permanecen en el sistema educativo hasta la edad típica de conclusión de estudios universitarios. Incluso, pareciera que entre los jóvenes de la cohorte más joven, son las mujeres y no los hombres, los que están permaneciendo en la educación formal por mayor tiempo.

Con excepción de la mayor permanencia de las mujeres en el sistema escolar alrededor de los 21 años, no se observan mayores diferencias entre la cohorte intermedia y la joven en la proporción de jóvenes que terminan la escuela en ninguna de las otras edades. Congruente con ello, se observa sólo un incremento de un año en la edad mediana a la salida de la escuela de cohorte a cohorte (véase cuadro 2a). Ésta fue de 15 años en la generación 1951-1953, un año más tarde en la generación intermedia y de 17 años entre los nacidos en 1978-1980. Respecto al rango intercuartil, observa-

Gráfica 1a
Transición salida de la escuela
Función de supervivencia por cohorte. Hombres

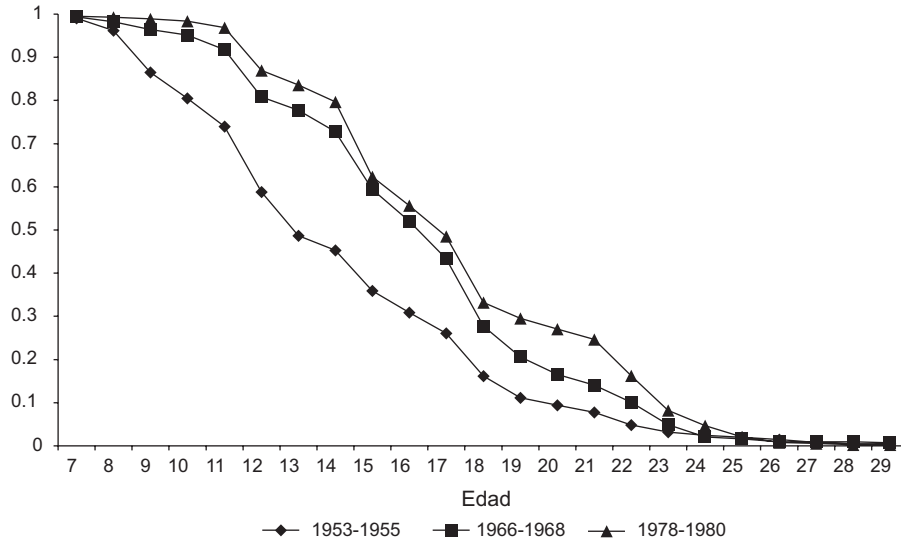
[278]



FUENTE: elaboración propia con base en Eder 2011, jóvenes de 12 a 29 años (N = 1 387).

Gráfica 1b
Transición salida de la escuela
Función de supervivencia por cohorte. Mujeres

[279]



Fuente: elaboración propia con base en Eder 2011, jóvenes de 12 a 29 años (N = 1 453).

mos dos aspectos: primero un desplazamiento hacia la derecha, es decir, hacia edades más tardías, en el tiempo que le toma a cada cohorte completar este evento; y segundo, una compresión del mismo (véase cuadro 2b). Así, mientras a los nacidos a principios de la década de los cincuenta les tomaba ocho años completar la transición, aquellos nacidos a finales de los sesenta y setenta lo hacían en cinco y seis años, respectivamente. De este modo, la salida de la escuela ha pasado de ser temprana y dispersa, a un poco más tardía y relativamente concentrada.

En el caso de las mujeres, la edad mediana a la salida de la escuela pasó de los 13 años en la cohorte 1951-1953 a 17 años en las cohortes más jóvenes (véase cuadro 2a), reflejando el importante aumento en la proporción de mujeres que permanecen en la escuela hasta las edades típicas de conclusión de los diferentes niveles educativos que ha ocurrido a partir de la segunda mitad del siglo pasado. De igual modo que los hombres, las mujeres están desplazando la ocurrencia de este evento hacia la derecha aunque en su caso, no se observa dicha concentración en el tiempo que le toma a cada cohorte completar la transición.

En resumen, la salida de la escuela está ocurriendo más tarde en los jóvenes nacidos a finales de los sesenta y setenta en comparación con aquellos nacidos a principios de los cincuenta, con las mayores ganancias observadas en las mujeres. El calendario de esta transición, se está compactando para los hombres pero no mayormente para las mujeres. A pesar del desplazamiento que se observa por el mayor tiempo en la escuela, podemos concluir que, al menos en el caso de las mujeres, no hay evidencia clara de una estandarización en la salida de la escuela.

La transición al primer empleo ha ocurrido en menor proporción antes de los 18 años en los hombres nacidos en 1978-1980 en comparación con los nacidos en alguna de las otras dos cohortes consideradas (véase gráfica 2a). Sin embargo, a partir de la edad 18, no se observan diferencias en la proporción de jóvenes que han transitado al primer empleo entre la cohorte vieja y la intermedia; más bien, entre éstas y la más joven se nota una diferencia, pero discreta, de los 18 a los 21 años. Resalta también, que desde los 27 años prácticamente todos los jóvenes de todas las cohortes han transitado al primer empleo. La mediana y el rango intercuar-

Cuadro 2a
México. Indicadores de la transición de la juventud a la edad adulta

	<i>Mediana a la salida de la escuela</i>	<i>Mediana al primer empleo</i>	<i>Mediana a la primera unión</i>	<i>Porcentaje que entra en unión vía unión libre</i>	<i>Mediana al primer matrimonio</i>	<i>Mediana al primer hijo</i>
Hombres						
1951-1953	15	16	24	17	25	26
1966-1968	16	16	24	27	27	26
1978-1980	17	17	24	39		27
Mujeres						
1951-1953	13	19	21	21	22	22
1966-1968	17	19	21	29	24	23
1978-1980	17	19	22	37	26	23

FUENTE: elaboración propia con base en Eder 2011, jóvenes de 12 a 29 años (N = 2 840).

Cuadro 2b
Rango intercuartil

	<i>Salida de la escuela</i>		<i>Primer empleo</i>		<i>Primera unión</i>		<i>Primer matrimonio</i>		<i>Primer hijo</i>	
Hombres										
1951-1953	12	20	12	18	21	27	21	29	22	
1966-1968	14	19	13	20	20	28	21	22		
1978-1980	15	21	15	19	21	22		22		
Mujeres										
1951-1953	11	18	18		18	24	19	29	19	26
1966-1968	14	19	20	24	18	26	20	20		28
1978-1980	15	21	19	24	19	28	20	20		

FUENTE: elaboración propia con base en Eder 2011, jóvenes de 12 a 29 años (N = 2 840).

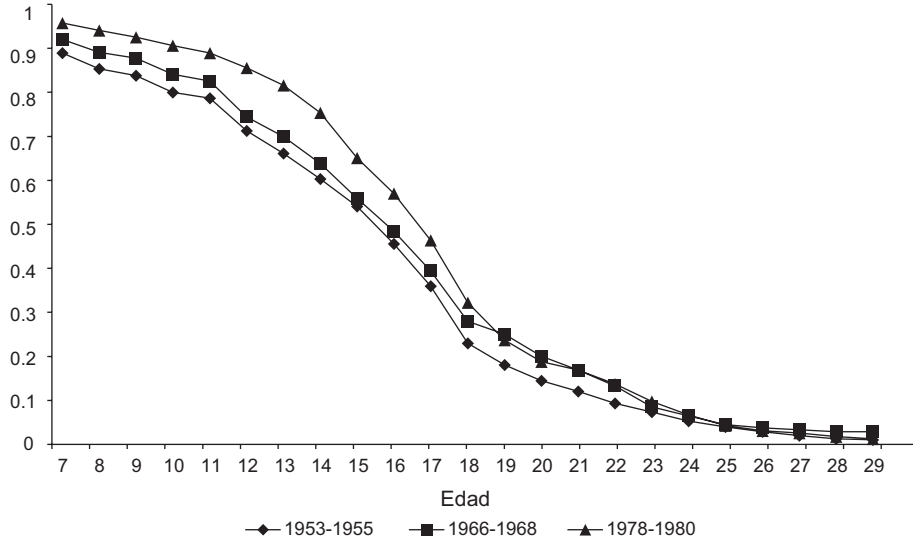
til al evento resumen claramente las tendencias descritas. La mediana permaneció constante entre las dos primeras cohortes y aumentó sólo en un año en la más joven, de modo que la mitad de los jóvenes nacidos a finales de los años setenta ya habían experimentado el primer empleo a los 17 años de edad.

Donde sí observamos cambios más sustanciales es en la edad a la que 25% de éstos jóvenes experimentan el primer empleo, ya que pasó de 12 años entre los nacidos en 1951-1953 a 15 años entre los nacidos en 1978-1980. Esto ha acortado en dos años el tiempo que le toma a la cohorte más joven hacer esta transición si la comparamos con la más vieja. Así, entre los hombres, ha disminuido la proporción de jóvenes que inician su vida laboral a edades tempranas, pero la mediana al evento se ha mantenido relativamente constante. Esto resulta en un intervalo intercuartil más reducido que nos sugiere la estandarización de esta transición. Sin embargo, al igual que en la salida de la escuela, en términos globales, las curvas de sobrevivencia no son estadísticamente diferentes entre cohortes, sugiriendo también sólo cambios moderados en esta transición. Este retraso en el primer cuartil entre generaciones (de 12 a 15 años) se compensa posteriormente dado que la cohorte más joven ingresa más tarde pero a mayor velocidad y por ello la mediana y el tercer cuartil no han cambiado tanto.

La gráfica 2b muestra un interesante panorama en la transición al primer empleo entre las mujeres jóvenes. Pese a que la mediana al evento es la misma en las tres cohortes consideradas (véase también cuadro 2a, lo que ocurre antes y después de la edad 19 es contrastante. Las jóvenes nacidas a finales de los años sesenta y setenta han retrasado sustancialmente la entrada al mercado laboral, pero entre los 18 y los 20 años, se han insertado con tal velocidad, que alcanzan a las nacidas a principios de los cincuenta. Por otro lado, a partir de los 21 años, se puede observar un aumento sistemático en la proporción de las jóvenes que transitan al primer empleo, de modo que, a la edad 29 se observa una diferencia de casi 20 puntos porcentuales en la proporción de mujeres que experimentó el evento entre la generación más vieja y la más joven. Esto refleja el aumento en la participación femenina en el mercado laboral, tendencia ya conocida y que se observa

Gráfica 2a
Transición al primer empleo
Función de supervivencia por cohorte. Hombres

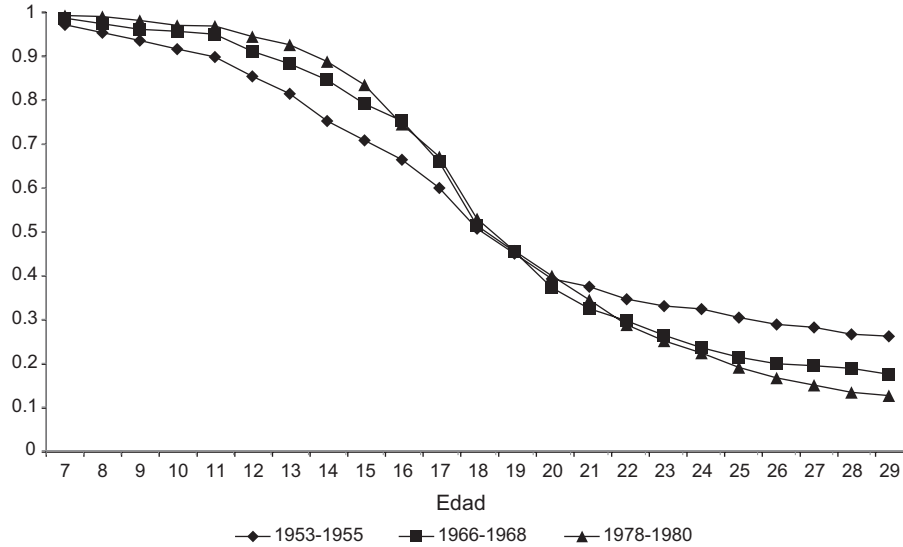
[284]



FUENTE: elaboración propia con base en Eder 2011, jóvenes de 12 a 29 años (N = 1 387).

Gráfica 2b
Transición al primer empleo
Función de supervivencia por cohorte. Mujeres

[285]



FUENTE: elaboración propia con base en Eder 2011, jóvenes de 12 a 29 años (N = 1 453).

también en un sinnúmero de fuentes de información de tipo transversal.

Respecto al tiempo que le toma a las jóvenes transitar al primer empleo, observamos únicamente un retraso de un año en la edad a la que el 25% de las cohortes nacidas a finales de los años sesenta y setenta se ha insertado ya al mercado laboral; y ningún cambio en la edad a la que el 75% lo ha hecho. De modo que el rango intercuartil sólo difiere en un año entre estas jóvenes. No fue posible estimar el rango intercuartil para las jóvenes nacidas a principios de los cincuenta ya que, entre ellas, es muy baja la proporción que experimentó el evento. En términos globales, las curvas de sobrevivencia entre cohortes son estadísticamente diferentes por lo que podemos afirmar que la transición al primer empleo entre las mujeres ha cambiado de manera importante a través del tiempo y las generaciones.

En resumen, los cambios en las transiciones institucionales han sido mayores para las mujeres que para los hombres. Las diferencias de género en la permanencia en el sistema educativo prácticamente están desapareciendo en la cohorte más joven e incluso parece que la brecha educacional se revierte. No obstante, la brecha de género continúa siendo grande en la transición al primer empleo, pero los datos nos sugieren que se está acortando. Nos queda como pendiente indagar el porqué entre los hombres no se han dado cambios sostenidos entre cohorte y cohorte en estas dos transiciones. Llama especialmente la atención el poco cambio en la permanencia en el sistema educativo entre la cohorte intermedia y la más joven.

Antes de movernos a las transiciones familiares, consideramos conveniente detenernos en mostrar un panorama conjunto de las dos transiciones que hemos considerado hasta el momento. En el cuadro 3 presentamos algunos indicadores sobre educación y empleo a las edades 20 y 25 por sexo y cohorte. El primero de ellos es la proporción de jóvenes que asisten a la escuela, la cual refleja la mayor expansión educativa a través de las cohortes y entre los sexos. Observamos un poco de volatilidad entre los hombres; a la edad 20, únicamente se observa una diferencia estadísticamente significativa entre la cohorte intermedia y la joven. A los 25 años, la proporción de jóvenes que asiste a la escuela aumentó conside-

rablemente entre la cohorte vieja y la intermedia, pero ya no se observaron ganancias estadísticamente significativas entre ésta y la cohorte joven.

El cambio más importante en este indicador se da entre las jóvenes. El porcentaje de mujeres que asistían a la escuela a los 20 años se triplicó pasando del 10% al 28% de la cohorte más vieja a la más joven. En este caso, las diferencias entre las tres cohortes son estadísticamente significativas. Como consecuencia, la brecha en la asistencia escolar entre hombres y mujeres ha disminuido, y entre los nacidos a finales de los años setenta parece, incluso, haber desaparecido. Como es de esperarse, la proporción de jóvenes que asiste a la escuela a la edad 25 es mucho menor en todos los casos. En las mujeres, no se observan diferencias entre cohortes y en los hombres, la cohorte vieja aparece con mayor asistencia a esta edad en comparación con las otras. La dirección de este cambio es inesperada, ya que nos sugiere que antes cerca del 8% asistía a la escuela y más tarde sólo alrededor de 3% lo hace.

La proporción de hombres que trabaja a los 20 años bajó del 83% al 75% entre la cohorte más vieja y la más joven. Este descenso ocurriría ya a partir de la cohorte intermedia por lo que entre ésta y la joven no se aprecian diferencias en el indicador. Como es de esperarse, a la edad 25 nueve de cada diez jóvenes en cada una de las tres cohortes se encontraba trabajando. Por su parte, alrededor de la mitad de las mujeres estaba empleada a los 20 años. Es más bien en la edad 25 que se observan importantes diferencias entre la cohorte más vieja y las cohortes intermedia y avanzada; en la primera, 43% de las jóvenes trabajaba, mientras en las últimas, la proporción alcanza el 57%. Así, más de la mitad de las mujeres de la generación más reciente están empleadas en una edad que sobrepasa la edad típica a las transiciones familiares.

Entre los y las jóvenes que trabajan, observamos que en su mayoría se encuentran empleados de tiempo completo. Nueve de cada diez hombres a edad 20 y 95% a edad 25 reportaron trabajar jornadas completas, sin mayores diferencias entre cohortes. En las mujeres, se observa un aumento en el empleo a tiempo parcial entre las cohortes vieja y la más joven a la edad 20; pero

Cuadro 3
México. Estatus educativo y ocupacional a los 20 y 25 años

	<i>En la escuela*</i>		<i>Empleado*</i>		<i>Empleo de tiempo parcial**</i>		<i>En la escuela y con empleo*</i>		<i>No estudia y sin empleo</i>		<i>Ha trabajado*</i>		<i>Al menos un periodo de no-empleo***</i>	
	20	25	20	25	20	25	20	25	20	25	20	25	20	25
Hombres														
1951-1953	24.0	7.6	82.8	92.5	8.3	5.0	14.6	–	7.8	5.7	84.9	95.7	5.1	7.7
1966-1968	21.3	3.0	76.0	92.6	7.3	3.5	9.7		12.5	6.5	79.2	95.2	6.7	9.2
1978-1980	26.9	3.5	74.9	90.3	10.1	4.7	11.4	–	9.7	8.9	80.5	95.4	11.5	16.0
Mujeres														
1951-1953	10.0	3.3	45.7	42.8	11.2	15.0	3.5	–	47.9	56.5	60.8	69.6	28.1	45.9
1966-1968	17.2	2.2	49.9	53.6	12.2	13.4	7.2	–	40.1	46.0	62.8	78.7	24.3	41.0
1978-1980	27.8	3.5	48.4	56.9	17.5	12.3	9.4	–	33.1	41.6	60.0	81.0	25.5	40.5

FUENTE: elaboración propia con base en Eder 2011, jóvenes de 12 a 29 años (N = 2 840).

* Porcentaje respecto al total de jóvenes.

** Porcentaje respecto a los jóvenes empleados.

*** Porcentaje respecto a los jóvenes que han trabajado.

el nivel de este indicador se ha mantenido estable entre las cohortes a la edad 25. Recordemos que nuestra medición de empleo únicamente capta periodos de empleo que duraron al menos un año, por lo que es posible que estemos subestimando el trabajo a tiempo parcial, ya que éste tiende también a ser menos estable en su duración.

El porcentaje de los jóvenes que trabaja y asiste a la escuela a la edad 20 se ubicaba alrededor del 15% entre los nacidos a principios de los años cincuenta, bajando al 11.4% entre los más jóvenes. Es menor el porcentaje de las mujeres que realizan estas dos actividades simultáneamente y no se observan diferencias entre las cohortes. Considerando el indicador opuesto, es decir, la proporción de jóvenes que no trabaja y no estudia, observamos que son las mujeres en gran medida las que ya se ocupan de otras actividades tanto a la edad 20 como a la 25. Sin embargo, esta medida ha descendido de manera constante y considerable a través de las cohortes, de modo que en la cohorte joven 33 y 42% de las mujeres de 20 y 25 años, respectivamente, no trabajaba ni estudiaba.

Finalmente, mostramos la proporción de los y las jóvenes que han trabajado alguna vez hasta la edad 20 y 25; este indicador es el mismo que estimamos con tabla de vida, pero lo retomamos para dar contexto al siguiente indicador que mide la proporción de jóvenes que habiendo trabajado, han experimentado al menos un periodo de no empleo. Es importante notar que a la edad 20, 60% de las mujeres de todas las cohortes han trabajado al menos una vez, aun cuando no se encuentren trabajando en ese momento (alrededor del 50% no lo hace). A la edad 25, sin embargo, se notan importantes diferencias entre la cohorte vieja y las subsecuentes, de modo que ocho de cada diez mujeres nacidas a finales de los años sesenta o setenta habían ya trabajado a esta edad. Respecto de la experiencia de al menos un periodo de no-empleo, el nivel entre hombres y mujeres es completamente diferente; ellas experimentan más el no-empleo.⁵ Sin embargo, observamos un aumento en este indicador para los hombres de la cohorte joven

⁵ Recordemos que este indicador incluye el no-empleo voluntario y el involuntario y es muy factible que muchas mujeres hayan dejado el empleo para dedicarse al cuidado de los hijos y al trabajo doméstico. Por ello, el significado de esta variable es diferente para hombres y mujeres.

y las dos anteriores, pero un descenso en el mismo entre la cohorte vieja y las dos posteriores en las mujeres. Esto nos sugiere que las mujeres están permaneciendo más tiempo empleadas, mientras los hombres, aunque con niveles mucho más bajos de no-empleo, están siendo un poco más susceptibles a experimentarlo en la cohorte más reciente.

En resumen, observamos cierta volatilidad a través de las cohortes en la experiencia de los hombres; mientras que en las mujeres se nota mayor estabilidad en el cambio hacia mayores proporciones de las que permanecen por más tiempo en el sistema educativo, las que trabajan y las que han experimentado un periodo de no-empleo. Ahora, presentaremos otra serie de indicadores medidos al momento del primer empleo, sin diferenciar la edad de su ocurrencia (véase cuadro 4). Esto lo hacemos a fin de observar si existen cambios en la manera como los y las jóvenes se han insertado al mercado laboral.

En general observamos que los hombres de la cohorte intermedia se insertaron al mercado laboral con mayor simultaneidad entre la escuela y el trabajo, además de hacerlo en mayor medida con un empleo de tiempo parcial y no mejoraron significativamente su posición en el empleo en comparación con la cohorte vieja. Tampoco sufrieron modificaciones significativas en la estructura ocupacional, la mayoría se insertó al mercado laboral en ocupaciones manuales no calificadas. El panorama para los nacidos a finales de los años setenta sí se tornó diferente; en ellos la simultaneidad de las tareas escolares y laborales disminuye significativamente; también experimentan un ligero descenso en la proporción que ingresa como trabajador de tiempo parcial y su posición en el empleo se mueve significativamente al trabajo asalariado. Además, su estructura ocupacional es diferente con respecto a las cohortes vieja e intermedia; ellos se ocupan más como trabajadores manuales semicalificados o como no-manuales no calificados. No observamos, sin embargo, un aumento en las ocupaciones no-manuales semi y calificadas. En general, este cambio del manual no calificado a no-manual no calificado (categorías en las que se observa el mayor cambio) se corresponde con el proceso de terciarización (incremento del sector servicios) de las economías urbanas en el periodo.

Cuadro 4
México. Diversas características al primer empleo

<i>Sexo/Cohorte</i>	<i>Asiste a la escuela</i>	<i>Empleo de tiempo parcial</i>	<i>Posición en el empleo</i>		<i>Ocupación</i>			
			<i>Patrón, salariado y otros</i>	<i>Cuenta propia y otros</i>	<i>Manual</i>		<i>No manual</i>	
					<i>No calificado</i>	<i>Semi y calificado</i>	<i>No calificado</i>	<i>Semi y calificado</i>
Hombres								
1951-1953	36.8	21.3	77.5	22.5	52.9	17.6	13.0	16.5
1966-1968	43.5	23.8	76.9	23.1	50.1	21.4	15.1	13.4
1978-1980	36.4	19.9	83.8	16.2	40.6	24.0	21.7	13.8
Mujeres								
1951-1953	17.2	18.2	78.4	21.6	36.7	17.7	31.3	14.4
1966-1968	27.2	19.5	87.4	12.6	24.2	18.1	39.3	18.4
1978-1980	28.3	22.4	89.2	10.8	19.0	19.2	42.2	19.6

FUENTE: elaboración propia con base en Eder 2011, jóvenes de 12 a 29 años (N = 2 840).

En las mujeres, resaltan las diferencias entre la cohorte vieja y las siguientes. Se nota un aumento en la simultaneidad de la asistencia escolar y el primer empleo, un aumento significativo en el trabajo asalariado y un movimiento del trabajo manual al no-manual. Entre la cohorte intermedia y la joven no se observan cambios significativos. De modo que a diferencia de los hombres, los cambios sustanciales en estas características del primer empleo se dieron entre la cohorte vieja y la intermedia, mientras que en ellos, se dio más bien entre la intermedia y la joven.

Finalmente, la estructura ocupacional en el primer empleo muestra una clara diferencia por sexo. En las mujeres se consolida su participación mayoritaria en ocupaciones no manuales (más del 60% para la cohorte más joven de mujeres versus 35% en el caso de los hombres). También resalta la mayor participación de las mujeres de las cohortes intermedia y más joven en ocupaciones no manuales semicalificadas y calificadas en comparación con la de los hombres en su primer empleo.⁶

Transiciones familiares

En el ámbito de las transiciones familiares los datos analizados muestran una tendencia general al retraso en su ocurrencia y sugieren también un aumento en el tiempo que le toma a cada cohorte completar estas transiciones. Ilustramos estos aspectos en las gráficas 3, 4 y 5, donde presentamos las funciones de sobrevivencia a los eventos primera unión, primer matrimonio y primer hijo,

⁶ Existen dos hipótesis alternativas para explicar este dato. Por un lado, es posible que —dadas las diferencias en los niveles de participación económica de hombres y mujeres—, lo que estamos observando es un efecto de selectividad; es decir, en la medida en que las mujeres que tienen un empleo con duración mínima de un año, y tienen un mayor capital humano que los hombres, su inserción en el mercado de trabajo será en ocupaciones de mayor calificación. Otra hipótesis se refiere a la captación de la información sobre empleo en la Eder. Dado que el primer empleo que se registra es aquel que tiene una duración mínima de un año, las experiencias laborales de mayor rotación para el caso de las mujeres no estarían registradas. De ahí que la primera experiencia laboral, de mayor estabilidad, sea con mayor frecuencia en ocupaciones en una mejor posición dentro de la estructura del mercado de trabajo.

respectivamente. Los indicadores resumen de estas transiciones se encuentran en el cuadro 2.

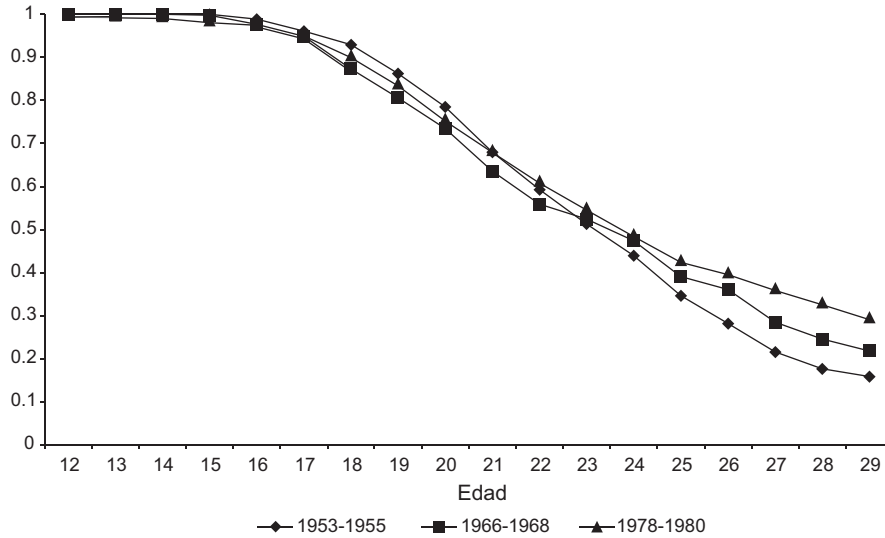
Respecto a la primera unión (ya sea unión libre o matrimonio civil y/o religioso), notamos una ligera tendencia al retraso, que se distingue entre las mujeres desde edades más o menos tempranas, pero en los hombres sólo a partir de los 24 años (véanse gráficas 3a y 3b). Al final del periodo de observación se nota con más claridad cómo la proporción de unidos antes de los 30 años ha bajado entre las cohortes para ambos sexos. Es importante notar, que aunque la edad mediana y el primer cuartil no han sufrido mayores cambios (véase cuadro 2), el tercer cuartil se está situando a una edad sistemáticamente más tardía entre las cohortes. Así, el intervalo intercuartil o el tiempo que le toma a cada una de las cohortes completar la transición está aumentando. Esto nos indica la heterogeneidad, e incluso la polarización, con la que está ocurriendo la entrada en unión conyugal.

El cambio más dramático se observa en el tipo de la primera unión al que están ingresando los jóvenes de las distintas cohortes. La proporción de mujeres que ha comenzado su vida conyugal vía unión libre ha aumentado ocho puntos porcentuales entre cohorte y cohorte. Así, entre las cohortes vieja y joven, la proporción de mujeres que optaron por la unión libre paso de dos de cada diez a dos de cada cinco (véase cuadro 2a). Este cambio en el tipo de la primera unión se hace evidente al observar la transición al primer matrimonio (véanse gráficas 4a y 4b). Comparada con la cohorte vieja, el retraso del matrimonio resulta evidente a partir de la edad 23 en la cohorte intermedia y desde la edad 20 en la cohorte más joven. El retraso ha sido de tal magnitud que apenas la mitad de los hombres nacidos a finales de los años setenta han entrado en matrimonio antes de cumplir 30 años.

En las mujeres la historia no es tan distinta, ellas también experimentan un retraso mayúsculo en la entrada en matrimonio que se vislumbra desde la edad 18 y aumenta sistemáticamente conforme avanza la edad. De modo que la diferencia en la proporción de las jóvenes que han realizado la transición antes de cumplir 30 años es de 20 puntos porcentuales entre las cohortes vieja y joven. Así, la proporción de casadas antes de los treinta años pasó

Gráfica 3a
Transición a la primera unión
Función de supervivencia por cohorte. Hombres

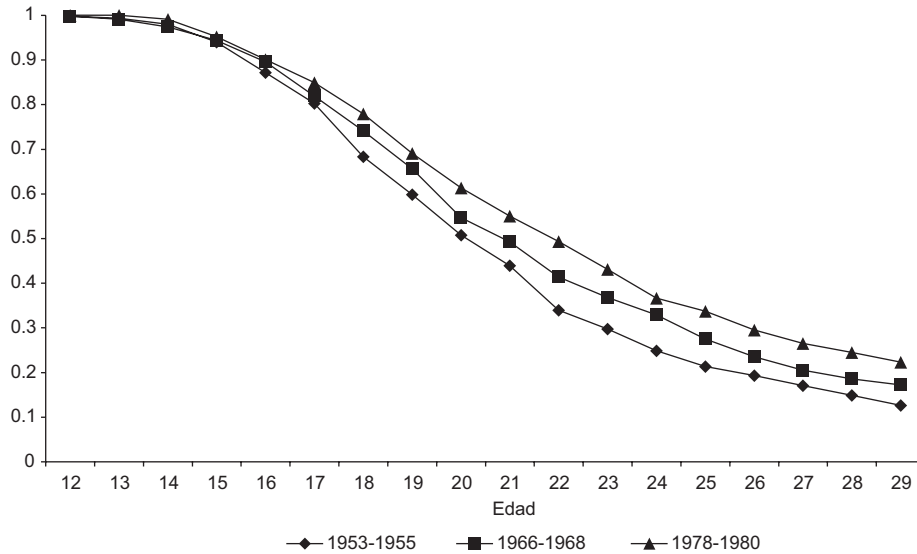
[294]



FUENTE: elaboración propia con base en Eder 2011, jóvenes de 12 a 29 años (N = 1 387).

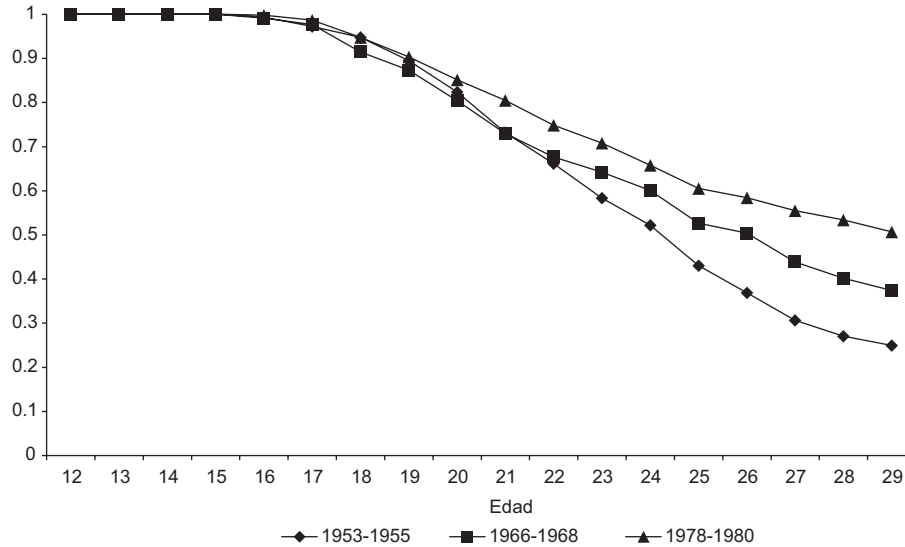
Gráfica 3b
Transición a la primera unión
Función de supervivencia por cohorte. Mujeres

[295]



FUENTE: elaboración propia con base en Eder 2011, jóvenes de 12 a 29 años (N = 1 453).

Gráfica 4a
Transición al primera matrimonio
Función de sobrevivencia por cohorte. Hombres

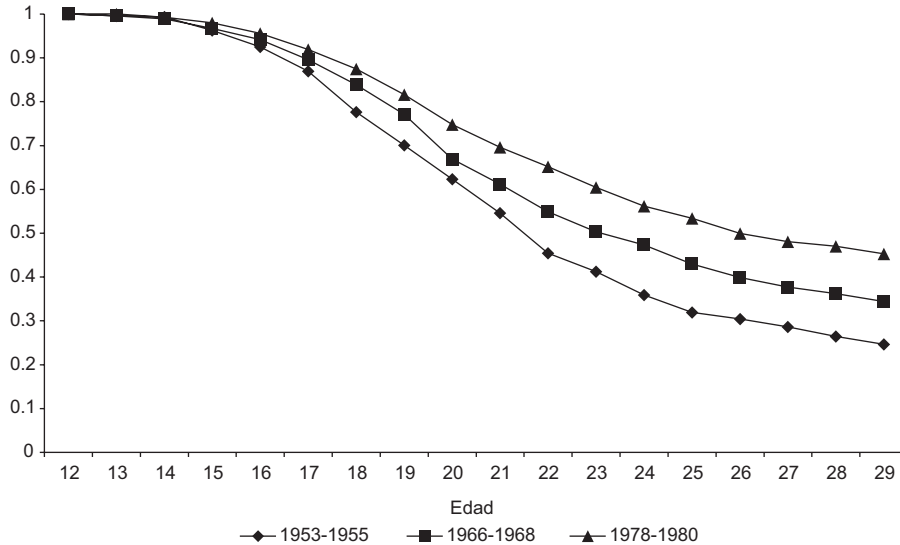


[296]

FUENTE: elaboración propia con base en Eder 2011, jóvenes de 12 a 29 años (N = 1 387).

Gráfica 4b
Transición al primera matrimonio
Función de sobrevivencia por cohorte. Mujeres

[297]



FUENTE: elaboración propia con base en Eder 2011, jóvenes de 12 a 29 años (N = 1 453).

de 75% a 55% entre las nacidas a principios de los años cincuenta y las nacidas a finales de los sesenta.

También observamos un aumento sistemático en la mediana a la ocurrencia de este evento, la cual ha ganado dos años entre cohorte y cohorte en ambos sexos. Lo anterior sugiere un cambio sustancial en el régimen de nupcialidad de nuestro país, que puede o no responder al incremento en la desigualdad de oportunidades entre los jóvenes al momento de realizar estas transiciones; o bien a un cambio en las actitudes, preferencias y mayor aceptación de la unión libre como modo de unión conyugal. Por supuesto, ambas situaciones podrían estar ocurriendo en paralelo.

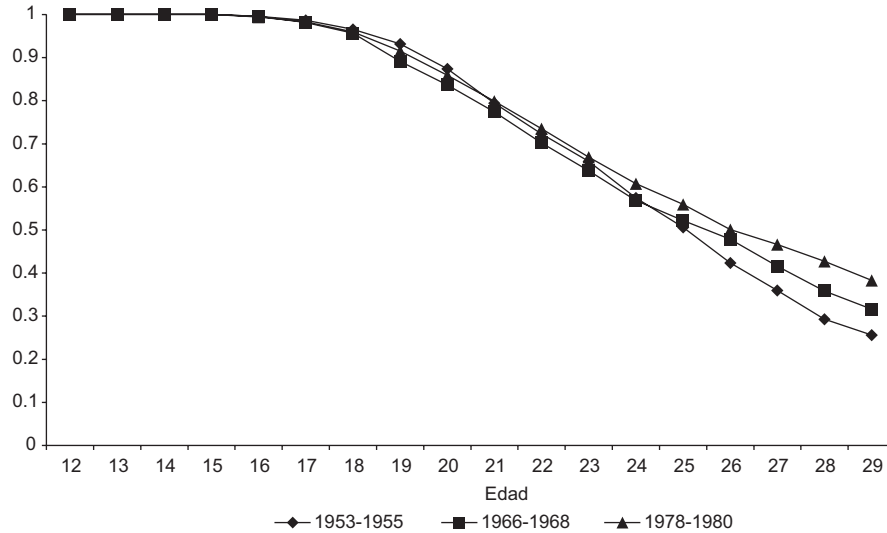
Finalmente, la transición al primer hijo nos muestra la misma tendencia de retraso entre cohorte y cohorte aunque los cambios son más moderados (véanse gráficas 5a y 5b). En el cuadro 2 podemos observar la similitud de los indicadores resumen: la mediana y el primer cuartil han permanecido casi constantes entre las cohortes. Sin embargo, en las mujeres observamos un aumento de dos años en la edad a la que el 75% de las mujeres de las cohortes vieja e intermedia transitaron a la maternidad. Por último, es importante destacar que el calendario de esta transición se acerca más al de la transición a la primera unión que al primer matrimonio. Es decir, la comparación de las funciones de sobrevivencia de los tres eventos sugiere que las cohortes intermedia y joven están transitando a la paternidad/maternidad en el contexto de una unión libre en lugar de un matrimonio. De esta manera, pareciera que uno de los cambios recientes en la formación de las familias es el resurgimiento de la unión libre como forma de unión igualmente adecuada para la reproducción.

La relación entre la incertidumbre educativa/laboral y las transiciones familiares

Hasta el momento hemos visto la evolución de los marcadores sociodemográficos de la transición a la edad adulta en México, destacándose entre las mujeres la expansión educativa y el aumento de la participación en el mercado laboral y, en ambos sexos, el retraso de la entrada en matrimonio. Ahora nos interesa analizar

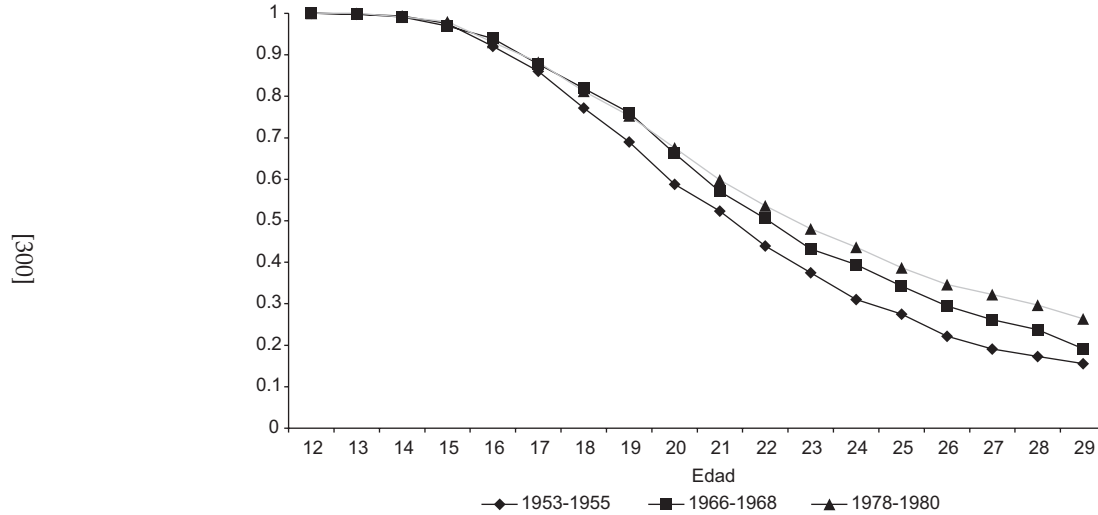
Gráfica 5a
Transición al al primer hijo
Función de supervivencia por cohorte. Hombres

[299]



FUENTE: elaboración propia con base en Eder 2011, jóvenes de 12 a 29 años (N = 1 387).

Gráfica 5b
Transición al al primer hijo
Función de sobrevivencia por cohorte. Mujeres



FUENTE: elaboración propia con base en Eder 2011, jóvenes de 12 a 29 años (N = 1 453).

el efecto de las características educativas y del empleo de los jóvenes sobre el calendario de las transiciones familiares. En esta última parte del análisis suponemos que el contexto institucional en el que ocurre la transición de la juventud a la edad adulta se manifiesta, hasta cierto punto, en las características educativas y de inserción laboral de los jóvenes afectando así sus trayectorias familiares. Dichas características, a su vez, podrían bien ser mecanismos a través de los cuales las políticas educativas y de empleo de los jóvenes operan en moldear las transiciones familiares, sea o no el objetivo implícito de estas políticas.

En los cuadros 5a y 5b se muestran los resultados del análisis de historia de eventos para estimar el riesgo de transición a la primera unión (incluyendo ambos tipos de unión), al primer matrimonio o unión libre como riesgos en competencia, al primer matrimonio sin considerar la unión libre, y al primer hijo. Estimamos modelos separados para hombres y mujeres. Observamos que los jóvenes que asistieron a la escuela tienen menor propensión a experimentar las transiciones familiares en comparación con los que aún asisten. Es decir, el papel de estudiante no es compatible con el de pareja o el de madre o padre. Por ejemplo, entre las estudiantes la propensión a iniciar la maternidad es 78% menor que la de las no estudiantes (véase cuadro 5b).

Respecto al nivel de instrucción, las mujeres con estudios universitarios tienen menor riesgo de iniciar una unión conyugal sin distinguir su tipo, o bien, de iniciar la vida marital mediante una unión libre en comparación con las mujeres con estudios de secundaria. Por el contrario, las primeras tienen mayor probabilidad que las últimas de entrar en matrimonio, cuando no distinguimos entre la soltería y la unión libre. Los hombres universitarios también tienen menor riesgo de iniciar la vida conyugal por la vía de la unión libre respecto a sus similares con secundaria (véase cuadro 5a). El efecto negativo de tener un mayor nivel educativo en la entrada en unión libre se observa desde la preparatoria o carrera técnica. Tanto hombres como mujeres en este grupo educacional tienen menor riesgo de entrar en unión libre que sus similares con secundaria. Lo anterior, aunado a que las mujeres con primaria tienen mayor riesgo de entrar en unión libre que las que tienen secundaria, sugiere que pese al aumento de la

Cuadro 5a
 México. Efectos de las características sociodemográficas seleccionadas en la ocurrencia
 de los eventos en las transiciones familiares de la juventud a la edad adulta. Hombres

<i>Característica/evento</i>	<i>Unión¹</i>	<i>Unión libre²</i>	<i>Matrimonio²</i>	<i>Matrimonio³</i>	<i>Primer hijo(a)</i>
Cohorte (referencia: 1966–1968)					
1953–1955	0.085	–0.521**	0.251**	0.316**	0.076
1978–1980	–0.166*	0.283*	–0.364**	–0.378**	–0.137
Asiste a la escuela	–0.708**	–0.719**	–0.703**	–0.720**	–0.712**
Nivel educativo (referencia: secundaria)					
Primaria o menos	–0.253**	0.011	–0.347**	–0.280**	–0.182*
Preparatoria	–0.235*	–0.318†	–0.202	†–0.120	–0.281**
Universidad	–0.178	–0.819**	–0.015	0.169	–0.365**
Trabaja	0.653**	0.789**	0.602**	0.588**	0.986**
Años de experiencia laboral	0.015	0.015	0.016	0.003	0.013
Edad	1.420**	1.232**	1.543**	1.564**	1.426**
Edad ²	–0.029**	–0.026**	–0.032**	–0.033**	–0.028**
Constante	–19.20**	–18.044**	–21.086**	–21.133**	–20.648**

[302]

Años persona vividos	17 993	17 993	—	19 693	19 750
Número de eventos	1 071	283	788	854	940
DF	11	22	—	11	11
Log likelihood	-3 438.761	-4 008.355	—	-3 048.717	-3 161.228
BIC	6 954.263	8 170.189	—	6 171.684	6 397.76

FUENTE: elaboración propia con base en Eder 2011, jóvenes de 12 a 29 años (N = 1 387).

¹ La primera unión incluye, indistintamente, unión libre y matrimonio.

² La unión libre y el matrimonio son tratados como eventos que compiten en su ocurrencia (riesgos en competencia).

³ El matrimonio no incluye a la unión libre, ésta es considerada como un estado indistinto a la soltería.

† p<0.1, * p<0.05, ** p<0.001.

Cuadro 5b
 México. Efectos de las características sociodemográficas seleccionadas en la ocurrencia
 de los eventos en las transiciones familiares de la juventud a la edad adulta. Mujeres

<i>Característica/Evento</i>	<i>Unión¹</i>	<i>Unión libre²</i>	<i>Matrimonio²</i>	<i>Matrimonio³</i>	<i>Primer hijo(a)</i>
Cohorte (referencia: 1966–1968)					
1953–1955	0.046	-0.489**	0.114	0.226**	0.058
1978–1980	-0.073	0.275**	-0.229*	-0.274**	-0.010
Asiste a la escuela	-1.239**	-1.422**	-1.184**	-1.194**	-1.498**
Nivel educativo (referencia: secundaria)					
Primaria o menos	0.147	0.275†	0.094	-0.039	-0.103
Preparatoria	-0.037	-0.530**	0.137	-0.332**	-0.091
Universidad	-0.259*	-1.062**	0.011	0.365**	-0.526**
Trabaja	-0.247**	-0.351*	-0.215*	-0.039	-0.747**
Años de experiencia laboral	0.034**	0.054*	0.027†	0.023†	0.064**
Edad	1.258**	0.841**	1.489**	1.351**	1.300**
Edad ²	-0.028**	-0.019**	-0.034**	-0.031**	-0.028**
Constante	-15.371**	-12.083**	-18.258**	-16.664**	-16.286**

Años persona vividos	16 166	16 166	—	18 663	17 379
Número de eventos	1 196	340	856	938	1 152
DF	11	22	—	11	11
Log likelihood	-3 749.939	-4 410.367	—	-3 345.979	-3 628.679
BIC	7 577.832	8 976.642	—	6 767.24	7 334.901

FUENTE: elaboración propia con base en Eder 2011, jóvenes de 12 a 29 años (N = 1 453).

¹ La primera unión incluye, indistintamente, unión libre y matrimonio.

² La unión libre y el matrimonio son tratados como eventos que compiten en su ocurrencia (riesgos en competencia).

³ El matrimonio no incluye a la unión libre, ésta es considerada como un estado indistinto a la soltería.

† p<0.1, * p<0.05, ** p<0.001.

unión libre, ésta sigue siendo más propensa entre los grupos con menor nivel educativo.

Para los hombres, el trabajar tiene un efecto acelerador de las transiciones familiares. Es decir, los jóvenes que trabajan tienen mayor riesgo de entrar en unión conyugal, cualquiera que sea su tipo, y de iniciar la paternidad en comparación con los jóvenes que no trabajan. Al contrario, las mujeres que tienen empleo retrasan dichas transiciones en comparación con las mujeres sin empleo. La única excepción del matrimonio (sin distinguir la cohabitación), en cuyo caso no existe suficiente evidencia estadística (en nuestros datos) que indique que las mujeres con o sin empleo transiten al matrimonio diferentemente. Por su parte, los años de experiencia laboral tienen un efecto positivo sobre el riesgo de ocurrencia de las transiciones familiares para las mujeres, pero no efecto significativo para los hombres. Estas diferencias entre hombres y mujeres nos recalcan diferencias de género arraigadas y persistentes sobre la importancia del hombre como proveedor y la incompatibilidad del empleo y la vida familiar en el caso de las mujeres.

En cuanto al tipo de ocupación de los y las jóvenes encontramos que al controlar por el nivel de instrucción, las diferencias que ésta hace en el riesgo de ocurrencia de las transiciones familiares pierden su significancia estadística (datos no presentados), sugiriendo que el tipo de ocupación es un mecanismo a través del cual operan las diferencias educativas en la transición de la juventud a la edad adulta. Por último, queremos destacar que independientemente de sus características educativas y del empleo, los y las jóvenes nacidas en 1978-1980 tienen mayor riesgo de iniciar su vida conyugal en unión libre y menor riesgo de iniciarla con matrimonio, en comparación con sus similares nacidos en 1966-1968. Lo opuesto ocurre si comparamos los últimos con los nacidos en 1951-1953. De modo que observamos consistentemente una mayor propensión a la unión libre y una menor al matrimonio en las generaciones jóvenes. Pese a ello, no observamos diferencias estadísticamente significativas entre las cohortes respecto al inicio de la maternidad o paternidad, lo que nos sugiere, de nuevo, que la unión libre y el matrimonio son espacios igualmente aceptados para la reproducción.

REFLEXIONES FINALES. INSTITUCIONES, POLÍTICAS
Y PERSPECTIVAS EN LA TRANSICIÓN A LA ADULTEZ EN MÉXICO

El análisis presentado hasta aquí nos da un escenario de paradojas para los jóvenes en México. Hay una expansión importante en la educación que ha beneficiado principalmente a las mujeres y, con ello, ha cerrado la brecha de género en educación que persistió en el pasado. Los jóvenes de hoy permanecen, además, por más tiempo en la escuela, lo cual estructura su tiempo y sus actividades cotidianas durante los años de la adolescencia (hasta el momento de iniciar la educación media superior, para la mayoría). Sin embargo, destaca que las ganancias en educación han sido menores en las últimas generaciones, lo que confirma que los avances —después de la gran expansión en la educación básica y media básica— han sido más modestos y que se han enfrentado más dificultades para universalizar el acceso y la terminación de la media superior. El estimado nacional en el abandono de la escuela sin terminar el bachillerato sería aún mayor si incluyéramos a la población rural (recordemos que este trabajo se centra en población en contextos urbanos).

Los cambios más lentos y volátiles en el ámbito laboral para los varones jóvenes urbanos nos reflejan la incertidumbre que persiste aún a pesar del incremento en la educación. En otras palabras, con los datos aquí analizados no se observa claramente la mejora en las condiciones laborales de los jóvenes que se debería corresponder con las ganancias en la educación. Hay un cierto retraso en la entrada al mercado de trabajo entre los hombres, que se observa principalmente antes de los 18 años. Hay también un cambio en la estructura ocupacional que implica una mayor inserción en empleos no manuales de baja calificación en las cohortes más recientes y, en consecuencia, una menor participación en las ocupaciones manuales de baja calificación. Esto responde al cambio en la orientación productiva y la estructura ocupacional en las economías urbanas y no necesariamente refleja una inserción más favorable como resultado de la mayor escolaridad y del retraso en la entrada al mercado de trabajo entre los hombres.

Entre las mujeres, se observan dos procesos. Una entrada más tardía al primer empleo y un aumento en las tasas de participación. El cambio principal se da entre la primera y la segunda cohortes

analizadas. Resalta después un cambio más moderado en términos de la entrada de las mujeres al mercado de trabajo entre la cohorte intermedia y la cohorte más joven y un aumento importante en la participación en empleos de tiempo parcial. Aquí cabe preguntarse por qué no se ha dado un proceso más acelerado de aumento en la participación laboral femenina y por qué se mantiene un patrón de intermitencia en la trayectoria laboral de las mujeres jóvenes que sí ingresan en algún momento al mercado de trabajo. Una hipótesis posible es la falta de mecanismos institucionales que permitan una mayor conciliación entre mercado y trabajo y la gran dependencia que persiste de las relaciones familiares para el cuidado de los hijos y de los adultos mayores (Arriagada, 2007; García y Oliveira, 2011). Se requiere, en ese sentido, una política más asertiva que permita el acceso a opciones de cuidado —como guarderías— independientemente de la participación en trabajos formales e informales.

Los resultados en las transiciones institucionales nos adelantan ya un esquema de trayectorias heterogéneas en la adultez dependiendo del nivel educativo y la trayectoria laboral. Observamos que la diferenciación en los niveles educativos y en el empleo se vincula también con trayectorias familiares distintas. De hecho, más que una estandarización en las trayectorias familiares, lo que se observa es una polarización durante la etapa de la juventud. Según la experiencia de la cohorte más joven, entre un sector de la población mexicana que accede a la educación universitaria y tiene mejores opciones de participación laboral hay un claro retraso en las transiciones familiares —inclusive hasta alrededor de los treinta años—. En contraste, entre los otros grupos de menor escolaridad, las diferencias son menores y las transformaciones en las trayectorias familiares han sido más modestas. Esto a pesar del cambio claro en los patrones de nupcialidad que nos indican que las uniones libres van en aumento y que, a pesar del retraso en el matrimonio, no se observa un claro patrón de retraso en la unión ni en la transición a la maternidad/paternidad. Más bien se observa un escenario de desigualdad en la que las jóvenes con menor educación entran en unión temprana y de tipo libre, mientras las más educadas lo hacen mucho más tarde y de tipo legal. En general, los patrones en las transiciones familiares nos indican que la

expansión en educación todavía no alcanza para modificar, a nivel agregado, la edad a la unión y al primer hijo.

Desde la perspectiva de las instituciones que estructuran el tránsito a la adultez, pareciera haber cierta estandarización en la adolescencia por el mayor tiempo de permanencia en la escuela de hombres y mujeres. Sin embargo, después de la secundaria persisten patrones muy diferenciados dependiendo del estrato socioeconómico. La educación media superior todavía no tiene la función de estandarizar la vida de los jóvenes entre los 15 y 18 años. Por otro lado, persisten patrones muy heterogéneos en la entrada al mercado de trabajo —definidos en gran medida por la escolaridad, pero también por el género—. En ese sentido, las características actuales del mercado de trabajo —precario, con alta rotación— incrementan la incertidumbre en cuanto al futuro para los jóvenes transitando a la adultez. Finalmente, las amplias diferencias de género en el patrón de inserción laboral también apuntan a la necesidad de definir acciones específicas para facilitar la participación económica de las mujeres jóvenes.

El Programa Nacional de la Juventud 2008-2012 ubicó a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo (IMJ, 2008). Los objetivos y líneas estratégicas se centraron principalmente en educación y en la inserción laboral, incluyendo algunos otros puntos como el de la salud sexual y reproductiva, conductas de riesgo (como el consumo de drogas) y la participación en actividades deportivas y artísticas como mecanismo de integración social. Adicionalmente se fijaron objetivos específicos para grupos vulnerables como población indígena, migrantes y jóvenes en comunidades rurales. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 mantiene continuidad en cuanto a los objetivos y políticas que podrían tener un impacto en los recursos y oportunidades que tienen los jóvenes. Se mantiene un énfasis en la educación y el empleo, y en la atención especial a los grupos que enfrentan contextos adversos y menores oportunidades de integración al proyecto de desarrollo nacional. Sin embargo, sigue ausente cualquier referencia al proceso de formación familiar.

En un desarrollo similar al que había cuando cambió la política de población hace cuarenta años (Miró, 1979), la ausencia de política o mención a las transiciones familiares pudiera indicar

que se asume que, conforme se mejoren las perspectivas de los jóvenes, se tendría que dar un retraso en la unión y, por ejemplo, una disminución en la fecundidad adolescente.⁷ Los datos recientes nos señalan que esto no está sucediendo y que muy probablemente se requiere de la definición de políticas públicas orientadas a los jóvenes que incluyan explícitamente una consideración sobre las trayectorias familiares, los posibles beneficios de retrasar la entrada a la unión y de postergar la llegada (y no sólo de reducir el número) de los hijos. Ésta es una discusión pertinente ahora que estamos por celebrar los 40 años del cambio en la política de población en México y cuando hay un cuestionamiento sobre si efectivamente “la familia pequeña vive mejor”.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, Francisco (2010), “Reflexiones sobre población y desarrollo”, en Víctor L. Urquidi y Francisco Alba (coord.), *Ensayos sobre población y sociedad*, México, El Colegio de México, pp. 13-59 (Obras escogidas de Víctor L. Urquidi, selección y ensayo introductorio de Francisco Alba).
- Ariza, Marina y Orlandina de Oliveira (2005), “Unión conyugal e interrupción de la trayectoria laboral de las trabajadoras urbanas en México”, en Marie-Laure Coubès, María Eugenia Zavala de Cosío y René Zenteno (coords.), *Cambio demográfico y social en el México del siglo XX. Una perspectiva de historias de vida*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Arriagada, Irma (2007), “Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina”, en Arriagada Irma (coord.), *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL y de la Unidad Mujer y Desarrollo, UNFPA / CELADE / CEPAL, pp. 125-149.
- Cárdenas, Claudia (2010), “Modalidades diferenciadas: educación comunitaria y telesecundaria”, en Arnaut Alberto y Silvia Giorguli (coords.),

⁷ A finales de los años sesenta y principios de los setenta se dio un amplio debate entre los expertos en población en América Latina sobre si debían definirse o no políticas de planificación familiar para disminuir el crecimiento demográfico. Desde una perspectiva, se argumentaba que la mejor política de planificación familiar era el desarrollo y que, como resultado de éste, las parejas reducirían el número de hijos (Miró, 1979; Alba, 2010). Mientras se desarrollaba este debate, los gobiernos de la región comenzaron a implementar campañas de planificación familiar a partir de los años setenta y empezó un proceso de clara reducción de la fecundidad en varios países, México incluido.

- Los grandes problemas de México*, t. 7, México, El Colegio de México, pp. 547-573.
- Carmona, Doralicia (2014), *Memoria política de México*, México, Universidad de Guanajuato <<http://www.memoriapoliticademexico.org/>>.
- Conapo (Consejo Nacional de Población) (2000), *Situación actual de las y los jóvenes en México: diagnóstico sociodemográfico*, México, Consejo Nacional de Población (Conapo).
- Coubès, Marie-Laure y Zenteno, René (2005), "Transición hacia la vida adulta en el contexto mexicano: una discusión a partir del modelo normativo", en Marie-Laure Coubès, María Eugenia Zavala de Cosío y René Zenteno (coords.), *Cambio demográfico y social en el México del siglo XX. Una perspectiva de historias de vida*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 331-353.
- Echarri, Carlos y Julieta Pérez Amador (2001), "Becoming Adults: Life Course Transitions in Mexican Young People", trabajo presentado en XXIV Conferencia Internacional de Población, San Salvador Bahía, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, 18 al 24 de agosto.
- Echarri, Carlos y Julieta Pérez Amador (2007), "En tránsito hacia la adultez: eventos en el curso de vida de los jóvenes en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 1(64), pp. 43-77.
- INEGI (2011), *Encuesta Demográfica Retrospectiva (Eder)*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- Filgueira, Carlos y Fernando Filgueira (2002), "Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability", en Evelynne Huber (ed.), *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.
- Fussell, Elizabeth, Anne H. Gauthier y Ann Evans (2007), "Heterogeneity in the Transition to Adulthood: The Cases of Australia, Canada, and the United States", *European Journal of Population*, vol. 23, núm. 3/4, pp. 389-414.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira (2011), "Cambios familiares y políticas públicas en América Latina", *Annual Review of Sociology*, vol. 37, pp. 613-633.
- García, Brígida y Edith Pacheco (2011), "La participación económica en el censo de población 2010", *Coyuntura Demográfica*, núm. 1, pp. 35-38 (Somede / Colegio de México).
- Gauthier, Anne H. (2007), "Becoming a Young Adult: An International Perspective on the Transitions to Adulthood", *European Journal of Population*, vol. 23, núm. 3/4, pp. 217-223.
- Giorguli, Silvia (2011), "Camino divergentes hacia la adultez en México",

- en Georgina Binstock y Joice Melo Vieira (coords.), *Nupcialidad y familia en la América Latina actual*, Río de Janeiro, Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) / Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), pp. 123-163 (Serie de Investigaciones, núm. 11).
- Giorguli Silvia, Patricio Solis, Martín Benavides, Georgina Binstock y Marcela Cerrutti (2009), "Institutional Settings and Adolescent Pathout of School and into the Labor Force in Buenos Aires, Lima and Mexico City", ponencia presentada en la XXVI IUSSP International Population Conference, Marruecos, 27 de septiembre al 2 de octubre.
- Horbath, Jorge (2004), "Primer empleo de los jóvenes en México", en *Pa-peles de Población*, vol. 10, núm. 42, pp. 199-248.
- IMJ (2002), "Programa Nacional de Juventud 2002-2006: jóvenes, actores estratégicos del desarrollo nacional", México, Instituto Mexicano de la Juventud (Projuventud).
- IMJ (2008), "Programa Nacional de la Juventud 2008-2012", México, Secretaría de Educación Pública/ Instituto Mexicano de la Juventud <http://www.imjuventud.gob.mx/archivos/pdfs/trans_programa_nacional_de_juventud.pdf> (agosto 2013).
- Liefbroer, Aart C. (2005), "Transition from Youth to Adulthood in the Netherlands", en Hans Peter Blossfeld, Melinda Mills, Erik Klijzing y Karin Kurz (coords.), *Globalization, Uncertainty and Youth in Society*, Londres/Nueva York, Routledge, pp. 83-104.
- Lindstrom, David P. y Carlos Brambila P. (2001), "Alternative Theories of the Relationship of Schooling and Work to Family Formation: Evidence from Mexico", *Social Biology*, vol. 48, núm. 3/4, pp. 278-297.
- Meza, Liliana, Carla Pederzini (2009), "Migración internacional y escolaridad como medios alternativos de movilidad social: el caso de México", *Estudios Económicos*, pp. 163-206.
- Mills, Melinda y Hans Peter Blossfeld (2005), "Globalization, Uncertainty and the Early Life Course. A Theoretical Framework", en Hans Peter Blossfeld, Melinda Mills, Erik Klijzing y Karin Kurz (coords.), *Globalization, Uncertainty and Youth in Society*, Londres / Nueva York, Routledge, pp. 1-24.
- Mills, Melinda y Hans Peter Blossfeld (2005), "Increasing Uncertainty and Changes in the Transition to Adulthood in Modern Societies", en Hans Peter Blossfeld, Melinda Mills, Erik Klijzing y Karin Kurz (coords.), *Globalization, Uncertainty and Youth in Society*, Londres / Nueva York, Routledge, pp. 1-23.
- Miró, Carmen (1979), "Política de población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo?", *Actas 2, Conferencia Regional Latinoamericana de Población*, México, El Colegio de México, pp. 276-281.

- Oliveira, Orlandina y Minor Mora (2008), "Desigualdades sociales y transición a la adultez en el México contemporáneo", *Papeles de Población*, vol. 14, núm. 57, pp. 117-152.
- PND (2013), "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", México, Gobierno Federal <<http://pnd.gob.mx/>> (agosto 2013).
- Pérez Amador, Julieta (2008), "Análisis multiestado multivariado de la formación y disolución de las parejas conyugales en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 23, núm. 3 (69), pp. 481-511.
- Pérez Amador, Julieta (2013), "Understanding the Continuity and Change of Cohabitation in Mexico: Same as Before or Different Anew?", trabajo presentado en XXVII International Population Conference, 26 al 31 de agosto de 2013.
- Rodríguez, Ernesto (2008), "Políticas públicas de juventud en América Latina: experiencias", *Pensamiento iberoamericano*, vol. 2, núm. 3, pp. 273-291.
- Skouffias, Emmanuel y Susan Wendy Parker (2001), "Conditional Cash Transfers and their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the Progresá Program in Mexico", *Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, vol. 2, núm. 1, pp. 45-96.
- Solís, Patricio (2004), "Cambios recientes en la formación de uniones consensuales en México", en Fernando Lozano Ascencio (coord.), *El amanecer del siglo y la población mexicana*, Cuernavaca, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) / Sociedad Mexicana de Demografía (Somede), pp. 351-370.
- Tuirán, Rodolfo (1999), "Dominios institucionales y trayectorias de vida en México", en Beatriz Figueroa Campos (coord.), *México diverso y desigual. Enfoques sociodemográficos*, México, CEDDU, El Colegio de México / Sociedad Mexicana de Demografía (Somede), pp. 207-241.
- Vargas, Patricia (2011), "La cobertura en salud y el Seguro Popular", *Coyuntura Demográfica*, núm. 1, pp. 53-56.
- Zavala, María y Olinca Páez (2013), "El retraso en la salida de la escuela no pospone la maternidad en México", *Coyuntura Demográfica*, núm. 4, pp. 13-19.
- Valencia Lomelí, Enrique (2010), "Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el Este de Asia. Los casos de México y Corea del Sur", *Espiral*, vol. 16, núm. 47, pp. 65-103.

Acerca de las autoras

Julieta Pérez Amador es doctora en Sociología con énfasis en Demografía y en Sociología de la Familia por la Universidad de Wisconsin-Madison; maestra en Demografía por El Colegio de México y actúa por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Sus líneas de investigación giran en torno a la demografía de las familias, del curso de vida y de la desigualdad.

Algunas de sus publicaciones recientes son: “Intergenerational Similarities in the Transition to Marriage in Mexico”, *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 6, núm. 11, 2012; “Análisis multivariado de la formación y disolución de las parejas conyugales México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 23, núm. 3, 2008; y “El inicio de la vida laboral como detonador de la independencia residencial de los jóvenes en México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 21, núm. 1, 2006.

Silvia Giorguli es profesora-investigadora en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México y su directora desde 2009. Es fundadora y actual directora editorial de *Coyuntura Demográfica*, *Revista sobre los procesos demográficos en México hoy*, publicación semestral de la Sociedad Mexicana de Demografía. Obtuvo el grado de maestra en Demografía en El Colegio de México y el doctorado en sociología de la Universidad de Brown. Entre 2007 y 2008 fue investigadora-visitante en la Universidad de Stanford. Fue vicepresidenta (2006-2008) y presidenta (2011-2013) de la Sociedad Mexicana de Demografía; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel II). Su investigación se concentra en 1) migración internacional entre México y Estados Unidos; 2) transiciones a la vida adulta en América Latina; y 3) las implicaciones del cambio demográfico sobre la educación. Sus publicaciones en artículos de revista, libros y capítulos de libros se concentran en estas áreas.

VII

LAS POLÍTICAS DE REORDENAMIENTO
DEL COMERCIO AMBULANTE
EN LA CIUDAD DE MÉXICO
UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

Verónica Crossa

INTRODUCCIÓN

El comercio ambulante en el Distrito Federal ha sido uno de los retos más importantes que ha tenido que enfrentar el gobierno de la ciudad en las últimas décadas. A pesar de que el comercio ambulante no es un problema nuevo para la capital —de hecho, la venta callejera data de la época prehispánica— es una realidad que ha experimentado niveles de crecimiento sin precedentes desde la crisis de los años ochenta, años en los que se ve un incremento notable en el desempleo y la pobreza. Dicha actividad ha provisto a muchos de un ingreso diario en un contexto de subempleo o desempleo. Otros han acudido a las calles buscando alternativas a las condiciones precarias de trabajo en la presunta economía formal. Por consiguiente, por muchos años el comercio ambulante ha servido de protección socioeconómica para muchas personas y familias, permitiéndoles ganarse la vida en un contexto económico difícil.

El reordenamiento y desalojo del ambulante de las calles, aceras y otros espacios públicos de la ciudad han sido objeto de la intervención continua de la acción pública. Desde sus primeros intentos de regulación sistemática a principios del siglo xx, las autoridades capitalinas han venido efectuando un conjunto des-

articulado de leyes, reglamentos y políticas en materia de comercio ambulante que han tenido serias limitaciones y no forman una respuesta efectiva en el buen manejo del problema. Muchas de las razones detrás de este fracaso han sido citadas en gran medida por la literatura académica sobre el tema. Mientras algunos autores hacen alusión a los factores políticos que restringen la implementación eficaz de políticas públicas hacia el comercio ambulante, otros enfatizan los factores socioeconómicos que impiden dicho proceso. El propósito de este capítulo es invitar a continuar el análisis y reflexión en torno al preocupante estado de las políticas públicas en materia del comercio ambulante en la Ciudad de México.

Este capítulo propone analizar las políticas gubernamentales para combatir el problema del ambulante desde la perspectiva de la geografía crítica. El objetivo es reflexionar sobre estas políticas desde el punto de vista de la relación espacio-sociedad a partir del vínculo tanto material como también simbólico que establecen los comerciantes ambulantes con el espacio público urbano. Para esto haré referencia a los recientes esfuerzos por reordenar el comercio ambulante en el Centro Histórico de Coyoacán. No pretendo ofrecer una solución a la regulación del comercio ambulante en la Ciudad de México, sino usar literatura contemporánea de la geografía crítica para desarrollar preguntas y aclarar problemas que deben ser atendidos para lograr una mejor y más justa gestión de actividades comerciales en la calle. Presentaré algunas razones que ayudan a explicar los problemas de la acción pública urbana con respecto a la venta ambulante. La primera es que los supuestos subyacentes en las políticas del comercio ambulante parten de un marco conceptual basados en la teoría de la elección racional. Es decir, el actor ambulante es percibido como agente que actúa de manera individual y toma decisiones con el fin de maximizar su utilidad material individual. Además, el actor ambulante toma la decisión de ser ambulante para lograr esa maximización de ganancias. Así, el uso y la apropiación de ciertos espacios públicos urbanos de la ciudad es visto como el medio que facilita este proceso. Efectivamente la venta en la calle tiene un componente económico fundamental en la vida de los comerciantes. Pero reducir al comerciante en la calle a un

actor que toma la decisión racional de instalarse en el espacio público únicamente con el fin económico, y no considerar las circunstancias tanto políticas, culturales, simbólicas y familiares que llevan a dicha actividad es un reduccionismo económico que aquí quiero criticar. En este capítulo propongo analizar la venta ambulante a través de una perspectiva socioconstructivista que reconoce el contexto simbólico socioespacial de la venta ambulante. A partir del concepto de sentido de lugar, demostraré que la venta en la calle, para muchos comerciantes también tiene un componente simbólico vinculado a la construcción de una identidad socioespacial.

La segunda razón, vinculada a la primera, tiene que ver con la dificultad de la acción pública en reconocer la multiplicidad y heterogeneidad existente en la venta ambulante. Las políticas del comercio ambulante reducen la diversidad y el carácter tanto del comercio ambulante como del ambulante mismo al tipo de puesto (fijo, semifijo, permanente) o al producto en venta (giro comercial), ignorando así el complejo conjunto de procesos que intervienen en la formación de las subjetividades políticas y las identidades colectivas de los grupos de vendedores ambulantes. En este capítulo cuestiono la tendencia que prevalece en la acción pública por dar por sentado las múltiples identidades de los ambulantes, asumiendo homogeneidad y unidad dentro de y entre diferentes organizaciones de comerciantes ambulantes.

LA REGULACIÓN DEL COMERCIO AMBULANTE EN EL DISTRITO FEDERAL

Análisis histórico

La regulación del comercio en la calle tiene antecedentes históricos que datan de la época colonial. Uno de los primeros esfuerzos por regular de manera sistemática la venta de productos en la calle ocurrió a mediados del siglo XIX, donde el deseo por construir un orden urbano de corte funcionalista llevó a una primera asignación de zonas de concentración de comercio callejero. Esfuerzos por limpiar y ordenar las plazas públicas del centro de la ciudad ca-

racterizaron una gran parte de los esfuerzos del ayuntamiento por regular la vida comercial y social en la ciudad. Así, espacios selectivos del centro de la ciudad fueron designados como espacios específicos o mercados para la venta de productos. En efecto, la construcción de mercados públicos se convirtió en uno de los instrumentos de gestión más importantes para lograr el ordenamiento de las calles y el comercio. Sin embargo, la alta demanda por más espacios permisibles a la venta en el centro de la ciudad y la fracaso de esfuerzos por controlar la actividad generaron tal presión que en 1890 las autoridades capitalinas reconstruyeron y ampliaron el reciente construido Mercado de la Merced, convirtiéndolo en unos de los más importantes mercados de la ciudad, que a principios del siglo XX gozaba de una ubicación ideal, ya que casi el 80% de las actividades comerciales capitalinas se realizaban en el primer cuadro de la ciudad —ubicación donde se encontraba dicho mercado— (Méndez, 1999; González *et al.*, 2008). La gestión de la venta callejera por medio de la construcción de mercados (esfuerzo que es retomado décadas después durante la regencia de Ernesto Uruchurtu) tuvo su auge a finales del XIX y principios del siglo XX. Sin embargo, estos esfuerzos no fueron suficientes para resolver la constante demanda por nuevos espacios de parte de vendedores que llegaban a la capital, especialmente después de la primera etapa de la Revolución que vio un alto flujo migratorio a la Ciudad de México (González *et al.*, 2008).

Dentro del contexto urbano posrevolucionario, encontramos que a partir de 1930 comienza la creación activa de instrumentos jurídicos —tanto leyes como reglamentos— para limpiar las calles de vendedores. Según Meneses (2011), estos instrumentos se implementaron no solamente con fines regulatorios, sino también con fines simbólicos para crear una imagen que distinguiera al nuevo sistema político de regímenes anteriores. Dicha distinción se dio al implementar la prohibición del comercio ambulante en la zona centro de la Ciudad de México. El espacio público, incluyendo calles, plazas y jardines, se convierte en el escaparate político del nuevo régimen posrevolucionario. Así, en menos de dos décadas (de 1931 a 1945) surgen aproximadamente siete reglamentos que tienen como objetivo la regulación y prohibición del comercio ambulante en zonas muy específicas a partir del otorga-

miento de licencias condicionadas a normas muy detalladas. La licencia o permiso de venta le da un poder microorganizativo al Departamento del Distrito Federal para asignar un pequeño espacio a un tipo muy específico de comerciante (Meneses, 2011: p. 50). Por ejemplo, el Reglamento del Comercio Semifijo y Ambulante de 1931, en 32 artículos da indicaciones y delimitaciones espaciales cartesianas muy concretas con relación a el lugar en la calle, donde puede o no ser ubicado un puesto, incluyendo también las características y dimensiones del puesto, y el tipo de productos permisivos para la venta, etc. Las condiciones permisivas para realizar el comercio en la calle requerían de puestos uniformes —los modelos determinados por el Departamento del Distrito Federal— hechos con materiales trasladables ubicados en zonas que no detuvieran ningún tipo de tránsito.

Mientras que la década de 1930 se caracteriza por el surgimiento de instrumentos legales para regular y prohibir el comercio en ciertas zonas de la ciudad, las siguientes décadas, particularmente las de 1940 y 1950, podemos observar una transformación en la gestión del comercio callejero de la regulación prohibitiva a la creación de mercados públicos cerrados que concentraran el comercio. Para algunos, este nuevo acercamiento en materia de política pública hacia el comercio ambulante se da debido a las presiones ejercidas por las nuevas organizaciones de comerciantes, quienes se opusieron a las nuevas reglas impuestas por el Reglamento del Comercio Semifijo y Ambulante de 1931 (Meneses, 2011, Vázquez Ramírez, 1998). Para otros, esta resistencia popular surge en un momento político coyuntural en el que el Partido Revolucionario Institucional busca consolidar sus bases populares en la llamada Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) (Cross, 1998).

Surge así, en 1951, el Reglamento de Mercados que reintrodujo los espacios confinados como instrumento central para la gestión del comercio en la calle. Por medio de más de 100 artículos, el Reglamento de Mercados, al igual que el Reglamento del Comercio Semifijo y Ambulante, establece los criterios socioespaciales para gestionar el comercio en la calle. Sin embargo, el Reglamento de Mercados facilita e incluso apoya la formación de organizaciones o gremios de comerciantes de más de 100 miem-

bros, como instrumento para otorgar los permisos para ser reubicado en estos espacios cerrados. Así, el líder de la organización se convierte en el punto mediador entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y el comerciante mismo. Por lo que a partir de los años cincuenta vemos la creación, pero sobre todo el fortalecimiento, de organizaciones de comerciantes ambulantes dirigidas por individuos (en su mayoría mujeres) que se convierten en figuras políticas de gran importancia para el Partido Revolucionario Institucional. Durante la época del regente Ernesto Uruchurtu, de 1955 a 1960, se construyen en el centro de la ciudad más de 150 mercados públicos para la reubicación de más de 55 mil comerciantes ambulantes fueron reubicados a estos nuevos espacios cerrados (Cross, 1998; Meneses, 2011: p. 14; Stamm, 2005).

Después de la implementación del Reglamento de Mercados y de la rígida regencia de Uruchurtu, vemos un relativo adormecimiento en materia de políticas públicas dirigidas a gestionar el comercio ambulante en la Ciudad de México. De 1951 a principios de los años noventa, hay algunos ordenamientos y acuerdos que mantienen la prohibición del comercio en la vía pública, pero no surge ningún nuevo orden jurídico para gestionar el continuo y creciente problema del comercio ambulante. El incremento desmedido del comercio en la calle, particularmente después de la crisis de los años ochenta lleva a una nueva oleada de programas dirigidos a traer orden a las calles y espacios públicos de la ciudad. Es así como en 1992 se desarrolla el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, en donde se construyen 27 plazas comerciales para desplazar a más de 10 mil ambulantes ubicados en las calles del Centro Histórico de la ciudad. Bajo este mismo programa surge en 1993 el Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos y semifijos de cualquier otro tipo en las calles compendiadas por el perímetro A del Centro Histórico de la Ciudad de México.

A partir de la entrada del nuevo gobierno del Distrito Federal la problemática del comercio ambulante se busca abordar desde otra vertiente. Con la intención de romper con el legado priista de prácticas y relaciones clientelares con ciertos sectores de la población, incluyendo el sector popular, el nuevo gobierno de la ciudad desarrolla en 1998 el Programa de Reordenamiento del Comercio

en la Vía Pública. A diferencia de prácticas anteriores, este programa revierte el proceso para conseguir un permiso de venta y le brinda al individuo el permiso para vender, y ya no al líder del gremio. Es decir, a partir de la implementación de este programa se le da permiso sólo a individuos, independientemente de si pertenecen a una unión, para así evitar favoritismos y el clientelismo institucional (Zaremborg, 2011).

A partir del 2000 se puede decir que los esfuerzos por regular el comercio en la calle se dan de manera conjunta con otras políticas de imagen urbana que buscan el cambio material y simbólico de zonas específicas de la ciudad. Con la rúbrica de “Recuperación de espacios públicos”, las autoridades tanto nacionales como de la ciudad comienzan a usar una gama de herramientas dirigidas a cambiar la imagen de espacios específicos en la ciudad. Los esfuerzos de recuperación de espacios públicos apuntan a la importancia que comienza a tomar el espacio público a nivel local en los esfuerzos por hacer de la ciudad un centro más importante dentro de la economía global. Más específicamente, el enfoque en el espacio público urbano indica que el manejo y la regulación de la interacción en los espacios visibles —calles y plazas— son esenciales para el desarrollo social, cultural y económico de una ciudad.

En 2007, con el surgimiento del Programa de Recuperación de Espacios Públicos, el espacio público urbano se convierte en eje articulador de política urbana en la ciudad. El programa busca mejorar la calidad de todo tipo de espacios públicos en la ciudad, incluyendo calles, parques, plazas y, sobre todo, en espacios donde el potencial turístico es evidente. Dicho programa ha aterrizado de manera distinta en diferentes espacios de la ciudad, dependiendo de las particularidades de la ubicación. Los objetivos del Programa de Recuperación son:

- 1) Recuperar las áreas verdes a través del mantenimiento y la rehabilitación;
- 2) garantizar la seguridad pública a través de la vigilancia constante del espacio público;
- 3) promover las actividades físicas, culturales y otras actividades recreativas en el espacio público;
- 4) elevar la calidad de vida para la población local;
- 5) mejorar la imagen a través de mejoras de infraestructura;
- 6) generar un impacto positivo en la calidad de vida de la población local [GDF, 2007].

Esta recuperación de espacios públicos en la Ciudad de México ha implicado, en la mayoría de los casos, el desalojo o reubicación del comercio ambulante. En áreas simbólicas de la ciudad, donde el turismo nacional e internacional es considerado eje central para la economía local, el desalojo y/o reubicación ha sido muy intenso, generando altos niveles de conflicto y luchas por el espacio (como fueron los casos del Centro Histórico de la ciudad y el centro de Coyoacán). Con la lógica de rescatar la imagen de zonas particulares de la ciudad, el Gobierno del Distrito Federal ha incorporado el desafiante esfuerzo por regularizar al comercio ambulante a partir ya sea de su reubicación a plazas cerradas o el desalojo completo de comerciantes de la zona.

Desde su comienzo en los años treinta, las políticas hacia el comercio en la calle dan cuenta de diferentes formas de concebir el problema. Mientras que para el Reglamento del Comercio Semifijo y Ambulante de 1931 la existencia *desordenada* del comercio en la calle es el problema central, ya para el Reglamento de Mercados de 1951, la *visibilidad* del comercio es el problema central. Es decir, la existencia *visible* del comercio en las calles, plazas, parques y otros espacios públicos de la ciudad es concebida como el problema fundamental. Entonces, el problema pasa de ser definido con criterios de desorden-orden a ser concebido con criterios de visibilidad-invisibilidad (adentro y afuera de mercados). En los años noventa, con el cambio de gobierno, el problema del comercio en la calle toma un pequeño giro en relación con la definición del problema y con la concepción de su solución. La gestión del comercio en la calle se hace a través de programas de “reordenamiento” en los que parte de los objetivos es “ofrecer alternativas a la economía informal para su tránsito gradual a la economía informal” (GDF, 1998). Así, el problema del comercio en la calle pasa de ser una cuestión de estética urbana, a ser también un problema socioeconómico donde los esfuerzos se concentraron también en fomentar la incorporación de comerciantes al régimen fiscal y a la seguridad social. Entonces, mientras que los primeros reglamentos operaban explícitamente como referentes espaciales—donde se definía con lujo de detalle las especificidades de las ubicaciones permitidas y las características de los puestos— las políticas a partir del cambio de gobierno reconocen las condiciones

socioeconómicas y políticas en las que se inserta el comercio en la ciudad. Así, las políticas pasan de ser reglamentos que concentran preocupaciones físicas, detallando tamaño y características de puesto y zonas de venta, de los años treinta a los cincuenta, a ser políticas con criterios y mecanismos más amplios para normar el comercio en la vía pública. Sin embargo, en el 2000 la identificación y definición del problema del comercio en la calle se convierte de nuevo en una problemática estética, vinculada tanto a tratar el “desorden” en las calles como a hacer invisible el problema a través de la reubicación de comerciantes a mercados cerrados.

PERSPECTIVA CRÍTICA GEOGRÁFICA

Las políticas de comercio ambulante en la Ciudad de México se caracterizan, históricamente, por ser políticas que no toman en consideración, de manera abarcadora, la relación espacio-sociedad. Es decir, el espacio toma características pasivas, como el contenedor donde se llevan a cabo las relaciones sociales. En el caso concreto del comercio ambulante, las políticas han olvidado el papel fundamental que tiene el espacio en la vida social, económica, cultural y emocional de este sector de la sociedad urbana. Así, el espacio en las políticas de comercio callejero se define únicamente con referencias cartesianas materiales de *ubicación* sin considerar las múltiples relaciones sociales —en términos materiales y simbólicos— que hacen del espacio un componente social fundamental en la producción y reproducción del ambulante mismo. Estas concepciones tradicionales definen el contexto espacial de un individuo o grupo como de carácter específico, usando indicadores medibles, ubicables y concretos. Tal es el caso, por ejemplo, del Reglamento del Comercio Semifijo y Ambulante de 1931 que define el espacio permisivo para la venta como:

una faja de dos metros de ancho como mínimo a partir del muro de las construcciones que forman los edificios, sin que esto sea forzoso, pues si la banqueta es muy ancha, deberá dejarse para el tránsito la mayor amplitud de esta faja, debiendo alinearse los puestos en una sola hilera [Artículo 2-II, *Diario Oficial de la Federación*, 1931].

Además de estas limitaciones espaciales concretas, el Reglamento también prohíbe la venta callejera “Frente o a distancia menor de diez metros de un comercio establecido en edificio o accesoria que realice artículos similares a los que venda en el que pretenda establecerse” (Artículo 12, *Diario Oficial de la Federación*, 1931). El espacio en estos casos es fragmentado con lógicas cartesianas, donde la banqueta requiere de características muy concretas para ser un espacio permisivo para la venta. Se le prohíbe a un vendedor establecerse en un espacio cercano a un comercio establecido si su producto es igual al que vende el comerciante establecido. Aquí la distancia se toma como factor determinante para definir la competencia leal y/o desleal. La variable explicativa es la distancia, ya que entre más lejos las actividades unas de otras, menos probable es que exista la competencia desleal. Sin embargo, la competencia comercial tiene dinámicas espaciales mucho más complejas que no pueden ser reducidas únicamente a la distancia. Por ejemplo, y como han indicado varios estudios sobre el comercio ambulante en el Centro Histórico de la ciudad, existen tanto relaciones de competencia como también relaciones de compañerismo entre comerciantes establecidos y ambulantes, que en ocasiones usan su cercanía para ayudarse mutuamente en momentos de necesidad (Crossa, 2009; Olivo Pérez, 2010).

De igual manera, el Reglamento de Mercados de 1951 utiliza una concepción espacial similar al Reglamento de 1931, con la diferencia que las delimitaciones espaciales se definen, tanto al interior como también al exterior de los mercados públicos. Como identifica Meneses en relación con la organización interna de los mercados, el Reglamento estableció “la obligación de homogeneizar el lugar a través de un sistema de medidas, materiales y colores definidos por las autoridades y, también mediante el agrupamiento de los puestos de acuerdo con las actividades mercantiles que se desarrollen en su interior” (2011: 126). Así, el Reglamento de Mercados viene a implementar una lógica comercial de concentración en el centro de la ciudad, donde un espacio concreto es asignado y utilizado para confinar al comercio callejero. El espacio toma características concretas que facilitan determinar a las autoridades si un comerciante puede o no ubicar su puesto en dado lugar. Nuevamente la idea del espacio o lugar como un

objeto exclusivo de ubicación permea ese reglamento. Ignorando, de esta manera, la gran variedad de procesos necesarios para facilitar el desarrollo del comercio, incluyendo, por ejemplo, cercanía a bodegas, clientes y relaciones con otros comerciantes de giros diferentes. La racionalidad espacial del Reglamento de Mercados tiene una lógica de ubicación, y ésta se basa en nociones estáticas de lo que en realidad son procesos sumamente dinámicos como son los económicos, culturales y sociales, los cuales son fundamentales para entender la complejidad del comercio en la calle.

En este capítulo sugiero que parte de la problemática del comercio callejero es la incapacidad normativa y jurídica de definir el espacio y el lugar de trabajo de los comerciantes como un espacio que no solamente tiene un papel económico en la vida de éstos. Los múltiples reglamentos y programas para reordenar el comercio callejero desde principios del siglo xx dejan de lado otras formas de entender el papel que tiene el espacio y el lugar en la vida socioespacial cotidiana del comerciante. Parto de la premisa de que el espacio, y en este caso el espacio público, es objeto de lucha precisamente por las múltiples y encontradas definiciones de lo que es y debe ser un espacio público en la construcción de ciudad. Los esfuerzos de rescate realizados por las autoridades capitalinas han silenciado las dimensiones tanto materiales como simbólicas de los espacios públicos para muchos que están siendo excluidos de dicho proceso de cambio, en este caso los comerciantes ambulantes y artesanos. Si el proceso de cambio fuera más incluyente, no sólo en términos de quién es incorporado al proceso de toma de decisión, sino también en qué tipo de relaciones socioespaciales se consideran legítimas de incorporar, quizás los esfuerzos por reubicar a los comerciantes ambulantes serían más exitosos. La lucha de los comerciantes por defender un lugar y mantenerse en los espacios públicos de la ciudad tiene dimensiones tanto materiales como simbólicas. Así, ser desalojado de un espacio público no solamente tiene implicaciones económicas de perder el acceso a una calle o banqueta, sino también implica dejar un espacio que define parte de la identidad individual y colectiva del comerciante. Quiero mostrar la importancia que tiene el sentido de lugar en la lucha de los ambulantes por defender un lugar y mantenerse en los espacios públicos de la ciudad.

El concepto de espacio y *lugar* dentro de la geografía humana ha sido estudiado desde varias vertientes. El movimiento humanista de la década de los setenta y el postestructuralismo le brinda a la geografía humana herramientas conceptuales que facilitan nuevas interpretaciones sobre los conceptos espaciales más importantes de la disciplina. El concepto de lugar tradicionalmente ha sido definido bajo criterios espaciales objetivos vinculados a la ubicación específica en el espacio y definido con dimensiones cartesianas. Sin embargo, el concepto de *lugar* a partir de una mirada humanista y postestructural deja un poco de lado estas explicaciones objetivas y le da prioridad al lugar como construcción simbólica. Es decir, un lugar no es únicamente un conjunto de objetos materiales organizados por la sociedad con criterios económicos, políticos, ambientales y demás. Un lugar es una construcción social y por ende también “un depositario de significados” (Enrtikin, 1976, citado en Lindón, 2007). Como nos recuerda Lindón (2007), esta concepción de lugar “ha abierto un importante horizonte en torno al estudio de la identidad del lugar y el sentido del lugar” (Lindón, 2007: p. 7). El sentido de lugar de la gente, las dimensiones intangibles —los sentimientos, las emociones y el significado dado a ciertos lugares— también son partes esencial en la producción de un lugar (Lindón *et al.*, 2006; Massey, 1993; 1994). Entonces el lugar está cargado de sentimientos y significados. Los sentimientos de la gente con un lugar y la forma en que viven el lugar en su vida diaria no existen en un vacío social. Por el contrario, los significados son construidos en buena parte por las circunstancias culturales, económicas, políticas y sociales en las que la gente se encuentra. Los sentimientos y experiencias vividas son lo que convierten un espacio abstracto en un *lugar* con sentido, con múltiples sentidos. Incluso con sentidos contradictorios que a veces son incompatibles ya que se basan en diferentes conceptos de inclusión y exclusión.

Como desarrollaré en el próximo apartado utilizando el caso concreto de Coyoacán, quiero mostrar la importancia del *sentido de lugar* en la lucha de los ambulantes por defender un sitio y mantenerse en los espacios públicos de la ciudad. El apego a un lugar y la necesidad de defenderlo es un proceso que tiene dimensiones tanto materiales como simbólicas. Mi intención no es negar

la importancia que tiene la dimensión económica y material de lugar (y las implicaciones económicas de perder el acceso a una calle o a una acera). Lo que advierto es que la pérdida va mucho más allá de lo económico. El ser excluido o desalojado de un lugar implica también dejar un centro comunitario, un espacio que define parte de la identidad individual y colectiva. Desde la perspectiva del ambulante, el que le sea negado un lugar en la vía pública no es únicamente una forma de exclusión económica, sino también un acto forzado de redefinir quiénes son y cuál es su sentido de lugar.

Una segunda crítica que abordo en relación con las políticas de comercio ambulante en la Ciudad de México es que históricamente han utilizado conceptos y definiciones que reducen la complejidad del comercio en la calle a la simple acción de vender en la vía pública. Es decir, existe la tendencia dentro de esas políticas de simplificar y homogeneizar el comercio en la calle usando definiciones tales como, en el caso del Reglamento de Comercio Semifijo y Ambulante de 1931: “el que se establece transitoriamente en las vías y sitios públicos [...] y que tienen un capital invertido en funciones de lucro” (Artículo 1, *Diario Oficial de la Federación*, 1931). Con el paso del tiempo, la regulación del comercio callejero ha ido incorporando ciertos elementos a los reglamentos con el fin de matizar la problemática del comercio callejero. Por ejemplo, El Reglamento de Mercados de 1951 reconoce hasta cierto punto la cuestión de la temporalidad dentro del comercio en la calle, y así hace la distinción entre comerciantes permanentes, comerciantes temporales, comerciantes ambulantes A (quienes ejercen el comercio en lugar indeterminado y para acudir a domicilio) y ambulantes B (quienes ejercen el comercio en lugar indeterminado y no son parte de los A). *El Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública de 1998* reconoce la problemática de los gremios y el poder diferencial que existe entre ellos y busca desequilibrar estos poderes fácticos al convocar a individuos, y no a grupos organizados, a obtener su permiso de venta. Este programa también distingue la temporalidad de los puestos de comerciantes, separándolos en puestos fijos, semifijos y vehículos rodantes.

A pesar de las nuevas cláusulas que buscan matizarla problemática de comercio en la calle, los reglamentos continúan redu-

ciendo la diversidad y el carácter de la actividad y del comerciante al tipo de puesto o al producto en venta, ignorando así el complejo conjunto de procesos tanto políticos, económicos, sociales y culturales que intervienen en la formación de las identidades individuales y colectivas de los comerciantes. No es suficiente por ejemplo, reconocer que el comercio callejero se organiza y funciona de manera gremial; es importante saber que existe una enorme diversidad dentro de los gremios. Por ejemplo, existen relaciones jerárquicas de poder que hacen que individuos dentro de los mismos gremios tengan posiciones diferentes frente a otros actores sociales, colocándolos así en situaciones muy distintas frente a la realidad de la venta en la calle. Es decir, el simple hecho de que comerciantes tengan un puesto fijo, o que formen parte de un gremio no es razón suficiente para asumir condiciones y contextos similares. Las realidades cotidianas de los comerciantes dentro del gremio pueden tener enormes variaciones en términos, por ejemplo, de accesibilidad a créditos para la venta, cercanía a bodegas, distancias entre casa y trabajo, filosofías de comercio y culturas de trabajo, que pueden producir realidades cotidianas sumamente diferentes. Entonces, encasillar al comerciante en la calle por gremio o característica de puesto, puede ocultar diferencias importantes en las experiencias de los comerciantes que pueden dar lugar a estrategias regulatorias inapropiadas.

En el siguiente apartado aterrizaré estas dos problemáticas utilizando el caso concreto de la recuperación de espacios públicos en el Centro Histórico de Coyoacán y el desalojo de más de 500 comerciantes de las plazas Centenario e Hidalgo.

RECUPERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL

El caso del Centro Histórico de Coyoacán

Si bien el comercio callejero tiene una larga historia en México, en el Centro Histórico de Coyoacán, comenzó en la década de 1980 con aproximadamente 20 vendedores que se establecieron en una de las plazas, buscando un modo de vida alternativo (Ramírez,

2009). Como recuerda Samuel¹ “el grupo de 20 comenzó como un movimiento contracultural. Éramos artesanos que estábamos aquí [en la plaza] no sólo por nuestras circunstancias económicas, sino también por convicción; para buscar una vida económica alternativa a la que ofrecía el sistema capitalista” (entrevista, 14 agosto, 2009). Trabajar como artesano en los espacios públicos de Coyoacán se ejecutó como una alternativa económica a aquella brindada por las instituciones y organizaciones explícitamente capitalistas.

Hasta 2007 habían aproximadamente 500 vendedores y artesanos en las dos plazas centrales de Coyoacán. La mayoría pertenecían a una de las 22 agrupaciones existentes en la zona creadas en los años noventa con el fin de enfrentar a las autoridades locales. Tanto las organizaciones como sus miembros fueron siempre heterogéneos. Algunas organizaciones se caracterizan por ser únicamente de artesanos. Otras organizaciones son internamente diversas en cuanto a los productos que venden sus miembros. Algunas organizaciones tienen más de cuarenta miembros; otras no tienen más que tres. También existen diferencias entre miembros de una misma organización, especialmente en relación con las circunstancias personales que los llevaron a establecerse en la zona. El comercio en la calle representa diferentes necesidades en la vida personal de los comerciantes y ambulantes. Para algunos vender en la calle representa la forma más digna de ganarse la vida en situación de inmensa precariedad económica, mientras que para otros el trabajar en la calle representa una forma de resistencia: “una actividad para demostrar que es posible vivir al margen de los sistemas de explotación y alienación impuestos por el modelo capitalista de producción” (entrevista, 14 agosto, 2009).

El proceso de desalojo de comerciantes de la zona pasó por varios procesos que preceden la cerrada de las plazas en marzo de 2008 y que muestran la falta de consideración por la importancia tanto material y simbólica del espacio público para los comerciantes de la zona. Unos meses antes de la implementación del Programa de Rescate las autoridades delegacionales buscaron

¹ Todos los nombres han sido cambiados para respetar el anonimato de los participantes.

homogeneizar los puestos de comerciantes para darle una visión más ordenada al comercio en la zona. Con un costo aproximado de 3 500 pesos, muchos ambulantes y artesanos aceptaron mejorar la imagen de las plazas y adquirir nuevos puestos autorizados por la delegación (Cabrera, 2008). A pesar de este acuerdo de mejoramiento de imagen, meses después de la compra de nuevos puestos, la delegación anunció el comienzo del Programa Integral del Rescate del Centro Histórico de Coyoacán sin darles indicación a los ambulantes sobre su situación y posible reubicación. Frente a esta incertidumbre, los ambulantes ejercieron presión sobre la delegación, que accedió a darles la opción de reubicarse a la Alameda del Sur. Con esto, algunas organizaciones de ambulantes y artesanos se reubicaron en la Alameda, pero la mayoría se quedaron en el Centro Histórico de Coyoacán, a organizarse y luchar por quedarse en las calles y las plazas del área, a pesar de la falta de acceso.

Dicha política de desalojo —frente a la presión ejercida por los artesanos y ambulantes— y de reubicación, muestra una lógica de gestión basada en un modelo liberal-económico dominante en muchas políticas públicas. Se parte de la premisa de que el comerciante es un individuo que busca la maximización de sus propios intereses y frente a este interés *privado* tiene que actuar el Estado como cuerpo *público* que, bajo criterios de neutralidad, busca el bien común (Benny Gaus, 1983). El concepto del actor racional subyace en este Programa de Rescate del Centro Histórico ya que en ningún momento se pensó e investigó la naturaleza ni los orígenes de las motivaciones (económicas o no) que conllevan a que los comerciantes se hayan instalado en los espacios públicos de la zona a ejercer sus ventas. Así, los orígenes de ciertas decisiones y comportamientos están dadas por elementos fijos y homogéneos vinculados a la maximización de ganancias. Con esta lógica, la acción de un actor racional que se apropia de espacios públicos para maximizar sus ganancias individuales está actuando de manera privada y, por ende, violando normas morales vinculadas al bien común. Difícilmente se busca entender las motivaciones y los orígenes de ciertas acciones si se asume que un actor está actuando de manera privada en espacios comúnmente denominados públicos. Entonces, la

implementación del programa fue para muchos artesanos y ambulantes una política antidemocrática y agresiva, ya que la mayoría no solamente tenían permisos vigentes otorgados y autorizados por el Gobierno del Distrito Federal para ubicarse en las plazas, sino que no existió un proceso de discusión y verdadera negociación para entender la problemática del comercio en la calle a partir del comerciante. Además, previamente al desalojo, en 2007, ambulantes y artesanos ubicados en las plazas acordaron con autoridades de la delegación su permanencia en los espacios públicos (los fines de semana) con la condición de que embellecieran sus puestos.

Al comienzo del Programa de Rescate, cuando cerraron las plazas Centenario e Hidalgo, vendedores y artesanos de diferentes organizaciones se juntaron para formar un plantón de resistencia pacífica. Este plantón fue un acto esporádico de protesta que fue estimulado por nociones muy concretas de pertenencia, identidad y compromiso con un lugar. Como dijo Marcela

Llevamos aquí 25 años haciendo de éste, no mi espacio, sino nuestro espacio. Nosotros [refiriéndose a los vendedores y artesanos] hicimos de este lugar lo que es [...] puede que no tenga un recibo para mostrar propiedad, pero es un lugar que hemos hecho nosotros y lo hicimos para nosotros y para los demás [entrevista, 29 de julio, 2009].

Asimismo, Rodrigo, uno de los artesanos, dijo

Nuestro lugar es aquí. De aquí emergimos y crecimos. Nos podríamos ir a otro lugar pero, ¿por qué lo haríamos? Nuestro lugar es aquí. Irnos sería aceptar que ya no somos parte de esto" (entrevista, 2 de agosto, 2009).

La opción de reubicarse temporalmente a la Alameda del Sur generó la reaparición de un largo conflicto entre artesanos y ambulantes de la zona. El conflicto no es basado en dinámicas de competencia entre gremios, como ha sido el caso de los comerciantes del Centro Histórico. Es un conflicto que tiene que ver con ideas normativas fragmentadas sobre quien tiene legitimidad material y simbólica de pertenecer y ser parte de un imaginario urbano. Para aquellos que se llaman artesanos, esta legitimidad

está vinculada a la cercanía del individuo que vende en la calle con el proceso productivo.

Cuando tú tienes un objeto en el que estás invirtiendo tu sentimiento, tu pensamiento, tu tiempo, tu cultura, pues la producción va cargada. Aunque sea lo más simple, como un objeto liso, lleva una carga existencial, cultural y económica. Tiene todo un contenido [entrevista, 12 de julio, 2009].

Es decir, es el verdadero artesano, el que directamente convierte la materia prima en artesanía (por ejemplo de una piedra en anillo), y el que dio origen a la venta de artesanías en Coyoacán hace 20 años el que tiene derecho de estar en las plazas. De acuerdo con un artesano de la zona, haciendo referencia a los comerciantes ambulantes:

Ellos no tienen derecho y nosotros sí. Ellos dicen que son artesanos y nosotros decimos que son comerciantes. Nosotros somos artesanos. A nosotros aplícanos la ley y a ellos también; pero la ley que va para los comerciantes es pago de impuestos, pago de derechos, pago de salarios. No hay una ley que permita que ellos estén en la vía pública. Y menos con fayuca. Y la fayuca que viene de Taiwán implica la miseria de mi familia [como artesano] [entrevista, 19 de julio, 2009].

La división entre artesanos y ambulantes en Coyoacán, no surge únicamente a partir de la implementación de este programa. Como observó Esther:

Esta separación es histórica. Todos los que empezamos aquí éramos artesanos [...]. Pero hay quienes decidimos, por ejemplo, terminar una carrera, ser padres de familia y querer tener mejor vida, darle educación a nuestros hijos, etc. Entonces yo ahora fabrico la mitad y la otra mitad la compro y vendo [...]. Pero bueno, eso los “artesanos puros” nunca lo van a entender. Llevan 20 años en esa onda. Hay algunos que cambiaron su posición y ya dicen “bueno, todos somos artesanos, está bien”. Pero hay otros que no, y siempre van a ver esa división [entrevista, 8 de agosto 2009].

Con la implementación del Programa, estas divisiones históricas entre artesanos y ambulantes se mantienen e incluso se

reproducen con nuevas lógicas divisivas. Cuando la delegación les propone la reubicación, dos organizaciones que se hacen llamar de artesanos, aceptan la propuesta y se van a la Alameda del Sur. Para muchos esta reubicación fue un plan estratégico por parte de la delegación para debilitar inmediatamente el poder de lucha de los que se quedaron. Pero para muchos de los que aceptaron la reubicación, su objetivo era mantener una buena relación con la delegación para así tener más injerencia y poder de negociación una vez terminadas las obras. Así, la división histórica entre artesanos y ambulantes se reconstituye durante el comienzo del programa al yuxtaponerse una nueva dimensión a la división: los que se reubicaron y los que se quedaron en las plazas de Coyoacán y formaron el plantón. Los que se reubicaron buscaban un trato diferencial por parte de la delegación. Y así fue. Las negociaciones entre las autoridades delegacionales y los grupos que se reubicaron en la Alameda del Sur comenzaron a girar en torno a donde ubicarlos de manera más permanente una vez terminadas las obras. Su propuesta fue la Casa del Artesano, ubicado en Plaza Centenario. Mientras que para los que se quedaron a organizar el plantón, la relación con las autoridades delegacionales tomó un rumbo más antagonista y de resistencia.

Los vendedores que se quedaron en las plazas a pesar de las indicaciones de la delegación organizaron varias actividades de resistencia al programa. Muchas de sus estrategias muestran que la resistencia fue más que una lucha por un lugar material; fue también una lucha simbólica por sus derechos como ciudadanos-artesanos por permanecer como miembros del imaginario de las plazas de Coyoacán. Practicaron una gran diversidad de estrategias de resistencia y usaron las características culturales y creativas del imaginario de Coyoacán como base. El deseo de los vendedores y artesanos era cultivar una noción de cultura incluyente que los incorporara como actores fundamentales en reimaginar Coyoacán como centro cultural. Con la idea de Coyoacán como lugar que reúne una amplia gama de prácticas e interacciones, utilizaron las plazas como escenario central para su movimiento de resistencia. Como dice Arnoldo

nuestra lucha no sólo era una lucha por un espacio de trabajo. Defendíamos un espacio público. Un espacio de coexistencia, un lugar de encuentro [...] porque Coyoacán es precisamente un lugar donde coexiste la multiplicidad [entrevista, 25 julio, 2000].

Reconocer la heterogeneidad del comercio ambulante es importante para matizar los procesos de lucha en la que se involucran sectores urbanos en contextos de exclusión y cambio. La política de recuperación de espacios públicos había tenido éxito de acuerdo con criterios vinculados al desalojo y reubicación de ambulantes en otras plazas importantes de la ciudad, sobre todo del Centro Histórico de la Ciudad de México, donde la mayoría de los vendedores ambulantes fueron reubicados en mercados cerrados en 2007. En efecto, el desalojo de los comerciantes de la zona centro de la ciudad fue un acto simbólico para mostrar que la política de erradicación del comercio en los espacios públicos iba en serio y tendría que tomarse con seriedad. Esta geografía de exclusión de los comerciantes en la vía pública fue utilizada por los ambulantes de Coyoacán para enfatizar las diferencias fundamentales entre “ellos y nosotros” —ellos siendo los de afuera de Coyoacán y nosotros siendo lo de adentro—. Los artesanos y vendedores legitimaron su presencia en las plazas al recrear una imagen de ellos mismos a través de discursos de diferencia y separación de los vendedores ambulantes del Centro Histórico de la ciudad. Rodrigo clarificó,

Nos tratan como si fuéramos vendedores del Centro Histórico, que venden puros productos chinos o que no son de fiarse. Nosotros somos diferentes. No estoy diciendo que seamos mejores o peores. Sólo somos diferentes [entrevista, 2 de agosto, 2009].

A través de la identificación de diferencias fundamentales con los vendedores ambulantes del Centro Histórico de otras partes de la Ciudad de México, se construyó una identidad colectiva alrededor de Coyoacán. Como comentó Fernanda

La naturaleza de este lugar es completamente diferente. Coyoacán nació de un movimiento contracultural. Empezamos aquí porque nos

rebelábamos contra un sistema. Los vendedores del Centro Histórico tienen un historial muy diferente [entrevista, 7 de agosto, 2009].

Este “historial diferente” que identifica Fernanda fue un discursivo expresado por muchos de los vendedores y artesanos de Coyoacán. Se enfatizó a Coyoacán como un lugar que creó y desarrolló a un tipo diferente de vendedor y de prácticas de venta. Agregando a lo que Lindell (2008, 2010) identifica como la multiplicidad de relaciones de clase y posiciones contenidas dentro de la economía informal, el caso de Coyoacán muestra cómo esta multiplicidad es también geográfica. Coyoacán tuvo un papel central en la identidad colectiva de los vendedores a través de la construcción simultánea de la igualdad (‘nosotros’) —confinada a quienes están dentro de Coyoacán— y la diferencia (‘ellos’) —asociada con quienes están afuera de Coyoacán—. Como señaló Juan:

Nuestro movimiento tenía que tener referencias culturales, históricas y antropológicas, porque de eso se trata Coyoacán. Y el típico discurso del gobierno de descalificar nuestra existencia es para igualarnos con los vendedores del Centro Histórico. Pero ellos [los vendedores del Centro Histórico] hacen daño y arruinan un lugar. Nosotros no [entrevista, 26 de julio, 2009].

La retórica que rodea a Coyoacán como lugar único dentro de la Ciudad de México ha moldeado muchas de las tácticas de resistencia de los vendedores y artesanos. La imagen de Coyoacán como un centro artístico y cultural fue usada de forma creativa en su movimiento de resistencia contra la política de reubicación. El elemento creativo fue un resultado de su deseo por encontrar un estilo de resistencia que la gente apoyara, pero que también les recordara las prácticas culturales, sociales y económicas que constituyen su forma de vida. Rodrigo resume esto al afirmar que,

Coyoacán es un ícono de arte, artesanías y cultura. Decidimos que nuestro movimiento tenía que aprovechar eso. Todos usamos nuestros diferentes talentos para hacer de nuestro movimiento un movimiento alternativo [entrevista, 2 de agosto, 2009].

Como sugirió Jorge,

Nuestro movimiento es diferente. Nuestro signo son nuestras manos. Creamos con nuestras manos. Nuestro movimiento también se basó en crear con nuestras manos [entrevista, 25 de julio, 2009].

Cuando las autoridades de la delegación cercaron las plazas, los vendedores y artesanos usaron las obras de construcción como una galería informal al aire libre con fotografías, pancartas coloridas y videos de su lucha. El objetivo de la exhibición era informar a la población de los sucesos por medio de sus ojos y “manos”. Las fotografías mostraban diferentes momentos de su lucha contra el proceso de implementación del programa, incluyendo su desalojo forzado de las plazas, la entrada de granaderos para prevenir plantones, su creación de una cadena humana para prevenir el acoso policial, etc. La exhibición atrajo la atención de muchos visitantes y de los medios (Pantoja, 2008). Junto con la exhibición, había tablas de información, que no sólo informaban a la gente sobre la situación de los vendedores y artesanos, sino que también eran usadas como una oportunidad para vender algunos de sus productos y fortalecer sus actividades económicas. Más de 200 vendedores y artesanos participaron en este proceso, creando una extensa hilera de mesas para presentar sus productos y vendérselos a visitantes, clientes o turistas. Además, los vendedores y artesanos usaban las mesas para dar talleres gratuitos a menores interesados en aprender a hacer artesanías tales como papel maché, maracas, piñatas, pinturas y caleidoscopios. Dichos talleres se volvieron muy populares entre las familias que iban a caminar a Coyoacán los fines de semana. Durante los talleres, los vendedores y artesanos hablaban y contestaban preguntas sobre su lucha y los intentos del gobierno por desalojarlos de las plazas. Con estos actos creativos, vendedores y artesanos buscaban enfatizar que no sólo eran vendedores ambulantes, sino que su contribución a Coyoacán era una contribución creativa fundamental para la definición de esos espacios (Crossa, 2012). El mensaje era claro: desalojarlos a ellos de las plazas de Coyoacán significaba desalojar su vida creativa, así como también la vida creativa del área y sacarlos del imaginario urbano de la zona.

REFLEXIONES FINALES

El comercio en la vía pública en la Ciudad de México sigue en ascenso. Esto es en parte por la realidad económica del país que genera una situación de inmensa precariedad para miles de personas y familias en condición de desempleo o subempleo. Pero el crecimiento del comercio en la calle es también reflejo de una gestión y manejo del problema que difícilmente se ha traducido en acciones sistemáticas que han logrado resolver el problema del comercio en la vía pública. A pesar de múltiples políticas desarrolladas en materia de comercio ambulante, la realidad cotidiana en las calles —más allá de los mecanismos normativos— muestra un ir y venir entre una hiperregulación donde hay una prohibición temporal del comercio en la vía pública, y lo que podría llamarse la regulación-ciega, es decir, permisión silenciosa y negociación entre autoridades y comerciantes ambulantes.

Las políticas hacia el comercio en la calle lo han concebido como algo cuya visibilidad desordenada significa un problema. Esta forma de concebir el problema no ha cambiado y está implícitamente presente en todas las políticas públicas sobre el comercio ambulante, desde sus inicios hasta los esfuerzos más recientes. Aunque algunas acciones públicas han tomado en cuenta las condiciones socioeconómicas del país que pueden empujar a sectores de la población a trabajar en la calle, en la mayoría de los casos esas condiciones son olvidadas en el momento de implementar políticas. Asimismo, la relación que el comerciante como individuo o en colectividad establece con el espacio, y el carácter simbólico que tiene el lugar tampoco es considerado un aspecto relevante en la puesta en marcha de políticas de reordenamiento del comercio en la vía pública.

Dichas políticas parten del supuesto de que el comerciante, como individuo o como colectivo homogéneo está en la calle para buscar la maximización de sus ganancias. El caso de Coyoacán demuestra que la lógica del actor racional no necesariamente es un argumento fundamentado ya que la mayoría de los comerciantes y artesanos se quedaron en las plazas para luchar por sus derechos no sólo económicos, sino también derechos simbólicos (para mantenerse como parte del imaginario urbano

de la zona). A pesar de la falta de ventas por ocho meses, y las dificultades económicas que enfrentaron durante este tiempo, la mayoría de los comerciantes y artesanos no aceptaron ser reubicados a otro espacio laboral. Las motivaciones que los impulsaron para quedarse en las plazas y enfrentarse a las autoridades no se pueden entender con una mirada racional tradicional. Otras lógicas también operan y tienen que ser analizadas para comprender la complejidad de la relación entre los comerciantes y el espacio público. Para comprender las luchas por parte de los comerciantes ambulantes por defender estos lugares, es importante tener un concepto de lugar más matizado que incorpore la subjetividad como parte fundamental de las luchas urbanas. Muchas de las acciones de resistencia llevadas a cabo por comerciantes ambulantes se pueden entender mejor si consideramos que su sentido de lugar tiene dimensiones tanto materiales como simbólicas.

A partir del concepto de sentido de lugar, este capítulo buscó resaltar las múltiples dimensiones que toma el espacio en la vida cotidiana de un comerciante, más allá de la dimensión únicamente material. Para los comerciantes, las calles, las plazas y otros espacios públicos, no son sólo un lugar de trabajo, sino también donde cuidan a sus hijos, se encuentran con sus amigos, donde comparten nuevas ideas, donde establecen y florecen sus redes y relaciones sociales. Entender esta multidimensionalidad del espacio en la vida cotidiana del comerciante es fundamental para lograr una política urbana justa hacia aquellos sectores de la población que dependen del espacio público para su sobrevivencia económica, social, cultural y también emocional.

BIBLIOGRAFÍA

- Benn, Stanley y Gerald Gaus (1983), "The Liberal Conception of the Public and the Private", en Stanley Benn y Gerald Gaus (coords.), *Public and Private in Social Life*, Londres, Croom Helm, pp. 31-65.
- Cabrera, Rafael (2008), "Van ambulantes por nuevo 'look': defienden proyecto líderes de Coyoacán. Consideran suficiente para reordenamiento el plan para modificar imagen de sus puestos", *Reforma*, sección Ciudad y Metrópolis, 22 de enero.

- Cresswell, Tim (1996), *In Place/out of Place: Geography, Ideology, and Transgression*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Cresswell, Tim (2004), *Place: A Short Introduction*, Massachusetts, Blackwell Publishing.
- Cross, John (1998), *Informal Politics: Street Vendors and the State in México City*, Stanford, Stanford University Press.
- Crossa, Verónica (2009), "Resisting the Entrepreneurial City: Street Vendors' Struggle in México City's Historic Center", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, núm. 1, pp. 43-63.
- Crossa, Verónica (2012), "Play for Protest, Protest for Play: Artisan and Vendors' Resistance to Displacement in Mexico City", *Antipode*, vol. 45, núm. 4, pp. 826-843.
- Diario Oficial de la Federación* (1931), "Reglamento del comercio semi-fijo y ambulante en el Distrito Federal", Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, vol. 65, núm. 23, 27 de marzo.
- GDF (1998), "Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública", Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, 13 de febrero.
- GDF (2007), "Manos a la Obra 2007-2009: Programa de Recuperación de Espacios Públicos", Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal.
- González, Marco, Javier Torres Medina, Omar Jiménez y Edgar Esquivel Solís (coords.) (2008), *La república informal: el ambulante en la Ciudad de México*, México, Tecnológico de Monterrey / Miguel Ángel Porrúa.
- Lindell, Ilda (2008), "Multiple Sites of Urban Governance: Insights from an African City", *Urban Studies*, vol. 45, núm.9, pp. 1879-1901.
- Lindell, Ilda (2010), "Informality and Collective Organising: Identities, Alliances and Transnational Activism in Africa", *Third World Quarterly*, vol. 31, núm. 2, pp. 207-222.
- Lindón, Alicia, Daniel Hiernaux y Miguel Ángel Aguilar (2006), "De la espacialidad, el lugar y los imaginarios urbanos: a modo de introducción", en Alicia Lindón, Miguel Ángel Aguilar y Daniel Hiernaux (coords.), *Lugares e imaginarios en la metrópolis*, México, Anthropos / Universidad Autónoma Metropolitana.
- Lindón, Alicia (2007), "El constructivismo geográfico y las aproximaciones cualitativas", *Revista de Geografía Norte Grande*, vol. 37, pp. 5-21.
- Massey, Doreen (1993), "Power Geometry and a Progressive Sense of Place", en John Bird, Barry Curtis, Tim Putman y Lisa Tickner (coords.), *Mapping the Futures: Local Cultures, Global Change*, Nueva York, Routledge.
- Massey, Doreen (1994), *Space, Place and Gender*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Méndez, José Benjamín (1999), "Gestión del comercio en la vía pública en el Centro Histórico de la Ciudad de México", tesis para obtener el

- grado de maestro en Planeación y políticas metropolitanas, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Meneses, Rodrigo (2011), *Legalidades públicas: el derecho, el ambulante y las calles en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1930-2010)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Olivo Pérez, Miguel Ángel (2010), *Vendedores ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México: estigmas y aprendizaje en su ocupación*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pantoja, Sara (2008), "Se reinstalan sólo 6 artesanos en Coyoacán", *El Universal*, 30 de marzo.
- Ramírez, Patricia Kuri (2010), *Espacio público y ciudadanía en la Ciudad de México: percepciones, apropiaciones y prácticas sociales en Coyoacán y su Centro Histórico*, México, Miguel Ángel Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México (Serie Estudios Urbanos).
- Rose, Gillian (1995), "Place and Identity: A Sense of Place", en Doreen Massey y Pat Jess (coords.), *A Place in the World?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 87-132.
- Stamm, Caroline (2005), "Las plazas populares: balance de las plazas del centro popular del Centro Histórico de la Ciudad de México", en Jerome Monnet y Juliette Bonnafé (coords.), *Memoria del Seminario: El ambulante en la Ciudad de México. Investigaciones recientes*, México, Programa de Estudios Universitarios de la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México / Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- Vázquez Ramírez, Esther (1998), *Organización y resistencia popular en la Ciudad de México durante la crisis de 1929-1932*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Zarembeg, Gisela (2011), "¿Corporativismo informal? Organizaciones de ambulantes y partidos políticos a partir de la alternancia electoral en México Distrito Federal (2000-2005)", Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) (Colección Becas de Investigación).

Acerca de la autora

Verónica Crossa realizó la maestría en Estudios Urbanos en El Colegio de México y el doctorado en Geografía en The Ohio State University. Actualmente es profesora-investigadora en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales en El Colegio de México.

Sus intereses de investigación se ubican dentro del campo de la geografía urbana, la política y la geografía crítica, con un interés específico en relaciones de poder y sus múltiples manifestaciones en el espacio urbano. Dentro de este marco general se interesa en cómo se articulan las políticas urbanas de regeneración de espacios públicos con procesos de resistencia y negociación. Las investigaciones realizadas hasta el momento incluyen el estudio de la regeneración de los espacios públicos en centros históricos y sus implicaciones para diferentes sectores de la sociedad en la Ciudad de México. También ha participado en proyectos de la Unión Europea sobre estrategias y políticas de competitividad urbana en diferentes ciudades europeas.

VIII. SUELO Y POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL CONTEXTO NEOLIBERAL MEXICANO

Clara E. Salazar¹

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente artículo es poner sobre la mesa del debate que la concordancia entre la privatización del suelo de las comunidades agrarias en México y la política pública de vivienda orientada a responder las demandas del mercado, está teniendo, en lo general, consecuencias severas en el crecimiento de las ciudades mexicanas, y en lo particular, está transformando la dinámica de conformación de la periferia urbana. Incorporar al análisis los rasgos que asume la política pública de vivienda en un contexto de privatización del suelo, permite entender las circunstancias que moldean la transformación de la urbanización y el rumbo que ésta toma como resultado del modelo de neoliberalismo adoptado en México.

La liberalización de la tierra de las comunidades agrarias (ejidos y comunidades) al mercado de suelo urbano, fruto de las reformas de 1992 al artículo 27 Constitucional y a la Ley Agraria, ha traído consigo un incremento en la oferta de suelo para el crecimiento urbano vía el mercado formalizado.² Además, la política

¹ Agradezco a la Maestra Giovanna Montagner su colaboración en la realización de este trabajo. Su revisión cuidadosa de las autorizaciones para la realización de conjuntos habitacionales publicadas en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, y la base de datos que construyó, contribuyeron significativamente con datos empíricos, a sostener algunas de las argumentaciones aquí planteadas.

² Hasta 1992, la tierra de las comunidades agrarias constituyó la "reserva" de suelo de la población que no tenía acceso al mercado formal de suelo para incorporarse a la vida urbana, debido a que su condición jurídica la limitaba para ser adquirida en el mercado formal de tierra. Hasta ese año, el procedimiento para su introduc-

habitacional orientada a la producción de vivienda nueva, para apoyar de forma irrestricta al sector inmobiliario, ha derivado en una expansión urbana desmedida que, generada con el apoyo de los organismos estatales de vivienda, ha incorporado nuevos actores y está transformando el modo que asume la urbanización en la periferia de las ciudades.

Así, esta reflexión intenta comprender cómo se articulan los mecanismos creados para permitir la privatización e incorporación de la tierra de las comunidades agrarias al desarrollo urbano, a la política pública de vivienda que sustenta la consolidación del tipo de capitalismo que experimentamos fundamentalmente a partir de los años ochenta, y que es conocido como neoliberalismo. Después de una breve reflexión de la literatura referente al papel del Estado en la construcción de la ciudad neoliberal, presentamos evidencias de cómo el Estado mexicano introdujo a partir de la década de los noventa principios neoliberales en la política pública en materia de suelo y vivienda, transformando instituciones y creando reglas para que el capital inmobiliario pudiese apropiarse a bajo precio del suelo de las comunidades agrarias. En este proceso, el sector inmobiliario formal ha ofrecido a sectores de la población de bajos ingresos, pero con capacidad de crédito, una mercancía que no se valoriza y se ha apropiado sin miramientos del producto de su trabajo. Posteriormente, revisamos la gestión local. Analizamos cómo en este ámbito hay circunstancias normativas específicas que pueden llevar a las autoridades locales a ejercer el control de reglas concretas, cuya aplicación se desvía de las respuestas que se suponen “naturales” a los principios neoliberales, y derivan en diferentes modos de hacer ciudad generando panoramas diversos de conformación socioterritorial. Para este ejercicio, tomamos como caso de estudio la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que al estar constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del

ción en el mercado formal de suelo, era fundamentalmente la expropiación. La reforma constitucional de 1992 cambió esa condición y abrió la posibilidad de su integración en el mercado formal de suelo. En 2008 existían a nivel nacional 14 285 km² de suelo ejidal que podían ser objeto de compraventa en el mercado formal vía dominio pleno, además habían otros 10 020 km² de suelo ejidal a consolidar en las áreas delimitadas como asentamientos humanos de los ejidos (Salazar, 2012a: 274-275).

Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo, permite observar diferentes orientaciones de la política pública local. Después de reflexionar sobre la dinámica desencadenada por la privatización del suelo y la política habitacional que ha favorecido la producción de vivienda nueva en esa tierra de la periferia urbana de la Ciudad de México, presentamos algunas consideraciones finales sobre una fallida política pública de vivienda.

EL NEOLIBERALISMO Y LA CIUDAD

El neoliberalismo es reconocido como un proceso abierto dirigido a reestablecer pautas de acumulación y competitividad dentro de una multiplicidad de espacios a través de la reorganización de las instituciones económico-políticas a diferentes escalas (Harvey, 2007). Hackworth (2007: 3) resume su genealogía en tres puntos provenientes del liberalismo clásico de los siglos XVIII y XIX. Éstos son: 1) la mayor virtud de la sociedad está en permitir que los individuos busquen y ejerzan libremente sus deseos; la sociedad no debe imponer barreras a la realización individual;³ 2) el libre mercado es el medio más efectivo para alentar la autonomía individual y asegurar la búsqueda del placer individual; los individuos pueden cumplir sus necesidades y deseos a través de los mecanismos del mercado, ya que los bienes son producidos para satisfacer la demanda que los consumidores realizan con base en sus deseos; 3) la intervención del Estado en la economía debe ser mínima, y estar dirigida a asegurar el funcionamiento y competitividad de los mercados, así como a garantizar el ejercicio de los derechos individuales, en particular proteger el derecho a la propiedad privada; es deber del Estado generar el marco jurídico para estos fines.

Varios autores coinciden en señalar que estos principios comienzan a arraigarse en los años setenta, en el sistema económico y político para transformarlo, con el desplome de los regímenes de acumulación y los sistemas de gobierno, ocasionados por la crisis del Estado de bienestar keynesiano y la decreciente rentabi-

³ Las divergencias al respecto, giraban en si el cumplimiento del deseo debía ser un derecho natural (Hume) o parte de un contrato social (Locke).

lidad de las industrias de producción masiva (Harvey, 2007; Theodore, Peck y Brenner, 2009). David Harvey (2007) nos lleva de la mano en este camino, al explicar cómo las clases capitalistas lograron construir el “consentimiento” de las libertades individuales manipulando el reclamo de los movimientos estudiantiles de 1968. Siguiendo al autor, el principio inapelable de la búsqueda de libertad individual, fue manipulado para legitimar el embate sobre las prácticas intervencionistas del Estado, e implementar políticas que fortalecieran el libre mercado y la competencia. Para esto, se transformaron instituciones, se reconstituyeron las relaciones entre actores institucionales y económicos a distintas escalas, se sustituyeron las lógicas regulatorias redistributivas por lógicas competitivas y se transfirieron riesgos y responsabilidades a las agencias, actores y jurisdicciones locales (Theodore, Peck y Brenner, 2009: 2).

En la literatura especializada, hay varios ejemplos de cómo los principios neoliberales han tenido efectos concretos en las ciudades. Las evidencias presentadas dejan ver que el impacto no ha sido el mismo en todos los lugares, debido a la diferente intensidad con que son aplicados esos preceptos y a las características particulares de cada sociedad. Los autores coinciden, sin embargo, en que hay “procesos de construcción y destrucción creativa” en las urbes, que derivan del debilitamiento del Estado al haber no sólo permitido al sector empresarial implementar mecanismos para ganar espacio en el control económico y el manejo político de las ciudades, sino también al haberles transmitido activos públicos sin costo alguno.

Harvey (2007), por ejemplo, expone con detalle cómo en Estados Unidos los grandes empresarios aprovecharon la situación de crisis financiera de mediados de los años setenta de los gobiernos locales, y el deterioro en la provisión pública de bienes y servicios, para reestructurar las ciudades, utilizar recursos públicos y agilizar el mejoramiento de infraestructuras que favorecen la reproducción del capital. De Mattos (2005) puntualiza que el neoliberalismo ha generado para Chile, un proceso de reestructuración productiva en que las “empresas organizadas en red” han concentrado la mayor parte de la distribución y comercialización de distintos bienes y servicios, redefiniendo las condiciones de

competitividad, localizándose en zonas estratégicas de la urbe y haciendo desaparecer hasta “las tiendas de la esquina”. Pirez (2011) señala que en Argentina la reestructuración neoliberal ha implicado la reducción en inversión pública que no reditúa en una ganancia inmediata y no permite la valorización del capital, pero acrecienta una mercantilización de los servicios que excluye a la población no solvente de su consumo. Hackworth (2007: 78) puntualiza un proceso combinado de construcción de la ciudad neoliberal: barrios gentrificados y desinversión en suburbios centrales, inversiones privadas y megaproyectos comerciales en áreas suburbanas. En todas las ciudades analizadas se citan ejemplos de la producción de espacios financieros para la reproducción del capital; espacios “coreográficos” que resultan de los esfuerzos por “limpiar” las ciudades (MacLeod; 2002) y que producen áreas públicas “vigilantes” de la legalidad a través de los cuales se criminaliza la pobreza, aumenta la desigualdad y se concentra a los pobres en espacios urbanos segregados (Katzman, 2001).

En el caso de las ciudades mexicanas, guiados por la lógica de la competitividad, los gobiernos locales han impulsado también la inversión privada y concretado con dinero público acciones de mejoramiento y recuperación del espacio urbano en las áreas de mayor valorización del capital. En la Ciudad de México pueden citarse varios ejemplos en el Centro Histórico, la ciudad central y el centro financiero Santa Fe.⁴ Pero ello no es el límite de lo que ha

⁴ Dentro de numerosos ejemplos cabe destacar que en los años noventa se desplazó población de bajos recursos que habitaba y trabajaba en un basurero, con el objetivo de desarrollar el centro financiero Santa Fe. Este proyecto puede ser calificado como una “Edge City” similar a La Défense en París o los Docklands en Londres. En 2001 se instaló el Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico, teniendo como presidente al hombre más rico del mundo, y se creó la Fundación Centro Histórico de la Ciudad de México. A través de ésta, el gobierno local ejerció un gran presupuesto para realizar obras de mejoramiento de infraestructura de drenaje y renovación de banquetas, que fue aprovechada por empresas privadas, como Teléfonos de México, cuyo propietario es el hombre más rico del mundo, para modernizar sus infraestructuras privatizadas. La compensación “generosa” del hombre más rico del mundo fue beneficiar cuatro escuelas con el acceso a las nuevas tecnologías de información. Desde 2012 se circula en la ciudad por autopistas urbanas pagadas que, en medio de una proliferación de edificios inteligentes, permiten acceder de forma rápida a espacios revalorizados con acciones gubernamentales, mediante la incorporación de prácticas innovadoras, para atraer flujos de capital internacional y turismo.

sucedido. Las contradicciones creativas y destructivas del neoliberalismo en México, han adquirido un mayor estatus mediante los momentos cumbres que en la última década del siglo pasado, transformaron el sistema de propiedad de las comunidades agrarias para ponerlas, impulsadas por la política federal de vivienda, al servicio del crecimiento económico del capital inmobiliario.

EL SUELO Y LA VIVIENDA EN EL ESTADO NEOLIBERAL MEXICANO

El neoliberalismo en México empieza a arraigarse en la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) con la entrada de México al GATT, y se consolida en la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), alcanzando su apogeo con la firma del TLC (Clarkson, 2008). Los preceptos neoliberales, se enraizaron en el discurso oficial desde el PND 1989-1994, que tuvo como concepto central “la modernización” entendida como

[...] la innovación para producir y crear empleos; la eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos; y la obligación para el Estado [...] de ser rector en el sentido moderno: conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional, porque está en su interés. El Estado renueva sus instituciones políticas y su quehacer económico, no para dictar a nadie cuál es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos sociales [...] [PEF, 1989: xiii].

En el ámbito territorial, el modelo neoliberal toma forma en 1992, con las reformas al artículo 27 Constitucional y a la Ley Agraria, dirigidas a facilitar la privatización del suelo de las comunidades agrarias, que hasta ese momento eran intransferibles, inalienables e inembargables. Con los cambios jurídico-institucionales, se da por concluido el reparto agrario y se desconocen no sólo los derechos otorgados a las comunidades indígenas y campesinas (Domínguez, 1993) sino también se desestima el papel histórico que la propiedad de las comunidades agrarias ha tenido en el acceso al suelo y a la vivienda popular en las ciudades mexi-

canas durante más de cinco décadas (Schteingart, 1989; Duhau, 1991; Cruz, 2001; Varley, 2002; Azuela, 1999; 2011).

El proceso de liberalización de la tierra de las comunidades agrarias para ser incorporado al mercado formal y lograr su articulación con la producción de vivienda para sectores medios, ha tenido como antecedente que las políticas públicas de suelo y vivienda en México han constituido ámbitos de actuación separados, a pesar de que ambas están estrechamente ligadas al mercado de tierras. Desde su institucionalización, a inicios de los años setenta, la política pública de vivienda, orientada a la promoción habitacional del sector público, fue excluyente de quienes no tenían un empleo formal, porque las instituciones encargadas de ejecutarla, fundamentalmente Infonavit y Fovissste, fueron creadas para atender sólo a población derechohabiente.

En ese entonces, y hasta fines de los años ochenta, los organismos estatales de vivienda organizaban las promociones habitacionales del Estado. Si bien, no es objetivo de este trabajo reseñar lo que está ampliamente documentado respecto a la evolución de la política habitacional a nivel nacional, es importante recordar que los cambios fundamentales se evidenciaron desde fines de los años ochenta, cuando la política habitacional se afianzó en los lineamientos del Banco Mundial que señalaron que la inversión destinada al rubro de vivienda debía ser rentable; es decir, que los créditos individuales para su adquisición debían ser recuperados en su totalidad. Como consecuencia, en 1989 se eliminó el encaje legal a la banca y comenzó la reprivatización del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), y en 1993 se creó el Programa de Fomento y Desregulación de la Vivienda (PFDV) (Boils, 2004; Puebla, 2002).

Como correlato a la creación de las instituciones públicas de vivienda en la década de los setenta, se había creado también la Comisión de Regularización de Tenencia de la Tierra (Corett), para dar salida a la ocupación informal de suelo por parte de la población de escasos recursos y resolver así la falta de acceso a los sistemas de crédito ofrecidos por el Estado. Después de cincuenta años, esa población continúa adquiriendo suelo mediante procesos de compraventa no regulados, y autoconstruye su vivienda en éste. Como es ampliamente documentado, la instauración de esas

dos vertientes (adquisición de suelo informal y financiamiento de vivienda propia) de política pública destinadas a resolver el acceso a la vivienda, ha tenido como resultado la institucionalización de dos mercados de tierra: formal e informal.

En este contexto dicotómico, la política habitacional del Estado mexicano pasó de ser productora de vivienda a ser facilitadora de su producción para el mercado. En la primera década de este siglo, ese giro se sostuvo en el discurso oficial de que una continua y creciente demanda habitacional debía ser resuelta por el mercado formal y a través de la construcción de vivienda nueva, lo cual además, constituía un “buen estímulo a la economía”. Con ese razonamiento, y siguiendo la lógica de alentar el consumo de los clientes del capital inmobiliario, más que estimular el ejercicio del derecho de los derechohabientes, el Infonavit y el Fovissste otorgaron a nivel nacional alrededor de 500 mil créditos hipotecarios cada año lo que se tradujo en que la industria de la vivienda alcanzó un dinamismo económico sin precedente en el sector de la construcción.⁵ El deseo de los inmobiliarios de obtener un lugar en la billetera de los derechohabientes saturó el mercado y generó una sobreoferta de vivienda. Su ambición los llevó a desestimar que amplios sectores de la población necesitaban vivienda pero no eran demandantes efectivos de esa mercancía: no eran derechohabientes, ni tenían capacidad crediticia. Además, su avaricia los condujo a desatender el hecho de que la mercancía que producían debía asegurar la utilidad esperada por parte de los compradores. En este tenor, localizaron la vivienda de los demandantes de menores recursos económicos en la periferia urbana, donde el suelo era más barato, obligándolos a incrementar, con tarifas de transporte,⁶ el pago mensual de sus rentas. Esta circunstancia, condujo a su vez, a que una proporción importante de los adquirentes de vivienda terminara por abandonarla, y posiblemente

⁵ Para mayor información véase Cidoc y SHF, *Estado actual de la vivienda en México*, 2012.

⁶ La Sexta Encuesta de Satisfacción Residencial realizada por la Sociedad Hipotecaria Federal, en conjuntos habitacionales en los cuales hay por lo menos una vivienda individualizada con seguro de crédito a la vivienda, señala que el gasto en desplazamiento a lugares de trabajo, centros educativos y recreativos, alcanza en promedio 30% del ingreso mensual del hogar (SHF, 2010).

desalentó a otros “incautos” a adquirir vivienda nueva y “barata” en la periferia urbana. Una parte de ella está sin ocupar,⁷ y ha contribuido posiblemente a incrementar el parque de vivienda deshabitada en el país. El censo de 2010 indica que de 35.2 millones de viviendas particulares que existen a nivel nacional, cerca de 5 millones están deshabitadas y 2 millones más son de uso temporal.

Las consecuencias de la política pública de vivienda, dirigida exclusivamente a soportar el crecimiento de la industria de la construcción, afectaron también al sector inmobiliario. Para inicios de 2013, Geo, Homex y Urbi, tres de las desarrolladoras de vivienda más grandes del país, enfrentaron fuertes deudas e incluso dejaron de pagar sus obligaciones. *El Economista* (2013), señala que para mediados de ese año, en promedio, el valor de sus acciones se había desplomado cerca de 70% en el caso de la primera, 74% en la segunda, y 69% en la tercera.

En lo que compete a la población no derechohabiente o sin capacidad de crédito, es decir la más pobre, sigue accediendo al suelo, no a una vivienda, y después de habitar en promedio 20 años en la precariedad, el Estado le otorga *seguridad jurídica sobre la propiedad*. Desde su creación en 1973, hasta la actualidad, la Corett, ha regularizado alrededor de 2.7 millones de predios en todo el país. A pesar de esto, estimaciones recientes realizadas con base en la superficie de asentamientos humanos delimitados en el Programa de Certificación de Ejidos —Procede—, permiten suponer que para 2008 existían todavía alrededor de 7 millones de hogares habitando en viviendas autoproducidas en la periferia de las 56 zonas metropolitanas del país, y que sus ocupantes no gozaban de derechos de propiedad (Salazar, 2012). Con los cambios jurídicos de 1992, el sector agrario adquirió también facultades para regularizar la tenencia de la tierra de las comunidades agrarias. Estadísticas recientes indican que este sector ha regularizado a nivel nacional en los últimos 20 años, alrededor de otros 2 millones de solares urbanos (RAN, 2013). Esta rápida regularización

⁷ 25% de las viviendas financiadas por las instituciones del Estado, y producidas por el sector inmobiliario con fines mercantiles se encuentra desocupada (SHE, 2010).

obedece a la política de individualización del suelo ejidal y ha sido aplicada fundamentalmente en las áreas urbanas ejidales.

Como se deriva de los párrafos anteriores, la política pública mexicana en materia habitacional, ha institucionalizado por un lado, la ocupación informal de suelo sin obras de urbanización, y por otro, ha dado acceso a crédito para vivienda terminada para los derechohabientes, lo que no constituye fenómenos nuevos. Por el contrario, las dos vertientes son formas complementarias de la producción habitacional para población de menores recursos. Lo que resulta inédito desde hace dos décadas, es que en nombre de la promoción de la “libertad individual, la propiedad privada y la iniciativa empresarial”, traducida en el PND en “abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos sociales”, el Estado mexicano haya abandonado la producción habitacional del sector público para convertir la política habitacional, en política “facilitadora” de la producción mercantil de vivienda (Puebla, 2002, 2006; Castro *et al.*, 2006; UNAM, 2013).

Igualmente, lo que resulta “reformador” y “modernizador” es que además, el Estado neoliberal mexicano haya puesto a disposición de los promotores inmobiliarios privados, el suelo de las comunidades agrarias para generar cuantiosas ganancias a través de su acondicionamiento a las reglas del mercado formal. Las modificaciones de 1992, transformaron el marco jurídico institucional para legalizar el mercado de tierras ejidales al permitir su transferencia al sistema de propiedad privada (dominio pleno) y su incorporación al desarrollo urbano, pero también, convirtieron las tierras localizadas en las periferias urbanas, en campo fértil para la capitalización del sector inmobiliario con fines lucrativos generando con ello un nuevo escenario de formas de producción del hábitat, con la presencia de nuevos actores sociales (inmobiliarios privados) y nuevas formas de relación social en torno a la propiedad.

EL EFECTO DIFERENCIADOR DEL EMBATE NEOLIBERAL
EN LA CIUDAD (ZMVM)

Los aspectos relativos a los cambios en el régimen de propiedad de las comunidades agrarias, y su relación con políticas de suelo y vivienda a nivel federal sometidas a las reglas del mercado, no han sido aplicadas con el mismo rigor en toda la ZMVM, y en consecuencia, han tenido un efecto diferenciador en la construcción de ciudad, según se trate del Distrito Federal, o de los municipios conurbados del Estado de México e Hidalgo.

En el Distrito Federal, no se ha dado hasta el momento, la comercialización de la tierra de las comunidades agrarias en el mercado formal con el mismo ímpetu que en el Estado de México. Para que el proceso de individualización de la tierra de las comunidades agrarias fuese operativo, el gobierno federal impulsó desde 1993 la generación y aplicación del Programa de Certificación de Ejidotes —Procede—⁸ en todas las entidades federativas de la República mexicana (Salazar, 2009) a excepción del Distrito Federal.⁹ La no aplicación del Procede en esta entidad, es una de las circunstancias que ha permitido que hasta el momento, la tierra de las comunidades agrarias no haya sido botín de los mercados especulativos de tierra. Así, si bien entre 1993 y abril de 2008 se habían certificado en la ZMVM un total de 325 núcleos agrarios, sólo dos de ellos se localizaban en las delegaciones del Distrito Federal; 320 se ubicaban en los municipios conurbados del Estado de México, y 3 en el municipio de Tizayuca, estado de Hidalgo (Salazar, 2012a).

Además, datos recientes provenientes de Registro Agrario Nacional (2013), permiten afirmar que para enero de 2013 se habían privatizado (o transferido a dominio pleno) 14 455 hectáreas de tierra ejidal en 32 de los 59 municipios metropolitanos del Estado

⁸ El Procede fue el instrumento que el gobierno mexicano creó para dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a los núcleos agrarios. A través de este programa, se entregaron a los sujetos agrarios, certificados parcelarios, certificados de derechos de uso común y títulos de solares urbanos.

⁹ No son claros los motivos por los cuales el Procede no fue aplicado en el Distrito Federal. En los medios gubernamentales se dijo que la decisión de no aplicarlo, era precisamente evitar que la reserva ecológica de la Ciudad de México entrara a formar parte del mercado de suelo.

de México que forman parte de la ZMVM,¹⁰ y otras 2 968 hectáreas del municipio de Tizayuca, estado de Hidalgo. En contrapartida, en el Distrito Federal, en el mismo periodo, sólo se habían transferido a dominio pleno 105 hectáreas. Si bien puede argumentarse que no hay gran diferencia en términos proporcionales entre el Estado de México y el Distrito Federal, porque las hectáreas privatizadas en los municipios conurbados alcanzan 6.5% de la superficie que se encontraba en régimen ejidal; mientras que en la segunda entidad representan 4.5%, es necesario acotar también que la superficie privatizada en el Distrito Federal pertenecían a un sólo ejido localizado en la delegación Tláhuac. Esto significa que los otros 15 ejidos no han iniciado procesos de privatización.

¿Por qué los datos no objetan que las comunidades agrarias del Distrito Federal presenten una conducta menos privatizadora que las del Estado de México? ¿Por qué el sector inmobiliario privado no los ha presionado? Creemos que esta situación se ha sostenido porque el área rural del Distrito Federal, cuenta con la categoría jurídica de "Suelo de Conservación"¹¹ (cuadro 1), lo que implica que la normatividad aplicable en ese territorio prohíbe los usos urbanos, impide que las autoridades locales autoricen proyectos inmobiliarios en él y contribuye a frenar la presión del mercado formal de tierras.

Lo expuesto, no significa sin embargo, que durante las dos últimas décadas los gobiernos locales de la capital mexicana, hayan estado al margen de acciones que apuntalan la imposición del modelo neoliberal en otros ámbitos de la gestión urbana. Como hemos señalado en el primer acápite, los jefes de gobierno en turno, también han estado impulsando la inversión privada y concretado con dinero público acciones de mejoramiento y recu-

¹⁰ De acuerdo con la fuente consultada, en los otros 28 municipios conurbados del Estado de México, no ha habido transferencia de suelo ejidal a dominio pleno.

¹¹ El Distrito Federal tiene un territorio de 1 495 km², distribuidos en dos áreas claramente diferenciadas: el área urbana, y el Suelo de Conservación (SC), que incluye el área rural. En 2003, el SC, se extendía sobre 8 884 km², lo que representaba un porcentaje de 59% de la superficie total del Distrito Federal (PGOE, 2003). Las 9 delegaciones son: Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco en 87 204 ha (datos de la Secretaría de Medio Ambiente del DF <<http://www.sma.df.gob.mx/sma/index.php?opcion=26&id=120>>).

Cuadro 1
Transferencia de suelo ejidal a dominio pleno en la ZMVM
1993-2013

<i>Entidad político-administrativa</i>	<i>Delegaciones o municipios</i>	<i>Suelo de ejidos y comunidades</i>		
		<i>Suelo de Conservación*</i>	<i>Régimen ejidal</i>	<i>Transferido a dominio Pleno</i>
		<i>Ha</i>	<i>Ha</i>	<i>Ha</i>
Distrito Federal	16	87 204	2 312	105
Estado de México	59	—	218 541	14 455
Estado de Hidalgo	1	—	4 584	2 968
ZMVM	76	—	225 437	17 528

FUENTE: Registro Agrario Nacional, información obtenida a través de Infomex. Marzo de 2013.

* El Suelo de Conservación se extiende sólo sobre 9 delegaciones. Véase pie de página.

peración del espacio urbano en áreas de mayor valorización del capital. Lo que puede derivarse de los párrafos previos, es que la construcción de vivienda nueva autorizada en el Distrito Federal, no se acompañó de la incorporación de nuevo suelo al área urbana consolidada, sino que respondió más bien a una política urbana local altamente intervencionista que dio prioridad a la redensificación de la ciudad y, en alguna medida, a la inclusión social. Estas características fueron particularmente notables en el periodo administrativo 2000-2006, en que se puso en marcha el denominado "Bando Dos",¹² a través del cual se restringieron las autorizaciones para uso habitacional en doce de las dieciséis delegaciones del Distrito Federal, y se apostó a la redensificación de las cuatro delegaciones centrales. En éstas, se facilitó la construcción de vivienda por parte del sector inmobiliario privado, se ejercieron acciones de vivienda nueva con subsidios de suelo para los sectores populares, y en el resto, se otorgaron apoyos de subsidio para mejoramiento barrial y de vivienda (Tamayo, 2007).

En los municipios conurbados del Estado de México, a diferencia de lo sucedido en el Distrito Federal, la privatización del suelo y la producción de vivienda apoyada por los organismos del Estado, sí generó la expansión incontrolada de la mancha urbana, y facilitó el traslado de la tierra de las comunidades agrarias a los promotores inmobiliarios. Un dato que ofrece una idea sobre ambos fenómenos es el tamaño de los conjuntos urbanos y el número de viviendas autorizadas. Al revisar las autorizaciones para la construcción de vivienda en la última década, se encontró que alrededor de 90% de los conjuntos autorizados en el Distrito Federal, es de un tamaño menor a 100 viviendas, mientras que en los municipios conurbados del Estado de México, 40% de los conjuntos autorizados tienen entre 1 mil y 5 mil viviendas, y otro 20% tiene más de 5 mil viviendas. Estas cifras son testimonio de que en el Distrito Federal, se ha estado construyendo vivienda en predios de tamaño menor, mientras que en los municipios conurbados, se ha requerido cambiar grandes superficies de suelo de rural a urbano para la construcción de vivienda nueva. Así, en estos últimos convergieron con mayor fuerza la acción privatiza-

¹² Para más información sobre las acciones de vivienda véase Tamayo, 2007.

dora de tierra de las comunidades agrarias y el fomento a la industria de la construcción, ambos apoyados en el sistema crediticio público y privado, con una gran oferta de vivienda a los derechohabientes en la modalidad de “propiedad privada”, y también por las autoridades municipales que autorizaron una producción de vivienda nueva sin medir su capacidad de responder a la demanda de servicios que ello genera.

La concurrencia de los procesos de privatización de suelo y promoción de vivienda nueva, lograron incrementar la disponibilidad de suelo apto para habitación, objetivo señalado en los últimos tres Planes Nacionales de Desarrollo (PND). Sin embargo, el enfoque en la transición a la privatización y a la producción de vivienda, llevó a que los órganos gubernamentales acataran sólo una parte de esos objetivos y desatendieran sin miramientos “promover el ordenamiento territorial”, y armonizaran con las nuevas circunstancias el logro de “la certeza jurídica en la tenencia de la tierra y la seguridad pública en zonas marginadas de las ciudades” (PND 2007-2012). Lo que se observa en la actualidad es que la producción de vivienda se logró mediante el traslado de las áreas de habitación de interés social a zonas alejadas de los lugares de trabajo que no cuentan con servicios de infraestructura adecuados, ni equipamientos suficientemente atendidos por las municipalidades locales para generar zonas habitables. La facilitación para la construcción especulativa de la ciudad formal, se acompaña ahora de un parque habitacional deshabitado, y en parte abandonado en donde se están generando focos de violencia. Revisemos algunos datos recientes.

PRIVATIZACIÓN DE SUELO EJIDAL Y PRODUCCIÓN DE VIVIENDA

Antes de los cambios de 1992 al artículo 27 Constitucional y a la Ley Agraria, los actores inmobiliarios privados estaban impedidos de realizar transacciones de compraventa de suelo ejidal, por lo que la producción del espacio construido en este suelo sólo se lograba a través de procesos de ocupación informal tanto en términos del régimen de propiedad, como de la normatividad urbana. Las reformas jurídicas de 1992, ya señaladas, abrieron el camino a la

privatización de los ejidos, para impulsar que el capital inmobiliario privado se apropiara de la reproducción del espacio habitacional en la periferia urbana y generara usos más rentables del suelo rural. En este contexto, los organismos encargados de ejecutar la política pública de vivienda, actuaron como facilitadores de los negocios inmobiliarios al transferir las cuentas de los derechohabientes a los productores de vivienda, con el fin de acercar la oferta que éstos estaban generando, a la demanda efectiva.

Entre 1993 y 2012, y fueron transferidas a dominio pleno 17 423 hectáreas de las comunidades agrarias, y se autorizó también una superficie de 11 335 hectáreas para la construcción de 312 conjuntos habitacionales que representan 769 071 viviendas en los municipios conurbados de la ZMVM. Si bien, no disponemos de información desagregada que permita estimar en qué proporción el suelo transferido a dominio pleno ha sido sustento de esas unidades habitacionales, la información recabada nos conduce a un escenario imprevisible, en donde se delinear algunos comportamientos típicos (cuadro 2).

En primer lugar, hay un grupo de municipios en que se autorizaron muchas hectáreas para urbanizaciones, pero en los que se privatizó muy poca superficie ejidal. La falta de correspondencia entre suelo privatizado y urbanizado, se explica en parte porque esos municipios fueron objeto de políticas intencionales de construcción de vivienda, en las que quizá ya estaba comprometida tierra de propiedad privada. Desde los años noventa Ixtapaluca ya era objeto de esa política y Huehuetoca y Zumpango, formaron parte del proyecto Ciudades Bicentenario, creado en 2007 por el gobernador en turno, hoy presidente de República, para impulsar la construcción de vivienda en seis municipios que consideró con alto potencial de desarrollo económico, por lo que no es de extrañar la gran superficie autorizada para vivienda. En total los tres municipios mencionados obtuvieron autorización para urbanizar 3 298 hectáreas y construir en ellas 250 526 viviendas; esas hectáreas representan 30% de toda la superficie autorizada en los municipios conurbados, mientras la superficie transferida a dominio pleno sólo fue de 330 hectáreas.

En segundo lugar, hay un grupo de ocho municipios; en cada uno de ellos se privatizaron más de 690 hectáreas de tierra ejidal,

Cuadro 2
Superficie transferida a dominio pleno y autorizada para vivienda
en los municipios conurbados mexiquenses ZMVM
1993-2012

<i>Grupo de análisis</i>	<i>Municipio</i>	<i>Superficie transferida a dominio pleno Ha</i>	<i>Superficie autorizada para conjuntos urbanos Ha</i>	<i>Viviendas autorizadas en conjuntos urbanos</i>
<i>Primer grupo</i>	Zumpango (Bicentenario)	26	1 327.11	101 739
	Huehuetoca (Bicentenario)	222	990	71 673
	Ixtapaluca	82	981.11	77 114
	<i>Subtotal</i>	330	3 298	250 526
<i>Segundo grupo</i>	Acolman	698	250.17	18 766
	Huixquilucan	728	867.18	16 903
	Cuautitlán Izcalli	1 166	700.37	40 651
	Chalco	1 224	575.41	44 369
	Ecatepec de Morelos	1 242	709.36	44 956
	Texcoco	1 294	34.42	678
	Atenco	1 796	19.29	850
	Tecámac (Bicentenario)	2 284	1795.25	137 754
<i>Subtotal</i>	10 432	4 951	304 927	

(continúa)

Cuadro 2
(concluye)

<i>Grupo de análisis</i>	<i>Municipio</i>	<i>Superficie transferida a dominio pleno Ha</i>	<i>Superficie autorizada para conjuntos urbanos Ha</i>	<i>Viviendas autorizadas en conjuntos urbanos</i>
<i>Tercer grupo</i>	Tlalmanalco	39	11.12	377
	La Paz	83	10.39	930
	Temascalapa	86	49.94	2 838
	Cuautitlán	212	485.98	38 468
	Tultepec	233	159.16	11 729
	Tultitlán	240	166.31	15 393
	Tepotzotlán	243	253.91	8 556
	Coacalco de Berriozábal	251	402.55	32 048
	Naucalpan de Juárez	303	118.94	4 275
<i>Subtotal</i>	<i>1 690</i>	<i>1 658</i>	<i>114 614</i>	
<i>Cuarto grupo: sin dominio pleno</i>	Chicoloapan	0	439.51	40 963
	Atizapán de Zaragoza	0	390.31	8 209
	Nicolás Romero	0	308.04	27 584
	Nextlalpan	0	139.3	10 000
	Valle de Chalco Solidaridad	0	64.2	4 336
	Tlalnepantla de Baz	0	57.67	4 926
	Melchor Ocampo	0	39.29	2 986
	<i>Subtotal</i>	<i>0</i>	<i>1 438</i>	<i>99 004</i>

	San Martín de las Pirámides	8	0	0
	Axapusco	29	0	0
	Papalotla	29	0	0
	Teotihuacán	29	0	0
	Tepetlixpa	79	0	0
	Chiautla	82	0	0
<i>Cuarto grupo: sin superficie autorizada para vivienda</i>	Otumba	82	0	0
	Tláhuac	105	0	0
	Jilotzingo	134	0	0
	Tezoyuca	138	0	0
	Chimalhuacán	351	0	0
	Cocotitlán	453	0	0
	Teoloyucan	484	0	0
	<i>Subtotal</i>	<i>2 003</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
	Total	14 455	11 346	769 071

FUENTE: elaboración propia con datos del Registro Agrario Nacional y las publicaciones en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México*.

en algunos de ellos se autorizaron superficies similares para vivienda, y en otros, pocas hectáreas. El saldo es que en esos municipios se transfirieron 10 432 hectáreas de suelo ejidal a privado, pero se autorizó para vivienda menos de la mitad (4 951 hectáreas) de la superficie. Esto significa que el cambio de régimen de propiedad social a privada sí se ejecutó pero, al llevarse a cabo como una reacción especulativa a la enorme expectativa generada por la política federal de vivienda, el sector inmobiliario no la pudo meter al mercado por la falta de demanda efectiva. Otra posible explicación es que en parte de la superficie privatizada se haya construido conjuntos de vivienda pequeños que no aparecen en nuestra contabilidad porque no fueron publicados en las gacetas oficiales del Estado de México, que fue nuestra fuente de información. La utilización de la figura legal, de condominios, permite la construcción de conjuntos sin autorización, siempre y cuando sean menores de 60 viviendas para condominios horizontales y menores de 120 viviendas para condominios verticales.¹³

En un tercer grupo, se ubican nueve municipios que tuvieron muy poca superficie privatizada y también muy pocas hectáreas autorizadas para conjuntos habitacionales. Sólo dos de estos municipios registraron mayor superficie autorizada para urbanizar que la transferida a dominio pleno, lo que sugiere que había una reserva de terrenos privados para la urbanización, o bien, que se transfirieron a propiedad privada terrenos ejidales a través de otros mecanismos permitidos por la ley, como las asociaciones en participación entre ejidatarios y constructoras.

Por último es necesario puntualizar que en la mitad de los municipios conurbados no se halló correlación entre superficie privatizada y superficie autorizada para vivienda. Siete municipios no transfirieron tierra a dominio pleno, pero obtuvieron superficie autorizada para construcción de vivienda; y en contraste, otros trece municipios no registraron autorizaciones para urbanizaciones, aunque transfirieron algunas hectáreas del régimen ejidal al privado, prevaleciendo en éstos un patrón de pocas hectáreas privatizadas.

¹³ Artículo 5.51, capítulo primero, sección séptima del Código Administrativo del Estado de México, 2001.

En conclusión, hay que decir que al observar la producción de vivienda en relación con la privatización de tierra ejidal no se encuentran relaciones unívocas. Tenemos la hipótesis de que el funcionamiento del mercado de suelo formal en los municipios metropolitanos se muestra volátil por ser territorio de experimento neoliberal y servir de foco a grandes inversiones inmobiliarias, así como a un incremento habitacional excesivamente rápido, el acceso de nuevos recursos fiscales para los gobiernos locales, y el consecuente aumento de las responsabilidades que eso significan. No deja de ser interesante también observar que la superficie autorizada para conjuntos habitacionales se destinó fundamentalmente para los derechohabientes o acreditados de menor capacidad adquisitiva: 66.9% de las viviendas autorizadas fueron de interés social y 16.9% de tipo social progresivo. Estos dos tipos de vivienda, son los que el mercado inmobiliario formal ofrece al más bajo precio. De acuerdo con la Sexta Encuesta de Satisfacción Residencial realizadas por Sociedad Hipotecaria Federal, SHF (2010), en varias ciudades del país, una parte importante de ellas ha sido abandonada debido a su inadecuada localización en la periferia. De lo anterior puede derivarse que la construcción de vivienda nueva contribuyó en alguna proporción a las 214 705 viviendas particulares deshabitadas que se registraron en los municipios conurbados a la ZMCM; esto es, 12.1% del parque habitacional existente ese año (4 434 698).

Los datos ofrecidos sugieren también que la tierra de las comunidades agrarias ha empezado a ser sustento de negocios del sector inmobiliario en los municipios conurbados de la ZMVM. De acuerdo con Connolly (2012), los conjuntos de vivienda social aumentaron su contribución a la mancha urbana al pasar de 17.6% entre 1995 y 2000, a 35% en el siguiente lustro (*ibid.*: 400), mientras los asentamientos informales perdieron representatividad; entre 1990 y 2000 éstos representaban 72% de la superficie metropolitana; pero entre 2000 a 2005, representaron 50% de la misma. Si bien a partir de la autora citada, no se puede concluir que ha disminuido la ocupación irregular, sí puede afirmarse que la urbanización autorizada ha utilizado una gran cantidad de suelo de la periferia urbana, y que los promotores inmobiliarios, ávidos de obtener mayores tasas de ganancia, adquirieron ese suelo, lo urbanizaron

Cuadro 3
Viviendas autorizadas por tipo y sus especificaciones en los municipios conurbados del Estado de México de la ZMVM 1993-2012

<i>Vivienda por tipo 1993-2012</i>			<i>Especificaciones y obligaciones según reglamentación</i>					
<i>Tipo de vivienda</i>	<i>Cantidad de vivienda autorizada</i>	<i>%</i>	<i>Precio en pesos</i>	<i>M² de lote y vivienda</i>	<i>M² de donación por cada vivienda</i>	<i>Aulas de educación básica por c/1 000 viv.</i>	<i>M² construidos equipamiento urbano c/1 000 viv.</i>	<i>Áreas verdes y deportivas c/1 000 viv.</i>
Social progresivo	130 354	16.95	Hasta 272 506	60 y 30	16	12	exento	6 000
Interés social	514 816	66.94	> 272 506 ≤ a 354 259	60 y 30	18	12	210	8 000
Popular	82 213	10.69	> 354 259 ≤ a 517 762	60 y 50	18	12	210	8 000
Medio	14 931	1.94	> 517 762 ≤ a 1 466 577	120 y 100	20	16	250	12 000
Residencial	24 264	3.15	> 1 466 577 ≤ a 2 437 689	150 y 200	25	16	250	12 000
Residencial alto y campestre	2 493	0.32	> 2 437 689	> 250 y > 200	3% del área enajenable más 15 m ²	16	250	12 000
<i>Total</i>	<i>769 071</i>	<i>100</i>						

FUENTE: cálculos propios a partir de gacetas oficiales del Estado de México, de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México y el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, 2001

* Los tipos de vivienda, precios y obligaciones del sector inmobiliario, vienen establecidos en el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y en su Reglamento (última actualización 2001). En el cuadro se observa que los precios y características de cada tipo de vivienda corresponden a distintos estratos de población y que a menor precio de la vivienda, menores obligaciones de equipamiento y área de donación, una lógica que puede ser calificada como regresiva pero cuyo análisis queda fuera de los fines de este trabajo. Véase Canseco, 2011.

y construyeron en él las viviendas que producen a más bajo costo para movilizar hasta allí a los derechohabientes de menores ingresos; además, se infiere que la gran cantidad de permisos autorizados por los gobiernos locales responde también a la lógica de incrementar la recaudación de impuestos, sin haber considerado la magnitud de las responsabilidades adquiridas en términos de dotación y mantenimiento de servicios e infraestructura.

CONSIDERACIONES FINALES

En este texto hemos analizado el papel de la privatización del suelo de las comunidades agrarias y de la política pública de vivienda orientada a sustentar los negocios inmobiliarios en la construcción de la ciudad neoliberal en México. Hemos mostrado que desde inicios de la última década del siglo XX, se dieron cambios a las reglas formales para impulsar el proceso de individualización de la propiedad, y que esas reglas convirtieron la periferia urbana en campo propicio para la apropiación del suelo y sustento de grandes desarrollos inmobiliarios. La oferta irrestricta y no regulada de la vivienda en la periferia urbana, así como las características de esa mercancía, generaron externalidades negativas: los poseedores finales adquirieron un producto que se ha desvalorizado; las autoridades locales se ven rebasadas en el cumplimiento de sus obligaciones ante las necesidades que implica el incremento demográfico en un periodo corto; y el sector inmobiliario formal, a pesar de haber obtenido grandes ganancias en un inicio, no ha logrado sostener indefinidamente su producción de vivienda, sufriendo pérdidas millonarias derivadas de la sobreoferta de vivienda y de inversiones en suelo que no pudo incorporar al mercado. En la actualidad, los organismos nacionales de vivienda se enfrentan a la disyuntiva de dar una solución a la existencia de viviendas nuevas abandonadas en la periferia urbana, pero cuya disposición apoyó.

Con respecto a las nuevas formas que asume la urbanización, enfatizamos que en la periferia urbana hay un proceso dinámico impulsado por transformaciones jurídico-institucionales dirigidas a incrementar el capital económico del sector inmobiliario y ca-

racterizado por una extrema inversión del mismo, pero incapaz de ampliar el mercado, incrementar la producción y satisfacer a los consumidores. Al contrario, lo que muestra el proceso es curiosamente los límites del modelo: la aparente socialización de la vivienda no se logra, porque gira en torno de la apropiación privada de los inmobiliarios capitalistas, y no se transfiere a los "clientes" a los que se les entrega espacios habitacionales desvalorizados, hasta el punto del abandono.

El experimento neoliberal de privatización de la tierra de las comunidades agrarias y de producción de vivienda como una mercancía que se produce en exceso sin ofrecer la "utilidad" cobrada a los compradores, puede ser considerada falla del modelo neoliberal. La ausencia del componente social en la política pública de vivienda aplicada en México, es insostenible incluso para los mismos inversionistas capitalistas, debido a que el comportamiento lineal y ascendente de ganancias económicas que observaron los primeros años se vino abajo rápidamente. El escenario que se observa hoy es variable, volátil e imprevisible.

La reorganización institucional exigida por el modelo neoliberal para cooptar el mercado informal de suelo, y constreñirlo a las "reglas del mercado formal", a modo de volver "legal" lo "ilegal" (el cambio del régimen ejidal a privado), mostró rápidamente sus límites incluso para la reproducción misma del capital. Lo más grave, sin embargo, es que todavía constituye un marco legal sólido para reproducir y ampliar la inequidad social. El traslado de la población de menor capacidad crediticia a una periferia urbana desvalorizada, la ha empobrecido. Los hogares que han hipotecado su futuro, bajo la promesa de la propiedad privada como forma de relación social del capitalismo, enfrentan la inexistencia de instituciones que les garanticen el ejercicio de sus derechos de propiedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, Antonio (1999), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- Azuela, Antonio (2011), "Property in the Post-post-revolution: Notes on the Crisis of the Constitutional Idea of Property in Contemporary Mexico", *Texas Law Review*, vol. 89, núm. 7, pp. 1915-1942.
- Boils, Guillermo (2004), "El Banco Mundial y la política de vivienda en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, núm. 2, pp. 345-367.
- Canseco, Beatriz (2011), "Desintegrando la metrópoli: segregación residencial en la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", tesis de maestría, México, El Colegio de México.
- Clarkson, Stephen (2008), *Does North America Exist? Governing the Continent After NAFTA and 9/11*, Toronto, University of Toronto Press.
- Castro, José, René Coulomb, Pedro León y Claudia Puebla (2006), "Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social", en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 445-544 (Conocer por Decidir).
- Cruz Rodríguez, María Soledad (2001), *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, Red de Investigación Urbana, UAM-A/RNIU.
- Connolly, Priscilla (2012), "La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México de 1990 a 2005", en C. Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, México, CEDUA, El Colegio de México, pp. 379-425.
- Domínguez, Guillermo (1993), "Las reformas al Artículo 27 Constitucional", *Vínculo Jurídico*, núm. 14 <<http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvrvj/Irev14.htm>>.
- De Mattos, Carlos A. (2005), "Globalización, redes, nodos y dinámica metropolitana: el Gran Santiago en los noventa", en Carlos de Mattos (coord.), *Gobernanza, competitividad y redes: La gestión en las ciudades del siglo XXI*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile/Rideal, pp. 31-64.
- Duhau, Emilio (1991), "Urbanización popular y políticas de suelo en la Ciudad de México", en Martha Schteingart (coord.), *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, México, CEDUA, El Colegio de México / I Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Rodríguez, Alfredo y Paula Rodríguez (2009), *Santiago: una ciudad neoliberal*, Quito, Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI) (Colección de Ciudades, vol. 1).

- González, Sergio (2008), *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de México*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL (Desarrollo Territorial, núm. 2) <<http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/1/35291/SDT2.pdf>>.
- Hackworth, Jason (2007), *The Neoliberal City: Governance, Ideology and Development in American Urbanism*, Ithaca/Londres, Cornell University Press.
- Harvey, David y Ana Varela Mateos (2007), *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.
- Jaramillo, Samuel (2009), *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Katzman, Rubén (2001), "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres", *Revista de la CEPAL*, núm. 75, pp. 171-189 <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/19326/Katzman.pdf>>.
- MacLeod, Gordon (2002), "From Urban Entrepreneurialism to a 'Revanchist City'? On the Spatial Injustices of Glasgow's Renaissance", *Antipode*, vol. 34, núm.3, pp. 602-624 <<http://www.akira.ruc.dk/~akt/teksterne/12-macleod-urban-entrepreneurialism-spatial-injustices-of-glasgow.pdf>>.
- Peck, Jaime (2004), "Geography and Public Policy: Constructions of Neoliberalism", *Progress in Human Geography*, vol. 28, núm. 3, pp. 392-405.
- Pérez, Pedro (2011), "Servicios urbanos y urbanización popular: mercantilización y desmercantilización", trabajo presentado en Hacedores de Ciudades II Reunión y II Congreso del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso, Caracas, 27 al 29 de julio.
- Puebla, Claudia (2002), *De la intervención estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*, México, CEDUU, El Colegio de México.
- Puebla, Claudia (2006), "El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)", en René Coulomb y Martha Scheingart (coord.), *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*, México, Universidad Autónoma Metropolitana / LIX Legislatura, H. Cámara de Diputados / Porrúa, pp. 193-238.
- Salazar, Clara (2009), "La disponibilidad de suelo social en las áreas metropolitanas del país", *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, vol. 28, núm. 4, pp. 125-148.
- Salazar, Clara (2012a), "Los ejidatarios en el control de la regularización en la periferia urbana", en Clara Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, pp. 267-307.

- Salazar, Clara (2012b), "La privatisation des terres collectives agraires dans l'agglomération de Mexico: l'impact des réformes de 1992 sur l'expansion urbaine", *Revue Tiers Monde*, núm. 206, pp. 95-114.
- Schteingart, Martha (1989), *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.
- SHF (2010), Sexta Encuesta de Satisfacción Residencial, México, Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).
- Theodore, Nik, Jamie Peck y Neil Brenner (2009), "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados", *Temas Sociales*, núm. 66, pp. 1-12 (Santiago de Chile: Ediciones SUR) <<http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3532>>.
- Tamayo, Sergio (coord.) (2007), *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006*, México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) / Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (CAM) / Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).
- UNAM (2013), *México: perfil del sector vivienda*, México, UN-HABITAT / Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) / Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) / Coordinación de Humanidades.
- Varley, Ann (2002), "Private or Public: Debating the Meaning of Tenure Legalization", *International of Journal and Regional Research*, vol. 26.3, pp. 449-461.

Documentos consultados

- Código Financiero del Estado de México y Municipios, art. 3, fracción XL Reglamento del Libro Quinto (2001)
- El Economista* (2013), "GEO, Homex y URBI, con posibilidades de dejar al IPC", 7 de julio <<http://eleconomista.com.mx/mercados-estadisticas/2013/07/07/geo-homex-urbi-posibilidades-dejar-ipc>> (9 de octubre de 2013).
- Gaceta del Gobierno del Estado de México* (3 de septiembre de 1999) varias publicaciones correspondientes a las fechas de autorización de los conjuntos urbanos.
- INEGI (2010), *Censo General de Población y Vivienda*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Gobierno del Estado de México (19 de mayo de 2008) <http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/planes_de_desarrollo/plan_estatal_de_desarrollo_urbano/index.htm>.

PEF (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-2004*, México, SHCP.

PEF (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, SHCP.

PGOE (2003), *Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal*, México.

RAN (Registro Agrario Nacional) (2013), Archivo General Agrario, información solicitada a través del Instituto Federal de Acceso a la Información–Infomex (marzo de 2013).

Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, México, Gobierno del Estado de México.

Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), Estadísticas de Vivienda <<http://www.conavi.gob.mx/estadistica-de-vivienda>>.

Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México, México, Dirección General de Operación Urbana, Información solicitada a través del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.

Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México, México, Estadísticas de Conjuntos Urbanos <http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/informacion_de_interes/conjuntos_urbanos/index.htm>.

Acerca de la autora

Clara Salazar es maestra en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México, doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios de Población por El Colegio de México; y profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA) desde 1997. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 3. Ha contribuido en los programas de docencia de posgrado en varias instituciones académicas de México y América Latina.

Su trabajo de investigación gira alrededor de las dinámicas urbanas con énfasis en los procesos de apropiación informal y formal del suelo y producción de vivienda en la periferia urbana. En los últimos años ha profundizado en la relación entre política de suelo y política de vivienda, en un contexto de privatización caracterizado por cambios de régimen de propiedad social a privada y sobreproducción de vivienda por parte del sector inmobiliario capitalista. Ha publicado alrededor de 40 artículos en revistas especializadas y capítulos de libros. Es autora del libro *Espacio y vida cotidiana en la Ciudad de México* (1999), coautora de *Expansión urbana, sociedad y ambiente* (2005), y co-coordinadora del libro *Cons-*

truir ciudad. Un estudio multidimensional para la implementación de los corredores de transporte público en la Ciudad de México (2008). En 2012 publicó el libro *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, del cual es coordinadora.

IX

LA URGENCIA DE UNA POLÍTICA INTEGRAL DE EMPLEO EN MÉXICO¹ (2000-2013)

*María Edith Pacheco
María Eugenia de la O*

INTRODUCCIÓN

Actualmente la provisión de empleo para numerosos mexicanos es a toda luz insuficiente, este hecho los mantiene excluidos del desarrollo e inmersos en un universo de informalidad ocupacional, precariedad laboral y pobreza. Ante esta situación es necesario preguntarnos, ¿por qué los ciudadanos de este país no logran una integración plena al desarrollo mediante el acceso a empleos dignos?, ¿cuál tendencia han presentado las distintas acciones tomadas por el gobierno para atender la problemática del empleo?, ¿éstas han compensado la necesidad de ocupaciones en el país?

Cabe recordar que a casi 40 años de haberse emitido la Nueva Ley General de Población (1974), y de su posterior ratificación en abril de 2012, uno de sus principales objetivos aún no ha sido alcanzado: el de adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades de la dinámica de la población (artículo 3),²

¹ Este capítulo se elaboró con base en la ponencia preparada para el seminario Población, ciudad y medio ambiente en las políticas públicas: miradas cruzadas, México, El Colegio de México, 8 y 9 de agosto de 2013.

² Artículo 3o.- Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para: I.- Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población (Ley General de Población, 1974).

particularmente de empleo suficiente. Esta meta resulta indispensable ante la necesidad de aprovechar realmente el llamado “bono” o “momento” demográfico (Giorguli, 2009; Alba, 2009) debido a que hasta el momento, el requerimiento de generación de más de un millón de empleos anuales aún no se ha alcanzado.³ Por ello, en este capítulo nos propusimos abordar de alguna manera la relación que guarda el desarrollo de la población con la política pública de empleo, enfatizando los programas que tuvieron lugar en el presente milenio y cuya característica ha sido su gran heterogeneidad y escasa creación de empleos directos, de calidad y estables.

Debido a la variedad de programas e iniciativas de fomento al empleo en las últimas décadas en el país, consideramos necesario analizar cómo operan dichos programas, así como evaluar su impacto para enfrentar el problema de falta de empleo. Se trata de reflexionar si el Estado mexicano cumple con la responsabilidad social de proporcionar bienestar a la población mediante la creación de ocupaciones suficientes. Para ello, en la primera parte de este capítulo reseñamos brevemente los antecedentes de las políticas de empleo activas en varios países, con el fin de entender los alcances y orientación de las políticas de empleo para el caso mexicano. En la segunda parte ofrecemos un breve recorrido sobre la política de empleo en México desde los años setenta del siglo pasado hasta el momento. Para ello, profundizamos en los Servicios de Vinculación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) a través del Programa de Apoyo al Empleo y de las Acciones de Atención Emergentes; estos programas han sido los principales instrumentos de la política pública de empleo en el país. Con el fin de profundizar en éstos, en la tercera parte del capítulo diseñamos una línea de tiempo de once años (2001-2012) de acción de dichos programas, lo que permite observar su desempeño; además, incorporamos las evaluaciones realizadas por

³ A fines del siglo pasado López (1999: 9) señalaba que “dada la situación demográfica, para sostener la tasa de empleo —la participación del empleo con respecto a la población potencialmente activa—, México debería crear cada año alrededor de un millón de nuevos empleos. Sin embargo, durante todo el periodo 1982-1994 se generaron menos de dos millones de nuevos empleos en el sector formal de la economía”. Casi 20 años después seguimos haciendo esta afirmación.

distintos organismos sobre la política de empleo. Concluimos el capítulo reflexionando acerca del impacto de la política pública de empleo sobre la población en México señalando cómo ésta se ha orientado básicamente a la intermediación en la búsqueda de empleo, más que en la mejora de las condiciones laborales y en la proveeduría de empleos directos, estables y suficientes.

LAS POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE EMPLEO: ANTECEDENTES INTERNACIONALES

Las políticas públicas de empleo suelen basarse en instrumentos macroeconómicos, que en teoría, influyen en la magnitud y composición del empleo. Ya sea como instrumentos compensatorios dirigidos a grupos vulnerables mediante la intervención directa en los mercados de trabajo para combatir el desempleo, o a través de estrategias para incrementar los salarios mediante la mejora de la calificación. Dichas políticas suelen clasificarse en activas y pasivas; los principales instrumentos de las políticas activas se basan en la capacitación, los servicios de vinculación laboral y la generación de empleo en forma directa o indirecta. Se trata de medidas adoptadas por los gobiernos para facilitar el ajuste de sus economías eliminando barreras para la movilidad laboral, que en algunos casos, se traducen en reformas laborales y la flexibilización del mercado de trabajo. En tanto, las políticas pasivas se implementan mediante programas dirigidos a la ayuda de grupos vulnerables, por ejemplo con la provisión de ingresos a trabajadores que perdieron su fuente de trabajo temporalmente. Lo que distingue a las políticas de empleo activas con respecto de las pasivas son sus fuentes de financiamiento; mientras que las políticas activas favorecen la participación del sector privado y aplican criterios de recuperación de costos para su financiamiento, en las políticas pasivas se recurre a políticas sociales financiadas a través del presupuesto público (Rodríguez y Cogco, 2009: 2-3).

Aclarado lo anterior, destacamos el hecho de que hace casi tres décadas la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) adoptó las políticas de empleo pasivas y activas, aunque la distinción entre ambas políticas no es tan clara en su

implementación (Calmfors, 1994). En un principio, el propósito de las políticas pasivas fue afrontar el problema de desempleo en determinadas coyunturas y periodos de crisis económica, por lo que su carácter fue compensatorio ante la pérdida de renta derivada de la pérdida de empleo. Las medidas que se implementaron fueron asistenciales mediante becas y empleos de corta duración. En tanto las políticas activas fueron orientadas a fortalecer la ocupación plena mediante estrategias de formación y reinserción profesional para los individuos. En teoría, se buscaba lograr el equilibrio entre la demanda y la oferta de trabajo a corto, mediano y largo plazo, además de proteger las fuentes de trabajo ante situaciones de desempleo (Auer, Efendioğlu y Leschke, 2005: 7; Rodríguez, 2007; Rodríguez y Cogco, 2009).

Los países miembros de la OCDE implementaron planes de política activa en los mercados de trabajo dando asistencia para la búsqueda de empleo mediante servicios de colocación, programas de capacitación, apoyo a la microempresa y al autoempleo, creación directa de empleo por parte del Estado y subsidios a empresas que emplean individuos desempleados (Auer, Efendioğlu y Leschke, 2005: 14). El desarrollo de estas políticas se puede dividir en tres grandes periodos. El primero data de 1950 a 1960, en un contexto de mercado de trabajo escaso en el que varios países desarrollaron políticas activas para proveer la formación de trabajadores calificados para una economía industrial en expansión. Es decir, el objetivo clave fue invertir en desarrollo del capital humano en una economía creciente. El segundo periodo se produjo a consecuencia de la crisis petrolera mundial entre 1973 y 1975, en donde las políticas activas se dieron en un contexto caracterizado por el desempleo. Y, el tercer periodo, tuvo lugar desde mediados de los años noventa, cuando las políticas activas se orientaron a facilitar el reingreso al mercado de trabajo de personas desempleadas o de aquellas que antes no se habían incorporado. Las herramientas adoptadas básicamente consistieron en iniciativas mixtas para reforzar incentivos y asistencia para la búsqueda de empleo (Auer, Efendioğlu y Leschke, 2005).

Se consideran países pioneros de las políticas activas a Suecia, Dinamarca, Alemania, Francia e Italia (Bonoli, 2010: 14-18). Aunque durante la existencia de la Comunidad Económica Europea

en los años cincuenta y setenta del siglo pasado, se implementaron políticas activas de empleo en varios países comunitarios que contemplaron acciones tales como la jubilación anticipada, los programas de capacitación y el manejo del desempleo en sectores fuertemente reestructurados como el minero, el del acero y el del carbón. Se calcula que en 1970 se habían gastado casi 150 millones de dólares para cubrir el despido de 400 mil trabajadores provenientes de dichos sectores (Rodríguez, 2007: 70).

En la actualidad, los países miembros de la ahora Unión Europea comparten los principios de la política social de empleo y de desarrollo de recursos humanos, cuya meta es alcanzar un nivel de empleo elevado y duradero mediante acciones microeconómicas y macroeconómicas (Rodríguez, 2007: 71). En marzo de 2000, en el Consejo Europeo de Lisboa, la Unión Europea fijó como objetivo estratégico para 2010 conseguir condiciones de pleno empleo y cohesión interna. Fue así que a través de la *European Employment Strategy*, se buscó lograr 70% del nivel de empleo entre los países miembros de la Unión Europea e incrementar el número de mujeres trabajadoras en el mercado laboral hasta en un 60%. Un año más tarde, el Consejo Europeo de Estocolmo agregó un objetivo, ampliar el nivel de empleo de los trabajadores en edad avanzada hasta en un 50% (Riquelme, 2007: 12).

En este contexto, las políticas activas de empleo en la Unión Europea tuvieron como propósito corregir las desigualdades en el mercado de trabajo considerando los diferentes perfiles laborales. Para ello, se implementaron estrategias de intermediación entre la oferta y la demanda mediante programas de formación y prácticas laborales para los jóvenes, programas de calificación y recolocación para los adultos que perdieron sus empleos, promoción de empleo para colectivos con mayor dificultad de acceso al mercado laboral —como los desempleados de larga duración, las mujeres, los discapacitados, los inmigrantes, los jóvenes y las minorías étnicas—, además de favorecer políticas de autoempleo y financiamiento para la creación de empresas.

Las principales iniciativas comunitarias se instrumentaron a través de proyectos como EMPLEO o ADAPT, que engloban una serie de acciones para facilitar el acceso al empleo. Entre dichas acciones destacan los programas NOW de promoción de oportunidades para

mujeres; Horizon para población discapacitada; YouthStart para la integración de los jóvenes al mercado laboral; e Integra, que promueve oportunidades para grupos marginales específicos (Auer, Efendioğlu y Leschke, 2005; Bucheli, 2005; Bonoli, 2010).

Actualmente, los países comunitarios que implementaron políticas activas de empleo lo hicieron de acuerdo con las necesidades de sus propios mercados laborales en España, por ejemplo, la política de empleo está a cargo del Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE). Éste instrumenta programas para la formación de menores de 21 años a través de prácticas laborales, apoyo a las mujeres entre 45 y 55 años con contratos subsidiados por el Estado, y distintos planes para la población discapacitada, desempleada o en riesgo de exclusión social, además de víctimas de violencia de género. También ofrece programas de apoyo y formación para el desarrollo empresarial y planes de maternidad y paternidad en el trabajo y fomenta la obligatoriedad de planes de igualdad para empresas con más de 250 empleados.

En el Reino Unido las políticas activas de empleo benefician la contratación de inmigrantes procedentes de África y Asia (Somalia y Bangadesh, principalmente) además de la contratación de discapacitados mediante la Disability Rights Commission, que trabaja en colaboración con los empresarios. Igualmente existen políticas de empleo dirigidas a madres y padres solteros, trabajadores en edades avanzadas y desempleados de larga duración. En Alemania, el Instituto Federal para el Empleo se encarga de analizar el mercado laboral y desarrollar políticas activas de empleo favoreciendo la contratación de discapacitados en empresas de inmigrantes y refugiados con el proyecto Integra: Ahoi y Refuge. En Francia, la Delegación General para el Empleo y la Formación Profesional define la política para el empleo a través de la Agencia Nacional para el Empleo, la Agencia de Asistencia en la Búsqueda de Empleo y Formación y la Asociación Nacional para la Formación Profesional de Adultos con programas similares a los anteriores.

En Italia, las políticas de empleo favorecen la reinserción femenina, de inmigrantes y discapacitados al mercado laboral. Además de proporcionar servicios de formación e intervención para los trabajadores con contratos atípicos, la promoción de empresas de jóvenes y mujeres, y acciones enfocadas a la seguridad en el traba-

jo y la promoción de la igualdad de oportunidades en la fuente laboral. Al mismo tiempo, se atiende a desempleados de larga duración, a jóvenes entre 15 y 32 años, toxicómanos, y se promueve la obligatoriedad en la contratación de personas con discapacidades. En Portugal, el Instituto de Empleo y Formación Profesional se encarga de fomentar acciones que faciliten el aprendizaje del idioma entre la comunidad de inmigrantes para facilitar su inserción laboral; además, impulsa programas de incorporación al trabajo para jóvenes y personas no calificadas provenientes de zonas desfavorecidas. Con estas acciones se busca eliminar la discriminación en el mercado de trabajo y promover nuevas áreas profesionales y de mayor calificación (Auer, Efendioğlu y Leschke, 2005).

Como se observa, las políticas de empleo en países europeos han contemplado cuatro estrategias: la promoción de servicios públicos de empleo; la puesta en marcha de programas de formación en favor de jóvenes, mujeres y migrantes principalmente; ayudas para el empleo en el sector privado; y la creación de empresas dirigidas a desempleados y miembros de grupos vulnerables.

En el caso de Estados Unidos, las políticas activas se caracterizan por cinco elementos significativos: la institucionalidad de un sistema de inversión en fuerza laboral con enfoques de atención para poblaciones determinadas; la existencia del sistema One-Stop para la provisión de servicios de capacitación y empleo; el énfasis en la educación como medio principal para la inserción laboral; programas federales dirigidos a grupos en situación vulnerable; y una legislación que ampara programas que prevén una mayor coordinación intersectorial (Camacho, 2007: 4). En junio de 2000 entró en vigor la Ley de Inversión en la Fuerza Laboral (Workforce Investment Act) aprobada por el Congreso de Estados Unidos para mejorar los programas de empleo, capacitación, alfabetización y rehabilitación vocacional. Esta ley fijó un marco orientador para las políticas activas dirigidas a la población adulta, a los trabajadores desempleados y a los jóvenes entre 14 y 21 años en situación de mayor vulnerabilidad. Dicha ley expiró en 2003 aunque continúa rigiendo de facto en las agencias de gobierno (Camacho, 2007: 7).

En América Latina, la condición de su economía ha marcado las posibilidades y limitaciones de crecimiento de sus mercados laborales. La desaceleración de la economía en los años ochenta

se tradujo en altos niveles de desempleo y en la implementación de políticas económicas para reactivar la generación de puestos de trabajo. Más tarde, y debido al impacto de la crisis asiática y de los ajustes provocados por las recesiones internacionales de los años noventa, se llevaron a cabo distintas políticas de empleo inspiradas en los modelos europeos y estadounidenses, siendo el propósito central disminuir los efectos del desempleo sobre la población pero en una economía inestable y precaria como la latinoamericana (Riquelme, 2007: 4).

En la región, el desempleo se convirtió en un problema permanente que hizo necesario reformular la política pública de empleo, por lo menos en los países más industrializados como Chile, Argentina, Brasil y México. En éstos, la política de empleo se encaminó a proveer incentivos para las ocupaciones pero también a eliminar lo que se suponía eran restricciones para la contratación de la fuerza de trabajo mediante reformas a la legislación laboral, controlando la negociación colectiva y sindical y reestructurando varios sectores productivos estratégicos (Marshall, 1998; Neffa, Brown y López, 2012). Además se llevaron a cabo acciones destinadas a incrementar la *empleabilidad* de los ciudadanos mediante programas de servicio para el empleo, subsidios, capacitación y creación directa de puestos de trabajo.

En Chile, las políticas activas de empleo tienen un carácter macroeconómico y sus principales herramientas son la política monetaria y la generación de empleos directos o de emergencia a través del Ministerio de Hacienda. Desde 2006, se cuenta con un Departamento de Empleo que coordina las acciones en materia de empleo junto con otros ministerios y organismos que desarrollan las políticas para el mercado laboral, ya sea con servicios de intermediación y capacitación para el trabajo o incentivando contrataciones en el sector privado a través del Programa de Bonificación a la Contratación (ProEmpleo) (Riquelme, 2007).

Estos programas tuvieron baja cobertura y su efecto fue marginal con respecto a la población que requería de empleo, especialmente en periodos de recesión. De tal forma que entre 2002 y 2006, la cantidad de desempleados en Chile fluctuó sobre las 500 mil personas, pero los cupos que ofreció ProEmpleo no sobrepasaron las 62 mil personas. Para Riquelme (2007) no existe una

política activa de empleo en dicho país al tratarse de iniciativas que permiten mejorar los indicadores de desempleo del país en articulación sin considerar una política económica estructurada y de largo plazo que beneficie el pleno empleo.

En Argentina, desde mediados de los años setenta, el mercado de trabajo entró en un proceso de desestructuración que se agudizó entre los años noventa y el nuevo milenio. Dicha desestructuración se expresó en el incremento del desempleo abierto, en un proceso generalizado de precarización de los puestos de trabajo y en el incremento de los desocupados de larga duración, especialmente entre adultos de 40 a 64 años. La estrategia para resolver esta situación fue modificar las contribuciones a la seguridad social, reformar la legislación laboral e implementar programas de empleo, capacitación, contratación en el sector privado y autogeneración de empleo (Neffa, Brown y López, 2012).

Hoy, las políticas activas de empleo en Argentina cuentan con 57 programas de empleo y capacitación, agrupados en programas de contratación directa de empleo y/o transferencia de ingresos denominados programas “asistenciales” para desocupados; programas de estímulos al empleo privado para la creación de nuevos puestos de trabajo; y programas de capacitación, formación y asistencia técnica cuyo fin es incrementar la *empleabilidad* de los desocupados mediante capacitación (Cárcar, 2006).

Hasta hace pocos años, las políticas activas de empleo en Argentina lograron mayor relevancia en cuanto a presupuesto y número de beneficiarios con respecto al que se recibe para seguros de desempleo y programas asistenciales. La función de las políticas públicas es la transferencia de ingresos hacia espacios de conflictividad social con un manejo político clientelar (Cárcar, 2006; Neffa, Brown y López, 2012).

En los países andinos —Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela— la implementación de políticas activas no ha sido diferente. Los ministerios del trabajo han tenido a su cargo crear y expandir los servicios públicos de empleo, especialmente en contextos de crisis, ajustes y reformas en los años noventa del siglo pasado. Para Francisco Verdara (2006), la mayoría de políticas y programas de empleo en la región respondieron al supuesto de una inadecuada oferta y demanda del mercado laboral, lo que

explica que las políticas activas estén orientadas a ofrecer servicios públicos de intermediación, ocupaciones temporales e incentivos para el empleo. Estas estrategias no atacaron el desempleo estructural y se utilizaron para reducir la pobreza a través de la inversión social en pequeñas obras y bonos. Pero la magnitud de la desigualdad social y de la pobreza en los países andinos es de tales dimensiones, que una política de empleo aislada, sin metas sociales y económicas que combatan la desigualdad, resulta insuficiente.

Varios países andinos recurrieron a políticas activas de empleo creando centros de capacitación laboral, programas de empleo temporal, capacitación corta para jóvenes y, en menor medida, la promoción de micro y pequeñas empresas. Además, fueron necesarias reformas laborales para implementar las políticas de empleo mediante contratación temporal y modalidades no contractuales de empleo como subcontratación y la terciarización laboral, lo que sacrificó la posibilidad de generar empleos estables y protegidos (Verdera, 2006).

Las políticas activas de empleo en Latinoamérica han resultado en programas compensatorios y coyunturales dirigidos a la reducción de pobreza, lo que se suma a una cobertura restringida por falta de recursos y a la debilidad institucional de los servicios públicos encargados de su implementación. Además, los criterios de selección de los beneficiarios de las políticas de empleo en muchos casos son elegidos por su grado de pobreza y no por criterios de combate al desempleo. El contraste entre las experiencias de las políticas de empleo de los países desarrollados con respecto a los latinoamericanos radica en sus metas y contextos. Para los primeros se trata de un equilibrio entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo en un contexto de pleno empleo, en tanto para América Latina el mercado de trabajo ha crecido en los márgenes de la informalidad y el desempleo estructural acompañado de crisis económicas cíclicas. Para unos países se trata de la protección y mejoramiento de los empleos, para Latinoamérica se trata de la necesidad de crear empleos, de subsanar el creciente desempleo y de incorporar a la población vulnerable en los márgenes de la informalidad.

LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO
EN MÉXICO: ANTECEDENTES

Los programas de asesoría, capacitación, y en general de formación de capital humano, han sido los principales mecanismos con los que el Servicio Nacional de Empleo (SNE) —bajo la dirección de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social— ha construido la política pública de empleo en el país (Samaniego, 2002; Cervantes, 2012). El SNE se fundó en 1978 y veintiocho años después contaba con una red de más de 139 oficinas ubicadas en las principales ciudades del país. Este sistema se edificó en tres etapas: de 1978 a 1992, se implantaron mecanismos tradicionales de vinculación al empleo como las bolsas de trabajo; de 1993 a 2000, se desarrollaron los programas de apoyo para la colocación de trabajadores; y de 2001 a 2006, se realizaron nuevos esquemas de vinculación laboral.

Durante la primera etapa (1978-1992), las bolsas de trabajo fueron las únicas modalidades de vinculación laboral que se ofreció a los ciudadanos. En la segunda etapa (1993-2000), el SNE llevó a cabo nuevas acciones de vinculación para apoyar los servicios de colocación directa mediante ferias de empleo y talleres para buscadores de vacantes, además de esquemas de coordinación con otros agentes del mercado laboral como las agencias de colocación y las bolsas de trabajo públicas y privadas mediante dos mecanismos: los sistemas estatales de empleo y los comités estatales de capacitación y empleo. En la tercera etapa (2001-2006), la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), en coordinación con el SNE, diseñaron una estrategia integral de servicios de vinculación laboral basados en el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones con cinco nuevos servicios: el servicio gratuito de información vía telefónica sobre oportunidades de empleo (2001); un periódico de distribución gratuita sobre ofertas de trabajo (2001); un sistema de vinculación laboral por Internet (2002); Centros de Intermediación Laboral (CIL) (2002); y centros computarizados de consulta de ofertas de empleo (2003).

También se consideró la atención a grupos vulnerables mediante el programa Abriendo Espacios para impulsar la inserción laboral de las personas con capacidades diferentes y adultos mayores. A partir de 2006, se desarrolló el Programa de Apoyo al

Empleo bajo la modalidad de atención al desempleo mediante servicios gratuitos de vinculación en información (véase cuadro 1) y programas de atención al desempleo a través de apoyos económicos y/o en especie (véase cuadro 2). En estos últimos destaca el Programa BÉCATE, que cuenta con apoyos para la capacitación laboral con la premisa de impulsar las condiciones de contratación de los solicitantes, y de que las empresas participantes se obliguen a contratar al menos al 70% de los egresados de dicha capacitación por un periodo mínimo de seis meses.⁴

Asimismo, el programa Repatriados Trabajando se dirige a los ciudadanos mexicanos repatriados por Estados Unidos con el fin de facilitar su incorporación al mercado laboral, ya fuera en la zona fronteriza o en su lugar de origen. Para ello, si el connacional permanece en la frontera, el SNE le otorga apoyos económicos para la búsqueda de empleo, alojamiento y alimentación. Pero si éste decide regresar a su lugar de origen, el SNE le proporciona apoyos económicos para la búsqueda de empleo y el retorno a su lugar de origen.⁵ Finalmente cabe mencionar el Programa de Fomento al Autoempleo, cuyo fin es incentivar la generación y consolidación de empleos mediante la creación o fortalecimiento de Iniciativas de Ocupación por Cuenta Propia (IOCP). La STPS llegó a considerar a este programa como el único de atención directa a la problemática del desempleo estructural, y por lo tanto, la única modalidad que generó empleo directo en los últimos años.

Los servicios de información y orientación laboral han operado bajo el supuesto de ineficiencia entre la oferta y la demanda de

⁴ Estos programas ofrecieron becas sin acceso a servicios de salud a los solicitantes, que era la intención inicial, ya que las empresas previeron que al dar de alta a los beneficiarios del programa ante el Instituto Mexicano del Seguro Social automáticamente validarían que los becarios eran sus trabajadores de acuerdo con lo que establece la Ley del Seguro Social y la Ley Federal del Trabajo, por lo que se buscó evitar esta circunstancia a los empresarios.

⁵ Los que participan en este programa debían estar registrados en los eventos de repatriación del Instituto Nacional de Migración (INM) y/o de los consulados de México en la frontera norte, con fecha máxima de un mes previo a la fecha de presentarse al SNE para ser apoyado. Lo que redujo el potencial de este programa al tratarse de ciudadanos que no conocen el funcionamiento del mercado laboral local de la frontera y de la existencia de dicho programa y la localización de sus oficinas al haber permanecido fuera del país por largo tiempo.

Cuadro 1
Programa de Apoyo al Empleo
(1978-2005)

Atención al desempleo, mediante servicios gratuitos de vinculación e información

SNE por teléfono

Portal del empleo

Periódico de ofertas de empleo

Kioscos de Información

Centros de Intermediación Laboral

Bolsa de trabajo del SNE

Ferías de empleo

Talleres para buscadores de empleo

Sistema Estatal de Empleo

Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá

FUENTE: Subsecretaría de Empleo y Política Laboral, Coordinación General de Empleo, Programa de Apoyo al Empleo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "Principales cambios a las reglas de operación 2007-2008".

empleo, por lo que la capacitación y la calificación para los oferentes de mano de obra resultan indispensables para cumplir con los requerimientos de los demandantes. Éste es el supuesto que impulsa a las políticas activas de empleo, aunque en el largo plazo, suelen convertirse en paliativos en lugar de una política integral que propicie la creación de empleos permanentes y combata el desempleo.

Ahora bien, las políticas de empleo en México se conforman de diferentes acciones, estímulos y subsidios que involucran cada vez más formas transversales de operación entre distintos organismos públicos y la incorporación de actores privados. En tal sentido, podemos mencionar los programas intersecretariales que involucra a varias secretarías de Estado y programas sociales que intervienen en la implementación de las políticas activas de empleo, por lo que la evaluación de éstas resulta una cuestión compleja.

Por ejemplo, el Programa de Apoyo al Empleo a cargo de la Secretaría de Economía (SE), recurre a fondos de la STPS para

Cuadro 2
Atención al desempleo, mediante apoyos económicos y/o en especie
(2006-2008)

Becas a la capacitación para el trabajo (Bécate)
Fomento al Autoempleo
Fomento al autoempleo 2a. generación
Empleo formal
Movilidad Laboral Interna: inicialmente atendió exclusivamente la movilidad del sector agrícola y posteriormente se diversificó la atención incorporando al sector industrial y de servicios.
Sector agrícola
Sector industrial y de servicios
Repatriados trabajando: deja de ser prueba piloto en 2007 para buscar mejorar la asignación de recursos. También están los programas migratorios en los que se consideraba apoyo para los trabajadores agrícolas que se incorporaban por primera vez al Programa de Trabajadores Agrícolas México-Canadá (PTAT) pero estos programas finalizaron en 2008.
Operación descentralizada a través de los gobiernos de las entidades federativas
Oficinas del Servicio Nacional de Empleo en las entidades federativas

FUENTE: Subsecretaría de Empleo y Política Laboral, Coordinación General de Empleo, Programa de Apoyo al Empleo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "Principales cambios a las reglas de operación 2007-2008".

vincular la oferta y la demanda de empleo. Incluye al Programa BÉCATE para desempleados de 16 años, distintas modalidades de capacitación mixta, capacitación en la práctica laboral, capacitación para el autoempleo y vales de capacitación por tres meses. Asimismo, esta secretaría maneja el Programa para la Creación de Empleo en Zonas Marginadas (PCEZM), que inició en 2008 para promover la instalación y operación de centros productivos en localidades de alta y muy alta marginación del país y cuya población no exceda de 50 mil habitantes. Los apoyos consisten en financiamientos y el otorgamiento de condiciones preferenciales para la construcción de naves industriales de centros productivos; el reembolso de cuotas obrero patronales del IMSS y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit); además de financiamientos para autoconstrucción o me-

joramiento de viviendas. La SE también ofrece fondos y programas para la conservación y mejora del empleo y la creación de futuras fuentes de trabajo, aunque no incluye la creación de empleo directo (ProMéxico, 2011).

El Instituto Nacional de las Mujeres a través de la Secretaría de Economía es otra organización que promociona políticas activas y pasivas de empleo; así, el Programa Emprendedoras y Empresarias proporciona capacitación a través de cursos en línea, guías empresariales e información para desarrollar negocios. También se cuenta con programas de financiamiento federal y de instituciones privadas para fomentar nuevos negocios como los programas MIPyMEs y el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (Fonaes). Se trata de apoyos que fomentan el autoempleo en micro, pequeños y medianos negocios en ámbitos rurales, indígenas y urbano-popular (ProMéxico, 2011).

Varios proyectos intersecretariales dedicados a las políticas activas y pasivas están dirigidos a población considerada vulnerable, como la indígena, de jóvenes y mujeres. En este sentido está el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi) que junto a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), apoya proyectos productivos sustentables mediante asistencia técnica y capacitación. Igualmente están los Programas de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI) y el Programa de los Pueblos Indígenas y Medio Ambiente 2007-2012.

Para el medio rural, Finrural cuenta con el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria y el Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). Específicamente para las mujeres rurales están el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag) y el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios para implementar proyectos productivos entre mayores. En tanto la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) otorga subsidios a mujeres para desarrollar proyectos de conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Para los jóvenes, el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) implementó el Programa para el Desarrollo Empresarial con apoyo de Nacional Financiera. Y para las madres trabajadoras, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el DIF cuentan con programas de apoyo para estancias infantiles y con ello mejorar las condiciones de trabajo remunerado de las jefas de familia. Además, los programas Opciones Productivas y Coinversión Social plantean el desarrollo de las capacidades de la población que vive en condiciones de pobreza con apoyo económico para iniciativas productivas.

Como se puede observar, la implementación de políticas activas de empleo ha adquirido cierto grado de complejidad a más de 30 años de haber sido implementadas en el país. Éstas incluyen diferentes acciones, estímulos y subsidios que involucran cada vez más estrategias transversales para su ejecución desde distintos organismos públicos, lo que no ha significado la descentralización de las políticas de empleo, sino la ampliación de paliativos para una población heterogénea y con distintas necesidades de empleo.

POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE EMPLEO EN EL GOBIERNO DE VICENTE FOX

Al inicio del nuevo milenio, el Estado mexicano atravesaba por el reajuste de sus principales estructuras sociales, políticas y económicas debido al advenimiento del primer gobierno de alternancia partidista en México (2000-2006), después de una larga hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Vicente Fox, militante del Partido Acción Nacional (PAN), asumió la presidencia de México en el 2000; durante su administración firmó diversos compromisos por la libertad y la democracia sindical, se alió con los principales líderes sindicales corporativos⁶ y formuló el llamado Proyecto Abascal, encaminado a

⁶ Sin embargo, durante el gobierno de Vicente Fox se ejerció presión para modificar los contratos colectivos de trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se desconoció a Napoleón Gómez Urrutia como dirigente del sindicato minero y se alteró el sistema de pensiones de los trabajadores del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

reformular la Ley Federal del Trabajo. Su política laboral y de empleo no se caracterizó por impulsar cambios estructurales, como se esperaba que ocurriera con un gobierno de derecha. En cambio, protagonizó importantes conflictos con los principales sindicatos del país, especialmente con el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (SNTMMSRM) y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), al desconocer sus procesos de elección interna y confrontar a sus líderes.

Las políticas de empleo continuaron bajo la misma lógica de intermediación y capacitación laboral que en años anteriores. En el 2000 fue evidente el incremento de programas de intermediación laboral, políticas activas de empleo, y en menor medida, de creación de empleo directo (Samaniego, 2002). Estos programas tenían como meta apoyar a los buscadores de empleo a través de fondos públicos que administraba la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) como ocurrió en gobiernos anteriores. En este contexto, se promovieron ferias de empleo y bolsas de trabajo a nivel local y regional —como Chambatel, Chambapar y Mi Chamba—, lo que fue ampliamente publicitado. Asimismo, se establecieron programas dirigidos a la población con capacidades diferentes que incluyó a los adultos mayores como el de Rehabilitación Laboral, Capacitación y Trabajo y Abriendo Espacios.

En la ejecución de las políticas activas de empleo destacó el papel del Sistema de Capacitación para el Trabajo (Sicat), cuya meta era orientar a la población desempleada para su capacitación y posterior contratación con mejores perspectivas. Este programa era operado por los Servicios Estatales de Empleo y del Distrito Federal mediante transferencias financieras de la STPS; los apoyos eran de tipo económico mediante el pago de becas o de instructores, paquetes de herramientas y materiales de capacitación para el trabajo, además de ayuda para transporte y seguros de accidente.⁷ El conjunto de estos apoyos se planeó originalmente para

⁷ Destacan los programas de Capacitación mixta en medianas y grandes empresas, que se dieron mediante convenios con empresas; el de Capacitación mixta en micro y pequeñas empresas, orientados a desempleados sin experiencia laboral; el programa de Capacitación para el autoempleo, dirigido a población desempleada que pudiera establecer una actividad por cuenta propia; el de Capa-

trabajadores con experiencia laboral, pero posteriormente se amplió a los buscadores de empleo de primera vez.

Los programas de creación directa de empleo durante este periodo funcionaron con subsidios para la microempresa y el autoempleo, lo que favoreció al sector privado en la exención de impuestos. Un programa que destacó fue el de Empleo Temporal, que aunque inició en 1975, en 2002 se le consideró de alta prioridad para arraigar a la población en pobreza extrema en sus lugares de origen mediante empleos temporales y algunos pocos permanentes. Estos programas estaban dirigidos especialmente a la población rural en pobreza extrema, mayor de 16 años, productores rurales, jornaleros con y sin tierra.

También se creó el Programa de Compensación al Desempleo dirigido a población desempleada del sector formal y residente en alguna de las diez entidades federativas con mayor proporción de pérdida de empleos. Al igual que el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (2001), este recurso estaba condicionado a la presentación de proyectos de competitividad empresarial y de alto impacto para la integración de cadenas productivas. En el mismo sentido, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (2001) proporcionaba apoyo mediante micro financiamientos a grupos y beneficiarios individuales en condición de pobreza. Estos eventos habían tenido origen en el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (1993), que dependían de la Secretaría de Desarrollo Social para población rural y urbana en condiciones de pobreza.

En síntesis, durante la administración de Vicente Fox, la política de empleo se basó en una importante variedad de programas

citación basada en normas técnicas de competencia laboral, dirigida a personal capacitado para el sector empresarial; y el programa de Atención a trabajadores de empresas en suspensión temporal acordada de labores, cuya base era atenuar la inestabilidad laboral en situaciones de recesión económica mediante capacitación técnica o a empresas en paro técnico. Otro programa relevante del periodo fue Apoyo a la capacitación de trabajadores en activo, y su importancia residió en haber contado con apoyo del Banco Mundial. En un principio este programa estaba dirigido a trabajadores en activo de micro, pequeñas y medianas empresas, así como a empleadores de empresas que solicitaran apoyo para la capacitación. Pero con el paso del tiempo, este fondo se usó para apoyar a las empresas con programas de entrenamiento, producción de materiales, investigación, diseño y programas multihabilidades.

de vinculación y de apoyo al empleo de gobiernos anteriores. Especialmente entre 2002 y 2006 se implementaron varias estrategias con el apoyo del Servicio Nacional de Empleo y del Sistema Estatal de Empleo. En tanto el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) de 2002 favoreció a tres tipos de población: los trabajadores temporales, los autoempleados y los desempleados, mismos que reflejan las características de los trabajadores del periodo. Es decir, aquellos que alguna vez tuvieron empleo formal y lo perdieron ante las sucesivas crisis; trabajadores autónomos que buscaron compensación laboral al no estar incluidos en el mercado formal de trabajo; y trabajadores migrantes bajo diferentes modalidades, ya fuera como jornaleros agrícolas internos, trabajadores migratorios internacionales o repatriados.

POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE EMPLEO EN EL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN

Durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se dio continuidad a la política laboral de Vicente Fox. Desde su candidatura a la presidencia del país en 2005, también promovió la iniciativa de reforma a la Ley Laboral del Trabajo como un proyecto que prometía generar empleos al eliminarse los obstáculos que suponía la regulación del trabajo por el Estado. Asimismo, en su primer año de gobierno, Felipe Calderón impulsó el Programa Nacional del Primer Empleo, cuya meta era generar 50 mil puestos de trabajo, aunque sólo logró generar 7 mil plazas y numerosos programas de empleo temporal, capacitación y creación indirecta de empleo que básicamente se habían desarrollado años antes.

En marzo de 2007 se dio marcha al programa Primer Empleo, a través de subsidios para empresas privadas que contrataran trabajadores de nuevo ingreso y los inscribieran en el IMSS como empleados permanentes. Dicho subsidio podía ser de hasta de un cien por ciento de la cuota obrero-patronal ante el IMSS, pero este programa tenía varios candados que dificultaron la incorporación de jóvenes a empresas lo que impactó en la eficiencia del programa. La principal queja de la iniciativa privada hacia este programa fue que tenía que pasar un año para que las empresas pudieran

tener acceso al subsidio de las cuotas del IMSS. En cambio, los programas de servicios de vinculación mediante el Sistema Nacional de Empleo, el Sistema Estatal de Empleo y los Centros de Intermediación Laboral continuaron funcionando, así como también los programas de apoyo al empleo mediante becas y programas de movilidad laboral para jornaleros agrícolas y trabajadores migratorios internacionales y las compensaciones para ocupaciones temporales durante el periodo 2009 y 2010.

En este contexto, en octubre de 2009 el gobierno de Calderón impugnó los resultados de la elección interna del Sindicato Mexicano de Electricistas, al negarle la STPS certificar la reelección de su líder Martín Esparza. Este hecho desestabilizó al sindicato y lo confrontó directamente con el secretario del Trabajo y el presidente de la República (Bensusán y Middlebrook, 2012: 816). Como resultado del conflicto, en octubre de 2009, Felipe Calderón dio a conocer su decreto de extinción sobre la Compañía de Luz y Fuerza del Centro,⁸ lo que significó que casi 44 mil trabajadores quedaran sin empleo. Este hecho obligó al gobierno a implementar medidas emergentes de creación de empleos y un esquema de indemnización para los trabajadores con fondos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social bajo los rubros de Apoyo Emergente a Trabajadores del Sector Servicios, de Empleo Temporal y de Apoyo a extrabajadores del extinto organismo descentralizado Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

Posteriormente, el 1 de septiembre de 2012, Felipe Calderón presentó una iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo

⁸ El 11 de octubre de 2009 el gobierno de Felipe Calderón emitió un decreto para liquidar la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LyFC), que era la empresa encargada de transmitir, distribuir y comercializar la energía eléctrica en el Distrito Federal y 80 municipios del Estado de México, dos de Puebla, dos de Morelos y 5 de Hidalgo. La liquidación de LyFC significó que más de 44 mil trabajadores quedaran sin empleo y los jubilados sin el pago de sus pensiones. Posteriormente, se estableció un periodo de liquidaciones voluntarias en tres etapas (del 14 de octubre al 14 de noviembre de 2009, del 26 de noviembre al 23 de diciembre de 2009 y del 15 de julio al 30 de agosto de 2010). Además, de acuerdo con información de la STPS, se dio capacitación, información de bolsas de trabajo y puso en acción programas de reinserción laboral en 2010 reportándose 11 061 eventos de colocación aunque sólo 8 351 fueron en una ocupación productiva al incorporarse a un curso de reconversión laboral y 2 710 a través de cursos de capacitación focalizada, lo que dejó a más de 35 mil trabajadores sin empleo.

(LFT) bajo la categoría de “trámite preferente”, con el fin de lograr su ratificación en 30 días, antes de finalizar su periodo como presidente de la República. Anteriormente el PAN había propuesto una reforma a la LFT en 2010, y el PRI en 2011, ambos a la Cámara de Diputados. En tanto el sindicalismo independiente presentó su versión en abril de 2010, mediante la Unión Nacional de Trabajadores y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Felipe Calderón planteó la modificación de 243 artículos, la adición de 135 más y la derogación de 41. Entre los puntos más destacados estaban la aprobación del tiempo de prueba y la capacitación inicial como condición para la contratación, permitir contratos temporales y legalizar las prácticas de externalización. Si bien muchas de estas prácticas ya se daban en el ámbito del trabajo, con su legalización los patrones no asumirían los costos laborales del trabajo además de posibilitar reducción de salarios y de prestaciones, y de facilitar el despido de los trabajadores.

Igualmente, la propuesta de reforma a la LFT planteaba reclutar trabajadores para emplearlos en el extranjero con duración determinada y a través de agencias autorizadas, además de cambios sustantivos del papel de los sindicatos. Al respecto, Bensusán (2011) expuso una serie de desajustes entre el diseño de la reforma y el desempeño de la legislación laboral entre los que destacan: 1) proponer un piso mínimo de derechos para todos los trabajadores, pero en un contexto de alta heterogeneidad laboral tanto por sector como por tamaño; 2) la reforma fue concebida para grandes empresas, pero en el país predominan micronegocios con bajos niveles de productividad; 3) se propone una fuerte protección al empleo sin seguro de desempleo, pero en la realidad predomina una alta rotación en el empleo y una creciente informalidad; 4) se plantea amplios derechos colectivos y poderes coactivos de agremiación bajo el control estatal o del empleador, pero en realidad se vive una mala calidad de representación sindical con escaso poder de negociación.

En suma, esta reforma promovía el empleo flexible, precario, eventual y por horas, en un contexto laboral marcado por el desempleo, el subempleo y la actividad informal. Se podría afirmar que la política económica y social del Estado sobre el mercado de trabajo en este periodo no contempló un plan integral para la

creación de empleo ni la ampliación de oportunidades de desarrollo para la población (véase esquema 1), más bien se recurrió a políticas pasivas de creación de empleo y a reformas laborales.

POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE EMPLEO EN EL GOBIERNO DE PEÑA NIETO

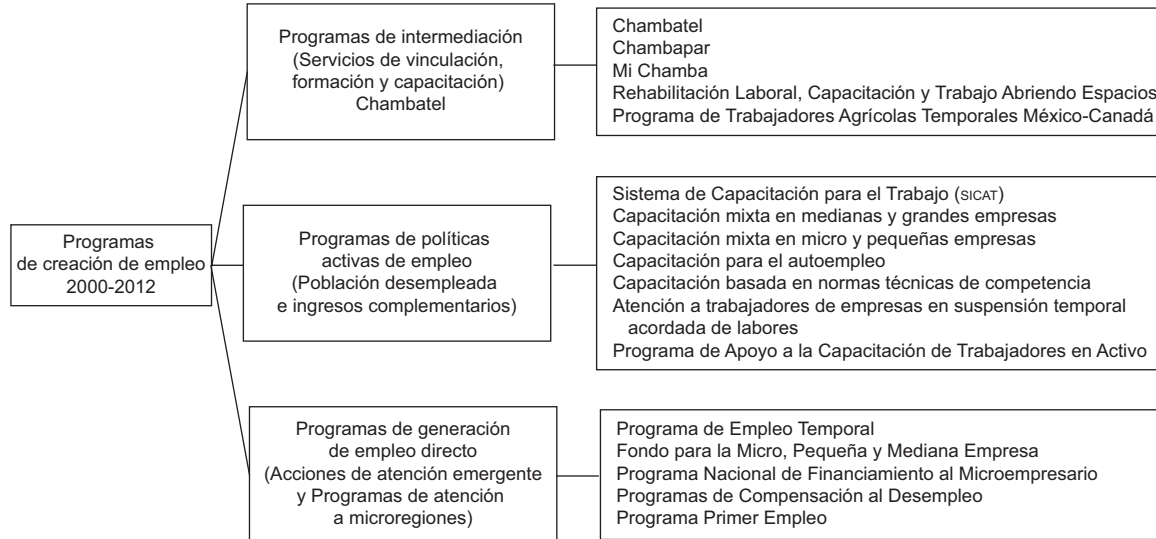
En la presente administración, el presidente Enrique Peña Nieto, continúa con el Servicio Nacional de Empleo como la principal plataforma de servicios de información, vinculación, capacitación y movilidad laboral. Programas tales como el de Movilidad Laboral México-Canadá y estrategias de búsqueda de empleo a través de ferias y talleres para buscadores de vacantes continúan. El Programa de Apoyo al Empleo permanece como uno de los principales instrumentos de promoción para la colocación de personas en la actividad productiva, especialmente de desempleados o subempleados mediante apoyos económicos o en especie.

El Programa de Empleo Temporal Urbano que se implementó en 2010 continuó para apoyar a la población afectada durante periodos de baja demanda laboral o emergencias originadas por fenómenos naturales o causas económicas, tal y como ocurrió con la extinción de la Compañía de Luz y Fuerza. La población objetivo continúa siendo de mujeres y hombres de 16 o más años, quienes podían recibir apoyo por casi seis meses.

Un hecho que marcó la política laboral de la administración de Peña Nieto fue la aprobación del Decreto que Reforma a la Ley Federal del Trabajo, que fue publicado el 30 de noviembre en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2012. En ésta se intentó dar contenido al concepto de trabajo digno propuesto por la Organización Internacional del Trabajo, pero con cambios sustantivos en las relaciones laborales, lo que implicó la acreditación de la subcontratación, la contratación por temporada bajo las modalidades de contrato a prueba o para capacitación, modificaciones en los términos de suspensión y rescisión de la relación de trabajo. Los cambios propuestos por Felipe Calderón sobre la sindicalización no fueron incorporados, lo que permitió conservar sus privilegios a los sindicatos corpo-

Esquema 1

[395]



FUENTE: Subsecretaría de Empleo y Política Laboral, Coordinación General de Empleo, Programa de Apoyo al Empleo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "Principales cambios a las reglas de operación 2007-2008".

rativos y a sus líderes. Al momento no se conoce el impacto real de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en la política de empleos y en la generación de nuevas ocupaciones, aunque se prevé un impacto gradual regresivo en los derechos de los trabajadores y en la disminución de empleo estable.

El 22 de julio de 2013, Enrique Peña Nieto dio a conocer su Programa para la Formalización del Empleo 2013, en el que se planteó el combate a la ocupación informal mediante nuevas legislaciones laborales a fin de facilitar la incorporación de mujeres y jóvenes al sector laboral. También estableció un Comité Nacional de Productividad con la participación del gobierno, los empresarios, académicos y trabajadores para evaluar las futuras rutas de fortalecimiento del empleo, así como más créditos para las pequeñas y medianas empresas como parte de una estrategia para generar empleos. Recientemente se prometió implementar el seguro de desempleo temporal y pensión para el retiro, aunque sin especificar de dónde provendrían los fondos y quiénes podrían ser elegibles para dichos programas (Presidencia de la República, 2013). Pero aún es poco el tiempo para analizar los logros de la política de empleo que desarrollará el presente gobierno.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO Y SU IMPACTO POBLACIONAL

Al inicio de este capítulo mencionamos que a casi 40 años de haberse emitido la nueva Ley General de Población (1974), y de su posterior ratificación con modificaciones en abril de 2012, uno de sus principales objetivos aún no ha sido alcanzado: adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades de la dinámica de la población (Artículo 3º). Específicamente nos referíamos a las acciones tomadas por el Estado para satisfacer las necesidades de la población en torno a las oportunidades de empleo y el goce de protección social en su sentido más amplio, tal y como la Organización Internacional del Trabajo contempla en los objetivos estratégicos sobre los derechos al trabajo y en el trabajo (OIT, 2009, 2010).⁹

⁹ En la página de internet de la OIT se indica que sus principales objetivos son:

Ahora bien, en los apartados anteriores hemos apreciado que las acciones que lleva a cabo el Estado para atender las problemáticas en torno al empleo son de diversa índole, pero básicamente han evolucionado basándose en una concepción del papel del Estado como mediador entre la oferta y la demanda de trabajo. Debido a esta perspectiva, una de las características principales de las acciones llevadas a cabo por el Estado mexicano es su limitada cobertura poblacional (véase entre otros, Samaniego, 2002; Rodríguez, 2007; CEPAL-OIT, 2009; Cervantes, 2012). En este apartado pondremos acento en dicho aspecto, pero antes de reflexionar en esta dirección consideramos importante caracterizar brevemente la situación del mercado de trabajo en nuestro país.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) reporta uno de los indicadores más ilustrativos de las condiciones de trabajo en nuestro país: la proporción de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo (ITLP).¹⁰ Tomando como base el primer trimestre de 2005 se puede apreciar que este indicador presentó algunas fluctuaciones hasta el segundo trimestre de 2008, pero es a partir de este trimestre que dicho indicador ha ido en aumento y esta tendencia no ha parado hasta este momento (el primer trimestre de 2013) (gráfica 1).¹¹ En consecuencia, al histórico com-

“fomentar los derechos laborales, ampliar las oportunidades de acceder a un empleo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar temas relacionados con el trabajo”. De tal suerte que la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el empleo sostiene que: “los cuatro objetivos estratégicos son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. La falta de promoción de cualquiera de ellos menoscabaría el logro de los demás. Para obtener un máximo de impacto, los esfuerzos encaminados a promoverlos deben formar parte de una estrategia global e integrada de la OIT en pro del trabajo decente” (OIT, 2010).

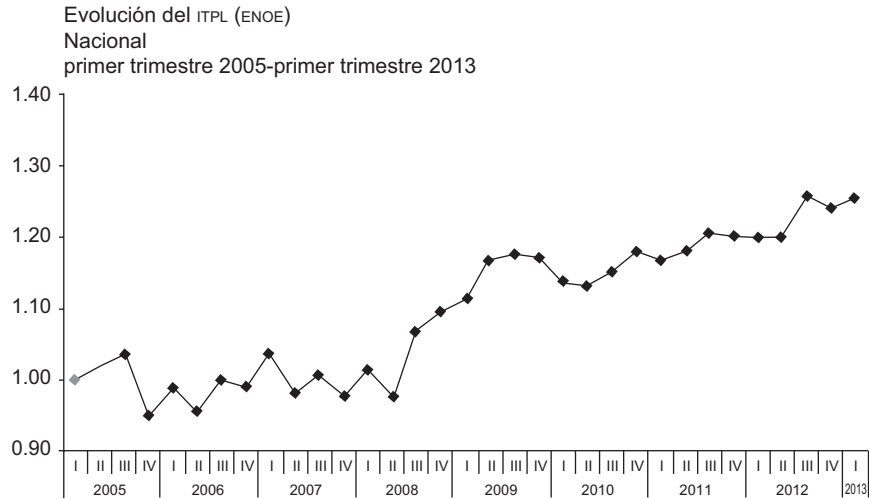
¹⁰ El propio Coneval (2010: 17) señala que el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza “es un indicador de tendencia de la pobreza de corto plazo en su componente de bienestar económico, utilizando la información del ingreso laboral recabada a través de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), que se publica trimestralmente desde el año 2005”. Para sustentar el argumento de que es un indicador de tendencia de la pobreza de corto plazo citan a Hernández y Székely (2009), quienes “muestran que los cambios en la masa salarial siguen de manera inversa los cambios en la pobreza por ingresos. La evolución del mercado laboral impacta directamente a la pobreza: si los salarios y empleo bajan (masa salarial), la pobreza aumenta”.

¹¹ Cabe hacer una aclaración sobre por qué el ITLP toma el valor de uno en el primer trimestre de 2005. Para construir el ITLP se lleva a cabo lo siguiente: 1) se actualiza mes a mes el valor per cápita de la línea de bienestar mínimo, obteniendo

Gráfica 1

Tendencia de proporción de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo
(base 1er. trimestre de 2005=1)

[398]



FUENTE: Coneval (2013a).

portamiento de la contención salarial (Ortega, 1997) se sumó el efecto de la crisis de 2008, de tal suerte que esto acrecentó la situación de deterioro histórico de las remuneraciones mexicanas. Además, a diferencia de crisis anteriores esta información nos permite señalar que la economía mexicana no ha podido responder al efecto de la crisis financiera presentada en Estados Unidos en 2008, o bien, se ha apoyado en el deterioro de los salarios para atender otras variables económicas.

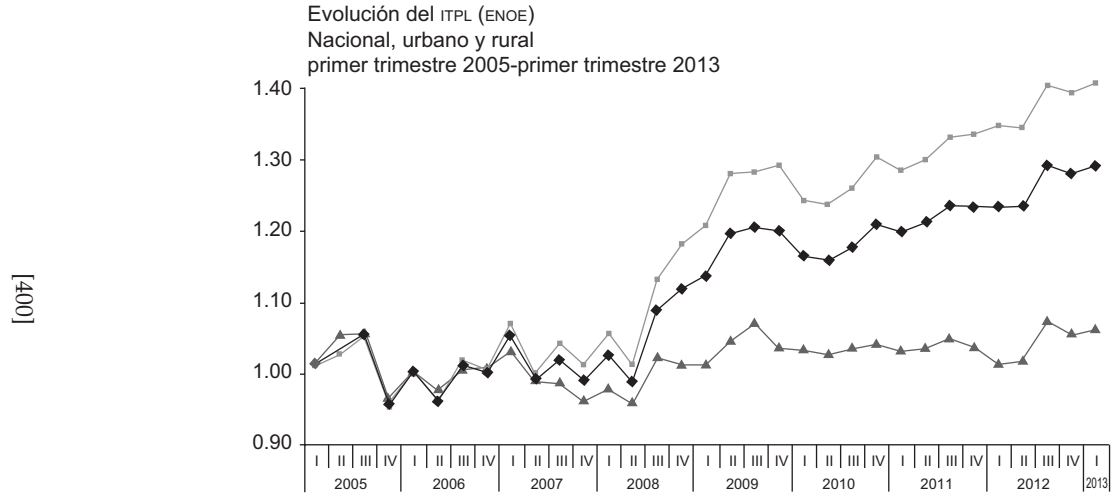
Esta dinámica del poder adquisitivo del ingreso por trabajo se agudiza en los contextos urbanos (donde habita cerca del 67% de la población) y afecta relativamente menos a los ámbitos rurales (gráfica 2). En concreto, en áreas urbanas el deterioro histórico que ya presentaban los salarios en 2005, se suma un deterioro de más del 30% si tomamos como referencia el primer trimestre de 2013; mientras que en contextos rurales la suma del deterioro en el periodo 2008-2013 es menor al 10 por ciento.

El indicador denominado ITLP nos parece importante porque de alguna manera ayuda a calificar la tendencia reportada de los trabajadores asegurados por el IMSS. Es decir, esta institución reporta un crecimiento sostenido de trabajadores asegurados después de la crisis de 2008 (gráfica 3). Sin embargo, si atendemos al comportamiento creciente del ITLP inferimos que la población se ha insertado bajo condiciones precarias de remuneración.¹² Esto

su valor promedio de cada trimestre por cada ámbito rural y urbano; 2) para obtener el ingreso laboral per cápita se suman en cada hogar los ingresos laborales mensuales de sus integrantes, obtenidos a partir de la información de la ENOE, y se divide esa suma entre el número de integrantes del hogar, obteniendo así el ingreso laboral de cada uno de sus integrantes; 3) se obtiene la suma de personas que tienen un ingreso laboral inferior al promedio trimestral de los valores de la línea de bienestar mínimo, según su ámbito de residencia rural o urbana; 4) se divide esta última suma entre la estimación del total de habitantes del país de cada trimestre; 5) por último, se obtiene la razón entre el resultado de la operación anterior de cada trimestre y el resultado del primer trimestre de 2005. De esta forma el indicador toma el valor de uno en el primer trimestre de 2005, periodo inicial de la serie.

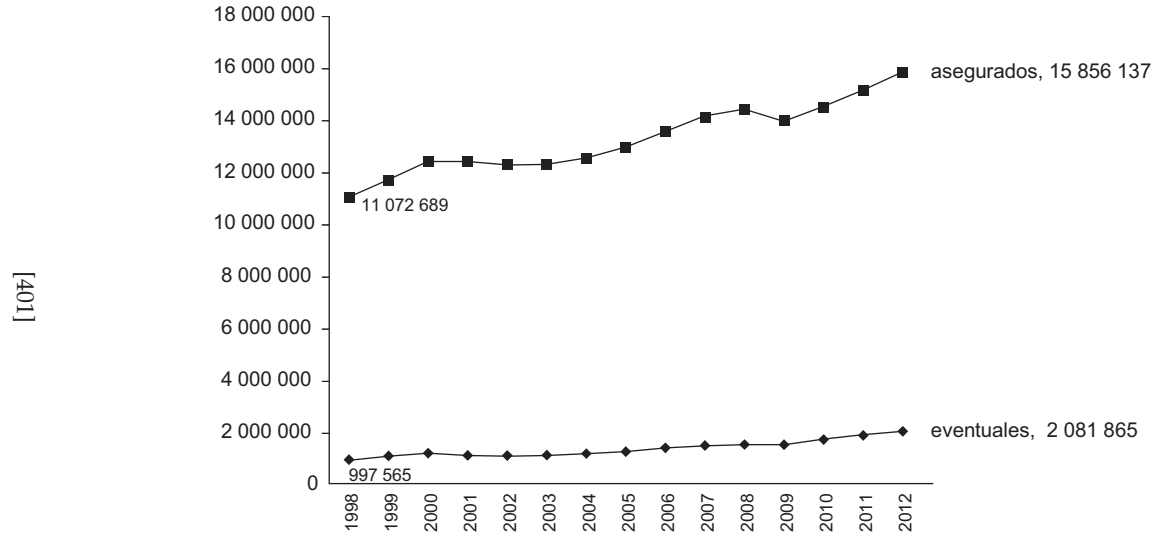
¹² Cabe mencionar que hay una discrepancia entre las cifras reportadas por el IMSS y las de la encuesta que usa el Coneval para el cálculo de la pobreza. Según dicha encuesta —Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH)— la cobertura de servicios de salud disminuyó entre 2008 y 2012 en más de 3 millones. La explicación que se da a esta discrepancia tiene que ver con los distintos tipos de fuentes de información: registros administrativos frente a encuesta (Sandoval, 2013).

Gráfica 2



FUENTE: Coneval (2013a).

Gráfica 3
Trabajadores asegurados en el IMSS



FUENTE: elaboración propia a partir de <http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/302_0065.xls>

se conjuga con un crecimiento continuo de los trabajadores eventuales registrados en el IMSS (duplicando su participación entre 1998 y 2012, al pasar de 998 mil a más de 2 millones), lo que da cuenta de una de las dimensiones clásicas de la precariedad laboral: la inestabilidad (García, 2010).¹³

La cifra de trabajadores registrados en el IMSS es un parámetro importante para dar cuenta de la mano de obra de nuestro país. Pero una parte significativa de la mano de obra mexicana en 2012 eran trabajadores por su cuenta (22.2 y 23.5% hombres y mujeres, respectivamente), trabajadores familiares no remunerados (4.7 y 9.2% hombres y mujeres, respectivamente), o bien, trabajadores asalariados que no tienen acceso a las instituciones de salud (47.4 y 44.7% hombres y mujeres asalariados(as), respectivamente) (cuadro 1). Esta estructura heterogénea de la participación económica determina que en total el 64% de los trabajadores no tengan acceso a la seguridad social (dato que se presenta en el rubro de “condición de acceso a las instituciones de salud”; dos últimas columnas del cuadro 1). Lo que remite a una de las características más relevantes de la mano de obra mexicana: su precariedad en términos de inseguridad laboral (Mora y Oliveira, 2011; García, 2011).

Otra dimensión de la precariedad es la inestabilidad laboral (García, 2010); como se vio al revisar la información del IMSS, hay una tendencia creciente a la contratación eventual. Si atendemos a la información captada en los hogares de los trabajadores a partir de la Encuesta de Ocupación y Empleo, podemos apreciar la magnitud de este fenómeno, ya que más de la mitad de los trabajadores asalariados no tienen un contrato definitivo, de tal suerte que en 2012 alrededor de 9% de los asalariados tenían contratos temporales, e incluso, el 45% no contaban con un contrato escrito (cuadro 3).

Hasta este momento hemos caracterizado a la mano de obra dando cuenta de las limitaciones en torno a los “derechos en el trabajo”, sin embargo, también debemos atender la otra cara de la

¹³ El aumento moderado de los asegurados temporales reportados por el IMSS principalmente se ubica en las ramas de la construcción, la electricidad y el suministro de agua potable. Si bien el dato referido a la construcción es esperable e indica que los rasgos más tradicionales de la contratación temporal siguen vigentes en el país, el cambio en la metodología de registros del empleo temporal impide conocer más a fondo el avance de este fenómeno en el mediano plazo (García, 2010: 98).

moneda: “el derecho al trabajo”. Por ello, para cerrar el tema de la caracterización del mercado de trabajo retomaremos un indicador que en años recientes ha llamado nuestra atención: el desempleo abierto (García y Sánchez, 2012). La tasa de desempleo ha presentado una tendencia creciente desde el año 2000 (gráfica 4), contrario a lo que aconteció por décadas en nuestro país y que llevó a algunos investigadores a sostener que solamente una parte reducida de la mano de obra en México se podía “dar el lujo” de estar activamente buscando empleo y no haber trabajado ni siquiera una hora en la semana de referencia (Rendón y Salas, 1993). Recordemos que las políticas de empleo nacieron en los países europeos con el objetivo de sostener el empleo y posteriormente afrontar problemas de desempleo, y en nuestro país, el gobierno de Enrique Peña Nieto ha hecho la promesa de implementar el seguro de desempleo.

Una pregunta que planteamos al inicio del capítulo fue ¿cuál es la tendencia que han presentado las distintas acciones tomadas por el gobierno para atender la problemática del empleo? La respuesta depende de los indicadores que utilicemos y del tipo de acción a la que pongamos atención. Tomando en cuenta la información reportada sobre los casos atendidos, de los cuatro programas en los que en la actualidad se agrupan las acciones gubernamentales —Servicios de Vinculación, Programa de Apoyo al Empleo (PAE), Acciones de Atención Emergentes y Programas para el Desarrollo Local (Microregiones)—, los Servicios de Vinculación presentan una tendencia marcadamente creciente, con un crecimiento más moderado en el sexenio de Vicente Fox y un crecimiento acelerado en el gobierno de Felipe Calderón. El PAE muestra un ligero incremento, mientras, la expresión de coyuntura política se aprecia en las Acciones de Atención Emergente (al incluir básicamente entre sus acciones el “apoyo” a extrabajadores del extinto organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro) y, finalmente, los Programas para el Desarrollo Local exhiben una participación muy reducida (gráfica 5).

La siguiente pregunta es ¿cuál es su alcance? En 2012 los Servicios de Vinculación (sv) atendieron a cerca de 4 millones de “casos”, se entrecomilla el término casos porque en realidad no tenemos el dato de la población atendida sino el número de servicios y es posible que una persona sea atendida en varios progra-

Cuadro 3
Indicadores del mercado de trabajo y algunas dimensiones de la precariedad, México 2005 y 2012

<i>Indicadores correspondientes a distintas dimensiones de la precariedad</i>	<i>Asalariados</i>				<i>Total de ocupados</i>			
	2005		2012		2005		2012	
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Posición en la ocupación								
Trabajadores subordinados y remunerados*								
Asalariados	-	-	-	-	57.9	59.9	61.6	62.5
Con percepciones no salariales	-	-	-	-	6.3	4.7	5.3	2.3
Empleadores	-	-	-	-	6.2	2.0	6.1	2.5
Trabajadores por cuenta propia	-	-	-	-	24.2	22.5	22.2	23.5
Trabajadores no remunerados	-	-	-	-	5.5	10.9	4.7	9.2
					100.0	100.0	100.0	100.0
Trabajadores ocupados (estimados)					25 853 079	14 938 735	29 913 613	18 524 149
Población desocupada					3.4	3.6	4.8	4.9
					917 814	564 678	1 513 415	954 747
Inseguridad (Condición de acceso a las instituciones de salud)								
Con acceso	53.4	55.8	51.8	54.5	34.8	36.3	34.8	35.4
Sin acceso	45.7	43.5	47.4	44.7	64.5	63.2	64.6	64.1
No especificado	0.9	0.8	0.8	0.8	0.7	0.5	0.6	0.5
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Inseguridad (Prestaciones laborales, sin considerar el acceso a instituciones de salud)

Con prestaciones	56.7	62.6	57.7	64.2	NA	NA	NA	NA
Sin prestaciones	42.8	36.8	41.8	35.2	NA	NA	NA	NA
No especificado	0.6	0.6	0.5	0.6	NA	NA	NA	NA
	100.0	100.0	100.0	100.0				

Inestabilidad (Disponibilidad de contrato escrito)

Con contrato escrito	48.6	53.6	50.5	55.2	NA	NA	NA	NA
Temporal	8.0	9.5	8.8	9.3	NA	NA	NA	NA
De base, planta o por tiempo indefinido	40.4	43.9	41.4	45.5	NA	NA	NA	NA
Contrato de tipo no especificado	0.2	0.2	0.3	0.3	NA	NA	NA	NA
Sin contrato escrito	50.5	45.7	48.6	44.1	NA	NA	NA	NA
No especificado	0.9	0.7	0.9	0.7	NA	NA	NA	NA
	100.0	100.0	100.0	100.0				

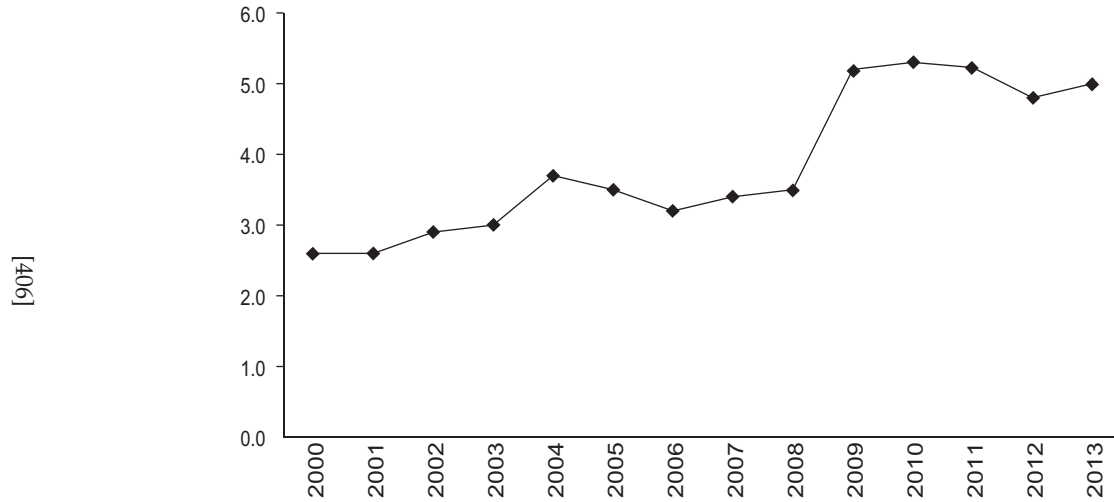
FUENTE: encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2005 y 2012, INEGI (cálculos propios).

FUENTE: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2005 y 2012, INEGI (cálculos propios).

* El INEGI define como trabajadores subordinados a toda aquella persona que declara haber tenido un jefe(a) en su ocupación; la mayor parte son trabajadores asalariados, pero algunos de ellos no tienen esta condición.

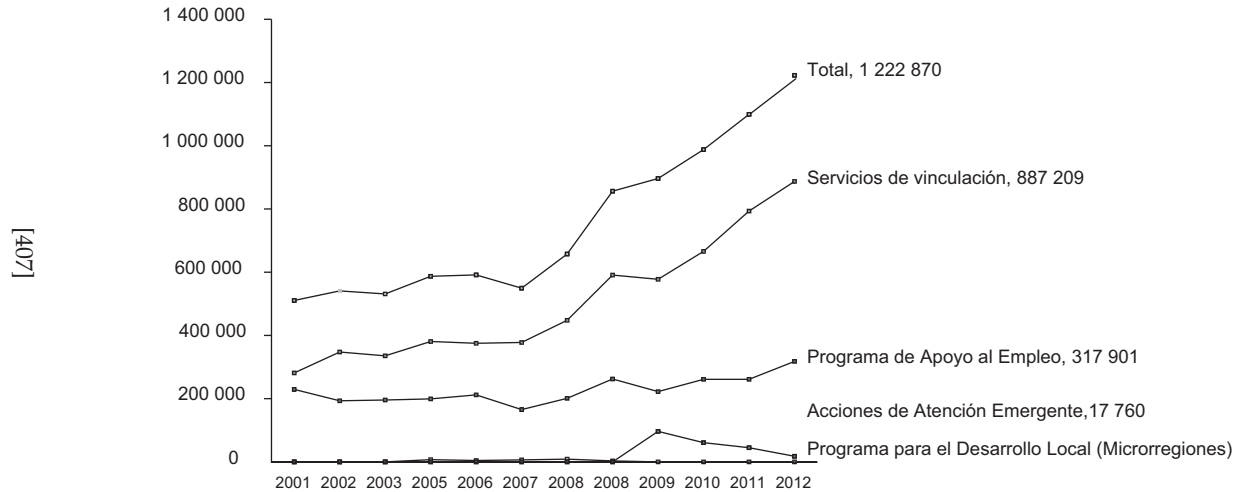
NOTA: NP No aplica.

Gráfica 4
Tasa de desempleo abierto, México 2000-2013



FUENTE: elaboración propia a partir de: <http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/menu_infsector.html>.

Gráfica 5
 Servicios de vinculación del Programa de Apoyo al Empleo y de las Acciones de Atención Emergente
 (colocados), STPS



FUENTE: cálculos propios a partir de datos de la STPS (2013)

mas, o bien, haya sido atendida en distintos tiempos. Pero ésa no es la objeción mayor sino aquella que tiene que ver con la diferencia entre los casos atendidos y colocados. De los casi 4 millones atendidos en los SV solamente 887 mil se declaran como acciones colocadas (gráfica 6).¹⁴ Lo mismo acontece con los otros programas. Asimismo en 2012 el PAE reportó 457 mil casos atendidos, pero logró 318 mil colocados (aunque el porcentaje de colocados es mucho mayor frente a los Servicios de Vinculación) y el programa de Acciones de Atención Emergente informó de 37 mil y 18 mil casos (atendidos y colocados respectivamente).¹⁵ Cabe mencionar que Cervantes (2011) ya había señalado la diferencia en la tasa de colocación entre los dos programas principales (SV y PAE).

Vale la pena señalar que el Programa de Apoyo al Empleo sí mostró una tendencia creciente los últimos tres años y también se aprecia la participación del programa en el momento más álgido de la crisis de 2008. Un aspecto que es importante subrayar es que dentro de este programa la participación de BÉCATE es sustantiva; al comienzo del sexenio de Calderón representaba un poco menos del 50% de las acciones colocadas en este rubro, pero para 2012 ya significaba casi el 70%; los otros tres programas son Repatriados Trabajando (0.1%), el de Movilidad Laboral (28.6%) y el de Fomento al Autoempleo (3.7%) (cuadro 4).

¹⁴ Los Servicios de vinculación incluyen: acciones de Bolsa de Trabajo del SNE, Talleres para Buscadores de Empleo (en colocados 2002-2007), Sistema Estatal de Empleo (atendidos a partir de 2002 y colocados de 2002 hasta 2007), SNE por Teléfono (de 2001-2006 Chambatel, colocados hasta 2008), Portal del Empleo (durante 2002-2006 Chambanet, en 2007 SNE por internet), ferias de empleo, centros de intermediación laboral (desde 2002, los colocados se reportan 2002-2007), Abriendo Espacios (atendidos y colocados hasta 2007) y del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá. Sintetizando, en 2012 la Bolsa de Trabajo representó el 43.8% de acciones de este tipo, el Portal de Empleo un 35.4%, las Ferias de Empleo un 18.8% y, finalmente, sólo un 2% el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá.

¹⁵ El Programa de Acciones de Atención Emergentes comprende: para 2009, las acciones de los programas de Fomento al Empleo, de Apoyo Emergente a Trabajadores del Sector Servicios, de Empleo Temporal y, básicamente, el Apoyo a extrabajadores del extinto organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro; para 2010, se incluyen las acciones de los programas de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PACL), de Empleo Temporal y de Apoyo a extrabajadores del extinto organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro; para 2011-2012 se incluyen las acciones de los programas de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral y de Empleo Temporal.

Cuadro 4
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

	<i>Repatriados trabajando^{1/}</i>		<i>Movilidad laboral^{2/}</i> <i>(sectores agrícola e</i> <i>industrial y de servicios)</i>		<i>Fomento al autoempleo^{3/}</i>		<i>BÉCATE^{4/}</i>		<i>Resumen de las acciones</i> <i>realizadas con presupuesto federal</i> <i>y estatal^{5/}</i>	
	<i>Apoyos</i>	<i>Eventos de</i> <i>colocación</i>	<i>Eventos de</i> <i>atención</i>	<i>Eventos de</i> <i>colocación</i>	<i>Personas</i> <i>registradas</i>	<i>Eventos de</i> <i>colocación</i>	<i>Registrados</i>	<i>Eventos de</i> <i>colocación</i>	<i>Eventos de</i> <i>atención</i>	<i>Eventos de</i> <i>colocación,</i> <i>ocupados</i> <i>temporalmente</i> <i>y preservados en un</i> <i>empleo</i>
<i>Entidad</i> <i>federativa</i>										
2012	26 488	293	147 170	91 059	11 659	11 659	271 464	214 890	456 781	317 901
2011	26 649	396	154 499	76 016	10 864	10 864	229 452	173 880	421 464	261 156
2010	27 621	776	163 557	77 199	10 310	10 310	228 373	162 853	439 842	261 119
2009	19 093	7 377	143 868	70 059	10 826	10 826	210 554	120 464	398 406	222 357
2008	21 171	4 890	100 381	49 657	13 721	13 721	225 848	130 327	463 227	262 230
2007	6 701	1 355	68 192	29 331	9 689	9 689	150 184	112 505	309 884	200 960
2006	1 463	694	61 871	25 100	8 933	8 933	164 285	93 953	301 285	165 428
2005	144	26	47 936	20 547	11 265	11 265	207 118	112 815	386 981	211 932
2004			34 959	13 204	5 776	5 776	198 330	135 881	300 550	199 293
2003			31 015	12 166	6 631	6 631	214 931	154 888	308 255	195 762
2002			35 106	8 811	7 121	4 959	230 185	166 507	312 897	193 274
2001							396 974	229 240	396 974	229 240

(continúa)

Cuadro 4
(concluye)

<i>Repatriados trabajando</i>		<i>Movilidad laboral</i>		<i>Fomento al autoempleo</i>		<i>BÉCATE</i>	
<i>Apoyos</i>	<i>Eventos de colocación</i>	<i>Eventos de atención</i>	<i>Eventos de colocación</i>	<i>Personas Registradas</i>	<i>Eventos de colocación</i>	<i>Registrados</i>	<i>Eventos de colocación</i>
5.8	0.1	32.2	28.6	2.6	3.7	59.4	67.6
6.3	0.2	36.7	29.1	2.6	4.2	54.4	66.6
6.3	0.3	37.2	29.6	2.3	3.9	51.9	62.4
4.8	3.3	36.1	31.5	2.7	4.9	52.8	54.2
4.6	1.9	21.7	18.9	3.0	5.2	48.8	49.7
2.2	0.7	22.0	14.6	3.1	4.8	48.5	56.0
0.5	0.4	20.5	15.2	3.0	5.4	54.5	56.8
0.0	0.0	12.4	9.7	2.9	5.3	53.5	53.2
-	-	11.6	6.6	1.9	2.9	66.0	68.2
-	-	10.1	6.2	2.2	3.4	69.7	79.1
-	-	11.2	4.6	2.3	2.6	73.6	86.2
-	-	-	-	-	-	100.0	100.0

FUENTE: cálculos propios a partir de datos de la STPS (2013).

^{1/} En 2005 se consideran las acciones de Repatriados Desalentados (Redes); a partir de 2006 se integran las acciones de Repatriados Trabajando. Se incluyen acciones financiadas con presupuesto federal y estatal (desde 2006).

^{2/} De 2002 a 2004 se reportan las acciones del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna (SAEMLI); de 2005 y 2006 consideran las acciones de Jornaleros Agrícolas, a partir de 2007 cambia su nomenclatura a Movilidad Laboral Interna (MLI). En 2007 la MLI se compone del Sector Agrícola y del Sector Industrial y de Servicios. Se incluyen acciones del Sector Agrícola financiadas con presupuesto federal, estatal (desde 2003) y adicional (2005-2007) así como las del Sector Industrial de 2007 a 2012, se incluyen 133, 1 252, 3 304, 4 905, 7 692 y 9 405 atendidos y 133, 1 044, 2 904, 4 073, 6 487 y 7 653 colocados, respectivamente.

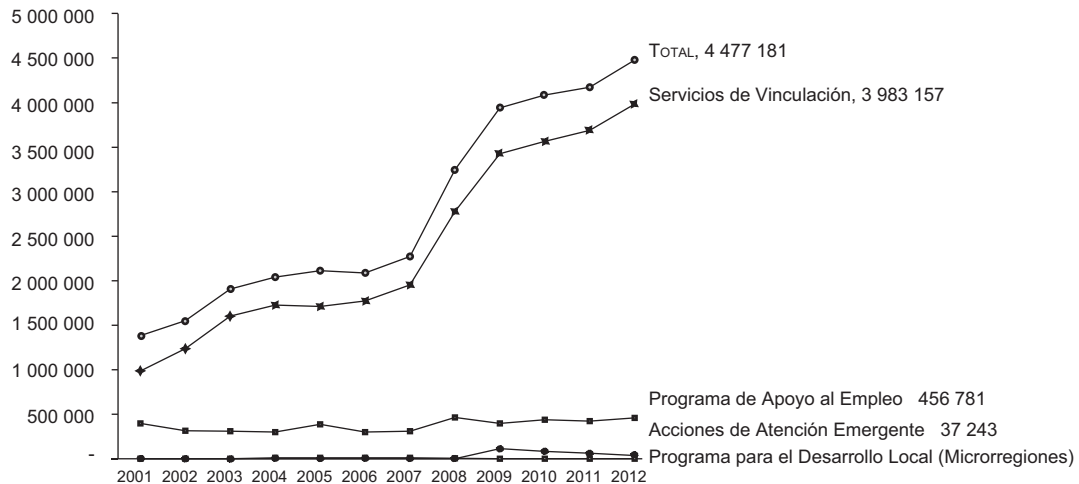
^{3/} De 2002 a 2004 se reportan las acciones de Proyectos de Inversión Productiva (PIP), de 2005 y 2006 se consideran las cifras de Proyectos de Inversión Productiva (PIP) y de los Proyectos de Inversión Productiva 2a. Generación (PIP 2G), a partir de 2007 cambia su nomenclatura a Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G, éste último operó hasta 2008. Se incluyen acciones financiadas con presupuesto federal, estatal (en PIP desde 2003 y en PIP 2G 2006-2008) y adicional (PIP 2003, 2005-2008 y PIP 2G 2005 y 2006).

^{4/} La información de 2001 se refiere al Programa de Becas de Capacitación para los Trabajadores (Probecat). De 2002 a 2004 se reportan las acciones del Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT), a partir de 2005 se consideran las acciones de Becas a la Capacitación para el Trabajo (Bécate). En 2002 y 2003 se incluyen las acciones del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETyC). Se consideran acciones financiadas con presupuesto federal, estatal desde 2003 y adicional 2003, 2005-2008.

^{5/} De 2001 se refiere al Programa de Becas de Capacitación para los Trabajadores (Probecat), a partir de 2002 las acciones son del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) que incluye acciones de Bécate, Empleo Formal (hasta 2009), Movilidad Laboral Interna (Jornaleros Agrícolas —Sector Agrícola— desde 2002 y Sectores Industrial y de Servicios desde 2007), Migratorios (2004-2007), Fomento al Autoempleo (1a. Generación desde 2002 y 2da. Generación 2005-2008), Repatriados Trabajando (desde 2005), Compensación a la Ocupación Temporal (2009-2010) y Trabajadores en Suspensión Temporal de Labores (2009). Se consideran las acciones llevadas a cabo con presupuesto estatal (desde 2003) y ampliado (2003, 2005-2008).

Gráfica 6
 Servicios de vinculación del Programa de Apoyo al Empleo y de las Acciones de Atención Emergente
 (atendidos), STPS

[412]



FUENTE: cálculos propios a partir de datos de la STPS (2013).

Al dar cuenta de la cobertura de las acciones del Estado en torno al empleo, también es importante mencionar el papel de los programas Acciones de Atención Emergentes; es en 2009 que refleja una participación elevada y con menor incidencia en 2010 y 2011; fundamentalmente éste es el costo de las decisiones políticas que tomó el Estado en cuanto al cierre de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro; por ello, el análisis que estamos haciendo debe de contener una articulación central con la política en su expresión más amplia.

Hasta este momento hemos mostrado el alcance en cobertura de las acciones llevadas a cabo por la STPS sin hacer distinción en cuanto a la diferenciación por sexo. La gráfica 7 señala que existen menos eventos atendidos y colocados para el caso de las mujeres, sin embargo, la “eficiencia” de colocación es mayor para ellas debido a que la diferencia entre la atención y la colocación es mucho menor entre las mujeres, especialmente en el Programa de Apoyo al Empleo.¹⁶

Hasta este punto nos concentramos en los programas a cargo de la STPS, pero como se mencionó en la primera parte de este capítulo, cada vez más la implementación de políticas activas de empleo ha involucrado estrategias intersecretariales. Las otras secretarías no presentan la información de sus acciones de manera tan detallada como lo hace la STPS, por lo que, para describir el alcance de los programas llevados a cabo por otras secretarías de Estado nos apoyaremos en información reciente con base en las evaluaciones que realizó Coneval a la política social para 2011 (Coneval, 2013b).

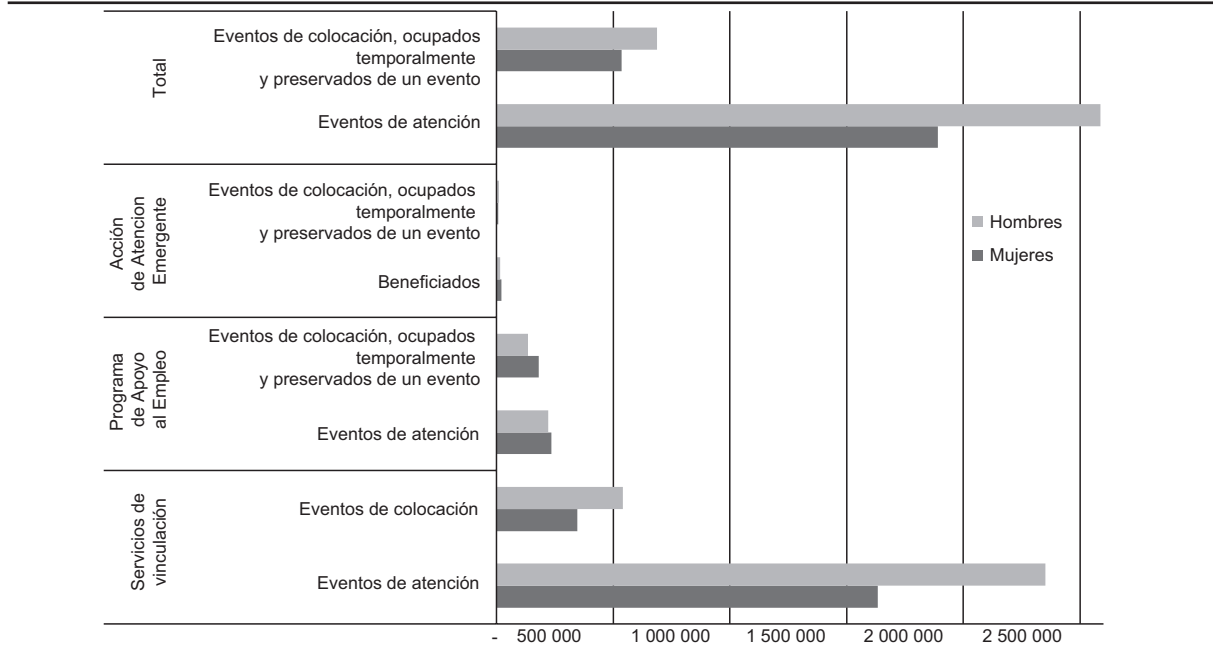
En relación con la Secretaría de Economía, existen tres programas que se establecen como unidad de medida para la evaluación de las personas: Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (Fonaes), Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafin) y el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur).¹⁷ El Fonaes define como población

¹⁶ La información por sexo se presenta a partir de 2009. Decidimos no atender al cambio entre 2009 y 2012 porque especialmente el 2009 se ve afectado por la atención a los trabajadores de Luz y Fuerza del Centro, y las diferencias por sexo entre los dos años son importantes.

¹⁷ En la Secretaría de Economía existen otros cinco programas relacionados

Gráfica 7

Servicios de vinculación del Programa de Apoyo al Empleo y de las Acciones de Atención Emergente de la STPS, México, 2012



[414]

FUENTE: cálculos propios a partir de datos de la STPS (2013).

potencial a la “población rural, campesinos, indígenas y población urbana con escasez de recursos, que demuestre su capacidad organizativa, productiva y empresarial para abrir o ampliar un negocio”. En 2011 se estableció que dicha población podría abarcar a cerca de 3.5 millones de personas, sin embargo, la población realmente atendida fue significativamente menor (48 922 personas, menos del 1.5% de la población potencial); una de las explicaciones es que las acciones del programa depende de la formalización de solicitud, por ello al definir la población objetivo se indica una población de 48 938 personas. En el caso del Pronafin, la población potencial se define como aquellos “emprendedores de bajos ingresos” y se indica que potencialmente podría abarcar a 8.3 millones de personas en 2011; no obstante, al establecer la población objetivo la cifra se reduce 615 400 y son atendidas 534 548 personas (87% de la población objetivo). El programa denominado Fommur establece como población potencial a las “mujeres rurales emprendedoras de bajos ingresos”; en 2011 se sostuvo que esta población podría ser de 4.2 millones de mujeres, y finalmente se atendieron 163 150 mujeres (Coneval, 2013b).

Sobre la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) se puede describir el alcance poblacional de tres programas: Programa de Opciones Productivas (POP), Programa del Fondo Nacional del Fomento a la Artesanía (Fonart) y el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA). En 2011 su población potencial fue de un poco más de 6 millones de personas de 18 años y más, económicamente activas o disponibles cuyo ingreso fuera inferior a la línea de bienestar económico (POP), 597 072 artesanos en situación de pobreza patrimonial (Fonart) y 5.3 millones de jornaleros agrícolas, así como los integrantes de sus hogares que presentaban condiciones de vulnerabilidad y exclusión social (PAJA). Los casos atendidos fueron 58 101 (POP) 17 719 (Fonart) y 625 881 (PAJA); la diferencia se

con el empleo, pero sus unidades de atención son localidades o empresas: Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginales (PCEZM), Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PYME), Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (Prosoft), Programa para Impulsar la Competitividad de Sectores Industriales (Proind) y Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (Prodiat). Las unidades atendidas son las siguientes: 3 localidades y 85 875 empresas.

explica porque la población objetivo se reduce a aquella que se encuentra en “zonas de atención prioritaria” o “regiones agrícolas”.¹⁸ Ahora bien, Sedesol, junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), manejan el Programa de Empleo Temporal (PET); para esta acción se estableció en 2011 una población potencial de cerca de 2.2 millones de personas “afectadas por la pérdida o disminución temporal del ingreso, dispuestas a participar en los proyectos que impulsa el programa”, sin embargo, al definir la población objetivo se indica que dado las restricciones financieras, la población objetivo se establecerá entre el 10 y 15% de la población potencial (273 074 personas). Pese a esta restricción realmente se atendió a un número mayor a la población objetivo: 536 470 personas, lo que significó el 25% de la población potencial. De tal suerte que hasta el momento, el PET es el único programa que se acerca más a la población potencial (Coneval, 2013b).

La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) incentiva actividades económicas a partir de tres programas: Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierra (JERFT), Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA) y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag). En 2011 el programa JERFT define como población potencial a 209 043 personas, FAPPA a 3.9 millones y Promusag a cerca de 2.2 millones de mujeres; atendiendo a 1 901, 21 805 y 24 889 personas, respectivamente. Por último, la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas maneja dos programas: Programa Organización Productiva para las Mujeres Indígenas (POPMI) y Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi); 1.7 millones potenciales de mujeres y 43 460 atendidas (POPMI) y 5.4 millones potenciales de indígenas, aunque solamente 15 530 fueron atendidos (Procapi) (Coneval, 2013b).¹⁹

Al llegar a este punto del capítulo, podemos apreciar que hemos dado cuenta de la cobertura poblacional de los programas,

¹⁸ La Secretaría de Desarrollo Social también maneja el Programa 3 × 1 para Migrantes; en 2011 se indicaba que de 2 456 municipios, se establecía como población objetivo a solamente 610 municipios y no se contaba con información disponible para los casos realmente atendidos.

¹⁹ La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo, Pesca y Alimentación (Sagarpa) coordina un programa que inicia en 2011 y teóricamente define como población potencial a “productores de bajo nivel de ingreso”, pero en 2011 no hubo información disponible sobre la población atendida (Procampo para Vivir Mejor).

sin embargo, las evaluaciones mexicanas que se han realizado a lo largo de varios años han abarcado diferentes aspectos y distintas perspectivas analíticas; por ello, para cerrar este último apartado haremos un breve recuento de dichas evaluaciones.

EVALUACIONES Y POLÍTICAS DE EMPLEO

A inicios de este siglo, Samaniego (2002) señala que la preocupación por evaluar los programas dirigidos al mercado de trabajo toma fuerza en la década de los noventa.²⁰ Inicia un recuento de evaluaciones con el trabajo realizado por el Banco Mundial en 1992; dicho estudio compara el efecto del programa Probecat en una muestra de la población beneficiada con el obtenido en una muestra similar de población que no participó en él. Al medir el tiempo que tardaban los egresados para encontrar un empleo en 3, 6, y 12 meses después de concluido el curso, evaluar el efecto en los ingresos percibidos con posterioridad a la intervención del programa, así como también el costo-beneficio del programa, los autores concluyeron que los efectos eran especialmente efectivos en el caso de los hombres con experiencia laboral, por lo que llegan a sugerir focalizar el programa a pesar de su rentabilidad (Revenga *et al.*, 1992).

La misma autora da cuenta de otras seis evaluaciones, basadas en métodos “cuasi experimentales”, para medir el impacto de Probecat bajo las modalidades de capacitación mixta y escolarizada (STPS, 1995a; CIESA, 1998; Wodon y Minowa, 1999; Aportela, 1999; Calderón y Trejo, 2002 y GEA, 2001). Otras dos evaluaciones más se enfocaron en las modalidades de autoempleo y de iniciativas locales de empleo (STPS, 1995b y 1997), aunque en estos casos,

²⁰ “Las primeras experiencias de evaluación de las políticas de mercado de trabajo en México datan de fines de los años ochenta, cuando se realizaron las primeras evaluaciones del Probecat por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y del Banco Mundial, poco después de que este organismo se involucró en el financiamiento de este programa. Estos ejercicios iniciales contaban con información aún escasa y no hacían uso de metodología contrafactual para la medición de impacto” (Samaniego, 2002: 30). En otro orden de ideas, recordemos que el programa Probecat recibe esa denominación hasta 2001, entre 2002 y 2004 se denominó Sicat (Sistema de Capacitación para el Trabajo) y a partir de 2005 lleva el nombre de BÉCATE (Becas a la Capacitación para el Trabajo).

no se hicieron comparaciones contrafactuales. Ahora bien, en cuanto a la metodología se utilizaron “modelos de riesgo, entre ellos el de riesgo proporcional de Cox, los de riesgo exponencial y de Weibull. Y para estimar el impacto en ingresos se empleó el método de Heckman de dos etapas y el método de Roy” (Samaniego, 2002: 31).²¹

Samaniego (2002: 33) nos dice que cinco de las evaluaciones arrojaban efectos positivos en empleo y salarios para los beneficiarios en comparación con el grupo de control, pero dos de los estudios no eran tan optimistas. Wodon y Minowa (1999) encontraban que el costo-beneficio del programa era negativo y no observaban efectos positivos en empleo o salarios; a su vez, la evaluación de GEA (2001) sólo encontraba efectos positivos en empleo en siete estados. Sin embargo, las evaluaciones coincidían en reportar diferencias significativas entre los distintos grupos socio-demográficos de beneficiarios: en la mayoría de los estudios los efectos en la probabilidad de empleo eran mayores en mujeres que en hombres, con excepción del estudio del Banco Mundial (1992). Por lo que tocaba a los efectos en los ingresos, también se presentaban conclusiones dispares: el primer estudio (Revenga *et al.*, 1992) encontraba que el programa elevaba los ingresos en hombres, pero no en mujeres. Esta conclusión se ratificaba en el estudio de la STPS (1995a), sin embargo, era opuesta a la encontrada en el estudio del CIESA (1998), pues se observaba que el ingreso se incrementaba particularmente en el grupo de mujeres. Esta última conclusión también era compartida por el estudio de Calderón y Trejo (2001).²²

Cinco años después de Samaniego, Rodríguez (2007: 137) actualiza la revisión de evaluaciones. Nos dice que Aparicio (2006) “realiza una evaluación a nivel macroeconómico a través del en-

²¹ “Las diferencias en los distintos enfoques residen en los supuestos que formulan para el apareamiento, así como en la mayor o menor afinación en las metodologías empleadas para reducir el sesgo por selectividad en la muestra” (Samaniego, 2002: 31).

²² Samaniego (2002: 35) también hace referencia a programas que apoyan a los trabajadores en activo como fue el programa CIM (Calidad Integral y de Modernización) el cual inicia en 1987 y a partir de 2002 se denomina PAC (Programa Apoyo a la Capacitación). Dos evaluaciones realizadas por la STPS se hacen al respecto de este programa y encuentran efectos positivos.

foque keynesiano, cuya principal característica es la rigidez de los salarios para ajustarse hacia arriba o hacia abajo, en contraste con el modelo clásico (neoclásico) que supone la libre movilidad del salario". Utilizando cifras del periodo 1995-2005, Aparicio encuentra "que la tasa de desempleo abierto se reduce cuando aumentan la cobertura del Programa BÉCATE y los resultados del servicio de Bolsa de Trabajo".²³

Rodríguez (2007: 138) señala que de las evaluaciones hasta aquí mencionadas ninguna se había basado "en el Modelo de Layard y Nickell y la Curva de Beveridge" para evaluar a nivel macroeconómico las políticas activas del mercado de trabajo mexicano.²⁴ Aplicando esta metodología Rodríguez (2007: 183-184) encuentra que "las plazas vacantes se ocupan más rápidamente mediante programas de capacitación y adiestramiento que por medio de la vinculación laboral, lo que podría deberse a la importancia que tiene para las empresas el efecto del capital humano en la productividad"; también hace una reflexión sobre la relación entre los gastos en los programas y el desempleo y, finalmente, señala que "la importancia de las instituciones y la concentración sindical, propician la formación de factores externos, permitiendo un mayor empleo de la fuerza laboral, lo que disminuye el nivel de desempleo".

Por último, en años recientes se han realizado dos evaluaciones. Cervantes (2011: 21) se pregunta "¿cuáles han sido los impactos de las políticas de formación en México en el periodo de 2000 a 2010? y ¿qué factores están asociados a la mejora de la empleabilidad de los beneficiarios de los programas de formación?". Para responder a la segunda pregunta elabora un modelo logístico para los beneficiarios de los programas de formación en México en 2008,

²³ Rodríguez (2007) también menciona la evaluación realizada por Flores (2007), sin embargo, el estudio sólo se circunscribe a la Ciudad de México, pero retoma un tema de sumo interés: las condiciones de discriminación que enfrentan las mujeres en el trabajo. Compara una muestra de desempleados atendidos por la Boltrab, Chambatel y Chambanet (grupo piloto) (entrevistados por medio de la Encuesta sobre los Servicios de Intermediación Laboral del SNE) con una muestra de desempleados captados por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (grupo control).

²⁴ Para el modelo de Layard y Nickell utiliza datos de panel con efectos fijos que entrecruza información del periodo 2002-2006 de las 32 entidades federativas.

lo que le hace concluir que “las características asociadas al individuo son determinantes en la mejora de la empleabilidad”. Por el contrario, Huerta y Gómez (2012: 123) sostienen que “las políticas gubernamentales enfocadas a promover el empleo y capacitación de los trabajadores en México han tenido alcances limitados en el cumplimiento de sus objetivos en el periodo 1988-2010”, apoyándose en un estudio de corte no contrafactual sobre la cobertura de los programas y el presupuesto.

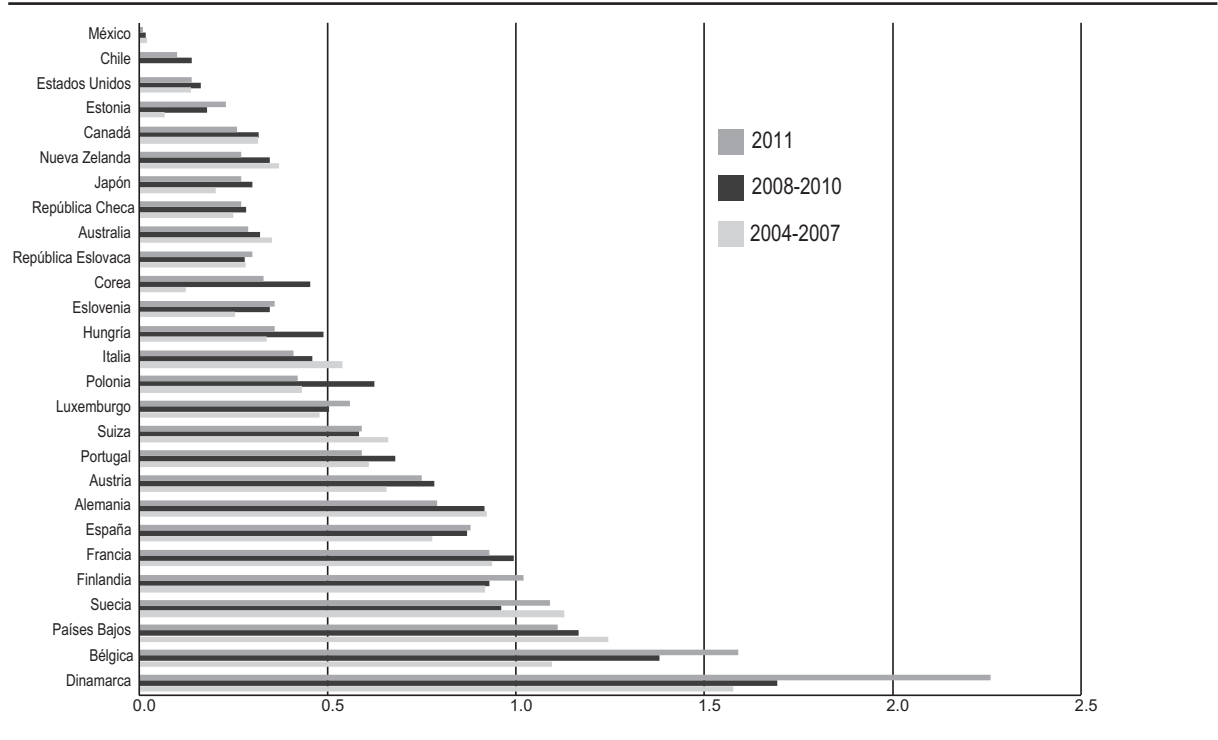
Para finalizar este trabajo deseamos proporcionar un dato ilustrativo sobre la importancia de las acciones en torno a la problemática del empleo para el Estado. Desde nuestra perspectiva, preocupa el hecho de que México dedique una proporción tan pequeña del PIB (0.01%) para atender dicha problemática (gráfica 8), en comparación con otras naciones cuya urgencia de empleo es menor. Lo que revela el nivel de prioridad que se tiene para atender el problema del empleo en el país.

REFLEXIÓN FINAL

Entre las metas que establecen las políticas públicas de empleo, se debía involucrar al desarrollo y el crecimiento de la economía del país a la par de la creación de empleos suficientes para la población mexicana. Tal y como la Organización Internacional del Trabajo contempla en los objetivos estratégicos sobre los derechos al trabajo y en el trabajo, las oportunidades de tener empleo, gozar de protección social e inclusión social, para erradicar la pobreza y propiciar el desarrollo integral de los países y sus ciudadanos.

Sin embargo, lo que se observa en México en las últimas décadas es un conjunto de políticas activas de empleo con mecanismos para intervenir de manera directa e indirecta en el mercado de trabajo. Su objetivo ha sido proveer de información sobre el mercado laboral y fomentar la creación de empleos a través de programas de formación y proyectos productivos básicamente. En un contexto definido por un mercado laboral caracterizado por empleos insuficientes, el deterioro de las remuneraciones y altas tasas de desempleo —especialmente entre los jóvenes—, además de un creciente sector informal, un elevado flujo migratorio y

Gráfica 8
Gasto público para las políticas activas del mercado de trabajo (% del PIB)



FUENTE: datos del portal de la OCDE.

productividad estancada. En este escenario se ofrece a los ciudadanos políticas activas y pasivas de empleo, que según la experiencia y la evidencia empírica mostrada en este documento, no han logrado sino palear temporalmente el problema del empleo insuficiente.

Las políticas de empleo en México han sido encaminadas a incidir en diversos ámbitos, como el de la empleabilidad, al pretender mejorar el conjunto de aptitudes y actitudes de un individuo en sus oportunidades para obtener un puesto de trabajo y permanecer en el mismo. Lo que se hace básicamente a través de la formación ocupacional, programas de formación para el empleo y asesoramiento e intermediación. Los instrumentos a los que se ha recurrido han sido políticas de fomento para el empleo, incentivos para la creación de autoempleo y protección ante eventos de desempleo a través de lo que se han denominado como políticas pasivas de empleo. En conjunto, estas herramientas no se plantearon para mejorar las condiciones del mercado laboral ni para la creación de nuevos empleos, por lo que no se logra resolver el creciente problema del desempleo y la precarización del trabajo. De igual forma, como se ilustró en el presente capítulo, las políticas activas de empleo no prevén abordar la situación de segmentación y subempleo del mercado de trabajo en México, ya que se trata esencialmente de medidas indicativas y absolutamente paliativas para grupos reducidos de la población.

Esto se comprende ya que las políticas activas de empleo no fueron planteadas para enfrentar la existencia de empleos temporales, con baja remuneración, insegura y carente de derechos laborales, ya que sobre estas características ha funcionado el mercado de trabajo y los modelo de acumulación. Se trata de instrumentos de intervención para atenuar algunos de los efectos derivados de las causas que precarizan el mercado de trabajo, como lo demuestra el programa que se implementó para enfrentar el desempleo de miles de trabajadores electricistas al cerrar su fuente de trabajo por iniciativa del entonces presidente Felipe Calderón. De esta forma, la flexibilización del trabajo a través de la reciente reforma a la Ley Federal del Trabajo y de los derechos asociados al empleo, posibilitan el aumento de las ocupaciones precarias, pero no resuelven el problema de creación de nuevos

empleos y de enfrentar la creciente desocupación de ciertos segmentos de la población.

Sólo con la discusión de la primera parte de este capítulo sobre el tipo de programas existentes en torno al empleo y la información reportada en la segunda sección del capítulo, se puede apreciar el alcance poblacional tan limitado de las acciones gubernamentales. Al relacionar a la población desocupada con las acciones de los programas de atención al empleo tuvimos una mirada más clara del alcance de los mismos; la población desocupada en el segundo trimestre de 2012 era de alrededor de 2 millones; las acciones colocadas por la STPS sólo fueron 1.2 millones considerando los cuatro tipos de programas. Si además recordamos las proporciones de asalariados sin contrato o la creciente incapacidad de los trabajadores de comprar la canasta básica podemos afirmar que existe una ausencia de política integral en torno al empleo.

En suma, podemos concluir que las políticas de empleo, en sus versiones activas y pasivas, han sido incapaces de generar empleo y representan más bien mecanismos de asistencia para un segmento muy reducido de la población. Además de no poder asegurar trabajo para todos, por lo que estos programas que se han venido implementando desde los setenta del siglo pasado no tienen como objetivo realizar cambios estructurales al funcionamiento del mercado laboral precario articulando programas y proyectos de crecimiento económico y social para la población trabajadora en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, Francisco (2009), "La población en edad laboral: más retos que oportunidades", en Conapo, *Foro Nacional: Las Políticas de Población en México. Programa Nacional de Población 2008-2012. Debates y propuestas*, México, Consejo Nacional de Población (Conapo), pp. 271-274 (capítulo 1. Migración México-Estados Unidos).
- Almeida, G. (1996), *Informe de misión sobre integración de la perspectiva de género al Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo*, Washington, Banco Mundial (documento de trabajo).

- Aparicio, Abraham Cabrera (2006), "Reducción del desempleo a través de las PAMT: el caso de México", *Análisis Económico*, vol. 21, núm. 47, pp. 261-279.
- Aportela, F. (1999), "Estudios microeconómicos de los efectos de programas gubernamentales sobre el ahorro y la oferta de trabajo en México", tesis de doctorado, Boston, MIT.
- Auer, Peter, Ümit Efendioğlu, y Janine Leschke (2005), *Active Labour Market Policies around the World: Coping with the Consequences of Globalization*, Geneva, Organización Internacional del Trabajo.
- Bensusán, Graciela y Kevin J. Middlebrook (2012), "El sindicalismo y la democratización en México", *Foro Internacional*, vol. 52, núm. 4, pp. 796-835.
- Bensusán, Graciela (2011), "Los desacuerdos sobre la postergada reforma de la legislación laboral", *Documento de trabajo*, núm. 62 (Seminario Permanente del Departamento de Estudios Sociales).
- Bonoli, Giuliano (2010), "The Political Economy of Active Labour Market Policy", *Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, núm. 1, pp. 1-28.
- Bucheli, Marisa (2005), *Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones*, Montevideo, CEPAL, Naciones Unidas (Estudios y Perspectivas, núm. 2).
- Bueno, Carlos (2012), "Las limitaciones de las políticas activas de empleo en el contexto económico actual: un análisis desde la evaluación conceptual", *GIGAPP-IUIIOG*, núm. 77 (III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas).
- Calderón Madrid, Ángel y Belem Trejo (2002), "The Impact of the Mexican Training Program for Unemployed Workers on Re-employment Dynamics and on Earnings", trabajo presentado en 10th International Conferences on Panel Data, núm. A2-1, Berlín, 5 al 6 de Julio (International Conferences on Panel Data).
- Calmfors, Lars (1994), "Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features", *OECD Economic Studies*, núm. 22, pp. 7-47.
- Camacho, María Claudia (2007), *Juventud y empleo en Estados Unidos: principales elementos de las políticas activas de mercado de trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Cárcar, Fabiola (2006), "La política activa de empleo en la Argentina de los noventa: ¿mayor inclusión o mejor exclusión? Análisis de contenido, alcance y evolución de los programas de empleo y capacitación implementados por el Gobierno Nacional en la década del 90", tesis

- de maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.
- CEPAL/GTZ (sf), "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe", México, Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI (Proyecto conjunto CEPAL/GTZ).
- CEPAL-OIT (2009), "Crisis y mercado laboral", *Boletín CEPAL/OIT Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, núm. 1, pp. 1-16.
- Cervantes Arenillas, David (2011), "Las políticas activas de empleo en México: el caso de los programas de formación", *Revista de Estudios Empresariales, Segunda Época*, núm. 1, pp. 21-45.
- Cervantes, David (2012), "México: El mercado de trabajo y las políticas activas de empleo 2008", ponencia presentada en la XI Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México, Aguascalientes, 30 de mayo al 1 de junio de 2012.
- CIESA (1998), *Estudio de evaluación de la modalidad mixta del Probecat (informe final)*, México, CIESA.
- CIESA (2000), *Estudio de evaluación de la modalidad mixta del Probecat, 1998*, México, CIESA.
- Coneval (2010), *Tendencias económicas y sociales de corto plazo y el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) <http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/TendencialaboralpobrezaCONEVAL.pdf>.
- Coneval (2012), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).
- Coneval (2013a), "Tendencias económicas y sociales de corto plazo. Resultados nacionales, mayo 2013", México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) <<http://www.coneval.gob.mx/Informes/ITLP/PRIMER%20TRIMESTRE%202013/ITLP%20NACIONAL%20mayo%202013.pdf>>.
- Coneval (2013b), Evaluación y monitoreo de programas sociales. Bases de datos y síntesis de información, México, Coneval <<http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeResultados.aspx>>.
- Cueto Iglesias, Begoña (2006), "El gasto en políticas activas de mercado de trabajo en la Unión Europea: evolución y distribución según medidas", *Boletín económico ICE*, núm. 2875, pp. 55-67.
- De la O, María Eugenia (2009), "Las políticas de población y del empleo en México", en Conapo, *Foro Nacional: Las Políticas de Población en México. Programa Nacional de Población 2008-2012. Debates y propuestas*,

- México, Consejo Nacional de Población (Conapo), pp. 171-176 (capítulo 6. Mercados de trabajo y empleo).
- Dirección del Trabajo, (2006), *Ley núm. 20.123. Subcontratación y Empresas de Servicios Transitorios*, Santiago de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Flores Lima, Roberto (2003), "Políticas de mercado de trabajo: estancamientos, crisis económica y deterioro social", *Demos. Carta Demográfica*, núm. 16, pp. 14-14.
- Flores Lima, Roberto (2007), *Innovaciones en evaluación de impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Galhardi de Pujalt, Regina M.A. (2011), "Políticas de empleo decente para México", en José Luis Calva (coord.), *Empleo digno, distribución del ingreso y bienestar*, México, Consejo Nacional de Universitarios para una Nueva Estrategia de Desarrollo/Juan Pablos Editor, pp. 38-69 (Análisis Estratégico para el Desarrollo, vol. 11).
- García, Anselmo, Leonard Mertens y Roberto Wilde (1999), *Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores. Estudios de caso en México*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas (Desarrollo Productivo, núm. 54).
- García, Brígida (2009), "Mercados de trabajo y empleo", en Conapo, *Foro Nacional: Las Políticas de Población en México. Programa Nacional de Población 2008-2012. Debates y propuestas*, México, Consejo Nacional de Población (Conapo), pp. 157-158 (capítulo 6. Mercados de trabajo y empleo).
- García, Brígida (2010), "Inestabilidad laboral en México: el caso de los contratos de trabajo", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 25, núm. 1(73), pp. 73-101.
- García, Brígida (2011), "Las carencias laborales en México: conceptos e indicadores", en Edith Pacheco, Enrique de la Garza y Luis Reygadas (coords.), *Trabajos atípicos y precarización del empleo*, México, El Colegio de México.
- García, Brígida y Landy Sánchez (2012), "Trayectorias del desempleo urbano", *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 6, núm. 10, pp. 5-30.
- GEA (2001), *Análisis de la distribución del gasto del Probecat*, México, GEA.
- Giorguli, Silvia (2009), "Demografía y economía en el México de hoy", en Conapo, *Foro Nacional: Las Políticas de Población en México. Programa Nacional de Población 2008-2012. Debates y propuestas*, México, Consejo Nacional de Población (Conapo), pp. 267-270 (capítulo 10. Consecuencias del cambio en la estructura por edad: bono demográfico y población joven).

- Hernández, Gonzalo y Miguel Székely (2009), "Labor Productivity: The Link Between Economic Growth and Poverty in Mexico", en Mary Jo Bane y René Zenteno, *Poverty and Poverty Alleviation Strategies in North America*, Cambridge, Harvard University Press/David Rockefeller Center for Latin American Studies, pp. 35-64 (Latin American Studies, vol. 26).
- Huerta Quintanilla, Rogelio y Rosa Gómez Tovar (2012), "Evaluación de las políticas activas de mercado de trabajo en México 1988-2010", *Revista Trabajo*, vol. 6, núm. 9, pp. 125-150 (Organización Internacional del Trabajo (OIT) / Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa).
- Ley General de Población (1974), *Diario Oficial de la Federación*, México, Órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (7 de enero de 1974).
- López, Julio (1999), *Evolución reciente del empleo en México*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas (Reformas económicas, núm. 29).
- Marshall, Adriana (1996), "Consecuencias económicas de los regímenes de protección del trabajo: un estudio comparativo", en José Figueredo (coord.), *Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina: contribuciones a un seminario (Santiago de Chile, mayo 1993)*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- Marshall, Adriana (1998), *Empleo en la Argentina, 1991-1997: nuevas pautas de comportamiento después de la liberalización económica*, Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Miró, Carmen A. (1997), "Política de población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué?", *Población y Cambio Social. Revista Latinoamericana de Población*, vol. 1, núm. 1.
- Mora, Minor y Orlandina de Oliveira (2011), "Las desigualdades laborales. Evolución, patrones y tendencias", en Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira (coords.), *Desigualdad social. Los grandes problemas de México*, tomo 5, México, El Colegio de México, pp. 101-140 [conmemoración del 70 aniversario El Colegio de México, 1940-2010, Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución].
- Neffa, Julio César (coord.), Brenda Brown y Emiliano López (2012), *Empleo, desempleo y políticas de empleo. Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad*, Buenos Aires, CEIL-CONICET (publicación trimestral del CEIL-CONICET, núm. 11).
- OIT (2009), "Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo", conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo, OIT [ILC98-2009-07-0126-1-Sp.doc].

- OIT (2010), "Interrelación entre los cuatro objetivos estratégicos y su incidencia en el objetivo estratégico relativo al empleo", ponencia presentada en la 99 Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo, junio de 2010.
- Ortega, Max (1997), "Política salarial neoliberal", *Teoría económica y política de los salarios en el neoliberalismo mexicano*, México, Itaca.
- ProMéxico (2011), *Catálogo de financiamiento y programas federales de apoyo*, Secretaría de Economía, México, Unidad de promoción de inversiones y negocios internacionales, financiamiento y programas federales de apoyo, Secretaría de Economía.
- Pacheco, Edith (2009), "Relatoría", en Conapo, *Foro Nacional: Las Políticas de Población en México. Programa Nacional de Población 2008-2012. Debates y propuestas*, México, Consejo Nacional de Población (Conapo), pp. 177-180 (capítulo 6. Mercados de trabajo y empleo).
- Pedrero Nieto, Mercedes (2009), "Las necesidades de la población mexicana como eje de las políticas de empleo", en Conapo, *Foro Nacional: Las Políticas de Población en México. Programa Nacional de Población 2008-2012. Debates y propuestas*, México, Consejo Nacional de Población (Conapo), pp. 159-164 (capítulo 6. Mercados de trabajo y empleo).
- Presidencia de la República (2013), "Programa para la formalización de empleos 2013", México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social <<http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/puesta-en-marcha-del-programa-para-la-formalizacion-de-empleos-2013-discurso/>>.
- Rendón, Teresa y Carlos Salas (1993), "El empleo en México en los ochenta: tendencias y cambios", *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 8, pp. 717-730.
- Revenga, Ana, Michelle Riboud y Hong Tan (1992), "The Impact of Mexico's Retraining Program of Employment and Wage", *Working Papers*, Washington, World Bank Policy Research.
- Riquelme Peña, Mónica (2007), "Políticas de empleo en Europa y Latinoamérica: hacia la construcción de una estrategia de ocupación en Chile", Florencia, tesis de maestría en Política Sociale Comparata, Facolta' di Scienze Politiche, Master Europeo in Scienze del Lavoro, Università Degli Studi Di Firenze.
- Rodríguez Vargas, Miriam (2007), "El empleo y las políticas activas del mercado de trabajo en México en un mundo globalizado (2002-2007)", tesis de doctorado de investigación en Ciencias Sociales, México, FLACSO-México.
- Rodríguez Vargas, Miriam y Adolfo Rogelio Cogco Calderón (2009), "Las políticas de empleo en México: un análisis antes y después de la transición democrática", ponencia presentada en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política, Santiago de Chile, 12 al 16 de julio.

- Samaniego, Norma (2002), *Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación*, Santiago de Chile, CEPAL (Macroeconomía del Desarrollo, núm. 18).
- Sandoval, Antonio (2013), "Panorama laboral. Cotizan menos trabajadores a los servicios de salud: Coneval", *El Financiero*, 31 de julio 2013.
- STPS (1995a), *La Capacitación y la Asistencia Técnica en la Micro, Pequeña y mediana Empresa: Evaluación del Programa de Calidad Integral y Modernización*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).
- STPS (1995b), *Evaluación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).
- STPS (1997), *Estudio de evaluación del Programa de Iniciativas Locales de Empleo y Ocupación Temporal (PILEOT)*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).
- STPS (2011), *Quinto Informe de Actividades*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).
- STPS (2013), Portal de la STPS: Apoyo al empleo. Estadísticas del sector. Servicio Nacional de Empleo, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) <http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/menu_infsector.html>.
- Verdera, Francisco (2006), "Políticas de empleo para los países andinos", videoconferencia organizada por la Universidad del Pacífico y la Carlton University, Organización Internacional del Trabajo, 20 de octubre de 2006.
- Wodon, Quentin y Mari Minowa (1999), *Training for the Urban Unemployed: A Reevaluation of Mexico's Training Program*, Probecat, Washington, Government Programs and Poverty in Mexico, The World Bank (reporte, núm. 19214-ME).

Acerca de las autoras

María Edith Pacheco Gómez Muñoz es doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios de Población por El Colegio de México. Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales desde 1994; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III. Sus campos de investigación son: Mercado de trabajo y género, Familia y trabajo, Trabajo agropecuario y Metodología mixta.

Algunas de sus publicaciones más recientes son: *México demográfico. Temas selectos de investigación contemporánea*, en coordinación con Mario Martínez Salgado, Silvia E. Giorguli, México, CEDUA,

El Colegio de México, 2011; y *Trabajos atípicos y precarización del empleo*, en coordinación con Enrique de la Garza Toledo y Luis Teygadas, CEDUA, El Colegio de México, 2011.

María Eugenia de la O, es doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Profesora-investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social en la Unidad Occidente. Campos de investigación: Mercados laborales, Género e identidad laboral, Sociología del trabajo y Violencia y jóvenes en la frontera a norte. Miembro del Sistema Nacional de Investigaciones, Nivel II.

X

UNA MIRADA RETROSPECTIVA A LA EVOLUCIÓN DE LA MORTALIDAD Y SUS VÍNCULOS CON LA POLÍTICA DE POBLACIÓN EN LA MATERIA EN MÉXICO, EN LOS ÚLTIMOS 50 AÑOS

*Alejandro Aguirre
Fortino Vela Peón*

RESUMEN

La política de población, formulada a mediados de los años setenta en nuestro país, enfatizó el descenso de la fecundidad como pilar de la misma. Diferentes autores han sostenido que, para el caso de la mortalidad, ésta hubiera seguido disminuyendo aun sin tomar medidas explícitas de la política de población, más allá de la mera aplicación de los programas de salud existentes, así como de la tecnología médica y sanitaria sobre contingentes poblacionales. La evolución “favorable” de los indicadores de mortalidad desde ese tiempo ha producido que se presente cierta “inercia” sobre los programas y acciones orientadas hacia este fenómeno demográfico.

A la luz de lo anterior, este trabajo tiene como propósito analizar los vínculos entre la evolución y las tendencias de la mortalidad y su relación con la política pública en la materia. Dichas tendencias y políticas se consideran en tres dimensiones distintas de la mortalidad: por edad, la infantil y por causas de muerte (con especial atención en la mortalidad materna, meta fallida de los objetivos del milenio, y la diabetes mellitus, el problema emergen-

te más importante en la salud pública hoy en día). Se plantea que la “inercia” en la política sobre la mortalidad se explica por su permanencia como un objetivo subyacente a la condición humana y, principalmente, por su pragmatismo social y político.

INTRODUCCIÓN

Una vez aprobada la tercera Ley General de Población, el gobierno de la República puso en marcha diferentes programas y actividades con el fin de regular el tamaño, crecimiento, estructura y distribución de la población mexicana buscando la armonización entre la dinámica demográfica del país y el desarrollo nacional. Particularmente, en el caso de las medidas orientadas hacia la mortalidad, éstas fueron absorbidas por los programas del sector salud dado que gran parte de ellas mantuvieron una orientación marcada por el contexto y cooperación internacional derivadas de la conceptualización de que el mejoramiento de la salud y la reducción en la mortalidad humana constituyen una de las bases fundamentales para el desarrollo de cualquier país. Esta conceptualización sobre el componente asociado a la mortalidad, implícito en la política de población de México, estuvo directamente asociada con los planteamientos asentados en el Plan de Acción Mundial (PAM), estipulados en Bucarest en la Conferencia Internacional de Población de 1974.

Indudablemente cualquier acción orientada a preservar la vida cuenta con la aprobación de amplios sectores de la sociedad, si no es que de toda ella en su conjunto. Así, con una mirada incluyente podríamos pensar que siempre y en todas partes han existido políticas para la reducción de la mortalidad. En la mayoría de las ocasiones estas políticas pueden no haber sido explícitas.

Diferentes autores han sostenido que en el caso del componente de la mortalidad, ésta hubiera seguido disminuyendo aun sin tomar medidas explícitas de la política de población más allá de la mera aplicación de los programas de salud existentes, así como de la tecnología médica y sanitaria sobre contingentes poblacionales (Hernández, 1992; Morelos, 2004; Menéndez, 2005). La evolución “favorable” de los indicadores de mortalidad desde ese tiempo ha

producido que se presente cierta “inercia” sobre los programas y acciones orientadas hacia este fenómeno demográfico.

A la luz de lo anterior, este trabajo tiene como propósito analizar los vínculos entre la evolución y las tendencias de la mortalidad y su relación con la política pública en la materia en el periodo de 1940 a la fecha. Dichas tendencias y políticas se consideran en tres dimensiones distintas de la mortalidad: por edad, la infantil y por causas de muerte. Se plantea que la “inercia” en la política sobre la mortalidad se explica por su permanencia como un objetivo subyacente a la condición humana y, principalmente, por su pragmatismo social y político. Los gobiernos de una u otra manera realizan este tipo de acciones y aun regímenes que en otros aspectos pueden ser duramente criticados, siempre tendrán algo positivo en esta materia.¹ En el horizonte temporal estos esfuerzos invariablemente han estado presentes. Como botón de muestra quisiéramos mencionar la campaña para el control de la viruela emprendida por el Dr. Balmis² en los últimos años de la Colonia (Molina, 2008).

El esquema de exposición es el siguiente: en primer lugar, se presenta un panorama general de la política de salud en nuestro país. A continuación se plantea la idea de que la “inercia” o ausencia de políticas sobre la mortalidad, y los avances alcanzados en la materia responden más a la búsqueda de la prolongación de la vida que a objetivos y metas claramente establecidos. Enseguida se efectúa una breve descripción sobre las tendencias que se consideran en tres dimensiones distintas de la mortalidad: por edad, la infantil y por causas de muerte (con especial atención en la mortalidad materna, meta fallida de los objetivos del milenio, y la diabetes mellitus, el problema emergente más importante en la salud pública hoy en día), destacando una diferencia en estas tendencias en dos etapas temporales de los últimos 50 años (por una parte, en el periodo 1964-1989, mientras que por otra de 1990 a la fecha). Finalmente, se termina con algunas reflexiones generales.

¹ Así, por ejemplo, el gobierno de Pinochet implementó programas para el bienestar infantil que condujeron a reducciones en la mortalidad infantil.

² Hay que recordar que el doctor Balmis, junto con el doctor Salvany, emprendieron campañas de vacunación contra la viruela durante 1803-1804 con el firme propósito de mitigar la pandemia que se extendió en México los últimos años de la Colonia.

POLÍTICAS DE SALUD: UN PANORAMA GENERAL
A PARTIR DE 1940

Durante las décadas transcurridas entre 1940 y 1990, México experimentó una serie de transformaciones de carácter económico, social y político. Durante esos años las políticas públicas del gobierno federal estuvieron orientadas hacia el fomento del desarrollo como tarea primordial. Los logros obtenidos fueron significativamente notables, principalmente entre las décadas de los cincuenta y hasta mediados de los setenta, en lo que se refiere a infraestructura, energía, comunicación, industrialización, así como al mejoramiento de algunos de los servicios públicos como la educación, vivienda y salud, beneficiando a diversos grupos sociales, en particular del sector organizado de la clase trabajadora urbana.

De esta manera, México registró niveles altos en el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, por lo que esta fase de expansión fue conocida como *el milagro mexicano*. Al mismo tiempo, y de forma un tanto irregular, se dio el paso de políticas proteccionistas a otras de una amplia apertura comercial, razón por la que a principio de los años ochenta, el modelo de desarrollo experimentado con anterioridad quedó agotado, dando paso así a la llamada década perdida. Fue entonces inevitable reemplazar la política de bienestar social por otra que considerara ajustes económicos tanto de corto como de largo plazo que llevaran al país a la etapa de la globalización.

En el contexto antes descrito, puede haber diversas interpretaciones de lo acontecido en el ámbito de la salud. Brachet-Márquez (2010), por ejemplo, caracteriza este sector en diferentes etapas, de acuerdo con el entorno político-económico. Así, por ejemplo, para el periodo comprendido entre 1943 y 1976 destaca la creación

[...] del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA),³ en parte como respuesta a la profunda crisis de sucesión presidencial de 1940, [...] y en parte por las nuevas normas internacionales de intervención del Estado en el bienestar social que paulatinamente se imponían [Brachet-Márquez, 2010: 349-350].

³ En realidad no se partió de cero en la creación de la SSA. Ya existían la Secretaría de Asistencia Social y el Departamento de Salubridad, los cuales se fusionaron.

Con estas instituciones se produjo “salud desigual para un crecimiento desigual” ya que el IMSS atendió primordialmente a trabajadores urbanos ubicados en el mercado formal de trabajo, mientras que la SSA buscaba brindar servicios al resto de la población, aunque nunca ha tenido la capacidad de tener una cobertura completa, siendo la población rural la menos beneficiada. En 1959 se instaura el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado (ISSSTE) el cual buscaba la expansión de la seguridad social para los empleados públicos⁴.

Brachet-Márquez (2010) considera además otros dos periodos en su clasificación. Durante 1976-1994, habla de “integración para seguir fragmentados”, refiriéndose a intentos fallidos de unificar el sistema de salud. En el periodo 1994-2007, “¿cuánto pagar por el derecho a la salud?” la tónica es la privatización de los servicios de salud asociada a las políticas neoliberales en boga.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE POBLACIÓN EN MATERIA DE MORTALIDAD

La política demográfica en México formalmente queda expresada en las leyes de población de 1936, 1947 y 1974. Las dos primeras tuvieron una orientación pronatalista y buscaron favorecer el crecimiento de la población, así como su adecuada distribución en el territorio nacional. Sin embargo, las acciones efectuadas resultaron insuficientes para alcanzar tal fin. Por su parte, la ley de 1974 cambió su orientación hacia una de regulación de la fecundidad y estuvo sentada en la instauración de siete líneas de acción restringidas en cuatro áreas, destacándose la de planificación familiar cuyo énfasis se plasmó en el Programa Nacional de Planificación Familiar.

Si bien en las líneas de acción del Consejo Nacional de Población (Conapo), institución en nuestro país encargada de diseñar la política de población, se contemplaban temas como el de educación en población, e integración de la mujer al desarrollo del país, si nos atenemos a las variables demográficas las propuestas de Conapo

⁴ Cabe destacar la existencia anterior de servicios de salud fragmentados por dependencia del gobierno federal.

se redujeron sólo a dos que involucraron a la fecundidad y la migración, dejando de lado la mortalidad.

En cuanto a la migración, en los años setenta se delineó la política de las “tres erres”: retención, reorientación y reubicación. La efectividad de estas políticas requería del concurso de muchos actores no sólo del sector público sino también de la iniciativa privada. Por ejemplo, para la reorientación de la migración hacia nuevos polos de desarrollo se necesitaba también la reorientación de las inversiones en el mismo sentido, lo cual, si ocurrió, fue de manera muy limitada. Como consecuencia, los resultados de la política estuvieron muy acotados.

En el ámbito de la fecundidad se planteó su disminución y el principal instrumento lo constituyó el Programa Nacional de Planificación Familiar (PNPF). Éste ha sido el programa más efectivo en materia de población y aunque no se logró el cumplimiento de la meta de reducción de la tasa de crecimiento de la población a 1% en el año 2000 (a la fecha no se ha logrado, Conapo, 2013), sí se produjo una considerable disminución de la fecundidad, hasta casi un tercio de su máximo histórico.

En el caso de la mortalidad, es poco lo que se ha planteado desde la Ley de Población. En este sentido, para Morelos (2004), la mortalidad es “la variable olvidada en la ley de población”. En efecto, en ella solamente se observa un pronunciamiento muy vago de “disminuir la mortalidad” (plasmado en el artículo 3, inciso III), el cual traslada esta responsabilidad a los sistemas de salud pública (Morelos, 2004: 49). De esta manera, han sido los programas del sector salud —muchos de los cuales siguen una orientación marcada por el contexto y cooperación internacional— los que han establecido acciones encaminadas a la reducción en la mortalidad humana.

TENDENCIAS EN ALGUNAS DE LAS DISTINTAS DIMENSIONES DE LA MORTALIDAD

Esta influencia del contexto internacional nos permite identificar dos etapas dentro del periodo de medio siglo en análisis: en la primera, de 1964 a 1989, los programas y acciones del sector salud

se desenvuelven de forma convencional, mientras que a partir de 1990, responden a iniciativas internacionales en las que se han planteado objetivos y metas más específicos. Destacan dentro de estas iniciativas La Cumbre Mundial en favor de la Infancia realizada en 1990, en las que se establecieron metas para la última década del siglo XX, así como la extensión de ésta: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en el que se buscan mayores avances y se amplía el horizonte temporal para el logro de metas hasta 2015. En la primera de estas etapas no existieron políticas explícitas ni metas; en la segunda, al adherirse el país a iniciativas de organismos internacionales, se establecieron objetivos y metas más claros. No obstante, es durante la primera de estas etapas que se alcanzan los avances más importantes en la materia.

Mortalidad general

La mortalidad por edades, a lo largo de todo el siglo XX experimentó una disminución en todos los grupos de edad. La tendencia sería hacia una *rectangularización* de la mortalidad, en la que los riesgos mayores se presentan en los extremos de la vida, y hay una sobrevivencia altísima en las demás edades (de los 10 a los 70). Esta *rectangularización*, que ya se vislumbra en algunos países desarrollados es algo que va a demorar en llegar a México. Falta abatir aún más la mortalidad por diversas causas en edades intermedias y hay problemas emergentes como el de la diabetes mellitus.

Paradójicamente una política de salud pública, o relacionada con la salud pública, el combate a las adicciones, derivó en años recientes en la *guerra contra el narcotráfico*, proyecto fallido que como *daño colateral* provocó más de cien mil muertes en la pasada administración (aunque no todos los homicidios se deben al narcotráfico, solamente entre 2007 y 2012 se registraron 121 686 muertes por esta causa). Durante el sexenio de Calderón, la tasa de mortalidad por homicidio casi se triplicó, al pasar de 8.2 por cien mil en 2007 a 21.4 en 2012 (véase cuadro 1). Estos decesos se producen primordialmente entre gente joven con lo que no se puede llegar a la *rectangularización* de la curva de mortalidad por edades e incluso han llevado a retrocesos en la esperanza de vida en algunos estados.

Cuadro 1
Defunciones y tasas de mortalidad
por homicidio 2007-2012

Año	Homicidios	
	Absolutos	Tasa (00/100 000)
2007	8 868	8.2
2008	14 007	12.8
2009	19 804	17.9
2010	25 757	22.9
2011	27 213	23.9
2012	26 037	21.4

FUENTE: INEGI y SSA <<http://salud2013.salud.gob.mx>>. Para la tasa correspondiente a 2012 se consideró INEGI (2013).

Después de las dos décadas de espectacular avance en la esperanza de vida al nacimiento (de 41 años en 1940 a 59 en 1960) durante las que ésta aumentó al ritmo de casi un año por cada año transcurrido, dos áreas en las que se observó un buen desempeño fueron la mortalidad infantil y la mortalidad materna. Según las cifras de defunciones infantiles, defunciones maternas y de nacidos vivos provenientes del Registro Civil (que inevitablemente conducen a subestimaciones), la tasa de mortalidad infantil (TMI) habría experimentado 60% de reducción entre 1964 y 1989 al pasar de 64 a 26 defunciones por cada mil nacidos vivos (Aguirre, 2009). En lo que respecta a la mortalidad materna, para el mismo periodo, la caída habría sido más pronunciada: de dos tercios, al pasar de 176 a 58 muertes maternas por cada cien mil nacidos vivos (*ibid.*). Las reducciones relativas reales no deben estar muy alejadas de las que reflejan las estadísticas vitales.

De esta manera, en un periodo en el que no había un énfasis en tratar de reducir estos índices de mortalidad, los avances fueron importantes. Esto desde luego se debió en gran medida a que se partió de niveles altos y a partir de ellos lo “normal” son logros de ese orden de magnitud. Cabe señalar que el perfil epidemiológico de la mortalidad infantil era uno en el que había

importantes proporciones de muertes debidas a causas en las que habría reducciones significativas en los años que siguieron: alrededor de un tercio de las defunciones se debían a enfermedades diarreicas agudas (EDA) y otro tanto a infecciones respiratorias agudas (IRA).

Mortalidad infantil y mortalidad materna

Como fue señalado anteriormente, en décadas recientes algunas de las políticas públicas orientadas a la disminución de la mortalidad se inscriben en el marco de esfuerzos internacionales, entre los que destaca la participación de organismos de Naciones Unidas. El primero de ellos fue la *Cumbre Mundial en favor de la Infancia* y el segundo *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

A la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, asistieron 71 jefes de Estado y de gobierno y representantes de 86 países observadores, en septiembre de 1990. En ella se establecieron metas concretas para la reducción de la mortalidad:

- i) Reducir la mortalidad infantil y de menores de 5 años en un tercio.
- ii) Reducir la mortalidad materna a la mitad.

En ambos casos el punto de partida es el nivel de estos indicadores en 1990 y la meta es para el año 2000. Éstas son dos de las siete metas principales planteadas en la Cumbre, que iban acompañadas de una veintena de objetivos de apoyo o sectoriales. Dentro de estos últimos en el ámbito de la mortalidad infantil destacan los siguientes:

- i) Reducción del 95% de las defunciones por sarampión.
- ii) Reducción del 50% de las defunciones como consecuencia de la diarrea en los niños menores de 5 años.
- iii) Reducción de la tercera parte de las defunciones a raíz de infecciones respiratorias agudas en los niños menores de 5 años.

En cuanto a la mortalidad materna el objetivo de apoyo más directamente relacionado a la meta principal fue:

Acceso de todas las mujeres embarazadas a la atención prenatal; acceso a personal capacitado para asistir en el alumbramiento y acceso a servicios de consulta para los casos de embarazo de alto riesgo y situaciones de emergencia obstétrica [UNICEF, 1990].

Como uno de los países promotores de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, el gobierno de México de la época puso un especial empeño en fortalecer los programas para propiciar el cumplimiento de la metas. En cuanto a la reducción de la mortalidad infantil podemos analizar el desempeño en relación con algunas(os) de los principales causas/programas.

Durante el gobierno salinista se planteó y "alcanzó" la meta de vacunación universal.⁵ Después del último brote importante de sarampión de 1989-1990 la mortalidad por esta causa tiene un efecto realmente marginal. En otras enfermedades inmunoprevenibles como la difteria o la tosferina se ha abatido la mortalidad infantil al grado que hay años sin defunciones registradas por estas causas.

Desde el inicio de la década de los noventa se fortaleció el Programa de Control de Enfermedades Diarreicas. Se diseñaron estrategias de comunicación y distribución de los sobres de Vida Suero Oral, para evitar la deshidratación. En lo que respecta a la disminución de la mortalidad infantil por esta causa, el resultado fue notable: la cifra de defunciones infantiles cayó de 9 886 en 1990 a 1 816 en 2000,⁶ es decir, una reducción de 82% en tan sólo diez años, cuando la meta planteada era reducir a la mitad. Sin demeritar la gran importancia de este logro, se pueden señalar circunstancias que lo favorecieron. Después de más de un siglo de ausencia, en 1991 el cólera regresa a México. Esto propició una especial atención de todas las instituciones del sector salud, y una concientización de la población en las medidas de prevención, haciendo que en lugar de que aumentara la mortalidad por enfermedades

⁵ En realidad con coberturas de alrededor de 95% se considera que se logra.

⁶ La comparación de cifras absolutas de defunciones infantiles es válida ya que en el periodo el denominador de la TMI, los nacidos vivos, tuvieron una variación mínima.

diarreicas (por agregarse el cólera como una de sus variedades), ésta en conjunto disminuyera. El otro elemento que hace ver tan espectacular el logro es el retraso relativo que había en la materia. Si bien el Programa de Control de Enfermedades Diarreicas existía desde antes de 1990, su penetración no era suficiente. En tanto que, por ejemplo, en Costa Rica “hacia 1980, se había conseguido un descenso del 98% en el número de casos mortales de deshidratación causados por diarrea” (UNICEF, 1984: p. 50).

Para la mortalidad por Infección Respiratoria Aguda (IRA) en la última década del siglo XX el descenso fue de 8 718 a 2 597 defunciones infantiles; esto es, una reducción de “solamente” 70%. En efecto, se considera a este grupo de causas de muerte como uno en el que es relativamente fácil su disminución, con una serie de medidas de atención primaria a la salud, combinando tanto la atención en el hogar como la atención en unidades médicas.

En el principal grupo de causas de mortalidad infantil, las afecciones originadas en el periodo perinatal (AP), los avances fueron menos importantes: de 23 063 a 19 394; esto es, una baja de 16%. En este caso resulta más difícil evitar muertes, ya que lo re-

Cuadro 2
Defunciones infantiles por causas, 1980-2011
(absolutos)

<i>Año</i>	<i>AP</i>	<i>AC</i>	<i>IRA</i>	<i>EDA</i>	<i>Resto</i>	<i>Total</i>
1980	26 399	5 031	15 774	20 877	28 837	96 918
1985	18 343	5 134	11 577	14 542	17 043	66 639
1990	23 063	7 127	8 718	9 886	16 703	65 497
1995	20 503	7 383	5 975	3 500	10 662	48 023
2000	19 394	7 212	2 597	1 816	7 602	38 621
2005	16 448	6 694	2 669	1 200	5 579	32 590
2011	14 825	6 808	1 333	564	5 520	29 050

FUENTE: de 1980 a 2005 Aguirre (2009); para 2011 INEGI (2013). Estadísticas de mortalidad.

AP: afecciones perinatales.

AC: anomalías congénitas.

IRA: infección respiratoria aguda.

EDA: enfermedad diarreica aguda.

comendable es que todos los partos cuenten con atención calificada y de preferencia que ocurran en unidades médicas. En las condiciones de nuestro país esto no es posible para todos los partos.

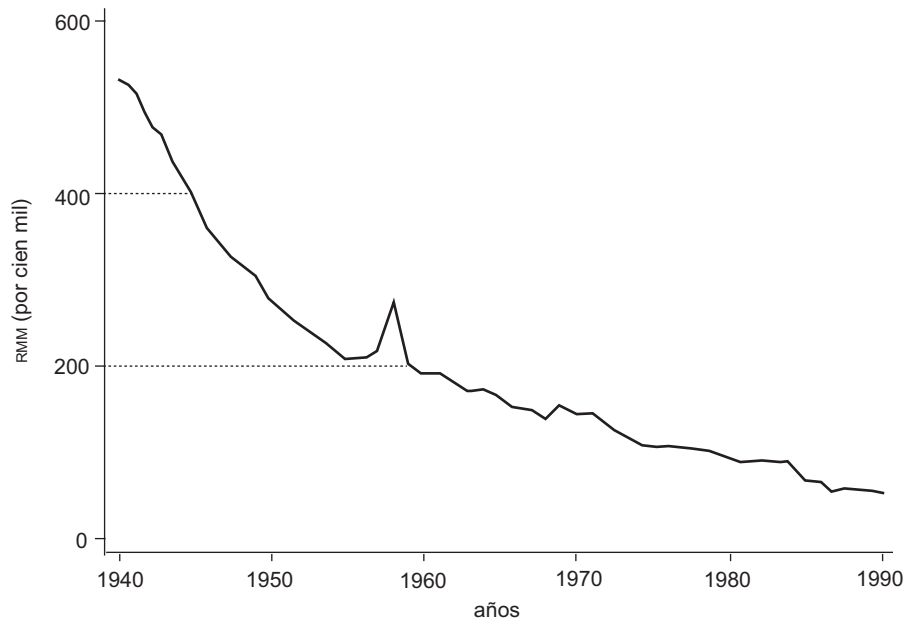
Con diferentes intensidades según cada causa, la mortalidad infantil se encaminó hacia un descenso sostenido durante la última década del siglo xx. Si nos atenemos a las cifras absolutas de muertes de menores de un año registradas (habida cuenta de que reflejan la tendencia de las tasas), se pasó de 65 497 en 1990 a 38 621 en 2000. Es decir, algo cercano a la meta planteada para el decenio.

Con la mortalidad materna el panorama es bien diferente. Después de más de medio siglo de un sostenido descenso, cuando se establecen metas para que este indicador continúe bajando, los resultados se tornan erráticos en el último decenio del siglo pasado. En efecto, en la primera etapa del periodo analizado (y desde antes; prácticamente desde los años 20 del siglo xx) la mortalidad materna tuvo un importante descenso. De acuerdo con cifras de estadísticas vitales (con las deficiencias que puedan tener) la razón de mortalidad materna (RMM) cayó entre 1940 y 1964 a una tercera parte: de 536 por cien mil a 176 por cien mil; y de nueva cuenta entre 1964 y 1989 desciende a una tercera parte: de 176 por cien mil a 58 por cien mil (Aguirre, 2009). Es decir, en etapas en que no había una meta explícita para su reducción los logros son sobresalientes en la materia; dos veces una reducción a un tercio en un cuarto de siglo, o una reducción a una novena parte en medio siglo (gráfica 1).

Considerando la información de estadísticas vitales, la evolución ubica la RMM en 54 por cien mil en 1990 y 47 por cien mil en el año 2000; es decir, un magro avance de sólo 13% en la reducción que se había propuesto de 50%. Estas cifras —que no corresponden a la realidad, pero reflejan una tendencia— muestran a lo largo de la década un comportamiento errático, con altibajos, que en parte se explican por el cambio de la novena a la décima revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE), y por algunos esfuerzos que se hicieron para reducir la subestimación de la mortalidad materna mediante una mejora en la certificación de las causas de muerte, en especial las defunciones maternas.

La Cumbre del Cairo de 1994 (CIPD) recoge algunos elementos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990. Asimismo es

Gráfica 1
Razones de mortalidad materna (RMM) 1940-1990, por 100 000 nacidos vivos



[443]

FUENTE: Aguirre (2009).

en cierto modo un antecedente para la siguiente gran iniciativa internacional: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En lo que respecta a la mortalidad infantil y la mortalidad materna, Los Objetivos de Desarrollo del Milenio retoman algunas de las metas de la Cumbre pero extendiendo el alcance de la meta, así como el horizonte temporal de 1990 a 2015. En mortalidad infantil (el ODM4), el planteamiento global estableció una reducción de dos tercios con respecto a la TMI de 1990. Para nuestro país, la tendencia observada de manera reciente permite prever el virtual cumplimiento de la misma.

Conviene señalar en este punto cuál es la definición de la razón de mortalidad materna (RMM) y cómo de la fórmula para su cálculo —con algunas deficiencias en los datos— puede incurrirse en una subestimación. La RMM se define como:

$$RMM = \frac{\text{Defunciones maternas}}{\text{Nacidos vivos}} \times 100\ 000$$

En nuestro país el subregistro de defunciones de mujeres en edad fértil en sí, no produce una subestimación de gran magnitud en la mortalidad materna; es principalmente la clasificación inadecuada de la causa de muerte lo que provoca que se contabilicen menos muertes maternas de las que en verdad ocurren, y la consecuente subestimación de la RMM (Aguirre, 2009).

Además de que el numerador de la RMM tenga frecuentemente cifras inferiores a las reales, puede haber problemas con el denominador. Por las deficiencias en el Registro Civil, hay nacimientos que nunca se registran (especialmente si los niños llegan a fallecer a temprana edad), otros que se registran tardíamente, pero al parecer el error de mayor magnitud es el registro múltiple de los nacimientos, que supera a los otros dos, y que ubica el número de nacimientos registrados en varios cientos de miles por arriba de su valor real.

De esta manera, tanto la disminución del numerador como el incremento artificial del denominador actúan en el mismo sentido para provocar una subestimación de la RMM.

En la Cumbre Mundial en favor de la Infancia se había planteado la meta de reducir la mortalidad materna a la mitad durante la última década del siglo XX. Además, en los objetivos del mi-

lenio, el quinto (ODM5) estableció la meta de reducir la RMM a una cuarta parte en 2015, con respecto a su nivel observado en 1990. Consciente de la subestimación derivada de la deficiencia de las estadísticas vitales, el gobierno al plantear la meta establece como punto de partida una RMM para 1990 de 92 defunciones maternas por cien mil nacidos vivos. Por lo tanto, la meta es reducirla a 23 en el 2015. Entre las deficiencias de las estadísticas vitales, y de lo cual no es responsable el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), está el registro múltiple de nacimientos. Para tratar de remediar esta situación, en las estimaciones oficiales de la RMM se utiliza una estimación de los nacidos vivos que se ubica alrededor de 2.1 millones, contra los 2.6 millones de nacidos vivos registrados cada año. Esto corrige de manera ascendente la RMM, pero añade confusión a la tendencia de ésta cuando se quieren ver los avances del ODM5.

De cualquier forma, aunque no existe total certidumbre del panorama en la RMM, es claro que el ODM5 no se cumpliría. Tanto a nivel mundial como nacional, el compromiso de la reducción en la RMM fue excesivamente ambicioso e incluso podría pensarse rayando en lo demagógico.

En efecto, el ODM5 constituye el gran fracaso en lo que a metas se refiere. A nivel global, de 181 países, en 2010 sólo una veintena de estos habían logrado alcanzar la meta, y otros tantos, si tuvieran un buen desempeño, estarían en condiciones de lograrla.

Desgraciadamente México se encuentra entre los países que no van a cumplir la meta debido a que sus políticas públicas en la materia carecen del alcance requerido para siquiera acercarse a su consecución. Una variable clave para la reducción de la mortalidad materna es la atención especializada del parto. Sin esto, resulta difícil la exitosa atención cuando surgen complicaciones. El país no cuenta ni con la infraestructura ni con los recursos humanos para garantizar la universalización de la atención obstétrica especializada. En el extremo tenemos, para 2010, a los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas donde las coberturas de atención especializada son de 86.1, 79.6 y 50.2%, respectivamente.⁷ Mientras esto sea así, prevalecerán niveles relativamente altos en la mortalidad materna.

⁷ Véase <<http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/>>.

Por otro lado, aunque si bien se reconocen que existen avances cuantitativos en relación con la cobertura de la atención obstétrica, otro factor que influye negativamente ha sido que la calidad en la atención no sea tan buena, como lo muestran los paupérrimos logros en mortalidad materna. Existen, además, ciertas barreras culturales para el acceso efectivo a la atención, como lo muestra el sonado caso de la mujer indígena que recientemente dio a luz en el jardín de una clínica en Oaxaca.⁸

En cuanto al avance en la reducción de la mortalidad materna nos encontramos ante un panorama bastante confuso. Al respecto cabe destacar tres circunstancias que atañen a las fuentes de información.

En primer lugar, se han realizado esfuerzos para mejorar la calidad de la información sobre mortalidad materna. En una primera instancia se recomendó la inclusión en los formatos de certificado de defunción, de una casilla que indica si la difunta —que falleció en edad fértil— estaba o no embarazada al (o poco antes de) morir. La puesta en marcha de esta recomendación en julio de 1994 parece estar asociada al repunte que se observa en ese año tanto en el número absoluto de defunciones maternas como en la RMM. En 1995, cuando ya se aplicó el formato durante el año entero hubo otro incremento. Así, la reducción que se observaba entre 1990 y 1993 de 54 a 45 por cien mil se ve neutralizada por el incremento de 49 a 53 para 1994 y 1995, respectivamente, si se consideran a primera vista las cifras (cuadro 3).

La segunda circunstancia inherente a la información se da entre 1997 y 1998 cuando se pasa de la novena a la décima revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE), que coincide con un incremento en la RMM de 47 a 53 defunciones maternas por cien mil nacidos vivos.

La tercera cuestión relativa a fuentes de información que “de tiene” la reducción de la RMM, es la decisión de emplear como denominador de ésta, ya no los nacidos vivos registrados cada año, sino los estimados por el Consejo Nacional de Población. En efecto, a partir de 2000 las RMM oficiales se calculan con ese denomi-

⁸ <<http://noticias.terra.com.mx/mexico/estados/mujer-da-a-luz-en-jardin-de-clinica-en-oaxaca,595b88f78a181410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>>.

nador que reduce la cifra de nacimientos anuales en alrededor de medio millón. Si bien esta enmienda puede estar en el sentido correcto, da al traste con la tendencia que se observa (de nuevo a primera vista) en la RMM.

De cualquier manera, las disminuciones no son suficientes para alcanzar el ODM5. Si se consideran las RMMs calculadas con denominador de nacidos vivos registrados, la RMM habría ido de 54.0 en 1990 a 36.9 en 2011; esto es, una reducción de sólo 33.0%. Por su parte, con los nacidos vivos que estima Conapo, sería de 61.0 en 1990 a 49.9 en 2011, con una disminución de únicamente 18.2%. En ambos casos las dos curvas están por debajo de los niveles reales, así como de la tendencia que llevaría al cumplimiento del ODM5 en la mortalidad materna (ver gráfica 2).

Sin embargo, de lo que no cabe duda es que, como a nivel mundial, en México la reducción de la mortalidad materna seguirá siendo una asignatura pendiente. Para el futuro inmediato, en lo que respecta a esfuerzos especiales a nivel global para reducir la mortalidad materna, no se vislumbra un camino que pudiera tener un impacto importante. Hasta el momento, en las reuniones pre-eliminarias del Cairo + 20 no parece que vayan existir compromisos concretos que faciliten el logro del ODM5; sólo se han enunciado lineamientos muy generales sobre medidas para mejorar la salud sexual y reproductiva de las mujeres en particular véase (<http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetraabajo/8/50708/2013-595-Consenso_Montevideo_PyD.pdf>).

Mortalidad por diabetes mellitus

En los últimos cincuenta años la mortalidad por diabetes mellitus en México ha aumentado alarmantemente. En 1960 se registraron 2 787 defunciones por esta causa; en 2011 fueron 80 788. Esto significa un aumento en la tasa de mortalidad de 7.9 por cien mil en 1960 a 70.9 por cien mil en 2011. En 1960 era la décimonovena causa de muerte; en 2011, la segunda (cuadro 4).

El comportamiento de estas cifras tiene una serie de explicaciones. Que el número absoluto se multiplicara casi por treinta tiene que ver con que la población se triplicó durante el último

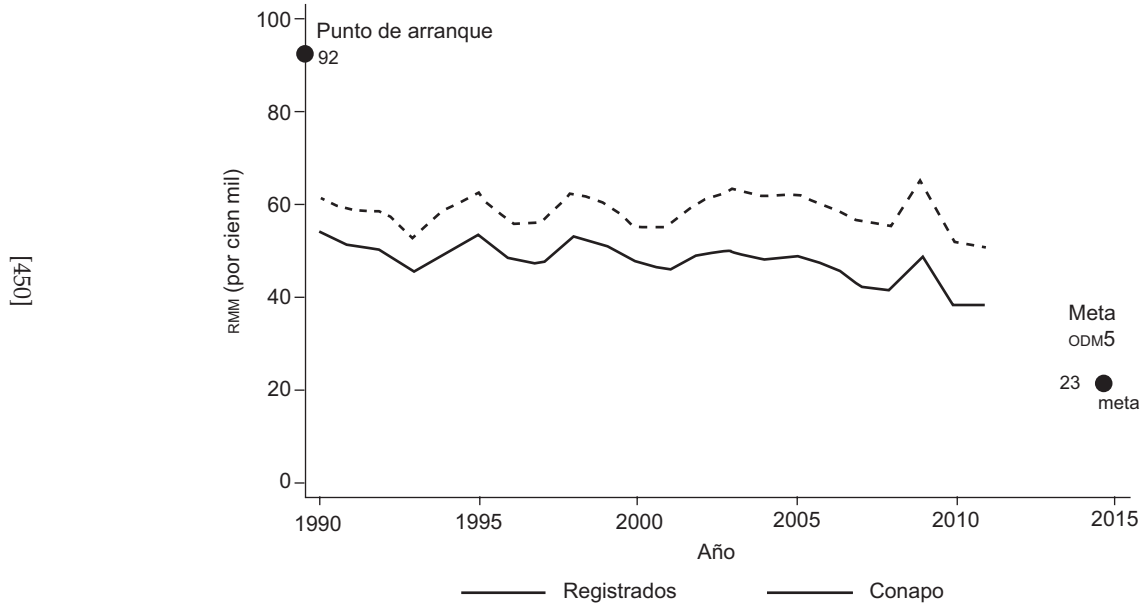
Cuadro 3
Defunciones maternas, nacimientos registrados, RMM de acuerdo con los nacimientos registrados,
nacimientos estimados y RMM con estimaciones de Conapo 1990-2010

<i>Año</i>	<i>Defunciones</i>	<i>Nacimientos registrados</i>	<i>RMM Por cien mil nacimientos registrados</i>	<i>Nacimientos estimados por Conapo</i>	<i>RMM Nacimientos por cien mil estimados por Conapo</i>
1990	1 477	2 733 329	54.0	2 422 242	61.0
1991	1 414	2 754 578	51.3	2 423 293	58.4
1992	1 399	2 797 397	50.0	2 419 406	57.8
1993	1 268	2 839 686	44.7	2 409 332	52.6
1994	1 409	2 904 389	48.5	2 397 579	58.8
1995	1 454	2 750 444	52.9	2 364 241	61.5
1996	1 291	2 707 718	47.7	2 330 478	55.4
1997	1 266	2 698 425	46.9	2 285 050	55.4
1998	1 415	2 668 428	53.0	2 296 222	61.6
1999	1 400	2 769 089	50.6	2 350 401	59.6
2000	1 310	2 798 339	46.8	2 411 271	54.3
2001	1 253	2 767 610	45.3	2 285 777	54.8
2002	1 309	2 699 084	48.5	2 185 073	59.9

2003	1 313	2 655 894	49.4	2 097 139	62.6
2004	1 239	2 625 056	47.2	2 034 460	60.9
2005	1 242	2 567 906	48.4	2 010 250	61.8
2006	1 166	2 505 939	46.5	1 989 683	58.6
2007	1 097	2 655 083	41.3	1 971 734	55.6
2008	1 067	2 636 110	40.5	1 955 284	54.6
2009	1 243	2 577 214	48.2	1 940 107	64.1
2010	979	2 643 908	37.0	1 926 148	50.8
2011	955	2 586 287	36.9	1 913 353	49.9

FUENTE: de 1990 a 2007 los datos sobre defunciones maternas provienen de SSA. De 2008 a 2011 corresponden al IMSS (2013). Para nacimientos registrados, de 1990 a 1999, corresponden a SSA (varios años); de 2000 a 2012 a INEGI (2013).

Gráfica 2
Comportamientos de la RMM con nacimientos registrados y con nacimientos
estimados por Conapo, 1990-2010



FUENTE: elaborado con datos de la SSA (1993) y el MSS (2013).

Cuadro 4
Defunciones y tasas de mortalidad por diabetes mellitus, 1960-2011

<i>Año</i>	<i>CIE</i>	<i>Defunciones</i>	<i>Tasa</i>	<i>Orden</i>
1960	7	2 787	7.9	19
1970	8	7 486	15.5	15
1980	9	14 625	21.8	9
1990	9	25 872	31.3	4
1995	9	33 316	36.4	4
1996	9	34 865	37.4	4
1997	9	36 027	38.0	3
1998	10	41 832	43.3	3
1999	10	45 632	46.5	3
2000	10	46 614	47.82	1
2005	10	67 159	64.18	1
2011	10	80 788	70.92	2

FUENTE: de 1960 a 1990 corresponden a la SSA (1993); el resto a portales de internet de INEGI y SSA.

medio siglo; pero de cualquier manera la tasa aumentó casi diez veces. Asimismo, en este periodo hubo cambios importantes en la estructura por edad de la población. Hace medio siglo 44.3% tenía menos de 15 años y 3% tenía 65 y más. Actualmente las proporciones son de 29.3 y 6.3%, respectivamente.

En el periodo aludido la esperanza de vida al nacimiento se ha incrementado en unos 15 años. La reducción de la mortalidad va aparejada con la transición epidemiológica, y de acuerdo con ésta, al reducirse la mortalidad hay una disminución de las enfermedades infecto-contagiosas como causas de muerte, y un aumento de la participación relativa de los padecimientos crónico-degenerativos, entre los que figura la diabetes.

Según las cifras de la Organización Mundial Salud (OMS), 47 millones de personas en el mundo tienen diabetes. Para 2004 se estimó que cerca de 3.4 millones de personas murieron a consecuencia de un alto nivel de azúcar en la sangre.

A nivel mundial México ocupa el sexto lugar en mortalidad por diabetes y ocupa el primer lugar en América Latina (véase cuadro 5). La diferencia entre México y Cuba es de 69.6, en su tasa; lo que representa que la tasa para México es de 490.1% más que para Cuba, y de 1 762.2% con respecto a Japón, que es uno de los países con menor tasa de mortalidad por esta causa.

La comparación entre México (83.8) y Estados Unidos (15.2) muestra algunos puntos de interés, ya que al ser dos de los países con los índices más altos de obesidad, se pone de manifiesto la existencia de factores de riesgo totalmente diferenciados.

Por una parte, existe una más alta predisposición genética de la población mexicana hacia esta enfermedad. Lo anterior al parecer se debe a la mayor proporción de población de origen indígena en el primero de estos países. Como se puede observar en el cuadro 5 las tasas tipificadas de mortalidad por diabetes para países con una mayor proporción de población de origen indígena presenta tasas más altas; Honduras (61.0), Nicaragua (55.1), Paraguay (53.9), Guatemala (51.9), Ecuador (37.1) y Bolivia (35.8), con tasas entre 36 y 61 por cien mil habitantes, en contraste con países con bajas proporciones de población indígena como Argentina (17.7), Uruguay (14.8) y Costa Rica (22.0), con tasas entre 15 y 22 por cien mil habitantes.

Por otra parte, la cercanía geográfica, económica pero principalmente la cultural de México con Estados Unidos, que ha producido que en nuestro país se imiten los malos hábitos alimenticios de nuestros vecinos del norte, así como conductas que inducen al sedentarismo y a una mayor inactividad física como el uso excesivo del automóvil, el pasar demasiado tiempo frente al televisor y, aun peor, el tiempo que los niños pasan entre videojuegos y el internet en lugar de desarrollar actividades deportivas son algunos de los elementos que contribuyen a la alta prevalencia de la enfermedad.

De esta manera, en México confluyen tanto malos hábitos alimenticios y de conductas así como predisposición genética que ha traído como consecuencia el que ocupe el primer lugar en mortalidad por diabetes en América Latina.

Una situación tan adversa merece una atención mayúscula por parte de las políticas públicas no sólo desde el ámbito del sector salud sino en varios frentes. Al respecto, destaca la propues-

Cuadro 5
Tasas tipificadas de mortalidad por diabetes mellitus (por cien mil) para algunos países seleccionados, 2011

<i>Rango</i>	<i>País</i>	<i>Tasa</i>	<i>Rango</i>	<i>País</i>	<i>Tasa</i>	<i>Rango</i>	<i>País</i>	<i>Tasa</i>
1	Mauricio	176	77	Venezuela	41.8	146	China	13.4
2	Trinidad y Tobago	118.4	78	Somalia	41.2	147	Canadá	13.4
3	Bahréin	106.6	81	El Salvador	39.1	151	Italia	12.4
4	Islas Marshall	98.7	84	Brasil	37.7	154	Alemania	11.1
5	Guyana	86.8	87	Ecuador	37.1	161	Holanda	10.1
6	México	83.8	90	Bolivia	35.8	164	España	9.4
18	Sudáfrica	66.7	91	Panamá	34.2	165	Suecia	9.2
22	Haití	62.7	101	Afganistán	26.3	169	Suiza	8.2
34	Honduras	61.0	102	Kuwait	25.8	170	Francia	8.1
46	Uganda	55.8	108	India	23.8	174	Noruega	7.4
47	Nigeria	55.4	113	Corea del Sur	23.0	175	Irlanda	7.1
49	Nicaragua	55.1	118	Costa Rica	22.0	176	Bélgica	6.9
52	Paraguay	53.9	119	Colombia	21.9	185	Reino Unido	5.0
55	Sierra Leona	52.3	123	Chile	20.2	186	Grecia	5.0
57	Guatemala	51.9	133	Argentina	17.7	187	Rusia	4.8
59	Tanzania	50.3	136	Perú	15.7	188	Japón	4.5
60	Ruanda	49.4	138	Estados Unidos	15.2	189	Ucrania	3.6
74	Kenia	42.4	141	Uruguay	14.8			
75	Botswana	42.4	144	Cuba	14.2			

FUENTE: OMS (2013).

ta elaborada por el ejecutivo federal sobre incrementar el gravamen de los refrescos para desalentar su consumo; la prohibición en la venta de los llamados productos "chatarra" en las escuelas de nivel básico, entre otros. Si bien la propuesta de carácter fiscal va en el sentido correcto, está por conocerse si es aprobada por el poder legislativo y de ser así medir su efectividad. Por lo que toca a la limitación de la venta de "chatarra" en las escuelas, la medida no funcionó como se esperaba debido a la presión de las grandes empresas transnacionales que elaboran estos productos por lo que la mayor parte de los cambios en la regulación de su venta fueron "cosméticos" (es decir, en la presentación de los mismos y no en su eliminación).

Dada la gravedad del problema de la diabetes, es indispensable que el gobierno tome medidas más vigorosas de mediano y largo plazo tales como incentivar en las escuelas las actividades deportivas, una reglamentación más estricta que regule el contenido alimenticio de los productos que se expenden en las mismas y no sólo en su presentación, así como campañas informativas más extensas que orienten a la población en general a cambiar sus hábitos.

REFLEXIONES FINALES

En este trabajo no pretendimos realizar un análisis exhaustivo de todos los problemas de salud y de todas las causas de muerte, sino que nos enfocamos en algunos que han sido materia de políticas públicas muy bien definidas como los concernientes a la mortalidad infantil y la mortalidad materna, por un parte, y por la otra, al que puede considerarse el principal problema de salud de la actualidad y de las décadas por venir: la diabetes mellitus.

En los programas para mejorar la salud infantil y la reducción de su mortalidad ha habido éxito en diferentes grados. En primer lugar, el programa de vacunación ha logrado altas coberturas y como consecuencia una notable disminución de las defunciones por causas inmunoprevenibles. Así, ha habido años sin muertes infantiles por sarampión, tosferina y difteria.

Otro programa muy exitoso ha sido el de Control de Enfermedades Diarreicas, con el que se redujo el número de defunciones

de niños menores de un año por esta causa de 20 877 en 1980, a sólo 564 en 2011; una caída de 97% en tres décadas. Con las IRA se abatió la mortalidad a menos de una décima parte, y con las afecciones perinatales a casi la mitad. Este panorama permite ser optimista en cuanto al cumplimiento del ODM4.

El ODM5 como se dijo, representa el gran fracaso de los objetivos de desarrollo del milenio. Como ocurrió en casi todo el mundo, en México se planteó esta meta inviable, tal vez por razones políticas y/o atendiendo a recomendaciones internacionales, sin medir las posibilidades reales para su cumplimiento. Es necesario que se aborde el problema con la seriedad que amerita, para implementar medidas más efectivas para reducir la mortalidad materna, asignatura pendiente de las políticas públicas.

Sin duda el mayor reto presente y para el futuro es la diabetes mellitus, que provocara una gran cantidad de muertes, así como discapacidades (ceguera, amputación de miembros e insuficiencia renal), con el costo social y económico asociado. Para afrontar este problema mayúsculo se requiere de una gran determinación por parte del Estado para proponer y llevar a cabo las políticas correspondientes e involucrar en este esfuerzo de manera comprometida a todos los actores, sin que se impongan los intereses particulares de unos cuantos.

Mientras hay avances en algunos ámbitos de la salud, surgen nuevos problemas. Destaca en el panorama el aumento inusitado de las defunciones por homicidio del sexenio calderonista, que la actual administración y las futuras tendrán que abordar desde una perspectiva integral y no sólo desde una visión estrecha que privilegia el aspecto criminal.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Alejandro (2009), "La mortalidad infantil y la mortalidad materna en el siglo XXI", *Papeles de Población*, vol. 15, núm. 61, pp. 75-99.
- Brachet-Márquez, Viviane (2010), "Salud y seguridad social, 1917-2008: ¿quién decide?", en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, pp. 343-378 (Los grandes problemas de México, tomo XIII).

- CEPAL (2013), "Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo", *Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe*, Montevideo, 12 al 15 de agosto <http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-Consenso_Montevideo_PyD.pdf>.
- Conapo (2013), *La situación demográfica de México 2013*, México, Consejo Nacional de Población (Conapo).
- Hernández, Héctor Hiram (1992), "Las políticas de salud y la mortalidad en México", en Lucero Jiménez Guzmán (coord.), *Políticas de Población en México: un acercamiento a sus planteamientos y efectos*, Cuernavaca, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 147-179.
- Hernández Ávila, Mauricio y Gustavo Olafz Fernández (2002), "La diabetes y el mexicano: un reto para la salud pública", *Ciencia-Academia Mexicana de Ciencias*, vol. 53, num. 3, México, pp. 8-17.
- INEGI (2013), Boletín de prensa, núm. 288/13, Aguascalientes, 30 de julio de 2013.
- Menéndez, Eduardo L. (2005), "Políticas del sector salud mexicano (1980-2004): ajuste estructural y pragmatismo de las propuestas neoliberales", *Salud Colectiva*, núm. 1, vol. 2, pp. 195-223.
- Molina del Villar, América (2008), "Contra una pandemia del Nuevo Mundo: las viruelas de la década de 1790 en México y las campañas de vacunación de Balmis y Salvany de 1803-1804 en los dominios coloniales", *III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP)*, Córdoba, 24 al 26 de septiembre.
- Morelos, José B. (2004), "La salud a 30 años de la política de población", en Elena Zúñiga (coord.), *Reflexiones sobre la transición demográfica y sus implicaciones sociales: 30 años de política de población*, México, Consejo Nacional de Población (Conapo).
- OMS (2011), "Tasas tipificadas de mortalidad por diabetes", Organización Mundial de la Salud (OMS) <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs312/es/>> (17 septiembre 2012).
- Ordorica, Manuel (2012), "¿Cómo aprovechar el éxito de la política de población del último cuarto de siglo XX para enfrentar los nuevos retos demográficos del XXI?", *Papeles de Población*, núm. 74, vol. 18, pp. 9-15.
- Presidencia de la República e INEGI (s/f), *Sistema de Información de los Objetivos del Milenio* <<http://www.objetivosdesarrollodemilenio.org.mx/>> (28 de noviembre 2013).
- Rodríguez y González, Alejandro (1988), "Avances sustanciales, pero insuficientes", *Demos*, núm. 1, pp. 15-16.

- Tetelboin, Carolina, José Arturo Granados, Norma Tournier y Philip Tavernier (2005), "Alternancia y política de salud en México", *Estudios Sociológicos*, vol. 23, núm. 1, pp. 75-93.
- Terra Noticias (2013), "Mujer da a luz en jardín de clínica en Oaxaca", sección Estados, 3 de octubre <<http://noticias.terra.com.mx/mexico/estados/mujer-da-a-luz-en-jardin-de-clinica-en-oaxaca,595b88f78a-181410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>> (10 octubre 2013).
- United Nations (2000), *Global Population Policy Database 1999*, Nueva York, Department of Economic and Social Affairs Population Division.
- United Nations (2013), *World Population Policies 2011*, Nueva York, Department of Economic and Social Affairs Population Division <<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2011/wpp2011.pdf>> (26 junio 2013) [ST/ESA/SER.A/327].
- SSA (varios años), *Estadísticas Vitales*, México, México, Secretaría de Salud (SSA).
- SSA (1993), *Compendio histórico de Estadísticas Vitales, 1893-1993*, México, Secretaría de Salud (SSA).
- UNICEF (1984), *Estado Mundial de la Infancia*, Nueva York, El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Naciones Unidas.
- UNICEF (1990), *Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño. Cumbre Mundial a favor de la Infancia*, Nueva York, El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Naciones Unidas.
- WHO (2013), "Diabetes", *Organización Mundial de Salud*, Nota descriptiva núm. 312, septiembre 2012 <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs312/es/>> (5 de agosto).

Acerca de los autores

Alejandro Aguirre realizó estudios de licenciatura en Actuaría en la Facultad de Ciencias, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtuvo el grado de maestro en Demografía en el Centro de Estudios Económicos y Demográficos, de El Colegio de México. Es doctor en Demografía Médica por la Escuela de Higiene y Medicina Tropical, de la Universidad de Londres.

Es profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México desde 1994. En el periodo de 2009 a 2012 fue Coordinador Académico de la Maestría en Demografía en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Se ha desempeñado como

consultor demográfico en UNICEF, OPS, OMS, USAID, IPPF. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias desde 1999; miembro de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población desde 1988; y miembro de la Sociedad Mexicana de Demografía desde 1990.

Fortino Vela Peón es economista por la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa (UAM-I); maestro en Demografía por El Colegio de México donde también realizó el doctorado en Estudios de la Población. Actualmente se desempeña como profesor-investigador en el Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco (UAM-X). Ha participado en diferentes proyectos y eventos académicos en los ámbitos nacional e internacional. Ha sido docente en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, así como en el Centro de Estudios Económicos, ambos de El Colegio de México; en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México; en El Colegio de la Frontera Norte; en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora; la Universidad Autónoma de Tlaxcala; la Universidad Autónoma del Estado de México; la Universidad Anáhuac; la Universidad Autónoma Metropolitana, unidades Iztapalapa y Xochimilco.

Entre sus publicaciones recientes se encuentran: “Labor Mobility and Intergenerational Transmission of Self-employment in Mexico”, en coautoría con Dídimo Castillo, *Iberoamerica. Journal of Institute of Iberoamerican Studies*, Busan, University of Foreign Studies, 2013; y “La mortalidad infantil en México, 2010”, en coautoría con Alejandro Aguirre, *Papeles de Población*, vol. 18, núm. 73, 2012. Sus líneas de investigación giran en torno a los temas de mercado de trabajo, análisis demográfico, población y desarrollo. Es miembro del Instituto Interamericano de Estadística (IASI).

TRANSFORMACIONES, NUEVOS DESAFÍOS
Y RESPUESTAS GUBERNAMENTALES

XI

AGRUPAMIENTOS ECONÓMICOS, COMPETITIVIDAD URBANA Y POLÍTICA INDUSTRIAL EN MÉXICO

Jaime Sobrino

INTRODUCCIÓN

La evolución económica del país tuvo un parteaguas en la década de los ochenta, debido al agotamiento del modelo de crecimiento económico sustentado en la protección del mercado interno y por el abultado déficit público. El cambio económico fue precedido, o acompañado, por decisiones de política económica en materia comercial, monetaria y fiscal, tales como la firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, adopción de un esquema de objetivos de inflación e introducción de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La política económica ha logrado avances en el control y estabilidad de las variables macroeconómicas, pero ha sido incapaz de promover el crecimiento de la economía y generar los empleos en la cantidad y calidad suficientes para afrontar el aumento en la oferta ocupacional.

Uno de los mecanismos de la política económica es la política industrial, la cual consiste en una serie de medidas destinadas a facilitar el proceso de ajuste de la industria manufacturera a la toma de decisiones en materia de desarrollo económico. A partir de los años ochenta, la política económica de México ha estado supeditada a la globalización, por lo que la política comercial, más que la industrial, ha sido el instrumento fundamental para la promoción del crecimiento industrial, a partir del fomento a las exportaciones. El grado y ritmo de inserción de las exportaciones

de cualquier país en el mercado global son indicadores utilizados comúnmente para medir la competitividad de éste en el contexto internacional.

La competitividad urbana es un referente en la globalización para analizar el desempeño económico de una ciudad, los cambios en su estructura productiva, la generación de empleos y la vínculo con el incremento en la calidad de vida de su población residente. Un elemento que puede explicar la competitividad urbana es la especialización de su estructura económica, gracias a la creación, el crecimiento y la consolidación de clusters, cadenas o agrupamientos económicos. Un cluster significa la unión espacial de empresas de actividades similares e interrelacionadas por los procesos de producción que realizan, por la técnica productiva utilizada o por el uso compartido de insumos.

El propósito de este documento consiste en estudiar el papel de los agrupamientos económicos en el desempeño competitivo de las principales ciudades de México entre 2003 y 2008, y los efectos de la política económica en el desarrollo de dichos agrupamientos. Las preguntas que conducen la discusión son las siguientes: *i)* ¿cuáles son los agrupamientos económicos que existen en el país?, *ii)* ¿qué importancia tienen dichos agrupamientos en la estructura ocupacional y desempeño competitivo de las ciudades de México?, y *iii)* ¿la política económica ha promovido el desarrollo de agrupamientos económicos? Para responder a tales cuestionamientos, el capítulo se divide de la siguiente manera: en la segunda sección se presenta la revisión bibliográfica sobre los conceptos de agrupamientos industriales, competitividad urbana y política industrial. En el tercer acápite se detalla la metodología utilizada para identificar los agrupamientos económicos de México, y para medir la competitividad entre las principales ciudades del país. El cuarto rubro muestra los resultados sobre los agrupamientos económicos. En el quinto se examina la relación entre agrupamientos económicos y competitividad urbana. Los elementos de política industrial en México y su relación con el fomento y promoción de agrupamientos económicos son los temas del sexto apartado. Por último, en el séptimo rubro, se anotan las conclusiones.

REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

El desempeño económico de un país está sujeto a tres elementos: *i*) eficiencia microeconómica de sus empresas; *ii*) formulación e implementación clara y explícita de políticas públicas para la promoción económica, y *iii*) existencia de un sistema urbano consolidado para el soporte y localización de inversiones productivas. La ubicación de las actividades económicas se caracteriza por su concentración en pocos puntos del territorio, y es producto de un complejo proceso histórico dentro del cual se han ido entretejiendo factores que explican la localización de las actividades económicas, su dinámica de crecimiento y distribución de la población. Entre este conjunto de factores destacan la distribución de recursos naturales, aspectos físico-geográficos, comportamiento de las variables demográficas, distribución de la inversión pública, tendencia y fluctuaciones de la actividad económica, evolución de los procesos sociales y políticos, políticas territoriales y tendencias de los mercados financieros internacionales (Dicken, 1992; Garza, 2000).

La actividad económica se concentra en un primer momento por las condiciones físico-geográficas que imponen nichos de accesibilidad diversa y costos de transporte diferenciales, y en un segundo momento por el aprovechamiento de economías de aglomeración (Hoover, 1948; Krugman, 1992; Richardson, 1986). Las actividades económicas se pueden dividir en cuatro tipos, en función del grado de movilidad de sus insumos, factores y productos (Dávila, 2005): *i*) intensivas en el uso de factores móviles; *ii*) productoras de bienes y servicios para consumo interno, *iii*) intensivas en el uso de recursos naturales, y *iv*) orientadas a los mercados foráneos. Las actividades económicas vinculadas al uso, extracción y procesamiento de recursos naturales tienden a localizarse en la proximidad de la fuente de insumos o explotación de materias primas. La producción orientada al mercado interno se establece en mayor medida en la cercanía de grandes mercados y nodos intermodales de transporte. Las empresas orientadas a la exportación toman como referencia oportunidades para la distribución de sus mercancías hacia el extranjero. Finalmente, las firmas intensivas en el uso de factores de la producción móviles mues-

tran preferencia a la concentración espacial en grandes áreas urbanas y regiones metropolitanas.

En la teoría económica espacial, la localización de las actividades económicas se ha explicado, en parte, por el aprovechamiento de economías de aglomeración, que se refieren a la reducción de costos debido a que una firma o industria se localiza en un punto y no en otro. Las economías de aglomeración describen todas las economías externas que aprovecha una unidad productiva derivadas de su asociación locacional con una concentración espacial de gran escala (Feser, 2002; Goodall, 1987; Malecki, 1997). Las economías de aglomeración se dividen en economías de urbanización y de localización. Las primeras son ventajas externas a las firmas, difusas y diversas, y se refieren a la reducción de costos en una amplia variedad de firmas conforme se incrementa la escala de la actividad económica, o el tamaño de población. Estas economías son originadas por la creación y ampliación de infraestructura productiva, el equipamiento para la población, la cantidad y diversificación del mercado de trabajo y los ciclos económicos de las diversas actividades económicas. Los elementos que generan economías de urbanización también han recibido el nombre de condiciones generales de la producción (Garza, 1985), y la evolución de éstas ha estado estrechamente vinculada con el desarrollo tecnológico: en un primer momento con la generación de fuentes de energía, posteriormente con la movilidad motorizada de la población y mercancías, y más recientemente con la transmisión de flujos de información y conocimiento. Las economías de urbanización participan en la diversificación de la estructura económica de las ciudades.

Por su parte, las economías de localización son ventajas externas a la empresa, pero internas al sector económico. Ocurren cuando la concentración espacial del sector repercute en menores costos para la firma de ese sector ahí localizada. Se relaciona con el concepto de cluster, cadena o agrupamiento, es decir, la unión espacial de empresas de actividades similares e interrelacionadas por los procesos de producción que realizan, por la técnica productiva utilizada, o por el uso compartido de insumos (Porter, 1996). El concepto de cluster abarca las siguientes dimensiones (Feser y Bergman, 2000): *i*) vínculos insumo-producto o compra-

dor-vendedor; *ii*) co-residencia locacional; *iii*) instituciones locales compartidas relacionadas con las empresas; y *iv*) mecanismos formales e informales de cooperación entre empresas. En este capítulo se utiliza de manera indistinta la palabra cluster de actividades, cadena productiva o agrupamiento económico. Por otro lado, un distrito industrial consiste en un cluster más una entidad pública o mixta que administra y promueve el comportamiento y las interrelaciones entre empresas (Rabelotti, 1997).

Las economías de localización son originadas por condiciones físico-geográficas, mercados de trabajo especializados, maquinaria especializada, imitación, difusión y comparación. Su aprovechamiento no está relacionado con la escala, sino más bien con la interacción entre agentes. Propician la especialización de la estructura económica local. La importancia de los clusters dentro de las estructuras económicas locales se ha reconocido por los siguientes elementos: *i*) rango y velocidad de las innovaciones tecnológicas propiciadas; *ii*) nueva orientación de políticas públicas; y *iii*) impacto de estas políticas en la geografía de la actividad económica.

El término competitividad se ha utilizado recurrentemente para analizar, calificar y cuantificar el grado de integración de las naciones y territorios a la globalización. La competitividad de un país se ha concebido como la habilidad de una nación para crecer exitosamente y aumentar su participación en el comercio internacional (Bannok, Baxter y Davis, 1998). La suerte en el desempeño económico de un territorio se ha tratado de aparejar con la evolución sociopolítica de la población residente, trazándose una liga entre éxito en la inserción en los mercados mundiales y mejoramiento en las condiciones de vida de la población, así como con gobernanza institucional y desarrollo sustentable (Buck *et al.*, 2005). Sin embargo, estas interrelaciones no son automáticas, puesto que cada una de ellas constituye un circuito dentro de la evolución societal, y en muchos casos avanzan a velocidades distintas y sin claro nexo entre ellas.

Competitividad urbana alude al grado en el cual una ciudad, en comparación con otras ciudades en competencia, es capaz de atraer inversiones productivas que se traducen en generación de empleos e incremento en los ingresos, al tiempo de acrecentar y consolidar sus amenidades culturales, atractivos recreacionales,

cohesión social, gobernanza y medio ambiente adecuado para su población residente (Global Urban Competitiveness Project, 2005). Este concepto infiere, en primer lugar, que la competitividad es un término relativo, ya que compara el desempeño o las acciones de un territorio en función de lo que hacen, o dejan de hacer, otros territorios. En segundo lugar, cuantifica y califica el potencial de ese territorio no sólo para atraer inversiones productivas, que pueden ser públicas o privadas, sino también para retener a su población residente, al ofrecerle oportunidades laborales y calidad de vida, e incluso para fungir como destino de flujos de migración interna e internacional.

El éxito en la atracción de inversiones productivas está sujeto a una serie de factores denominados ventajas competitivas (Begg, 1999; Kresl, 1995). Estas ventajas se agrupan en aquellas vinculadas con el tamaño de la ciudad, escala de la actividad económica y posición geográfica, y otras basadas en la calidad de las interrelaciones entre agentes locales (Sobrino, 2010). Entre las primeras sobresalen la acumulación de infraestructura y equipamiento, características del mercado de trabajo, infraestructura para el acceso a Internet y número de vuelos directos a ciudades del resto del mundo. En las segundas sobresale el papel de los gobiernos locales en la promoción económica local, creación de coaliciones público-privadas, asociaciones formales e informales entre empresas y canales de difusión del conocimiento para la puesta en marcha de innovaciones tecnológicas.

La competencia puede coadyuvar a la especialización productiva de la ciudad. Los agentes económicos locales se abocan a prefigurar la imagen económica de la urbe mediante el aprovechamiento de economías de localización, de alcance y de urbanización. La abundancia de mano de obra es factor que incide en las decisiones empresariales en un primer momento, pero posteriormente se hacen relevantes otros elementos como la concentración de capital, la existencia de infraestructura y equipamiento, las condiciones para la generación de conocimiento y la adopción de innovaciones tecnológicas. Paul Krugman enfatizó el tema de la competitividad a partir del desempeño de unidades productivas en sectores particulares (Krugman, 1996), mientras que Michael Porter sugirió que el cluster de actividades era un ingrediente

crucial para sustentar crecimiento económico e incremento de la productividad local (Porter, 2000). Estas posturas ponen de relieve la dicotomía entre diversificación o especialización en las ciudades, y la relación entre estructura económica local y crecimiento urbano. Por un lado, existen argumentos que soportan la idea de que la diversificación se relaciona con crecimiento económico local y marcha más estable en el devenir económico de la ciudad (Duranton y Puga, 2000; O'Donoghue, 1999). Por otro lado, existen posiciones a favor de la especialización en la estructura económica de la ciudad, para promover su crecimiento y competitividad, especialización amparada en el concepto de cluster (Koo, 2005; Porter, 1996). Esta dicotomía sirve de base para la discusión acerca de la segunda pregunta planteada en este documento.

Un creciente número de ciudades, regiones y naciones están diseñando estrategias de crecimiento económico a partir de la formulación e implementación de políticas industriales que fomentan la creación y desarrollo de clusters de actividades (González, 1998). Dichas medidas son de carácter sectorial pero con impacto espacial, por lo que las acciones que se toman en materia de fomento y promoción industrial contienen necesariamente un efecto espacio-sectorial. Toda política industrial tiene tres grandes propósitos: *i*) promover encadenamientos productivos, a partir de conjuntos de empresas estratégicamente vinculadas pero no integradas por vía de propiedad o concentración financiera; *ii*) promover el desarrollo de ramas industriales en las que el país presente ventajas comparativas y competitivas; y *iii*) elevar la productividad (IBAFIN, 1989).

Para alcanzar lo anterior, la política industrial debe decidir entre la adopción de mecanismos generales o selectivos, y entre políticas espaciales o políticas de localización espacial. Toda decisión debe ser congruente con el marco diseñado por el gobierno para el fomento económico, por lo que la política industrial es un instrumento más de la política económica. La política industrial ha estado sujeta a dos escuelas de pensamiento: neoclásica e intervencionista. La escuela neoclásica, o de libre mercado, ha sido impulsada principalmente por Milton Friedman y se caracteriza por los siguientes aspectos (Clavijo y Casar, 1994): *i*) el mercado es el mecanismo más eficiente para asignar y distribuir recursos

y factores, tanto en el contexto espacial como por ramas de actividad; *ii*) el Estado se debe limitar a crear un ámbito macroeconómico favorable, a través de invertir en condiciones generales de la producción, alentar el desarrollo de la iniciativa privada y descartar acciones que atenten contra los precios relativos; *iii*) la actividad gubernamental se circunscribe al manejo de la política monetaria y definición de reglas generales de comportamiento de los agentes económicos; y *iv*) las medidas que adopta el Estado son de carácter horizontal, por lo que no son sectoriales ni selectivas. Dichas medidas consisten en incentivos fiscales y crediticios para corregir fallas en el funcionamiento de los mercados, facilidades para importar y adoptar innovaciones tecnológicas, creación de instituciones para la capacitación del trabajo y consideraciones sobre aranceles e impuestos a la importación.

Los defensores de la escuela neoclásica consideran la inexistencia de una política industrial explícita, ya que las medidas adoptadas están vinculadas directamente con el comportamiento macroeconómico general, por lo que la actividad industrial responde automáticamente al entorno y cambios en los mercados económicos.

Por otro lado, la escuela intervencionista apoya la idea de concebir y formular de manera implícita una política industrial destinada a impactar industrias específicas para lograr resultados que son percibidos por el Estado como eficientes para la economía en su conjunto. Dicha escuela se deriva del pensamiento keynesiano y entre sus medidas figuran las siguientes: *i*) las acciones del Estado deben ser deliberadas para fomentar la evolución de ventajas comparativas en ciertas ramas de actividad, identificadas previamente como las más aptas para alcanzar tal objetivo; *ii*) el Estado puede inhibir el desarrollo de actividades económicas no prioritarias para lograr un uso eficiente de recursos; *iii*) el Estado debe estabilizar la economía, regular la competencia y participar en actividades donde la inversión privada es mínima; y *iv*) el Estado debe asegurar el bienestar de los sectores sociales menos favorecidos a partir de la instauración de subsidios a la producción y consumo, así como de la creación de polos de desarrollo. El análisis de políticas industriales de cualquier país concluye la existencia de medidas de ambas escuelas. Asimismo, se ha reco-

nocido la relación no directa entre éxito industrial y política industrial adoptada.

Para alcanzar sus objetivos, la política industrial se apoya en la formulación y puesta en marcha de una serie de instrumentos, los cuales pueden ser horizontales, por aplicarse en forma general y sin discriminación o favoritismo a sectores; o sectoriales, donde los incentivos se otorgan a sectores seleccionados previamente. Los instrumentos horizontales abarcan políticas macroeconómicas, de tipo de cambio, legislaciones, finanzas públicas, creación de condiciones generales de la producción y creación de parques y ciudades industriales. Los cuatro primeros instrumentos son de naturaleza no espacial, mientras que los dos últimos contienen un importante referente territorial, por lo que se convierten a la vez en factores para la localización industrial.

METODOLOGÍA

Para cumplir con el objetivo y abarcar las tres preguntas propuestas en este capítulo, es necesario conocer los agrupamientos económicos del país, y medir la competitividad entre las principales ciudades del sistema urbano nacional. Los métodos para la definición de clusters en el territorio se pueden clasificar en dos tipos: *i)* aquellos denominados de “percepción de la industria”, en donde se utilizan indicadores sencillos como coeficientes de localización o aplicación de entrevistas a empresas, y *ii)* aquellos con una base analítica y el uso de una técnica estadística (Dávila, 2005). La principal debilidad del primer tipo consiste en su limitada capacidad para ilustrar la complejidad de las interacciones entre empresas, concentrándose en los efectos directos y omitiendo los indirectos.

Por su parte, los métodos del segundo tipo dependen en gran medida de la disponibilidad de información pertinente, tal como una matriz insumo-producto, que no siempre está disponible o actualizada. Estos métodos han seguido cuatro distintas alternativas: *i)* proceso iterativo, que permite modelar cadenas productivas e interrelaciones a partir del uso de la matriz de requerimientos directos e indirectos, así como su elasticidad ante el cambio en la demanda final (Mariña, 1993); *ii)* factorial, en donde la técnica

estadística de análisis factorial, utilizando componentes principales, se aplica para conocer y agrupar actividades económicas con importantes interrelaciones de compra-venta (Feser y Bergman, 2000); *iii*) análisis de conglomerados jerárquicos, método de estadística multivariada que se utiliza para definir un conjunto de actividades con patrones similares de adquisición de insumos y distribución del producto (Hill y Brennan, 2000); y *iv*) análisis gráfico, el cual utiliza la teoría de gráficos para establecer cadenas productivas y organizarlas jerárquicamente en términos de los niveles de sinergia obtenidos (Verbeek, 1999).

Existen seis criterios básicos para seleccionar el método más apropiado: *i*) confiabilidad; *ii*) capacidad para producir resultados; *iii*) costo de aplicación; *iv*) disponibilidad de información; *v*) flexibilidad para visualizar clusters a distintas escalas territoriales, y *vi*) uso para evaluación y seguimiento de políticas públicas. Pengfei Ni (2007), por ejemplo, siguió siete criterios para definir agrupamientos industriales en China: *i*) considerar aquellos ya reconocidos en otros estudios; *ii*) investigar en Internet, sitios web y cámaras comerciales e industriales; *iii*) hablar por teléfono a funcionarios públicos responsables del desarrollo económico local; *iv*) visitar cámaras comerciales e industriales; *v*) obtener información estadística; *vi*) confirmar su distribución geográfica; y *vii*) conformar una base de datos y un sistema de información geográfica.

El método utilizado en el presente documento para la definición de agrupamientos económicos sigue los lineamientos de Edward Feser y Edward Bergman (2000), cuyo propósito consiste en derivar un conjunto de clusters, basados en las interrelaciones más relevantes según la matriz insumo-producto. La fuente de información en este capítulo fue la matriz simétrica doméstica de insumo-producto por subsector de actividad, elaborada por INEGI para 2003.¹ Esta matriz es la de mayor desagregación sectorial, en donde la actividad económica del país está desglosada en 79 subsectores de actividad, según el Sistema de Clasificación Industrial para América del Norte (SCIAN). Cinco subsectores forman parte

¹ <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/MatrizInsumoProducto/default.aspx?s=est&c=17255>>.

del sector primario, 29 del secundario (21 de la industria manufacturera) y 45 del terciario.

Con la matriz simétrica doméstica de insumo-producto por subsector de actividad se construyeron dos matrices, C y V , de 79×79 . La primera matriz, C , contiene en los renglones los 79 subsectores de actividad y las columnas corresponden a la estructura de compras intermedias de cada subsector. Cada celda fue calculada con la fórmula $x_{ij} = a_{ij}/c_j$, en donde a_{ij} son las compras efectuadas por el subsector j de insumos producidos por el subsector i , y c_j son las compras domésticas totales efectuadas por el subsector j , o el total de usos de origen nacional. La segunda matriz, V , también contiene en los renglones a los 79 subsectores de actividad y las columnas aluden a la estructura de ventas de cada subsector. Cada celda se obtuvo con la fórmula $y_{ij} = a_{ij}/v_i$, en donde a_{ij} son las ventas del subsector i al subsector j y v_i es la venta total del subsector i a demanda intermedia. Cada coeficiente es un indicador de dependencia relativa entre los subsectores i y j en términos de compra-venta.

No todos los subsectores de actividad efectuaron compras o ventas a los demás subsectores de actividad, por lo que fueron eliminados del análisis. En esta situación hubo siete subsectores, por lo que la matriz disminuyó a 72×72 . El siguiente paso consistió en construir una matriz de 72×144 , en donde los renglones correspondían a los 72 subsectores de actividad y las columnas a la estructura de compras (x_{ij}) y de ventas (y_{ij}) para cada subsector. A continuación se calcularon cuatro coeficientes de correlación para cada par de subsectores, los cuales miden la asociación en la estructura de insumo-producto entre ambos subsectores: *i*) $r(x_l, x_m)$, asociación entre la estructura de compras de los subsectores l y m ; *ii*) $r(y_l, y_m)$, asociación entre la estructura de ventas de los subsectores l y m ; *iii*) $r(x_l, y_m)$, asociación entre la estructura de compras del subsector l con la estructura de ventas del subsector m , y *iv*) $r(y_l, x_m)$, asociación entre la estructura de ventas del subsector l con la de compras del subsector m .

Con los coeficientes de correlación se construyó una nueva matriz de 72×72 . Los renglones corresponden a los 72 subsectores de actividad y las columnas contienen el coeficiente de correlación más alto entre cada par de subsectores. La diagonal de la matriz

tiene valores de uno. Esta matriz describe el patrón de asociación entre un subsector y los demás en términos de insumo-producto. Esta matriz se utilizó para correr un análisis factorial con el método de extracción de componentes principales y el método Varimax de rotación. Se utilizó el paquete SPSS. El ejercicio reportó nueve componentes, o factores, con valor propio mayor a uno y varianza total acumulada de 87 por ciento.

Para conocer los subsectores pertenecientes a cada agrupamiento, y siguiendo a Peña (2002), se utilizaron las puntuaciones de factor generadas por el ejercicio, asignándose el subsector al agrupamiento correspondiente cuando su puntuación fue mayor a uno en tal agrupamiento. La asignación al agrupamiento se ratificó, o rectificó, con el uso de la matriz de componentes rotados, la cual muestra las correlaciones parciales entre las variables y los agrupamientos; a mayor valor, mayor asociación entre esa variable (en este caso subsector) y el componente (o agrupamiento). Una revisión más detallada de los resultados permitió agrupar dos componentes en uno. El resultado final fue la definición de ocho agrupamientos económicos, involucrando a 55 subsectores de actividad (cuadro 1). Cada agrupamiento económico abarca al menos dos subsectores de actividad. En el cuadro A1, al final del documento, se enlistan los subsectores pertenecientes a cada agrupamiento.

La conversión de los agrupamientos económicos en agrupamientos espacio-sectoriales implicó el uso de una variable espacial, siendo ésta el personal ocupado en 2008 según censos económicos.² Para estimar la presencia de un subsector de actividad en una ciudad se utilizó el índice de especialización local, cuya fórmula es $IEL_{ik} = (e_{ik}/e_k) / (E_i/E)$, en donde e_{ik} es el empleo del subsector i en la ciudad k ; e_k es el empleo total en la ciudad k ; E_i es el empleo nacional del subsector i , y E es el empleo total nacional. Se consideró que el subsector i tenía presencia en la ciudad k cuando el IEL_{ik} fue mayor a 0.5. A la presencia del subsector se asignó valor uno y cero a la no presencia. Posteriormente se sumó la presencia de los subsectores según agrupamiento económico y se determinó que la

² <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/saic/default.asp?s=est&c=17166>>.

Cuadro 1
México: agrupamientos económicos, 2003

<i>Factor</i>	<i>Agrupamiento</i>	<i>Subsectores</i>	<i>Autovalor</i>	<i>% varianza</i>
1	Servicios al productor y de información	19	23.7	32.9
2	Metalmecánica y edificación	11	13.5	16.7
3	Agroindustria	7	8.1	11.1
4	Textil y vestido	5	5.3	8.0
5	Energía y química	6	4.7	7.0
6	Transporte de pasajeros	2	2.6	4.6
7	Servicios postales y mensajería	3	1.5	3.7
8	Automotriz	2	1.2	3.1

FUENTE: cálculos elaborados con información de la matriz simétrica doméstica de insumo producto por subsector de actividad 2003, y de los censos económicos 2009.

ciudad k tenía presencia del agrupamiento m si la sumatoria de la presencia de los subsectores era mayor al número entero de $[(n/2) + 1]$, siendo n el número de subsectores integrantes del agrupamiento. Por ejemplo, en la zona metropolitana de Aguascalientes hubo presencia de tres de los seis subsectores del agrupamiento agroindustrial; sin embargo, no tuvo presencia de dicho agrupamiento, puesto que el valor mínimo esperado era cuatro $[(6/2) + 1]$.

La presencia espacial de los agrupamientos económicos se realizó para las 91 ciudades y zonas metropolitanas con población de 100 mil y más habitantes en 2010. La delimitación de zonas metropolitanas se obtuvo de un ejercicio realizado por el autor del presente capítulo (Sobrino, 2013), en donde se concluye la existencia de 62 zonas metropolitanas en el país en 2010. Para agilizar el análisis de distribución espacial en el territorio nacional, las 32 entidades federativas del país se dividieron en cinco regiones: *i*) Frontera Norte (Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas); *ii*) Norte (Baja California Sur, Durango, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas); *iii*) Occidente (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán); *iv*) Centro (Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala); y *v*) Sur-Sureste (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán).

El procedimiento metodológico para medir la competitividad entre las 91 ciudades de estudio siguió el enfoque *benchmarking* sugerido por Ni (2007), adaptándolo a la disponibilidad de información para las ciudades del país. La medición empírica de la competitividad se realizó con el uso de cinco variables: *i*) logaritmo del PIB total de 2008 (PIB); *ii*) logaritmo del PIB por habitante en 2008 (PIBPC); *iii*) tasa de crecimiento del PIB entre 2003 y 2008 (TCPIB); *iv*) índice de marginación municipal en 2010 (IMAR); y *v*) tasa bruta de ocupación en 2008 (TBO). La incorporación de estas variables permite medir el potencial para atraer inversiones productivas, generar empleo y comparar evolución económica local con condiciones de vida de la población residente.

Para el cálculo del índice de competitividad de las ciudades del país en el periodo 2003-2008 se utilizó la siguiente información: *i*) estimación del PIB de la ciudad en 2003 y 2008, a precios constantes de 2003, a partir de la participación de cada municipio en

la producción censal bruta estatal de los 20 sectores del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) y multiplicada por el PIB estatal de cada sector según cuentas nacionales; *ii*) población 2010; *iii*) índice de marginación municipal 2010; y *iv*) personal ocupado total municipal en 2008, según censos económicos.

El modelo estadístico consistió en un análisis factorial con el método de componentes principales, el cual tuvo una medida de adecuación muestral KMO de 0.53 y prueba de esfericidad de Bartlett de 150.7 con un nivel de significancia de 0.000. El modelo arrojó un componente con autovalor mayor a uno y 48% de explicación de la varianza total. El componente fue explicado fundamentalmente por las variables IM y PIB; es decir, las condiciones de vida de la población residente de la ciudad, evaluada por el índice de marginación, así como por el tamaño de la actividad económica de la ciudad. La puntuación de factor para cada ciudad se transformó a una escala de 0 a 100, otorgándose el primer valor a la ciudad menos competitiva, y el segundo a la de mayor competitividad.

El periodo de análisis cubrió de 2003 a 2008, años caracterizados por el estancamiento de la economía nacional, y la consolidación de la sincronización del crecimiento económico nacional a la marcha de la economía de Estados Unidos. Las ciudades más competitivas durante esos años fueron Monterrey, Ciudad del Carmen, Ciudad de México, Chihuahua, Guadalajara y Saltillo. Los resultados del índice de competitividad se presentan en el cuadro A2, al final del documento.

AGRUPAMIENTOS ECONÓMICOS

La producción de la economía total a precios básicos sumó 12.4 billones de pesos en 2003. Desde el punto de vista del uso de tal producción, 3.8 billones (31%) se emplearon para adquirir insumos de origen nacional, 1.4 billones (11%) para insumos importados y 7.2 billones (58%) correspondió al valor agregado bruto, o producto interno bruto, de la economía total. Desde el punto de vista de la demanda, 3.8 billones correspondió a demanda intermedia y

8.6 billones (69%) a demanda final, de la cual 1.8 billones correspondió a exportaciones y 100 mil millones a compras de no residentes en el país. A las importaciones de insumos se sumaron 600 millones de pesos por importaciones de bienes finales, con lo que el saldo comercial del país fue deficitario por 100 mil millones de pesos.

La importación de insumos fue particularmente significativa en actividades de la industria manufacturera, puesto que en siete subsectores sus compras al exterior representaron entre 30 y 40% de su producción total (insumos textiles; productos textiles; prendas de vestir; plástico y hule; maquinaria y equipo; equipo de transporte; otras industrias manufactureras), mientras que en dos se ubicó en más de 50% (equipo de cómputo; equipo de generación y accesorios eléctricos). Una de las paradojas de la evolución económica nacional en la etapa globalizadora ha sido el resquebrajamiento de cadenas productivas domésticas, debido a la industrialización sustentada en insumos importados. Las actividades manufactureras más afectadas por esta práctica han sido la industria textil, vestido, hule y plástico, maquinaria y equipo, y equipo de cómputo y automotriz.

Los agrupamientos económicos definidos en este capítulo abarcaron 55 de los 79 subsectores de actividad. En conjunto, los ocho agrupamientos produjeron 9.2 billones de pesos, participando con 74% de la producción total nacional, además de generar 1.2 billones de pesos en exportaciones, 68% del total, y adquirir insumos importados por 968 mil millones de pesos, es decir, 69% del total (cuadro 2). Dichas participaciones hablan, en primer lugar, de la importancia de los agrupamientos económicos en la estructura productiva del país, a pesar de los efectos en ellos por la masiva importación de insumos: tres de cada cuatro pesos que se produjeron en el país en 2003 provino de un subsector integrante de un agrupamiento económico. En segundo lugar, estos agrupamientos mostraron mayores vínculos insumo-producto con respecto a la economía total, es decir, mayor interrelación de compra-venta de insumos producidos en el país.

En 2008 el personal ocupado total nacional ascendió a 20.1 millones de personas, de las cuales 10.2 millones pertenecían a subsectores de agrupamientos económicos, es decir, el 51%. De

Cuadro 2
México: principales características de los agrupamientos económicos

Núm.	Agrupamiento	Millones de pesos 2003					TCPA PIB	Ciudades con presencia		
		Producción total	Exportaciones	Importaciones de insumos	PIB 2003	PIB 2008		Personal ocupado 2008	Total	Personal ocupado 2008
	Total	12 425 076	1 813 205	1 412 780	7 162 773	8 461 193	3.39	20 116 834		16 541 936
	Agrupamientos económicos	9 245 622	1 225 359	968 303	5 180 085	5 987 693	2.94	10 173 268	91	5 911 962
1	Agroindustria	1 706 867	115 740	123 761	855 177	1 008 034	3.34	1 384 261	23	486 456
2	Textil y vestido	327 709	106 286	86 181	146 417	156 388	1.33	1 276 124	17	453 755
3	Metalmecánica y edificación	1 896 956	325 105	302 129	832 783	1 024 869	4.24	2 111 051	33	1 448 450
4	Automotriz	679 574	374 480	241 706	225 733	290 321	5.16	667 366	10	243 170
5	Energía y química	1 398 404	279 158	125 723	679 021	706 592	0.80	695 400	14	424 042
6	Transporte de pasajeros	366 204	7 965	23 233	230 373	254 180	1.99	287 965	22	192 951
7	Servicios postales y mensajería	91 807		2 591	70 111	80 393	2.77	431 278	21	229 316
8	Servicios al productor y de información	2 778 101	16 626	62 979	2 140 471	2 466 916	2.88	3 319 823	32	2 433 822
	Subsectores no agrupados	3 179 454	587 846	444 477	1 982 688	2 473 500	4.52	9 943 566		10 629 974

FUENTE: cálculos elaborados con información de la matriz simétrica doméstica de insumo producto por subsector de actividad 2003, y de los censos económicos 2009.

esta manera, en tercer lugar, los agrupamientos económicos contenían mayor productividad parcial del trabajo, en relación con la economía en su conjunto, debido al aprovechamiento de economías de escala y de localización. Y en cuarto lugar, entre 2003 y 2008 la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto fue de 3.4% promedio anual, mientras que la de los agrupamientos económicos se ubicó en 2.9%. Así, los agrupamientos económicos generaron en 2008 el 71% del PIB nacional y ocuparon a 51% del personal ocupado, por lo que tenían mayor productividad parcial del trabajo. Sin embargo, su dinámica de crecimiento entre 2003-2008 estuvo por debajo de la experimentada por la economía en su conjunto.

El agrupamiento de agroindustria se constituyó con siete subsectores de las grandes divisiones agropecuaria, industria manufacturera y transporte. Sus vínculos con el transporte de carga y por ferrocarril ponen de manifiesto el papel que aún tiene el costo de transporte en su patrón locacional. Su producción total fue la tercera más elevada entre los ocho agrupamientos, mientras que su saldo con el exterior fue deficitario, como producto del TLC, ya que el sector agropecuario ha sido una de las actividades más afectadas en su competencia frente a los productos estadounidenses. Su ritmo de crecimiento entre 2003-2008 fue similar al de la economía en su conjunto. La presencia de este agrupamiento ocurrió en 23 de las 91 ciudades más pobladas del país, número que habla de la alta presencia relativa de este agrupamiento entre las ciudades con tamaño poblacional de 100 mil y más habitantes. Estas ciudades concentraron 35% del empleo total del agrupamiento.

El cluster textil y de vestido incluyó subsectores de la industria manufacturera y de servicios al productor. Fue de los de menor productividad parcial del trabajo, menores vínculos en su interior y gran dependencia de insumos importados. Sin embargo, su saldo con el exterior fue superavitario. La elevada compra de insumos importados ha inhibido la consecución de cadenas productivas espaciales, por lo que sólo 17 de las principales ciudades mostraban presencia de tal agrupamiento. Por otro lado, la cadena productiva metalmecánica y edificación se distinguió por ser la segunda en términos de producción total, exportaciones, per-

sonal ocupado y mayor número de ciudades con su presencia. Se conformó con subsectores de minería, industria manufacturera y construcción. Este agrupamiento es el encargado de producir capital fijo para el proceso productivo, tal como maquinaria, equipo y edificaciones.

El agrupamiento automotriz incluyó dos subsectores de la industria manufacturera y se caracterizó por su elevada dependencia de insumos importados, alto superávit comercial, alta productividad parcial del trabajo y escasa consecución de cadenas productivas en el espacio. Este subsector estaba presente en diez de las principales ciudades del país, en donde había presencia de empresas ensambladoras de vehículos y de producción de autopartes. En tales ciudades se concentraba 36% del empleo del agrupamiento. El siguiente conjunto de actividades corresponde al cluster de energía y química, responsable de la producción de energía e insumos básicos para el conjunto de la actividad económica y consumo final. Este agrupamiento se integró con seis subsectores de las grandes divisiones de minería, industria manufacturera y electricidad. Se distinguió por ser el de mayor productividad parcial del trabajo y menor dependencia de insumos importados. Existió asociación espacial de este conjunto de actividades en 14 de las principales ciudades del país, las cuales concentraron 61% del empleo total de agrupamiento en 2008.

Los tres agrupamientos restantes comprenden subsectores del sector terciario y en específico de las grandes divisiones de transporte, servicios al productor y servicios al consumidor. El agrupamiento de servicios al productor y de información fue el de mayor producción total, con un monto de 2.8 billones de pesos, y personal ocupado en cluster espaciales, con 2.4 millones de personas. Estuvo constituido con 19 subsectores de actividad pertenecientes a los servicios al productor y al consumidor. No se orientó a la exportación, sino más bien a la demanda intermedia y final doméstica, además de tener el menor consumo relativo de insumos importados. Este agrupamiento tenía presencia en 32 ciudades y en ellas se concentraba el 73% del empleo total del agrupamiento.

Las áreas urbanas son espacios propicios para la creación y desarrollo de agrupamientos económicos, ya que ofrecen econo-

más de aglomeración divididas en economías de urbanización, economías de localización y economías de alcance. Las empresas son capaces de obtener factores de la producción, insumos, información y conocimiento, debido a su concentración espacial, aspectos que permiten elevar su productividad y generar riqueza para la economía local. Los agrupamientos económicos del país tenían distintos niveles de localización (cuadro 3; véanse también los mapas A1 al A8, al final del documento).

Los agrupamientos de metalmecánica y edificación, y los servicios al productor y de información fueron los de mayor presencia territorial, con 33 y 32 ciudades, respectivamente, mientras que textil y vestido, energía y química y automotriz, contenían los menores niveles de asociación territorial. En general, a mayor número de ciudades con presencia, mayor participación en éstas del personal ocupado total del agrupamiento.

La Ciudad de México era la única urbe del país con presencia de los ocho agrupamientos económicos. Hermosillo tenía siete agrupamientos, mientras que Monterrey, Puebla, Toluca y Mexicali tenían seis. Estas urbes eran las de mayor diversificación en su estructura productiva y conformación de agrupamientos económicos. En el polo opuesto, 19 ciudades no habían generado agrupamientos económicos, sobresaliendo Acapulco, Cancún, Nuevo Laredo y Cuautla por su tamaño de población. En términos generales, a mayor tamaño de población mayor número de agrupamientos económicos, y también a mayor tamaño de población mayor concentración del personal ocupado en los agrupamientos territoriales de la ciudad. En otras palabras, al aumentar el volumen demográfico de la ciudad, su estructura económica se hacía más diversificada, al tiempo de desarrollar mayor cantidad de agrupamientos económicos y tener mayor participación de éstos en el mercado de trabajo.

Al conjuntar a las ciudades según región de pertenencia y presencia de agrupamiento espacial se tiene que las áreas urbanas de la región Frontera Norte mostraron preferencia hacia la presencia de los cluster de agroindustria, metalmecánica, automotriz y energía, es decir, cuatro agrupamientos con importante presencia de la industria manufacturera. Las ciudades de la región Centro, en cambio, mostraron mayor presencia en seis clusters: textil,

metalmecánica, automotriz, energía, transporte y servicios al productor, situación que habla de estructuras económicas locales con mayor interrelación entre la industria manufacturera y los servicios al productor. Esta asociación industria manufacturera-servicios al productor también se observó en las regiones Norte y Occidente, pero tan sólo con el agrupamiento manufacturero y agropecuario en la primera y textil en la segunda. Por último, el subsistema urbano de la región Sur-Sureste no se caracterizó por la consecución de agrupamientos espaciales, si acaso con cierta presencia en los de agroindustria y transporte.

COMPETITIVIDAD URBANA

El éxito en la atracción de inversiones productivas por parte de una ciudad es explicado por un conjunto de factores o determinantes, conocidos como ventajas competitivas (Begg, 1999; Healey y Dunham, 1994). Estos determinantes se clasifican en dos grandes categorías (Kresl, 1995; Sobrino, 2006): *i*) relacionados con el tamaño, y *ii*) basados en la calidad. Las ventajas relacionadas con el tamaño, o escala, son cuantitativas y suelen considerarse como determinantes económicos, en tanto que las ventajas basadas en la calidad son cualitativas y se denominan determinantes estratégicas. Una de las ventajas basadas en la calidad consiste en la creación, evolución y consolidación de cadenas productivas o agrupamientos económicos (Turok, 2005).

El desempeño competitivo entre las principales ciudades del país en el periodo 2003-2008 mostró los siguientes elementos: la relación entre tamaño de población e índice de competitividad obtuvo un coeficiente de correlación de 0.34, a un nivel de 0.01, lo que habla de asociación positiva y estadísticamente significativa entre ambas variables. El coeficiente de determinación en dicha asociación fue de 0.12, lo que significa que el desempeño competitivo de las ciudades del país en el periodo de estudio se explicó en 12% por su tamaño de población y el 88% restante por otros factores.

La región Frontera Norte obtuvo el mejor promedio en el desempeño competitivo de sus ciudades, además del menor coefi-

Cuadro 3
México: distribución espacial de los agrupamientos económicos, 2008

<i>Agrupamiento</i>	<i>Ciudades</i>		<i>% del personal ocupado</i>
	<i>Total</i>	<i>Nombre</i>	
Agroindustria	23	Ciudad de México, Monterrey, Toluca, Culiacán, Villahermosa, Mexicali, Tampico, Hermosillo, Tepic, Cárdenas, Mazatlán, Tapachula, Minatitlán, Ciudad Obregón, Ensenada, Los Mochis, Tulancingo, La Paz, Guaymas, Ocotlán, Salina Cruz, Manzanillo y Tuxtepec	35
Textil y vestido	17	Ciudad de México, Puebla, Torreón, Mérida, Aguascalientes, Tlaxcala, Monclova, Tehuacán, Ciudad Obregón, Ensenada, Uruapan, Tulancingo, San Francisco del Rincón, Delicias, Moroleón, San Martín Texmelucan y San Juan del Río	36
Metalmecánica y edificación	33	Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Toluca, Tijuana, Ciudad Juárez, Torreón, Querétaro, Mérida, San Luis Potosí, Culiacán, Cuernavaca, Aguascalientes, Mexicali, Chihuahua, Saltillo, Reynosa, Hermosillo, Tlaxcala, Durango, Matamoros, Pachuca, Orizaba, Irapuato, Monclova, Córdoba, Guaymas, Ocotlán, San Juan del Río, Ciudad Valles, Ciudad Cuauhtémoc y Navojoa	69
Automotriz	10	Ciudad de México, Puebla, Toluca, León, Tijuana, Aguascalientes, Mexicali, Saltillo, Hermosillo y San Luis Río Colorado	36
Energía y química	14	Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Toluca, Torreón, Querétaro, Cuernavaca, Villahermosa, Mexicali, Saltillo, Hermosillo, Tlaxcala y San Juan del Río	61

Transporte de pasajeros	22	Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Toluca, León, Querétaro, Mérida, San Luis Potosí, Cuernavaca, Aguascalientes, Villahermosa, Saltillo, Hermosillo, Tlaxcala, Cárdenas, Orizaba, Poza Rica, Los Cabos, Guaymas, San Juan del Río y Ciudad Acuña	67
Servicios postales y mensajería	21	Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Querétaro, Mérida, Culiacán, Villahermosa, Mexicali, Chihuahua, Hermosillo, Tuxtla Gutiérrez, Veracruz, Morelia, Durango, Tepic, Pachuca, Ciudad Victoria, Zacatecas, Colima, Campeche y La Paz	53
Servicios al productor y de información	32	Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Toluca, Tijuana, Torreón, Querétaro, Mérida, San Luis Potosí, Culiacán, Cuernavaca, Aguascalientes, Mexicali, Tampico, Chihuahua, Hermosillo, Celaya, Veracruz, Xalapa, Oaxaca, Durango, Tepic, Mazatlán, Puerto Vallarta, Tapachula, Coatzacoalcos, Ciudad Obregón, Colima, Los Mochis, Zamora y San Luis Río Colorado	73

FUENTE: cálculos elaborados con información de la matriz simétrica doméstica de insumo producto por subsector de actividad 2003, y de los censos económicos 2009.

ciente de variación. En sentido contrario, la región Sur-Sureste registró el menor desempeño promedio entre su subsistema urbano, a la vez del mayor coeficiente de variación. Esto significa que durante los años de estudio la distancia respecto a Estados Unidos fue factor en la competitividad urbana del país: a menor distancia, mayor competitividad; a mayor distancia, menor competitividad y mayor divergencia en el comportamiento competitivo de las ciudades.

Con el propósito de explorar la relación estadística entre competitividad urbana y agrupamientos económicos se realizó un análisis de regresión con el método de mínimos cuadrados. La variable dependiente fue el índice de competitividad urbana que aparece en el cuadro A2 (escala de cero a cien), mientras que las variables independientes fueron las siguientes: *i*) número de agrupamientos económicos presentes en su estructura productiva; *ii*) participación del personal ocupado en los agrupamientos respecto al personal ocupado total local; *iii*) variables dummy indicando la presencia de cada uno de los agrupamientos económicos en la ciudad; y *iv*) variables dummy respecto a la posición geográfica de la ciudad (cuadro 4).

El modelo 1 muestra los coeficientes del análisis sin restricciones, es decir, la introducción de todas las variables independientes, salvo el número de agrupamientos y la región Norte para romper la perfecta correlación entre variables. El modelo 2 muestra los coeficientes del análisis restrictivo, el cual incluye aquellas variables que maximizaron la significancia estadística del ejercicio de regresión, a partir de una regresión con el método hacia atrás (*backward*). El modelo 3 contiene los coeficientes cuando sólo se incluye la presencia de los ocho agrupamientos como variables independientes. Por último, el modelo 4 incluye las variables no contempladas en el modelo no restrictivo, así como las regiones con mejores niveles de significancia estadística en los modelos anteriores.

Los resultados de los ejercicios de regresión permiten la discusión de los siguientes puntos: en primer lugar se comprueba la asociación entre desempeño competitivo y cluster de actividades. Según los coeficientes del modelo 4, al aumentar un agrupamiento en la estructura económica de la ciudad su índice de competi-

tividad se incrementó en casi cinco unidades; mientras que en el modelo 2 se establece que al aumentar 1% del personal ocupado local en agrupamientos económicos, el índice de competitividad de esa ciudad aumentaba en 0.7 unidades, manteniendo constantes todas las demás variables. Esto significa que a mayor presencia de los agrupamientos económicos en la estructura económica de la ciudad, o en su mercado de trabajo, mejor desempeño competitivo entre 2003 y 2008.

En segundo lugar, no basta con que una ciudad desarrolle agrupamientos espaciales para influir en su competitividad; importa también el tipo de cluster generado. Los coeficientes del modelo 3 permiten concluir que las ciudades en donde había presencia de los agrupamientos de metalmecánica, servicios postales y servicios al productor consiguieron mejor desempeño competitivo durante el periodo de estudio; por ejemplo, las ciudades con presencia del agrupamiento de servicios postales incrementaban su índice de competitividad en 12 unidades con respecto a aquellas en las que no estaba presente dicho agrupamiento, manteniendo todo lo demás sin cambio. En sentido contrario, la presencia de los agrupamientos de agroindustria y de textil y vestido se relacionaron con menores índices de competitividad; esto significa que a mayor importancia de agrupamientos de actividades manufactureras tradicionales, menor desempeño competitivo.

Por último, la localización de las ciudades también fue estadísticamente significativa para explicar las variaciones en el índice de competitividad entre las ciudades del país. Según el modelo 2, las ciudades pertenecientes a la región Frontera Norte tenían un índice de competitividad promedio en siete unidades mayor con respecto a ciudades ubicadas en otras regiones, mientras que los coeficientes del modelo 4 determinan que las ciudades de la región Centro tenían en promedio 12 unidades menos en su índice de competitividad en relación con las ciudades de otras regiones, manteniendo todo lo demás constante. Estos coeficientes corroboran el mayor éxito competitivo y cooperativo al interior del subsistema urbano de la región Frontera Norte, aprovechando, entre otros factores, su cercanía a Estados Unidos. También ilustran el desempeño no exitoso de la región Centro, en donde la Ciudad de

Cuadro 4
México: coeficientes de regresión entre competitividad urbana y agrupamientos económicos,
2003-2008

<i>Variables independientes</i>	<i>Modelo 1</i>		<i>Modelo 2</i>		<i>Modelo 3</i>		<i>Modelo 4</i>	
	β	<i>error std.</i>	β	<i>error std.</i>	β	<i>error std.</i>	β	<i>error std.</i>
Constante	44.6	6.0	44.4	2.8	47.5	2.9	46.7	5.1
Agrupamientos							4.9*	2.6
Personal ocupado	0.7	0.5	0.7***	0.1			0.1	0.3
Agroindustria	-10.5*	6.1	-10.2**	4.4	-3.5	4.4		
Textil y vestido	-8.3	7.3	-8.3	5.2	-2.3	4.9		
Metalmecánica y edificación	-2.7	7.4			8.4*	4.6		
Automotriz	-0.1	7.0			5.3	6.8		
Energía y química	6.1	8.1			6.6	7.4		
Transporte de pasajeros	1.0	5.8			0.5	5.6		
Servicios postales y mensajería	11.7**	4.7	12.1***	4.4	11.9**	4.8		
Servicios al productor y de información	0.1	7.9			9.8**	4.4		
Región Frontera Norte	8.2	6.5	7.4*	4.1			5.5	5.7
Región Norte							-1.5	6.8
Región Occidente	1.8	7.0						

Región Centro	-6.9	8.3	-5.8	5.6	-11.9*	6.9
Región Sur-Sureste	0.1	6.2			-2.5	5.9
Observaciones	91		91		91	91
Prueba F	4.173		9.496		5.134	6.364
R cuadrada	0.413		0.404		0.334	0.313
R cuadrada ajustada	0.314		0.362		0.269	0.263

* Significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%.

México se ubicó entre las urbes con mejor desempeño competitivo en el contexto nacional, pero las ciudades pertenecientes a su región metropolitana no fueron capaces de atraer inversiones productivas.

POLÍTICA INDUSTRIAL

La asociación entre competitividad urbana y cadenas productivas pone de manifiesto la importancia de los clusters en actividades para el aprovechamiento de economías de aglomeración, así como en la generación de empleo; elementos que repercuten en el desempeño económico de las economías urbanas y su relación con las condiciones de vida de la población residente. Sin embargo, la revisión literaria y comprobación empírica permite concluir que el país no ha contado con una política industrial congruente, anticipada y con visión de largo plazo para el fomento y promoción de los agrupamientos económicos. Lo que se ha formulado es una acumulación de decisiones e instrumentos coyunturales, utilizando a la inversión pública como instrumento para orientar e incentivar a la iniciativa privada. Los instrumentos que explican el crecimiento industrial entre 1960 y 1980 fueron políticas horizontales como estabilidad macroeconómica, marcoinstitucional, crecimiento de la fuerza de trabajo, niveles de calidad y acumulación de capital. A pesar de lo anterior, se puede reconocer que entre 1940 y 1982, los instrumentos adoptados giraron en torno a la concepción de la escuela intervencionista, sobresaliendo las acciones en materia de política comercial, fiscal, crediticia y de empresas paraestatales, mientras que a partir de 1982, la política industrial se ha dirigido hacia concepciones de libre mercado.

El nuevo entorno económico de la década de los ochenta obligó, a partir de 1982, a la reconceptualización de los instrumentos intervencionistas de política industrial. En materia comercial se instrumentaron acciones encaminadas a lograr cambios cualitativos para generar un patrón de industrialización y especialización del comercio internacional. El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, estableció como prioridades la protección y el fomento al comercio exterior, a

través de la racionalización en la apertura comercial, fomento a la pequeña y mediana empresa y conformación de una serie de mecanismos para la regulación de precios e inversión extranjera.

La política industrial del sexenio de Salinas de Gortari intentó consolidar la apertura comercial, desregular la actividad económica y fortalecer acciones promocionales específicas. Dichas acciones quedaron enmarcadas en el Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994, un plan más reducido y menos preciso que sus antecesores, y en donde se palpa el abandono casi definitivo de la escuela intervencionista de política industrial a favor de la de libre mercado. Los objetivos del programa fueron: *i*) ampliar el papel de la oferta y demanda en la asignación de recursos; *ii*) restringir el papel del Estado en su función de producción de bienes; *iii*) promover un entorno macroeconómico estable; y *iv*) favorecer un alto grado de competencia en los mercados de bienes y factores (Poder Ejecutivo Federal, 1990). Para ello, los instrumentos propuestos fueron la aceleración de la apertura comercial, la desregulación económica para atraer inversión extranjera, la promoción de las exportaciones e inversión, las facilidades para la importación de insumos y bienes de capital y los programas sectoriales de productividad y competitividad.

Del análisis de la política industrial ocurrida entre 1988 y 1994 y del desempeño del sector manufacturero se desprenden las siguientes conclusiones: *i*) la política industrial se acercó más a una política no intervencionista y no fue capaz de presentar una estrategia de desarrollo, ya que fue subordinada a prioridades macroeconómicas y sujeta a instrumentos horizontales; *ii*) la política comercial de apertura presentó una falta de coherencia entre las estrategias macroeconómica y sectorial; y *iii*) la liberalización mostró incompatibilidad entre la dinámica de las exportaciones y el crecimiento económico nacional (Clavijo y Valdivieso, 1994; Dussel, 1995). Asimismo, las exportaciones del país pronto se concentraron en dos sectores: automotriz y electrónico, los cuales no contaron con programas específicos para su promoción, como tampoco para la consecución de cadenas productivas; en ambos se priorizó la industrialización de insumos importados para la exportación.

El gobierno de Ernesto Zedillo formuló el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1995-2000, cuyo objetivo central consistió en fomentar una industria competitiva, oferente de bienes de alta calidad y con mayor contenido tecnológico. Para ello, el programa estableció ocho grandes políticas que se pueden clasificar en dos grandes grupos: *i*) aquellas para mejorar el medio ambiente en el que se desempeñan las empresas (estabilidad, condiciones generales para la producción, desregulación, promoción y competencia), y *ii*) aquellas ligadas a la modernización productiva (cadenas productivas, infraestructura tecnológica y promoción de las exportaciones) (Mattar y Peres, 1997). Este programa tuvo elementos de continuidad y ruptura respecto de sus precedentes. Entre los de continuidad sobresalieron el considerar a la industria como el motor de la economía, el reconocimiento a la necesidad de formar recursos humanos, el interés por el desarrollo tecnológico y la promoción de las exportaciones. Por otro lado, el principal elemento de ruptura consistió en el énfasis otorgado al mercado interno.

El periodo de análisis del presente capítulo, 2003-2008, abarca las dos administraciones presidenciales del Partido Acción Nacional. La administración de Vicente Fox eliminó el precepto de política industrial del léxico gubernamental, en tanto que el concepto de cadenas productivas apareció efímeramente en el Plan Nacional de Desarrollo. Por cadenas productivas se entendió la existencia de agrupamientos empresariales generadores de valor agregado y con la capacidad de actuar como mecanismos para aumentar y extender la competitividad del país (Presidencia de la República, 2001). Las cadenas productivas se consideraron instrumentos de política para consolidar el comercio exterior y promover el desarrollo económico regional. El plan explicitaba las ventajas de localización de dichos agrupamientos en ciudades, las cuales debían adecuar los servicios y equipamientos para las necesidades de la población y empresas.

Sin embargo, la instrumentación de la política de cadenas productivas quedó en el aire. La política económica se orientó hacia instrumentos monetarios, para reducir la inflación, y de restricción fiscal, para disminuir el déficit. El resultado fue la apreciación del tipo de cambio, la reducción en la tasa de interés,

el decremento del consumo público y la baja tasa de inversión pública (Ros, 2010). El Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo se convirtió en el instrumento rector de la política económica, pero en él se omitieron acciones para la consolidación de cadenas productivas, además de carecer de visión territorial. Fue más bien un documento confeccionado para procurar y justificar la estabilidad macroeconómica.

Por último, el gobierno de Felipe Calderón inició con consideraciones de política económica y con un Plan Nacional de Desarrollo que copiaban y retomaban enunciados y preceptos del gobierno anterior. Las cadenas productivas también estuvieron presentes en el plan rector, pero se añadió el concepto de cluster regional, entendiéndose como grupo de empresas agrupadas geográficamente para alcanzar ventajas competitivas (Presidencia de la República, 2007). Las cadenas productivas y los clusters regionales se consideraron instrumentos de política para favorecer el aumento de la productividad, elevar la competitividad, impulsar el desarrollo de proveedores, fomentar a la micro, pequeña y medianas empresas e impulsar el ordenamiento territorial y el desarrollo regional.

En el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo 2008-2012 se establecieron dos acciones específicas para el fomento de cadenas productivas: *i)* apoyo a proveedores dentro del programa de compras de gobierno en cadenas productivas, bajo la responsabilidad de Nacional Financiera, y *ii)* programa de cadenas productivas exportadoras, con auspicio del Banco de Comercio Exterior. La falta de apoyos tangibles a las pequeñas y medianas empresas, reducción de la inversión pública, mayor inexperiencia de funcionarios públicos y acciones de corrupción, así como los efectos de la crisis global, propiciaron un magro crecimiento económico, disminución de los niveles de competitividad del país y falta de promoción para el crecimiento económico local amparado en el precepto de cadenas o agrupamientos económicos.

NOTAS FINALES

A partir de 1980, la evolución económica nacional se caracterizó por un cambio en su estrategia de crecimiento desde la atención al mercado interno y sustitución de importaciones hacia la apertura comercial y el fomento a las exportaciones. Dicho cambio obedeció al agotamiento del modelo anterior de sustitución de importaciones, así como por recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y de la Oficina del Tesoro de los Estados Unidos. La tasa de crecimiento promedio anual del producto interno bruto por habitante fue -0.1% en los ochenta, 1.5% en los noventa y 0.5% en la primera década del presente siglo, alcanzándose un monto de 80 958 pesos en 2010, a precios constantes de 2003. Tal dinamismo fue significativamente inferior con respecto al ocurrido en la etapa de sustitución de importaciones, en donde, por ejemplo, en los años setenta se ubicó en 3.2 por ciento.

El lento crecimiento económico se ha acompañado por una pérdida en la competitividad del país en el contexto internacional. México fue ubicado en la posición 34 entre 46 naciones en 1998, y posteriormente su ubicación cayó al sitio 50 entre 55 naciones en 2008 (IMD, 2012). Este pobre desempeño durante los primeros años del siglo XXI fue el resultado principalmente de los bajos índices en la eficiencia de las empresas y de la falta de inversión en infraestructura. Después de tal descenso, y durante el escenario de crisis global y posterior, el desempeño competitivo mejoró, alcanzando el puesto 37 de 59 países en 2012 y el lugar 32 de 60 en 2013. Esta mejora se debió principalmente a las iniciativas de estabilidad macroeconómica, al control de la inflación y a los aumentos en la productividad parcial del trabajo.

La política económica ha favorecido la estabilidad en las variables macroeconómicas pero no el fomento a las actividades productivas y a la inversión física. Las actividades económicas han crecido bajo la sombra de los vaivenes de la demanda internacional, así como de los nichos de mercado en el mercado interno. Entre 1980 y 2010 la tasa de crecimiento anual promedio del PIB del sector primario fue de 1.6%, contra 2.1% del secundario y 2.6% del terciario. La industria manufacturera ha sido el pilar de la apertura comercial, y el destino de su producción cambió sensi-

blemente: en 1980 sólo 4% de la producción se exportaba, mientras que en 2010 el porcentaje se elevó a 48%. Sin embargo, su ritmo de crecimiento ha sido superado por los servicios, en especial los servicios al productor y las telecomunicaciones. El crecimiento industrial se ha dado sin una política industrial de fomento y promoción.

En este capítulo se formularon tres preguntas, las cuales se responden de la siguiente manera: las actividades económicas han conformado cadenas productivas con distintos grados de integración, importancia y consolidación. El ejercicio metodológico y estadístico realizado aquí permitió identificar ocho agrupamientos económicos, conteniendo a 55 de los 79 subsectores de actividad y con una producción total de 9.2 billones de pesos en 2003, participando con 74% de la producción total del país. Estos agrupamientos sectoriales ocuparon a 10.2 millones de personas en 2008, representando 51% de la demanda ocupacional total. Los agrupamientos sectoriales tenían en general mayor productividad parcial del trabajo en relación con la economía en su conjunto, debido al potencial aprovechamiento de economías de escala y de localización. El agrupamiento más importante en términos de producción total era el de servicios al productor y de información, en tanto que el de mayor productividad fue el de energía y química; ambos tenían importantes relaciones de compraventa de insumos. Asimismo, el agrupamiento de agroindustria también tenía relevantes montos de compraventa de insumos, situación contraria en los agrupamientos de textil y vestido y automotriz, cuya demanda de insumos se resolvía preferentemente con importaciones. La alta participación de los agrupamientos económicos en la estructura económica nacional contrastó con su escaso dinamismo, puesto que entre 2003 y 2008 la tasa de crecimiento promedio de los ocho agrupamientos fue de 2.9% anual promedio contra el 3.4% observado en la economía en su conjunto.

El método seguido para la conversión de agrupamientos sectoriales en clusters territoriales tomó como base el personal ocupado por ciudad y zona metropolitana en 2008, así como la presencia del agrupamiento en cada ciudad. Los resultados mostraron que las 91 ciudades más pobladas del país demandaron en total 16.5 millones de empleos, de los cuales 5.9 millones estaban inte-

grados potencialmente a una cadena productiva. Este último monto representó 36% del personal ocupado en las ciudades, 58% del personal ocupado total en agrupamientos económicos y 29% del personal ocupado total nacional. En otras palabras, uno de cada dos ocupados en agrupamientos sectoriales, o uno de cada cuatro trabajadores totales laboraba en un cluster espacial. Los agrupamientos de metalmecánica, servicios al productor y agroindustria fueron más proclives a conformar cadenas productivas en ciudades, en tanto que dicha práctica tuvo mayor concentración espacial en los agrupamientos automotriz y energía.

Las principales ciudades del país exhibieron una asociación positiva y estadísticamente significativa entre el tamaño de población y la conformación de agrupamientos económicos, así como entre el tamaño de población y la participación del personal ocupado en agrupamientos espaciales con respecto a la demanda ocupacional total. La competitividad urbana, asimismo, estuvo relacionada con el tamaño de población, la presencia de agrupamientos en la estructura económica local y la presencia de agrupamientos en el mercado de trabajo. Las ciudades con mejor desempeño competitivo se relacionaron con la presencia de los agrupamientos de metalmecánica, los servicios postales y los servicios al productor, mientras que el menor desempeño se acompañó con presencia de los agrupamientos de industrias tradicionales, tales como agroindustria y textil y vestido. Desde el punto de vista geográfico, en el periodo 2003-2008, la región Frontera Norte albergó al subsistema urbano con mejor desempeño competitivo promedio, mientras que el de menor desempeño se ubicó en la región Centro. En la primera, se aprovecharon fuerzas centrífugas y la proximidad a Estados Unidos; en la segunda, se desaprovecharon fuerzas centrípetas desde la Ciudad de México.

La relación entre política y desempeño industrial en México ha sido cada vez más limitada. La política ha sido incapaz de conducir un cambio hacia una estructura más eficiente en lo sectorial y descentralizada en lo espacial. El simple vocablo política industrial desapareció del discurso y actuación del gobierno federal en la primera década del nuevo milenio. El Plan Nacional de Desarrollo de Enrique Peña Nieto ha retomado el enunciado, señalando la necesidad de una nueva y moderna política industrial

y de fomento económico que corrija las fallas del mercado y coadyuve a los sectores y regiones para lograr su máximo potencial (Gobierno de la República, 2013). Los propósitos de la política industrial consistirían en profundizar la apertura comercial, cuidar el impacto del comercio foráneo en las cadenas productivas e incrementar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en el crecimiento económico. Uno de los objetivos consistirá en desarrollar sectores estratégicos, aunque en el documento sólo se aventura a definir a la minería como uno de tales sectores estratégicos. Estos preceptos hablarían del rescate y retorno de una política industrial de la escuela intervencionista. El plan no contempla elaborar un programa sectorial, nacional o especial de fomento económico, por lo que habría que esperar para saber en dónde quedarán plasmados los instrumentos normativos de la política industrial, es decir, los sectores estratégicos, los territorios y las acciones concretas para el fomento y la promoción del crecimiento industrial.

El grado de consolidación de los agrupamientos económicos se manifiesta de la siguiente manera. Al momento de realizar las correcciones finales al presente capítulo (noviembre de 2013), se contaba ya con la matriz insumo-producto al año 2008 y con desagregaciones a 19 sectores, 79 subsectores y 262 ramas de actividad. A la matriz simétrica doméstica de 2008 por subsector de actividad se le replicó el ejercicio llevado a cabo en la matriz de 2003, pretendiendo encontrar resultados muy similares, debido a uno de los supuestos del modelo insumo-producto y que consiste en proporciones específicas y constantes en el mediano plazo para el consumo de insumos, por la no introducción de cambios tecnológicos y el no cambio en el origen de los insumos, aspectos que no afectan la estructura productiva de los diversos sectores (Vuskovic, 1984).

Los resultados del ejercicio fueron los siguientes: *i)* el agrupamiento de transporte de pasajeros incorporó también subsectores pertenecientes al transporte de carga; *ii)* el agrupamiento de servicios postales y mensajería fue subsumido al agrupamiento de servicios al productor y de información; *iii)* el agrupamiento automotriz fue incluido en el agrupamiento metalmecánica y edificación; y *iv)* los agrupamientos no integrados aumentaron de 24

en 2003 a 27 en 2008, y la participación de éstos en la producción total aumentó de 25.6 en 2003 a 37.6% en 2008. Estos elementos ponen de manifiesto, por un lado, la consolidación de ciertos agrupamientos, como el de transporte y servicios, pero también la debilidad estructural de otros, como el de energía y química y el automotriz. Es indudable que la política industrial debería, en un primer momento, establecer lineamientos para el fomento a la integración y consolidación de estos dos agrupamientos.

Para que la política industrial sea efectiva es necesario que ésta promueva activamente la inversión productiva en aras de aumentar la productividad y competitividad de la industria nacional. Asimismo, es necesario que sea selectiva a fin de identificar y promover los sectores y agrupamientos motrices, aquellos con ventajas comparativas reveladas y otros con problemas de integración. Lo anterior implica adoptar un enfoque intervencionista y con pleno reconocimiento del conjunto de ventajas competitivas que puede desarrollar el país en el ámbito internacional, y de aquellas que se pueden explotar de su sistema urbano nacional.

ANEXOS

Cuadro A1

México: agrupamientos económicos por subsector de actividad

*1. Agroindustria**Subsector Nombre*

111	Agricultura
112	Ganadería
114	Pesca, caza y captura
311	Industria alimentaria
312	Industria de las bebidas y del tabaco
482	Transporte por ferrocarril
484	Autotransporte de carga

2. Textil y vestido

115	Servicios relacionados con las actividades agropecuarias y forestales
313	Fabricación de insumos textiles
314	Confección de productos textiles, excepto prendas de vestir
315	Fabricación de prendas de vestir
811	Servicios de reparación y mantenimiento

3. Metalmecánica y edificación

212	Minería de minerales metálicos y no metálicos excepto petróleo y gas
236	Edificación
237	Construcción de obras de ingeniería civil u obra pesada
238	Trabajos especializados para la construcción
327	Fabricación de productos a base de minerales no metálicos
331	Industrias metálicas básicas
332	Fabricación de productos metálicos
333	Fabricación de maquinaria y equipo
335	Fabricación de equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios eléctricos
337	Fabricación de muebles y productos relacionados
339	Otras industrias manufactureras

(continúa)

Cuadro A1
(*continúa*)

<i>4. Automotriz</i>	
<i>Subsector</i>	<i>Nombre</i>
316	Fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos, excepto prendas de vestir
336	Fabricación de equipo de transporte
<i>5. Energía y química</i>	
211	Extracción de petróleo y gas
221	Generación, transmisión y suministro de energía eléctrica
324	Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón
325	Industria química
326	Industria del plástico y del hule
562	Manejo de desechos y servicios de remediación
<i>6. Transporte de pasajeros</i>	
481	Transporte aéreo
485	Transporte terrestre de pasajeros, excepto por ferrocarril
<i>7. Servicios postales y mensajería</i>	
491	Servicios postales
492	Servicios de mensajería y paquetería
812	Servicios personales
<i>8. Servicios al productor y de información</i>	
323	Impresión e industrias conexas
488	Servicios relacionados con el transporte
493	Servicios de almacenamiento
512	Industria fílmica y del video, e industria del sonido
515	Radio y televisión, excepto a través de Internet
516	Creación y difusión de contenido exclusivamente a través de internet
518	Proveedores de acceso a Internet, servicios de búsqueda en la red y servicios de procesamiento de información

(*continúa*)

Cuadro A1
(concluye)

<i>Subsector</i>	<i>Nombre</i>
522	Instituciones de intermediación crediticia y financiera no bursátil
523	Actividades bursátiles cambiarias y de inversión financiera
531	Servicios inmobiliarios
532	Servicios de alquiler de bienes muebles
533	Servicios de alquiler de marcas registradas, patentes y franquicias
541	Servicios profesionales, científicos y técnicos
551	Dirección de corporativos y empresas
561	Servicios de apoyo a los negocios
611	Servicios educativos
711	Servicios artísticos y deportivos y otros servicios relacionados
712	Museos, sitios históricos, jardines botánicos y similares
931	Actividades del Gobierno

FUENTE: cálculos elaborados con información de la matriz simétrica doméstica de insumo producto por subsector de actividad 2003, y de los censos económicos 2009.

Cuadro A2
México: población, índice de competitividad y personal ocupado en las principales ciudades

Núm.	Nombre	Población 2010	Índice de competi- tividad 2003-2008	Personal ocupado 2008	Personal ocupado en agrupamientos con presencia 2008								
					Total	Agroin- dustria	Textil y vestido	Metalme- cánica	Auto- motriz	Energía	Trans- porte	Servs. postales	Servs. productor
	México			20 116 834	10 173 268	1 384 261	1 276 124	2 111 051	667 366	695 400	287 965	431 278	3 319 823
	91 ciudades			16 541 936	5 911 962	486 456	453 755	1 448 450	243 170	424 042	192 951	229 316	2 433 822
21	ZM de Monterrey	4 132 453	100	1 165 621	619 128	68 630		217 986		47 273	21 928	20 258	243 053
66	Ciudad del Carmen	169 466	99	78 445									
9	ZM de la Ciudad de México	19 680 344	95	4 712 339	2 449 977	225 516	239 756	340 632	41 674	189 241	100 712	123 099	1 189 347
44	ZM de Chihuahua	841 845	89	234 948	76 115			29 920				4 698	41 497
14	ZM de Guadalajara	4 449 631	87	1 096 249	417 816			132 531		58 570	17 289	24 701	184 725
4	ZM de Saltillo	800 584	85	193 553	73 283			30 883	29 825	10 660	1 915		
86	Hermosillo	715 061	84	198 735	99 934	16 896		25 611	9 392	8 260	2 112	4 387	33 276
58	ZM de Playa del Carmen	238 845	82	95 814									
29	ZM de San Luis Potosí	1 040 443	82	263 674	94 567			49 428			4 225		40 914
60	ZM de Juárez	1 332 131	80	396 911	75 149			75 149					
77	Morelia	597 511	79	160 329	4 780							4 780	
39	ZM de Veracruz	690 214	78	165 780	37 699							4 369	33 330
80	San Juan del Río	138 878	78	54 280	20 302		8 356	6 382		5 100	464		
42	ZM de Tijuana	1 650 351	77	405 197	149 369			88 330	5 833				55 206

53	ZM de Reynosa	727 150	77	207 859	42 323			42 323					
5	ZM de Torreón	1 271 493	75	277 556	131 092		32 636	40 980		5 746		51 730	
27	ZM de Querétaro	1 211 223	75	304 446	127 223			43 701		12 810	3 333	4 997	62 382
57	ZM de Cancún	677 379	75	169 124									
54	ZM de Coahuila de Zaragoza	332 354	75	89 510	16 416								16 416
85	Ciudad Obregón	298 625	73	95 801	35 097	13 085		6 252					15 760
59	ZM de Mexicali	936 826	73	198 407	96 239	10 157		40 619	7 627	9 366		4 200	24 270
1	ZM de Aguascalientes	974 231	72	225 724	98 326		24 164	23 585	16 085		1 802		32 690
23	ZM de Puebla	2 276 824	72	486 642	225 181		42 064	48 692	35 093	16 616	7 846		74 870
40	ZM de Mérida	1 051 123	71	278 520	118 112		24 538	33 125			4 533	6 794	49 122
64	La Paz	215 178	70	58 237	6 304	4 998						1 306	
83	Los Mochis	256 613	70	78 854	21 859	12 839							9 020
47	ZM de León	1 666 159	69	377 081	82 303				70 709		11 594		
68	Manzanillo	130 035	69	38 508	3 800	3 800							
2	ZM de Monclova	339 462	69	79 094	24 840		5 283	19 557					
74	Salamanca	160 169	69	36 186									
31	ZM de Tampico	859 419	69	163 480	37 983	12 306							25 677
84	Mazatlán	381 583	69	97 429	29 778	15 156							14 622
12	ZM de Pachuca	395 266	69	87 937	9 837			7 348				2 489	
88	Nogales	212 533	66	71 012									

(continúa)

Cuadro A2
(continúa)

Núm.	Nombre	Población 2010	Índice de competi- vidad 2003-2008	Personal ocupado 2008	Personal ocupado en agrupamientos con presencia 2008								
					Total	Agroin- dustria	Textil y vestido	Metalme- cánica	Auto- motriz	Energía	Trans- porte	Servs. postales	Servs. productor
7	ZM de Colima	266 860	64	61 252	11 014							1 842	9 172
16	ZM de Toluca	1 879 505	64	358 288	172 816	28 813		29 643	26 207	38 675	4 102		45 376
48	ZM de Puerto Vallarta	379 886	64	91 538	16 228								16 228
63	Ensenada	279 765	64	79 424	16 061	6 123	9 938						
22	ZM de Oaxaca	543 222	63	124 094	19 931								19 931
19	ZM de Cuernavaca	976 526	63	195 389	59 248			15 614		8 697	3 956		30 981
50	ZM de Culiacán	994 241	62	189 776	72 849	19 307		20 104				5 537	27 901
72	Durango	518 709	62	104 075	30 404			14 015				2 641	13 748
41	ZM de Zacatecas	298 167	61	57 603	1 650							1 650	
55	ZM de Los Cabos	238 487	60	63 638	502						502		
73	Irapuato	380 941	59	92 643	10 513			10 513					
62	ZM de Nuevo Laredo	384 033	59	75 210									
20	ZM de Tepic	429 351	59	83 595	21 997	7 776						2 896	11 325
65	Campeche	220 389	59	56 291	1 084							1 084	
90	Ciudad Victoria	305 155	58	56 917	1 871							1 871	
37	ZM de Xalapa	617 669	56	109 917	18 543								18 543
30	ZM de Villahermosa	965 197	54	153 789	23 274	9 295				9 282	1 800	2 897	

3	ZM de Piedras Negras	203 409	54	42 926					
70	Cauhtémoc	114 017	54	24 464	2 829		2 829		
46	ZM de Celaya	690 442	53	141 307	26 790				26 790
49	ZM de Salina Cruz	144 243	53	25 532	2 297	2 297			
8	ZM de Tuxtla Gutiérrez	705 201	53	126 972	2 820				2 820
87	Navojoa	113 836	52	33 360	4 027			4 027	
78	Uruapan	264 439	52	64 763	5 375		5 375		
45	ZM de Delicias	181 768	51	38 700	5 273		5 273		
38	ZM de Poza Rica	331 436	50	73 843	1 420				1 420
32	ZM de Tlaxcala	521 238	49	92 698	28 641	14 230	9 662	3 746	1 003
91	Fresnillo	120 944	47	30 288					
81	Chetumal	151 243	46	34 576					
71	Hidalgo del Parral	104 836	46	22 452					
67	Ciudad Acuña	134 233	46	31 663	407				407
51	ZM de Guaymas	203 430	46	45 251	12 669	7 018	5 261		390
6	ZM de Sabinas	102 496	45	21 301					
56	ZM de Acapulco	863 431	44	149 442					
35	ZM de Córdoba	298 570	44	59 297	4 126		4 126		
75	Chilpancingo	187 251	40	41 101					
89	San Luis Río Colorado	158 089	40	29 349	3 523			725	2 798

(continúa)

Cuadro A2
(concluye)

Núm.	Nombre	Población 2010	Índice de competiti- vidad 2003-2008	Personal ocupado 2008	Personal ocupado en agrupamientos con presencia 2008								
					Total	Agroin- dustria	Textil y vestido	Metalme- cánica	Auto- motriz	Energía	Trans- porte	Servs. postales	Servs. productor
79	San Juan Bautista Tuxtepec	101 810	39	24 129	3 763	3 763							
17	ZM de Zamora	250 113	38	42 399	5 553								5 553
76	Iguala	118 468	37	28 698									
82	Ciudad Valles	124 644	36	26 695	2 100			2 100					
36	ZM de Orizaba	385 566	36	64 559	7 446			6 553			893		
18	ZM de Cuautla	300 882	35	52 523									
24	ZM San Martín Texmelucan	169 531	34	29 838	4 416			4 416					
25	ZM de Tehuacán	315 819	34	65 063	13 857			13 857					
15	ZM de Ocotlán	164 256	33	26 308	6 999	2 793		4 206					
69	San Cristóbal de las Casas	158 027	32	34 034									
11	ZM de San Francisco del Rincón	182 365	28	37 364	3 812			3 812					
13	ZM de Tulancingo	239 579	23	34 983	8 339	1 800		6 539					
52	ZM Cárdenas	427 766	22	41 770	7 464	6 739					725		
43	ZM Tapachula	364 262	19	48 218	10 406	2 837							7 569
26	ZM de Teziutlán	122 500	18	26 000									
10	ZM de Moroleón	179 451	18	31 623	7 266			7 266					
33	ZM de Acayucan	98 212	2	12 970									
28	ZM de Río verde	135 452	0	15 133									

FUENTE: cálculos elaborados con información de la matriz simétrica doméstica de insumo producto por subsector de actividad 2003, del censo general de población y vivienda 2010, y de los censos económicos 2009.

Mapa A1
Agrupamiento Agroindustrial

[505]



FUENTE: elaboración propia con base en censos económicos 2009

Mapa A2
Agrupamiento Textil y Vestido



[506]

FUENTE: elaboración propia con base en censos económicos 2009

Mapa A3
Agrupamiento Metalmecánica y Edificación



[507]

FUENTE: elaboración propia con base en censos económicos 2009

Mapa A4
Agrupamiento Automotriz



[508]

FUENTE: elaboración propia con base en censos económicos 2009

Mapa A5
Agrupamiento Energía y Química



[509]

FUENTE: elaboración propia con base en censos económicos 2009

Mapa A6
Agrupamiento Transporte de Pasajeros



[510]

FUENTE: elaboración propia con base en censos económicos 2009

Mapa A7
Agrupamiento Servicios Postales y de Mensajería



[511]

FUENTE: elaboración propia con base en censos económicos 2009

Mapa A8
Agrupamiento Servicios al Productor y de Información



[512]

FUENTE: elaboración propia con base en censos económicos 2009

BIBLIOGRAFÍA

- Bannock, Graham, R. Baxter y Evan Davis (1998), *Dictionary of Economics*, Londres, Penguin Books.
- Begg, Iain (1999), "Cities and Competitiveness", *Urban Studies*, vol. 36, núm. 5-6, pp. 795-809.
- Buck, Nick, Ian Gordon, Alan Harding e Ivan Turok (coords.) (2005), *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion, and Governance*, Houndmills, Palgrave / Macmillan.
- Clavijo, Fernando y José I. Casar Pérez (coord.) (1994), *La industria mexicana en el mercado mundial: elementos para una política industrial*, México, Fondo de Cultura Económica (Lecturas del Trimestre económico, vol. 80, t. I).
- Clavijo, Fernando y S. Valdivieso (1994), "La política industrial de México, 1988-1994", en Fernando Clavijo y José I. Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial: elementos para una política industrial*, México, Fondo de Cultura Económica (Lecturas del Trimestre económico, vol. 80, t. I).
- Dávila, Alejandro (2005), "Industrial Clusters in Mexico, 1988-2002", en Roberta Rabellotti, Elisa Giuliani y Meine Pieter van Dijk (eds.), *Clusters Facing Competition: The Importance of External Linkages*, Aldershot, Ashgate, pp. 231-257.
- Dicken, Peter (1992), *Global Shift. The Internationalization of Economic Activity*, Nueva York, Guilford Press.
- Duranton, Gilles y Diego Puga (2000), "Diversity and Specialisation in Cities: Why, Where and When Does it Matter?", *Urban Studies*, vol. 37, núm. 3, pp. 533-555 (Sage Publications).
- Dussel, Enrique (1995), "El cambio estructural del sector manufacturero mexicano, 1988-1994", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 6, pp. 460-469.
- Feser, Edward y Edward Bergman (2000), "National Industrial Cluster Templates: A Framework for Applied Regional Cluster Analysis", *Regional Studies*, vol. 34, núm. 1, pp. 1-19.
- Feser, Edward J. (2002), "Tracing the Sources of Local External Economies", *Urban Studies*, vol. 39, núm. 13, pp. 2485-2506.
- Garza, Gustavo (1985), *El proceso de industrialización en la Ciudad de México, 1821-1970*, México, El Colegio de México.
- Garza, Gustavo (2000), "Tendencias de las desigualdades urbanas y regionales en México, 1970-1996", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 15, núm. 3(45), pp. 489-532.
- Global Urban Competitiveness Project (2005), *Mission Statement and Activities of the Global Urban Competitiveness Project*, Ottawa, Global Urban Competitiveness Project.

- Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, Gobierno de la República.
- González, Pedro (1998), "La política industrial en la era de la globalización", *Comercio Exterior*, vol. 48, núm. 7, pp. 159-173.
- Goodall, B. (1987), *Dictionary of Human Geography*, Londres, Penguin Books.
- Healey, M. y P. Dunham (1994), "Changing Competitive Advantage in a Local Economy: The Case of Coventry, 1971-1990", *Urban Studies*, vol. 31, núm. 8, pp. 1279-1301.
- Hill, E. y J. Brennan (2000), "A Methodology for Identifying the Drivers of Industrial Clusters: The Foundation of Regional Competitive Advantage", *Economic Development Quarterly*, vol. 14, núm. 1, pp. 65-96.
- Hoover, Edgar Malone (1948), *The Location of Economic Activity*, Nueva York, McGraw-Hill.
- IBAFIN (1989), *Tecnología e industria en el futuro de México: alternativas para el futuro*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo IBAFIN/Diana.
- Institute for Management Development (2012), *World Competitiveness Yearbook*, Lausanne, Institute for Management Development (IMD) <<http://www.imd.org/research/publications/wcy/>>.
- Koo, Jun (2005), "Knowledge-based Industry Clusters: Evidenced by Geographical Patterns of Patents in Manufacturing", *Urban Studies*, vol. 42, núm. 9, pp. 1487-1505.
- Kresl, Peter Karl (1995), "The Determinants of Urban Competitiveness", en Peter Karl Kresl y Gary Gappert (coords.), *North America Cities and the Global Economy: Challenges and Opportunities*, Londres, Sage Publications, pp. 45-68 (Urban Affairs Annual Reviews).
- Krugman, Paul (1996), "Making Sense of the Competitiveness Debate", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 12, núm. 3, pp. 17- 25.
- Krugman, Paul (1992), *Geografía y comercio*, Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- Malecki, Edward (1997), *Technology and Economic Development*, Londres, Longman.
- Mariña, Abelardo (1993), *Insumo-producto: aplicaciones básicas al análisis económico estructural*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (Libro de Texto).
- Mattar, Jorge y Wilson Peres (1997), "La política industrial y de comercio exterior en México", en Wilson Peres (coord.), *Políticas de competitividad industrial*, México, Siglo XXI Editores, pp. 236-258.
- Ni, Pengeif (2007), *Urban Competitiveness in China*, Beijing, Social Science Academic Press.
- O'Donoghue, Dan (1999), "The Relationship between Diversification and Growth: Some Evidence from the British Urban System 1978 to 1991",

- International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, núm. 3, pp. 549-566.
- Peña, Daniel (2002), *Análisis de datos multivariantes*, México, McGraw-Hill.
- Poder Ejecutivo Federal (1990), *Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior, 1990-1994*, México, Poder Ejecutivo Federal.
- Porter, Michael (1996), "Competitive Advantage, Agglomeration Economies, and Regional Policy", *International Regional Science Review*, vol. 19, núms. 1-2, pp. 85-90.
- Porter, Michael E. (2000), "Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy", *Economic Development Quarterly*, vol. 14, núm. 1, pp. 15-34.
- Presidencia de la República (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República.
- Rabelotti, Roberta (1997), *External Economies and Cooperation in Industrial Districts. A Comparison of Italy and Mexico*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Richardson, H. (1986), *Economía regional y urbana*, Madrid, Alianza Universidad Textos.
- Ros, Jaime (2010), "Política fiscal, tipo de cambio y crecimiento en regímenes de alta y baja inflación: la experiencia de México", en Nora Lustig (coord.), *Crecimiento económico y equidad. Los grandes problemas de México*, tomo 9, México, El Colegio de México, pp. 109-132.
- Sobrino, J. (2006), "Competitiveness and Employment in the Largest Metropolitan Areas of Mexico", en José Luis Lezama y José B. Morelos (coords.), *Population, City and Environment in Contemporary Mexico*, Mexico, El Colegio de México, pp. 309-354.
- Sobrino, J. (2010), "Ciclos económicos y competitividad de las ciudades", en Gustavo Garza y Martha Scheingart (coords.), *Desarrollo urbano y regional. Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, pp. 127-171.
- Sobrino, J. (2013), "Urbanización y distribución territorial de la población en México", trabajo presentado en el Primer Encuentro Internacional sobre Investigación Urbana y Ambiental, México, El Colegio de México.
- Turok, Ivan (2005), "Cities, Competition and Competitiveness: Identifying New Connections", en Nick Buck, Ian Gordon, Alan Harding e Ivan Turok (coords.), *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, Houndmills, Palgrave / Macmillan, pp. 25-43.
- Verbeek, H. (1999), "Innovative Clusters. Identification of Value-adding production Chains and their Networks of Innovation, An International Study", tesis doctoral, Rotterdam, Erasmus University.

Vuskovic, Pedro (1984), *Los instrumentos estadísticos del análisis económico*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Universidad de California.

Acerca del autor

Jaime Sobrino es doctor en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-investigador de tiempo completo en El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA). Sus líneas de investigación son: *i*) competitividad urbana; *ii*) expansión metropolitana; *iii*) mercados urbanos de vivienda; y *iv*) migración interna. Es autor y coautor de libros, artículos y capítulos en temas relacionados con sus líneas de investigación. Es profesor en programas docentes del CEDUA, de las materias economía urbana y regional; temas de economía urbana, y estadística. Fue profesor visitante en la University of East Anglia, Reino Unido (2003), y en la Universidad de Bucknell, Estados Unidos (2012-2013). Miembro de la Sociedad Mexicana de Demografía y de Global Urban Competitiveness Project. Es Investigador Nacional Nivel III.

XII

LOS RETOS ANTE EL NUEVO ESCENARIO MIGRATORIO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

PATRONES REGIONALES Y POLÍTICAS LOCALES

*Silvia E. Giorguli
María Adela Angoa
Rodrigo Villaseñor*

En 2010, al tiempo que se publicó el Censo de Población y Vivienda, se hizo evidente el cambio en el patrón de la migración entre México y Estados Unidos (Giorguli y Gutiérrez, 2012; Zenteno, 2012; Escobar, Lowell y Martin, 2013). Entre 2005 y 2010, disminuyó el flujo de mexicanos que cruzaron la frontera de manera documentada e indocumentada. Además, durante el periodo hubo diversas fluctuaciones en el envío de remesas de manera que la proporción de hogares receptores decreció entre 2000 y 2010 y el monto total de las mismas a nivel nacional disminuyó sin alcanzar en 2010 el nivel observado en 2007, es decir, antes de la crisis económica que se desató en Estados Unidos (Fundación BBVA-Bancoamer y Conapo, 2012). Finalmente, se observó un aumento en el retorno de mexicanos; por un lado, se dio un incremento extraordinario en las deportaciones de mexicanos que residían o trabajaban de manera indocumentada en Estados Unidos (entre 2006 y 2010 se deportó a cerca de 1.2 millones de mexicanos; Zenteno, 2012: 20). Sin embargo, este proceso de deportaciones explica sólo parcialmente el número de retornados durante el periodo.

El nuevo patrón migratorio abrió diversos debates en torno a la vulnerabilidad de los hogares receptores y dependientes de las

remesas, las consecuencias de la menor emigración en los mercados de trabajo local y el proceso de reinserción social y económica de los migrantes retornados. Desde los años noventa a la fecha, ante la expansión de la migración internacional a lo largo del país, el gobierno mexicano había tomado una actitud proactiva de atención a los migrantes y sus familias en Estados Unidos y en los lugares de origen (Alba, 2010; Giorguli y Leite, 2010). Bajo este contexto, se crearon en México programas como Paisano (que atiende a los migrantes que regresan temporalmente a sus comunidades de origen), programas de apoyo a la inversión productiva y social de las remesas (Programas 3 × 1 y sus variaciones), de provisión de servicios de salud para los migrantes y sus familias (“Vete Sano, Regresa Sano”), entre otras acciones. La mayoría de estos programas se establecieron con la participación del gobierno federal; sin embargo, a lo largo de la década pasada y hasta el presente se ha observado una mayor participación de gobiernos estatales e inclusive municipales en regiones donde la migración internacional es frecuente.

Es evidente que el cambio en el perfil migratorio abre el interrogante sobre en qué medida las políticas actuales responden o no a las nuevas tendencias. En particular, destaca el tema de la población que depende de las remesas y de los que retornan después de periodos más o menos largos de ausencia y deben encontrar vivienda, insertarse en la escuela, buscar trabajo y reconstruir, en general, su vida en México (Escobar *et al.*, 2013). Adicionalmente, la mayoría de las discusiones se han realizado a nivel nacional sin explorar el carácter regional de los procesos emergentes en torno a la movilidad entre México y Estados Unidos. El objetivo de este trabajo es documentar el carácter regional en los nuevos perfiles migratorios y, considerando la heterogeneidad espacial en el fenómeno, realizar una primera aproximación sobre las necesidades de política pública que el nuevo contexto implica.

Para ello, el capítulo está organizado en cuatro secciones. En la primera se presenta el panorama a nivel nacional de los cambios y las nuevas tendencias en el fenómeno migratorio. En la segunda se analizan los mismos procesos desde una perspectiva regional. Utilizando las regiones migratorias construidas por Durand y Massey (2003), se observan las diferencias regionales en los nive-

les de migración, la recepción de remesas y la dinámica de cambio en los patrones. En la tercera se hace una presentación sintética de las políticas y programas más frecuentes y de mayor alcance dirigidos a la población migrante y a sus familias, con énfasis en las comunidades de origen. Se propone una categorización de los programas, se describen algunos de los que se diseñaron e implantaron a lo largo de la década pasada a nivel federal y se retoman algunos ejemplos de las acciones a nivel estatal. En las conclusiones se presenta una reflexión sobre los retos emergentes y sobre la manera en que las políticas actuales responden a las demandas del nuevo escenario migratorio.

CAMBIOS Y PERFILES EMERGENTES EN LA MIGRACIÓN DE RETORNO. ¿COYUNTURA O TENDENCIAS IRREVERSIBLES?

Entre 1990 y 2000 se hizo evidente un cambio en los patrones de la migración entre México y Estados Unidos. Si hasta mediados de los años ochenta había existido una movilidad con un fuerte componente circular y prácticamente masculina, a partir de la década de los años noventa se observa el cambio hacia una migración más permanente, lo que favorece que se forme una amplia comunidad de mexicanos en Estados Unidos. El otro cambio principal en el periodo es la mayor heterogeneidad en el perfil sociodemográfico de los flujos. Al tomar el cariz de una migración más permanente y familiar, se incorporan mujeres y menores de edad a los flujos. Por otro lado, se observa una creciente dispersión geográfica que hace de la migración internacional un fenómeno extendido a nivel nacional (Leite, Angoa y Rodríguez, 2009). Al finalizar dicha década, el flujo de mexicanos que llega a Estados Unidos alcanza su máximo histórico (760 mil; en 2000; Passel, 2011: 17) y la población mexicana se duplica al pasar de 4.4 a 9.3 millones (Angoa y Giorguli, en prensa).

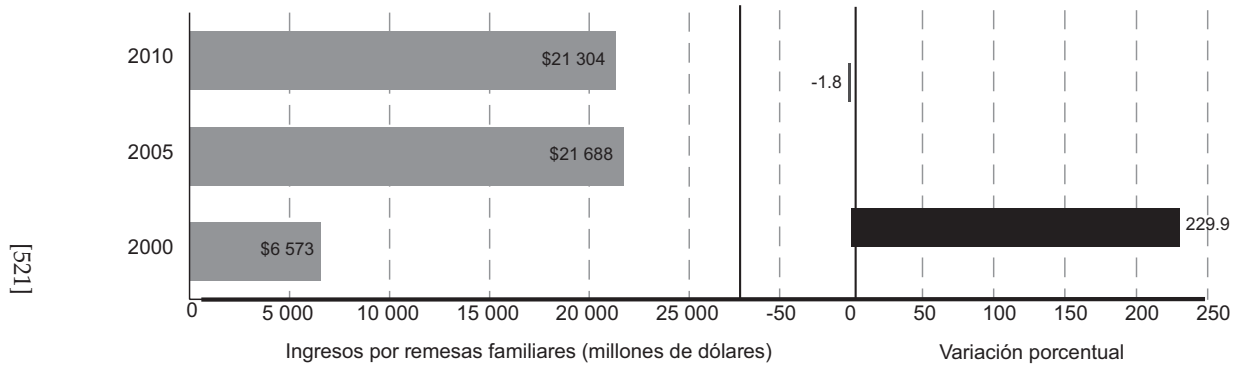
En la primera década de este siglo se mantiene la tendencia hacia un acelerado crecimiento hasta 2005. Según estimaciones de Passel (2011), en ese año se alcanza un nuevo pico de 670 mil ingresos anuales de mexicanos a Estados Unidos y, a partir de ahí, comienza a descender rápidamente hasta llegar a 150 mil en 2011.

En términos generales, el volumen de mexicanos en dicho país siguió aumentando, aunque a un ritmo menor que entre 1990 y 2000. A pesar de la desaceleración, alcanza los 12.2 millones en 2010, lo que representa un aumento de casi tres millones respecto de los 9.3 millones de mexicanos que residían en Estados Unidos en 2000 (Angoa y Giorguli, en prensa). Después de 2010, la población mexicana prácticamente se ha estancado en alrededor de los 12 millones con pequeñas fluctuaciones en los dos años siguientes; la población decrece a 11.3 millones y vuelve a subir a 11.7 millones entre 2010 y 2012 (Passel, Cohn y González-Barrera, 2013). El impacto en la caída de los flujos de entrada y el efecto del aumento en el retorno sobre la población total son más claramente visibles a partir de 2010.

Visto desde México, la migración siguió expandiéndose a lo largo del país durante la década pasada. Se consolidó la emigración de las llamadas zonas emergentes en 2000, tales como algunos municipios de Veracruz, y también se integraron nuevas regiones como Querétaro, que se movió de un nivel de intensidad migratorio medio a alto entre 2000 y 2010. Sin embargo, los datos del censo de 2010 también hicieron evidente la disminución del flujo. Si en 2000 se había captado un total de 862 mil viviendas con algún miembro del hogar residiendo en Estados Unidos y 211 mil con algún migrante circular en el quinquenio anterior (1995-2000), en 2010 la primera cifra había descendido a 557 mil viviendas y la segunda había tenido un incremento moderado a 264 mil para el periodo 2005-2010 (véase cuadro 1). Esto implicó una caída en términos relativos en la prevalencia de hogares con emigrantes entre 2000 y 2010 (de 4.0 a 1.9% del total respectivamente).

A la caída en la emigración correspondió también un estancamiento en los hogares que reciben remesas. Estos tuvieron un aumento moderado en términos absolutos, de 977 mil a un millón entre 2000 y 2010, y una leve tendencia descendente en términos relativos, de 4.5 a 3.6% en el periodo (véase cuadro 1). En términos agregados, las remesas familiares que ingresaron al país se contabilizaron en 21.3 mil millones de dólares en 2010, lo que implicó una ligera disminución respecto de los 21.7 mil millones reportados en 2005 (véase gráfica 1). De hecho, durante los últimos años se han dado varias fluctuaciones; el monto de remesas alcanzó su

Gráfica 1
Ingresos por remesas familiares hacia México, 2005, 2010



FUENTE: Balanza de pagos. Banco de México. Consulta mensual de remesas internacionales hacia México, 2000, 2005 y 2010.

Cuadro 1
México. Indicadores sobre migración a Estados Unidos, nacionales y según región migratoria,^a
2000-2010^b

	<i>Viviendas que reciben remesas^c</i>		<i>Viviendas con emigrantes a Estados Unidos durante el quinquenio anterior</i>		<i>Viviendas con migrantes circulares del quinquenio anterior^d</i>		<i>Viviendas con migrantes de retorno del quinquenio anterior</i>	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Nacional	977 672	1 035 549	862 313	557 392	210 965	264 166	191 084	627 802
Región								
Norte	168 896	180 110	112 886	65 970	32 427	37 070	46 869	129 722
Tradicional	459 913	459 225	387 009	218 183	106 776	110 324	89 925	239 837
Centro	201 194	215 181	223 120	151 712	50 578	72 811	35 615	141 974
Sur-Sureste	147 669	181 033	139 298	121 527	21 184	43 961	18 675	116 269
(Proporción)								
Nacional	4.5	3.6	3.9	1.9	1.0	0.9	0.9	2.2
Región								
Norte	3.6	2.8	2.4	1.0	0.7	0.6	1.0	2.0
Tradicional	9.5	7.2	8.0	3.4	2.2	1.7	1.9	3.8
Centro	2.7	2.3	3.0	1.6	0.7	0.8	0.5	1.5
Sur-Sureste	3.0	2.8	2.8	1.9	0.4	0.7	0.4	1.8

Diferencial de cambio (2000-2010) en puntos porcentuales

Nacional	-0.9	-2.0	0.0	1.3
Norte	-0.8	-1.4	-0.1	1.0
Tradicional	-2.3	-4.6	-0.5	1.9
Centro	-0.4	-1.4	0.1	1.0
Sur-Sureste	-0.2	-1.0	0.2	1.4

FUENTE: estimaciones propias con base en los microdatos de las muestras censales de 2000 y 2010.

NOTAS: ^a Regiones de destino de la migración mexicana a Estados Unidos. Definida por Jorge Durand y Douglas S. Massey. Norte: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Sur-Sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Centro: Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Tradicional: Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas.

^b Entre 2000 y 2010 hubo un cambio en la captación de la información de hogares en una misma vivienda. Se hicieron las modificaciones necesarias a los datos del censo de 2000, para poder comparar viviendas con las características señaladas en los dos años censales.

^c Para el cálculo de este indicador se excluyó a los empleados domésticos receptores de remesas.

^d Se entiende por migrante circular a aquel que migró a Estados Unidos y regresó a México al menos una vez dentro del quinquenio anterior al año censal. A diferencia de los emigrantes, en este caso las personas residían en México cinco años antes y al momento del censo.

máximo histórico en 2007, año en el que sumaron 26 mil millones de dólares (Fundación BBVA-Bancomer y Conapo, 2012). A partir de ahí se han observado años de caídas y recuperaciones y no se ha alcanzado el nivel observado en 2007.

El otro gran cambio en el periodo es el aumento en el retorno. A pesar de la pérdida en la circularidad de la migración durante la década de los años noventa, la migración mexicana hacia Estados Unidos siempre conservó un carácter circular. En 2000 se captaron 300 mil migrantes que regresaron a México en los cinco años anteriores (1995-2000). Esta cifra se incrementó a 800 mil retornos entre 2005 y 2010. Al total de entradas de mexicanos desde Estados Unidos hay que sumar otros 356 mil nacidos en ese país, la mayoría menores de edad y de padres mexicanos, que llegaron al país en el mismo periodo (Giorguli y Gutiérrez, 2011; Giorguli y Gutiérrez, 2012).

Este cambio en los patrones y tendencias de la movilidad entre México y Estados Unidos se da a la par de dos hechos coyunturales en Estados Unidos que, sin duda, se vinculan con las tendencias emergentes: las políticas restrictivas frente a la migración indocumentada y la crisis económica que se desató después de 2007. Respecto de las primeras, el ambiente antiinmigrante en Estados Unidos y las políticas persecutorias frente a la migración indocumentada a nivel estatal y local han dificultado la vida en ese país para los cerca de seis millones de mexicanos en situación irregular y para sus familias. Las redadas en los lugares de trabajo y en espacios seleccionados, así como el consecuente aumento en las deportaciones,¹ son reflejo de las políticas y el ambiente antiinmigrante en Estados Unidos. Durante la presidencia de Obama se ha deportado a más de un millón de migrantes indocumentados (Zenteno, 2012: 20), la mayoría de ellos mexicanos (73% de las 387 mil deportaciones en 2010; Fundación BBVA-Bancomer

¹ Los migrantes devueltos a México pueden agruparse en dos categorías. La primera se refiere a aquellos aprehendidos en la frontera y que son devueltos sin un proceso judicial previo. Esta cifra ha disminuido con el tiempo, lo cual es de esperarse frente a la caída de los flujos de salida. La segunda categoría agrupa a los detenidos al interior del país y deportados después de un proceso judicial (Zenteno, 2012). Las referencias a las deportaciones en este artículo corresponden a este segundo grupo.

y Conapo, 2012: 60). Un rasgo adicional es que un componente creciente del total de mexicanos removidos de Estados Unidos de 2008 a la fecha corresponde a población con antecedentes criminales (que incluyen desde faltas menores y administrativas hasta delitos graves). En 2010, 128 mil del total de 282 mil deportados tenían antecedentes penales. La mayoría de ellos eran por delitos menores (manejar sin licencia, otros incumplimientos del reglamento de tránsito, ingreso indocumentado al país, entre otros). Sin embargo, en la consideración de las políticas frente al retorno y la reintegración de los migrantes que regresan a México se debe tomar en cuenta que hay una proporción que cumplía sentencias por delitos graves tales como homicidios o tráfico de drogas (Zenteno, 2011). Finalmente, en el caso de los retornos forzados a México por deportaciones, es de esperar que en muchos casos no sólo regrese la persona deportada sino que sus familiares se reúnan con ella.

Por otro lado, la crisis económica reciente tuvo un impacto directo en el mercado de trabajo estadounidense. Rompió la dinámica de crecimiento en el número de empleos y generó un aumento en las tasas de desempleo. Algunos de los sectores que concentran a un número importante de los migrantes mexicanos —tales como el de la construcción— fueron más afectados y, en consecuencia, el desempleo fue mayor para esta población frente al total nacional. Previa a la crisis, la tasa de desocupación entre los mexicanos se había mantenido alrededor del 5%; entre 2008 y 2010 se incrementó a alrededor del 13%; y para 2012 descendió al 10% (Fundación BBVA-Bancomer y Conapo, 2012: 52). A pesar de esta tendencia descendente, el nivel de desocupación actual sigue siendo dos veces mayor que el del periodo anterior a la crisis económica.

Sin duda, el menor dinamismo del mercado de trabajo disminuyó el incentivo y las perspectivas laborales para los potenciales migrantes, por lo cual se puede vincular con la disminución en la emigración mexicana hacia Estados Unidos. También pudo haber favorecido el retorno, en especial entre la población con documentos que podría optar por regresar a dicho país cuando el contexto económico mejore. Finalmente, la crisis en el empleo puede vincularse con la caída de las remesas en la medida en que la situación

de los trabajadores mexicanos era más incierta por el panorama económico y por el ambiente persecutorio, pero también puede estar reflejando un agotamiento y una posible reorientación de las estrategias de los mexicanos ya asentados en Estados Unidos (Escobar y Pedraza, 2013).

En los más de cien años de historia en la migración entre México y Estados Unidos hemos observado vaivenes que responden al contexto económico, político y social de ambos lados de la frontera. Hasta antes de 1970, el total de mexicanos en Estados Unidos fluctuó entre 400 mil y 650 mil y el flujo mantenía un carácter básicamente circular (Tuirán y Ávila, 2010: 100).² Claramente se observa un cambio en cuanto al volumen de mexicanos en dicho país desde 1970; a partir de esta década y hasta el 2000 la población mexicana en Estados Unidos crece entre dos y tres veces cada diez años. Es en este periodo —en especial hacia los años noventa— que se establece una amplia comunidad de mexicanos que incluye a mujeres, hombres, menores de edad y descendientes de los migrantes. A diferencia de los movimientos previos a los años setenta, se trata de una población más heterogénea, con un elevado componente de familias ya asentadas y sin intenciones de regresar en el corto plazo, insertas en un mercado de trabajo más amplio, que participan en otros ámbitos de la vida cotidiana (la escuela, las actividades recreativas, políticas, entre otros) y principalmente residente en áreas urbanas.

Al igual que ocurrió durante los años ochenta y noventa, del análisis del panorama migratorio reciente surge la pregunta sobre en qué medida estamos observando cambios de carácter coyuntural y hasta dónde estamos frente a un nuevo patrón que se sostendría aun en un escenario económico y político más favorable en Estados Unidos. La nueva dinámica que hemos descrito hasta aquí lleva ya media década (de 2008 a la fecha) y, aunque

² A lo largo de los años treinta, durante la Gran Depresión, hubo una caída en la población mexicana en Estados Unidos. Ésta disminuyó de cerca de 650 mil mexicanos a 377 mil entre 1930 y 1940 (Tuirán y Ávila, 2010: 100). El cambio respondió al notable aumento en las deportaciones en Estados Unidos a principios de la década (Passel, 2011: 15). Después de la recesión económica, la población mexicana recuperó su dinámica ascendente y a finales de los años sesenta había superado el volumen de cuatro décadas antes.

hay evidencia de ciertas modificaciones —en específico, la emigración ha aumentado ligeramente y las remesas también— es claro que estamos lejos de recuperar la dinámica de alta emigración previa a 2005. De hecho, aun antes de la crisis económica había ya alguna evidencia de una desaceleración en la migración que señalaba indicios de un cierto agotamiento. Es posible que los flujos de retorno se estabilicen o descendan —en especial si se da una reforma migratoria que regularice la situación de los millones de mexicanos indocumentados—. Es también de esperar que la emigración se mantenga en un nivel bajo (al menos menor al flujo anual observado alrededor del 2005) en parte como resultado a la menor presión que se deriva de los cambios en la dinámica demográfica en México —los cuales se reflejan en un aumento más moderado en el volumen de jóvenes que se integran cada año al mercado de trabajo— durante las próximas dos décadas.

El nuevo escenario migratorio hace explícitos varios de los retos de política a los que habrá que responder desde México. En la medida en que la migración internacional deja de ser una opción atractiva para muchos de los jóvenes y adultos jóvenes en el mercado de trabajo mexicano, la menor emigración podría generar una mayor presión en este mercado al aumentar la demanda de empleos. Adicionalmente, la caída temporal en las remesas puso en evidencia la vulnerabilidad de los hogares que dependen de estos recursos e invita a tomar una actitud más moderada frente al entusiasmo gubernamental en torno a las remesas familiares y sociales como mecanismos para fomentar el desarrollo local (Escobar y Pedraza, 2013). Finalmente, el aumento en el retorno requiere de una perspectiva activa (y no sólo reactiva) de atención al corto y largo plazo; por una parte, se requieren acciones inmediatas para atender la situación de emergencia de los mexicanos que regresan al país (por ejemplo, atención a la problemática de familias separadas, facilitar el acceso a documentos, apoyar en el acceso inmediato a servicios tales como educación y salud). Por otro lado, se requiere de una visión de mediano y largo plazo que incluya acciones para favorecer la integración económica (laboral, principalmente) y social de la población retornada.

EL CARÁCTER REGIONAL DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO
Y SUS IMPLICACIONES

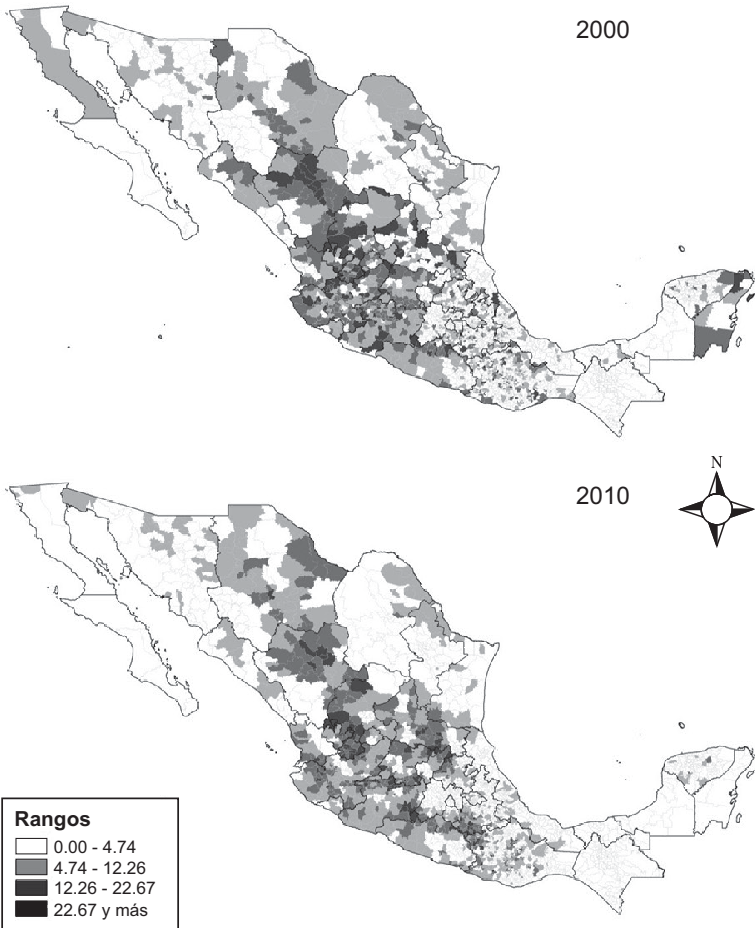
El análisis que se presenta en la sección anterior se refiere a las grandes tendencias nacionales. Sin embargo, la movilidad entre México y Estados Unidos siempre ha tenido un fuerte componente regional en el que se distinguen los estados con más tradición migratoria, la frontera como lugar de origen y de tránsito hacia Estados Unidos, estados con alta emigración pero de incorporación reciente al flujo y otros con menor prevalencia de la migración internacional. Aunque las tendencias nacionales se repiten en lo general a nivel regional, un análisis más detallado de los datos refleja que la magnitud de los cambios en los flujos de salida y de retorno, así como la evolución de las remesas, varían a lo largo del país.

Los datos censales en 2000 y 2010 dejan ver, por ejemplo, que las fluctuaciones en el número de hogares³ que reciben remesas son más fuertes en la región que comprende a los estados de mayor tradición migratoria (véase cuadro 1). Mientras que en todos los estados hay un aumento moderado en el total de hogares que reciben remesas y una disminución relativa de menos de un punto porcentual, en la región tradicional hay un estancamiento en números absolutos y un decremento en más de dos puntos porcentuales. En ese sentido, podríamos esperar con mayor frecuencia una situación de vulnerabilidad de los hogares que dependen de las remesas en los estados que componen la región de mayor tradición migratoria.

Los datos a nivel municipal reflejan que esta disminución en la proporción de hogares que reciben remesas se da en todo el territorio nacional (véase mapa 1). Entre 2000 y 2010 se mantiene un patrón de mayor dependencia de las remesas en hogares dentro de los municipios de la región tradicional y en el corredor Durango-Chihuahua. Sin embargo es clara la disminución generalizada en el número de municipios con mayor presencia de hogares receptores de remesas (más del 22%).

³ En este documento se tomarán como sinónimos el concepto de vivienda y hogar censal establecido por el INEGI.

Mapa 1
 Proporción de viviendas que reciben remesas, 2000 y 2010



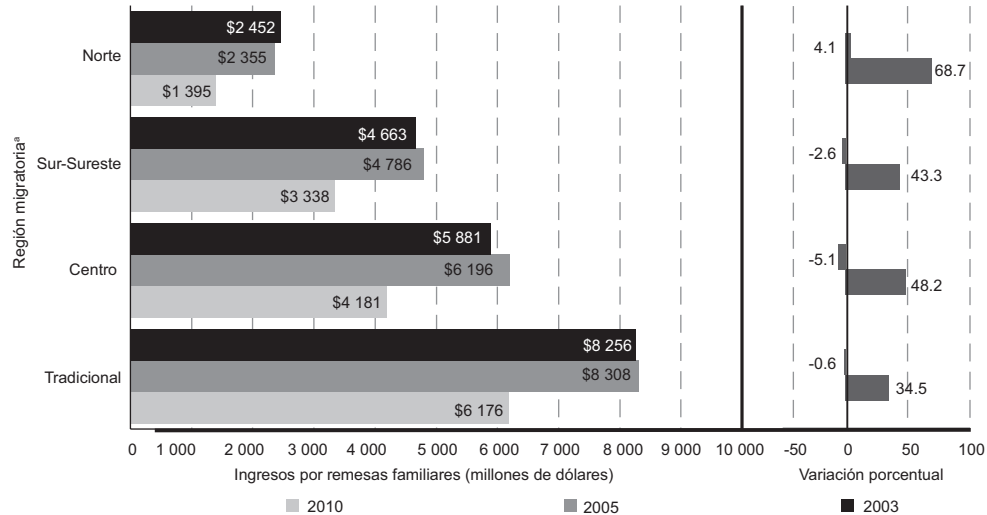
FUENTE: elaboración propia con base en los microdatos de las muestras censales de 2000 y 2010.

El panorama respecto de las fluctuaciones de las remesas por regiones es distinto cuando se analizan los agregados y no los datos de hogar. En todos los casos se observa un notable aumento en los montos en millones de dólares entre 2003 y 2005. Sin embargo, la región Norte tiene el mayor crecimiento relativo de las remesas (68.7%) en estos años. Es también la única región en la cual no hay una caída en el monto total de remesas familiares entre 2005 y 2010 (véase gráfica 2). La región tradicional —que es la que tiene el mayor cambio en recepción de recursos monetarios desde Estados Unidos a nivel de los hogares— recibe el monto más grande por remesas durante toda la década —mantiene un aumento moderado entre 2003 y 2005 (el menor de todas las regiones) y prácticamente se mantiene sin cambio entre 2005 y 2010.

Los cambios en la movilidad de mexicanos desde y hacia Estados Unidos son más notables que los observados en las remesas. En todas las regiones disminuye la proporción de hogares con emigrantes; sin embargo, el cambio es mayor en la región tradicional, en la cual se reduce de 8.0 a 3.4% entre 2000 y 2010. En términos absolutos, implica una caída de cerca de 170 mil hogares. El mapa 2 ratifica este patrón; los datos municipales nos dejan véase la caída en la emigración en varios de los municipios del Norte —en los cuales la emigración disminuye hasta cubrir menos del 4% de los hogares (después de haberse ubicado en hasta más de 18% de los hogares)—. Lo mismo sucede en la región tradicional. Aunque mantiene su prevalencia como zona principal de emigración respecto del país, es notable la menor intensidad de la misma en los diversos municipios.

Los datos sobre retorno también confirman la tendencia generalizada al incremento del mismo entre regiones y a lo largo del país (véase cuadro 2 y mapa 3). La región tradicional es la que recibe más migrantes desde Estados Unidos. La proporción de hogares con al menos un migrante de retorno se duplica (de 1.9 a 3.8%) entre 2000 y 2010 y, en términos absolutos, el número de hogares aumenta en 2.7 veces (de casi 90 mil a alrededor de 240 mil). Aunque en monto y en términos absolutos el retorno es menor en la región Centro y en la región Sur-Sureste, el ritmo de crecimiento es mayor; los hogares con experiencia migratoria de retorno se incrementan cuatro veces en el Centro y 6.1 veces en el

Gráfica 2
Ingresos por remesas familiares según región migratoria,^a 2003, 2005, 2010



[531]

FUENTE: Balanza de pagos. Banco de México. Consulta por trimestre de remesas internacionales por entidad federativa, 2003, 2005 y 2010.

NOTA: ^aRegiones de destino de la migración mexicana a Estados Unidos. Definida por Jorge Durand y Douglas S. Massey.

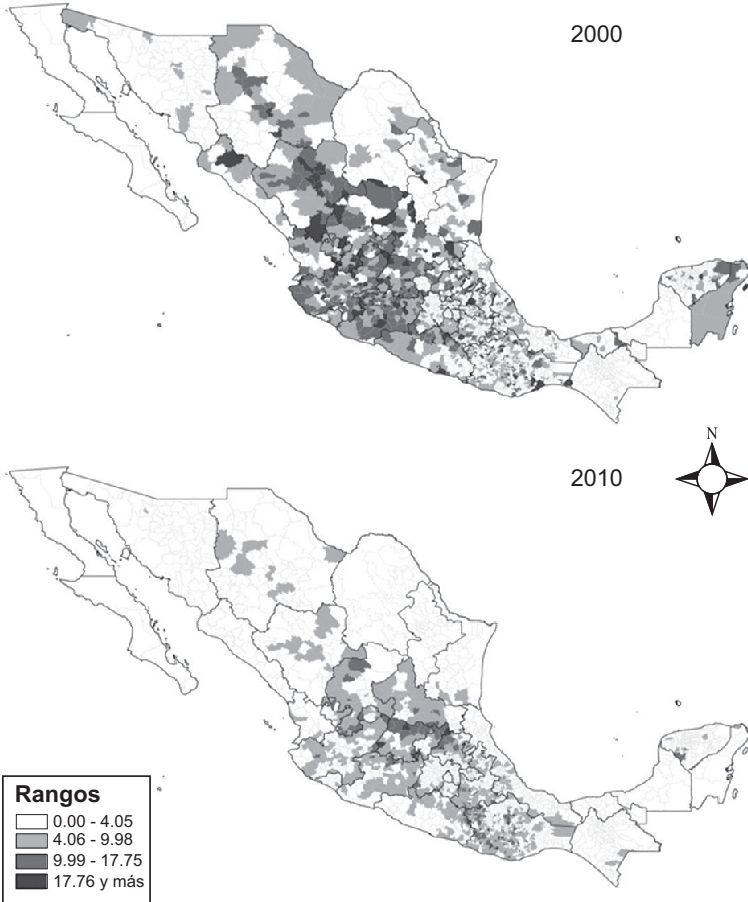
Norte: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

Sur-Sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Centro: Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

Tradicional: Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas.

Mapa 2
Proporción de viviendas con al menos un emigrante a Estados Unidos durante el quinquenio anterior, 2000 y 2010



FUENTE: elaboración propia con base en los microdatos de las muestras censales de 2000 y 2010.

Sur-Sureste. A pesar de que se requiere un análisis más detallado, puede hacerse una primera hipótesis de que el retorno se está dando a las regiones de origen en su mayoría —concentradas en la zona de emigración más tradicional—, sin embargo, se observa una amplia dispersión geográfica que estaría indicando que una parte importante de los mexicanos que regresan al país se están estableciendo en otros destinos.

En resumen, el panorama municipal deja véase la importancia de los municipios fronterizos como lugar de llegada de los mexicanos que vienen del norte (véase mapa 3). En prácticamente todos los municipios que tienen frontera con Estados Unidos se incrementa la presencia de hogares de migrantes de retorno. Tendríamos entonces un componente elevado en términos absolutos de migrantes de retorno en la región tradicional y otro flujo importante que se asienta en la frontera del país. Las características de unos y otros es distinta (véase cuadro 2). Aunque en todos los casos el retorno es principalmente masculino, la participación de las mujeres en el flujo es mayor en el norte (casi 36%) comparado con el resto de las regiones (entre 25 y 26%); lo mismo sucede con el componente de población menor de 18 años (11% en el norte y entre 6.5 y 8% en las otras regiones). Además, los migrantes de retorno que optan por quedarse en la frontera tienen notablemente mayor escolaridad. El 26% tiene educación media y el 11% terciaria; en contraste, en la región tradicional el 81% tiene secundaria o menos y sólo el 4.2% alcanzó la educación superior. Adicionalmente, hay una amplia variabilidad en cuanto al asentamiento en localidades rurales o urbanas. En el norte, el 85% vive en zonas urbanas en contraste con el 60% que vive en la región tradicional. En el caso del Sur-Sureste, la migración de retorno tiene básicamente un carácter rural; casi el 55% de los hogares con migrantes de retorno se ubican en localidades rurales. En conclusión, los datos del cuadro 2 señalarían un flujo de retornados más educados, que vienen en familia y que se ubican en zonas urbanas del norte del país. En las otras regiones, se conserva un retorno elevado a localidades rurales, con mayor prevalencia masculina y de menor escolaridad. El escenario de reinserción económica y social que enfrenten unos y otros será diferente, al igual que las necesidades y los acompañamientos en este proceso de reintegración a la vida en México.

Cuadro 2
Población migrante de retorno según características seleccionadas por región migratoria^a,
2010

	<i>Norte</i>	<i>Tradicional</i>	<i>Centro</i>	<i>Sureste</i>	<i>Total</i>
<i>N</i>	181 635	315 144	180 725	146 910	824 414
Hombre	64.3	73.8	74.8	74.2	72.0
Mujer	35.7	26.2	25.2	25.8	28.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Edad</i>					
0 a 17 años	10.9	7.4	6.5	6.9	7.9
18 a 64 años	86.4	89.5	92.2	92.0	89.8
64 años o más	2.7	3.1	1.3	1.1	2.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Edad Promedio</i>	33	32	32	32	32
<i>Escolaridad</i>					
Primaria o menos	29.6	48.4	34.0	44.5	40.5

[534]

Secundaria	32.9	32.4	38.6	31.2	33.7
Preparatoria /bachillerato, educación comercial, técnica o normal básica	26.2	15.0	19.1	18.3	18.9
Licenciatura o más	11.4	4.2	8.3	6.0	7.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Acceso a servicios de salud</i>					
Cuenta con servicio médico	53.3	48.7	44.9	41.5	47.6
No cuenta con servicio médico	46.7	51.3	55.1	58.5	52.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Tipo de localidad de residencia</i>					
Rural ^b	15.3	40.2	36.6	54.8	36.5
Urbano	84.7	59.8	63.4	45.2	63.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: estimaciones propias con base en los microdatos de las muestras censales de 2000 y 2010.

NOTAS: ^a regiones de destino de la migración mexicana a Estados Unidos. Definida por Jorge Durand y Douglas S. Massey. Norte: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

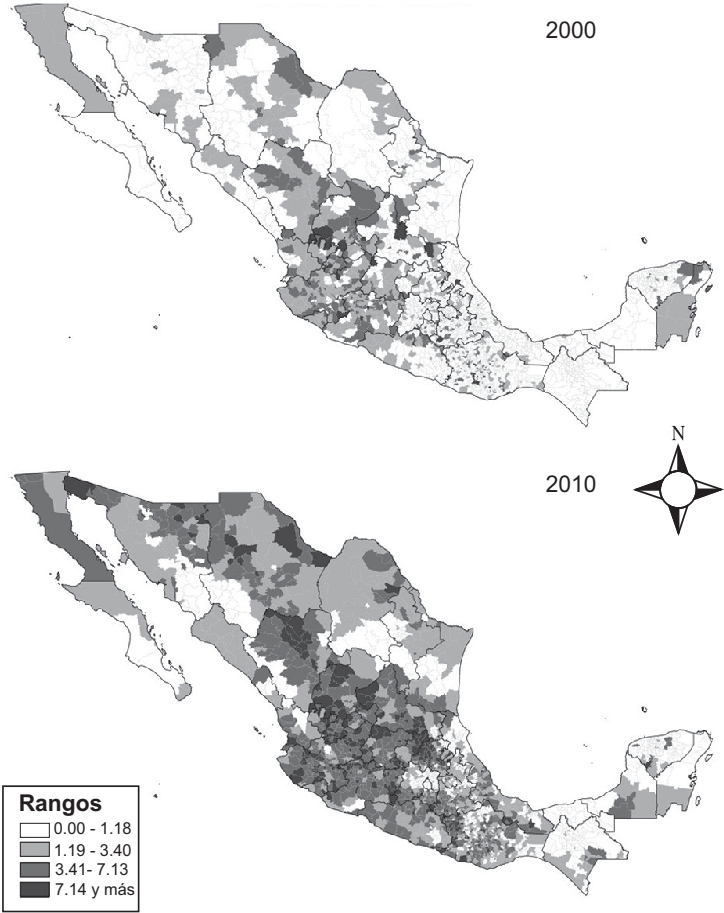
Sur-Sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Centro: Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

Tradicional: Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas.

^b Rural corresponde a 15 mil habitantes o menos; urbano se refiere a poblaciones mayores de 15 mil habitantes.

Mapa 3
Proporción de viviendas con al menos un migrante de retorno
del quinquenio anterior procedentes de Estados Unidos a México,
2000 y 2010



FUENTE: elaboración propia con base en los microdatos de las muestras censales de 2000 y 2010.

El análisis de las tendencias regionales en remesas, emigración y retorno, sugieren un patrón generalizado de cambio que se repite a lo largo del país pero que varía en cuanto a la intensidad. Resaltan las diferencias en las dinámicas migratorias entre el Norte y la región tradicional. En el primero se observa una mayor intensidad en la entrada de recursos monetarios a través de remesas, las cuales siguen creciendo incluso en los periodos de recesión. Este incremento en las remesas puede estar asociado con el aumento para un número importante de los migrantes de retorno. Se trata de una población de mayor escolaridad y que prefiere las zonas urbanas. Probablemente una proporción importante de los retornados que se asientan en el Norte no residen en sus comunidades de origen y, por ende, sus vínculos o redes sociales y familiares que faciliten la reintegración son más débiles.

En contraste, en la región tradicional observamos la mayor caída relativa (y el estancamiento) en los hogares que reciben remesas. Los cambios en el patrón migratorio nos hablarían de una mayor presión sobre el mercado de trabajo local en la medida en que la emigración a Estados Unidos deja de ser opción para una proporción de la población en edades laborales en la región. A esto se suma la vulnerabilidad ante la incertidumbre de las remesas, la cual afecta a un número mayor de hogares en términos absolutos y relativos. Es muy probable que el retorno se esté dando a las comunidades de origen o en centros urbanos cercanos a las mismas. Sin embargo, las condiciones para la reinserción laboral pueden ser más adversas, en especial para aquellos que regresan a zonas rurales. Con estos dos ejemplos —el de la región Norte y el de la tradicional— se evidencia la necesidad de enfoques regionales en el diseño de políticas públicas frente al escenario migratorio que respondan a las dinámicas y necesidades específicas de cada región.

POLÍTICAS DE ATENCIÓN AL MIGRANTE DESDE EL ORIGEN.
UN RECUESTO DEL CASO MEXICANO⁴

Normalmente cuando hablamos de políticas migratorias, nos referimos a todos los aspectos relacionados con la gestión de los flujos, es decir, las reglas de entrada que definen el perfil de quienes ingresan con documentos (hombres o mujeres, jóvenes, solteros o casados, trabajadores, de mayor o menor escolaridad), las categorías de entrada (migración laboral temporal, calificada o no calificada, reunificación familiar, refugiados) y los tiempos de estancia; incluyen también las acciones más o menos restrictivas para manejar la migración no documentada (por ejemplo, reforzamiento y vigilancia en las fronteras, medidas persecutorias de los migrantes sin documentos, deportaciones, entre otras). En una definición más amplia, las políticas migratorias influyen también sobre la forma de integración de las poblaciones migrantes al establecer el acceso a derechos (por ejemplo, derechos políticos y ciudadanía), servicios (acceso a programas sociales, seguridad social, educación, entre otros) y programas específicos de apoyo a las poblaciones migrantes. Desde esta perspectiva, la discusión de las políticas migratorias se refiere a las acciones de los países de recepción de migrantes y se entienden dentro del ejercicio de la soberanía nacional. Desde la conformación del Estado moderno, encontramos numerosos ejemplos y discusiones sobre las normas de ingreso y las actitudes más o menos favorables frente a la migración en países desarrollados y en desarrollo.⁵

⁴ Para la elaboración de este apartado y los cuadros 3 y A.1, se consultaron las páginas web de las diferentes dependencias federales, específicamente los apartados referidos a programas y servicios especiales para migrantes internacionales (Sedesol, SHCP, Sagarpa, Secretaría de Economía, Secretaría de Salud, SRE-IME y DGPME, SEP, Segob-INM, STPS, Financiera Rural, Nacional Financiera, IMSS, Comisión Nacional de Vivienda, Sociedad Hipotecaria Federal), además de los observatorios de Migración Internacional (OMI) del Conapo y del Colef. Asimismo, también se consultaron las páginas web de los consejos estatales de población o su equivalente en las 31 entidades y el Distrito Federal; las instancias estatales y del Distrito Federal encargadas de dar apoyo y asesoría a los migrantes internacionales y sus familias; las de los gobiernos estatales y del Distrito Federal; y la de Conofam.

⁵ Para mayor información sobre el tema, consúltese Trujillo y Johnson (2011) y Cano Christiny, Contrucci y Martínez (2009).

Es menos clara la intervención y la responsabilidad del Estado con la población que se encuentra en el extranjero. En el caso mexicano, existen algunos momentos de la historia en que el gobierno intervino en la emigración hacia el norte. Así fue, por ejemplo, en la participación gubernamental en la gestión y el enganche en la época post-bracero o, más recientemente, en los Programas de Trabajadores Temporales en Canadá. Hasta hace poco, la norma del gobierno mexicano —y el de la mayoría de los gobiernos de los países de origen— había sido la de no tener una política clara de manejo de la emigración o de atención a la población en el extranjero o a sus familias (Alba, 2010). Lo anterior, a pesar de que en los marcos normativos vigentes desde 1974, en concreto, en la Ley General de Población, existen diversos artículos relativos a la emigración y a los flujos de retorno (capítulo cuarto y quinto, respectivamente). En el marco legal vigente se establece que el gobierno —a través de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores— tiene la obligación de investigar las causas de la emigración, buscar esquemas para promover que se lleve a cabo de manera legal, segura y ordenada, fomentar el arraigo y atender el retorno.⁶

El cambio en la actitud pasiva del gobierno federal y de los gobiernos estatales, principalmente en los estados con mayor tradición migratoria, coincide con varios sucesos. Por un lado, el aumento de la población mexicana en Estados Unidos y la pérdida de circularidad favorecieron la conformación de una amplia comunidad que mantiene vínculos con sus familias y lugares de origen, envía remesas y va y viene regularmente entre los dos países. Resalta en especial la creciente importancia de las remesas como fuente de ingreso para los hogares mexicanos y las comunidades de origen.

Por otro lado, a partir de los años ochenta, junto con el aumento en la migración hacia Estados Unidos y el reforzamiento en la frontera también se incrementa la vulnerabilidad en el cruce entre los indocumentados. Cuánto más difíciles las condiciones de cruce y mayores restricciones en el asentamiento de los migran-

⁶ Para una discusión más detallada sobre el marco legal vigente, consúltese Giorguli y Yong (en prensa).

tes, más vulnerables son los mexicanos que intentan cruzar o cruzan a Estados Unidos. En respuesta —literalmente de forma reactiva—, el Estado mexicano comenzó con una serie de acciones de protección de derechos humanos de los migrantes que se han extendido no sólo al momento de cruzar la frontera, sino que también incluyen acciones de apoyo a los mexicanos durante su residencia en el vecino país del norte.

La materialización de esta nueva política se concreta con la creación del Programa para las Comunidades Migrantes en el Extranjero (PCME) en 1990 y termina por consolidarse con el establecimiento del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) en agosto de 2002. Este organismo promueve dos agendas de atención a la población migrante: una agenda de servicios⁷ a la diáspora y otra de información y diálogo permanente entre la comunidad mexicana en Estados Unidos y el gobierno mexicano.

En sus inicios, la mayoría de las acciones y programas de atención y vinculación con los mexicanos en el exterior se diseñaron y emprendieron desde el gobierno federal. Sin embargo, en las últimas dos décadas hay un cambio en la percepción en torno a la emigración y se asume que las acciones y políticas no son competencia exclusiva del gobierno federal sino que reclaman también la intervención de los gobiernos estatales y actores locales y municipales (Fernández de Castro *et al.*, 2007). Así, mientras que a nivel federal se institucionalizan los mecanismos de atención a la población mexicana en el exterior, a nivel estatal desde 1993 se crean diversas Oficinas de Atención al Migrante (Ofam), en parte en respuesta a las iniciativas y a las demandas de los clubes de migrantes ya establecidos.⁸ De hecho, “las Ofam simbolizan el nuevo

⁷ Incluye atención de problemas relacionados con salud, educación, fortalecimiento de vínculos entre comunidades y clubes migrantes, mecanismos para disminuir los costos de envío de remesas, apoyo en el proceso de repatriación de cadáveres, gestión del Programa Paisano a nivel local, facilitar la protección consular de los oriundos, y la gestión de visas de trabajo temporales con Canadá y algunos gobiernos y empresas estadounidenses, así como la promoción del desarrollo económico de los migrantes y sus comunidades de origen (Vila, 2007: 36).

⁸ Existe un debate sobre quiénes tuvieron la iniciativa de generar un vínculo entre el gobierno mexicano en sus diferentes órdenes y la comunidad en el exterior. Para algunos, las asociaciones y clubes de oriundos comenzaron a implementar acciones a nivel municipal antes de que se diera cualquier política federal (Vila, 2007).

activismo de los gobiernos estatales en la política exterior mexicana, abriendo un espacio de influencia estatal para establecer contactos permanentes con las organizaciones de migrantes” (Fernández de Castro *et al.*, 2007: 11). El peso, la ubicación dentro de la estructura de los gobiernos estatales y su transformación en institutos estatales de atención al migrante varía de estado a estado.

Entre los factores que favorecieron el progresivo interés e involucramiento de los gobiernos estatales y municipales destacamos la magnitud creciente del envío de remesas y su importancia para las economías locales. En los estados y municipios de mayor tradición migratoria, la migración se percibe como un mecanismo alternativo para financiar la construcción de infraestructura en los lugares de origen a través del establecimiento y consolidación de los vínculos con sus diásporas en el exterior (Velázquez y Ortega, 2010; Fernández de Castro *et al.*, 2007). Por otro lado, las políticas migratorias estadounidenses —cada vez más restrictivas y coercitivas— provocaron que se rebasaran las capacidades del gobierno federal para atender a todos aquellos en el exterior que requirieran ayuda, y de ahí que se comenzaran a incorporar algunos de los gobiernos locales en la atención específica a sus comunidades en el extranjero. Finalmente, Velázquez y Ortega (2010) señalan que la mayor injerencia de los actores estatales o municipales en el tema migratorio también fue favorecida por el deterioro del presidencialismo en nuestro país, a finales de los años noventa, que hasta ese momento controlaba las decisiones a nivel federal y estatal en todos los ámbitos de política pública. La alternancia partidista (a partir de 2000) permitió a los diferentes niveles de gobierno ampliar su margen de maniobra para participar de manera independiente de la administración federal en asuntos migratorios, inclusive fuera del territorio mexicano, con lo cual el interés de los gobiernos locales se acrecentó y dio cabida a vinculaciones de orden político entre los migrantes y los gobiernos locales (por ejemplo, a través de la participación de los primeros en las elecciones por cargos políticos o la formación de comités de vigilancia de programas que contaban con el apoyo de los migrantes).

Los cambios más recientes en las tendencias migratorias, tal cual se documentaron en las secciones anteriores, y la persistencia de una dinámica compleja y espacialmente heterogénea han configurado un escenario que invita a una revisión de las políticas

existentes y su pertinencia dadas las nuevas necesidades y los retos que se plantean. En los siguientes apartados se hace una revisión de las políticas implementadas a nivel federal para atender diversos aspectos relacionados con los migrantes y con las comunidades de origen; se discuten también las acciones, iniciativas y programas a nivel estatal y se propone una categorización de los estados en función de la ausencia o implementación efectiva de dichos programas. Por último, dado que se asume que el reciente incremento del retorno y su especificidad regional imponen retos específicos, se hace una revisión de los programas ya existentes para atender a los retornados y se cierra con una reflexión sobre sus alcances para responder al nuevo patrón de migración desde Estados Unidos a México.

Las políticas comunes al orden federal y estatal

Desde la instrumentación del PCME, las acciones y los programas de apoyo a los migrantes y sus comunidades de origen en el país se han organizado en dos componentes: aquellos auspiciados por el gobierno federal, comunes a todos los estados y operados de manera descentralizada en los gobiernos locales (estatales o municipales) y aquellos que son desarrollados por los grupos de oriundos radicados en el exterior para resolver problemas específicos de la localidad de origen. Los fundamentos de creación de tales políticas se basan en ejercicios que vinculan o retoman experiencias específicas entre las comunidades de origen (desarrolladas especialmente en estados con alta tradición migratoria, como Jalisco, Zacatecas y Michoacán), que a medida que adquirieron madurez organizativa, se fueron institucionalizando y se convirtieron en norma de implementación para todo el país; o viceversa, se han retomado o particularizado experiencias estatales tomando como base el modelo federal.

Desde un primer momento, las experiencias comenzaron con programas como la inversión productiva de las remesas en las comunidades de origen, el Programa Paisano, el Programa Binacional de Educación al Migrante, y algunos otros de naturaleza asistencialista (de protección y ayuda humanitaria, apoyo legal,

trámites administrativos). Es a partir del año 2000 cuando se observa un incremento de programas destinados a atender a las comunidades migrantes en el exterior y a sus familias que permanecen en México (Velázquez y Ortega, 2007). El cuadro 3 resume la lista de programas de orden federal que son comunes a todos los estados, utilizando la información más actual disponible.

Del cuadro 3 podemos identificar que un alto porcentaje de los programas ofrecidos por el gobierno federal se centra en estrategias y acciones encaminadas a la inversión social y productiva y a la adquisición de una vivienda en México (concentran ocho programas). Los que atañen a salud son de tipo asistencialista y se complementan para garantizar la mayor cobertura posible (tres programas). Aquellos cuyo eje principal es la educación incluyen intercambio de profesores, preparatoria a distancia, y programas para facilitar el ingreso a escuelas en el exterior o trámites administrativos de reconocimiento a estudios realizados fuera de nuestro país (cinco programas). La asistencia al empleo incluye la intervención gubernamental en la negociación específica con Estados Unidos y Canadá de migrantes temporales, ayuda y orientación a repatriados para la búsqueda de empleo y apoyo económico para los exbraceros (tres programas). Por último, se incluyen las acciones de acompañamiento y ayuda humanitaria a los migrantes (tres programas).

De estos programas, probablemente los 3×1 son los que han recibido apoyo de manera más sistemática y cuentan con un monto fijo de recursos a nivel federal, los cuales se complementan con recursos estatales y municipales que varían dependiendo del caso. A pesar de la relevancia y el aumento en cobertura, una primera apreciación general diría que —a excepción del caso de los programas de inversión social y productiva y algunos otros— la mayoría de estos programas depende de la voluntad política del momento, lo cual afecta su continuidad y visibilidad, además de obstaculizar la coordinación con otras instituciones y órdenes de gobierno. Tal es el caso de los programas de educación, los cuales impulsan un sinnúmero de actividades, desarticuladas en la mayoría de los casos y enfrentan problemas para hacer una planeación a mediano y largo plazo (Giorguli *et al.*, 2013; Orozco, 2010; Martínez-Wenzl, 2013).

Cuadro 3

Programas, estrategias y acciones del gobierno federal en apoyo a los migrantes y sus familias

<i>Nombre del programa/ Institución responsable</i>	<i>Descripción del programa</i>	<i>Tipos de apoyo</i>
<i>Programas, estrategias y acciones encaminadas a la inversión social y productiva</i>		
Programa 3×1 para Migrantes Sedesol	<ul style="list-style-type: none"> • Inició en 1992 con la estrategia "Solidaridad Internacional 2 × 1". • Co-financia obras de infraestructura social con los clubes migrantes, los gobiernos de los estados y, en algunos casos, municipales. • Presupuesto en 2011 de más 550 millones de pesos. • Cobertura nacional; 4 estados no tienen una modalidad propia. 	<p>Infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios. Proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial.</p>
Fondo de Apoyo para Migrantes SHCP	<ul style="list-style-type: none"> • Constituido en 2009. • Su objetivo es apoyar a los trabajadores migrantes de retorno y a las familias que reciben remesas. • Presupuesto aproximado en 2012 de 240 millones de pesos. • Opera en 24 entidades. 	<p>Proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento como opción de generación de ingresos, para crear empleos formales, autoempleo o mejorar el capital humano. Apoya la operación de albergues y el retorno a los lugares de origen.</p>
Paisano Invierte en tu Tierra Sagarpa y SRE-IME	<ul style="list-style-type: none"> • Inicia en 2010. • Orientado a impulsar la inversión de los migrantes para la capitalización del campo mexicano y el desarrollo del país. • Canaliza remesas que se utilizan para financiar proyectos de inversión en los lugares de origen. • Cobertura nacional aunque poca difusión. 	<p>Proyectos de agroindustrias, turismo rural, agricultura protegida, sistema de producción orgánica y energía renovable.</p>

Estrategia de Inclusión para Migrantes Financiera Rural y SRE-IME	<ul style="list-style-type: none"> • Inicia en 2002. • Otorga créditos al migrante para incentivar la inversión en México. • Promueve la inversión de los mexicanos que viven en el extranjero para crear o mejorar sus proyectos productivos en México (ya sean nuevos o que ya estén funcionando). • Cobertura nacional, aunque poca difusión. 	<p>Otorgamiento de créditos para proyectos productivos, tanto para personas físicas como morales. Al menos una de ellas debe residir en México.</p>
México Emprende para Migrantes Secretaría de Economía y SRE-IME	<ul style="list-style-type: none"> • Inicia en 2011. • Facilita opciones productivas a los mexicanos en el exterior que desean iniciar, consolidar o reactivar una micro, pequeña o mediana empresa en México. El programa comenzó con un presupuesto de 500 millones de pesos. • Cobertura nacional, pero proyectos vigentes en 8 estados. 	<p>Cinco vertientes: Emprendedores, microempresas, franquicias, PYMES, y Fondo Migrantes.</p>
Programa Invierte en México Nacional Financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Creado en 2002. • Canaliza ahorros de los migrantes a inversiones productivas para el establecimiento de negocios propios. • Cobertura nacional, pero proyectos financiados en 4 estados. 	<p>Asesoría y capacitación para el establecimiento de proyectos productivos.</p>
<i>Programas, estrategias y acciones encaminadas a la atención de la salud</i>		
Vete Sano y Regresa Sano Secretaría de Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Comenzó en 2001, primero en un grupo de nueve estados. • Busca articular las acciones de promoción de la salud dirigidas a los migrantes y sus familias como poblaciones particularmente vulnerables; funciona en los sitios de origen, tránsito y destino. • Cobertura nacional desde 2010. 	<p>Atención y asistencia médica y sanitaria</p>

(continúa)

Cuadro 3
(continúa)

Nombre del programa/ Institución responsable	Descripción del programa	Tipos de apoyo
Seguridad Social para Mexicanos en el Extranjero IMSS	<ul style="list-style-type: none"> • Extendida a los trabajadores mexicanos que se encuentran laborando en el extranjero; cubre a sus familiares residentes en México y a ellos mismos cuando regresan a el país. • Cobertura nacional, aunque poca difusión. 	Otorgamiento de prestaciones en casos de enfermedades y maternidad durante el periodo de cobertura.
Seguro Popular para Migrantes Secretaría de Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Creado en 2005. Atiende la salud de los familiares de los migrantes que se quedan a vivir en México. • Cobertura nacional. 	Atención médica en cualquier clínica u hospital integrado al sistema de salud en el que participa el seguro.
<i>Programas, estrategias y acciones encaminadas a la educación</i>		
Programa Educación financiera para Migrantes SRE-IME	<ul style="list-style-type: none"> • Comienza en 2002. • Su objetivo es acercar a los migrantes a productos y servicios que les proporcionen herramientas financieras para una mejor toma de decisiones relativas a la planeación para el futuro y a la administración de sus recursos. • Cobertura nacional. 	Asesorías a través de jornadas informativas, acuerdos con bancos, instituciones de crédito y otras organizaciones participantes.
Programa Binacional de Educación Migrante (Probem) SEP	<ul style="list-style-type: none"> • Establecido formalmente en 1990, entre el Departamento de Educación de los Estados Unidos y la SEP. • Busca reducir la deserción escolar de los niños de migrantes mexicanos que realizan estudios tanto en México como en Estados Unidos. • Cobertura nacional. 	Se compone de 4 ejes temáticos: información y difusión, intercambio de maestros, transferencia de documentos y material educativo.

**Reconocimiento
de Estudios
Realizados
en el Extranjero**
SEP

**Preparatoria
Abierta a Distancia**
SEP

**Documento
de Transferencia
del Migrante
Binacional**
SEP

- A través de éste la autoridad educativa otorga validez oficial a aquellos estudios realizados por mexicanos fuera del sistema educativo nacional, siempre y cuando sean equiparables con estudios realizados dentro de dicho sistema.
- Cobertura nacional.
- Su objetivo es llevar educación oficial a los connacionales que no han iniciado o concluido sus estudios de bachillerato y se encuentran en los Estados Unidos.
- Cobertura nacional.
- Oficializado en 1995, entra en operación 1996.
- Otorga reconocimiento oficial a los estudios de educación básica que realiza la población migrante que viaja con frecuencia entre México y Estados Unidos y viceversa, facilitándoles su ubicación en la escuela receptora, de acuerdo con su edad y al grado que le corresponde. El documento sólo se expide para los niveles de primaria y secundaria.
- Cobertura nacional.

Reconocimiento y validez oficial de estudios realizados en el extranjero.

Opera mediante la inscripción en internet; cursos virtuales; evaluación y resultados en línea; asesoría académica en línea.

Documento con el registro de calificaciones de los estudiantes migrantes para su reconocimiento en ambos países.

Programas, estrategias y acciones encaminadas al fomento de la vivienda

Mi Casa en México
Comisión Nacional
de Vivienda, Sociedad
Hipotecaria Federal
y SRE-IME

- Establecido en 2004.
- Permite a los mexicanos que viven en Estados Unidos comprar en México una vivienda nueva o usada, a través de un crédito hipotecario usando como fuente de pago parte de las remesas que envían.
- Cobertura nacional, aunque ha tenido poca difusión.

Otorgamiento de créditos hipotecarios que se pueden gestionar desde Estados Unidos.

(continúa)

Cuadro 3
(continúa)

<i>Nombre del programa/ Institución responsable</i>	<i>Descripción del programa</i>	<i>Tipos de apoyo</i>
<p>Tu Vivienda en México Comisión Nacional de Vivienda, Sociedad Hipotecaria Federal y SRE-IME</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participan el gobierno mexicano, empresas privadas a través de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) y desarrolladores de vivienda para fomentar e impulsar la adquisición de una vivienda en México entre la población mexicana en el exterior. • Cobertura nacional, aunque ha tenido poca difusión. 	<p>Otorgamiento de créditos hipotecarios para la compra de una vivienda nueva o usada; los pagos pueden realizarse desde el lugar de residencia del migrante.</p>
<i>Programas, estrategias y acciones encaminadas al acceso a la información y acompañamiento</i>		
<p>Programa Paisano Segob-INM</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creado en 1989. • Su propósito es coordinar las acciones de las dependencias, entidades e instituciones involucradas para garantizar el ingreso, tránsito y salida del país de los migrantes con absoluta garantía de sus derechos, seguridad en sus bienes y personas y pleno conocimiento de sus obligaciones. • Cobertura nacional. 	<p>Asesoría, información y acompañamiento.</p>
<i>Programas, estrategias y acciones encaminadas a la regulación y dotación de empleo</i>		
<p>Programa para Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT) y Estados Unidos Segob-INM, STPS y SRE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecido desde 1974. • Busca promover una migración legal, segura y ordenada de trabajadores hacia Canadá o Estados Unidos. Participan algunos gobiernos estatales de los Estados Unidos y empresas privadas que buscan mano de obra especializada en ciertas actividades. • Cobertura nacional, pero con diseño de estrategias específicas en 7 estados. 	<p>Apoyo, asesoría y gestión administrativa de trámites y documentos para los trabajadores.</p>

<p>Repatriados Trabajando STPS-Sistema Nacional de Empleo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Operado a partir de 2002. • Mecanismo de atención para apoyar a los repatriados de los Estados Unidos, para facilitarles su incorporación a un empleo en la zona fronteriza y otorgarles ayuda para alojamiento y alimentación. • Cobertura nacional. 	<p>Apoyo económico para viáticos para retornar al lugar de origen, subsistencia en el punto fronterizo de repatriación, y ayuda y orientación para la búsqueda de empleo o para emplearse por cuenta propia en la zona fronteriza o en el lugar de origen.</p>
<p>Fondo de Apoyo Social para ExTrabajadores Migratorios Mexicanos SHCP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creado por Decreto en 2005. • Funciona en los términos establecidos en la Ley a los Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos. • Apoya a ex trabajadores migratorios que hayan prestado sus servicios en los Estados Unidos, entre 1942 y 1964, o en su caso, a sus cónyuges o hijos e hijas sobrevivientes. • Cobertura nacional. Hay registro de solicitudes de apoyo en 25 estados. 	<p>Asesoría y gestión para el reclamo de prestaciones económicas derivadas del trabajo que desempeñaban ex trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos de acuerdo con la ley con el mismo nombre.</p>

Programas de apoyo y humanitarios

<p>Grupos Beta Segob-INM</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecido por primera vez en 1990 en Tijuana. • Actualmente existen 21 Grupos Beta, conformados por integrantes de los tres niveles de gobierno que prestan atención en beneficio de los migrantes. • Cobertura en 9 estados, los fronterizos (a excepción de Nuevo León) y Veracruz, Tabasco, Chiapas y Oaxaca. 	<p>Orientación y búsqueda, rescate terrestre y acuático, primeros auxilios, conocimientos básicos de Derechos Humanos, asistencia social y sistemas de comunicación.</p>
---	--	--

(continúa)

Cuadro 3
(concluye)

<i>Nombre del programa/ Institución responsable</i>	<i>Descripción del programa</i>	<i>Tipos de apoyo</i>
<p>Programa de Repatriación Humana Segob-INM</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Surge en 2007 en Tijuana, Baja California. • Realiza repatriaciones de nacionales mexicanos de forma segura, ordenada, digna y humana para los repatriados o deportados por las autoridades estadounidenses. • Coordinación interinstitucional con los tres órdenes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e iniciativa privada. • Nueve módulos ubicados en ciudades fronterizas. 	<p>Información y orientación; agua y alimentos; asistencia médica y psicológica; llamadas telefónicas nacionales e internacionales; canalización a albergues temporales; traslados locales a oficinas de gobierno, comedores y estaciones de transporte, entre otros.</p>
<p>Servicios de asistencia y protección consular SRE-DGPME</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Su objetivo es velar por los derechos e integridad de los mexicanos que, por diversos motivos, se encuentran fuera del país. • Es una de las principales funciones de la red de embajadas y consulados de México en el mundo, particularmente en los Estados Unidos. • Se ofrecen en 45 consulados localizados en 20 estados de Estados Unidos 	<p>Apoyo en caso de detención o arresto, prisión en el extranjero. Atención en robo de documentos de viaje, fallecimiento, enfermos. Trata de personas y violencia intrafamiliar o doméstica. Deportación por parte de autoridades migratorias estadounidenses, entre otros.</p>

FUENTE: elaboración propia a partir de datos obtenidos y proporcionados por dependencias federales que administran y otorgan programas y servicios especiales para migrantes internacionales y de los observatorios, de Migración Internacional (OMI) del Consejo Nacional de Población, y del Colegio de la Frontera Norte (Colef).

Los estados en la atención a migrantes y sus familias

Como ya se mencionó, muchos de los programas federales orientados a atender a los migrantes, a sus familias o dirigidos a las comunidades de origen se han extendido a los estados, ya sea con modificaciones o adiciones propias del contexto local o simplemente con la intervención de los estados en la gestión e implementación. Así, al inicio de esta década se observa participación en los programas federales y desarrollo de alguna iniciativa propia prácticamente en todos los estados.⁹ La mayoría de las iniciativas estatales están orientadas a la ayuda humanitaria a los migrantes y, en menor medida, a la implementación de esquemas propios para atraer la inversión de remesas a proyectos productivos o de inversión social. Varía, sin embargo, el énfasis que se le ha dado a las estrategias de atención a la migración, los recursos destinados, el desarrollo de iniciativas locales, la vinculación entre las autoridades estatales y las asociaciones de paisanos, la continuidad en las acciones y el tiempo desde que se formaron las primeras oficinas o dependencias estatales específicas para atención a migrantes. Reconfigurando la propuesta original de clasificación de los estados de Vila (2007),¹⁰ agrupamos a los estados en dos grandes grupos:

⁹ El cuadro A.1 en el anexo incluye una descripción detallada de las acciones estatales. En función de la información analizada, en el cuadro agrupamos a los estados según el tipo de estrategia.

¹⁰ Vila (2007) propone una clasificación de los estados a partir de las acciones y programas que se han desarrollado e implementado a nivel estatal, en particular a través de las Ofam, en siete entidades del país (Zacatecas, Jalisco, Estado de México, Morelos, Hidalgo, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Chiapas). La autora clasifica las acciones de acuerdo con su activismo en cuatro grupos o tendencias:

- *Estrategia activa*: en la que las entidades o gobiernos locales o municipales han diseñado programas propios, vinculados al liderazgo ya sea del ejecutivo estatal en combinación con la Ofam rectora.
- *Estrategia reactiva*: en la que las acciones de las entidades se diseñan en respuesta a las solicitudes específicas de los oriundos organizados en el exterior o bien de la opinión pública vinculada que presiona a los ejecutivos o a las Ofam a implementar políticas relacionadas con los migrantes.
- *Estrategia de gestión*: en la que las entidades se limitan a aplicar los programas federales existentes, pero sin consolidar ninguna acción fundamental por distintos motivos como puede ser la falta de presupuesto.
- *Estrategias incipientes o inexistentes*: donde las acciones en las entidades se quedan sólo en el papel y no se observa trabajo en gestión y promoción de obras.

1. estados que han diseñado estrategias propias independientes de las iniciativas federales, y
2. estados que se han concentrado básicamente en la gestión de los programas federales o sin estrategias particulares de atención a los migrantes.

En el primer grupo, la estrategia más activa se sintetiza en iniciativas propias de los ejecutivos locales y/o en programas que surgen como respuesta a la presión que los clubes de paisanos ejercen sobre las autoridades estatales y municipales. Son en su mayoría, estados con una elevada presencia de migrantes; de hecho, en este grupo se encuentran los cuatro estados de más alta intensidad migratoria en 2010 (Guanajuato, Michoacán, Nayarit y Zacatecas). Entre sus acciones, se caracterizan por tener una política migratoria estatal propia y por la consolidación de instituciones a nivel estatal encargadas de desarrollar los programas y mantener el vínculo con los migrantes (a través de direcciones, coordinaciones, oficinas generales estatales y otras instancias con facultades, atribuciones y recursos para ejecutar la política migratoria estatal). Cuentan con leyes o iniciativas de leyes estatales de protección a migrantes y sus familias. Además del apoyo humanitario a migrantes, las acciones específicas se concentran en los rubros de construcción de infraestructura básica, de comunicaciones y de transporte, salud, empleo, educación, seguridad social y fomento a proyectos productivos.

Para los estados de más alta intensidad migratoria, la activa participación de los gobiernos estatales en el diseño e implementación de estrategias de atención a los migrantes, a sus familias y a las comunidades de origen responden a la historicidad del fenómeno migratorio, la presión que ejerce la elevada proporción de población migrante o vinculada a la migración y la consolidación de asociaciones y clubes de paisanos en Estados Unidos que buscan participar de diversas formas en la vida de sus comunidades de origen. En este mismo grupo hay un número importante de estados con intensidad migratoria alta (Aguascalientes, Hidalgo, Jalisco y Oaxaca) y algunos de más reciente incorporación a la migración hacia Estados Unidos y que en 2010 tenían una intensidad migratoria media (Tlaxcala y Veracruz).

En la mayoría de los estados de este grupo, las acciones federales se complementan con otros programas, gran parte de ellos en colaboración con clubes y asociaciones de oriundos en el extranjero. Tal sería el caso del Programa Mi Comunidad en Guanajuato y el Programa Mi Jalisco orientados al desarrollo de proyectos productivos de migrantes mexicanos en Estados Unidos. De los programas con una importante participación de clubes de oriundos destaca el Programa 3 × 1, el cual se diseñó originalmente en Zacatecas, desde su origen con una fuerte vinculación con los clubes de migrantes; el esquema de Zacatecas sirvió posteriormente para el diseño de un programa de alcance nacional.

Finalmente, destacan en este grupo el Distrito Federal y Yucatán. Ambos tienen poca participación en los flujos migratorios y, por lo mismo, no tienen un vínculo con asociaciones y clubes de paisanos. Aun así, han definido una posición específica y activa frente a la migración internacional, ya sea en lo relativo a la inmigración, el retorno o la vinculación con los hijos de migrantes en Estados Unidos.¹¹

El segundo grupo lo comprenden estados que se han concentrado básicamente en la gestión de los programas federales o han implementado esquemas propios orientados básicamente a la ayuda humanitaria y el acceso a la información para la población migrante. Algunos de los estados de este grupo pueden contar con iniciativas locales pero son más recientes, tienen menos continuidad y hay un menor grado de institucionalización de las oficinas de atención al migrante. En otros casos, las estrategias son incipientes o inexistentes. Este grupo concentra a la mayoría de los estados, 19 de 32.¹² Esta pasividad frente al fenómeno migratorio incluye a estados con alto índice de intensidad migratoria desde 2000 y en 2010 (San Luis Potosí, Guerrero, Morelos y Colima) o que incrementaron su participación en los flujos migratorios en

¹¹ Tal es el caso del Programa Mi Nacionalidad del estado de Yucatán, cuyo objetivo es que los hijos de padre o madre mexicano reclamen la nacionalidad mexicana.

¹² De acuerdo con los criterios utilizados en este trabajo, los estados en este segundo grupo incluyen a Coahuila, Chiapas, Colima, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Guerrero, Morelos, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas.

2010 (Querétaro). El resto de los estados presentan índices de intensidad migratoria medios a muy bajos.

Resalta que varios de los estados en el grupo se concentran en la frontera (Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas, Baja California); se trata de entidades con una elevada movilidad de migrantes al ser zona de paso y, tal y como se mostró en la sección anterior, reúnen también una proporción importante de los migrantes que regresaron a México entre 2005 y 2010. A diferencia de los otros estados con estrategias activas e iniciativas locales, a pesar de la elevada movilidad no necesariamente hay un vínculo de esta población que sale o llega de estos estados que favorezca el desarrollo de acciones migratorias específicas, más allá de las de protección y apoyo a los migrantes en tránsito.

Los programas de atención a los migrantes de retorno

A pesar de la pérdida de circularidad de la movilidad entre México y Estados Unidos, siempre se ha mantenido un flujo de retorno. Las razones del retorno pueden variar, empezando por si es voluntario o forzado (deportaciones). Las condiciones del retorno también varían y están vinculadas con las razones, con la planeación o no de esta movilidad y con la forma en que se da. En ese sentido, las acciones más específicas, con carácter incluso de respuestas urgentes, se han orientado a la “gestión” de los flujos de retornos. Entre ellas se suman las acciones federales para la entrada ordenada de los migrantes deportados, la protección de sus derechos humanos en el proceso y los apoyos para el traslado al lugar de origen (Programa de Repatriación Humana, y los Grupos Beta, ambos coordinados por el INM, así como los Servicios de Asistencia y Protección Consular, otorgados por la SRE a través de la Dirección General de Protección a los Mexicanos en el Extranjero (DGPME) (véase cuadro 3).

Existe otro conjunto de programas que indirectamente pueden beneficiar a los migrantes de retorno. Por ejemplo, antes del regreso a México pueden acceder a apoyos que les aseguren una actividad económica a través de la inversión en proyectos productivos (México Emprende para Migrantes, el Programa Invierte en México y el Programa Educación Financiera para Migrantes), que

faciliten la construcción u obtención de vivienda (Mi casa en México o Tu vivienda en México) o que les den acceso a servicios sociales (Vete Sano, Regresa Sano, Seguridad Social para Mexicanos en el Extranjero y el Seguro Popular para Migrantes). En todos estos casos, la expectativa de regresar a México en algún momento sirve como incentivo para participar en los programas, invertir en México y preparar el eventual retorno (aunque no se tenga fecha ya programada para el regreso).

Un problema emergente ante el aumento del retorno en los últimos años es el de la reinserción de los migrantes que están regresando por razones económicas (como respuesta a la crisis económica en Estados Unidos) o por deportaciones. En la mayoría de los casos, no se trata de un retorno planeado sino de una respuesta de emergencia ante la incertidumbre económica, la vulnerabilidad por la situación de indocumentación o un regreso forzado a México. A diferencia del retorno planeado a las comunidades de origen, en muchos casos involucra a una población que lleva varios años en Estados Unidos y que ha perdido contacto con la familia en la comunidad de origen. En otros casos, el regreso se está dando a lugares diferentes de donde partieron, limitando el posible apoyo de las redes familiares en el proceso del retorno. En ese sentido, las condiciones de reinserción a la actividad productiva y de integración social son más adversas. En el plano laboral, encontramos sólo un par de programas diseñados específicamente para esta población: el Fondo de Apoyo a Migrantes, coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el de Repatriados Trabajando, que es un subprograma del Servicio Nacional de Empleo, instrumentado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (véase cuadro 3).

A pesar de que existen ordenamientos de implementación para todo el país, algunos de estos programas, por ejemplo, el Fondo de Apoyo a Migrantes, no se ofrecen con cobertura nacional. Otros tienen pocos recursos o una cobertura muy limitada. De acuerdo con datos de la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral y la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, para 2013 se destinaron alrededor de 15 millones de pesos al subprograma Repatriados Trabajando y se habían ofrecido al mes de septiembre un total de 6 224 apoyos, entre económicos y en espe-

cie¹³ para la búsqueda de un empleo (STPS, 2013). Otro ejemplo es el Fondo de Apoyo a Migrantes, que opera desde 2009 de manera descentralizada en 24 entidades del país; en 2012 este programa contó con un presupuesto de 240 millones de pesos y atendió a poco más 227 mil hogares, lo que representa un apoyo promedio de \$1 057 pesos por hogar (Osorno, 2013).

Adicionalmente, fuera del ámbito laboral las acciones son todavía más limitadas. Para los niños, por ejemplo, existen algunos programas federales o diseñados desde los gobiernos estatales orientados a facilitar su entrada a la escuela (Documento de Transferencia del Migrante Binacional). Sin embargo, ha habido diversos problemas en su implementación, los cuales reflejan las trabas administrativas que enfrentan los migrantes para acceder a la educación y a otros programas sociales a los que tendrían derecho (Escobar *et al.*, 2013).

De esta revisión de los programas podemos concluir que, para el fenómeno reciente de incremento en el retorno e ingreso de un buen número de menores mexicanos o nacidos en Estados Unidos de padres mexicanos, no existe una política federal clara y de amplia cobertura que apoye o acompañe en el proceso de reinserción en el ámbito educativo, productivo y laboral. Se suma que las acciones en los estados que tienen políticas más activas y reactivas frente a la migración tampoco contemplan necesariamente las necesidades de la población de retorno y las respuestas, a través de las OFAM, han sido de reacción frente a la emergencia. Finalmente, el apoyo gubernamental en la reinserción es limitado o inexistente en los estados con pocas acciones migratorias propias, como es el caso de la mayoría de los estados fronterizos que, según la información censal, son lugar de destino de una parte importante de los migrantes de retorno.

¹³ Aquellos repatriados que permanezcan y deseen incorporarse a un empleo en la zona fronteriza cuentan con apoyos de hasta \$1 500.00 pesos para la búsqueda de empleo y hasta \$1 500.00 pesos para alojamiento y alimentación. En tanto, si el repatriado decide regresar a su lugar de residencia, el apoyo para la búsqueda de empleo oscilará entre \$500 y \$1 000.00 pesos (según el estado de origen), hasta \$1 500.00 pesos para la compra de un boleto a su lugar de retorno y una vez en éste, entre \$500 y \$1 000.00 pesos como apoyo complementario para localizar un empleo (STPS, 2013).

¿HACIA UNA AGENDA AMPLIADA DE POLÍTICAS DE ATENCIÓN
A LOS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS?

Durante la década pasada, paralelo a la consolidación de una amplia comunidad de mexicanos en el exterior se desarrollaron acciones de vinculación con las asociaciones de oriundos y de atención a los migrantes y sus familias —tanto en el destino como en el origen—. El nuevo patrón migratorio invita a una reflexión sobre en qué medida las acciones, los programas y las políticas que se desarrollaron en la década pasada responden al escenario emergente. En particular, la dinámica migratoria reciente ha hecho evidente tres retos a corto plazo desde la perspectiva de las comunidades y regiones de origen y/o destino:

- 1) Ante la volatilidad de las remesas, la necesidad de generar mecanismos de apoyo para disminuir la vulnerabilidad de los hogares que dependen de ellas y reducir la dependencia de las remesas sociales para financiar el desarrollo local.
- 2) Atender la mayor presión en los mercados de trabajo locales que se podría esperar como resultado de la baja de la emigración.
- 3) Diseñar una política de reinserción de los retornados que considere sus características específicas (edad, situación familiar, vinculación con la comunidad de origen) y las particularidades de la región o el estado.

En cualquiera de los tres casos, las respuestas de política frente a la dinámica migratoria tendrían que estar insertas en un marco más amplio de la política de desarrollo económico y social a nivel nacional. Como se vio en este trabajo, una buena parte de los programas y acciones existentes se han dado más como reacción ante las situaciones de emergencia o como respuesta frente a la presión de la sociedad civil (en este caso, los clubes de oriundos). Además, parecerían no responder a los tres retos que se han señalado. El diagnóstico con el que contamos de los cambios en el perfil migratorio debiera servir como referente para tomar una actitud más activa que reactiva por parte del gobierno federal y de los gobiernos estatales. El reto no sólo es responder a las nuevas vulnerabilidades que se derivan del cambio en la dinámica migratoria, si no anticipar y, en la medida de lo posible, aprovechar las potencialidades del nuevo escenario.

ANEXO

Cuadro A1
Políticas, programas, estrategias y acciones gubernamentales frente al fenómeno migratorio desde una visión estatal

<i>Entidad federativa/ Intensidad migratoria 2010</i>	<i>Instancia estatal gubernamental de apoyo y asesoría a migrantes y sus familias</i>	<i>Principales programas, estrategias y acciones federales implementadas por los gobiernos estatales</i>	<i>Asistencia del gobierno estatal y/o organización civil para migrantes</i>	<i>Ley de Protección a Migrantes y sus Familias</i>
Grupo I. Entidades Con políticas, estrategias e iniciativas locales				
<p>[558]</p> <p>Aguascalientes (alta intensidad migratoria)</p>	<p>Oficina de Atención al Migrante (Ofam) Secretaría de Gobierno (2001)</p>	<p>1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Aguascalientes); 2) Vete Sano, Regresa Sano; 3) Acciones del Programa de Acción Específico 2007-2012 Salud del Migrante, incluyendo el Seguro Popular para Migrantes; 4) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 5) Si bien no existe un programa productivo específico para la población migrante, se da atención al público en general ofreciendo los siguientes programas de: "Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME), "Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Finafim)", "Fideicomiso del Fondo de Micro Financiamiento a Mujeres Rurales (Fommur)", y por último, el "Programa Piloto de Financiamiento a Emprendedores"; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Fondo de Apoyo al Migrante; 8) Programa Paisano Aguascalientes; 9) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos; y 10) Programa para Trabajadores Temporales Agrícolas México-Estados Unidos</p>	<p>Programa de Protección y Ayuda Humanitaria a Migrantes, Programa de Apoyo Legal, Repatriación de Restos Humanos, y Programa de Trámites Administrativos</p>	<p>Iniciativa de ley "Ley de Protección al Migrante para el Estado de Aguascalientes" (2011)</p>

Distrito Federal (muy baja intensidad migratoria)	Centro de Atención a Migrantes y sus Familias (CAMYF) (2006), Secretaría Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Distrito Federal (Sederec) (2007)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Seguro Popular para Migrantes; 2) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 3) Fondo de Apoyo al Migrante; 4) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 5) Programa Binacional de Educación Migrante; 6) Programa Paisano Distrito Federal; 7) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos; y 8) Programa para Trabajadores Temporales Agrícolas México-Estados Unidos (sólo facilidades para el envío de remesas a familiares de trabajadores) Hasta 2010, el Distrito Federal era una de las entidades de la República Mexicana que no disponía de una modalidad propia del Programa 3 × 1 para Migrantes 	Programa Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes en la Ciudad de México, Programa de Hospitalidad y Atención a Migrantes y sus Familias, Programa "Migrante Bienvenido a la Ciudad de México, Línea telefónica Migrante, atención gratuita a migrantes internos y sus familias, trámites de para la obtención de documentos y repatriación de restos humanos	" Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana del Distrito Federal" (2011)
Durango (alta intensidad migratoria)	Dirección de Asuntos Internacionales y Atención a Comunidades Duranguenses en el Extranjero (2008), Dirección de Asuntos Internacionales y Atención a Migrantes (2011)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Durango); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa Paisano Durango; y 8) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos 	Programa de Protección al Migrante Duranguense, Programa de Asistencia Social a Migrantes, traslado de restos humanos, asistencia legal, localización de personas en los Estados Unidos, apoyo a personas deportadas, asistencia para la obtención de seguro social para la pensión norteamericana, e información a ex trabajadores braseros	" Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango" (2011)

(continúa)

Cuadro A1 (continúa)

<i>Entidad federativa/ Intensidad migratoria 2010</i>	<i>Instancia estatal gubernamental de apoyo y asesoría a migrantes y sus familias</i>	<i>Principales programas, estrategias y acciones federales implementadas por los gobiernos estatales</i>	<i>Asistencia del gobierno estatal y/o organización civil para migrantes</i>	<i>Ley de Protección a Migrantes y sus Familias</i>
<p>[560]</p> <p>Guanajuato (muy alta intensidad migratoria)</p>	<p>Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias (2001),</p> <p>Dirección General de Comunidades Guanajuatenses en el Extranjero (2007),</p> <p>Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias (2012)</p>	<p>1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Guanajuato);</p> <p>2) Seguro Popular para Migrantes;</p> <p>3) Programa Vete Sano, Regresa Sano con el plan "Llévame Contigo";</p> <p>4) Fondo de Apoyo al Migrante;</p> <p>5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo;</p> <p>6) Programa Binacional de Educación Migrante;</p> <p>7) Programa México Emprende para Migrantes;</p> <p>8) Programa Paisano Guanajuato; y</p> <p>9) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos</p>	<p>Sistema Estatal de Educación para la Vida y el Trabajo, que alfabetiza actualmente a familiares cercanos de migrantes en algunos de los municipios de alta y muy alta intensidad migratoria en el estado. Además de otras estrategias como "Mi Comunidad en Guanajuato" y el "Programa Permanente de Protección a Migrantes Guanajuatenses" que encauza las acciones desarrolladas en el estado por 18 instituciones que integran la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias</p>	

<p>Hidalgo (alta intensidad migratoria)</p>	<p>Coordinación General de Apoyo al Hidalguense en el Estado y en el Extranjero (1999)</p>	<p>1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Hidalgo); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa Invierte en México (Hidalgo); 8) Programa Paisano Hidalgo "Programa Bienvenido Hidalguense"; y 9) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos</p>	<p>"Política Migratoria de Hidalgo", Programa "Ya soy Hidalguense", asesoría y gestión humanitaria, y "Programa Peso x Peso/ Dólar x Dólar" programa que opera con recursos estatales y de la comunidad migrante. El programa responde a las demandas de los migrantes organizados en los Estados Unidos para la realización de obras de infraestructura, esparcimiento y centro de reunión social en sus comunidades de origen</p>	<p>"Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo" (2011)</p>
<p>Jalisco (alta intensidad migratoria)</p>	<p>Oficina de Atención a Jaliscienses en el Extranjero (Ofaje) (1995), Dirección de Asuntos Internacionales (1997), Dirección General de Atención a Jaliscienses en el Exterior (2007)</p>	<p>1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Jalisco); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa Paisano Jalisco; 8) Programa Invierte en México (Jalisco); y 9) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos</p>	<p>"Por mi Jalisco" cuyo propósito es apoyar a la realización de proyectos productivos de Migrantes Mexicanos radicados en los Estados Unidos, para que se establezcan en Jalisco, preferentemente en las zonas de alta migración, con la finalidad de coadyuvar el desarrollo económico de esas regiones y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, así como disminuir la migración hacia Estados Unidos</p>	

Cuadro A1
(continúa)

<i>Entidad federativa/ intensidad migratoria 2010</i>	<i>Instancia estatal gubernamental de apoyo y asesoría a migrantes y sus familias</i>	<i>Principales programas, estrategias y acciones federales implementadas por los gobiernos estatales</i>	<i>Asistencia del gobierno estatal y/o organización civil para migrantes</i>	<i>Ley de Protección a Migrantes y sus Familias</i>
<p>Michoacán (muy alta intensidad migratoria)</p>	<p>Dirección de Servicios de Apoyo Legal y Administrativo a Trabajadores Emigrantes (1992), Coordinación Estatal para la Atención Integral del Migrante Michoacano (2001), Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano (2002), Secretaría del Migrante (2008)</p>	<p>1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Michoacán); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa Invierte en México (Michoacán); 8) Programa Paisano Michoacán; 9) Programa México Emprende para Migrantes; 10) Estrategia de Inclusión financiera para Migrantes; y 11) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos</p>	<p>Programas especiales para la capacitación y formación al trabajo, la obtención de créditos para la adquisición de viviendas, trámite de documentos, apoyo para la obtención de visas y residencia permanente en los Estados Unidos, localización de personas extraviadas, repatriación de restos humanos, asesoría legal e intervención en casos de personas detenidas</p>	<p>"Ley de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo" (2011)</p>
<p>Nayarit (muy alta intensidad migratoria)</p>	<p>Oficina de Atención a Oriundos del Estado de Nayarit en el Extranjero (2008)</p>	<p>1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Nayarit); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa Paisano Nayarit; 8) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos; y 9) Programa para Trabajadores Temporales Agrícolas México-Estados Unidos</p>	<p>Programa "Adopta una Microrregión". Mecanismo mediante el cual los migrantes exitosos que deseen invertir en Nayarit generarán el desarrollo de sus comunidades de origen mediante la creación de oportunidades en educación, salud y empleo</p>	

Oaxaca (alta intensidad migratoria)	Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño (CEAMO) (1999), Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante (IOAM) (2004)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Oaxaca); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa Paisano Oaxaca; 8) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos; y Grupos Beta 	<p>Diversos programas y acciones estatales auspiciados por el Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante (IOAM): Localización de personas extraviadas en Estados Unidos, intervención en casos de personas detenidas, asesoría jurídica, asesoría para el trámite de visas, pasaporte y doble nacionalidad, obtención de documentos de identidad, traducción y apostillamiento de documentos, traslado de enfermos y menores sustraídos ilegalmente, apoyo en caso de deportación, indemnización en caso de fallecimiento y repatriación de restos humanos</p>	<p>Iniciativa de ley "Ley del Estado de Oaxaca de Reconocimiento y Protección de los Derechos de los Migrantes y sus Familias"</p>
Tlaxcala (media intensidad migratoria)	Oficina de Atención a Tlaxcaltecas en el Extranjero (Ofate) (2002), Dirección de Atención a Tlaxcaltecas en el Extranjero (DATE) , Dirección de Atención a Migrantes (DAM) (2011)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Tlaxcala); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 5) Programa Binacional de Educación Migrante; 6) Programa Paisano Tlaxcala; 7) Programa México Emprende para Migrantes; 8) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos; y Programa para Trabajadores Temporales Agrícolas México-Estados Unidos-Canadá 	<p>Programa de Protección a Migrantes, Programa Bienvenido Tlaxcalteca y Red Estatal de Apoyo a los Migrantes Puebla-Tlaxcala auspiciada por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla</p>	<p>"Ley de Protección a los Migrantes y sus Familias del Estado de Tlaxcala" (2011)</p>

Cuadro A1
(continúa)

<i>Entidad federativa/ Intensidad migratoria 2010</i>	<i>Instancia estatal gubernamental de apoyo y asesoría a migrantes y sus familias</i>	<i>Principales programas, estrategias y acciones federales implementadas por los gobiernos estatales</i>	<i>Asistencia del gobierno estatal y/o organización civil para migrantes</i>	<i>Ley de Protección a Migrantes y sus Familias</i>
[564]	Veracruz (media intensidad migratoria)	<p>1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Veracruz);</p> <p>2) Seguro Popular para Migrantes;</p> <p>3) Programa Vete Sano, Regresa Sano;</p> <p>4) Fondo de Apoyo al Migrante;</p> <p>5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo;</p> <p>6) Programa Binacional de Educación Migrante;</p> <p>7) Programa Paisano Veracruz;</p> <p>8) Programa México Emprende para Migrantes;</p> <p>9) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos; y</p> <p>10) Grupos Beta</p>	Programa de Prevención al Migrante, Programa de Atención al Migrante, Centro de Información y Atención al Migrante Veracruzano y Programa "No emigres, la capacitación es tu solución", auspiciado por el Colegio de Bachilleres de Veracruz	
	Yucatán (muy baja intensidad migratoria)	<p>1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Yucatán);</p> <p>2) Seguro Popular para Migrantes;</p> <p>3) Programa Vete Sano, Regresa Sano;</p> <p>4) Fondo de Apoyo al Migrante;</p> <p>5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo;</p> <p>6) Programa Paisano Yucatán; y</p> <p>7) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos</p>	Programa Mi Nacionalidad, servicios de repatriación, asesoría, atención y gestión para migrantes	Decreto del Ejecutivo del estado #368 por el que se establece el Programa Mi Nacionalidad y otras prerrogativas de Ley para los migrantes y sus familias

Zacatecas (muy alta intensidad migratoria)	Instituto Estatal de Migración del Estado de Zacatecas (1999)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Zacatecas); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa Invierte en México (Zacatecas) 8) Programa Paisano Zacatecas; 9) Programa México Emprende para Migrantes; 10) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicano 	Programa Jurídico para Zacatecanos en el exterior y Programa "Fondo Plata", creado con el fin de contribuir al desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas a través de créditos a los migrantes de retorno, con el objeto de impulsar la economía de los lugares de origen y el estado	Iniciativa de ley "Ley de Atención y Derechos de los Migrantes en el Estado de Zacatecas" (2012)
Grupo II. Entidades Con políticas y estrategias de gestión o sin políticas específicas de atención a migrantes y sus familias				
Baja California (media intensidad migratoria)	El estado carece actualmente de un órgano o representación gubernamental propia que dé atención y asesoría a migrantes y sus familias	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Baja California); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Vete Sano, Regresa Sano; 4) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 5) Programa Binacional de Educación Migrante; 6) Fondo de Apoyo al Migrante 7) Programa Paisano Baja California; y 8) Grupos Beta 	Apoyo a organizaciones de la sociedad civil que brindan apoyo a migrantes en la frontera norte	Iniciativa de ley "Ley para la Protección y apoyo a los Migrantes y sus Familias del estado de Baja California" (2012)
Baja California Sur (muy baja intensidad migratoria)	El estado carece actualmente de un órgano o representación gubernamental propia que dé atención y asesoría a migrantes y sus familias	Hasta 2010, el estado era una de las entidades del país que no disponía de una modalidad propia del Programa 3 × 1 para Migrantes. No obstante, existe presencia del Seguro Popular para Migrantes; del Programa Binacional de Educación Migrante; y del Programa Paisano Baja California Sur		

(continúa)

Cuadro A1
(continúa)

<i>Entidad federativa/ Intensidad migratoria 2010</i>	<i>Instancia estatal gubernamental de apoyo y asesoría a migrantes y sus familias</i>	<i>Principales programas, estrategias y acciones federales implementadas por los gobiernos estatales</i>	<i>Asistencia del gobierno estatal y/o organización civil para migrantes</i>	<i>Ley de Protección a Migrantes y sus Familias</i>
Campeche (muy baja intensidad migratoria)	El estado carece actualmente de un órgano o representación gubernamental propia que dé atención y asesoría a migrantes y sus familias	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Campeche); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Vete Sano, Regresa Sano; 4) Programa Binacional de Educación Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Paisano Campeche 	Plan Estatal de Política Migratoria, Programa de Medios para la dignificación del Migrante, Módulos de atención al migrante, y Programa "ACERCATE, Chiapas es tu casa", que consiste en brindar atención y asistencia en diferentes aéreas a los migrantes chiapanecos y sus familias	Iniciativa de ley "Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad humana en Chiapas" (2011)
Chiapas (muy baja intensidad migratoria)	Dirección de Atención a Migrantes (2001), Unidad de Atención a Migrantes (UAM) (2005), Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional (2008)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Chiapas); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 5) Programa Binacional de Educación Migrante; 6) Programa Paisano Chiapas; y 7) Grupos Beta 	Plan Estatal de Política Migratoria, Programa de Medios para la dignificación del Migrante, Módulos de atención al migrante, y Programa "ACERCATE, Chiapas es tu casa", que consiste en brindar atención y asistencia en diferentes aéreas a los migrantes chiapanecos y sus familias	Iniciativa de ley "Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad humana en Chiapas" (2011)

Chihuahua (media intensidad migratoria)	El estado carece actualmente de un órgano o representación gubernamental propia que dé atención y asesoría a migrantes y sus familias. No obstante, tiene un Departamento de Protección a migrantes (2001)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Chihuahua); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa Paisano Chihuahua; 8) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos; y 9) Grupos Beta 	Localización de personas extraviadas en Estados Unidos, asesoría jurídica, ayuda para el cobro de indemnizaciones por accidentes, asesoría para el trámite de visas, apostillamiento de documentos; traslado de enfermos, apoyo en caso de deportación, repatriación de restos humanos
Coahuila (baja intensidad migratoria)	Oficina Estatal de Atención a Coahuilenses en el Extranjero (2001)	<p>Coahuila era una de las entidades del país que hasta 2010, no disponía de una modalidad propia del Programa 3 × 1 para Migrantes. Sin embargo, el gobierno del estado pone a disposición de los migrantes y sus familias los siguientes recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Seguro Popular para Migrantes; 2) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 3) Fondo de Apoyo al Migrante; 4) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 5) Programa Binacional de Educación Migrante; 6) Programa Paisano Coahuila; 7) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos; 8) Grupos Beta; y 9) Programa para Trabajadores Temporales Agrícolas México-Estados Unidos 	

Cuadro A1 (continúa)

<i>Entidad federativa/ Intensidad migratoria 2010</i>	<i>Instancia estatal gubernamental de apoyo y asesoría a migrantes y sus familias</i>	<i>Principales programas, estrategias y acciones federales implementadas por los gobiernos estatales</i>	<i>Asistencia del gobierno estatal y/o organización civil para migrantes</i>	<i>Ley de Protección a Migrantes y sus Familias</i>
[568]	Colima (alta intensidad migratoria)	<p>Coordinación General de Atención a Migrantes Colimenses (2001)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Colima); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 5) Programa Binacional de Educación Migrante; 6) Programa Paisano Colima; y 7) Programa para Trabajadores Temporales Agrícolas México-Estados Unidos (sólo vinculación con autoridades de los Estados Unidos para el llenado de formatos, reclamo de pensiones laborales e indemnización por accidentes de trabajo) 	<p>Localización de personas extraviadas en Estados Unidos, intervención en casos de personas detenidas, asesoría jurídica, ayuda para el cobro de indemnizaciones por accidentes, asesoría para el trámite de visas, apostillamiento de documentos, traslado de enfermos y menores sustraídos ilegalmente, apoyo en caso de deportación, trámites para la adquisición de viviendas y repatriación de restos humanos</p>	<p>Iniciativa de ley "Ley para la Protección de los Migrantes del estado de Colima" (2013)</p>
	Estado de México (baja intensidad migratoria)	<p>Dirección General de Apoyo a Migrantes Mexiquenses (2001), Subcoordinación de Enlace Internacional y de Mexiquenses en el Exterior (2007), Coordinación de Asuntos Internacionales (2011)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Estado de México); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa México Emprende para Migrantes; 8) Programa Paisano Estado de México; y 9) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos 	<p>Programa Migrante Mexiquense, que brinda entre otros elementos apoyo y asesoría a migrantes internacionales y sus familias, así como colaboración en el desarrollo de sus comunidades de origen</p>	

Guerrero (alta intensidad migratoria)	Dirección General de Atención a Guerrerenses Radicados en el Extranjero (DGAGE), Secretaría de los Migrantes y Asuntos Internacionales (2011)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Guerrero); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa Paisano Guerrero; y 8) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos 	Localización de personas extraviadas en Estados Unidos, intervención en casos de personas detenidas, asesoría jurídica, traslado de enfermos y menores sustraídos ilegalmente, apoyo en caso de deportación y repatriación de restos humanos
Morelos (alta intensidad migratoria)	Dirección General de Atención a Migrantes y Participación Ciudadana, Dirección General de Atención a Migrantes y Participación Ciudadana, Dirección General de Atención a Migrantes y Grupos Especiales (2008)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Morelos); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 5) Programa Binacional de Educación Migrante; 6) Programa Paisano Morelos; 7) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos 	Programa Estatal de Atención a Migrantes: apoyo e intervención en casos de personas detenidas, asesoría jurídica, traslado de enfermos y menores sustraídos ilegalmente, apoyo en caso de deportación y repatriación de restos humanos

(continúa)

Cuadro A1
(continúa)

<i>Entidad federativa/ Intensidad migratoria 2010</i>	<i>Instancia estatal gubernamental de apoyo y asesoría a migrantes y sus familias</i>	<i>Principales programas, estrategias y acciones federales implementadas por los gobiernos estatales</i>	<i>Asistencia del gobierno estatal y/o organización civil para migrantes</i>	<i>Ley de Protección a Migrantes y sus Familias</i>
Nuevo León (muy baja intensidad migratoria)	Dirección de Relaciones Federales, Consulares y de Atención al Migrante; Centro de Atención a Migrantes del Estado de Nuevo León (2009)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Nuevo León); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa Paisano Nuevo León con la campaña "Pásale Paisano por Nuevo León"; 8) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos; y 9) Programa para Trabajadores Temporales Agrícolas México-Estados Unidos (Asesoría para obtener visas para trabajo temporal en los Estados Unidos) 	Programa Integral de Atención al Migrante: Localización de personas extraviadas en Estados Unidos, intervención en casos de personas detenidas, asesoría jurídica, traslado de enfermos y menores sustraídos ilegalmente, apoyo en caso de deportación, repatriación de restos humanos, apostillamiento de documentos, asesoría y trámite de documentos, y asesoría para la obtención de visas y doble nacionalidad	Iniciativa de ley "Ley de Atención y Apoyo a Migrantes del Estado de Nuevo León" (2010)

[570]

<p>Puebla (media intensidad migratoria)</p>	<p>Coordinación de Comunidades Poblanas en el Extranjero (1993), Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a los Migrantes Poblanos, Comisión Estatal para la Atención del Migrante Poblano (2005)</p>	<p>1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Puebla); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa Paisano Puebla; y 8) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos</p>	<p>Observatorio Ciudadano sobre Políticas Públicas para Migrantes-Puebla, cuyo objetivo es Involucrar y reforzar a la comunidad migrante poblana en la formulación de proyectos de políticas públicas binacionales que promuevan el desarrollo local, Programa de Desarrollo Integral y Reinserción de Migrantes Poblanos, Programa de Atención y Protección al Migrante, Programa de asesoría legal y administrativa para trámites, "Inversión para el Desarrollo", "Yo Soy Poblano, Señores", y la Red Estatal de Apoyo a los Migrantes Puebla-Tlaxcala auspiciada por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla</p>	<p>Iniciativa de ley "Ley de Apoyo y Protección a los Migrantes y a sus Familias del Estado de Puebla" (2008)</p>
<p>Querétaro (alta intensidad migratoria)</p>	<p>Oficina de Atención a Migrantes de Querétaro (2010), Coordinación de Atención al Migrante (2013)</p>	<p>1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Querétaro); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa Paisano Querétaro; y 8) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos</p>	<p>Servicio de repatriación de restos humanos, localización de personas extraviadas en Estados Unidos, asesoría jurídica y realización de trámites</p>	<p>"Ley de Protección a Migrantes del Estado de Querétaro" (2013)</p>

Cuadro A1 (continúa)

<i>Entidad federativa/ Intensidad migratoria 2010</i>	<i>Instancia estatal gubernamental de apoyo y asesoría a migrantes y sus familias</i>	<i>Principales programas, estrategias y acciones federales implementadas por los gobiernos estatales</i>	<i>Asistencia del gobierno estatal y/o organización civil para migrantes</i>	<i>Ley de Protección a Migrantes y sus Familias</i>
Quintana Roo (muy baja intensidad migratoria)	El estado carece actualmente de un órgano o representación gubernamental propia que dé atención y asesoría a migrantes y sus familias	Quintana Roo es una de entidades del país que menos difusión otorga a los programas, estrategias y acciones federales encaminadas a atender y apoyar a los migrantes y sus familias, derivado de su medio grado de migración internacional. No obstante, existe presencia del Programa 3 × 1 para Migrantes (Quintana Roo), Seguro Popular para Migrantes, Programa Binacional de Educación Migrante y Programa Paisano Quinta Roo		
San Luis Potosí (alta intensidad migratoria)	Instituto de Atención a Migrantes del Estado de San Luis Potosí (antes Instituto Potosino de Atención al Migrante) (2004)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (San Luis Potosí); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa Paisano San Luis Potosí; 8) Programa México Emprende para Migrantes; y 9) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos 	Programa de Atención a Comunidades en el Extranjero del Estado de San Luis Potosí	Iniciativa de ley "Ley de Protección a las Personas Migrantes para el Estado de San Luis Potosí" (2013)

Sinaloa (media intensidad migratoria)	El estado carece actualmente de un órgano o representación gubernamental propia que de atención y asesoría a migrantes y sus familias	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Sinaloa); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa Paisano Sinaloa; y 8) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos 	Iniciativa de Ley "Ley de Protección y Apoyo a Migrantes" (2011)
Sonora (media intensidad migratoria)	Comisión Estatal de Atención a Migrantes (2004), Dirección General de Atención a Migrantes Internacionales (2006), Consejo Estatal de Atención a Migrantes (2007)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Sonora); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa Paisano Sonora; y 8) Grupos Beta 	Principalmente a través del Programa de Apoyo y Protección al Migrante Mexicano e Internacional Deportado, prestando atención social y médica "Ley de Protección y Apoyo a Migrantes de Sonora" (2007)
Tabasco (muy baja intensidad migratoria)	Dirección Jurídica y de Atención a Migrantes (2008)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Seguro Popular para Migrantes; 2) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 3) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 4) Programa Binacional de Educación Migrante; 5) Programa Paisano Tabasco; 6) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos; y 7) Grupos Beta Hasta 2010, Tabasco era una de las entidades de la República Mexicana que no disponía de una modalidad propia del Programa 3 × 1 para Migrantes 	Servicios de atención a familiares de migrantes, localización de personas extraviadas en Estados Unidos, asesoría jurídica, traslado de enfermos y menores sustraídos ilegalmente, apoyo en caso de deportación, asesoría y obtención de documentos y repatriación de restos humanos

Cuadro A1
(concluye)

<i>Entidad federativa/ Intensidad migratoria 2010</i>	<i>Instancia estatal gubernamental de apoyo y asesoría a migrantes y sus familias</i>	<i>Principales programas, estrategias y acciones federales implementadas por los gobiernos estatales</i>	<i>Asistencia del gobierno estatal y/o organización civil para migrantes</i>	<i>Ley de Protección a Migrantes y sus Familias</i>
Tamaulipas (media intensidad migratoria)	Instituto Tamaulipeco para los Migrantes (2011)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Programa 3 × 1 para Migrantes (Tamaulipas); 2) Seguro Popular para Migrantes; 3) Programa Vete Sano, Regresa Sano; 4) Fondo de Apoyo al Migrante; 5) Repatriados Trabajando de la representación estatal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para dar apoyo a los migrantes en la búsqueda de empleo; 6) Programa Binacional de Educación Migrante; 7) Programa Paisano Tamaulipas; 8) Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos; y 9) Grupos Beta 	Localización de personas extraviadas en Estados Unidos, asesoría jurídica, traslado de enfermos y menores sustraídos ilegalmente, apoyo en caso de deportación, asesoría y obtención de documentos y repatriación de restos humanos	

Nota: La Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (Conofam), tiene como objetivo planear y programar las acciones relativas al fenómeno migratorio, y a su vez aplicarlas en los estados de la República Mexicana, promoviendo el desarrollo de programas integrales que involucren a las tres instancias de gobierno y a la sociedad en general. Mantiene oficinas en 29 entidades, con excepción de Baja California Sur, Quintana Roo y Sinaloa. El Programa de Atención a Migrantes tiene contacto permanente con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y los consulados mexicanos en Estados Unidos.

FUENTE: elaboración propia a partir de datos obtenidos y proporcionados por dependencias federales que administran y otorgan programas especiales para migrantes internacionales; gobiernos estatales y la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes Conofam. Los datos sobre el nivel de intensidad migratoria provienen de Conapo, 2012.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, Francisco (2010), "Respuestas mexicanas frente a la migración a Estados Unidos", en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords.), *Migraciones internacionales*, México, El Colegio de México, pp. 515-546 (Los grandes problemas de México, vol. 3).
- Angoa, María Adela y Silvia E. Giorguli (en prensa), "La integración de los hogares mexicanos en Estados Unidos: transformaciones y continuidades 1980-2010", en Cecilia Rabell (coord.), *Los mexicanos: un balance del cambio demográfico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cano Christiny, Verónica, Magdalena Contrucci y Jorge Martínez Pizarro (2009), *Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*, Santiago de Chile, CEPAL (Población y Desarrollo, núm. 88) <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/37498/1cl3086-P.pdf>>.
- Conapo (2002), *Índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos, 2000*, México, Consejo Nacional de Población (Conapo).
- Conapo (2012), *Índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos, 2010*, México, Consejo Nacional de Población (Conapo).
- Durand, Jorge y Douglas S. Massey (2003), *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas / Miguel Ángel Porrúa.
- Escobar, Agustín, Lindsay Lowell y Susan Martin (2013), *Binational Dialogue on Mexican Migrants in the U.S. and in Mexico. Final Report*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Universidad Nacional Autónoma de México/Georgetown University / Mac Arthur Foundation.
- Escobar, Agustín y Laura Pedraza (2013), "Las remesas familiares: ¿de qué familia?", *Coyuntura Demográfica*, núm. 4, pp. 55-61 (Sociedad Mexicana de Demografía).
- Fernández de Castro, Rafael, Rodolfo García, Roberta Clariond y Ana Vila (2007), *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación*, México, ITAM-Universidad Autónoma de Zacatecas / Miguel Ángel Porrúa.
- Fundación BBVA-Bancomer y Conapo (2012), *Anuario de Migración y Remesas, México 2013*, México, Consejo Nacional de Población (Conapo)/Fundación BBVA-Bancomer <https://www.fundacionbbvabancomer.org/imagenes/Docs/Anuario_Migracion_y_Remesas_2013.pdf>.
- Giorguli, Silvia E. y Edith Y. Gutiérrez (2011), "Niños y jóvenes en el contexto de la migración internacional entre México y Estados Unidos", *Coyuntura Demográfica*, núm. 1, pp. 21-25 (Sociedad Mexicana de Demografía).

- Giorguli, Silvia E. y Edith Gutiérrez (2012), "Migration et développement. De l'ambivalence á la désillusion?", *Hommes et Migrations*, pp. 22-33.
- Giorguli, Silvia E. y Paula Leite (2010), "La situación laboral de los mexicanos en Estados Unidos como objeto de políticas públicas del Estado mexicano", en Paula Leite y Silvia E. Giorguli (coords.), *Reflexiones en torno a la emigración como objeto de políticas públicas*, México, Consejo Nacional de Población, pp. 79-86.
- Giorguli, Silvia E. y Montserrat Yong (2013), "Gestión y legislación en torno a la emigración y el retorno de mexicanos", en Luz María Valdés (coord.), *Hacia una nueva ley general de población*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (en prensa).
- Giorguli, Silvia E., Bryant Jensen, Frank Bean, Susan Brown, Adam Sawyer y Victor Zúñiga (2013), "Educational Well-Being for Children of Mexican Immigrants in US and in Mexico", documento preparado para el Diálogo Binacional sobre el Bienestar de los Migrantes Mexicanos y sus Familias, CIESAS / Georgetown University (mimeo).
- Imaz, Cecilia (2006), *La nación mexicana transfronterizas: impactos sociopolíticos en México de la emigración a Estados Unidos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Leite, Paula, María Adela Angoa y Mauricio Rodríguez (2009), "Emigración mexicana a Estados Unidos: balance de las últimas décadas", en Conapo, *La situación Demográfica de México 2009*, México, Consejo Nacional de Población (Conapo), pp. 103-123.
- Martínez-Wenzl, Mary (2013), "Bi-National Education Initiatives: A Brief History", en Bryant Jensen y Adam Sawyer (coords.), *Regarding Education: Mexican-American Schooling, Immigration, and Bi-national Improvement*, Nueva York, Teachers College Press, pp. 279-298.
- Orozco, Graciela (2010), "Oportunidades educativas para las comunidades mexicanas en Estados Unidos. Retos de política pública", en Paula Leite y Silvia Giorguli (coords.), *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, México, Consejo Nacional de Población, pp. 51-56.
- Osorno, Rocío (2013), "Fortalezas y debilidades del apoyo al migrante como estrategia de reinserción de los retornados poblanos", ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Migración de Retorno, México, 6 al 7 de mayo 2013 <http://www.cisan.unam.mx/migracionRetorno/MigracionRetorno2013_Rocio%20Osorno.pdf>.
- Passel, Jeffrey S. (2011), "Flujos migratorios México-Estados Unidos de 1990 a 2010: un análisis preliminar basado en las fuentes de información estadounidenses", *Coyuntura Demográfica*, núm. 1, pp. 15-20 (Sociedad Mexicana de Demografía).

- Passel, Jeffrey, D'Vera Cohn y Ana González Barrera (2013), "Population Decline of Unauthorized Immigrants Stalls, May Have Reversed", *The Pew Hispanic Center*, pp. 1-37 <<http://www.pewhispanic.org/files/2013/09/Unauthorized-Sept-2013-FINAL.pdf>>.
- STPS (2013), "Repatriados trabajando", México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) <http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/servicio_empleo/repatriados_trabajando.html> (21 de octubre, 2013).
- Trujillo, Bernard y Kevin R. Johnson (2011), *Immigration Law and the U.S.-Mexico Border: ¿Sí se puede?*, Tucson, Universidad de Arizona <<http://muse.jhu.edu/books/9780816505593>>.
- Tuirán, Rodolfo y José Luis Ávila (2010), "La migración México-Estados Unidos, 1940-2010", en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords.), *Migración Internacional*, México, El Colegio de México, pp. 93-134 (Los Grandes Problemas de México, vol. 3).
- Velázquez, Rafael y Adriana S. Ortega (2010), "Políticas públicas de los gobiernos subnacionales de México en asuntos de migración", en Jorge Durand y Jorge A. Schiavon (coords.), *Perspectivas migratorias. Un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, pp. 493 -551.
- Vila, Ana (2007), "Las políticas de atención a migrantes en los estados de México: acción, reacción y gestión", en Cecilia Imaz (coord.), *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/SITESA, pp. 1-37 <http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/documentos_miembros/12519AVF-Políticas-migratorias.pdf>.
- Zenteno, René (2012), "Saldo migratorio nulo: el retorno y la política anti-inmigrante", *Coyuntura Demográfica*, núm. 2, México, pp. 17-21 (Sociedad Mexicana de Demografía).

Acerca de los autores

Rodrigo Octavio Villaseñor Rodríguez es licenciado en Negocios Internacionales con especialidad en finanzas por la Universidad La Salle. Desde 2008 hasta diciembre de 2013, fungió como asesor en la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Migración Internacional de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población, siendo su principal línea de investigación el marco legal y la política migratoria en Estados Unidos, así como su impacto en

la población migrante mexicana en aquel país. Durante el periodo referido, estuvo encargado de elaborar y dar seguimiento al estudio y análisis estadístico y geográfico del marco jurídico estatal en materia de inmigración e inmigrantes en Estados Unidos, que comprendía aspectos sobre la política federal actual en temas de migración internacional, seguridad fronteriza, acceso a la salud y educación de los migrantes, con énfasis en el caso mexicano. Fue colaborador en varias publicaciones editadas por el Consejo Nacional de Población como la colección *Migración y Salud, Caledoscopio de las Remesas en México y en el Mundo*, y el *Anuario Migración y Remesas México 2013*, realizado junto con la Fundación BBVA-Bancomer. Recientemente colaboró en el quinto número de *Coyuntura Demográfica. Revista sobre los procesos demográficos en México hoy*.

María Adela Angoa Pérez es candidata a doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios de Población por El Colegio de México. Fue subdirectora del Área de Estudios Sociodemográficos y Migración Internacional en el Consejo Nacional de Población. Actualmente trabaja como editora adjunta de *Coyuntura Demográfica. Revista sobre los procesos demográficos en México hoy*, de la Sociedad Mexicana de Demografía. Entre sus principales líneas de investigación destacan la inserción laboral de inmigrantes mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos, inmigrantes centroamericanos en la frontera sur de México, con énfasis en mujeres, así como el estudio de los procesos de adaptación e integración de la población de origen mexicano en Estados Unidos y también en México.

Silvia Giorguli es profesora-investigadora en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México y su directora desde 2009. Es fundadora y actual directora editorial de *Coyuntura Demográfica, Revista sobre los procesos demográficos en México hoy*, publicación semestral de la Sociedad Mexicana de Demografía. Obtuvo el grado de maestra en Demografía en El Colegio de México y el doctorado en Sociología de la Universidad de Brown. Entre 2007 y 2008 fue investigadora-visitante en la Universidad de Stanford. Fue vicepresidenta (2006-2008) y

presidenta (2011-2013) de la Sociedad Mexicana de Demografía; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel II). Su investigación se concentra en 1) migración internacional entre México y Estados Unidos; 2) transiciones a la vida adulta en América Latina; y 3) las implicaciones del cambio demográfico sobre la educación. Sus publicaciones en artículos de revista, libros y capítulos de libros se concentran en estas áreas.

XIII

PROGRAMA DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN MÉXICO

HACIA NUEVOS ESQUEMAS DE EVALUACIÓN

María Perevochtchikova

INTRODUCCIÓN

A nivel internacional se ha reconocido la problemática de degradación ambiental provocada por la intervención humana que ha llevado a la pérdida de funciones naturales y desaparición de ecosistemas completos. Por lo que desde la década de 1970 se ha trabajado sobre el cambio de paradigma de la Gestión Integrada de Recursos Naturales dentro de la visión sistémica a largo plazo del paraguas conceptual del Desarrollo Sustentable. Dentro de este marco se han desarrollado y presentado múltiples iniciativas de carácter gubernamental y social enfocadas a la implementación de nuevas medidas de acción política dirigidas hacia la conservación ambiental.

Entre los recientes instrumentos de política pública se resalta el esquema de compensación por Servicios Ecosistémicos (SE), comprendidos como todos los beneficios que la sociedad obtiene de la naturaleza; que busca un cierto equilibrio entre los intereses económicos del desarrollo, con los sociales y ambientales. El concepto de SE se presentó formalmente en la Declaración de Río (1992), con la formulación de los primeros esquemas de pago en el Protocolo de Kyoto (1997), dando su mayor difusión después de la Cumbre de Johannesburgo (2002). Actualmente la lista de países que implementan este instrumento es amplia e incluye en Latino-

américa a Costa Rica (país pionero), Ecuador, Nicaragua, Salvador, Colombia, Brasil y México, entre otros (Balvanera *et al.*, 2012).

En México el programa federal de Pago por Servicios Ambientales del bosque (PSA) se destaca por su permanencia desde 2003 y por un gran reconocimiento político y social que tuvo en este periodo. A partir de su implementación bajo la tutela de la Comisión Nacional Forestal (Conafor), el programa ha cambiado su formulación, las modalidades, los objetivos, las reglas de operación y los criterios de elegibilidad de las zonas susceptibles a pago. Pero a pesar de esto, ha logrado consolidarse, aumentando la superficie incorporada, el número de participantes y el monto de apoyo económico otorgado; demostrando el interés por parte de la sociedad y del gobierno por seguir adelante con el programa. Entre las limitaciones que enfrenta el programa se encuentran: la falta de evaluaciones sistémicas, de monitoreo, y de la investigación científica de múltiples aspectos del programa (Perevochtchikova y Vázquez, 2012).

De este modo, en lo que compete a la academia, se vislumbra la necesidad de realizar estudios y evaluaciones dentro de un enfoque integrador para poder analizar los efectos que el PSA genera en la sociedad y el ambiente; además, incorporando las visiones de todos los actores y determinando su papel en la aplicación del programa. Como programa que nace dentro del ámbito gubernamental y se implementa en el terreno de propiedad social (70% del bosque en México se encuentra en propiedad comunal), es importante entender ¿cómo funciona este proceso?, ¿en qué actores y de qué manera se apoya?, ¿de qué depende el éxito de este tipo de mecanismos?, y ¿en qué criterios se basa la evaluación del PSA?

Todas estas preguntas nos llevan a formular un nuevo objetivo de investigación relacionado con el análisis sistémico del proceso de implementación del programa a escala local, para así entender los efectos que éste propicia. Con el caso de estudio de los Bienes Comunales de San Miguel y Santo Tomás Ajusco, Distrito Federal, se pretende realizar un primer acercamiento a la problemática planteada, y el reto es llegar a reconceptualizar los esquemas de compensación por (PSA) para que incorporen la evaluación de efectos socioambientales y económicos.

SERVICIOS AMBIENTALES Y ESQUEMAS DE PAGO

A pesar de que el tema de la conservación ambiental se ha manifestado a nivel mundial desde hace décadas, el concepto de Servicios Ecosistémicos (SE) se considera bastante reciente, surge a principios de la década de 1990 a partir de la Economía Ecológica con las publicaciones de Constanza y Daly (1992), Constanza *et al.* (1997) y Postel y Carpenter (1997). En este sentido los SE se definen como “las condiciones y procesos de los ecosistemas naturales que éstos proveen a la gente y a la sociedad” (Daily, 1997). Cabe señalar que a partir de estas publicaciones se ha generado una amplia discusión académica y política sobre el valor de los SE para la sociedad (económico y ecológico), y en general, sobre la importancia del mantenimiento de los ecosistemas para la subsistencia de la especie humana a largo plazo.

El concepto de SE se presentó formalmente en el escenario político mundial dentro de la Declaración de Río (1992), después de un proceso largo (de casi dos décadas) de discusión sobre la importancia de ecosistemas para la sociedad y el desarrollo, lo que fue reflejado en la inclusión de la dimensión ambiental en los documentos anteriores, como la Declaración de Estocolmo, 1972, y el Informe Brundtland, 1987, entre otros. Los primeros mecanismos de compensación (pago) por servicios ambientales se formularon en el Protocolo de Kyoto, 1997, donde se plantearon los esquemas de contribución por la contaminación y la extracción excesiva de recursos naturales (normalmente dirigidos de los países desarrollados hacia el tercer mundo), dando lugar a su mayor difusión después de la Cumbre de Johannesburgo en 2002, cuando se incluyó el combate a la pobreza en estos mecanismos. Finalmente, en 2005 el Millennium Ecosystem Assessment reunió el esfuerzo de 1 360 expertos para plasmar los conceptos fundamentales, presentar el estado del arte en el tema de servicios ambientales y analizar las propuestas científicas sobre las acciones de conservación.

Estos eventos impulsaron la implementación de los programas de compensación a nivel mundial, donde se aprecia el uso de los términos, como Servicios Ambientales (SA) y Servicios Ecosistémicos (SE). Es importante notar que los primeros se usan con frecuencia en la determinación política más amplia de los servicios

vinculados con la economía y la gestión ambiental, y los SE se usan en los estudios con una perspectiva ecológica, proveniente de la raíz del término mismo de *ecosistema*.

Por la propia complejidad ecosistémica, los servicios ecosistémicos (SE) incorporan diversas dimensiones, como la ambiental (por la regulación climática, retención de suelo, captación de agua), económica (por la provisión de alimentos, materia prima, agua, etc.), la de salud pública (por proporcionar un medio fisiológico y psicológico), la paisajística (por el disfrute estético), la recreativa y la sociocultural. Según MEA (2005), los SE se clasifican en virtud de las funciones que cumplen para la sociedad humana en: *i*) abastecimiento (por la provisión directa de agua y alimentos), *ii*) regulación (ciclos biogeoquímico, hídrico, etc.), *iii*) culturales (estéticos, recreativos y espirituales), y *iv*) de soporte (que sirven de base para la existencia de todos los demás servicios). Por lo que se reconocen cuatro grupos más grandes de los SE: biodiversidad, paisaje, captura de carbono e hidrológicos.

Con esta formulación aceptada en la política ambiental, el mecanismo de Pago por Servicios Ambientales (PSA), se ha desarrollado para prevenir la degradación ecosistémica y a la vez mejorar el bienestar humano, por medio de la realización de actividades de conservación que garanticen permanencia y calidad de ecosistemas a largo plazo bajo ciertas compensaciones económicas (Fregoso, 2006). Al respecto, es necesario comentar que existe una serie de actores involucrados directamente en los esquemas de PSA, que son: *i*) los proveedores de los servicios (los propietarios de terrenos, en su mayoría comunales, que poseen los recursos naturales y quienes se benefician del pago, renunciando a otros usos del suelo), y *ii*) los usuarios de los SA (la sociedad en general). En los programas del ámbito federal es el gobierno el que administra y financia este tipo de mecanismos, tomando el papel de los usuarios (que resulta útil en los casos en que el usuario no está bien identificado); pero en los esquemas creados a escalas locales, con participación de fondos e intereses mixtos, entran otro tipo de actores, como la sociedad civil, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), el sector privado y el gobierno estatal y local (Rosa y Kandel, 2002; Wunder, 2005; Wunder *et al.*, 2008).

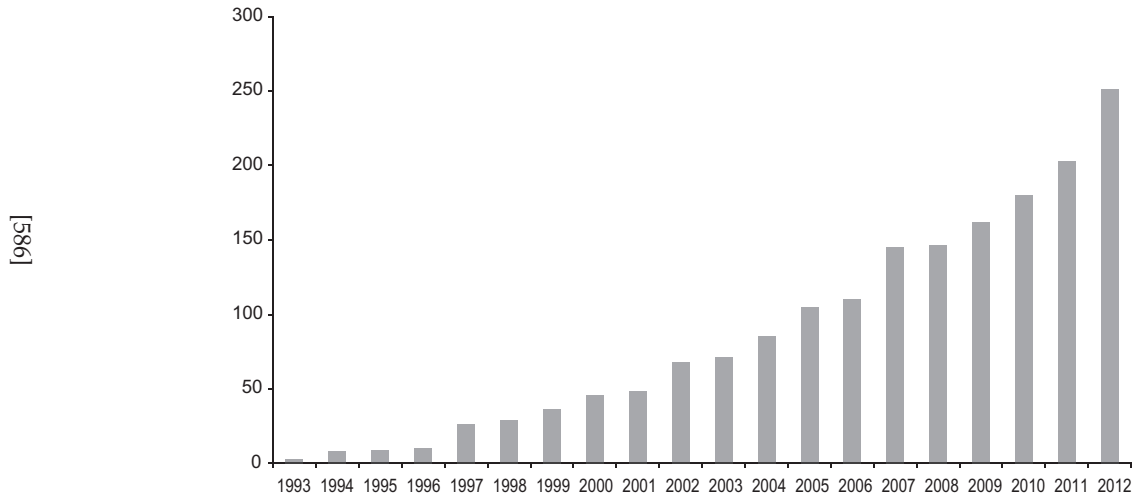
Hoy en día existe la evidencia del desarrollo de los programas de PSA en diversos países del mundo (véase gráfica 1), con publicaciones científicas que van en aumento gradual en: América Latina (Costa Rica, Bolivia, Perú, Ecuador, Panamá Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, Colombia, Brasil, Argentina, México, Canadá y Estados Unidos); en Europa (Reino Unido, España, Holanda, Francia, Alemania, Noruega, Dinamarca, Suecia, Suiza y Eslovenia), en Asia (China, India, Vietnam, Indonesia y Japón); en África (Sudáfrica, Tanzania y Madagascar); y en Oceanía (Nueva Zelanda y Australia), según Balvanera *et al.* (2012), Molnar y Kubiszewski (2012), Ulgiati *et al.* (2011), McElwee (2012), Gross-Camp *et al.* (2012).

Es importante señalar que entre los países que han estudiado los esquemas de PSA destacan (por la revisión de cerca de 1 800 artículos científicos publicados en el tema): Estados Unidos con 762 publicaciones en el periodo de 1993 a 2012, China con 301, Reino Unido con 262, Alemania con 142, Australia con 137 trabajos, Suecia con 104, Países Bajos con 102 y Canadá con 77. México se posiciona en el lugar 14 de 98 países analizados, con 49 trabajos. La mitad de las publicaciones se basan metodológicamente en los estudios de caso (implementados en su mayoría en América Latina y África), y han sido abordados desde diversos enfoques, con predominancia en lo social y biofísico, con cierto rezago en lo económico e interdisciplinario.

PSA EN MÉXICO

En México el programa de Pago de Servicios Ambientales (PSA) empezó en 2003 en la modalidad de Hidrológicos (PSAH), con base en la experiencia y el ejemplo de Costa Rica, bajo la tutela institucional de la Comisión Nacional Forestal (Conafor), creado en 2001. El objetivo de la implementación del programa se concentró en incentivar la conservación ambiental en las zonas forestales del país (disminuyendo el índice de la deforestación), con el fin de garantizar la recarga de agua en las partes altas de las cuencas hidrográficas y al mismo tiempo contribuir a la reducción de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de las personas, a

Gráfica 1
La cantidad de estudios realizados en el tema de SE, SA y PSA a nivel internacional



FUENTE: Perevochtchikova y Oggioni, 2013.

través de la creación de esquemas de pago a los propietarios de bosques (mayoritariamente de propiedad comunal y ejidal), que proveen diversos servicios ambientales.

Para tal fin, en el Artículo 142 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, se estableció el Fondo Forestal Mexicano (FFM), de alcance nacional y vigencia de 2003-2013 (Semarnat, 2012: 5). El esquema financiero contó inicialmente con un patrimonio de 192 millones de pesos, y su operación se ha basado en dos comités de regulación: el Comité Mixto y el Comité de Inversiones y Programación. El funcionamiento del programa comprende hasta el momento un proceso de la apertura anual de convocatorias abiertas, la selección de sitios idóneos y la firma de convenios de pago por 5 años, con una revisión del cumplimiento por medio de análisis de imágenes satelitales y visita de campo por parte del personal de gerencias regionales (ahora estatales) de la Conafor, que se realizan al finalizar el año fiscal (www.conafor.gob.mx).

A lo largo del tiempo el programa de PSAH ha cambiado su formulación y criterios de elegibilidad de sitios, formando en 2004 parte del Programa de Servicios Ambientales por Captura de Carbono y los Derivados de la Biodiversidad para los Servicios Agroforestales (PSA-Cabsa); en 2005 del Proyecto de Servicios Ambientales del Bosque (PSAB); y en 2007 del programa de ProArbol, que definió 45 conceptos de apoyo, integrando en el C5 los SA Hidrológicos, de Conservación de la Biodiversidad, de Sistemas Agroforestales y del Proyecto de Captura de carbono (CAB). En 2010 la categoría de CAB se convirtió en el proyecto de la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación forestal (REDD), y a finales de 2011 se separó en un departamento independiente. Desde 2012 el PSA se integró como una de las estrategias de conservación dentro del Programa Nacional Forestal (Pronafor).¹

Este proceso ha demostrado la importancia y permanencia del programa a nivel nacional, lo que se ha reflejado en el aumento constante del número de participantes (propietarios de terrenos con cobertura forestal, inicialmente de 80% por hectárea y ahora

¹ Disponible en: <www.conafor.gob.mx/portal/index.php/tramites-y-servicios/apoyos-2013>.

de 50%), la cantidad de hectáreas incorporadas y el monto otorgado por el programa federal; logrando cumplir la meta establecida para 2012 desde 2010 y convirtiéndose así en uno de los programas (de carácter federal) más importantes del mundo (véase cuadro 1).

Aquí habría que agregar que el término de propietarios, comprende a comunidades, ejidos y pequeños propietarios privados, por lo que podría variar la cantidad de personas que realmente son beneficiadas con este apoyo federal, porque mientras en algunas comunidades cuentan con unos cuantos comuneros, en otras son centenas de personas. Además, el ingreso obtenido por el programa se utiliza en forma muy diferente de caso a caso, como por ejemplo, repartiéndose homogéneamente entre todos los miembros de la Asamblea General, o remunerando las actividades de conservación (Pérez *et al.*, 2011).

Es pertinente comentar que los objetivos, los criterios de elegibilidad de las zonas receptoras del pago, al igual que las reglas de operación que rigen el funcionamiento del programa han sido cambiados cada año (Semarnat, 2013; Conafor, 2010); propiciado por la labor del Comité Técnico Consultivo (donde entran las ONG, instituciones académicas, organizaciones sociales, etc.) y por las diversas evaluaciones de desempeño operativo realizadas. Lo que en parte ha vuelto complejo el trámite de solicitud para las comunidades y ejidos dentro de las convocatorias de la Conafor, pero también ha demostrado la necesidad de adecuación del instrumento tomado de otro país y aplicado en el contexto de la realidad mexicana. Es importante mencionar que en estas circunstancias, se introdujo desde 2008 la asesoría técnica para las comunidades con el fin de presentar un Programa de Mejores Prácticas de Manejo² para el territorio que pretendían incorporar en el PSA; y adicionalmente, se inició el pago diferenciado en virtud de la importancia ambiental y del riesgo de la deforestación de cada región.³

² Disponible en: <<http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/1/1307T%20de%20Referencia%20para%20la%20formulaci%20del%20Programa%20de%20Mejores%20Pr%20cticas%20de%20Manejo.pdf>>.

³ Datos basados en la información contenida en la página <www.conafor.gob.mx>, ocho entrevistas realizadas al personal de la Gerencia de Servicios Ambientales

Cuadro 1
Desarrollo del programa de PSA en México, 2003-2010

<i>Año</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	<i>Total 2009</i>	<i>Total 2010</i>
Superficie incorporada	127	215	196	146	610	488	486	2.27 millones ha	2.767 millones ha
Propietarios	272	352	257	241	816	1 114	1 841	4 893	5 400
Pago PSA, millones de pesos	192	288	257.8	204	925.9	981.6	1 443	4 293.68	5 289

FUENTE: elaborado con base en la información disponible en: <www.conafor.gob.mx>.

Se puede reconocer entre los avances del programa de PSA en México lo siguiente: la formalización de diferentes modalidades del PSA a nivel nacional, además del programa federal, como los Fondos Concurrentes (con base en los mecanismos locales y el financiamiento mixto), el Fondo Patrimonial de la Biodiversidad y el diseño de la estrategia de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación, REDD+. Incluso, para 2012, el FFM contaba ya con un patrimonio total de 8 256 millones de pesos, con 4 650 millones invertidos en operación de fondos, distribuidos en ocho programas, uno de éstos el de PSA (Semarnat, 2012: 6-7). Lo anterior demuestra un creciente reconocimiento y preocupación por el tema ambiental en la agenda pública nacional y en la sociedad mexicana en general.

Entre los cuestionamientos y los retos a futuro, se puede mencionar que los pagos funcionan como subsidios y no como reales incentivos que motiven a la población a cambiar sus hábitos de vida; que los pagos mínimos no alcanzan para llevar a cabo una estrategia comunitaria integral, ni reflejan los costos de oportunidad de la tierra (en la cercanía de una gran ciudad); las inconsistencias en el soporte legal y normativo para asegurar el funcionamiento del instrumento a largo plazo son evidentes, igual que la falta de la evaluación, la cuantificación y el monitoreo, entre otros aspectos (Perevochtchikova y Ochoa, 2012). En especial, la evaluación y el monitoreo de SA y de los efectos del programa de PSA son puntos indispensables para poder mejorar este instrumento de política pública, aunque como lo comentan algunos autores no es una tarea fácil en virtud de su complejidad, relacionada con la heterogeneidad de los múltiples actores y factores involucrados (Madrid, 2011). Sin embargo, sin estos elementos no se puede hablar de mejora en la focalización de recursos, ni de sitios receptores del pago, donde actualmente predominan los criterios de elegibilidad de carácter social ante los ambientales (Muñoz *et al.*, 2011), perdiendo el sentido de la conservación ambiental ante la perspectiva social y del sistema de puntos.

del Bosque (GSAB) y la Gerencia Regional XIII de la Conafor en 2010, y otras ocho en GSAB y Gerencia Estatal del Distrito Federal en febrero-marzo de 2013.

EVALUACIONES DEL PSA EN MÉXICO

Evaluación oficial

Como cualquier instrumento de la Política Pública Ambiental (PPA), el Programa de Servicios Ambientales (PSA) requiere ser evaluado en forma constante, con el propósito de mejorar su desempeño operativo y optimizar los efectos que pretende incentivar y/o dejar en la sociedad y el ambiente. Al respecto se puede comentar que existe un abanico cada vez mayor de publicaciones sobre servicios ecosistémicos y esquemas de pago por SA en el país, que incluyen los informes técnicos, tesis, capítulos de libros, libros, memorias de eventos y artículos (Balvanera *et al.*, 2012; Perevochtchikova y Oggioni, 2013).

Entre las evaluaciones a nivel oficial, dedicadas concretamente al programa de PSA, están las realizadas por la Conafor,⁴ también por el Banco Mundial (2010), y consultores externos, como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2010, 2011), el Colegio de Posgraduados, la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH, 2006, 2007, 2010), el Colegio de Posgraduados (Colpos, 2003, 2005, 2008) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM, 2012). Dentro de estos estudios el programa se ha analizado en sus diferentes aspectos: operativos (el seguimiento de Reglas de Operación, los procedimientos, los lineamientos de pago y la recepción de solicitudes), de desempeño y cumplimiento de metas, en ejercicios fiscales (presupuesto solicitado y modificado, gastos efectuados, tiempos), y entre otros, indicadores de servicios, fin y propósito, resultados, etc.⁵ En estas evaluaciones se ha detectado que el programa ha avanzado en términos del aumento de presupuesto asignado, el cumplimiento de metas técnicas establecidas y el procesamiento de solicitudes; sin embargo, ha presentado un rezago en el proceso de la evaluación del impacto, la difusión y la focalización de recursos.

⁴ Con base en el análisis anual de imágenes satelitales (para revisar la superficie boscosa) y en la realización de una visita de campo por el personal de gerencias estatales de la Conafor (para llenar un cuestionario técnico de observaciones).

⁵ Documentos de evaluación están disponibles en la Gerencia de Servicios Ambientales del Bosque de la Conafor.

Recientemente, y sobre todo después de las críticas recibidas por parte del Consejo Técnico Consultivo, se ha incluido en las últimas evaluaciones (más de carácter académico) un enfoque integral, con una propuesta de indicadores que pueden medir el impacto, como es el caso del informe preparado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 2012), y otra evaluación en proceso de edición, de varias universidades de Estados Unidos (Wisconsin, Duke y Amherst College, 2012).

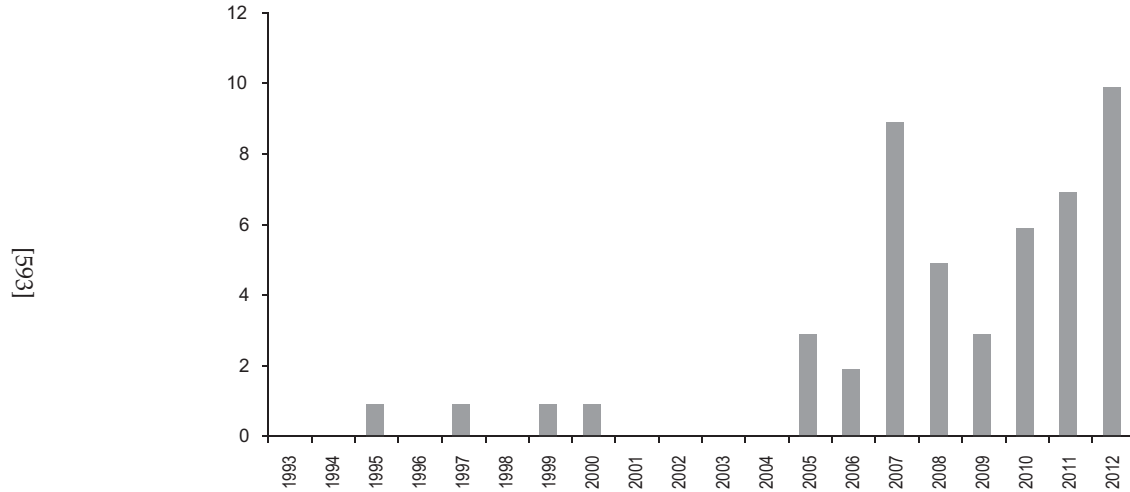
Evaluación académica

En el campo académico nacional se presentan estudios realizados sobre el tema de SE, SA y PSA en una tendencia ascendente para el periodo de 1993-2012 (véase gráfica 2).

En particular, se observa un crecimiento significativo en las publicaciones a partir de la fecha de la implementación del PSA en México en 2003, y más aún después de la publicación de un número especializado del INE (2007). Sin embargo, cabe resaltar que sólo 15 trabajos utilizan el término de SA, en tanto los demás se basan en el de Servicios Ecosistémicos; lo que tiene una relación directa con el análisis que se realiza de programas de compensación económica o de aspectos de biodiversidad, respectivamente. Se evidencian también “casos de estudio” en las publicaciones que se llevan a cabo en su mayoría en los terrenos montañosos del centro-sur de México y que poseen cobertura forestal; con realmente poca participación de los investigadores mexicanos en el descubrimiento de los SA en la parte norte del país, lo que puede tener un posible vínculo con las condiciones de la inseguridad en este territorio.

Destacan tres estados a nivel nacional (de sólo 10 donde se tienen las publicaciones) que han publicado el mayor número de estudios (con una gran coparticipación de diversas organizaciones), como el Distrito Federal (21), Michoacán (19) y Veracruz (9). Entre las instituciones se destacan la UNAM (especialmente el Campus Morelia), el Instituto Nacional de Ecología (INE) y su homólogo en Veracruz (Inecol). Entre los enfoques predomina el social, seguido por el ambiental, el interdisciplinario y, por último, el económico; y en los aspectos analizados se hace notorio el inte-

Gráfica 2.
La cantidad de estudios realizados en el tema de SE, SA y PSA en México



FUENTE: Perevochtchikova y Oggioni, 2013.

rés por la biodiversidad, seguido por lo hidrológico y la captura de carbono.

Las preguntas que a menudo se plantean en las investigaciones tienen que ver con el análisis institucional (Merino, 2005), la biodiversidad (INE, 2007), la selección de sitios con potencial para el pago por SA (Saavedra *et al.*, 2010), el funcionamiento físico del sistema (IG-UNAM, 2005), la emergencia de los temas más recientes sobre la focalización de sitios de pago (Muñoz *et al.*, 2011), las reflexiones acerca de la conservación pasiva de los bosques (Madrid, 2011) y la evaluación integral de la percepción de los actores (Perevochtchikova y Vázquez, 2012). Sin embargo, faltan trabajos que analicen *los efectos* que produce la implementación del programa de PSA (u otros esquemas de compensación económica por conservación ambiental), con una propuesta de monitoreo de los resultados.

OBSERVACIONES DEL PROYECTO

A continuación se exponen los primeros resultados del análisis de la percepción de los efectos en forma sistémica por parte de los actores involucrados directamente en el PSA, en referencia a los funcionarios de la Conafor (de las oficinas centrales y estatal) y a los comuneros en el caso de estudio de la comunidad de San Miguel y Santo Tomás Ajusco, del Distrito Federal. En particular, con base en la revisión de las publicaciones de Martínez y Kosoy (2007), Kosoy *et al.* (2008), Cordero (2008), Muñoz-Piña *et al.* (2008), entre otros, que analizan a los actores dentro de los esquemas de pago por SA, se decidió aplicar las entrevistas semiestructuradas para los funcionarios y encuestas cerradas para los comuneros, que son los proveedores de servicios ambientales y resultan ser los participantes fundamentales, pues de su actitud depende el éxito del programa.

Caso de estudio

La comunidad de San Miguel y Santo Tomás Ajusco (SMSTA) está ubicada al suroeste del Distrito Federal, dentro del denominado

Suelo de Conservación (sc) (PAOT, 2006: 27). Geográficamente, su posición corresponde al parteaguas de la Cuenca de México (véase mapa 1), donde su alta elevación, las condiciones climáticas y orografía favorecen la existencia de una gran diversidad de flora y fauna que proporcionan múltiples servicios ambientales a escala regional (PAOT, 2007; Cram *et al.*, 2007; Saavedra *et al.*, 2011; GDF, 2012).

Es importante mencionar que por la compleja combinación de sus condiciones geográficas y socioeconómicas, el DF padece una problemática de la degradación ambiental reflejada en la contaminación del aire, agua y suelo, además de la erosión eólica, hídrica, disminución de la disponibilidad del agua y pérdida de ecosistemas. Por otro lado, es importante comentar que en el Distrito Federal existe veda forestal⁶ que resulta fundamental al considerar y discutir los altos costos de oportunidad de los terrenos forestales ubicados en la periferia de la ciudad, por lo que los dueños de estos terrenos (en 90% comunidades y ejidos) enfrentan las situaciones que limitan sus posibilidades de desarrollar actividades productivas y provocan el cambio de uso del suelo.

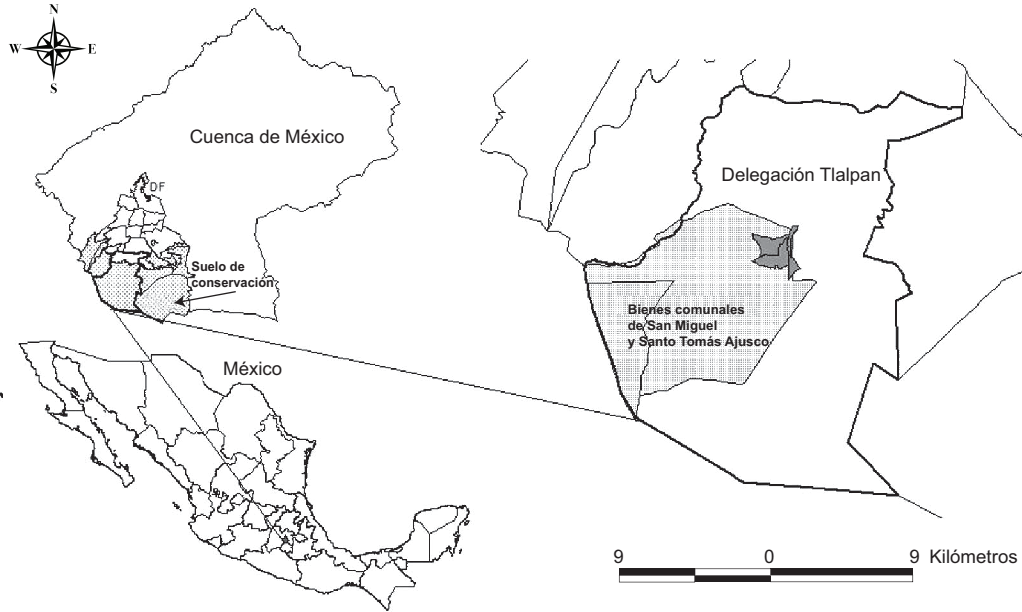
Ante este panorama de la pérdida anual de 239 ha de suelo agrícola y forestal (SMA-GDF, 2000), con negativos efectos ambientales (INEGI, 2002; Schteingart y Salazar, 2003), se han implementado diversos instrumentos de política pública ambiental en el SC (federales, estatales y municipales), incluyendo el de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en la modalidad de Hidrológicos por su alto valor ambiental y contribución a la recarga del agua a los acuíferos.

La comunidad de SMSTA cuenta con 7 619.2 ha reconocidas por la reforma agraria, donde el 45% del territorio es ocupado por el bosque, ubicada a una altitud de 2 850-3 940 msnm. Se tienen registrados por la Asamblea General 604 comuneros, de los cuales hay 122 mujeres con título de posesión de la tierra; y en todo el pueblo viven alrededor de 54 mil habitantes (entre los comuneros,

⁶ Veda forestal vigente a los bosques del Distrito Federal, establecida a través del decreto presidencial publicado el 12 marzo de 1947. Disponible en: <<http://www.paot.org.mx/centro/temas/suelo/docpaot/refsc.pdf>>.

Mapa 1
Ubicación de la zona de estudio

[596]



FUENTE: elaboración propia.

familiares y vecindados). Cabe mencionar que por la cercanía a las oficinas gubernamentales de la capital y el propio deseo de progresar, la comunidad ha participado activamente en múltiples programas de carácter ambiental y social a distintos niveles gubernamentales.

La comunidad se incorporó al programa federal de PSA desde 2004, siendo una de las primeras que entraron en el programa en el sc y en todo el país (Sandoval y Gutiérrez, 2012). Su participación ha sido constante a lo largo de los años, y se ha aplicado a las convocatorias abiertas de la Conafor de 2005, 2008, 2010 y 2011, acumulando para 2012 cerca de 5 mil ha incorporadas, con un monto de apoyo equivalente a 360 pesos en promedio por hectárea al año y contratos firmados por 5 años.

Para llevar a cabo el programa, la comunidad cuenta con un técnico asesor que presenta las solicitudes de participación ante la Conafor, realiza los informes técnicos y desarrolla el Programa de Mejores Prácticas de Manejo; y además, coordina el trabajo de todas las brigadas que se dedican a las actividades de conservación que comprende este proceso (como recolección de basura en sitios elegidos para el pago, chaponeo, cajeteo y cavación de tinas ciegas, entre otras). A este seguimiento, el personal de la Conafor hace revisiones de campo en otoño de cada año para analizar el cumplimiento de las metas establecidas y transferir posteriormente los montos correspondientes a periodos anuales.

Adicionalmente, en 2012 la comunidad entró con 220 hectáreas en el primer mecanismo de PSA en el DF de Fondos Concurrentes, cofinanciado entre la Conafor y el ICA (Ingenieros Civiles Asociados), con un monto superior de todo el país, referente a 1 600 pesos por hectárea al año. Este programa de conservación de biodiversidad incluye un elemento novedoso de la participación de una institución académica (UNAM) en el análisis de los resultados en relación con el estudio de los hongos en el área elegida.

Es importante comentar que el financiamiento obtenido de los programas de conservación es destinado a las actividades de conservación ambiental en forma continua, por lo que es prácticamente imposible distinguir los efectos que deja el PSA, entre otros instrumentos. Por ejemplo, el aporte económico del PSA alcanza sólo para financiar 2-3 meses de trabajo de un grupo de colabora-

dores de alrededor de 120 personas.⁷ Dada la constante participación de la comunidad en los programas de PSA, la optimización del uso de recursos económicos, la organización en el manejo forestal en el contexto de la cercanía a la metrópoli que ejerce una gran presión (Pérez Campuzano *et al.*, 2012), este caso resulta ser idóneo para evaluar sus efectos, identificando y comparando los grupos de acción, entre los que toman las decisiones acerca del acceso a los programas y quienes realizan las labores requeridas. La aplicación de las encuestas se llevó a cabo en 2012, durante el periodo de la administración comunitaria, 2010-2013.

ENCUESTAS APLICADAS EN SMSTA

De este modo se desagregó el actor de los proveedores de SA en dos grupos en relación con el poder decisivo al respecto de PSA: los propietarios de la tierra que forman parte de la Asamblea General comunitaria (donde se aplicaron 131 encuestas de 604 propietarios registrados) y otro grupo que realiza las labores requeridas por el programa (108 encuestas obtenidas de un total de 120 participantes).

Al respecto se vio que en ambos grupos la mayoría son originarios y viven en la comunidad, en los dos están presentes los funcionarios comunitarios, y en el de trabajadores participan un 9% de los comuneros con título, además de sus familiares. Se diferencian los grupos según la edad, la composición por género, el número de miembros en la familia y el grado de escolaridad. En particular, el grupo de trabajadores es más joven, con mayor presencia de mujeres, mayor grado de escolaridad y en general más activo; con mejor conocimiento del tema e incluso del funcionamiento del programa de PSA. El grupo con poder decisivo, prácticamente no participa en los programas, ni se ve beneficiado en forma directa por éstos, por lo que no detecta ningún tipo de beneficios para ellos (aunque confirman la necesidad de preservar el bosque y el uso del suelo forestal y agrícola). Incluso su único

⁷ Comentarios del comisario de la comunidad César Camacho y del asesor técnico Moisés Reyes Flores (trabajo de campo, 2013).

contacto con la Conafor es a través del asesor técnico que también es comunero, por las presentaciones de las solicitudes y por los avances del programa en las asambleas comunitarias.

Por otro lado, el grupo de trabajadores lleva menos tiempo en sus actividades productivas, pero un 71% considera que la producción no cubre las necesidades familiares y el 61% que no es suficiente para la venta. Ambos grupos se dedican mayormente a más de una actividad, en particular, a la agricultura, el comercio u otro; representando una diversidad de opciones para sostener la economía familiar, independientemente de los programas en que participa la comunidad. El ingreso directo por las labores realizadas suman para los participantes cerca de 2-2.5 mil pesos al mes (con el pago de 100 pesos por día), siendo importante ingreso para un 56%, incluso formando para la mayoría entre 40-50% de los ingresos familiares. El ingreso deseable a percibir en este caso está relacionado con las condiciones de trabajo, por ejemplo, un 68% esperaría un trabajo mejor remunerado, con horarios específicos, seguridad social y prestaciones; además, con mayor claridad en las instrucciones de qué hacer y las capacitaciones sobre manejo del bosque y técnicas agroforestales.

Adicionalmente, se destaca que el primer grupo refiere que dentro de sus razones de participación en el programa está la necesidad de obtener ingresos, contar con un empleo estable, y a la vez reconocen el valor ambiental del bosque, el deseo de ayudar a la comunidad y el gusto por las actividades que realizan. No todos (sólo un 61%) conocen los objetivos del programa, algunos los describen como el cuidado al medio ambiente, la mayor captación de agua, la conservación del bosque y el suelo, la contribución al aire puro, la disminución de tala e incendios forestales. Su tiempo de participación, en la mayoría de los casos, es de unos meses a uno o dos años; pero en un 96% confirman su participación a futuro y mencionan falta de capacitación para poder conocer más acerca de los objetivos del programa y de los beneficios ambientales que genera. Al respecto, proponen mejoras en el sentido de la realización de actividades de capacitación a través de pláticas, talleres y cursos; mayor difusión vía anuncios, carteles, trípticos y la creación de una página de internet, lo que les permitiría lograr que el trabajo sea constante y mejor pagado.

Es interesante que el 100% considera que los mecanismos de PSA promueven la conservación forestal, y el 90% que hay efectos positivos, como mayor unidad dentro de la comunidad, disminución de tala clandestina, más cultura y conciencia ambiental, incluso en la gente externa a la comunidad. Los efectos visibles son percatados a través de la mejora en la calidad del aire, la captación de agua, la disminución de incendios y de la tala de árboles, la menor contaminación del suelo y la mejora de la economía familiar. Incluso se habla de la posibilidad de extensión de los efectos positivos a otras comunidades, así como del trabajo coordinado, del apoyo y la unión; y hasta en otros actores, como un cambio de la visión social hacia la comunidad, mayor integración, más apoyo de dependencias gubernamentales y difusión.

Al respecto de la participación en los programas de PSA, la mayor parte del grupo considera lo difícil que es en un 55% y fácil en un 27%; relacionando la facilidad al hecho de que haciéndole saber a la gente los beneficios del trabajo realizado, habrá más organización y apoyo institucional comunitario y gubernamental, incluso más conciencia de los ciudadanos del Distrito Federal. Lo difícil consiste en que la comunidad muchas veces no coopera con las actividades, la gente no está capacitada y hace falta mucha información y más recursos económicos, además de la falta de comunicación y la gente inconforme, sin importar la causa de discusión.

Finalmente, se puede decir que las encuestas muestran opiniones favorables acerca de la aplicación de los programas de conservación y presentando las inquietudes acerca de la falta de un trabajo permanente, con un mejor ingreso en la comunidad. Se nota también una falta del conocimiento práctico para el manejo del bosque (que se encuentra en veda forestal), lo que requeriría una capacitación de los participantes y la realización de la investigación científica en múltiples aspectos (sociales, ecológicos e hidrológicos, entre otros). Sin embargo, lo que sí se confirma, es que el éxito de las actividades de conservación se basa en la acción colectiva y la organización interna de la comunidad (Poteete *et al.*, 2010) que desarrolla sus actividades hacia el mismo fin, por los que toman la decisión y quienes la realizan.

ENTREVISTAS EN CONAFOR

Se realizaron ocho entrevistas al personal de GSAB-Conafor y de la Gerencia Estatal del Distrito Federal durante los meses de febrero-marzo de 2013, con el fin de conocer la percepción de este actor fundamental en el proceso de implementación del programa federal de PSA y sus efectos sociales, económicos y ambientales. Al respecto se ha podido detectar un panorama cambiante, en comparación con otras realizadas en 2010 y reflejadas en el trabajo de Perevochtchikova y Vázquez (2012).

En particular, se observa que el equipo de los funcionarios en el tema de los SA ahora es joven y preparado profesionalmente, donde se perciben con mayor claridad el planteamiento y el análisis de los procesos estratégicos a nivel federal de acción gerencial (GSAB), y los detalles operativos a nivel estatal (DF). La mayor parte de los entrevistados coincide en que el futuro de los mecanismos de PSA ya no se ubica en el programa actual de carácter paternalista (considerado por lo mismo como subsidio por parte de los solicitantes), sino en el desarrollo y la promoción de los esquemas de cofinanciamiento, como los Fondos Concurrentes por propiciar el interés de los proveedores y determinar los usuarios directos de los SA, bajo mecanismos de mercado autosuficientes y eficientes establecidos a largo plazo.

Otras coincidencias de opinión entre los funcionarios se dan en la identificación de los cambios positivos en el proceso de evolución y aplicación del programa a lo largo de la década 2003-2013; reflejados en las modificaciones de las reglas de operación, la mejora en los criterios de elegibilidad y el aumento de presupuesto, al igual que el número de solicitudes que atienden cada año. También se reconoce que se han creado instrumentos institucionales, financieros y reglamentarios para sustentar la operación y el desempeño del programa, por lo cual se han cumplido sus propósitos, como la preservación forestal (aún en cifras pequeñas). Coinciden en que la conciencia ambiental de la sociedad en general es restringida, pero cada vez hay más espacios para la incorporación del conocimiento científico y la participación social dentro del programa (mediante el Consejo Técnico Consultivo y la apertura del personal gerencial para escuchar, conocer y considerar las críticas constructivas).

Se presume que se generan los efectos positivos en la organización social, el fortalecimiento de capacidades, la cohesión y los vínculos sociales; aunque también se evidencia que hay ciertos efectos negativos, como conflictos al interior de las comunidades (por la naturaleza humana) y que hace falta una mejor difusión sobre los alcances del programa y mejor focalización de recursos presupuestales. Por otro lado, hace falta medir el impacto del programa, evaluar el proceso de gestión en forma constante e integral, hacer comprender los beneficios ambientales a toda la población y disparar los mercados locales autosuficientes. Las diferencias en este caso se dan al explorar personalmente los argumentos y especificidades de efectos del programa, que no siempre se relacionan con el cargo ocupado.

OBSERVACIONES FINALES

En virtud del reconocimiento de la degradación ambiental a nivel mundial se ha impulsado la creación de nuevos instrumentos de política pública dentro de la perspectiva y principios del Desarrollo Sustentable, que incluye al esquema de compensación o Pago por Servicios Ambientales (PSA). Su mayor aceptación se presenta a partir del pronunciamiento en el Protocolo de Kyoto 1997 y la Cumbre de Johannesburgo en 2002, y el gran y creciente interés científico inicia con las publicaciones de Constanza y Daly (1992), Constanza *et al.* (1997), Postel y Carpenter (1997) y Daily (1997).

La implementación de PSA en México empieza en 2003, bajo la tutela institucional de la Conafor, con el objetivo principal de contribuir con la conservación ambiental y combatir a la pobreza. Como se observa, el programa ha evolucionado en términos de su formulación, el financiamiento, la cantidad de sitios y comunidades incorporados, y presenta importantes avances en términos operativos aun con cambios anuales en las reglas de operación y los criterios de elegibilidad de sitios del programa. Lo que hace del programa federal uno de los más reconocidos del mundo.

Como cualquier instrumento de política pública, el mecanismo de PSA es evaluado constantemente por diversas instituciones,

incluyendo las de Conafor, Banco Mundial, Coneval, etc. Inicialmente las evaluaciones se han basado en criterios económicos (ejercicios fiscales) y operativos (desempeño); pero recientemente con las críticas recibidas, aceptadas y asumidas por la Conafor, el programa ha evolucionado hacia evaluaciones más integrales, como lo demuestran los estudios de la UNAM y de tres universidades estadounidenses, realizados en 2012. El hecho que merece un reconocimiento aparte, es que es uno de los casos excepcionales de política pública mexicana que ha ido en cierto modo adecuándose a la realidad política, institucional, social y económica nacional, a pesar de ser tomada de la experiencia extranjera.

En este sentido, en el presente trabajo se acentuó sobre la necesidad de considerar a todos los actores involucrados directamente en el análisis de la percepción de los efectos que deja el programa federal mexicano. En particular, se aplicó un estudio de caso de la comunidad de San Miguel y Santo Tomás Ajusco, donde se identificaron dos grupos principales de participantes en el programa de PSA: la comunidad (los proveedores de SA) y el gobierno (el usuario de los SA). Se detecta la existencia de una diversidad de opiniones entre los actores, los cuales entre más cercanos sean al programa, mejor perciben sus beneficios y problemas. Sin embargo, son los funcionarios de la Conafor, quienes detectan avances y detalles operativos específicos del programa mucho más puntuales, algunos desde la perspectiva del diseño y la estrategia nacional y otros desde la operativa (en virtud de su cargo), con una heterogeneidad de respuestas individuales.

Los dos subgrupos dentro de la comunidad coinciden en cuanto a la identificación de los programas de conservación, su funcionamiento y los beneficios, especialmente económicos y ambientales, aunque en forma muy general. Las diferencias se visualizan en las especificidades del programa que no son identificadas, o son detectadas en forma distinta, incluso para quienes trabajan dentro del programa; lo anterior evidencia la falta de estándares, criterios e indicadores para la evaluación y la falta de un sistema de monitoreo que permita entender los alcances reales y cuantificables del programa, lo que podría ser de utilidad para la comunicación con los usuarios y permitiría el establecimiento de esquemas locales de SA claramente identificados.

Por último, nos gustaría comentar que los mecanismos de PSA son sólo una de las herramientas de política pública ambiental diseñada para enfrentar la situación de la degradación ambiental y deforestación, que debería ir acompañada por otras actividades y programas dentro de los lineamientos estratégicos de ordenamiento y planeación territorial, lo que requiere un fortalecimiento institucional y una voluntad política. Por esta razón es de suma importancia entender los efectos que se generan en la comunidad y el ambiente, porque de sus decisiones y la organización depende si se van a aplicar las acciones de carácter ambiental en su territorio o no. Y del funcionamiento eficiente y racional de ambos actores (gobierno y comunidad en el caso de programas federales), de su capacidad de cambio evolutivo y del trabajo en conjunto, depende el éxito de iniciativas de conservación.

Agradecimientos

Se agradece al Conacyt por el financiamiento del proyecto de Ciencia Básica 155 039 titulado Desarrollo de un esquema de evaluación de los beneficios socioambientales del programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos en el Suelo de Conservación del DF.

BIBLIOGRAFÍA

- Balvanera, Patricia, María Uriarte, Lucía Almeida-Leñero, Alice Altesor, Fabrice DeClerck, Toby Gardner, Jefferson Hall, Antonio Lara, Pedro Laterra, Marielos Peña-Claros, Dalva M. Silva Matos, Adrian L. Vogl, Luz Piedad Romero-Duque, Luis Felipe Arreola, Ángela Piedad Caro-Borrero, Federico Gallego, Meha Jain, Christian Little, Rafael de Oliveira Xavier, José M. Paruelo, Jesús Emilio Peinado, Lourens Poorter, Nataly Ascarrunz, Francisco Correa, Marcela B. Cunha-Santino, Amabel Paula Hernández-Sánchez y María Vallejos (2012), "Ecosystem Services Research in Latin America: The State of the Art", *Ecosystem Services*, vol. 2, pp. 56-70.
- BM (2012), *Evaluación de medio término sobre los avances en la consecución de metas del Proyecto de PSA*, México, Manuel Noriega Echeverría / Banco Mundial (BM) / Conafor.

- Cabsa, *Alejandro Guevara Sanginés*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) / Comisión Nacional Forestal (Conafor).
- Colpos (2003), *Evaluación del Programa de Pago de Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH). Ejercicio Fiscal 2003. Reporte final*, México, Colegio de Posgraduados (Colpos) / Comisión Nacional Forestal (Conafor).
- Colpos (2004), *Valuación del Programa de Pagos de Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH). Ejercicio Fiscal 2003*, México, Colegio de Posgraduados (Colpos) / Comisión Nacional Forestal (Conafor).
- Colpos (2005), *Evaluación del Programa de PSA-Cabsa. Ejercicio Fiscal 2004*, México, Colegio de Posgraduados (Colpos) / Comisión Nacional Forestal (Conafor).
- Colpos (2008), *Evaluación externa de los apoyos del Programa de Pago por Servicios Ambientales. Ejercicio Fiscal 2007*, México, Colegio de Posgraduados (Colpos) / Comisión Nacional Forestal (Conafor).
- Conafor (2010), *Reglas de Operación*, México, Comisión Nacional Forestal (Conafor) <www.conafor.gob.mx> (12 de octubre de 2010).
- Conafor (2013), *Base de datos de los sitios receptores de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos en México, 2003-2012*, México, Conafor.
- Coneval (2010), *Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).
- Coneval (2011), *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011. Programa PSAH*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) / Conafor.
- Cordero Camacho, D. (2008), "Esquemas de pagos por servicios ambientales para la conservación de cuencas hidrográficas en el Ecuador", *Investigación Agraria: Sistemas y Recursos Forestales*, vol. 17, núm. 1, pp. 54-66.
- Costanza, Robert y Herman E. Daly (1992), "Natural Capital and Sustainable Development", *Conservation Biology*, vol. 6, núm. 1, pp. 37-46.
- Costanza, Robert, Ralph Arge, Rudolf de Groot, Stephen Farber, Mónica Grasso, Bruce Hannon, Karin Limburg, Shahid Naeem, Robert V. O'Neill, José Paruelo, Robert G. Raskin, Paul Sutton y Marjan Van Den Belt (1997), "The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital", *Nature*, vol. 387, núm. 6630, pp. 253-260.
- Cram, Silke, Helena Cotler, Luis Miguel Morales, Irene Sommer y Estela Carmona (2007), "Identificación de los servicios ambientales potenciales de los suelos en el paisaje urbano del Distrito Federal", *Investigaciones Geográficas*, vol. 66, pp. 81-104.
- Daily, Gretchen (coord.) (1997), *Natures Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*, Washington, Island Press.

- Fregoso, Alejandra (2006), "La oferta y el pago de los servicios ambientales hídricos: una comparación de diversos estudios", *Gaceta Ecológica*, vol. 78, pp. 29-46.
- GDF (2012), *Atlas Geográfico del Suelo de Conservación del Distrito Federal*, México, Gobierno del Distrito Federal / Secretaría de Medio Ambiente / Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT).
- Gross-Camp, Nicole, Adrian Martin, Shawn McGuire, Bereket Kebede y Joseph Munyarukaza (2012), "Payments for Ecosystem Services in an African Protected Area: Exploring Issues of Legitimacy, Fairness, Equity and Effectiveness", *Oryx*, vol. 46, núm. 1, pp. 24-33.
- INE (2005), "Definición de indicadores de impacto al recurso hídrico en zonas receptoras de pago por servicios ambientales hidrológicos 2003-2004", México, Instituto de Geografía, UNAM.
- INE (2007), "Número especializado sobre Servicios Ecosistémicos", *Gaceta Ecológica*, pp. 84-85.
- INEGI (2002), *Estadísticas del medio ambiente del Distrito Federal y la Zona Metropolitana*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- ITAM (2012), *Evaluación Específica de los Programas de Desarrollo Forestal Informe final de resultados*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) / Conafor.
- Kosoy, Nicolas, Esteve Corbera y Kate Brown (2008), "Participation in Payments for Ecosystem Services: Case Studies from the Lacandon Rainforest, Mexico", *Geoforum*, vol. 39, núm. 6, pp. 2073-2083.
- Madrid Ramírez, Lucía (2011), "Los pagos por servicios ambientales hidrológicos: más allá de la conservación pasiva de los bosques", *Investigación ambiental*, vol. 3, núm. 2, pp. 52-58.
- Martínez Tuna, Miguel y Nicolás Kosoy Daroqui (2007), "Compensaciones monetarias y conservación de bosques. Pagos por servicios ambientales y pobreza en una comunidad rural en Honduras", *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, vol. 6, pp. 40-51.
- McElwee, Pamela (2012), "Payments for Environmental Services as Neoliberal Market-based Forest Conservation in Vietnam: Panacea or Problem?", *Geoforum*, núm. 43, pp. 412-426.
- MEA (2005), *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*, Washington, Island Press / Millennium Ecosystem Assessment (MEA).
- Merino, Leticia (2005), "El desarrollo institucional de esquemas de pago por servicios ambientales", *Gaceta Ecológica*, núm. 74, pp. 29-42.
- Molnar, Jennifer e Ida Kubiszewski (2012), "Managing Natural Wealth: Research and Implementation of Ecosystem Services in the United States and Canada", *Ecosystem Services*, vol. 2, pp. 45-55.

- Muñoz-Piña, Carlos, Alejandro Guevara, Juan Manuel Torres y Josefina Braña (2008), "Paying for the Hydrological Services of Mexico's Forests: Analysis, Negotiations and Results", *Ecological Economics*, vol. 65, núm. 4, pp. 725-736.
- Muñoz-Piña, Carlos, Alfredo Cisneros, Marisol Rivera y Helena García (2011), "Retos de la focalización del Programa de Pago por los Servicios Ambientales en México", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 228, pp. 87-113.
- PAOT (2006), *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) (última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de agosto de 2006).
- PAOT (2007), *El Suelo de Conservación del Distrito Federal*, México, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT).
- Perevotchkikova, María y Aura Milena Ochoa Tamayo (2012), "Avances y limitantes del programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos en México, 2003-2009", *Revista Mexicana de Ciencias Forestales*, vol. 3, núm. 10, pp. 89-112.
- Perevotchkikova, María y Oggioni, Julia (2013), "Global and Mexican and Iytical review of the state of art on Ecosystem and Environmental Services: a geographical approach", *Investigaciones Geográficas*, 85 (pre-print).
- Perevotchkikova, María y Adrián Vázquez Beltrán (2012), "The Federal Program of Payment for Hydrological Environmental Services as an Alternative Instrument for Integrated Water Resources Management in Mexico City", *The Open Geography Journal*, vol. 5, núm. 1, pp. 26-37.
- Pérez Campuzano, Enrique, María Perevotchkikova y Sophie Ávila Foucat (coord.) (2012), *¿Hacia un manejo sustentable del Suelo de Conservación del Distrito Federal?*, México, Instituto Politécnico Nacional (IPN) / Miguel Ángel Porrúa.
- Postel, S. y S.R. Carpenter (1997), "Freshwater Ecosystem Services", en G. Daily (ed.), *Nature's Services*, Washington, Island Press, pp. 195-214.
- Poteete, Amy, Marco Janssen y Elinor Ostrom (2010), *Working Together. Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice*, Princeton, Princeton University Press.
- Rosa, Herman y Susan Kandel (coord.) (2002), *Pago por servicios ambientales y comunidades rurales: contexto, experiencias y lecciones de México*, San Salvador, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (Prisma) / Fundación Ford (informe elabo-

- rado en el marco del proyecto "Pago por Servicios Ambientales en las Américas").
- Rosa, Herman, Susan Kandel y Leopoldo Dimas (2004), *Compensación por servicios ambientales y comunidades rurales. Lecciones de las Américas y temas críticos para fortalecer estrategias comunitarias*, San Salvador, Instituto de Ecología, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales / Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible / Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (Prisma).
- Saavedra, Zenia, Lina Ojeda Revah y Faustino López Barrera (2011), "Identification of Threatened Areas of Environmental Value in the Conservation Area of Mexico City, and Setting Priorities for their Protection", *Investigaciones Geográficas*, vol. 74, pp. 19-34.
- Sandoval, E. y J. Gutiérrez (2012), "Servicios Ambientales, experiencia federal en el Distrito Federal", en Enrique Pérez Campuzano, María Perevochtchikova y Sophie Ávila Foucat (coords.), *Hacia un manejo sustentable del Suelo de Conservación del Distrito Federal*, México, Instituto Politécnico Nacional (IPN) / Miguel Ángel Porrúa, pp. 74-79.
- Semarnat (2012), *Memoria documental. Esquema del Fondo Forestal Mexicano. Administración 2006-2012*, México, Semarnat / Gobierno del Distrito Federal.
- Semarnat (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2013), "Reglas de Operación del Programa Nacional Forestal 2013", *Diario Oficial de la Federación*, Tercera Sección, 8 de marzo de 2013.
- SMA-GDF (2000), *Programa General de Ordenamiento Ecológico Territorial del Distrito Federal 2000-2003*, México, Secretaría de Medio Ambiente / Gobierno del Distrito Federal (GDF).
- Schteingart, Martha y Clara Salazar (2003), "Expansión urbana, protección ambiental y actores sociales en la Ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 3, pp. 433-460.
- UACH (2006), *Evaluación del Programa de PSA-Cabsa. Ejercicio Fiscal 2005*, México, Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) / Conafor.
- UACH (2007), *Evaluación del Programa de PSA-Cabsa. Ejercicio Fiscal 2006*, México, Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) / Conafor.
- UACH (2010), *Evaluación de la Operación de los Programas de Desarrollo Forestal. Ejercicio Fiscal 2009*, México, Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) / Conafor.
- Ulgiate, Sergio, Amalia Zucaro y Pier Paolo Franzese (2011), "Shared Wealth or Nobody's Land? The Worth of Natural Capital and Ecosystem Services", *Ecological Economics*, vol. 70, núm. 4, pp. 778-787.
- UNAM (2012), *Evaluación complementaria de los Programas PSAH-Cabsa. Ejerc-*

- cicio fiscal 2010*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Conafor.
- Wisconsin, Duke y Amherst College (2012), *Evaluation of Conafor's Payments for Hydrological Services Program, 2003-2010*, Wisconsin, Universidades de Wisconsin / Duke and Amherst College (en proceso).
- Wunder, Sven (2005), *Pagos por servicios ambientales: principios básicos esenciales*, Jakarta, Centro Internacional de Investigación Forestal (CIFOR) (Occasional Paper, núm. 42).
- Wunder Sven, Stefanie Engel y Stefano Pagiola (2008), "Taking Stock: A Comparative Analysis of Payments for Environmental Services Programs in Developed and Developing Countries", *Ecological Economics*, vol. 65, núm. 4, pp. 834-852.

Acerca de la autora

María Perevochtchikova es Ingeniera hidróloga, con doctorado en Geografía (ecológica) por la Universidad Estatal de Hidrometeorología de Rusia; y con estancia posdoctoral por el Instituto de Geografía de la UNAM. Actualmente, es profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Es investigadora Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores.

Algunas de sus recientes publicaciones son: Perevochtchikova M. (2014), "Capital Natural y Servicios Ambientales", en Ávila Foucats (coord.), *Medios de vida sustentable y capitales en comunidades rurales*, IIEC-UNAM, MA / Porrúa, México (en imprenta); Perevochtchikova, María y Víctor Manuel Torruco Colorado (2014), "Análisis comparativo de dos instrumentos de conservación ambiental aplicados en el Suelo de Conservación del Distrito Federal", *Revista Sociedad y Ambiente*, 3 (1): 3-25; Perevochtchikova M. (coord.) (2014), *Pago por Servicios Ambientales en México. Un crecimiento para su estudio*, El Colegio de México (en imprenta).

XIV

UNA MIRADA DEMOGRÁFICA
A LAS METAS DE MITIGACIÓN DE EMISIONES
DE GASES DE EFECTO INVERNADERO
EN MÉXICO

Landy Sánchez Peña

INTRODUCCIÓN

La discusión sobre población y medio ambiente ha estado dominada por preocupaciones sobre la amenaza que el crecimiento poblacional supone para recursos naturales escasos. Esta relación fue problematizada desde diversas vertientes teóricas ya sea cuestionando la idea de recursos naturales finitos (Simon, 1996; Boserup, 1996) o señalando los mecanismos sociales que permiten una mejor regulación de la utilización de los mismos (véase Malakoff, 2011). Sin embargo, la discusión sobre cambio climático, que ha cobrado fuerza en las últimas dos décadas, reposicionó en el ámbito internacional el debate sobre el impacto ambiental de la población. Como señala Røpke (2005), el cambio climático transformó la discusión pública al hacer tangible la idea de que la cuestión ambiental constituye un asunto global, donde las acciones e impactos locales son interdependientes aunque dispares.

La conceptualización del papel de la demografía en el cambio climático se hizo explícita con la publicación en el año 2000 del *Reporte Especial de Escenarios de Emisiones* del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, donde se expresaba que el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) dependería de las diferentes trayectorias demográficas, socioeconómicas y tecnológicas que la sociedad tome en las siguientes décadas. Así, los es-

cenarios representan futuros alternativos de las implicaciones que el comportamiento de variables como la fecundidad, el crecimiento económico o el desarrollo de energías limpias tienen para las emisiones.

En términos demográficos la idea más comúnmente retomada del Reporte de Escenarios 2000, y otros que le siguieron, fue que el crecimiento de la población tendría repercusiones importantes sobre las emisiones de GEI. Menos atención han recibido los supuestos de las trayectorias modeladas tanto en términos del comportamiento de la propia variable demográfica como de su interacción con el crecimiento económico y el cambio tecnológico. Ello es necesario en tanto que dichos supuestos dan cuenta de la concepción sobre cómo el factor demográfico influye sobre las emisiones. Una adecuada caracterización de los futuros sociodemográficos es fundamental para estimar plausibles rutas de cambio en los niveles de emisiones y para la identificación de momentos de inflexión en las trayectorias futuras. Los escenarios de emisiones juegan un papel clave en la definición de las metas y acciones de mitigación. Entonces la forma en que se conceptualizan y se operacionalizan en ellos las tendencias demográficas potencialmente puede afectar la capacidad de alcanzar las metas de reducción de emisiones, así como la eficacia de las acciones en la medida en que éstas dependen de la composición de la población. Más aún, la investigación muestra que los cambios demográficos tienen un papel central en la definición de la exposición al riesgo climático y en la capacidad de adaptación, por lo que es necesario incorporar una visión más compleja de la población a los planes de acción climática de los países (Gasper *et al.*, 2011).

En este sentido, el presente capítulo se propone reflexionar sobre la conceptualización de la dinámica demográfica que subyace en las políticas de mitigación en México en años recientes. En particular, se examinan los supuestos demográficos de los escenarios de emisiones empleados por el gobierno federal en la definición de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y en la adopción de sus compromisos internacionales, así como en qué medida las acciones de mitigación planeadas consideran las tendencias demográficas porvenir en México. El texto no es un análisis de la implementación de las medidas de mitigación, sino cómo y en qué me-

didada la dimensión poblacional ha sido considerada en el diseño de las metas y acciones de mitigación nacionales. En este capítulo se examinan tres elementos: volumen de población, cambio en la estructura etaria y distribución espacial de la población. A lo largo del texto se discute la evidencia de la literatura existente en torno a la importancia de considerar estos tres elementos.

El texto inicia revisando las tendencias en las emisiones de gases de efecto invernadero mundiales y en México. En una segunda sección presenta la lógica de construcción de escenarios de emisiones, subrayando cómo ha sido tratada la variable población en los mismos. En un tercer momento comparo este tratamiento con los escenarios de emisiones construidos para México y reviso las metas de mitigación del país. El texto finaliza con una discusión sobre las implicaciones de política pública y futuros elementos demográficos a incorporar en México, sobre todo a la luz de los nuevos escenarios socioeconómicos propuestos en el marco de la preparación del nuevo reporte del IPCC.

TENDENCIAS EN LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

Las emisiones de gases de efecto invernadero han continuado creciendo a nivel global, a pesar de los esfuerzos por reducirlas: entre 1990 y 2010 aumentaron 39%, alcanzándose las 44 542 toneladas métricas de equivalentes de CO₂ en este último año (WRI CIAT, 2013). Dicha tendencia contribuye entonces a la concentración de GEI en la atmósfera y, por lo tanto, a alterar el balance de fuerza radiactiva del planeta. Comparado con tendencias históricas, en las últimas décadas la concentración de GEI en la atmósfera se ha acelerado: mientras que la concentración de gases creció 100% entre 1750 y 1989, en los siguientes 22 años creció 32% (1990-2012) (Butlery Montzka, 2013). Esta mayor concentración tiene efectos duraderos sobre el planeta, mismos que se traducen en cambios en el clima y finalmente en un mundo más cálido (IPCC, 2013, Grupo de Trabajo I). Las transformaciones en el clima tienen consecuencias múltiples para la disponibilidad de agua, las zonas costeras y los asentamientos humanos, entre otros, afectando el

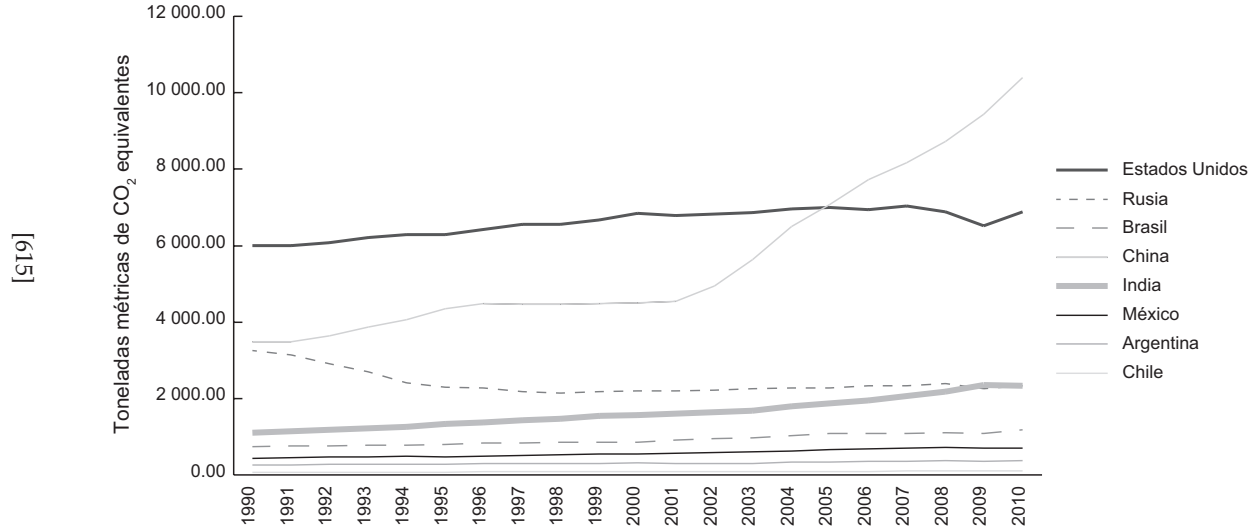
bienestar de la población y de los ecosistemas. De ahí el interés por comprender los factores que influyen sobre los niveles de emisiones y en desarrollar acciones que permitan reducirlas, tanto a nivel global como nacional.

Las emisiones de GEI, tanto totales como per cápita, también muestran una tendencia creciente en México. Las estimaciones internacionales sugieren que entre 1990 y 2010 las emisiones de GEI totales se incrementaron en 60%, mientras que las per cápita lo hicieron en un 19% (WRI, 2013). A nivel global, las emisiones totales de GEI crecieron 40% mientras que las per cápita crecieron 7%. Es decir, que el incremento en México fue mayor al total del globo.¹ Sin embargo, más reveladora es la información sobre cómo evolucionó las emisiones en México cuando se analiza en comparación con la de otros países. La gráfica 1 representa las tendencias en las emisiones totales de GEI para Estados Unidos, los países del llamado BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y otros dos países Latinoamericanos de ingreso medio como son Argentina y Chile. La ilustración permite observar que entre 1990 y 2010 las emisiones de GEI tuvieron una tendencia creciente en todos los países, con sólo algunas ligeras reducciones temporales. China no sólo destaca como el país con el crecimiento más rápido sino también porque después del año 2005 se convierte en el emisor más importante del planeta, de tal manera que para 2010, sus niveles eran 2.5 veces los de Estados Unidos —que históricamente había ocupado el lugar número uno y ahora está en el segundo puesto en términos de emisiones totales—. Comparado con los países del BRIC, México tiene niveles menores de emisiones de GEI y exhibe una trayectoria de crecimiento más lenta. En contraste, los niveles de emisiones de GEI del país están por encima de otras economías de ingresos medios como Chile y Argentina; de hecho, México ocupa el 13° lugar en el mundo en términos de emisiones totales de GEI.

La evolución observada ha sido asociada a elementos como el crecimiento poblacional, el tamaño y la composición de la econo-

¹ Comparativamente, México ocupa el 13° lugar mundial como emisor de GEI en volúmenes totales, pero tiene una posición menos preminente en términos per cápita, colocándose en la posición 86.

Gráfica 1
Emisiones totales de GEI



FUENTE: elaboración Propia con base en WRI CAIT 2013.

mía, los patrones en el cambio de uso de suelo y la intensidad en el uso de combustibles fósiles, entre otros factores (Raupach *et al.*, 2007).² Si bien distintos estudios han documentado la importancia de estos factores existe incertidumbre sobre cómo estos evolucionarán en el futuro y, consecuentemente, sobre sus impactos en las emisiones de GEI. Los escenarios permiten investigar las consecuencias que los caminos de desarrollo alternativos tendrían. Al desglosar las fuerzas conductoras de las emisiones, permiten también examinar las implicaciones de la evolución de los distintos elementos y de políticas públicas que condicionan las emisiones. En este sentido, los escenarios de emisiones se han constituido en una herramienta clave para la definición de metas de mitigación a nivel global y nacional.

ESCENARIOS DE EMISIONES Y DINÁMICA DEMOGRÁFICA

El cambio climático depende no sólo de cómo evolucionarán los sistemas físicos sino que está íntimamente ligado al cambio social. La dinámica de población, la economía y las decisiones de cambio tecnológico y de manejo de recursos configuran estas transformaciones socioambientales. Por ejemplo, en algunos países la población está creciendo rápidamente, mientras que en otros la baja fecundidad es ya una preocupación; algunas economías están en plena expansión a la par que otras experimentan inestabilidad y decrecimiento. Estos cambios tienen efectos sobre las emisiones de GEI, al mismo tiempo suponen configuraciones distintas de exposición a los impactos del cambio climático (Tol, 1998). Entonces, examinar plausibles futuros alternativos de las sociedades es clave para comprender el futuro del cambio climático e identificar medidas de mitigación pertinentes.

Un escenario es “una descripción coherente, internamente consistente y plausible de un posible estado futuro del mundo” (Carter *et al.*, 1994). En particular, los escenarios de emisiones

² Las estimaciones de la Semarnat muestran que la mayor contribución de las emisiones mexicanas proviene del sector energético (producción y consumo), seguido de la agricultura y el cambio de uso de suelo (Semarnat, 2013).

buscan describir trayectorias del mundo que impactan las descargas a la atmósfera de emisiones de gases de efecto invernadero o aerosoles. Éstas son estimadas a través de modelos que examinan las interacciones entre un conjunto resumido de variables que dan cuenta de fuerzas motrices claves como la economía, tecnología o población (Moss *et al.*, 2010). Los escenarios no son predicciones ni pronósticos, sino herramientas desarrolladas para comprender mejor cómo se comportan los sistemas, evolucionan e interactúan (Nakicenovic *et al.*, 2000). Sus resultados sirven de insumo a los escenarios climáticos,³ precisamente para estimar cómo cambiarán las condiciones climáticas en las décadas siguientes como resultado de las emisiones. Los escenarios permiten examinar trayectorias de desarrollo alternativas y políticas de mitigación en tanto que al variar algunos de sus componentes es posible analizar cómo dichos cambios impactarán las emisiones.

Los modelos empleados para estimar estos escenarios han evolucionado de manera importante desde sus primeras versiones a inicios de los años noventa. Un cambio importante se vio plasmado en el Reporte Especial de Escenarios de Emisiones (SRES, por sus siglas en inglés) publicado en 2000 por el IPCC. Esa generación de escenarios se distinguió de los precedentes por el mayor y variado número de escenarios estimados, la redefinición de las principales fuerzas que impactaban las emisiones y la explícita modelación de los cambios esperados en las sociedades humanas (Moss *et al.*, 2010; Nakicenovic *et al.*, 2000). Así el SRES presenta estimaciones sobre las emisiones futuras resultantes de trayectorias demográficas, económicas, energéticas, de uso de suelo y tecnológicas disímiles.

Dado el horizonte temporal de largo alcance del cambio climático, el SRES 2000 generó escenarios que estima emisiones hasta 2100. La manera de lidiar con la incertidumbre que acompaña especular sobre el futuro en esa escala de tiempo es a través de “narrativas” (*storylines*) que implican hacer supuestos sobre el comportamiento por venir de las fuerzas que impulsan las emi-

³ Los escenarios climáticos son “plausibles representaciones de las futuras condiciones del clima (temperatura, precipitación y otros fenómenos climáticos)” (Nakicenovic *et al.*, 2000).

siones: población, desarrollo económico y cambio tecnológico. Se desarrollan cuatro narrativas cada una de las cuales configura distintos comportamientos de estas fuerzas y, consecuentemente, resulta en futuros alternativos. Los escenarios tienen entonces un componente cualitativo —narrativas— que describen los rasgos centrales de ese futuro, y formas de cuantificar empíricamente estos rasgos a través de Modelos de Evaluación Integrada,⁴ desarrollados por diversos grupos de investigación alrededor del mundo.

Otro cambio importante se presentará en el Quinto Reporte del Grupo III del IPCC (2014), que identifica una variedad de trayectorias socioeconómicas comunes o compartidas⁵ que configuran distintas concentraciones radiactivas en la atmósfera. Estos nuevos escenarios incluyen un conjunto más detallado de factores demográficos, condiciones económicas y tecnológicas, a la par que describen configuraciones institucionales y socioculturales claves. Una diferencia importante es que esta nueva generación busca integrar los escenarios de emisiones con los de vulnerabilidad y adaptación (Van Vuuren *et al.*, 2012). Sin embargo, dado lo reciente de esta propuesta metodológica, a la fecha en que este capítulo se escribe, ésta todavía no ha sido empleada en la definición de escenarios de emisiones para México ni para la definición de metas de mitigación. De ahí que este capítulo se centra en discutir los escenarios SRES 2000 en tanto que es la metodología que al momento ha sido empleada por las instituciones mexicanas.⁶

⁴ (Integrated Assessment Models, IAMs) un modelo de evaluación integrada busca capturar las interacciones entre características de los sistemas humanos —población, tecnología, economía y uso del suelo— y el proceso ambiental que impacta el cambio climático. Estos modelos son empleados para elaborar escenarios de emisiones, estimar el impacto potencial de distintos caminos socioeconómicos y evaluar los costos de medidas de mitigación (Moss *et al.*, 2010; O'Neill y Nakicenovic, 2008).

⁵ Shared Socioeconomic Pathways (SSPs), por su nombre y siglas en inglés.

⁶ Está en proceso la construcción de nuevos escenarios para México y Centroamérica, pero los documentos gubernamentales todavía hacen referencia a la metodología de SRES, que es todavía la dominante en el campo (Kriegel *et al.*, 2012).

La población en cada familia de escenarios SRES 2000

Como se mencionó, en los escenarios SRES 2000 hay cuatro grandes narrativas, cada una está asociada a una familia de escenarios,⁷ llamadas A1, A2, B1 y B2. La figura 1 ilustra las fuerzas que dirigen las emisiones de GEI y qué caracteriza a cada una de estas narrativas. Como puede observarse en la figura 1, los escenarios reflejan dos conjuntos de tensiones: por un lado la divergencia entre crecimiento económico y compromiso ambiental; por el otro, la relación entre globalización y regionalización (Nakicenovic *et al.*, 2000). Los escenarios pertenecientes a la familia A, ramas superiores, ponen más énfasis en el crecimiento económico; mientras que los B —ramas inferiores— lo hacen en la protección ambiental. Por su parte, los “1” subrayan tendencias a la globalización y la convergencia, mientras que los “2” suponen un mundo más regionalizado, menos interconectado.

De manera sintética, las familias se caracterizan por:

A1: un mundo futuro de rápido crecimiento económico, cambio tecnológico caracterizado por la rápida introducción de nueva y más eficiente tecnología. En términos demográficos, asume que la población alcanzará su pico a mitad del siglo XXI para después declinar.

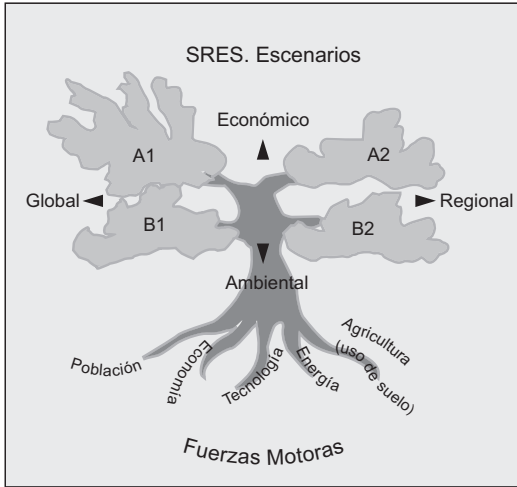
A2: un mundo futuro muy heterogéneo, caracterizado por un crecimiento económico más lento y fragmentado. Asume que la población continuará aumentando a lo largo del siglo.

B1: un mundo con rápidos cambios económicos pero que se moviliza hacia una economía de servicios y de la información, con menor demanda de recursos materiales y caracterizado por la introducción de tecnología limpia y eficiente tecnología. Asume la misma población global que el escenario A1.

B2: un mundo donde se enfatizan las soluciones locales al cambio económico, social y la sustentabilidad ambiental, creci-

⁷ A un conjunto de escenarios basados en una misma narrativa se les llama “familia”; los escenarios pertenecientes a una misma familia se distinguen entre sí porque tienen variantes cuantitativas en las fuerzas que impactan las emisiones. Hay algunas tendencias que cruzan múltiples narrativas, por ejemplo, todos los escenarios asumen un mundo más próspero, aunque difieren en el grado de riqueza y desigualdad que representan (Van Vuuren y O’Neill, 2006).

Figura 1
Familias de escenarios SRES 2000



FUENTE: IPCC 2000 Special Report. Emission Scenarios.

miento económico intermedio y una población económica creciente, aunque en menor medida que en el escenario A2.

Como puede apreciarse, cada una de estas familias describe distintos futuros demográficos cuyos efectos se conceptualizan en términos directos como indirectos. Por un lado, la dimensión demográfica importa en términos del tamaño de población esperado, que es definido por el comportamiento esperado de la tasa de fecundidad en cada narrativa y el grado de convergencia en la misma. Por otro lado, la población evoluciona junto con el crecimiento económico y tecnológico para definir el nivel de emisiones. De ahí que sea necesario desmenuzar el supuesto de cambio poblacional en cada una de estas familias de escenarios y su interacción con los otros componentes. El cuadro 1 permite profundizar en las diferencias entre las familias al describir la proyección de población empleada, las estimaciones y las emisiones resultantes. La comparación subraya la necesidad de examinar cómo se ope-

racionalizan empíricamente las tendencias socioeconómicas en los escenarios.

En términos demográficos el cuadro 1 señala con claridad la centralidad del supuesto del comportamiento de la tasa de fecundidad de la proyección de población utilizada. Los escenarios marca de A1 y B1 emplean la misma proyección de población, desarrollada por IASA (1996), con la variante de baja fecundidad. Esta variante asume que la fecundidad permanecerá baja en las regiones del mundo donde ya es baja, mientras que espera importantes reducciones futuras para aquellas regiones donde todavía es alta hoy en día como África Subsahariana y ciertas regiones de Asia (Lutz, 1996). Esta proyección asume, en términos generales, mejoras en la esperanza de vida, aunque esas ganancias serán mayores en regiones donde actualmente se tienen altas tasas de mortalidad; también se espera que dicha reducción sea heterogénea. Como resultado de estas tendencias, la población mundial de los escenarios A1 y B1 crecerá hasta alcanzar los 8.7 mil millones en 2050, para luego comenzar a decrecer y llegar a los 7.1 mil millones en 2100. Por su parte, una variante media de la proyección de Naciones Unidas es empleada en el escenario B2. Ésta asume que la fecundidad se estabilizará en los niveles de reemplazo en casi todas las regiones del mundo para 2050 o después, lo que equivale a niveles de 2.1 hijos por mujer (NU, 1998). Además, la proyección de Naciones Unidas de 1998 asume decrecimientos constantes en la mortalidad después de 2050, aunque lentos, lo que se traduce en ganancias en la esperanza de vida de hombres y mujeres (NU, 1998). Esta variante redundante en una población creciente a lo largo del siglo, alcanzando en 2050 los 9.4 mil millones y los 10.4 mil millones para 2100. En contraste, A2 emplea la variante alta de la proyección de población de IASA que supone que la fecundidad decrecerá lentamente o que incluso esta reducción se estancará en algunas regiones del mundo (Lutz, 1996). Además, las ganancias en esperanza de vida serán magras o incluso se revertirán en ciertas regiones (Lutz, 1996). La diferencia sobre cómo evolucionará la fecundidad y la mortalidad, configuran mundos distintos: los supuestos de cambio demográfico del escenario A2 arrojan una población de 11.2 mil millones para 2050, misma que continúa creciendo para 2100 hasta llegar a 15 mil millones.

Los futuros poblacionales que cada proyección configura son notoriamente diferentes; tan sólo la población esperada para 2100 bajo el escenario A2 es poco más del doble de aquella de los escenarios A1 y B1. Estas diferencias representan mundos radicalmente desiguales en términos de necesidades y demanda de recursos naturales. Implícitos en estas proyecciones hay elementos como cambios en la estructura por edad de la población, en tanto una fecundidad más baja a la larga se traduce en una población más envejecida, así como de localización de la población, pues algunas regiones de África y Asia ganarán peso poblacional cuanto mayores sean sus diferenciales de fecundidad en las siguientes décadas con respecto a las otras regiones. Si bien estos elementos están contenidos, los escenarios no proveen una caracterización explícita de cómo los cambios esperados en la estructura por edad, la distribución espacial de la población o de los cambios en la composición de los hogares, podría incidir sobre las emisiones. Es decir, no hacen referencia explícita a la estructura ni a la composición de la población, elementos claves en la manera en que la población interviene en el crecimiento económico (McNicoll, 1984) y, consecuentemente, impacta a las emisiones.

Debe señalarse, sin embargo, que esto no implica que algunos ejercicios de modelación no descompongan el componente demográfico en otros elementos, como composición de los hogares y estructura etaria. De hecho, la investigación ha mostrado que el tamaño del hogar y su composición, así como el grado de urbanización y los asociados incrementos en el ingreso per cápita tienen un efecto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, especialmente CO₂ (Liddle y Lung, 2010; O'Neill *et al.*, 2010; Jorgenson y Clark, 2010). En contrapartida, diversos estudios han encontrado que el envejecimiento de la población se asocia a menores niveles de emisiones, fundamentalmente por una reducción en la productividad y, en consecuencia, el uso de energía (Liddle y Lung, 2010; O'Neill *et al.*, 2010); aunque este efecto podría verse contrarrestado por la expansión de hogares unipersonales de la población adulta mayor (Sánchez, 2012). En conjunto, estos trabajos muestran la importancia de considerar la dinámica demográfica en la evolución de las emisiones de GEI, tanto en términos de sus impactos directos sobre la demanda de recursos, como indirectos.

Precisamente la comparación presentada en el cuadro 1 permite observar cómo los efectos de la población en las emisiones son condicionantes en las otras dimensiones socioeconómicas. Así, los escenarios A1 y B1 suponen el mismo cambio demográfico pero distintas trayectorias económicas y tecnológicas, lo que resulta en niveles drásticamente distintos de emisiones: el rápido crecimiento económico hipotetizado en la familia A1 genera niveles de emisiones tres veces mayores que el patrón de crecimiento definido en B1 para 2100, a pesar de esperarse el mismo tamaño de población. Similarmente, aun cuando el escenario B2 asume una fecundidad más alta que el escenario A1, el primero resulta en emisiones ligeramente más bajas que el segundo, en tanto que supone un crecimiento económico más lento y un cambio tecnológico importante. Por su parte, el rápido crecimiento poblacional del A2 se combina con un lento y fragmentado crecimiento económico para generar los niveles más altos de emisiones. Es decir, la comparación subraya que si bien el nivel de emisiones será más bajo mientras más lento sea el crecimiento de la población, la importancia del factor demográfico dependerá del comportamiento de los otros factores (Jiang y Hardee, 2011).

La discusión previa pone al descubierto la necesidad de considerar los supuestos de cambio social que subyacen a los escenarios de emisiones, así como la forma en que se operacionalizan los elementos en ellos. En nuestro caso, esto supone examinar cómo se concibe la relación población-emisiones y cuál futuro demográfico se representa en la proyección de población seleccionada. De ahí que en la siguiente sección revisemos el tipo de escenarios y supuestos implementados para definir las metas de emisiones en México. Ello con el propósito de entender cómo se concibe el futuro demográfico del país y en qué medida es una variable de peso en los planes de mitigación.

LOS ESCENARIOS DE EMISIONES Y LAS METAS DE MITIGACIÓN EN MÉXICO

Diversos trabajos comisionados por o realizados en colaboración con instituciones del gobierno mexicano están encaminados a

Cuadro 1
Supuesto demográficos de los escenarios de emisiones*

<i>Proyección de población</i>	<i>Fecundidad & Mortalidad</i>	<i>Población Mundial 2050</i>	<i>Población mundial 2100</i>	<i>Crecimiento económico y cambio tecnológico</i>	<i>CO₂ (CGT/año)</i>	
A1	IIASA 1996 Bajo crecimiento —	Baja fecundidad Baja mortalidad Convergencia	8.7	7.1	Tecnologías más eficientes, rápido crecimiento económico, cierta reducción en la brecha entre países	13.83
A2	IIASA 1996 Rápido crecimiento	Alta fecundidad, alta mortalidad, Heterogeneidad	11.5	15	Lento y fragmentado crecimiento económico y cambio tecnológico, reducción de bosques. Baja agricultura	28.19
B1	IIASA 1996 Bajo crecimiento —	Baja fecundidad Baja mortalidad Convergencia	8.7	7.1	Tecnologías eficientes, combustibles limpios, economía de servicios, reducción de la brecha entre los países	4.04
B2	NU 1998, Crecimiento medio	Fecundidad media, heterogenia en las tendencias	9.3	10.4	Cambio tecnológico y crecimiento económico medio, mezcla de combustibles. Soluciones regionales	13.32

FUENTE: elaboración propia con base en IPCC 2000, IPCC 2007 y Hoepf *et al.*, 2009.

* Escenarios marca.

producir escenarios de cambio climático para el país. En términos generales, puede hablarse de tres tipos de escenarios de cambio climático. Un primer grupo, encaminado a producir estimaciones sobre indicadores de clima (temperatura media, precipitación, concentración de gases, etc.) a partir de modelos de circulación global para niveles definidos de concentraciones de fuerzas radiactivas en la atmósfera (véase para México Zitácuaro, Matías y Magaña, 2012; Magaña, Zermeño y Neri, 2012; Rojas-Soto, Sosa y Ornelas, 2012; Cui y de Foy, 2012). Por su parte, otro conjunto de estudios busca contabilizar el nivel de emisiones del país; estos trabajos permiten estimar la contribución del país a la concentración global de GEI e identificar el potencial de mitigación total de distintos componentes y sectores en las décadas siguientes (Galindo, 2009; INE-Semarnat, 2010; Semarnat, 2013). Otro subconjunto de trabajos está orientado a producir estimaciones de los impactos que dichos cambios podrían tener en distintos ámbitos tales como agricultura, pesca o salud y/o sobre áreas geográficas (Martínez, 2007; Riojas *et al.*, 2007; Martínez, Manzanilla, Zavala, 2011; Conde *et al.*, 1997; Conde Ferrer y Orozco, 2006; Jáuregui, 2005; Sánchez, Gay y Estrada, 2012).

En los dos últimos tipos de escenarios el futuro demográfico de México configuraría circunstancias distintas para afrontar el cambio climático tanto como fuerza motora que influye sobre las emisiones futuras, como elemento que configura la exposición y sensibilidad a los impactos del cambio climático. Pese a ello, el análisis de los estudios para México muestra limitada atención a los supuestos de cambio demográfico contenidos en los escenarios. Ello se observa en la escasa atención que se presenta al describir los supuestos demográficos de los ejercicios desarrollados y a la ausencia de una discusión sobre cuán plausibles son estos supuestos y en qué medida condicionan el alcance de las metas de mitigación del país. Esta sección revisa los ejercicios de modelación de emisiones de GEI empleados para definir las metas de mitigación que se encuentran actualmente plasmadas en la Estrategia Nacional de Cambio Climático (2013), la Quinta Comunicación del Gobierno Mexicano ante la Convención Marco de Naciones Unidas (2012) y la Ley General de Cambio Climático (2012).

En términos globales, las tres normatividades hacen referencia a un estudio común comisionado por el entonces Instituto Nacional de Ecología, “Potencial de mitigación de gases de efecto invernadero en México” (Semarnat-INE, 2010), cuyas estimaciones después serían reiteradas en el documento “Bases para una estrategia de desarrollo baja en emisiones” (Semarnat-INECC, 2012). La estrategia parte del diagnóstico de que las emisiones en México han venido creciendo en décadas recientes y la necesidad de examinar sus tendencias a futuro para fijar las metas de mitigación. Para ello se hicieron ejercicios de estimación de las emisiones futuras al 2050 y se elaboró un escenario tendencial de las emisiones de GEI en ausencia de acciones de mitigación. Dicha línea se construyó a partir de las proyecciones de actividad económica, es decir, de hipótesis sobre el crecimiento económico del país que a su vez impactan la demanda sectorial. Asimismo, el ejercicio consideró distintas tendencias sobre la composición futura de la mezcla de combustibles empleada en generación eléctrica (Semarnat-INECC, 2012). La línea emplea las proyecciones de población de Conapo, aunque el instrumento no revisa la perspectiva de cambio demográfico que éstas suponen. En los documentos metodológicos se aclara que se construyeron diversos escenarios permitiendo variar la tasa de crecimiento y la adopción de nuevos combustibles, pero en ninguno de ellos se menciona que se utilizarán distintas proyecciones de población para considerar las implicaciones de futuros demográficos alternativos (Semarnat-INE, 2010 y Semarnat *et al.*, 2013).⁸

Como la sección anterior muestra, esta ausencia es importante dadas las variaciones notorias que los supuestos de cambio poblacional tienen para los volúmenes totales de población y sus impactos en las emisiones de GEI. Lo anterior se ilustra en la gráfica 3 que compara las proyecciones de población de Conapo (2006

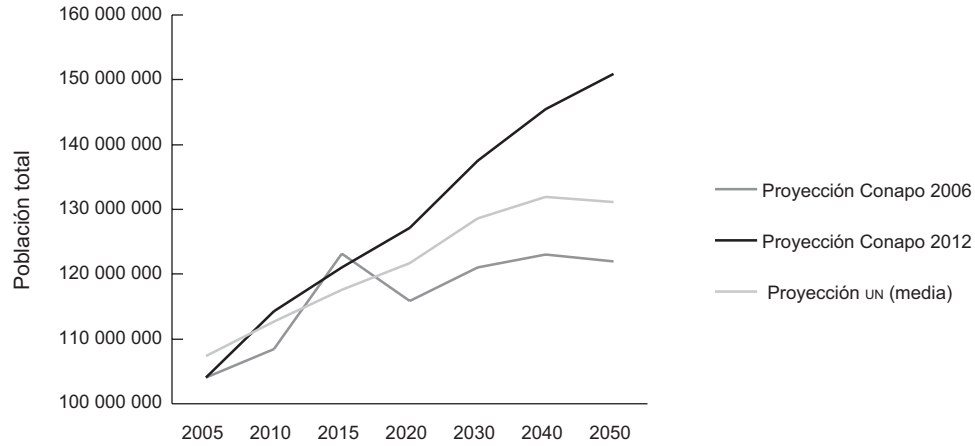
⁸ Un ejercicio reciente compara los supuestos y datos empleados en dos modelos de emisiones distintos, la línea revisada base “Long-range Energy Alternative Planning System” (LEAP) y “Prospective Outlook on Long-term Energy Systems model” (POLES). El texto compara cómo difieren ambos modelos en las estimaciones y los efectos que distintas variables —incluida la población— tienen sobre las emisiones. Sin embargo, no se examina con un mismo modelo cómo varían las estimaciones de GEI al cambiar el futuro demográfico supuesto.

y 2012) con las estimaciones resultantes al usar la variante de fecundidad media de Naciones Unidas. Las dos primeras proyecciones han sido empleadas en las estimaciones para México, mientras que la tercera es comúnmente empleada en comparaciones internacionales. La gráfica 2 ilustra que los métodos y supuestos distintos entre las proyecciones dan lugar a tres panoramas disímiles en cuanto a la velocidad con la que crecerá la población mexicana y dónde nos encontraremos en 2050: mientras las dos proyecciones de Conapo difieren en casi 29 millones de habitantes, la variante media del método de Naciones Unidas estima una población de 131 millones en 2050, en contraste con los casi 151 millones proyectados por el estudio de Conapo 2012.

La proyección Conapo 2006 supone una reducción importante en la fecundidad lo que conlleva un futuro donde la población comenzaría a decrecer en términos absolutos para 2050, así como a una estructura poblacional más envejecida donde el grupo de 65 años y más representaría 21.2 % del total de la población para 2050, donde la mortalidad desciende y la esperanza de vida alcanza los 81.9 años en ese año. En contraste, el escenario configurado por la proyección de Conapo 2012 supone que la población total continuará creciendo en términos absolutos aún en 2050, el envejecimiento de la población será más lento y las ganancias en la esperanza de vida menores. En contraste, la proyección de Naciones Unidas es ligeramente más optimista que la de Conapo 2012, pero más pesimista que la de Conapo 2006, en tanto que espera una reducción hacia el nivel de reemplazo de la tasa de fecundidad pero predice que se estabilizará en la décadas futuras. En términos absolutos, esta variante media supone casi 20 millones de habitantes menos que la estimación de Conapo 2012 y un proceso de envejecimiento del país más lento.

Si bien es cierto que los ejercicios de proyecciones demográficas se actualizan periódicamente lo que busco ilustrar es que estos ejercicios no son puramente académicos, sino que tienen implicaciones substantivas para la planeación estratégica del país. Cada uno de ellos implica necesidades distintas a cubrir y retos ambientales diferenciados. Cabría preguntarse, por ejemplo, cuál sería la diferencia en la demanda energética de México en estos dos futuros demográficos o de qué manera dos trayectorias dis-

Gráfica 2
Proyecciones de población para México 2005-2050



[628]

FUENTE: elaboración propia con base en Conapo 2006, Conapo 2012, NU 1998.

tintas en el proceso de envejecimiento se traducirán en usos de recursos naturales diferentes, y consecuentemente, de emisiones. Lo que se examina en este capítulo es en qué medida los documentos marco de mitigación en México consideran las implicaciones que estos futuros poblacionales tienen en términos de identificar cuáles son las dimensiones del cambio demográfico que pueden incidir sobre las emisiones y, por lo tanto, sobre la capacidad de alcanzar las metas.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático plantea una reducción del 30% de las emisiones de GEI para 2020 y del 50% para 2050, ambas en relación con el año de referencia, 2010 (Semarnat, 2013: 46). En ese año, en México se emitieron gases de efecto invernadero (GEI) equivalentes a 748 millones de toneladas de CO₂ (MtCO₂e) (Semarnat, 2013). Estas metas son similares a las planteadas en el Programa Especial de Cambio Climático (2009-2012) que establecía las mismas metas porcentuales, aunque en relación con 2012 se estimó que se emitieron 786 millones de toneladas CO₂ (MtCO₂e) (Quinta Comunicación, 2012). Ello implica que las metas globales de mitigación de la ENCC son 11.4 toneladas menos para 2020 y 19 toneladas de CO₂ para 2050.⁹ Es evidente entonces que el año de referencia de la línea de mitigación importa en tanto se traducen en diferencias tangibles en los volúmenes de CO₂ que México se compromete a reducir.

Además, es importante considerar los sectores y medidas claves identificadas. La Semarnat (2013) señala que en el año 2010 el sector energético contribuyó con el 67.3% de las emisiones, seguido por el sector agrícola (12.3%), procesos industriales (8.2%), cambio de uso de suelo y silvicultura (6.2%) y desechos (5.9%). A partir de esta valoración de las fuentes emisoras, la estrategia plantea como líneas de acción principales (Semarnat, 2013):

⁹ Sin embargo, estas metas son mayores a las establecidas en la Ley General de Cambio Climático (segundo artículo transitorio) donde aunque se plantean niveles porcentuales de reducción similares (30% para 2020 y 50% para 2050) se hace con referencia al 2000, cuando las emisiones de GEI se estimaban niveles notoriamente más bajos, de alrededor de 640 millones de toneladas de CO₂. Lo cual subraya, de nuevo, la importancia de la línea de referencia.

- 1) Transitar hacia fuentes de energías más limpias.
- 2) Reducir la intensidad energética mediante mejoras energéticas y consumo en la industria y en los hogares.
- 4) Promover esquemas de movilidad, edificaciones y manejo de residuos sustentables en ciudades.
- 5) Mejorar las prácticas agropecuarias y forestales a fin de aumentar la capacidad de sumidero de carbono.
- 6) Reducir las emisiones de contaminantes climáticos de vida corta y fomentar co-beneficios en salud.

Más allá de la discusión sobre cuán comprensivos o adecuadas son estas metas, resulta claro que la mayoría de ellas se verán directamente afectadas por cómo evolucionará la población del país. Las estrategias primera y segunda, asociadas directamente a las opciones energéticas del país, requieren de considerar no sólo las opciones de producción sino también la evolución de la demanda tanto en términos de la población total como el número y estructura de los hogares, en tanto éstos están asociados estrechamente a la demanda residencial (Dalton *et al.*, 2008). Asimismo, el factor demográfico incide también indirectamente en el futuro energético si consideramos el peso de la población en edades productivas tiene sobre la demanda agregada y la producción (Menz, Tobias y Kühling, 2011; O'Neill y Chen, 2002). Así, ejercicios con escenarios de emisiones muestran que los países con poblaciones más envejecidosse acompañarán de demandas energéticas menores que aquellos más jóvenes, no sólo por la demanda directa de los hogares sino por los efectos de la estructura por edad en la participación y productividad laboral (O'Neill *et al.*, 2010). México entonces requiere considerar alternativas de política dependiendo de la velocidad con la que se transite a un futuro con menor fecundidad, una estructura poblacional en envejecimiento y un volumen poblacional cambiante. A estos retos es necesario añadir las implicaciones que el cambio en el número de hogares, en su tamaño y estructura puede tener en la demanda energética, ello puesto que diversos trabajos muestran una estrecha relación entre esas variables y el consumo energético (Dalton *et al.*, 2008, Menz, Tobias y Kühling, 2011).

Las siguientes gráficas plantean un ejercicio ilustrativo de la necesidad de considerar el cambio demográfico en la definición

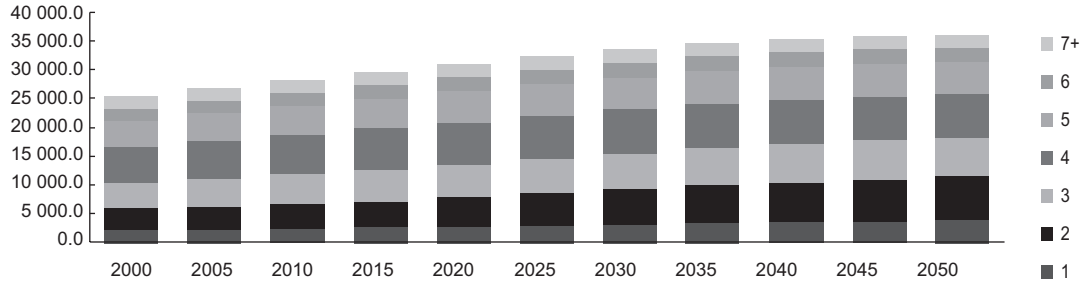
de acciones de mitigación energéticas. El cuadro de la izquierda representa los resultados de la proyección realizada por Jiang (2013)¹⁰ respecto del número de hogares que se esperarían para México hasta 2050, por tamaño de los mismos. A partir de la estimación que los datos de la ENIGH 2000 permiten hacer,¹¹ estimé la evolución esperada del consumo energético de los hogares para las siguientes décadas. La proyección de hogares permite observar que el número de hogares se incrementará de manera importante en las siguientes décadas, evidenciándose un aumento en el número de hogares de menor tamaño particularmente de uno y dos miembros. La investigación muestra consistentemente que el consumo energético de los hogares pierde economías de escalas conforme el tamaño del hogar se reduce, por lo que hogares más pequeños tienen consumos energéticos per cápita más altos (Pachauri 2004). En México los datos de hogares muestran la misma tendencia (2008). De ahí que la gráfica de la derecha muestre que el aumento de los hogares de menor tamaño se acompaña de un incremento en su consumo. Es decir, que de mantenerse el patrón de consumo de inicios del siglo, la demanda energética de los hogares se incrementará tanto por un aumento en su número como en su composición. Esto es, que las políticas energéticas —particularmente aquellas orientadas al consumo eficiente— requieren tomar en cuenta los cambios esperados en el tamaño de los hogares. Sin embargo, hasta ahora, los documentos marco de la estrategia nacional no incluyen consideraciones sobre el cambio en los hogares.

La tercera estrategia está vinculada a la distribución territorial de la población, así como a la dinámica demográfica de las ciudades. Una estrategia efectiva de mitigación urbana requeriría considerar el patrón actual y esperado de urbanización de México, en

¹⁰ Proyección de hogares hecha para México por Leiwan Jiang a solicitud de la autora. Para referencias sobre la metodología empleada véase (Jiang y O'Neill, 2009) y Barakat *et al.* (2011).

¹¹ Se tomó 2000 para hacer coincidir el año base de la proyección. Se construyó una variable de consumo energético donde el gasto trimestral del hogar (electricidad, gas natural y LP, petróleo, leña y carbón) se divide por el precio promedio de los combustibles y luego se multiplica por su poder calorífico de cada uno. La medida final expresa la energía que puede liberar la utilización de combustibles, es decir, su emisión energética (en megajoules).

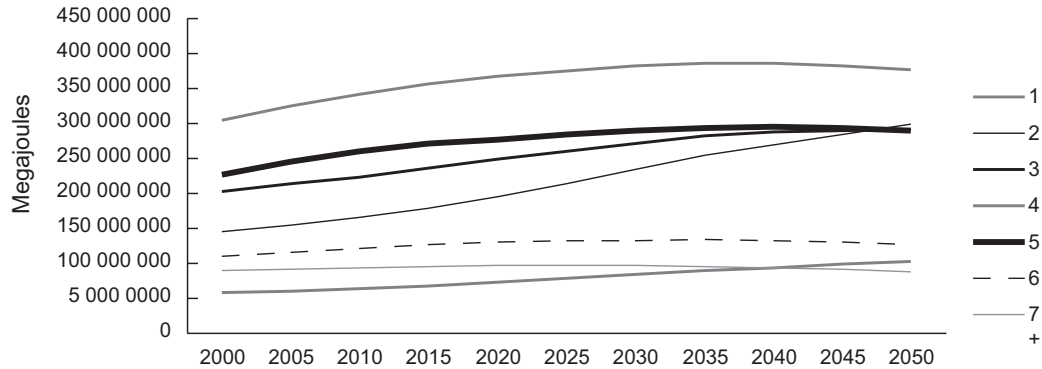
Gráfica 3
Proyección del número de hogares por tamaño



[632]

FUENTE: elaboración propia con base en proyecciones de Jiang (2013).

Gráfica 4
Consumo energético proyectado por tamaño del hogar



[633]

FUENTE: elaboración propia con base en proyecciones de Jiang (2013).

relación con su grado, las áreas urbanas que concentran, el tipo de crecimiento (crecimiento natural o migración) y la forma del mismo. Los retos de mitigación de las áreas urbanas están íntimamente ligados a este patrón de urbanización en tanto que dónde se concentrará la población urbana, a qué tasa crecerá y cuál será su padrón de asentamiento intraurbano son elementos que inciden sobre la demanda de edificaciones urbanas, así como sobre el número y distancia de los desplazamientos y las opciones de transporte (UNDEP, 2011; WEC, 2010). De manera similar, estudios sugieren que la producción de residuos sólidos aumentará en relación con el crecimiento de la población, las mejoras en el ingreso y con el proceso de urbanización (Hoornmeng y Bhada-Tata, 2012). La dinámica demográfica en las ciudades también puede condicionar la capacidad de alcanzar las metas de mitigación. Así, numerosos estudios han mostrado que la movilidad está asociada no sólo a los niveles socioeconómicos sino también al momento del curso de la vida, el sexo y la estructura familiar. Asimismo, la demanda de vivienda está asociada a la formación de hogares y sus características (tamaño, estructura); así como lo está la demanda energética de los mismos (Buzar *et al.*, 2005). Mientras que la producción de residuos sólidos está también ligada al tamaño total y densidad de la población, pero también a su composición por edad y nivel socioeconómico (Matsunaga y Themelis, 2002). Igualmente, trabajos recientes han mostrado que el uso de recursos forestales está ligado a la dinámica demográfica de las comunidades, así como a los derechos de propiedad y manejo (Merino, 2009; Van Wey, D'Antona y Brondizi, 2007). De ahí que la cuarta estrategia también requiere considerar la dimensión demográfica. Por su parte, los contaminantes de vida corta, la quinta línea estratégica, responden a la demanda de aire acondicionado, refrigeración, disolventes, extinción de incendios, espumas y aerosoles, que también se encuentran asociados a la dinámica demográfica previamente mencionada.

En resumen, acciones de mitigación comprensivas necesitan considerar por un lado, el futuro demográfico bajo el cual se están diseñando las acciones. Planear acciones de mitigación para un país con 151 millones es notoriamente distinto de uno de 131 millones. Ajustar nuestras expectativas de cambio poblacional con

los cambios en las proyecciones también requeriría ajustar las medidas de mitigación planeadas. Por otro lado, esta sección también ilustra la necesidad de tener en los planes de mitigación de una mirada más compleja de la dinámica demográfica en tanto que diversas acciones propuestas dependerán no sólo del tamaño de la población, sino de cambios en otros ejes como el número y estructura de los hogares; la estructura por edad o la distribución espacial de la población. Si bien se puede intervenir sobre algunas de las variables poblacionales señaladas, otras son tendencias que difícilmente se revertirán en las décadas siguientes. La importancia de reconocerlas es planear políticas acordes.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La escasa exploración sobre los supuestos de cambio socioeconómico subyacentes a la estimación de emisiones futuras, limita nuestro entendimiento sobre cuáles son los cambios sociales necesarios para alcanzar reducciones significativas en las emisiones. Por ejemplo, no sabemos en qué medida una mayor demanda energética asociada a un mayor número de hogares podría ser compensada con cambio tecnológico más rápido. Sabemos poco sobre cómo podríamos alcanzar un futuro de alto crecimiento económico y mayor distribución del ingreso, pero con bajas emisiones. Es decir, se requiere mayor investigación sobre las trayectorias de cambio social, incluido el cambio demográfico y sus asociadas huellas de carbono para explorar las alternativas de mitigación.

La ausencia de la mirada demográfica en los escenarios de cambio climático en México no es privativa de este país sino un rasgo común en la investigación internacional hasta épocas recientes (Jiang y Hardee, 2011; O'Neill *et al.*, 2010). La omisión, sin embargo, llama la atención dada la centralidad que en el debate público suele tener la discusión sobre crecimiento poblacional, demanda de recursos naturales e impacto ambiental; así como la discusión sobre impactos diferenciados que se espera tenga el cambio climático sobre subgrupos poblacionales. En cierto sentido, las herramientas con las que se cuentan responden de manera li-

mitada al debate público; más aún, la investigación existente muestra que la composición de la población, la estructura etaria y su distribución espacial, tienen hoy en día y a futuro, un papel central en la definición de las tendencias del cambio climático, por lo que se requiere una mirada más detallada a esta dimensión. Metodologías emergentes como los nuevos escenarios de “trayectorias socioeconómicas compartidas” apuntan a comprender mejor los caminos que definen los niveles de emisiones de GEI y las implicaciones de políticas de mitigación (Van Vuuren, 2011). Esto abre la puerta para investigar más profundamente acerca de las implicaciones del cambio demográfico sobre las emisiones y las opciones de política climática, así como para considerar retroalimentaciones, por ejemplo, en qué medida las trayectorias poblacionales pueden verse afectadas por los efectos del cambio climático.

Las tendencias en el cambio climático dependerán no sólo de los cambios en los sistemas físicos sino también de las trayectorias demográficas y de desarrollo socioeconómico que tendrán lugar en México en el futuro. De ahí que un cabal entendimiento de los impactos del cambio climático y de las opciones de política pública requieren una perspectiva que considere cómo se interrelacionan los cambios en el clima con las transformaciones sociales y que reconozca la heterogeneidad de la población. Esta misma mirada requiere incorporarse en el diseño de las políticas ambientales, considerando los impactos heterogéneos de los grupos poblacionales sobre el medio ambiente, así como su dispar exposición a los riesgos ambientales. A su vez, esta perspectiva supone una mirada institucional donde la agenda ambiental cruce transversalmente, articulándose con las instancias de política económica y demográfica.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahmed, Syud A., Noah S. Diffenbaugh y Thomas W. Hertel (2009), “Climate Volatility Deepens Poverty Vulnerability in Developing Countries”, *Environmental Research Letters*, vol. 4, núm. 3, pp. 1-8.
- Barakat, Bilal, Anne Goujon, Vegard Skirbekk, Warren C. Sanderson y Wolfgang Lutz, Samir KC (2011), “Projection of Population by Level

- of Educational Attainment, Age, Sex for 120 Countries for 2005-2050", *Demographic Research*, vol. 22, núm. 15, pp. 383-472.
- Bellon, Mauricio R., David Hodson y Jon Hellin (2011), "Assessing the Vulnerability of Traditional Maize Seed Systems in Mexico to Climate change", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 108, núm. 33, pp. 13432-13437.
- Boserup, Ester (1996), "Development Theory: An Analytical Framework and Selected Applications", *Population and Development Review*, vol. 22, núm. 3, pp. 505-515.
- Butler, James H. y Stephen A. Montzka (2013), "Annual Greenhouse Gas Index (AGGI)", NNOA Earth System Research Laborator <<http://www.esrl.noaa.gov/gmd/aggi/aggi.html>> (septiembre de 2013).
- Buzar, Stefan, Philip E. Ogden y Ray Hall (2005), "Households Matter: The Quiet Demography of Urban Transformation", *Progress in Human Geography*, vol. 29, núm. 4, pp. 413-436.
- Carter, T.R., M.L. Parry, H. Harasawa y S. Nishioka (1994), *IPCC Technical Guidelines for Assessing Climate Change Impacts and Adaptations. Working Group II of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Londres, University College.
- Conapo (2006), "Proyección de Población 2005-2050", México, Consejo Nacional de Población (Conapo) <<http://www.portal.conapo.gob.mx/00cifras/proy/Proy05-50.pdf>> (noviembre de 2013).
- Conapo (2012), "Proyección de Población 2010-2050", México, Consejo Nacional de Población (Conapo) <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_de_la_Poblacion_2010-2050> (noviembre de 2013).
- Conde, Cecilia, Diana Liverman, Margarita Flores, Rosa Ferrer, Raquel Araújo, Edith Betancourt, Gloria Villarreal y Carlos Gay (1997), "Vulnerability of Rainfed Maize Crops in Mexico to Climate Change", *Climate Research*, vol. 9, pp. 17-23.
- Conde, Cecilia, R. Ferrer y S. Orozco (2006), "Climate Change and Climate Variability on Rainfed Agricultural Activities and Possible Adaptation Measures. A Mexican Case Study", *Atmosfera*, vol. 19, núm. 3, pp. 181-194.
- Cui, Yu Yan y Benjamin de Foy (2012), "Seasonal Variations of the Urban Heat Island at the Surface and the Near-Surface and Reductions due to Urban Vegetation in Mexico City", *Journal of Applied Meteorology and Climatology*, vol. 51, núm. 5, pp. 855-868.
- Dalton, Michael G., Brian C. O'Neill, Alexia Fuernkranz-Prskawetz, Leiwen Jiang y John Pitkin (2008), "Population Aging and Future Carbon Emissions in the United States", *Energy Economics*, vol. 30, núm. 2, pp. 642-675.

- Estrada, Francisco, Carlos Gay, Cecilia Conde (2012), "A Methodology for the Risk Assessment of Climate Variability and Change under Uncertainty. A Case Study: Coffee Production in Veracruz, Mexico", *Climatic Change*, vol. 113, núm. 4, pp. 455-479.
- Galindo, Luis (2009), *La economía del cambio climático en México: síntesis*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)/Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Gobierno Federal <<http://www.eclac.org/dmaah/noticias/paginas/2/35382/Sintesis2009.pdf>>.
- Gaspar Rebeca, Andrew Blohm y Matthias Ruth (2011), "Social and Economic Impacts of Climate Change on the Urban Environment", *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 3, núm. 3, pp. 150-157.
- Hoepf, Young, Kathleen Magelgaard y Karen Hardee (2009), "Projecting Population, Project in Climate Change: Population in IPCC Scenarios" PA/Working Paper, PAI, Washington.
- Hoornweg, Daniel y Perinaz Bhada-Tata (2012), *What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management*, Washington, World Bank / Urban Development & Local Government.
- Jáuregui, Ernesto y Adalberto Tejeda (2001), "A Scenario of Human Thermal Comfort Conditions for 2C02 Conditions", *Atmosfera*, vol. 14, núm. 3, pp. 125-138.
- Jáuregui, Ernesto (2005), Possible Impacts of Urbanization on the Thermal Climate of Large Cities in Mexico, *Atmosfera*, vol. 18, núm. 4, pp. 247-252.
- Jiang, L., Brian C. O'Neill(2009), *Household Projections for Rural and Urban Areas of Major Regions of the World*, Luxemburg, International Institute for Applied Systems Analysis (Interim Report IR-09-026).
- Jiang, Leiwen y Karen Hardee (2009), "How Do Recent Population Trends Matter to Climate Change?", *Population Research and Policy Review*, vol. 30, núm. 2, pp. 287-312.
- Jiang, Leiwen y Karen Hardee (2011), "How do Recent Population Trends Matter to Climate Change", *Population Research Policy Review*, vol. 30, núm. 2, pp. 287-312.
- Jiang, Leiwen (2013), "Estimations of Headship Projection Rates for Mexico", noviembre 2013 (mimeo).
- Jorgenson, Andrew K. y Brett Clark (2010), "Assessing the Temporal Stability of the Population/Environment Relationship in Comparative Perspective: A Cross-National Panel Study of Carbon Dioxide Emissions, 1960-2005", *Population and Environment*, vol. 32, núm. 1, pp. 27-41.
- KC, Samir, Bilal Barakat, Anne Goujon, Vegard Skirbekk, Warren Sander-

- son y Wolfgang Lutz (2011), "Projection of Population by Level of Educational Attainment, Age, Sex for 120 Countries for 2005-2050", *Demographic Research*, vol. 22, núm. 15, pp. 383-472.
- Kriegler, Elmar, Brian C. O'Neill, Stephane Hallegatte, Tom Kram, Robert J. Lempert, Richard H. Moss y Thomas Willbanks (2012), "The Need for and Use of Socio-Economic Scenarios for Climate Change Analysis: A New Approach Based on Shared Socio-economic Pathways", *Global Environmental Change*, vol. 22, núm. 4, pp. 807-822.
- Liddle, Brant y Sidney Lung (2010), "Age Structure, Urbanization, and Climate Change in Developed Countries: Revisiting STIRPAT for Disaggregated Population and Consumption-related Environmental Impacts", *Population and Environment*, vol. 31, núm. 5, pp. 317-343.
- Lutz, Wolfgang (1996), *The Future Population of the World: What Can We Assume Today?*, Londres / Nueva York, International Institute for Applied Systems Analysis / International Institute for Environmental and Development/ Earthscan.
- Malakoff, David (2011), "Are More People Necessarily a Problem?", *Science*, vol. 333, núm. 6042, pp. 544-546.
- Magaña, Víctor, David Zermeño y Carolina Neri (2012), "Climate Change Scenarios and Potential Impacts on Water Availability in Northern Mexico", *Climate Research*, vol. 51, núm. 2, pp. 171-184.
- Martínez, Julia (2007), "Efectos del cambio climático en México", México, Instituto Nacional de Ecología.
- Martínez Arroyo, A., S. Manzanilla Naim y J. Zavala Hidalgo (2011), "Vulnerability to Climate Change of Marine and Coastal Fisheries in México", *Atmósfera*, vol. 24, núm. 1, pp. 103-123.
- Matsunaga Koy Nickolas J. Themelis (2002), "Effects of Affluence and Population Density on Waste Generation and Disposal of Municipal Solid Wastes", *Earth Engineering Center Report*, pp. 1-28.
- Metz, B., O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave y L.A. Meyer (2007), *Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007*, Cambridge / Nueva York, Cambridge University Press.
- McNicoll, Geoffrey (1984), "Consequences of Rapid Population Growth: An Overview and Assessment", *Population and Development Review*, vol. 10, núm. 2, pp. 177-240.
- Menz, Tobias y Jan Kühling, (2011), "Population Aging and Environmental Quality in OECD Countries: Evidence from Sulfur Dioxide Emissions Data", *Population and Environment*, vol. 33, núm. 1, pp. 55-79.
- Merino, Leticia (2009), "Procesos de uso y gestión de los recursos naturales", México, INE (mimeo).

- Moss, Richard H., Jae A. Edmonds, Kathy A. Hibbard, Martin R. Manning, Steven K. Rose, Detlef P. van Vuuren, Timothy R. Carter, Seita Emori, Mikiko Kainuma, Tom Kram, Gerald A. Meehl, John F. B. Mitchell, Nebojsa Nakicenovic, Keywan Riahi, Steven J. Smith, Ronald J. Stouffer, Allison M. Thomson, John P. Weyant y Thomas J. Wilbanks (2010), "The Next Generation of Scenarios for Climate Change Research and Assessment", *Nature*, vol. 463, núm. 7282, pp. 747-756.
- Naciones Unidas (1998), *World Population Prospect: The 1996 Revisions*, Nueva York, NU Population Division, Naciones Unidas.
- Nakicenovic, Nebojsa, Ogunlade Davidson, Gerald Davis, Arnulf Grubler, Tom Kram, Emilio Lebre La Rovere, Bert Metz, Tsuneyuki Morita, William Pepper, Hugh Pitcher, Alexei Sankovski, Priyadarshi Shukla, Robert Swart, Robert Watson y Zhou Dad (2000), *Special Report on Emissions Scenarios (SRES), A Special Report of Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge / Nueva York, Cambridge University Press (IPCC Special Reports on Climate Change).
- Nakicenovic, Nebojsa y Rob Swart (2000), *Special Report on Emissions Scenarios: A Special Report of Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'Neill, Brian C., Landis Mackellar y Wolfgang Lutz (2001), *Population and Climate Change*, Cambridge / Nueva York, Cambridge University Press.
- O'Neill, Brian C. y Belinda Chen (2002), "Demographic Determinants of Household Energy Use in the United States", *Population and Development Review*, vol. 28, pp. 53-55.
- O'Neill Brian C. y Nebojsa Nakicenovic, (2008), "Learning from Global Emissions Scenarios Environmental Research", *Environmental Research Letters*, vol. 3, núm. 4, pp. 1-9.
- O'Neill, Brian C., Michael Dalton, Regina Fuchs, Leiwen Jiang, Shonali Pachauri y Katarina Zigova (2010), "Global Demographic Trends and Future Carbon Emissions", *Proceedings of the National Academy of Science*, vol. 107, núm. 41, pp. 1752-1756.
- O'Neill, Brian C., Xiaolin Ren, Leiwen Jiang y Michael Dalton (2012), "The Effect of Urbanization on Energy Use in India and China in the iPETS Model", *Energy Economics*, vol. 34, núm. 3, pp. S339-S345.
- Pachauri, Shonali (2004), "An Analysis of Cross-sectional Variation in Total Household Energy Requirements in India Using Micro Survey Data", *Energy Policy*, vol. 32, pp. 1732-1735.
- Pitcher, H. (2009), "The Future of Scenarios: Issues in Developing New Climate Change Scenarios", *Environmental Research Letters*, núm. 4, pp. 1-7.
- Raupach, Michael R., Gregg Marland, Philippe Ciais, Corinne Le Quéré,

- Josep G. Canadell, Gernot Klepper y Christopher B. Field (2007), "Global and Regional Drivers of Accelerating CO₂ Emissions", *PNAS*, vol. 104, núm. 24, pp. 10288-10293.
- Riojas, Horacio, Magali Hurtado, Grea Litai, René Santos Luna, José Luis Texcalac (2007), *Estudio Piloto sobre escenarios de riesgo en salud asociados al cambio climático en regiones seleccionadas de México*, Cuernavaca, Instituto Nacional de Ecología (INE) / Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).
- Rojas-Soto, Octavio, Victoria Sosa y Juan Francisco Ornelas (2012), "Forecasting Cloud Forest in Eastern and Southern Mexico: Conservation Insights under Future Climate Change Scenarios", *Biodiversity and Conservation*, vol. 21, núm. 10, pp. 2671-2690.
- Røpke, Inge (2005), "Consumption in Ecological Economics", *Internet Encyclopedia of Ecological Economics*, pp. 1-19.
<http://www.miljo.lth.se/svenska/internt/kurs_hemsidor_internt/uppladdadefiler/R%C3%B6pke%202005%20Consumption.pdf>.
- Sánchez, Armando, Carlos Gay y Francisco Estrada (2012), "Cambio climático y pobreza en el Distrito Federal", *Investigación Económica*, vol. 70, núm. 278, pp. 45-74.
- Sánchez, Landy (2012), "El consumo energético de los hogares en México", *Coyuntura Demográfica*, núm. 2, pp. 81-84.
- Semarnat-INE (2010), "Potencial de mitigación de gases de efecto invernadero en México", México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) <http://www2.inecc.gob.mx/descargas/cclimatico/Potencial_mitigacion_GEI_Mexico_2020_COP.pdf> (julio de 2013).
- Semarnat-INECC (2012), *Bases para una estrategia de desarrollo baja en emisiones*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) / Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), Gobierno Federal.
- Semarnat (2013), *Estrategia Nacional de Cambio Climático*, México, Gobierno de la República.
- Semarnat, INECC, DANISH Energy Agency (2013), *Ejercicio de comparación de líneas base en colaboración con Dinamarca. Estrategia Nacional de Cambio Climático*, Gobierno de la República.
- Simon, Julian Lincoln (1996), *Population Matters: People, Resources, Environment, and Immigration*, Nuevo Brunswick, Transaction Publishers.
- Tol, Richard S. J. (1998), "Socio-Economic Scenarios", en Jan F. Feenstra, Ian Burton, Joel B. Smith y Richard S. J. Tol (coords.), *Handbook on Methods for Climate Change Impact Assessment and Adaptation Strategies*, Nairobi / Kenia / Ámsterdam, United Nations Environment Programme (UNEP) / Institute for Environmental Studies / Universiteit Amsterdam.

- UNDEP (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, Nairobi, United Nations Environment Programme (UNEP).
- Van Vuuren Detlef P y Brian C. O'Neill (2006), "The Consistency of IPCC's SRES Scenarios to 1990-2000 Trends and Recent Projections", *Climatic Change*, vol. 75, núm. 1-2, pp 9-46.
- Van Vuuren, Detlef P., Jae Edmonds, Mikiko Kainuma, Keywan Riahi, Alison Thomson, Kathy Hibbard, George C. Hurtt, Tom Kram, Volker Krey, Jean-Francois Lamarque, Toshihiko Masui, Malte Meinshausen, Nebojsa Nakicenovic, Steven J. Smith y Steven K. Rose Masui (2011), "The Representative Concentration Pathways: An Overview", *Climatic Change*, vol. 109, núm. 1-2, pp. 5-31.
- Van Vuuren, Detlef P., Keywan Riahi, Richard Moss, Jae Edmonds, Allison Thomson, Nebojsa Nakicenovic, Tom Kram, Frans Berkhout, Rob Swart, Anthony Janetos, Steven K. Rose y Nigel Arnell (2012), "A Proposal for a New Scenario Framework to Support Research and Assessment in Different Climate Research Communities", *Global Environmental Change*, vol. 22, núm. 1, pp. 21-35.
- Van Wey, Leah K., Álvaro O. D'Antona y Eduardo S. Brondizio (2007), "Household Demographic Change and Land Use/Land Cover Change in the Brazilian Amazon", *Population & Environment*, vol. 28, pp. 163-185.
- WEC (World Energy Council) (2010), *Energy and Urban Innovation*, Londres, World Energy Council (WEC).
- WRI, CAIT 2.0. (2013), *Climate Analysis Indicators Tool: WRI's Climate Data Explorer*, Washington, World Resources Institute <<http://cait2.wri.org>>.
- Zitácuaro, Alejandro, Juan Matías Méndez Pérez, Víctor Magaña Rueda (2011), "Diagnóstico de las tendencias actuales de fenómenos meteorológicos extremos y proyección de su actividad al clima futuro cercano 2030 y clima futuro lejano 2080. Considerando los efectos del cambio climático global y otros efectos locales", *Research Report*, Semarnat/INE/CCTA.

Acerca de la autora

Landy Sánchez es profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México y se desempeñó como coordinadora de la Maestría en Demografía de esa institución. Su investigación gira en torno a los temas de

población, desigualdad y medio ambiente. Ha trabajado sobre desigualdad urbana y espacial, así como sobre cambio demográfico y consumo energético de los hogares urbanos en México. Asimismo participa en el capítulo de Norteamérica para el quinto reporte sobre vulnerabilidad y adaptación al cambio climático del IPCC. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran “Cambio Demográfico y Medio Ambiente en México” y “El papel de las áreas urbanas en la mitigación de gases de efecto invernadero” en colaboración con Cristiane Carvalho y Ricardo Jordán (2013); así como el artículo “El consumo energético de los hogares en México” (2012).

XV

TELETRABAJO: UNA ESTRATEGIA DE MITIGACIÓN DE GEI PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

*Boris Graizbord
Alfonso Mercado
José Luis González
David Mendoza
Adriana Larralde
Francisco Aguayo¹*

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan resultados del proyecto de investigación denominado “Teletrabajo, cambio climático y políticas públicas: El caso de la Ciudad de México”, financiado por el International Development Research Center de Canadá (IDRC) (subvención núm. 105235-002). El objetivo de esa investigación fue analizar los principales impactos ambientales, sociales, y económicos en la Ciudad de México producidos por la evolución del teletrabajo (TT) y su potencial de difusión. El proyecto sienta un precedente sobre el tema del teletrabajo y su potencial a partir del uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el área metropolitana de la Ciudad de México (AMCM), dado que en nuestro país ha sido una línea de investigación no desarrollada aún. En este texto se describen las lecciones aprendidas y los resultados obtenidos

¹ Los autores agradecen la participación de Blanca Corona y Omar López en el manejo de las bases de datos y sistematización de la información.

principalmente referidos a aspectos ambientales y algunos aspectos económicos y sociales. Se estructura en cuatro partes, además de esta introducción y unas reflexiones finales: Teletrabajo, TIC y emisiones de Gases Efecto Invernadero; Emisiones de GEI en la Ciudad de México; Teletrabajo en empresas de la Ciudad de México; Oferta y demanda potencial de teletrabajo en el AMCM.

Una definición ampliamente aceptada (Mokhtarian, 1991) menciona que el teletrabajo abarca todas las actividades que pueden ser llevadas a cabo a distancia, fuera del lugar de trabajo habitual y que precisan para ello el uso intensivo de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Agregaríamos que con esta práctica se reduce en cierta medida la movilidad.

El tema tiene su fundamento en los enormes desafíos que para las políticas de mitigación del cambio climático (CC) presentan las grandes ciudades, como el caso del AMCM por la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). En efecto, el AMCM contribuye con 7.8% de las emisiones de GEI en el país, lo que la convierte en el centro urbano con mayores emisiones en el plano nacional y uno de los más vulnerables a los efectos del cambio climático (SMA, 2006: 25-26).

Uno de los principales retos que enfrenta la política de mitigación en el AMCM es la creciente movilidad en el ámbito metropolitano que resulta de la necesidad de traslado de sus habitantes por diversos propósitos de carácter productivo, de consumo y social. Según la Encuesta Origen-Destino de 2007 (EOD07), en el AMCM se llevan a cabo cerca de 22 millones de viajes-persona al día, de los cuales 6.8 millones (31%) se realizan utilizando transporte privado (automóvil), mientras que más de las dos terceras partes, es decir, 14.8 millones, se lleva a cabo en transporte público. Estos desplazamientos producen gases contaminantes, generando una presión enorme en la cuenca atmosférica del Valle de México. Por ello, una preocupación del gobierno federal y el de la Ciudad de México, así como de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), es reducir las emisiones de GEI a través de renovar y ampliar la infraestructura vial, así como elevar cuantitativa y cualitativamente la capacidad y uso de los servicios públicos de transporte, entre otras medidas. Sin embargo, aún no está en la agenda de política de estas autoridades la posibilidad de mitigar

emisiones adoptando o induciendo medidas que promuevan la *no movilidad*.²

El impulso del teletrabajo, en el cual el AMCM se proyecta como el caso más relevante en el país, resulta ser un aporte a la estrategia de mitigación de GEI. En la literatura se identifican tres modalidades: *a)* el teletrabajo en casa como complemento del empleo formal en la oficina; *b)* la sustitución de comunicación a distancia a través de tecnologías electrónicas por viajes interurbanos y *c)* los telecentros reales o virtuales (Pérez, *et al.*, 2004). En nuestro trabajo enfocamos la investigación en estudiar los impactos económicos y sociales del teletrabajo y en particular dos tipos de impacto ambiental: *i)* el directo, por la reducción del *commuting* (viajes por motivos de trabajo) y de espacios de oficina, los cuales generan decrementos en el consumo de energía y en la contaminación del aire; *ii)* los indirectos, principalmente por vía de la relocalización del lugar donde se realiza el trabajo, lo cual afecta los patrones de consumo (por ejemplo con las compras electrónicas) (Pérez, *et al.*, 2004).

Con el propósito de entender la compleja relación entre medio ambiente (en especial, el tema de cambio climático) y teletrabajo, así como los costos y beneficios de estas prácticas para el trabajador y la empresa, se propusieron los siguientes objetivos particulares:

- 1) Cuantificar el impacto de los traslados al lugar de trabajo en la Ciudad de México, y calcular las emisiones de GEI producto de la movilidad laboral, con los datos disponibles.
- 2) Analizar la situación de la práctica del teletrabajo en algunos casos (empresas y/o instituciones).
- 3) Identificar las actividades económicas más capaces de adoptar prácticas de teletrabajo y estimar su potencial identificando las principales áreas de la ciudad donde se concentra la actividad laboral (espacio de las actividades y espacio de flujos).

Las siguientes seis preguntas guiaron el proceso de investigación:

² Si bien se han adoptado medidas para inducir movimientos no motorizados (bicicletas y viajes a pie).

- i. ¿Qué actividades se pueden realizar mediante el teletrabajo en el AMCM?
- ii. ¿Cuál es el potencial de adopción de la práctica del teletrabajo en actividades seleccionadas del AMCM?
- iii. ¿Cuánto y de qué forma la práctica del teletrabajo en actividades seleccionadas del AMCM contribuiría a reducir las emisiones a la atmósfera?
- iv. ¿Cuál sería el impacto del teletrabajo en el uso de energía en los hogares y los centros de trabajo del AMCM?
- v. ¿Cuál sería el impacto socioeconómico del teletrabajo en actividades complementarias o de los servicios asociados a la concentración (transporte, alimentos y otros servicios)?
- vi. ¿Cuál sería el impacto del teletrabajo por género y en las relaciones intrafamiliares (padres, pareja, hijos, abuelos, etc.), en especial respecto de las actitudes hacia el trabajo y de las percepciones sobre la calidad de vida?

La estrategia metodológica adoptada responde a tres problemas: en primer lugar, la falta de información sobre el tema, por lo cual optamos por un enfoque micro y tuvimos que ajustar los alcances originales del análisis; en segundo lugar, la falta de interés del sector empresarial para aceptar responder preguntas relacionadas con su práctica laboral;³ en tercer lugar, la inexistencia de un método probado o exclusivo para relacionar aspectos cuantitativos con cualitativos, así como un análisis micro con lo agregado de acuerdo con el carácter de las preguntas y del problema, exigió un enfoque híbrido. De tal manera que seguimos las siguientes fases:

- a) Construir un marco conceptual y metodológico para: *i)* estudiar el uso de energía en el transporte; *ii)* calcular el consumo energético directo; *iii)* examinar los incentivos y las barreras a la difusión del teletrabajo.

³ Requirió una enorme inversión de tiempo lograr citas y obtener información. Se tuvo que buscar contactos influyentes en las esferas de los directivos de empresas para finalmente lograr las entrevistas y el levantamiento de una encuesta a trabajadores de las mismas.

- b) Seleccionar varios casos en el ámbito de las empresas, que incluyeran una encuesta a trabajadores y entrevistas a directivos.⁴
- c) Analizar cuantitativa y cualitativamente la información obtenida.⁵
- d) Estimar el potencial de sectores económicos capaces de adoptar teletrabajo en el AMCM.

TELETRABAJO, TIC Y EMISIONES DE GEI

El esfuerzo en términos de adaptación y mitigación del CC que las sociedades como México tienen que realizar en los próximos años es enorme. Este esfuerzo implica nada menos que una modificación sustancial de la matriz de impacto ambiental del patrón actual de desarrollo. La naturaleza de este desafío exige una respuesta organizada y articulada desde muy distintos ámbitos de la sociedad, respuesta que empieza a hacerse visible en nuestro país.⁶ Aunque la búsqueda de soluciones de mitigación debe responder a las áreas donde el problema se concentra, también es cierto que la articulación e impulso de soluciones relativamente pequeñas pero fáciles de movilizar, sostener y amplificar puede, de manera agregada, tener un impacto nada despreciable (Socolow y Pacala, 2006), sobre todo en la medida en que genere efectos acumulativos. Nos parece que la adopción del Teletrabajo (TT) es un buen ejemplo.

La aplicación de TIC y su mejora continua han transformado al mundo, en particular las actividades laborales en muy distintas dimensiones. Una de las variantes de organización laboral que

⁴ La cédula aplicada en la encuesta está disponible a solicitud del interesado en la siguiente dirección electrónica: <graizbord@colmex.mx>.

⁵ Se aplicó una encuesta a 72 empleados y entrevistas a profundidad a los funcionarios de las 10 empresas que aceptaron recibirnos y proporcionar información. A lo largo del capítulo, para el análisis de impacto en el uso de energía, se utilizó la información contenida en las 29 encuestas que en ese momento se habían levantado; para el caso del análisis de género las 72 encuestas; y para el caso de las distancias recorridas de la vivienda al trabajo sólo 57 de aquellos empleados que aceptaron proporcionar información sobre su lugar de residencia.

⁶ Véase en el plano federal, por ejemplo, la Estrategia Nacional de Cambio Climático (Semarnat, 3 de junio de 2013) y la promulgada Ley General de Cambio Climático (DOF, 6 de junio de 2012).

surgen con la creciente aplicación de estas tecnologías es la de trabajo a distancia o Teletrabajo (TT). Ésta tiene el potencial de transformar significativamente el patrón de actividad e interacción humana en términos espaciales y sociales a través de la reducción de los traslados físicos de la vivienda del trabajador al lugar de trabajo. Esta actividad resulta importante desde el punto de vista del funcionamiento de la ciudad dados sus posibles efectos sobre las emisiones de GEI y la inversión de tiempo por el congestionamiento vial.

La hipótesis de reducción de la movilidad por medio del uso de TIC descansa en la premisa de que éstas y el transporte (tanto intra como interurbano) ofrecen servicios complementarios y en algunos casos sustitutos. En esa medida, la mayor intensidad de uso de las primeras puede reducir el del segundo. La posibilidad de realizar a través de medios electrónicos el intercambio de información y productos del trabajo que normalmente se realizan en la proximidad física de un mismo espacio laboral, permitiría ese intercambio desde espacios distintos. Al reducirse la necesidad de desplazamiento físico, se reduciría el uso de plataformas de transporte y con ello los efectos ambientales de éstas.

En general, la mayoría de los estudios revisados concluye que el impacto directo del teletrabajo sobre la actividad vehicular y, por lo tanto, sobre las emisiones de GEI y de otros gases y sustancias contaminantes es positivo. Es decir, el teletrabajo tiene un potencial de reducción de las emisiones en la medida en que reducen las distancias netas recorridas por los empleados que llevan a cabo esta modalidad en comparación con su comportamiento convencional. El orden de magnitud de esta reducción en las emisiones es, sin embargo, limitado. Por un lado, existe un "efecto de rebote",⁷ es decir, de sustitución de objetivos de traslado, que reduce el impacto directo del teletrabajo. Existe una amplia gama de condicionantes de este impacto directo: el modo de transporte, el modo de organización del teletrabajo y las actividades que el teletrabajo hace posible. Por otro lado, no existe una

⁷ El efecto de rebote es una reacción inversa o secundaria, en este caso la mejora producida por el teletrabajo en cuanto al ahorro de emisiones y energía se puede ver minimizada si en el hogar se recurre al uso del automóvil para otros fines y el consumo de energía.

definición clara ni contundente de los impactos indirectos en términos del balance de energía comparativo de trasladar las actividades laborales de los centros tradicionales de trabajo al hogar o los telecentros, a partir de cambios o ajustes de comportamiento de los individuos que lo realizan y miembros de su familia, o el uso de servicios que se consumen en el entorno del lugar donde se trabaja.

Desde mediados de los años noventa fundamentalmente en el Centro de Estudios sobre el Transporte de la Universidad de Davis en California, se realizan estudios sobre el comportamiento de los trabajadores, sobre todo en el contexto de programas estatales específicos de teletrabajo. Éste es el caso de Kitamura *et al.* (1991), Henderson y Mokhtarian (1996), Koenig, Henderson y Mokhtarian (1996), Mokhtarian y Varma (1998), Collantes y Mokhtarian (2003). La metodología de estos estudios se ha sustentado en entrevistas a profundidad e información detallada sobre los traslados cotidianos de los trabajadores a partir de registros personales diarios de viaje. Esta metodología se aplica tanto a las personas que realizan teletrabajo como a los que no lo hacen, lo que permite un alto grado de comparabilidad. Estos estudios se han realizado en el contexto de proyectos como el *Neighborhood Telecenters Project* (Mokhtarian y Varma, 1998) y el *Puget Sound Telecommuting Demonstration Project* (Henderson y Mokhtarian, 1996) y utilizando encuestas específicas, como la de un grupo de empleados del estado de California (Collantes y Mokhtarian, 2003) que ha seguido la trayectoria de los trabajadores a lo largo de un período de diez años.

El principal objetivo de estos microestudios es comparar el número de viajes y la distancia recorrida por persona entre los trabajadores que realizan teletrabajo y los que no. En función de la reducción neta de estas dos variables se calcula, a partir de los factores correspondientes de emisión de GEI y de otros gases y sustancias contaminantes, el impacto en términos de emisiones al medio ambiente. En algunos casos (Mokhtarian y Varma, 1998; Henderson y Mokhtarian, 1996) la redistribución de los traslados es también un objetivo de investigación importante. Kitamura *et al.* (1991) encontraron que los teletrabajadores realizan menos viajes diarios (1.94 viajes contra 3.95 en promedio) y se desplazan dis-

tancias más cortas (el promedio diario cayó de 53.7 a 13.2 millas) en los días de teletrabajo. Según Mokhtarian y Varma (1998) las millas viajadas en promedio también se redujeron un 53% como resultado de la práctica del teletrabajo, mientras que Koenig, Henderson y Mokhtarian (1996) calculan una reducción en el número de viajes personales de 27% y una reducción total de 77% en la distancia recorrida por día, que fluctúa según el estudio entre 50 y 70 por ciento.

En términos de la reducción neta de GEI, Mokhtarian y Varma (1998) encontraron que el teletrabajo redujo las emisiones de compuestos orgánicos totales (COT) en 15%, las de monóxido de carbono (CO) en 25%, y las de óxido de nitrógeno (NOx) y partículas suspendidas (PM₁₀) en 35 y 51.5%, respectivamente. Por otro lado, Koenig, Henderson y Mokhtarian (1996) encontraron reducciones de GEI mayores: 48% en COT, 64% de CO, 69% de NOx y 78% de PM. Las diferencias entre estos dos estudios se explican no sólo por la reducción en distancias recorridas (de 53% en el primer caso y 77% en el segundo), sino también porque en el segundo caso los autores consideran el efecto de los encendidos de los vehículos, cuyo impacto resulta significativo.

En resumen, los estudios que cuantifican el efecto del teletrabajo sobre las emisiones de GEI encuentran que: 1) hay una reducción neta en el número de recorridos, la distancia recorrida total, y las emisiones de GEI; 2) esta reducción no es mayor debido a que existe un efecto rebote; 3) al considerar efectos indirectos y de más largo plazo, la relación de sustitución entre TT y emisiones tiende a diluirse; y 4) la relación es compleja, multidireccional y mediada por un amplio conjunto de factores.

EMISIONES DE GEI EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El Valle de México ofrece un conjunto de características físicas (geográficas y morfológicas) que afectan de modo particular la acumulación y comportamiento de emisiones de GEI y otros contaminantes. Además, la dinámica de crecimiento de la metrópolis y, en particular, la dinámica de crecimiento del parque vehicular y el aumento en el uso del transporte generaron un muy importante

incremento en las emisiones de contaminantes y de GEI, que ha sido parcialmente controlado en años recientes (véase entre otros Lacy y Sánchez, 1993; Molina y Molina, 2002; CAM, 2011).

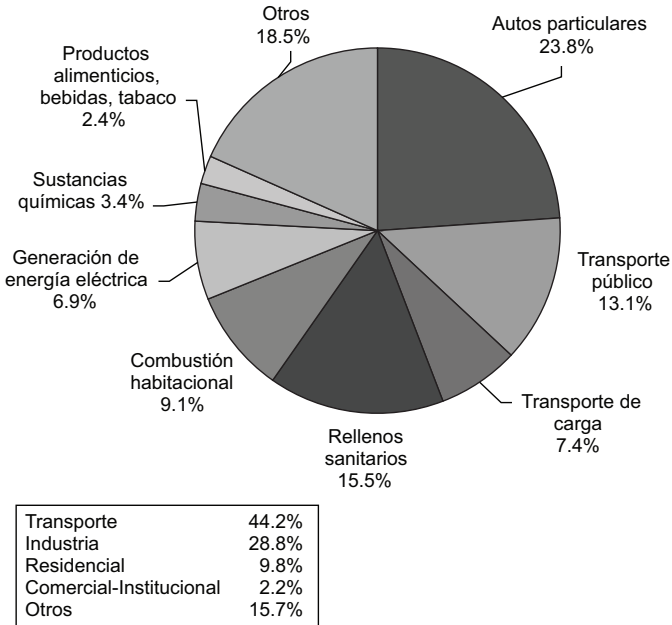
Según el Inventario de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 2008, referido en el Proaire 2011-2020, de las emisiones totales de la ZMVM⁸ el transporte genera 44.3%, los rellenos sanitarios 15.5%, las residenciales 9.1% y las derivadas de la generación de electricidad representan alrededor de 7%. Estas actividades son también las que concentran la mayor parte de las emisiones de otros contaminantes (véase la gráfica 1).

Cambios en la edad promedio de la flota vehicular o tecnológicos en el funcionamiento de los motores han reducido las emisiones, pero esto se ha contrarrestado por el aumento en el número de vehículos y el consecuente aumento de los niveles de congestión, como se puede observar en la gráfica 2. Adicionalmente, hay que notar que la composición de la flota vehicular en la ZMVM tiene, a diferencia de otras ciudades de tamaño similar en países en desarrollo, una proporción alta de vehículos con motores grandes y bajos niveles de eficiencia energética (Sport Utility Vehicle, SUV), mostrando un patrón tecnológico más similar al de Estados Unidos (Lents *et al.*, 2005).

La naturaleza de la matriz de factores que relaciona distancias vehiculares recorridas con emisiones de GEI califica necesariamente las estimaciones de los efectos potenciales del teletrabajo sobre las emisiones. En primer lugar, hay que resaltar la variabilidad de factores. Claramente, dada la importancia de los factores de uso sobre las emisiones, el efecto de cambios en la distancia recorrida sobre las emisiones está sujeto a un rango de variabilidad que sobrepasa el de la modalidad de traslado. En la medida en que la difusión del teletrabajo sea pequeña, es de esperarse que aumente la incertidumbre esperada de los cálculos basados en datos agregados y promedios (dado que será mayor la probabilidad de que

⁸ Si bien hemos adoptado la definición de Área Metropolitana de la Ciudad de México, que incluye sólo municipios en los que el área urbana es continua, en algunos casos al hacer referencia a diversas fuentes dejamos la denominación que se usa en éstas sin problematizarla (como en este caso de la Zona Metropolitana del Valle de México), aunque somos conscientes de las diferencias de criterio para definir las.

Gráfica 1.
ZMVM. Emisiones de GEI por sector, 2008



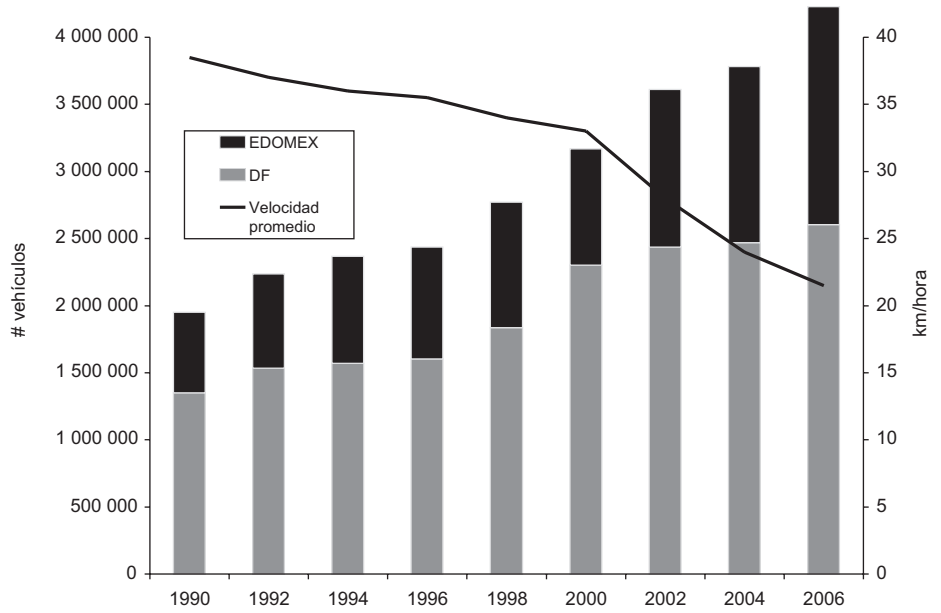
NOTA: los porcentajes del recuadro corresponden al agregado por sector.
FUENTE: elaboración propia con base en la tabla 2.2.3 Emisiones de GEI desagregadas por sector, ZMVM-008 del Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2011-2020. Comisión Ambiental Metropolitana.

las características de la muestra se desvíen del promedio). Al mismo tiempo, sólo en muestras pequeñas es posible obtener información detallada de las características del uso en los traslados, lo que aumenta la incertidumbre en el momento de la extrapolación.

Como parte de los objetivos planteados en el proyecto se llevaron a cabo diversos esfuerzos para conocer el nivel de incidencia del teletrabajo en la reducción de emisiones de GEI. Para ello se diseñó una primera estimación que considera las emisiones

[655]

Gráfica 2
Flota vehicular y velocidad promedio de circulación en la ZMVM



FUENTE: SMA, GDF, 2006; y Davis, *et al.* (2004), Mexico City Vehicle Activity Study, International Sustainable Systems Research.

ahorradas o evitadas por teletrabajo a través de la siguiente expresión:

$$Em = t * Et * (1 - a)$$

En donde Em son las emisiones ahorradas o evitadas a través del teletrabajo, t es el nivel de penetración del teletrabajo (número de trabajadores que realizan teletrabajo entre el total de trabajadores), Et son las emisiones derivadas de traslados con motivos laborales y a es el parámetro que captura el efecto “rebote” (expresado como una fracción de la distancia recorrida originalmente).

Estas estimaciones asumen: *i*) una estructura modal de transporte invariante con respecto al total de los viajes realizados en el conjunto de la población; *ii*) una distribución técnica fija con respecto a los promedios de intensidad energética y emisiones de cada uno de los tipos de vehículos utilizados en los traslados; *iii*) una matriz de comportamiento homogénea en términos de frecuencia de encendidos, velocidad media y distribución de trayectos de aceleración-desaceleración. Se trata, por lo tanto, de una estimación del promedio del potencial agregado de reducción de las emisiones, sin grado de sofisticación alguno.

El valor de Et se calculó deduciendo del total de las emisiones de GEI generadas por el sector transporte en la ZMVM para 2008 (que alcanzó 22 787 983 toneladas de CO₂ equivalente), las correspondientes a un 46% de traslados con motivos laborales correspondiente al dato de la Encuesta Origen-Destino 2007 (INEGI), es decir, 10 482 472 toneladas de CO₂ equivalente.

Se realizaron dos estimaciones. En la primera se realizó el cálculo considerando que el teletrabajo incluye al 100% de la fuerza laboral, es decir, los trabajadores no se desplazan a su lugar de trabajo, según distintos niveles de penetración del teletrabajo (porcentaje de la población total trabajadora) y distintos valores del parámetro de “rebote” (es decir, descontando una fracción proporcional al recorrido “ahorrado” originalmente). En la segunda estimación, se consideró una intensidad del teletrabajo de 20% (un día a la semana) aplicando el mismo rango de variación para la difusión del teletrabajo y el efecto rebote.

En el escenario alto como el planteado en la primera estimación (sobrestimado en términos de la intensidad del teletrabajo), el

efecto del teletrabajo podría alcanzar el orden de las 100 mil ton de CO₂ equivalente al año, que representa sólo 0.20% de las emisiones totales de la ZMVM para un nivel de difusión del teletrabajo de 1% (similar al que Mokhtarian (1998) encontró como más probable para Estados Unidos).

La segunda estimación sugiere un escenario más realista, en el que la intensidad del teletrabajo correspondería a un día a la semana (impactando un 20% de los traslados de cada trabajador). En este escenario, el impacto en las emisiones se situaría en el orden de las 10 mil ton de CO₂ equivalente al año para un nivel de difusión del teletrabajo de 1%. Esta estimación genera un ahorro en emisiones del orden de 0.05% de las emisiones totales de la ZMVM.

Si bien alrededor de las estimaciones existen una serie de supuestos, la contribución potencial del teletrabajo a la reducción de emisiones de GEI es pequeña según nuestro escenario “realista”; no obstante, se puede comparar con los potenciales de mitigación de algunos programas del Gobierno del Distrito Federal (GDF).

El impacto sistémico del teletrabajo depende no sólo de la proporción de la fuerza laboral total que lo adopta y de la intensidad con la que se implementa, sino además de las particularidades de base técnica de la estructura del transporte (que incluye pero no se restringe al modo), las características de los usos de la misma (por ejemplo, la carga vehicular en horas pico y la selección de vías) y la distribución espacial de los viajes que se eliminan (Aguayo, 2010).

IMPACTO ENERGÉTICO DEL TELETRABAJO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Varios estudios sobre teletrabajo encuentran un impacto energético y ambiental minúsculo. Por ejemplo, Roth, Rhodes y Ponoum (2008) estiman una reducción anual promedio en el consumo de energía primaria por una cantidad entre 0.13 y 0.18% y entre 0.16 y 0.23% de consumo de energía primaria y emisiones netas de CO₂, respectivamente, en Estados Unidos. Estos cálculos consideran que 4 millones de empleados trabajan a distancia un promedio de un

día o más por semana. Asimismo, calculan que el TT disminuye el consumo nacional de gasolina por cerca de 0.8% del consumo de la gasolina por los vehículos ligeros en Estados Unidos.

Para medir el impacto energético y ambiental, y estudiar las correlaciones entre las principales variables de evaluación y las de control, tales como las características del individuo y las variables energéticas, ambientales y económicas, en el caso del AMCM, se realizó un ejercicio con base en datos proporcionados por 29 empleados,⁹ quienes cambiaron su práctica laboral presencial a la del teletrabajo en una de las empresas visitadas. Interesaba evaluar si el impacto de la implementación del teletrabajo es ahorrador de energía (y, por ende, reductor de emisiones de GEI), medir la magnitud de dichos efectos y determinar las principales características socioeconómicas de los empleados que cambian al teletrabajo y que generan un impacto energético favorable al ambiente.

El cálculo del cambio energético y ambiental se hace considerando dos efectos producidos por el cambio del trabajo presencial al teletrabajo: *a*) cambio en el traslado del hogar al lugar de trabajo y retorno, con posibles ahorros en la distancia recorrida, en gasolina y emisiones de GEI; y *b*) cambio en los aparatos y otro equipo anteriormente utilizado en la oficina convencional y ahora utilizados en el hogar con posibles ahorros en energía y emisiones de GEI.

Para la realización de este ejercicio se desarrollaron dos modelos, el primero corresponde a la contribución del cambio en el uso del transporte por concepto de traslado al trabajo en el que al mismo tiempo se considera un efecto rebote, al sustituir el viaje al trabajo por otras actividades que requieran del uso del transporte. En algunos casos se hizo la estimación de la distancia recorrida a partir de la dirección del trabajador a la oficina, y con el tiempo de traslado se hizo un promedio de velocidad que se utilizó para imputar la distancia en los casos en que no fue proporcionado el domicilio. El segundo modelo es para estimar el consumo energético por el uso de aparatos de oficina. Se hace una comparación en el tiempo de consumo antes del teletrabajo y con

⁹ Este ejercicio se realizó en una fase intermedia de la investigación, por ello se utilizaron sólo 29 entrevistas disponibles.

la práctica de éste, ajustando por el coeficiente de consumo energético. Una vez obtenido el cambio en el consumo energético por uso de transporte y por uso de equipo de oficina, se combinan estos dos elementos para obtener el balance energético total.

Parte de los resultados arrojados por este ejercicio muestran aspectos positivos. Existe un abatimiento neto en las emisiones de GEI con la adopción del teletrabajo, debido a un ahorro neto de energía. Adicionalmente, se aprecia un ahorro monetario neto por la reducción del traslado al trabajo, a pesar del incremento generalizado del gasto por consumo energético.

Los trabajadores de la muestra llevan a cabo un abatimiento, en conjunto, de casi dos toneladas (1 785.91 CO₂e) de GEI al mes; lo que con la distribución de la muestra significaría sacar 7.5 automóviles de circulación por motivo de traslado al trabajo. También se aprecia que el efecto rebote por el uso del auto para otras actividades es aproximadamente de 12 por ciento.

Respecto a los incentivos económicos, los teletrabajadores ahorran en promedio \$264.77 pesos al mes, lo cual representa alrededor de 26% del gasto mensual en transporte. En el cambio al teletrabajo se ahorra un promedio de 441 kilómetros al mes. En este sentido, se estima que se abatieron emisiones en términos netos de un 9%, lo que representa en términos absolutos una reducción de emisiones modesta.

Para conocer los factores que pueden llegar a incidir en el ahorro de energía se consideraron diversas características de los empleados como su nivel educativo, sexo o edad, que resultaron poco significativas, dado que existe poca variabilidad entre los encuestados. La mayoría de los encuestados son empleados que tienen al menos un nivel educativo de licenciatura, con más de un dependiente económico en promedio y casados en su mayoría, lo que se asemeja a lo referido en la literatura. Por otro lado, la existencia de dependientes económicos puede sugerir, como necesidad social, el requerimiento de mayor atención o el deseo de pasar más tiempo con los mismos, motivo que se considera como un incentivo para la adopción del teletrabajo (cuadro 1).

Mientras que, por otro lado, las variables con mayor relevancia para el ahorro energético son aquellas relacionadas con la práctica del teletrabajo, se demostró en este pequeño grupo que el

Cuadro 1
Matriz de correlaciones

Coeficientes de Correlación de Pearson																	
	<i>edad</i>	<i>sexo</i>	<i>distancia recorrida al trabajo</i>	<i>nivel educativo</i>	<i>estado civil</i>	<i>dependientes económicos</i>	<i>tiempo que lleva bajo esta modalidad</i>	<i>tamaño del vehículo</i>	<i>frecuencia_ TT</i>	<i>km_ ahorrados</i>	<i>lt_gas_ ahorrados</i>	<i>Gj_ ahorrados</i>	<i>GEL_ abatido</i>	<i>dinero_ ahorrado</i>	<i>tiempo_otros viajes</i>	<i>km_rebote</i>	
<i>edad</i>	1.00																
<i>sexo</i>	-0.20	1.00															
<i>distancia recorrida al trabajo</i>	-0.05	-0.15	1.00														
<i>nivel educativo</i>	0.10	0.44	-0.07	1.00													
<i>estado civil</i>	0.13	0.06	0.21	-0.11	1.00												
<i>dependientes económicos</i>	0.24	-0.24	0.27	-0.35	0.56	1.00											
<i>tiempo que lleva bajo esta modalidad</i>	-0.02	-0.30	-0.10	0.13	-0.11	-0.12	1.00										
<i>tamaño del vehículo</i>	0.19	0.02	0.20	0.06	0.28	0.07	-0.14	1.00									
<i>frecuencia_ TT</i>	-0.11	0.14	-0.09	-0.27	0.17	0.06	-0.17	-0.09	1.00								
<i>km_ ahorrados</i>	0.02	-0.07	0.06	0.13	-0.28	-0.02	0.00	0.20	-0.73	1.00							
<i>lt_gas_ ahorrados</i>	-0.07	0.01	0.03	0.14	-0.33	0.07	-0.05	-0.31	-0.58	0.78	1.00						
<i>Gj_ ahorrados</i>	-0.07	0.01	0.03	0.14	-0.33	0.07	-0.05	-0.31	-0.58	0.78	1.00	1.00					
<i>GEL_ abatido</i>	-0.07	0.01	0.03	0.14	-0.33	0.07	-0.03	-0.31	-0.58	0.78	1.00	1.00	1.00				
<i>dinero_ ahorrado</i>	-0.06	0.01	0.04	0.15	-0.35	0.04	-0.18	-0.27	-0.62	0.82	1.00	1.00	1.00	1.00			
<i>tiempo_otros viajes</i>	-0.31	0.37	-0.04	0.20	0.10	-0.25	-0.19	0.02	0.24	-0.30	-0.37	-0.37	-0.37	-0.36	1.00		
<i>km_rebote</i>	-0.21	0.41	-0.07	0.31	0.13	-0.23	-0.25	0.06	0.21	-0.25	-0.34	-0.34	-0.34	-0.33	0.97	1.00	

km_gastado	-0.21	0.29	-0.02	0.06	0.13	-0.14	-0.25	0.00	0.33	-0.36	-0.41	-0.41	-0.41	-0.41	0.95	0.94
lt_gas_gastados	-0.20	0.30	-0.03	0.08	0.13	-0.15	-0.25	0.01	0.33	-0.36	-0.40	-0.40	-0.40	-0.40	0.95	0.95
gj_gastados	-0.20	0.30	-0.03	0.08	0.12	-0.15	-0.25	0.01	0.33	-0.36	-0.40	-0.40	-0.40	-0.40	0.95	0.95
GEI_emitido	-0.20	0.30	-0.03	0.08	0.12	-0.15	-0.25	0.01	0.33	-0.36	-0.40	-0.40	-0.40	-0.40	0.95	0.95
dinero_gastado	-0.20	0.30	-0.03	0.08	0.12	-0.15	-0.25	0.01	0.33	-0.36	-0.40	-0.40	-0.40	-0.40	0.95	0.95
cambio_energetico_commuting	-0.15	0.14	0.03	0.18	-0.31	0.01	-0.15	-0.33	-0.50	0.71	0.93	0.93	0.93	0.93	-0.02	0.01
cambio_GEI_commuting	-0.15	0.14	0.03	0.18	-0.31	0.01	-0.13	-0.33	-0.50	0.71	0.93	0.93	0.93	0.93	-0.02	0.01
cambio_monetario_commuting	-0.15	0.13	0.03	0.20	-0.33	-0.01	-0.29	-0.29	-0.54	0.74	0.92	0.92	0.92	0.92	0.00	0.04
cambio_energetico_rebote	-0.11	0.26	-0.01	-0.16	0.11	-0.06	-0.29	-0.03	0.57	-0.59	-0.58	0.92	-0.58	-0.59	0.73	0.71
cambio_GEI_rebote	-0.10	0.27	-0.01	-0.16	0.11	-0.06	-0.29	-0.03	0.57	-0.59	-0.58	-0.58	-0.58	-0.59	0.73	0.71
cambio_monetario_rebote	-0.10	0.27	-0.01	-0.16	0.11	-0.06	-0.29	-0.03	0.57	-0.59	-0.58	-0.58	-0.58	-0.59	0.73	0.71
cambio_energetico_total	-0.16	0.14	0.03	0.18	-0.31	0.01	-0.16	-0.33	-0.49	0.70	0.92	0.92	0.92	0.92	0.00	0.03
cambio_GEI_CO2_total	-0.16	0.15	0.03	0.18	-0.31	0.01	-0.17	-0.34	-0.48	0.69	0.91	0.91	0.91	0.91	0.02	0.05
cambio_monetario_total	-0.15	0.14	0.03	0.20	-0.33	-0.02	-0.14	-0.29	-0.53	0.74	0.92	0.92	0.92	0.92	0.01	0.05

FUENTE: elaboración propia.

ahorro energético, monetario y en cierta medida el abatimiento de emisiones se obtiene en función de la frecuencia con que se realiza el teletrabajo.

Si bien a partir de la realización de este ejercicio se sugiere que el impacto energético y ambiental del teletrabajo es modesto, se espera que su difusión como un elemento innovador no sólo en el sector privado sino también en oficinas gubernamentales, se convierta en una estrategia de mitigación de GEI.

TELETRABAJO EN EMPRESAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Aspectos cualitativos del teletrabajo a nivel de empresa

Si bien existen motivos comunes que llevan a la adopción de la práctica del TT entre las empresas que lo han adoptado,¹⁰ las distinguen algunas diferencias. Una es la necesidad de retener a personal talentoso; otra el tiempo de traslado, no sólo por el gran conflicto vial generalizado en la ciudad, sino por la ubicación del hogar de los empleados frente a la zona en que se encuentran las oficinas, y la falta de espacios en algunas de ellas, tanto de oficinas como de estacionamiento, dado que la mayoría de los empleados encuestados cuentan con automóvil propio.

De las empresas visitadas, sólo en tres casos se lleva a cabo la práctica del teletrabajo de manera formal, es decir, que las empresas cuentan con esquemas bien estructurados para registrar y monitorear la política del "home office", como suele nombrarse a esta práctica. Estos esquemas abarcan diferentes ámbitos, iniciando con el motivo que lo llevaría a la adopción de esta modalidad de trabajo a distancia, la selección de aquellos empleados que pudieran ser candidatos (en función de las actividades que realizan, el desempeño laboral, la antigüedad en el puesto y disciplina) y el consentimiento de su jefe inmediato, entre otras. Encontramos en el caso de una empresa dedicada a los servicios financieros, que

¹⁰ Una de las directivas de una empresa dedicada a la industria química, refirió que la práctica del "home office" es común entre las empresas transnacionales como parte de políticas dirigidas a mejorar la calidad de vida de los empleados.

se hace una evaluación del lugar de trabajo que destinaría el empleado en su propia casa para realizar su trabajo, en la cual consideran el espacio físico, la presencia de distractores y la composición de la familia del empleado, además de otras cuestiones relacionadas con la seguridad de la información que manejan.

De acuerdo con los directivos entrevistados, no hay una diferencia contractual o de prestaciones adicionales a los empleados que hacen trabajo en casa, esté o no establecida de manera formal la política del teletrabajo. Un aspecto que ninguno de los directivos supo aclarar es si un empleado que está “teletrabajando” (en su casa) sufre algún accidente, este evento se considera como “accidente de trabajo” y de ser así puede acceder a las prestaciones establecidas convencionalmente.

Pareciera que el diseño del “Programa Oficina en Casa” busca exclusivamente el bienestar del empleado, y que no se espera ninguna ganancia adicional para la empresa con esta práctica, pues al parecer no se hace una evaluación de eficiencia o productividad de los teletrabajadores. El objetivo es mantener al menos el mismo desempeño laboral. Sin embargo, la empresa —nos dicen— ha registrado beneficios sustanciales en el teletrabajo nómada, ya que al evitar el traslado de empleados a reuniones regionales se ahorra en gastos de avión, hospedaje y viáticos en general. Esto se debe a que los empleadores en algunas de las empresas parecen percibir la comunicación virtual como un sustituto casi perfecto de la comunicación personal gracias al uso intensivo de TIC.¹¹

Otro aspecto importante que surgió fue que hasta ese momento no se había considerado que la práctica del teletrabajo trajera consigo beneficios económicos ni mucho menos en materia ambiental. Sin embargo, esta práctica cobra importancia y si se formaliza podría ser considerada como una de las directrices dentro de los estándares de las Empresas Socialmente Responsables (ESR).¹²

¹¹ En realidad son dos escalas distintas: la de complementar el trabajo en la oficina con el de casa, y el sustituir un viaje con tecnología de comunicación desde la oficina o la casa.

¹² Una Empresa Socialmente Responsable es la que cumple con un conjunto de normas y principios referentes a la realidad social, económica y ambiental, que se basa en valores que le ayudan a ser más productiva.

Entre los aspectos negativos del teletrabajo mencionados por los encuestados, sobresalen los siguientes: *i*) la falta de una cultura del trabajo sin supervisión (autodisciplina) alteraría su productividad; *ii*) distractores en el hogar; *iii*) para aquellos que fuman y toman café el trabajar en casa vuelve más permisible estos hábitos; *iv*) sentimiento de aislamiento, necesidad del contacto cara a cara con el equipo de trabajo; y *v*) la falta de presencia en la empresa puede ser en detrimento de posibles ascensos.

Teletrabajo y género

Las investigaciones en relación con el teletrabajo han mostrado que el género es una variable importante para entender cómo se percibe esta forma laboral, las razones que la motivan, las limitaciones para adoptarla; o bien, sus impactos psicológicos, sociales o económicos. En general, se supone que el teletrabajo es una opción laboral más atractiva para las mujeres que para los hombres debido a que son ellas las que asumen el mayor volumen del trabajo doméstico y se enfrentan al conflicto de conciliar las exigencias propias del trabajo extradoméstico con la vida familiar.

El género, a diferencia del sexo que hace referencia a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, es una construcción social. Desde el momento en que nacemos y somos identificados con un sexo, empezamos a aprender sentidos y comportamientos asociados a la feminidad o la masculinidad. Éstos se materializan en formas específicas y en relación con otras categorías sociales. En cuanto al trabajo, aprendemos que existe una división sexual del trabajo que condiciona el uso del tiempo y la participación de hombres y mujeres tanto en el mercado laboral como en las actividades domésticas.

En la teoría de género la categoría "división sexual del trabajo" hace alusión a la asignación diferenciada de roles y tareas asignadas a mujeres y hombres. En este sentido, es importante distinguir, por un lado, el carácter histórico del reparto de funciones entre mujeres y hombres, los cuales han colocado a las mujeres en clara desventaja respecto a los hombres; y, por el otro, los cambios que están ocurriendo a este respecto.

Es importante mencionar que se reconocen tres tipos de trabajo en relación con los roles de género:

Productivo: son aquellas actividades que se desarrollan en el ámbito público y que generan ingresos, reconocimiento, poder, autoridad y estatus.

Reproductivo: está relacionado con la reproducción social y las actividades para garantizar el bienestar y la supervivencia de la familia, es decir, la crianza y la educación de los hijos y las hijas, la preparación de alimentos y el aseo de la vivienda, entre otras.

De gestión comunitaria: concentra las actividades que se realizan en una comunidad para asegurar la reproducción familiar. Como la participación en la limpieza de espacios públicos y el acceso al agua potable, entre muchos otros (Inmujeres, 2007).

En las últimas décadas se ha observado en México la entrada masiva de las mujeres al mercado laboral. En 1970, 17% de las mujeres eran remuneradas por su trabajo, mientras que cuarenta años después, esto es, en el 2010, el porcentaje se incrementó a 35%. Si bien estos datos representan un avance para las mujeres y las acciones tendientes a trabajar alrededor de la igualdad de género, tenemos que para el mismo 2010, en el caso de los hombres, prácticamente siete de cada 10 perciben una remuneración por su trabajo (INEGI e Inmujeres, 2012).

Datos del INEGI indican que la organización familiar influye directamente en la participación de las mujeres en el mercado laboral. Las mujeres casadas son las que menos trabajo remunerado realizan, a diferencia de los hombres en esta misma situación, con tasas más elevadas de trabajo pagado. Este fenómeno confirma que la organización familiar y la división del trabajo permea la inserción de las personas en el mercado laboral, reproduciendo en cierta medida los roles tradicionales socialmente asignados a las mujeres y a los hombres (INEGI e Inmujeres, 2012).

Diversos autores se han interesado en el estudio de la relación teletrabajo-género y la carga desproporcionada de responsabilidades domésticas que le significan a las mujeres comparada con la de los hombres, y cómo este doble rol que deben cumplir las mujeres como trabajadoras y como encargadas del hogar es fuen-

te de gran estrés (Mokhtarian *et al.*, 1998). Esta condición sugiere que las mujeres son más propensas que los hombres a ver el teletrabajo como una solución (al menos parcial) a este tipo de presiones. En este sentido, Scandura y Lankau (1997) notaron que la disponibilidad de arreglos flexibles de trabajo se valoraba más por parte de las mujeres, especialmente si se encontraban casadas y con hijos. Además, los autores advirtieron que las mujeres eran más proclives a hacer uso de las políticas de flexibilización en el trabajo (léase, entre otras, teletrabajo), lo cual no quiere decir, necesariamente, que el teletrabajo efectivamente resuelva el conflicto trabajo-familia. Incluso, algunos investigadores han evidenciado que el teletrabajo puede aumentar el problema (Mokhtarian *et al.*, 1998).

Kossek *et al.* (2006), con base en un estudio con una muestra de 245 profesionales en firmas que contaban con políticas de teletrabajo en Estados Unidos, encontraron que las mujeres con hijos, usuarias formales de teletrabajo, experimentaban menos depresión comparadas con el resto de los grupos ocupacionales. Una explicación que adelantan los autores es que las mujeres profesionales desean cumplir con los dos roles —como trabajadoras y como madres—, y el uso del teletrabajo les permite alcanzar esta exigencia social. Cabe mencionar que en dicho estudio no se verificó que las mujeres con hijos tuvieran menos conflictos trabajo-familia. Esta situación, dicen los autores, podría responder al hecho de que el teletrabajo estaría incrementando la carga laboral del hogar para las mujeres, en lugar de incrementar el tiempo para dormir o el esparcimiento.

Mokhtarian *et al.* (1998), en un estudio muy amplio para 583 empleados de la ciudad de San Diego, investigaron sobre las motivaciones de los individuos para adoptar esta práctica, así como las razones que la restringen. En general encontraron que las mujeres calificaban más alto las ventajas del teletrabajo en comparación con los hombres. Las mujeres mostraron más probabilidad de tener motivaciones familiares, beneficios personales y reducción del estrés con el teletrabajo que los hombres.

Los resultados de nuestra investigación mostraron que el género es importante sobre todo en relación con el tema del balance entre el trabajo y la vida doméstica. De acuerdo con la in-

formación en las 72 entrevistas validadas, más de la mitad (57%) son mujeres y 43% hombres, pero sus condiciones sociodemográficas y económicas son similares. En relación con su estado civil, la mayoría se encuentra casado, 63% de las mujeres y 57% de los hombres. La proporción de los entrevistados con respecto al nivel del puesto que ocupan en su trabajo es prácticamente el mismo para las mujeres y los hombres, 15% de las mujeres y 17% de los hombres son de nivel alto, 65 y 63% de nivel medio, respectivamente, y 20% de las mujeres y los hombres de nivel bajo. Lo mismo sucede con el nivel educativo, el perfil es similar, 91% de las mujeres y 96% de los hombres cuentan con nivel licenciatura o maestría.

En general, tanto para las mujeres como para los hombres el teletrabajo tiene efectos positivos, sobre todo en el ámbito de las relaciones familiares y personales. En donde sí podemos observar una diferencia es en el motivo que los impulsó a realizar teletrabajo: para las mujeres el cuidado de los hijos o algún otro familiar fue uno de los factores más importantes, representando el 25%, mientras que los hombres le asignaron a esta razón una importancia menor, alrededor de 5% de las menciones (cuadro 2).

La importancia del cuidado de los hijos para las mujeres se ve reforzada si observamos las respuestas a dos de las preguntas semiestructuradas del cuestionario sobre los cambios en las dinámicas familiares, laborales y sociales, así como las ventajas del teletrabajo. Es sorprendente darnos cuenta de que los hombres en ningún momento (en las dos preguntas semiabiertas) mencionan la palabra hijo(a), se refieren siempre a la familia. Por ejemplo, sobre los cambios que han surgido dicen: "Al poder estar cerca de la familia y de las amistades de toda la vida, se ha incrementado el tiempo de calidad pasando con ellos, construyendo lazos fuertes en estos rubros". Otro de los entrevistados dice: "Duermo más tiempo y convivo más con mi familia..."; y frases similares.

En el discurso de las mujeres, éstas se refieren explícitamente a las tareas domésticas. Una de las entrevistadas dice: "El estrés ha disminuido, tengo mayor control de mi casa"; otra de las entrevistadas comentó que la mayor ventaja del teletrabajo era: "Estar con mis hijos; mientras trabajo ellos hacen la tarea".

Cuadro 2
Motivos que lo impulsaron a realizar teletrabajo

<i>Núm.</i>	<i>Motivos</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
1	Sugerencia de la empresa	17.5	13.7
2	Distancia al trabajo	25.0	25.5
3	Enfermedad/ accidente	22.5	3.9
4	Características propias del puesto	20.0	25.5
5	Cuidado de los hijos o algún otro familiar	5.0	25.5
6	Medio ambiente	5.0	5.9
7	Otros	5.0	0.0
	Total	100.0	100.0

FUENTE: elaborado con base en las entrevistas a los empleados, Colmex-IDRC 2011-2012.

Asimismo, es sumamente interesante el hecho de que para las mujeres el concepto de flexibilidad laboral es importante. Mientras que sólo un hombre menciona la palabra flexibilidad como una de las ventajas del teletrabajo, las mujeres lo hacen en múltiples ocasiones. El hombre dice “Flexibilidad en el manejo del tiempo y reducción del estrés por el tiempo que no se pasa en el tráfico”. Mientras que las mujeres son más insistentes con este tema, o al menos con la palabra. Una de las entrevistadas comenta: “disponer de mayor flexibilidad para la organización, flexibilidad para el manejo del tiempo personal, más libertad”, otra de la entrevistadas nos dice: “flexibilidad de poder manejar un balance entre la vida personal y laboral”; entre otros.

El estudio no tenía la intención de problematizar sobre el asunto del género y la familia. La muestra resultó muy homogénea en relación con el nivel escolar, el puesto y los ingresos, y no se encontraron grandes diferencias. Lo que sí resultó significativo, y era de esperarse, es la forma de entender el impacto de la adopción de esta modalidad de trabajo entre hombres y mujeres, como quedó patente del análisis del discurso a partir de las respuestas a preguntas abiertas incluidas en el cuestionario aplicado. Por tales razones podemos concluir que la adopción del teletrabajo

no encontrará necesariamente obstáculos de acuerdo con el sexo de los empleados, si ésta se propone en términos generales como una modalidad optativa o como una política de la empresa a sus trabajadores en función del tipo de trabajo y/o puesto que ocupan. Cabe señalar que de acuerdo con la impresión que tenemos de las entrevistas a profundidad a los funcionarios encargados de modalidad esta oferta será cada vez más amplia y formal.

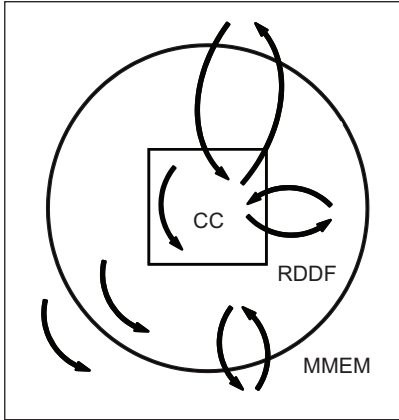
OFERTA Y DEMANDA POTENCIAL DEL TELETRABAJO EN EL AMCM

De lo visto a través del análisis cuantitativo y cualitativo ¿qué puede servirnos para estimar el potencial de adaptación de esta modalidad en el AMCM?

Sabemos, en principio, que existe un desbalance entre el mercado de la vivienda y el mercado de trabajo, ya que no todos los residentes de un área determinada que buscan trabajo lo encuentran satisfactorio cerca de donde viven, o bien los empleos que se ofrecen allí no pueden ser ocupados por la “mano de obra” residente en el área. Esto se debe, entre otros aspectos, a la fragmentación de los mercados de suelo y vivienda y de trabajo en el ámbito metropolitano y al desequilibrio estructural entre el nivel de calificación y la capacitación técnica requerida (Simpson, 1992). Otra razón es la paulatina descentralización de la oferta de bienes y servicios, es decir, del empleo que sigue la expansión física y/o el crecimiento poblacional de la ciudad. En este sentido, el mercado de trabajo urbano puede pensarse de dos maneras: como un solo y único mercado de trabajo metropolitano, o bien como un conjunto de mercados de trabajo locales. La manera en que estos mercados interactúan depende de la movilidad espacial de los trabajadores dentro del área urbana. Así, la atención se dirige a las decisiones de localización del trabajo y la vivienda, a las decisiones de transportarse y a la estructura espacial del área urbana (Simpson, 1992:6).

En la figura 1 se aprecian de manera esquemática los posibles flujos de *commuting* de acuerdo con el recorte espacial que hemos adoptado del AMCM siguiendo la propuesta de Eliot-Hurst (1974).

Figura 1
Flujos de *commuting* en el AMCM



CC: Ciudad central
(delegación Cuauhtémoc)
RDDF: área mediata
(resto de delegaciones del DF)
MMEM: área extensa o periférica
(municipios metropolitanos
del Estado de México)

FUENTE: Graizbord (2008).

Se trata de una matriz de 3×3 , en la que pueden registrarse los viajes que se originan y terminan dentro de cada una de las áreas: Ciudad Central (CC), Resto de las Delegaciones del Distrito Federal (RDDF) y Municipios Metropolitanos del Estado de México (MMEM); y los que salen o llegan de cada área hacia todas las demás, es decir, el intercambio de flujos en todo el sistema. Por supuesto que en cada caso particular pueden identificarse subdivisiones. Como sabemos, un viaje específico se describe en términos de su propósito, la ubicación de los puntos de inicio y destino del viaje, el tiempo en que se realiza y la frecuencia o regularidad del mismo. Y son comunes en áreas metropolitanas patrones de movimiento que reflejan viajes multipropósito y el uso de varios modos para un solo viaje.

Hasta mediados del siglo XX la concentración del empleo en el centro de la ciudad producía patrones de *commuting* centrípetos con intensos flujos por la mañana y centrífugos por la tarde (horas pico) a lo largo de rutas radiales de autobuses, trenes y tranvías. En las modernas ciudades son numerosos los factores que interactúan para crear situaciones mucho más complejas con viajes al trabajo que van de extremo a extremo del área urbana y con flujos

cruzados (y casi a todas horas) que difieren mucho de los de la ciudad monocéntrica tradicional.

En la actualidad, con el creciente número de automóviles particulares, el grado de movilidad individual se ha incrementado drásticamente y hace que la planeación del transporte incluya consideraciones no solo técnicas y de ingeniería, sino sociales y de comportamiento de los usuarios. Esto exige complementar las mencionadas encuestas con instrumentos analíticos que las ciencias sociales y la geografía en particular han desarrollado para efectos de responder preguntas de política y planeación.

Una fuente invaluable y única para conocer a detalle las características de los viajes que la población metropolitana realiza cotidianamente es la última Encuesta Origen Destino a los residentes del AMCM (EOD-2007). El área de estudio que abarca la EOD-2007 es la comprendida por las 16 delegaciones del Distrito Federal y los 40 municipios del Estado de México.

Desde el punto de vista económico, en el AMCM había 15.3 millones de personas de 12 años y más, de las cuales 8.2 eran población económicamente activa (PEA) y 6.9 económicamente inactiva. De la PEA 96.2% se encontraba ocupada, mientras que 3.8% buscaba ingresar al mercado laboral. De acuerdo con las estadísticas disponibles, 40.8% de la población ocupada trabajaba en el sector servicios, 22.8% en el comercio y 14.4% en el sector industrial; en conjunto sumaban 78% del total de la fuerza de trabajo en el AMCM, mientras que 22% lo hacía en otros sectores, como se muestra en el cuadro 3.

Conforme a la EOD 2007 en el AMCM se producen 21 954 157 viajes por día hábil, de los cuales 58.4% se originan en el DF y 41.3% en los 40 municipios del Estado de México. De este volumen 14.8 millones de viajes se realizan en transporte público y 6.8 millones en transporte privado, el resto en transporte mixto (público y privado) y en algún otro tipo de transporte.

En la gráfica 3 se puede observar la distribución de los diferentes propósitos de viaje, sin contabilizar los de regreso a casa. Los viajes al trabajo representan 47% de estos viajes. Este dato, sin duda es uno de los principales argumentos para la promoción del teletrabajo, pues como se ha señalado en la literatura esta práctica puede tener diversos impactos económicos, sociales y ambientales.

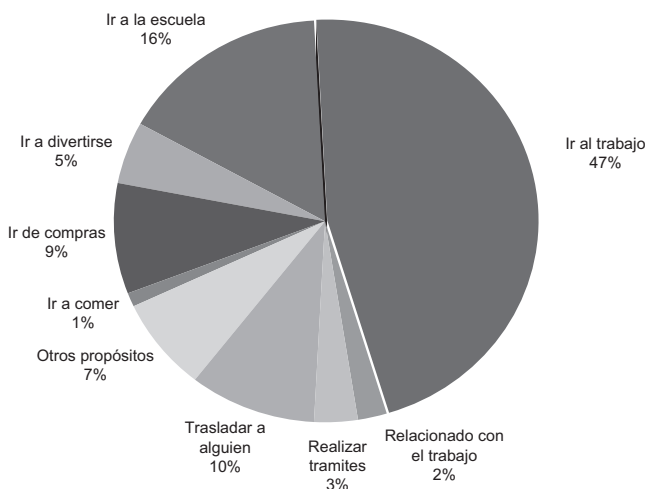
Cuadro 3
Residentes del hogar de 12 años y más ocupados
por sector de actividad

<i>Sector de actividad</i>	<i>Residentes en el hogar</i>	<i>Porcentaje</i>
Total	7 927 676	100
Servicios	3 234 253	40.8
Comercio	1 804 373	22.8
Industria	1 141 181	14.4
Comunicaciones y transportes	590 019	7.4
Administración pública y defensa	538 667	6.8
Construcción	389 467	4.9
Agropecuario	67 417	0.9
Otro	11 449	0.1
No especificado	150 850	1.9

NOTA: los porcentajes pueden no sumar 100% debido al redondeo.

FUENTE: EOD-2007, INEGI.

Gráfica 3
Distribución de viajes en el AMCM, según propósitos principales



FUENTE: elaboración propia con base en la EOD-2007, INEGI.

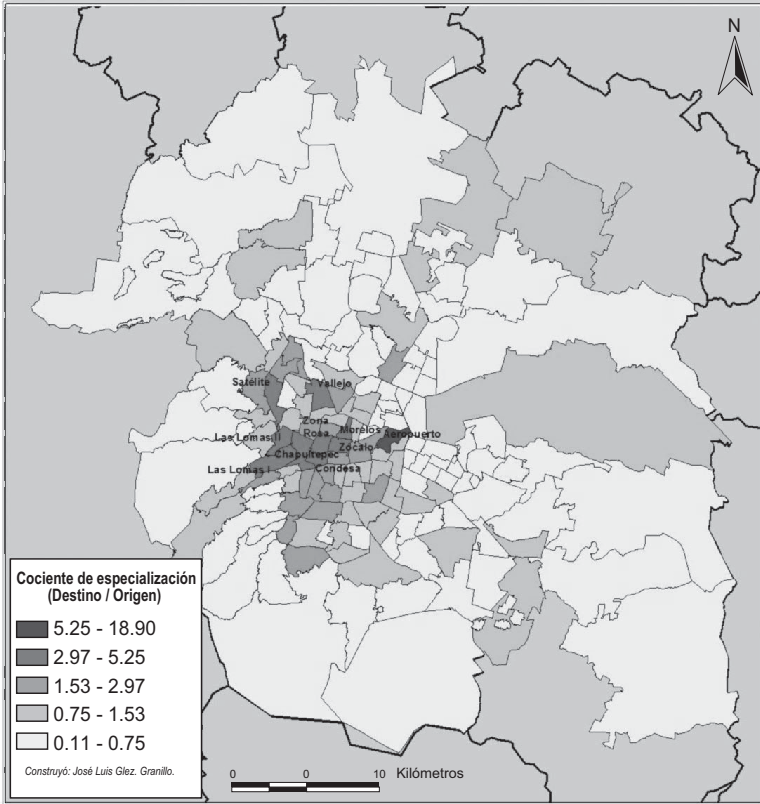
Los distritos en los que se concentra la actividad económica en la metrópoli se encuentran mayoritariamente en el Distrito Federal pero no en lo que era el distrito central de negocios *Central Business District* (CBD), de la ciudad monocéntrica de los años setenta.

El mapa 1 muestra aquellos distritos que atraen un volumen mayor del que generan o, en otras palabras, se especializan como áreas de empleo metropolitano. El cociente de especialización mayor a 1 indica que el numerador, en este caso los viajes atraídos, rebasa al denominador, es decir los generados en un porcentaje que según los resultados van de 50% en unos casos a casi 18 veces el número de viajes de origen (en el caso de los tonos más oscuros) (mapa 1). Curiosamente el patrón, que también se aprecia como un corredor en dirección oriente-poniente, coincide con el Paseo de la Reforma, avenida con la que colindan áreas residenciales mezcladas con actividades comerciales y de servicios desde un extremo del Área Central de Negocios o Centro Histórico de la Ciudad de México y termina en Santa Fe, en donde se localizan los corporativos de servicios al productor más importantes del AMCM. Los principales distritos especializados en empleo son:

Aeropuerto	Las Lomas I
Zócalo	Satélite
Zona Rosa	Chapultepec
Morelos	Vallejo
Las Lomas II	Condesa

Se trata de distritos de uso mixto o actividades mezcladas que muestran la diversidad del espacio metropolitano consolidado y que pudiera considerarse como el más cosmopolita. En esos distritos se ofrecen empleos en el sector terciario diversificado que incluye comercio especializado y actividades de servicio orientadas a cultura y esparcimiento además de todos los servicios al productor. En este ejercicio se consideraron dos sectores como aquellos en donde podría adoptarse la práctica del teletrabajo de

Mapa 1
AMCM. Cociente de especialización del empleo
(viajes de destino / viajes de origen)



FUENTE: elaboración propia con base en los datos de la EOD-2007.

manera “natural”. Se trata de los servicios al productor¹³ y del comercio al por mayor.¹⁴ No obstante, de acuerdo con la literatura, es posible que incluso en el sector manufacturero también exista esta opción, y así lo comprobamos en los estudios de caso, sobre todo en las áreas administrativas en aquellas empresas de mayor tamaño en que el corporativo requiere de oficinas con empleados de cuello blanco (*white collar workers*).

En los dos siguientes cuadros se presenta la proporción de Personal Ocupado (PO) por delegación o municipio del AMCM en estos sectores, con respecto al total de PO en la unidad político-administrativa.

En el caso de los servicios al productor son nueve delegaciones del DF las unidades que obtienen un valor mayor a 1. Estas delegaciones concentran 84.6% del PO en el sector servicios al productor (cuadro 4). Se incluye una columna con el número de viajes atraídos a estas delegaciones por motivos laborales en 2007, los cuales concentran 47% en el área de estudio. Cabe señalar que los datos de número de empleos (PO) corresponden al censo económico de 2009 mientras que el número de viajes corresponde a la EOD 2007. Cuando los viajes de trabajadores en el sector es mayor a los empleos en el destino la diferencia puede deberse a que los individuos que llegan encuentran empleo informal. En todo caso se aprecia claramente cuáles son las áreas de concentración del empleo.

En el caso del sector comercio se procedió igual. Son 15 las unidades que obtienen un valor mayor a 1 en el cociente de especialización y concentran sólo 5.7% del PO de este sector (cuadro 5). Esta actividad presenta un patrón más disperso que el de servicios al productor concentrado exclusivamente en nueve delegaciones

¹³ En el Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC 5.0) se define como Servicios al Productor la combinación de los siguientes sectores: 51 Información en medios masivos; 52 Servicios financieros y de seguros; 53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles; 54 Servicios profesionales, científicos y técnicos; 55 Dirección de corporativos y empresas; 56 Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación.

¹⁴ Sector que comprende actividades económicas dedicadas a la compra, venta o ambas (sin transformación) de bienes de consumo intermedio para ser vendidos a otros comerciantes, distribuidores, fabricantes y productores de bienes y servicios.

Cuadro 4
AMCM: PO en el sector servicios al productor y viajes por trabajo

<i>Delegación o municipio</i>	<i>Personal Ocupado (PO), 2009^a</i>			<i>Viajes atraídos 2007^b</i>	<i>Viajes de trabajadores en el sector</i>
	<i>Total delegación</i>	<i>Servicios al productor</i>	<i>%</i>		
Cuajimalpa	100 976	58 040	57.48	72 149	41 471
Azcapotzalco	304 071	169 045	55.59	202 363	112 502
Benito Juárez	341 826	157 101	45.96	377 619	173 551
Álvaro Obregón	251 772	112 687	44.76	256 968	115 013
Miguel Hidalgo	481 279	209 875	43.61	432 512	188 609
Tlalpan	185 360	77 580	41.85	194 254	81 302
Cuauhtémoc	614 547	250 960	40.84	771 769	315 164
Magdalena Contreras	26 933	8 031	29.82	45 153	13 464
Coyoacán	149 926	39 777	26.53	271 863	72 128
<i>Subtotal</i>	<i>2 456 690</i>	<i>1 083 096</i>	<i>44.09</i>	<i>2 624 650</i>	<i>1 113 203</i>
<i>Total AMCM</i>	<i>4 687 159</i>	<i>1 280 042</i>	<i>27.31</i>	<i>5 588 292</i>	<i>1 526 137</i>

Fuente: elaboración propia con base en a) INEGI, Censos Económicos 2009, b) INEGI, Encuesta Origen Destino (EOD), 2007.

Cuadro 5
AMCM: PO en el sector comercio al por mayor y viajes por trabajo

<i>Delegación o municipio</i>	<i>Personal Ocupado (PO), 2009^a</i>			<i>Viajes atraídos 2007^b</i>	<i>Viajes de trabajadores en el sector</i>
	<i>Total delegación o municipio</i>	<i>Comercio al por mayor</i>	<i>1%</i>		
Tlalnepantla de Baz	187 240	17 441	9.31	233 702	21 769
Chalco	32 743	2 980	9.1	45 727	4 162
La Paz	35 226	3 089	8.77	35 850	3 144
Iztapalapa	294 297	24 658	8.38	405 844	34 004
Iztacalco	101 593	8 409	8.28	137 536	11 384
Naucalpan de Juárez	179 291	13 156	7.34	236 872	17 381
Tultitlán	70 170	4 898	6.98	61 492	4 292
Gustavo A. Madero	184 885	12 901	6.98	319 620	22 303
Huixquilucan	25 784	1 754	6.8	40 221	2 736
Ecatepec de Morelos	208 135	13 817	6.64	257 036	17 063
Benito Juárez	341 826	22 203	6.5	377 619	24 528
Álvaro Obregón	251 772	15 083	5.99	256 968	15 394
Miguel Hidalgo	481 279	28 783	5.98	432 512	25 866
Tláhuac	39 039	2 317	5.94	50 887	3 020
Valle De Chalco Solidaridad	31 755	1 862	5.86	21 603	1 267
<i>Subtotal</i>	<i>2 465 035</i>	<i>173 351</i>	<i>7.03</i>	<i>2 913 489</i>	<i>208 313</i>
<i>Total AMCM</i>	<i>4 687 159</i>	<i>270 299</i>	<i>5.77</i>	<i>5 588 292</i>	<i>322 266</i>

^a Hay municipios cuyo valor en el porcentaje de PO en el sector es mayor al promedio metropolitano que no se incluyen pues están ubicados en la periferia lejana del AMCM.

FUENTE: elaboración propia con base en a) INEGI, Censos Económicos 2009, b) Encuesta Origen Destino (EOD), 2007.

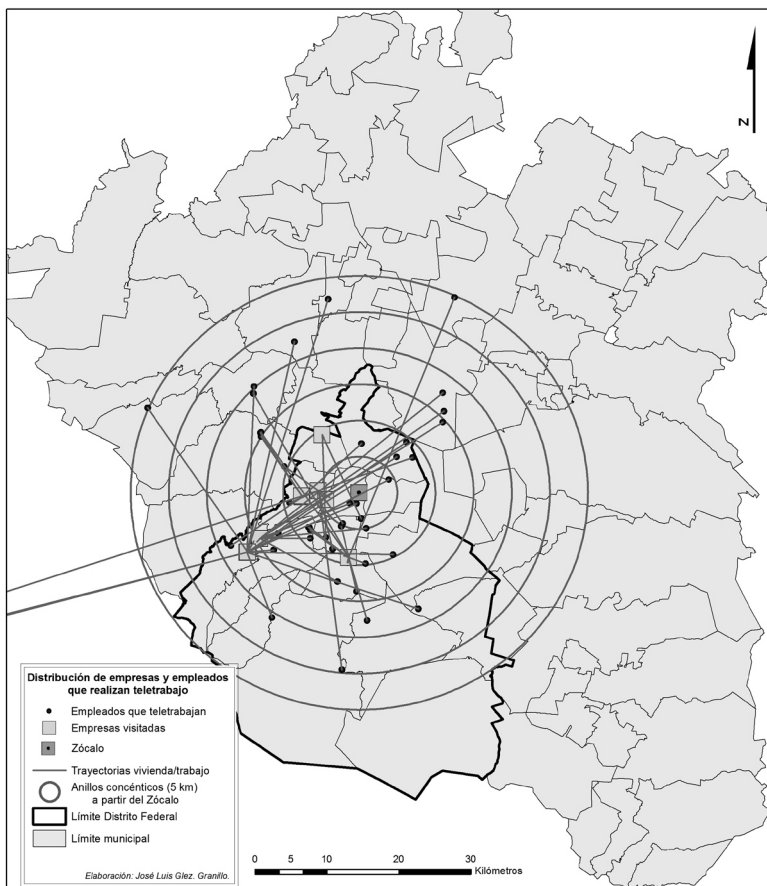
del Distrito Federal. Se trata de siete delegaciones del DF y ocho municipios del Estado de México. El número de viajes atraídos por motivos laborales a estas 15 unidades representa 52% del total, pero concentra 64% de los empleos en el sector.

Estimamos el impacto potencial de adopción considerando que el porcentaje del total de viajes que llegan a esas delegaciones y municipios es equivalente al de empleados que se ocupan proporcionalmente en ambos sectores. Y suponemos que de esos el potencial susceptible de adoptar prácticas de teletrabajo ronda entre 2.5 y 4 trabajadores de cada cien en los servicios al productor, y de 1 a 3 trabajadores de cada cien en el comercio al por mayor. En el primero estaríamos hablando de $5.5 * 0.27 * 0.025 - 0.04$, es decir, de 37 a 60 mil trabajadores potenciales en el AMCM y entre 28 y 44 mil en esas delegaciones. En el caso del comercio al mayoreo estaríamos suponiendo un potencial de $5.5 * 0.057 * 0.01 - 0.03$, es decir, 3 100 a 9 400 empleos en este sector en el AMCM, y entre 2 083 y 6 249 en esas delegaciones y municipios. Esta estimación de entre 37 y 60 mil en sólo estos dos sectores, que desde luego son los más susceptibles de adoptar teletrabajo, permite suponer que el potencial no es despreciable.

A partir de las estimaciones del potencial de trabajadores a realizar teletrabajo en los sectores antes mencionados, se calculó *grosso modo* la cantidad de emisiones que se evitarían con la práctica de teletrabajo (cuadro 6). Para ello se parte de las siguientes aproximaciones: *i*) se tomó como distancia promedio de recorrido casa-trabajo-casa 52 km diarios (este valor puede ser elevado porque se consideraron aquellos empleados que viven fuera de la Ciudad de México) (mapa 2); *ii*) se obtuvo un promedio del intervalo de trabajadores potenciales para cada sector; y *iii*) se estimó el número de trabajadores de cada sector que se transportan en automóvil particular (31%, aunque podría ser mayor en el caso de los empleados en el sector servicios al productor). El resto de indicadores se adecuaron a partir del rendimiento promedio de gasolina en el AMCM y la cantidad de emisiones que se producen de su combustión.

De acuerdo con el Inventario de Emisiones de Gases Efecto Invernadero de la ZMVM-2008, los autos particulares producen 11 871 316 ton/año de emisiones equivalentes de CO₂. Los resul-

Mapa 2
Distribución de las empresas visitadas y empleados encuestados



NOTA: el mapa contiene las trayectorias al trabajo de 57 empleados que proporcionaron información sobre su lugar de residencia; el resto decidió no brindar esta información por cuestiones de seguridad. Adicionalmente, se excluyeron tres trayectorias de empleados, dado que residen en otras entidades (Querétaro, Tlaxcala y Veracruz), pero se mantuvieron las de dos empleados que residen en Metepec y uno de Toluca en el Estado de México.

FUENTE: elaboración propia con base en la información de la encuesta Colmex-IDRC 2011-2012.

Cuadro 6
Potencial de emisiones ahorradas (evitadas) con el teletrabajo por sector

<i>Sector</i>	<i>Potencial de trabajadores que se transportan en auto particular (31%)</i>		<i>Distancia promedio al trabajo²</i>	<i>Consumo de combustible por viaje promedio al trabajo</i>	<i>Factor de emisiones de CO₂ por litro de gasolina (kg CO₂/lts)³</i>	<i>Emisiones de CO₂ por viaje al trabajo por día</i>	<i>Emisiones de CO₂ por viaje al trabajo al año (250 días)</i>	<i>Emisiones promedio de CO₂ por viajes al trabajo en el sector</i>
	<i>Potencial de trabajadores en el sector¹</i>	<i>auto particular (31%)</i>						
Servicios al productor	48 500	14 550	52 km	4.70 lts	2.4 kg	11.29 kg	2 822.9 kg	42 442 ton
Comercio al por mayor	6 250	1 875	52 km	4.70 lts	2.4 kg	11.29 kg	2 822.9 kg	5 469 ton

¹ El potencial susceptible de adoptar prácticas de teletrabajo ronda entre 2.5 y 4 trabajadores de cada cien para el caso de servicios al productor y de 1 a 3 para el comercio al por mayor.

² La distancia promedio se calculó según datos de las encuestas realizadas a empleados que realizan teletrabajo.

³ La Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (Conuee) estima que cada litro de gasolina consumida en la ZMVM emite aproximadamente 2.4 kg de CO₂ equivalente.

FUENTE: elaboración propia con base en los cuadros 4 y 5, y estimaciones de la eficiencia del consumo de gasolina.

tados del ejercicio con base en los parámetros empleados arrojaron un total de 42 442 ton/año que se podrían evitar o ahorrar en el caso del sector servicios al productor, y de 5 469 ton/año en el caso de comercio al por mayor, si se adoptara la práctica del teletrabajo.

REFLEXIONES FINALES

El propósito original de este trabajo era conocer el potencial de difusión del teletrabajo en el AMCM. Para ello recurrimos a diversas fuentes, además de la disponible en la literatura en la que se reportan resultados empíricos. Se tomaron datos que han sido resultado de análisis detallado con factores de emisión que se aceptan para el caso de la flota vehicular que circula en el AMCM, así como las características del sistema vial y el transporte. Estos datos se cruzaron con la información disponible de la EOD-2007, es decir, el patrón de distribución de viajes por diferentes motivos, lo que permite conocer el volumen de viajes al trabajo, su origen y destino, así como el modo de transporte que se utiliza. Otra fuente de información fue la obtenida a través de la encuesta a empleados que practican teletrabajo. El patrón de distribución del origen y destino de sus viajes permiten hacer una estimación del ahorro en el consumo de combustible y, por lo tanto, en emisiones evitadas toda vez que se practique el teletrabajo. Así obtuvimos hipotéticamente el potencial que tiene en el ámbito metropolitano esta modalidad de trabajo utilizando las TIC, y que es el estimado de viajes posibles ahorrados por personal ocupado en dos sectores susceptibles de adoptar esta modalidad de trabajo flexible.

Un cruce de estas fuentes, si bien directo y grueso, permite ponderar el impacto de la difusión del teletrabajo en la actividad económica del AMCM. La distribución residencial de estos empleados y la ubicación de la empresa donde prestan sus servicios permite apreciar la distancia (en línea recta) entre su vivienda y el lugar de trabajo. La aplicación de los factores de emisión nos arroja un volumen grueso de emisiones ahorradas si la aplicamos a los potenciales trabajadores del sector de servicios al productor y el comercio al mayoreo, que consideramos susceptibles de adoptar el "home office". La cifra que resulta constituye sólo una pe-

queña proporción de las emisiones de CO₂ que se producen anualmente en el ámbito metropolitano de la Ciudad de México, pero el análisis constituye, desde nuestro punto de vista, un insumo para una posible línea de política si ésta se orienta a la no movilidad o a la reducción de la demanda de viajes. Como se sabe, las emisiones se generan en una alta proporción en el sector transporte, principalmente en autos particulares, por lo que consecuentemente se abatirían las emisiones y el uso de combustible derivados de la necesidad de trasladarse en el espacio metropolitano por diversos motivos y así mitigar el impacto de la ciudad en el calentamiento global.

El análisis del teletrabajo sugiere que la promoción de esta modalidad puede influir en al menos cuatro aspectos de política pública urbana. En primer lugar, en las grandes ciudades se empieza a implementar la estrategia de la no movilidad. En este sentido, la adopción del teletrabajo es complementaria a otras medidas. En segundo lugar, su implementación podría favorecer el balance de emisiones en el marco de un sistema de contabilidad de la huella ecológica para la ciudad. En tercer lugar, y en la escala intrametropolitana, las características del trabajo en casa podría atraer trabajadores con capacidades diferentes que tienen alguna dificultad para movilizarse, o bien a otros que por requerimientos familiares (cuidado de algún miembro de la familia) podrían optar por esta modalidad. Y, finalmente, la administración pública local tiende al “e-government” en algunos sectores. Con el uso de las TIC, la atención a la demanda de servicios administrativos generada por la población podría resolverse desde sitios fuera de las oficinas gubernamentales (por ejemplo, telecentros o lugar de residencia del personal administrativo), lo que evitaría el traslado físico tanto de los ciudadanos que requieren estos servicios como de los empleados que los prestan.

Los resultados obtenidos son similares a los que se reportan en otros trabajos mencionados en el texto. Éstos representan un referente básico en caso de que se emprenda un estudio detallado de esta modalidad para el AMCM. La estimación directa y muy gruesa, con base en los datos que aquí se han calibrado, permite ponderar la capacidad de mitigación de esta práctica o modalidad de trabajo en la metrópolis. Ante las posibilidades de incluir tra-

bajadores de cuello blanco que laboran en empresas del sector manufacturero, y la posible práctica del teletrabajo en oficinas gubernamentales centrales y locales, los impactos indirectos de sacar de circulación los automóviles privados de estos trabajadores pueden representar, además del modesto impacto directo de ahorro en gasolina y, por tanto, de emisiones de CO₂, un efecto multiplicador en las condiciones de funcionamiento de la red vial metropolitana. Aspectos nada despreciables y “no regret” en una estrategia de mitigación del CC que el gobierno federal propone y el gobierno del Distrito Federal tiene establecidos en su política ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo, Francisco (2010), “Teletrabajo, transporte y emisiones de gases efecto invernadero”, trabajo presentado en la X Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México. Escenarios Demográficos y Política de Población en el siglo XXI, México, 3 al 6 de noviembre.
- Berry, Brian, H. Gardiner Barnum y Robert J. Tennant (1962), “Retail Location and Consumer Behavior”, *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. 9, núm. 1, pp. 65-106.
- Berry, Brian (1967a), *Geography of Market Centers and Retail Distribution*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Berry, Brian (1967b), “Cities as Systems within Systems of Cities”, *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. 13, núm. 1, pp. 147-163.
- Collantes, Gustavo O. y Patricia Mokhtarian (2003), *Telecommuting and Residential Location: Relationships with Commute Distance Traveled for State of California Workers*, California, Davis, University of California (Research Report. University of California, Davis. Institute of Transportation Studies).
- Comisión Ambiental Metropolitana (2011), *Programa para mejorar la calidad del aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2011-2020*, México, Gobierno del Distrito Federal/Gobierno del Estado de México/Semarnat/Secretaría de Salud<http://www.sma.df.gob.mx/proaire2011_2020/>.
- Davis, Nicole, James Lents, Nick Nikkila, y Mauricio Osses (2004), *Mexico City Vehicle Activity Study*, California, International Sustainable Systems Research Center.

- Hurst, Michael E. Eliot (1974), *Transportation Geography: Comments and Readings*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Evans, Philip y Thomas S. Wurster (1997), "Strategy and the New Economics of Information", *Harvard Business Review*, vol. 75, núm. 5, pp. 70-82.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira (2007), "Trabajo extradoméstico y relaciones de género: una nueva mirada", en María Alicia Gutiérrez (coord.), *Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), pp. 49-87.
- Graizbord, Boris (1991), "La población y el empleo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", *Cuadernos de Urbanismo*, núm. 2, pp. 17-33.
- Graizbord, Boris (2008), *Geografía del transporte en el área metropolitana de la ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Graizbord, Boris (2010), "Teletrabajo, cambio climático y políticas públicas. El caso de la Ciudad de México", México, IDRC / El Colegio de México (Programa LEAD y Procientec).
- Graizbord, Boris, José Luis González Granillo y Rocío González Alva (2010), "Oferta y demanda potencial de teletrabajo en el Área Metropolitana de la Ciudad de México", trabajo presentado en la X Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México. Escenarios Demográficos y Política de Población en el siglo XXI, México, 3 al 6 de noviembre.
- Henderson, Dennis K. y Patricia L. Mokhtarian (1996), "Impacts of Ceterm-based Telecommuting on Travel and Emissions: Analysis of the Puget Sound Demonstration Project", *Transportation Research*, vol. 1, núm. 1, pp. 29-56.
- Hirsch, Werner Zvi (1977), *Análisis de economía urbana*, Madrid, Instituto de Administración Local.
- INEGI (2004), *Censos Económicos 2004. Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC 5.0)*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- INEGI (2007), *Encuesta Origen-Destino de los viajes de los residentes de la Zona Metropolitana del Valle de México 2007*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática / Gobierno del Distrito Federal / Gobierno del Estado de México.
- INEGI (2009), *Censos Económicos 2009*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- INEGI (2010), *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enut/enut2009/default.aspx>> (10 junio 2012).

- INEGI e Inmujeres (2012), *Mujeres y Hombres en México 2011*, Aguascalientes, Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) / Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- Inmujeres (2007), *Glosario de género*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- Inmujeres (2010), *Las desigualdades de género vistas a través del estudio del uso del tiempo. Resultados de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009*, México, Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).
- Kain, John F. (1962), "The Journey-to-work as a Determinant of Residential Location", *Papers in Regional Science*, vol. 9, núm. 1, pp. 137-160.
- Kitamura, Ryuichi, Patricia L. Mokhtarian y Ram M. Pendyala (1991), *An Evaluation of Telecommuting as a Trip Reduction Measure*, California, Institute of Transportation Studies, University of California, Davis.
- Koenig, Brett E., Dennis K. Henderson y Patricia L. Mokhtarian (1996), "The Travel and Emissions Impacts of Telecommuting for the State of California Telecommuting Pilot Project", *Transportation Research*, vol. 4, núm. 1, pp. 13-32.
- Kossek E.E., B.A. Lautsch y S.C. Eaton (2006), "Telecommuting, Control, and Boundary Management: Correlates of Policy Use and Practice, Job Control and Work-family Effectiveness", *Journal of Vocational Behavior*, vol. 68, pp. 347-467.
- Lacy, Rodolfo (1993), *La calidad del aire en el Valle de México*, México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.
- Lents, James, Nicole Davis, Nick Nikkila, Mauricio Osses, Olympio de Mello, Hilda Martínez y Shoa Ehsani (2005), *Measurement of In-Use Passenger Vehicle Emissions in Three Urban Areas of Developing Nations*, San José, Hewlett Foundation/International Sustainable Systems Research Center.
- Lindström, Jörgen y Birger Rapp (1996), "On Costs in Teleworking", *International Transactions in Operational Research*, vol. 3, núm. 1, pp. 51-63.
- Matthews, H. Scott y Eric Williams (2005), "Telework Adoption and Energy Use in Building and Transport Sectors in the United States and Japan", *Journal of Infrastructure Systems*, vol. 11, núm. 1, pp. 21-30.
- Mokhtarian, Patricia Lyon (1991), *Defining Telecommuting*, California, Institute of Transportation Studies, University of California, Davis <<http://www.escholarship.org/uc/item/35c4q71r>>.
- Mokhtarian, Patricia Lyon (1998), "A Synthetic Approach to Estimating the Impacts of Telecommuting on Travel", *Urban Studies*, vol. 35, núm. 2, pp. 215-241.

- Mokhtarian, Patricia Lyon y Varma, Krishna V. (1998), "The Trade-off Between Trips and Distance Traveled in Analyzing the Emissions Impacts of Center-based Telecommuting", *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, vol. 3, núm. 6, pp. 419-428.
- Mokhtarian, Patricia L., Michael N. Bagley e Ilan Salomon (1998), "The Impact of Gender, Occupation, and Presence of Children on Telecommuting Motivations and Constraints", *Journal of the American Society for Information Science*, vol. 49, núm. 12, pp. 1115-1134.
- Molina, Luisa y Mario Molina (2002), *Air Quality in the Mexico Megacity: An Integrated Assessment*, Dordrecht y Londres, Kluwer Academic Publisher.
- Pérez Pérez, Manuela, Ángel Martínez Sánchez, María Pilar de Luis Carnicer y María José Vela Jiménez (2004), "The Environmental Impacts of Teleworking. A Model of Urban Analysis and a Case Study", *Management of Environmental Quality: An International Journal*, vol. 15, núm. 6, pp. 656-671.
- Roth, K.W., T. Rhodes y R. Ponoum (2008), "The Energy and Greenhouse Gas Emission Impacts of Telecommuting in the U.S.", *ISEE. IEEE International Symposium on Electronics and the Environment*, pp. 1-6.
- Scandura, Terri y Melenie Lankau (1997), "Relationships of Gender, Family Responsibility on Flexible Work Hours to Organizational Commitment and Job Satisfaction", *Journal of Organizational Behavior*, vol. 18, núm. 4, pp. 377-391.
- SMA (2006), *Inventario de Emisiones de la ZMVM, 2004*, México, Secretaría del Medio Ambiente (SMA), Gobierno del Distrito Federal.
- Simpson, Wayne (1992), *Urban Structure and the Labour Market: Worker Mobility, Commuting, and Underemployment in Cities*, Oxford / Nueva York, Clarendon Press / Oxford University Press.
- Socolow, Robert H. y Stephen W. Pacala (2006), "A Plan to Keep Carbon in Check", *Scientific American*, vol. 295, núm. 3, pp. 50-57.
- TIAX LLC (2007), *The Energy and Greenhouse Gas Emissions Impact of Telecommuting and e-Commerce*, Cambridge, Consumer Electronics Association (CEA) <www.ce.org/Energy_and_Greenhouse_Gas_Emissions_Impact_CEA_July_2007.pdf>.

Acerca de los autores

Boris Graizbord es investigador nacional (SNI nivel III). Ha sido coordinador del Programa de Estudios Avanzados en Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente (LEAD-México) de El Colegio de

México desde 1995. Ha sido Coordinador Académico del Programa de Desarrollo Urbano de El Colegio de México en dos ocasiones (1984-1986 y 1994-1995). Es profesor investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México y desde 1977 profesor de asignatura en la maestría de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México, y en la maestría de estudios regionales del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora desde 1992. Ha sido invitado regularmente a dar cursos completos o cortos en otras instituciones académicas tanto del país como del extranjero. Fue investigador del Instituto de Geografía en la UNAM (1977-1979), Director del Centro de Estudios de Desarrollo Social y Coordinador del Programa de Maestría de Desarrollo Municipal en El Colegio Mexiquense (1986-1988). Ha coordinado investigación en población y medio ambiente, contaminación industrial, desarrollo de ciudades medias, transporte metropolitano y desarrollo regional en México. Entre sus últimas publicaciones están: *Megaciudades y cambio climático* (2011), El Colegio de México; "Planning for Adaptation in a Megacity" (2013), en UNFPA, IIED y El Colegio de México, *The Demography of Adaptation to Climate Change*; "Desigualdades regionales, acceso al agua y cambio climático" con José Luis González y Omar López (2013), *Coyuntura Demográfica* 4.

Correo electrónico: <graizbord@colmex.mx>.

Alfonso Mercado es maestro en Economía (El Colegio de México) y maestro en Economía del Desarrollo (University of Sussex, Brighton, Inglaterra). Es profesor investigador del Centro de Estudios Económicos y Coordinador del Programa sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo, de El Colegio de México. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores Nivel 2. Miembro fundador de la red internacional de investigación: "Red sobre Ambiente, Salud y Desarrollo", con sede en la Universidad de Anglia del Este, Inglaterra, desde enero de 2009.

Correo electrónico: <amercado@colmex.mx>.

José Luis González Granillo es geógrafo, realizó estudios de maestría orientados hacia los temas de sociedad y territorio en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Desde 2005 ha

participado en diferentes proyectos de investigación y publicaciones realizadas por el Programa de Estudios Avanzados en Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente LEAD-México, del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Participó directamente en la investigación “Teletrabajo, cambio climático y políticas públicas: el caso de la Ciudad de México” financiada por el International Development Research Centre (IDRC), de donde se desprende el presente trabajo. Recientemente colaboró en el proyecto: “Estudio para evaluar los impactos socioeconómicos del Cambio Climático en la Ciudad de México”, auspiciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

Correo electrónico: <jlgranillo@colmex.mx>.

David Mendoza Tinoco. Maestro en Economía por El Colegio de México y licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana, donde obtuvo la Medalla al Mérito. Ha participado como asistente de investigación en la Secretaría de Economía, en la Dirección General de Inversión Extranjera; en la Universidad Autónoma Metropolitana, en el área de Proyectos Patrocinados, y en El Colegio de México, en el Programa sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo (Procientec). Sus áreas de interés son: economía ecológica y adaptación al cambio climático, desarrollo sustentable y macroeconomía regional. Es candidato a doctor por el Sustainable Research Institute de la Universidad de Leeds, y participa actualmente en los proyectos Climate Extremes con Triple E Consulting, Energy, Environment and Economics, y Blue-Green Cities Research Project de la Universidad de Nottingham.

Correo electrónico: <mendozatinoco@gmail.com>.

Adriana Larralde Corona es doctora en Ciencia Social y maestra en Desarrollo Urbano. Actualmente es profesora investigadora en El Colegio Mexiquense. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I, y perfil Promep-SEP. Sus líneas de investigación son: espacio rural y relaciones campo-ciudad, ciudad dispersa y desarrollo territorial rural. Sus publicaciones más recientes son: 1) “Conceptualización y medición de lo rural: una propuesta para clasificar el espacio rural en México” (2013), en coautoría con Salomón González- Arellano, *La situación demográfica de México*;

Consejo Nacional de Población; 2) *La configuración socioespacial del trabajo rural y las relaciones campo-ciudad: dos localidades del centro de México*, UAM / Porrúa, 2011.

Correo electrónico: <adriana_larralde@hotmail.com>.

Francisco Aguayo es licenciado en Economía por la UNAM (1972), candidato a doctor (PhD Candidate) por el Maastricht Economic and Social Research and Training Centre on Innovation and Technology (UNU-MERIT), Universidad de Maastricht, Países Bajos. Trabajó como investigador en el Programa sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo de El Colegio de México de 1998 a 2010. Ha publicado alrededor de 20 artículos arbitrados sobre desarrollo económico, organización industrial, innovación y política de desarrollo tecnológico, energía, emisiones de gases de efecto invernadero y mercados de carbono. Junto con Alejandro Nadal, coeditó el libro *Historias de crisis y experiencias de desarrollo. Autonomía económica y globalización*, publicado en 2007 por El Colegio de México. Participó como revisor en el Cuarto Informe de Evaluación (2007) del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (PICC) y como autor titular en el *Global Energy Assessment* (Cambridge University Press, 2012). Ha sido consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en distintas ocasiones. Es miembro de la World Economics Association. Actualmente es editor de la serie *Economic Perspectives on Global Sustainability* de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN).

Correo electrónico: <francisco.aguayo.ayala@gmail.com>.

XVI

DEL CONCEPTO DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS A LA POLÍTICA PÚBLICA EN PROTECCIÓN CIVIL

LOS DESAFÍOS DE SU IMPLEMENTACIÓN¹

Sergio Puente

El sismo de 1985 obligó a tomar conciencia de la vulnerabilidad de la Ciudad de México, y de manera diferencial de todo el país, ante la amenaza recurrente de distintos fenómenos naturales y antrópicos, que han implicado lamentables saldos en pérdida de vidas y altos costos financieros. Uno de los resultados más significativos fue la creación del Sistema Nacional de Protección Civil, Sinaproc. Orientado a atender, mitigar y prevenir los desastres que frecuentemente conllevan dichas amenazas, y sin negar sus logros, a veintiséis años de existencia es imperativo hacer una evaluación, como política pública, del impacto de las transformaciones en su marco normativo y pertinencia de sus instrumentos institucionales y financieros.

Fundamentada en el concepto de Gestión Integral de Riesgos, la nueva Ley General de Protección Civil, promulgada en el decreto oficial del 6 de junio de 2012, constituye un cambio sustantivo en la modalidad de concebir y atender el impacto destructivo producido en la sociedad por fenómenos origen natural o antropogénico en México, que plantea importantes desafíos para su implementación como Política Pública de protección civil.

¹ El presente trabajo constituye el desarrollo y adecuación, en función de la nueva Ley General de Protección Civil promulgada el 6 de junio de 2012, de la ponencia presentada en el foro: "La gestión integral de los riesgos de desastres en México: retos y oportunidades hacia el 2013", organizado por la Secretaría de Gobernación el 16 de octubre de 2012.

Ya en la Ley General de Protección Civil del 12 de mayo de 2000, en su Artículo 2, se planteaba que la: “La política pública a seguir en materia de protección civil, se ajustará a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y tendrá como propósito esencial promover la prevención y el trabajo independiente y coordinado de los órdenes locales de gobierno”. Explícitamente se pasaba de una política reactiva y centrada en la atención de la emergencia y recuperación de un desastre a una de acciones prioritarias de prevención. Sin embargo esta disposición, simplemente enunciativa, adolecía aún de la normatividad e instrumentación financiera que permitiese garantizar su implementación y el logro paulatino de sus objetivos. Son las subsecuentes reformas y adiciones de 2001, 2003 y 2004 a la ley que paulatinamente introducen disposiciones que asignan explícitamente recursos a acciones de prevención. Particularmente, el Artículo Tercero Transitorio de la Reforma del 13 de junio de 2003, establece la obligatoriedad del Ejecutivo Federal para expedir “las Reglas Relativas al Fondo de Prevención de Desastres, en un plazo no mayor a 90 días naturales” a partir de la entrada en vigor de dicho Decreto. La asignación de recursos del Fondo de Prevención de Desastres, Fopreden, a acciones específicas a la prevención de desastres, se inicia con el ejercicio fiscal de 2004.

Cabe precisar que pocos países cuentan con un fondo financiero etiquetado explícitamente a acciones de prevención de desastres. Es claro que si bien el impacto de los recursos asignados a la fecha a acciones de prevención por este fondo no han tenido el impacto esperado, como lo veremos más adelante, difícilmente se podría argumentar ahora, como pertinentemente en su momento se señaló en referencia a la Ley General de Protección Civil del 12 de mayo de 2000 (Rodríguez, 2008: 44), que el Sistema Nacional de Protección Civil, a partir de las Reformas antes citadas, adolece de un enfoque prioritariamente preventivo. Más aún, con la nueva Ley de 2012, fundamentada de manera reiterada en un concepto englobante, complejo y ambicioso que, pertinentemente, hace del enfoque preventivo su objetivo prioritario: la Gestión Integral de Riesgos. Justo es reconocer, como lo hemos señalado, que las reformas a la ley antes citadas ya implicaban avances en la priorización de la prevención, pero sólo de manera enunciativa

y fragmentada, sin un soporte conceptual que le diese coherencia integral como proceso, como, en principio, lo pretende el concepto de la Gestión Integral de Riesgos. Sin embargo, y sin demérito de sus virtudes, el desafío es implementarlo consistentemente como Política Pública.

Al margen de considerar que el Fopreden es de reciente creación y que los efectos de las acciones preventivas que le competen tardan en cristalizarse, la explicación para argumentar que las acciones preventivas realizadas a la fecha en el marco de este fondo han sido limitadas, es que la prevención es multifactorial y compleja. Entre otros factores, que abordaremos posteriormente, podrían señalarse: el insuficiente conocimiento científico para definir y fundamentar rigurosamente acerca del riesgo, y no sólo del peligro o de la amenaza. Si se pretende ser riguroso con el concepto de riesgo, es indispensable el cálculo fino de las distintas vulnerabilidades, principalmente la vulnerabilidad social. Como es sabido, es la relación dinámica, inversamente proporcional, entre amenaza y vulnerabilidad que define el riesgo. Su cálculo sería la función de los Atlas de Riesgos. Y de los pocos atlas existentes en México, la mayor parte son de peligros no de riesgos. Siendo el atlas, por su acepción, principalmente sincrónico, lo deseable sería la integración de un Sistema Dinámico de Información Geográfica del Riesgo (SDIGR), en permanente actualización, en función de un conocimiento más desagregado de la amenaza, pero, más importante aún, de la reducción de la vulnerabilidad. Es en la variable de vulnerabilidad que los valores de la ecuación del riesgo pueden cambiar, incrementarse o disminuirse, como resultado de acciones pertinentes o erráticas de mitigación, o simplemente de la inacción. En términos de política pública de Prevención de Riesgo de Desastres, el principal objetivo del SDIGR sería el de fungir como un marco integrado de referencia de cálculo del riesgo de las diferentes entidades federativas del país, al mayor grado de desagregación espacial considerado pertinente, para definir y priorizar las acciones preventivas a realizar, con base, entre otros aspectos, en el principio de costo-beneficio.

ALCANCES Y LIMITACIONES DEL CONCEPTO
DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Tomando como referencia el desarrollo conceptual que en los últimos años ha tenido lugar en el *campo de problemas*, que no disciplina o área de conocimiento, del manejo de desastres (Lavell, s/f), la nueva Ley de General de Protección Civil de 2012 se fundamenta, de manera explícita y reiterada, en el concepto de Gestión Integral de Riesgos. En su Artículo 3 consigna que: “Los tres niveles de gobierno tratarán en todo momento que los programas y estrategias dirigidas al fortalecimiento de los instrumentos de organización y funcionamiento de las instituciones de protección civil se sustenten en el enfoque de gestión integral de riesgos”. Y en su Artículo 4 establece que: “Las políticas públicas en materia de protección civil se ceñirán al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Protección Civil, identificando para ello las siguientes prioridades:”, dentro de las cuales en su fracción V señala: “Incorporación de la gestión integral del riesgo, como aspecto fundamental en la planeación y programación del desarrollo y ordenamiento del país para revertir el proceso de generación de riesgos”. Implícitamente se reconoce y asume que los riesgos, y por ende los desastres, son generados, producidos, socialmente. En consecuencia, y antinómicamente, el objetivo de la ley estaría orientado no sólo a la atención y recuperación de un desastre sino fundamentalmente a su deconstrucción, entre otras medidas, por medio de la identificación de aquellas decisiones y acciones de los diferentes sectores sociales que, implícita o explícitamente, generan situaciones de riesgo, y de aquellas que potencialmente pueden mitigarlo y prevenirlo. La introducción del concepto de Gestión Integral del Riesgo como aspecto fundamental en la planeación y programación del desarrollo, como lo señala la ley, implicaría, paradójicamente, reconocer que normaría sustantivamente los componentes sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo.

En relación con el concepto mismo, el Capítulo I, Artículo 2, Fracción XXVI, de la Ley, relativa a lo que se entiende por Gestión Integral de Riesgos, precisa: “El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un

proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción” (LGPC, *Diario Oficial de la Federación*, 2012). Más ambiciosa y englobante que las definiciones primigenias de este concepto, la adaptada por la Ley en cuestión plantea enormes desafíos de coordinación y reformas institucionales, administrativas, reglamentarias y financieras, indispensables para implementar eficientemente sus preceptos como Política Pública. En efecto, una de las definiciones referenciales de la gestión de riesgos, que no integral, y en la cual se fundamenta esta ley, a la letra dice: “Proceso social complejo que conduce al planteamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prevenir y controlar los efectos adversos de los fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes y servicios y el ambiente. Acciones integradas de reducción de riesgos a través de prevención, mitigación, preparación para, y atención de emergencias y recuperación post impacto”. (Lavell, s/f: 19). Aunque redundante, esta definición permitió enfocar el manejo de los desastres bajo otros supuestos; entre otros, que los desastres no son naturales sino socialmente construidos, que son un proceso complejo; complejidad que habría que precisar, pero se infiere como resultante del modelo de desarrollo adoptado que determina la lógica de las relaciones sociales y la intensidad, modalidad tecnológica de interacción y apropiación de la naturaleza por los procesos de producción y reproducción social.

La utilidad de un concepto es recortar la realidad en lo sustantivo, eliminando lo superfluo. Mientras más acotado sea, más eficiente para entender y resolver un problema, y en particular cuando se trata del diseño de una Política Pública que se fundamenta en un concepto. Como puede evidenciarse no necesariamente es el caso de la definición del concepto de Gestión Integral

de Riesgos adoptada por la Ley en cuestión, al cual hace referencia profusa y reiterada y lo plantea como referente normativo. Englobante y compleja, esta definición reconoce el origen multifactorial (social) del riesgo y el de ser un proceso en permanente construcción, pero a su vez reversible. Se erige a este concepto como piedra angular para el diseño e implementación de la Política Pública de Protección Civil, orientada a la mitigación y prevención del riesgo, y que se plantea como principal objetivo combatir las causas estructurales de los desastres y el logro de un desarrollo sostenible. Es precisamente por su característica de causalidad multifactorial, y por ende multisectorial en su manejo, que esta política se torna compleja. Para tener éxito, es indispensable que sus acciones, sea en los momentos de la emergencia de un desastre, de recuperación o mitigación y prevención, estén normadas por una transversalidad intersectorial vinculante, en los diferentes órdenes de gobierno (transversalidad horizontal) y entre ellos (transversalidad vertical). Constituye uno de los principales desafíos a vencer para garantizar su implementación. Si bien en las distintas fracciones del Artículo 5 del Capítulo I se precisan los principios bajo los cuales deberán actuar las autoridades de Protección Civil² (entiéndase todo el gobierno), y entre ellos se hace referencia a la transversalidad, no se reconocen como determinantes estructurales del concepto sino como deóntica de Política Pública. La ley establece las pautas normativas, pero no hay normatividad referenciada para garantizar su instrumentación (leyes secundarias, si fuese el caso, y reglamentos) y su eficiente implementación. Por lo tanto, los desafíos son múltiples. Es nuestra intención señalar algunos de ellos y establecer pautas que contribuyan a un seguimiento riguroso de las decisiones y acciones orientadas al logro de los objetivos de la ley, como política pública.

² Las autoridades de Protección Civil son aquellas enunciadas en el Artículo 27 de dicha Ley, bajo la figura del Consejo de Protección Civil, integrado y presidido por el Presidente de la República, los secretarios de Estado y los gobernadores.

FUNDAMENTOS PARA UN SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRAL
DE RIESGOS ENFOCADO A LA IMPLEMENTACIÓN
DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL, 2012

En concordancia con los preceptos que plantea la nueva Ley General de Protección Civil, el 2 de abril de 2013 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Dentro de sus disposiciones, cabe destacar precisamente la creación de la Dirección General para la Gestión de Riesgos, dependiente de la Coordinación Nacional de Protección Civil, que cambia igualmente de nombre. Una denominación importante para darle coherencia a la implementación de la ley, fundamentada en el concepto de Gestión Integral de Riesgos, pero que deja fuera la acepción de “integral”, que se define en la ley. Si bien, dentro de sus atribuciones tiene, entre otras, la de “coordinar la operación de los instrumentos financieros de gestión de riesgos...” (Artículo 61, fracción IV) y la de “proponer cuando sea necesario, los criterios normativos, formatos, y demás instrumentos para la adecuada y eficaz aplicación de las leyes y demás disposiciones que regulen los instrumentos financieros de gestión de riesgos...” (Artículo 61, fracción IX), estas atribuciones, y principalmente las financieras, son relevantes pero no suficientes para garantizar la implementación de la ley en observancia de lo que implica el concepto que la sustenta.

Para este propósito, pensamos que sus funciones deberían estar normadas por los supuestos conceptuales de lo que hemos denominado un Sistema de Gestión Integral del Riesgo (SGIR). Hace referencia a un Sistema de Toma de Decisiones normado por el principio de “*eficiencia y equidad*” y orientado a revertir el proceso de la construcción social del riesgo de desastres, en sus diferentes momentos: de prevención, mitigación, emergencia, atención de un desastre (en su acepción de recuperación y retorno, en el corto plazo, al estado de “normalidad” previo al desastre), y de reconstrucción fundamentada en el principio de *resiliencia*.³

³ En este contexto, la resiliencia es entendida como el costo de oportunidad que brinda, paradójicamente, un desastre para incidir en los precursores estructu-

Tiene como referente de acción el conocimiento de la distribución socioespacialmente diferenciada del riesgo de un desastre, resultante de los diferentes fenómenos y amenazas naturales a los que la sociedad está ineluctablemente expuesta y de su vulnerabilidad ante ellos. Su principal objetivo sería *priorizar la probabilidad e impacto de un riesgo ante una o varias amenazas, y definir las acciones más pertinentes para prevenirlo y mitigarlo, es decir, para “deconstruir eficientemente el riesgo”*.

En la medida en que el riesgo no es estático ni inmutable, sino que está en permanente redefinición, el Sistema de Gestión Integral del Riesgo sólo podría ser eficiente cuando sea conceptualizado integralmente como un proceso de toma de decisiones basado en la *permanente retroalimentación del conocimiento* sobre la amenaza natural y *las acciones más pertinentes* para mitigar la vulnerabilidad de las personas y los bienes expuestos a un desastre. Sólo sería integral en tanto esté normado por el principio de “corresponsabilidad” y “transversalidad”, intra e intersectorial, horizontal y vertical, en los diferentes órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), con claras responsabilidades en la toma de decisiones y rendición de cuentas de todos los actores sociales, incluyendo la población, que inciden en el proceso de “*construcción y deconstrucción social del riesgo*”. Esta relación dicotómica está fundamentada en el principio de que *no existen desastres naturales como tal sino desastres socialmente contruidos*, como ahora es ampliamente reconocido y, significativamente, asumido por la ley, resultantes de una exposición socioespacialmente diferenciada de personas y bienes, cuyo riesgo de un desastre dependerá de su grado de vulnerabilidad ante una o varias amenazas naturales a las que están expuestos. Es importante precisar que la exposición a una amenaza es resultante de una *decisión históricamente tomada*, por uno o varios actores sociales, con o sin conocimiento de causas de la vulnerabilidad implicada, y cuyo riesgo construido es transferido a otras generaciones y condensado espacialmente, principalmente en los centros de población y ciudades.

rales que exacerbaron y acentuaron la vulnerabilidad, social e infraestructural, que lo propiciaron. Con el principio de *resiliencia* se pretende no sólo mitigar o prevenir un desastre sino lograr un *cambio cualitativo* de las condiciones iniciales del emplazamiento afectado.

Siendo el principal actor en la construcción social del riesgo, el Estado tiene el imperativo de coordinar y hacer coherente las decisiones que se toman a diferentes niveles de gobierno: intra e intersectorialmente. En consecuencia, el principio de transversalidad en la toma de decisiones es un imperativo en la gestión del riesgo, ya que de manera directa o indirecta, y en mayor o menor grado, todos los niveles de gobierno inciden en su construcción.

Al ser el riesgo históricamente construido, la transversalidad no se limita a una interdependencia y coordinación intersectorial en un momento dado, debe considerar las implicaciones que tiene la toma de decisiones en la *transferencia intergeneracional del riesgo*. Es esta dimensión de transversalidad histórica que obliga a internalizar los principios de *corresponsabilidad y rendición de cuentas*. La no observancia de los marcos normativos que deben de regir un Estado de Derecho, en mucho determina la construcción del riesgo, tal es el caso, entre otros, de los reglamentos de construcción, de los planes de desarrollo urbano y de usos del suelo. Paradójicamente la construcción del riesgo se erige así en un referente para limitar la discrecionalidad en la toma de decisiones y hacer más transparente y eficiente la gestión pública, exigiendo rendición de cuentas cuando se viole el marco normativo e implique un incremento en la vulnerabilidad de los bienes y de las personas de un centro de población o de una ciudad en particular.

Un ejemplo ilustrativo de la recurrente inconsistencia en la implementación de la política pública y de su marco normativo, y en particular del principio de transversalidad en la Gestión Integral de Riesgo de Desastres, lo constituye el desastre ocurrido en septiembre de 2013 en el Puerto de Acapulco, que produjo la convergencia de los huracanes Manuel en el Golfo de México y del huracán Ingrid en el Océano Pacífico. La zona más afectada fueron las colonias ubicadas en los márgenes del río La Sabana, en los antiguos manglares y humedales de periódica inundación. Por el riesgo que implicaba, en principio esta zona no debería haber sido urbanizada. Así lo planteaba en el mismo Plan Director de Director de la Zona Metropolitana de Acapulco de Juárez, Guerrero, de 1998, versión 2001, el cual en su capítulo II de Diagnóstico ya integraba la dimensión de "Riesgos y Medio Ambiente" (2.5.10), y precisaba que: "Las áreas vulnerables a inundación por

desborde fluvial se ubican en torno al Río La “Sabana y por desborde lagunar en la parte norte de la zona 4F Punta Diamante” (p. 53). Igualmente lo diagnosticaba el Atlas de Peligros de Acapulco de 2004, que caracterizaba esta zona de riesgo medio y alto (véase mapa 1 y 2). No obstante, el mismo Plan Director en su capítulo V de Programas (p. 96), recomienda en el Valle de la Sabana, en aparente contradicción con lo diagnosticado por el Atlas de Peligros, la construcción progresiva y dotación de suelo en esas zonas, precisando actores y plazos de intervención.

La inconsistencia y/o contradicción en la estructura y contenido programático del Plan Director permitió la discrecionalidad en la toma de decisiones y contenido programático del desarrollo urbano y de los usos del suelo en Acapulco, y en particular en la zona del Valle de la Sabana. Se ignoró el diagnóstico de riesgo alto de la zona que calificaba el Atlas de Peligros y el mismo Plan Director y, se infiere, se cedió a las presiones especulativas e inmobiliarias que planteaba la proximidad de Punta Diamante. Se asumió el riesgo y se propició el desastre, con altos costos sociales, financieros y ambientales, difícilmente reversibles, y, esperemos, también políticos.

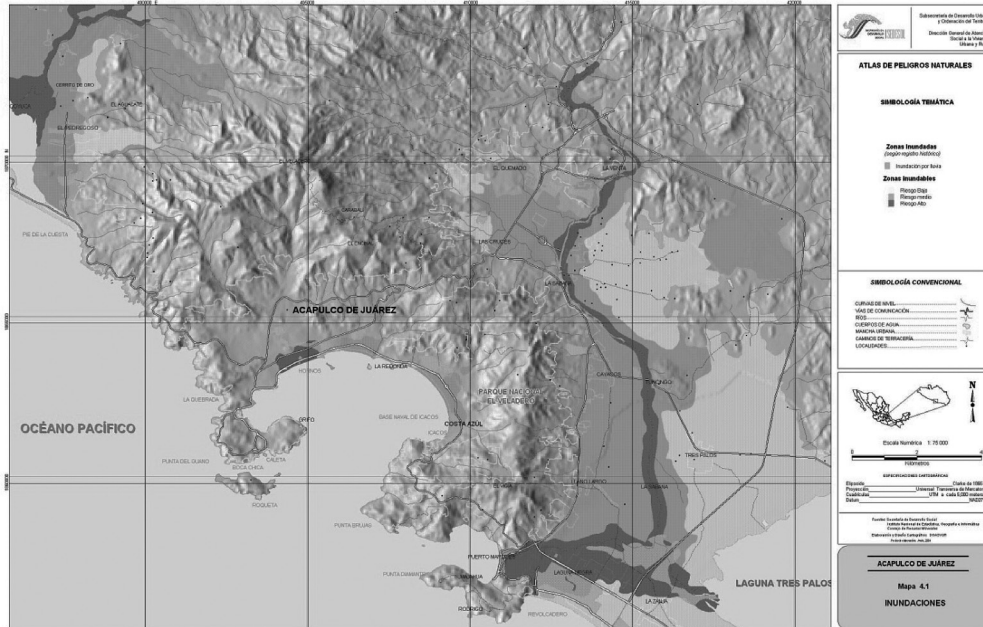
Cuadro 1
VIV-2 construcción de vivienda progresiva
(autoconstrucción y pie de casa)

<i>Zona</i>	<i>Participantes</i>	<i>Plazo</i>
Zona 3k coloso	Infonavit, Invisur, empresas privadas	Corto
Zona 2C San Isidro	Sedesol	Mediano
Sectores 2 y 3 (P. de la Cuesta y Valle de la Sabana)		Largo
VIV-3 dotación de suelo (lote con servicios)		
<i>Zona</i>	<i>Participantes</i>	<i>Plazo</i>
Sectores 2 y 3 (P. de la Cuesta y Valle de la Sabana)	Invisur	Corto Mediano Largo

FUENTE: H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez (2001: 99).

Mapa 1
Zonas con peligro de inundación en el Atlas de Peligros Naturales de Acapulco, 2004

[701]



FUENTE: Sedesol (2004), Acapulco, Gro. Atlas de Peligros Naturales de la Ciudad, identificación y zonificación. Convenio de Colaboración entre el Consejo de Recursos Minerales y la Sedesol, México, DF.

Mapa 2

Principales zonas afectadas y su correspondencia con el Atlas de Peligros Naturales (2004). Zona Nororiental



Zonas inundadas (según registro histórico)

■ Inundación por lluvia

Zonas inundables

■ Riesgo bajo

■ Riesgo medio

■ Riesgo alto

[702]

FUENTE: Google Earth, y Sedesol (2004), Acapulco, Gro. Atlas de Peligros Naturales de la Ciudad, identificación y zonificación. Convenio de Colaboración entre el Consejo de Recursos Minerales y Sedesol, México, DF.

La no observancia de la normatividad es un factor determinante en la construcción social del riesgo y sin duda erosiona la legitimidad política de un Estado de Derecho. De ahí el imperativo de Rendición de Cuentas en la implementación de la política pública. Consciente de estas inconsistencias y de sus implicaciones, el 4 de octubre de 2013 el gobierno federal, por vía del titular de la Sedatu, informó que en 16 días se darían a conocer los resultados de la investigación sobre los responsables y los daños provocados por el huracán Manuel. Han transcurrido cuatro meses y aún no se han dado a conocer los resultados. Sus implicaciones tendrán repercusiones, positivas o negativas, en la credibilidad de la función pública, no solamente de las autoridades locales, sino, en este caso, también de las federales.

Uno de los principales avances y aciertos de la Nueva Ley de Protección Civil lo constituyen los artículos 84, 87 y 90,⁴ que tipifican como delito grave el construir o urbanizar en zonas de riesgo, ya sea por iniciativa de cualquier agente social o por el otorgamiento de permisos de usos de suelo por servidores públicos sin un previo análisis de riesgos y la autorización correspondiente. Aún no reglamentados, es difícil que estos artículos sean aplicados retroactivamente a las autoridades responsables de haber permitido la urbanización y construcción de colonias en zonas

⁴ Artículo 84. Se consideran como delito grave la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y los asentamientos humanos que se lleven a cabo en una zona determinada sin elaborar un análisis de riesgos y, en su caso, definir las medidas para su reducción, tomando en consideración la normatividad aplicable y los Atlas municipales, estatales y el Nacional y no cuenten con la autorización de la autoridad correspondiente.

Artículo 87. En el caso de asentamientos humanos ya establecidos en Zonas de Alto Riesgo, las autoridades competentes con base en estudios de riesgos específicos, determinará la realización de las obras de infraestructura que sean necesarias para mitigar el riesgo a que están expuestas o, de ser el caso, deberán formular un plan a fin de determinar cuáles de ellos deben ser reubicados, proponiendo mecanismos financieros que permitan esta acción.

Artículo 90. La autorización de permisos de uso de suelo o de utilización por parte de servidores públicos de cualquiera de los tres niveles de gobierno, que no cuenten con la aprobación correspondiente, se considerará una conducta grave, la cual se sancionará de acuerdo con la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos respectiva, además de constituir un hecho delictivo en los términos de esta Ley y de las demás disposiciones legales aplicables (Ley General de Protección Civil, 2012).

caracterizadas de alto riesgo del valle de la Sabana. Sin embargo, sienta un precedente y plantea el imperativo de legislar a la brevedad sobre sus leyes secundarias, a fin de que puedan realmente ser implementados y evitar que queden en simple letra muerta. Al margen de que se esclarezca y se deslinden responsabilidades, como en todo desastre, queda pendiente la decisión crucial sobre las acciones a realizar en términos de prevención y mitigación en la zona, para no reeditar el riesgo y propiciar una reconstrucción resiliente, tanto social y económica como ambiental, en observancia a los principios de eficiencia y equidad y de corresponsabilidad.

Los artículos en cuestión son congruentes con las bases conceptuales de la construcción social del riesgo de desastres, que plantea que no hay riesgo si no hay exposición (espacio-temporal) a una amenaza. Y sí la hay, como es el caso de la exposición, en ocasiones irreversible por ser resultado de la consolidación de procesos históricos, de las ciudades, el riesgo se puede mitigar reduciendo la vulnerabilidad de la exposición: deconstruyendo en situ, sin reubicación, el riesgo construido históricamente. A esto apunta en particular y pertinentemente el artículo 87. Uno de los mayores desafíos que plantea este artículo a las autoridades correspondientes es la mitigación sistemática del riesgo o riesgos a los que ya están expuestos los centros urbanos. Particularmente relevante resulta el desafío que tienen las autoridades del gobierno de la Ciudad de México de mitigar y prevenir el riesgo sísmico de su zona más vulnerable: la delegación Cuauhtémoc.

Si, aunque de manera diferencial, todos los actores son responsables de la construcción social del riesgo, la población tiene derecho de conocer el riesgo al que históricamente está expuesta, pero igualmente la obligación de actuar con responsabilidad observando la normatividad que pretende mitigarlo, no exponiéndose con conocimiento de causa ni potenciando la vulnerabilidad de otros actores o sectores de la sociedad. El derecho a conocer del riesgo debería formalizarse bajo una figura jurídica, que tuviese la facultad de exigir a las instancias responsables brindar la información necesaria y transferir el conocimiento sobre el riesgo al que la población está expuesta, brindando las opciones e instrumentos para mitigarlo (supervisión técnica, estímulos fiscales, vía, entre otros, de la exención o disminución

temporal del impuesto predial o de estímulos crediticios o de aseguramiento, etc.) y definiendo las obligaciones y responsabilidades compartidas. Tal podría ser el caso de una Procuraduría de la Protección Civil. Es claro que para ser eficiente se requiere un cambio de prioridades que asigne a la prevención la prioridad que merece y una disponibilidad de concertación responsable cuando fuese requerido. En esto consistiría el principio de corresponsabilidad social.

PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO,
APLICADOS AL FONDO DE PREVENCIÓN DE DESASTRES NATURALES
(FOPREDEN) Y AL FONDO DE DESASTRES NATURALES (FONDEN)

Los principios de “eficiencia y equidad”, “integralidad”, “transversalidad”, “corresponsabilidad” y “rendición de cuentas” (cuadro 1), que proponemos como normativos del marco conceptual de la Gestión Integral de Riesgo, en la toma de decisiones en la política pública,⁵ son indispensables para el logro de una asignación eficiente y equitativa de recursos de un fondo financiero como el Fondo de Prevención de Desastres Naturales (Fopreden), es decir, de una *gestión transparente*. Una eficiente toma de decisiones debe reposar en un *conocimiento actualizado* de los riesgos que se pretenden mitigar, de su *prioridad* y de las *acciones más pertinentes* para mitigarlos y prevenirlos, a nivel federal y al mayor grado de desagregación espacial. De ahí que el SGIR deba de contar con la infraestructura, los sistemas e instrumentos de generación de conocimiento que den consistencia y soporten la toma de decisiones en la asignación priorizada de recursos. Se debe integrar de manera sistemática y actualizada el conocimiento generado a nivel nacional, con base en una *red incluyente de intercambio de información* de los centros de investigación avocados al estudio de los fenómenos y problemas del riesgo.

⁵ Precisamos que estos principios, si bien algunos coincidentes con aspectos deónticos de los cuerpos teóricos de políticas públicas (Frobock, Dye, Easton, Laswell, Kaplan en Garza (2008: 27-29)), se plantean como propios a la *implementación* de una política centrada en un concepto que, por su *especificidad ontológica*, hace imperativo su observancia para garantizar la consecución de sus objetivos.

Cuadro 2
Ejes normativos de un sistema de gestión integral del riesgo

<i>Ejes axiológicos normativos</i>				
Eficiencia y equidad	Integridad	Transversalidad	Corresponsabilidad	Rendición de cuentas

FUENTE: elaboración propia.

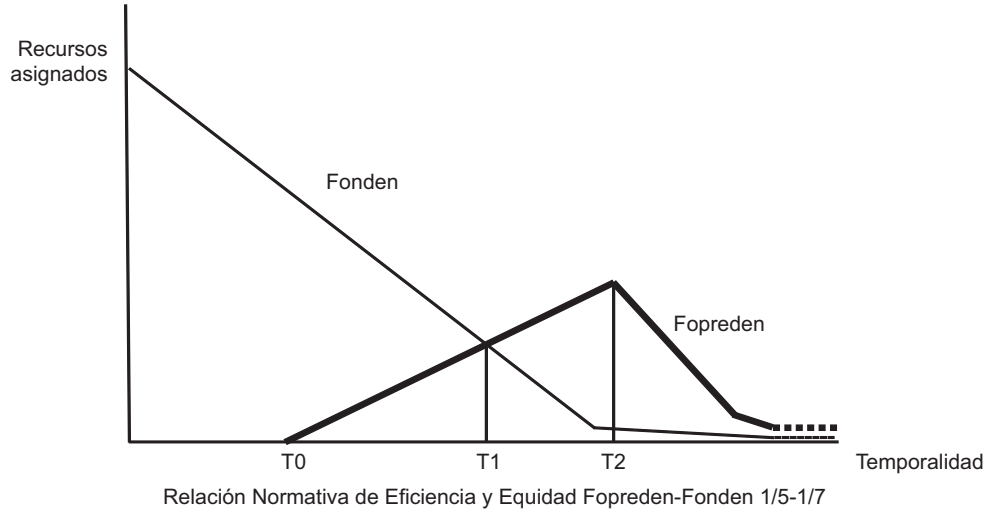
Una primera aproximación operativa de este *sistema integrado de diagnóstico del riesgo* podría estar en la modalidad de lo que hemos denominado Matriz de Escenarios Probabilísticos del Riesgo (MEPRI). Con base en una misma metodología y a la definición de ponderadores diferenciales de las distintas amenazas y vulnerabilidades de las diferentes unidades territoriales, la MEPRI definiría un Índice Integrado de Riesgo, priorizado, en principio a nivel nacional y en el mediano plazo al mayor grado de desagregación. Su definición, expresaría el estado del arte del conocimiento existente, y su utilidad se basaría en el supuesto de que “es preferible una decisión mínimamente sustentada, por incipiente que sea el conocimiento, que una decisión arbitraria, o la no-decisión, que en sí misma es una decisión”. Éticamente se estaría asumiendo que *no existe riesgo cero, sino riesgo socialmente aceptado*, y que las decisiones tomadas serían con base en este principio y fundamentadas en el conocimiento existente, con la participación de los actores, directa o indirectamente involucrados, bajo el principio de *corresponsabilidad*. En este marco, el Atlas de Riesgos se convierte en un componente indispensable, pero no suficiente en los procesos de prevención y mitigación. Su utilidad estaría determinada al dejar de ser una visión del riesgo en un corte en el tiempo, por lo tanto potencialmente obsoleto, y convertirse en *un referente en permanente reactualización* y de insumo a un *proceso integrado de conocimiento y priorización del riesgo*, como fue referido anteriormente bajo la figura de un Sistema Dinámico de Información Geográfica del Riesgo (SDIGR). Ambas modalidades estarían vinculadas, con la particularidad de que la MEPRI estaría enfocada exclusivamente a la asignación de recursos del Fopreden.

Si tomamos como referente el supuesto de que existe una relación inversa de $1/5$ o $1/8$ en la asignación de recursos asignados a la prevención de un desastre en relación con aquellos que se erogan a la atención de la emergencia y recuperación de un desastre, en un Sistema Gestión Integral de Riesgos, para evaluar el principio de eficiencia y equidad, se debería observar un comportamiento inverso entre los recursos asignados a estas acciones. Tomando como referente los fondos financieros del Sinaproc asignados a estos objetivos en las figuras del Fopreden y del Fonden, normativamente los primeros deberían aumentar de manera paulatina en el tiempo y los segundos disminuir, llegando a un punto de intersección en un tiempo T_0 (a definir programáticamente) y los del Fopreden continuar ascendiendo hasta llegar a un punto de inflexión T_1 (*ibid.*), para iniciar su descenso a un tiempo T_2 (*ibid.*) de convergencia asintótica (véase gráfica 1). Ninguno de ellos se eliminaría porque no hay riesgo cero, pero las erogaciones serían sensiblemente menores. Implicaría que estos fondos deben de tener como objetivos principal la transferencia de la gestión del riesgo a las autoridades locales competentes, en observancia de los ejes normativos planteados, principalmente los relativos a la transversalidad y corresponsabilidad, como un referente normativo en la toma de decisiones de sus políticas públicas. Tal como lo establece la ley.

Aplicando este supuesto normativo a un análisis comparativo en la asignación de recursos en ambos fondos, a partir de la instauración e inicio de operaciones del Fopreden, se observa un comportamiento inverso y discordante a lo planteado normativamente. En efecto, en el periodo 2004-2012 el Fonden ha erogado un total de 133 924 millones de pesos asignados a diferentes Estados de la República para atender emergencias y recuperaciones de desastres. En un escenario conservador, tomando como referencia el cociente de $1/5$ entre los recursos asignados a prevención versus aquellos asignados a la atención de un desastre, y de haberse aplicado oportuna y coherentemente las medidas de mitigación y prevención, hubiese habido un ahorro de 107 139 millones de pesos. Contrasta el hecho de que los recursos asignados por el Fopreden en el mismo periodo sólo ascendieron a 2 162 millones de pesos. Para lograr el objetivo normativo planteado, teóricamente deberían

Gráfica 1
Escenarios normativos de la relación Fonden-Fopreden en la asignación de recursos

[708]



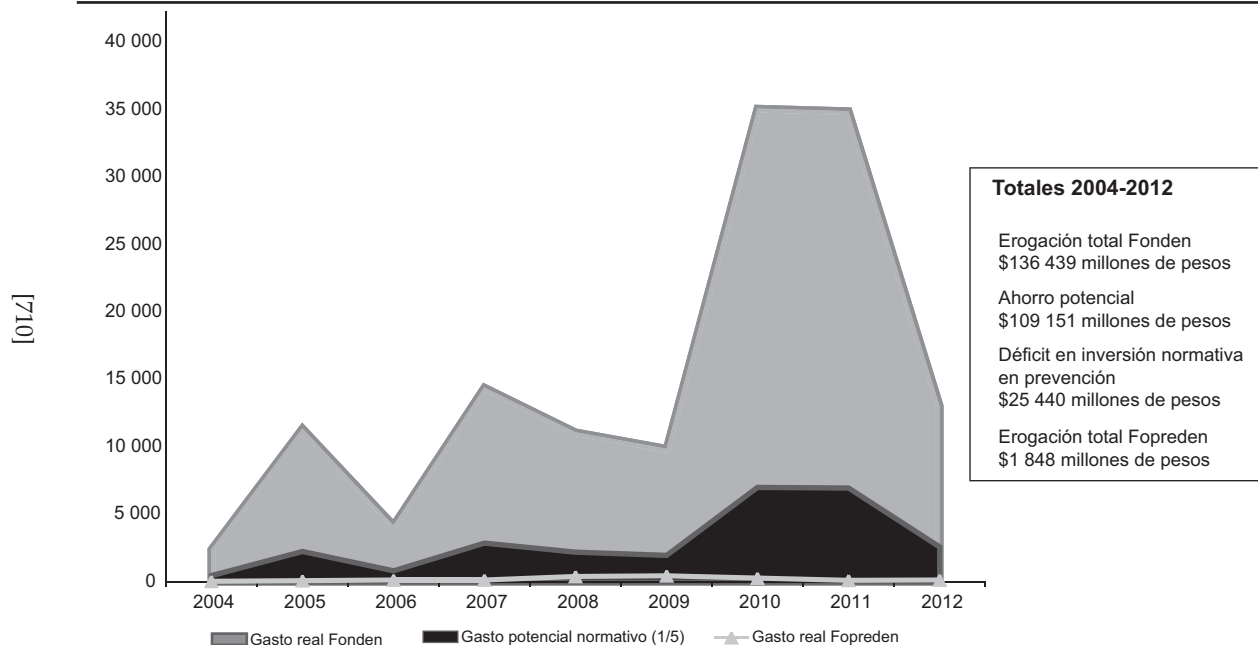
FUENTE: elaboración propia.

haber sido asignados 24 622 millones (véase gráfica 2). Un enorme déficit en la asignación. Sin embargo, injusto sería calificar de ineficiente la asignación de recursos del Fopreden, sin un riguroso análisis de las razones de causalidad subyacentes. No se pueden asignar recursos a acciones que, supuestamente de prevención, no están bien planteadas o no son las más pertinentes o prioritarias o no se garantiza su coherente implementación. De hacerlo así, se estaría contraviniendo el principio de eficiencia; y ello bajo el supuesto de que la asignación fuese equitativa.

Se abre la interrogante de explicar las razones de este comportamiento. Son varias y complejas; de ahí el imperativo de contar con una metodología e indicadores ad hoc para evaluar sistemáticamente esta Política de Gestión Integral de Riesgos, si se pretende observar, al menos, el principio de *eficiencia y equidad*, sin referencia a los otros principios que son concomitantes. Existen regiones, estados y localidades con fenómenos, amenazas y desastres recurrentes, y cuyas vulnerabilidades quedan latentes e inmutables, sea debido a que no se hace nada o porque lo que se hace no es lo adecuado, no obstante que los recursos hayan sido asignados.

Un indicador, entre otros muchos, que nos permitiría ver si la tendencia normativa está siendo observada, con base en los principios de *transversalidad y corresponsabilidad*, sería la prioridad que las autoridades correspondientes (federales, estatales, municipales y locales), asignan en su presupuesto y jerarquía administrativa a la Protección Civil, en relación con los recursos que ambos fondos les han transferido. Como se puede observar en la gráfica 3, el porcentaje presupuestal varía entre 0.03 (Tabasco) y 0.51 (Sonora); cabe precisar que en segundo lugar de mayor asignación se encuentra el Distrito Federal con 0.36, pero si se consideran los recursos acordados por sub-funciones de 0.88, lo que expresaría indirectamente un indicador de transversalidad, ésta aumentaría a 1.24. Si no todos los estados de la federación especifican los recursos asignados a Protección Civil en su presupuesto, menos lo acordado a subfunciones. Es claro que para evaluar integral y rigurosamente la Política de Gestión Integral de Riesgos es imperativo hacer explícitas las partidas que le conciernen y homologarlas.

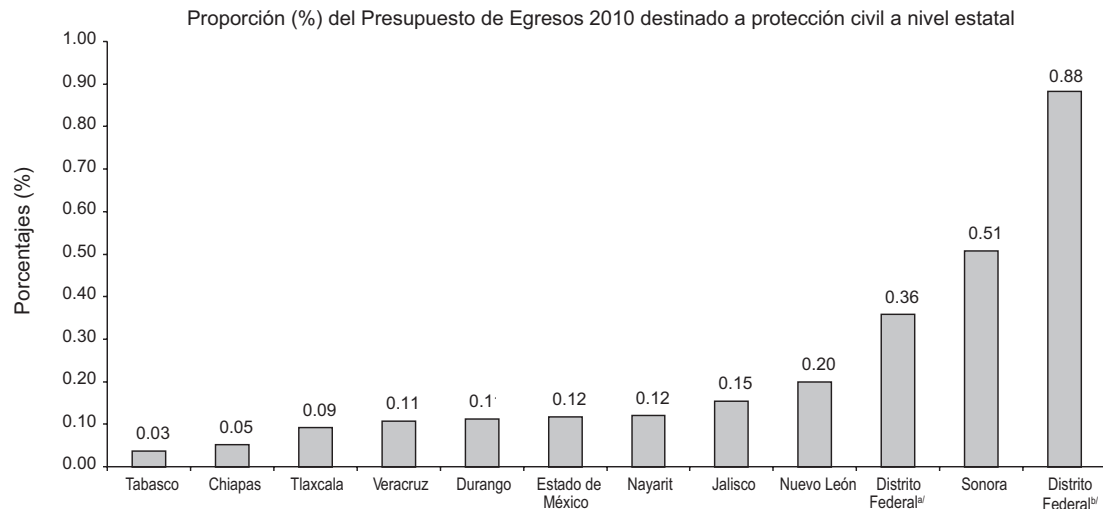
Gráfica 2
 Impacto potencial de la relación normativa (1/5) Fonden-Fopreden en la asignación de recursos 2004-2012
 (millones de pesos)



FUENTE: elaborado con datos de <www.proteccioncivil.gob.mx> para el periodo 2004-2012, Fonden y Fopreden.

Gráfica 3
 Prioridad presupuestal asignada a la protección civil en el gasto público

[711]



^{a/} Presupuesto destinado a Protección Civil en el Distrito Federal en 2010 como dependencia.

^{b/} Presupuesto destinado a Protección Civil en el Distrito Federal en 2010 en el rubro de "subfunciones".

FUENTE: elaborado con base en las leyes y decretos del Presupuesto de Egresos para el año fiscal 2010 de las entidades federativas.

NOTA: Para el año de referencia, solamente en 11 entidades se identificó especificado el rubro de protección civil en su presupuesto de egresos.

Asimismo debería sustentarse conceptualmente el monto que cada entidad, municipalidad y localidad debería asignarle a Protección Civil, en función de los riesgos a los que están expuestos, fundamentándose en el principio de corresponsabilidad y transferencia del riesgo. Constituye un referente normativo de la rendición de cuentas. Ahora bien, en lo que concierne a la relevancia que se le asigna a Protección Civil en la jerarquía administrativa, sólo dos entidades le otorgan el rango de Secretaría General, el Distrito Federal y Veracruz. Sonora le atribuye el rango de Coordinación y las restantes el de Dirección General (véase gráfica 4). Tomando como referencia la especificidad de los riesgos a los que están expuestas las diferentes entidades federativas, que se expresa en los desastres ocurridos y en los recursos que les han sido asignados por el Fonden y el Fopreden, teóricamente debería haber correspondencia entre ambos indicadores: a mayor jerarquía mayor asignación de recursos. No necesariamente es el caso. Veracruz, en tanto secretaría sólo asigna 0.11, equivalente y menor a lo que como direcciones generales asignan Jalisco (0.15) y Nuevo León (0.20). Como coordinación, Sonora es la que mayor presupuesto otorga. En el rango de direcciones el porcentaje fluctúa entre Tabasco, 0.03, el más bajo, y Nuevo León, 0.20.

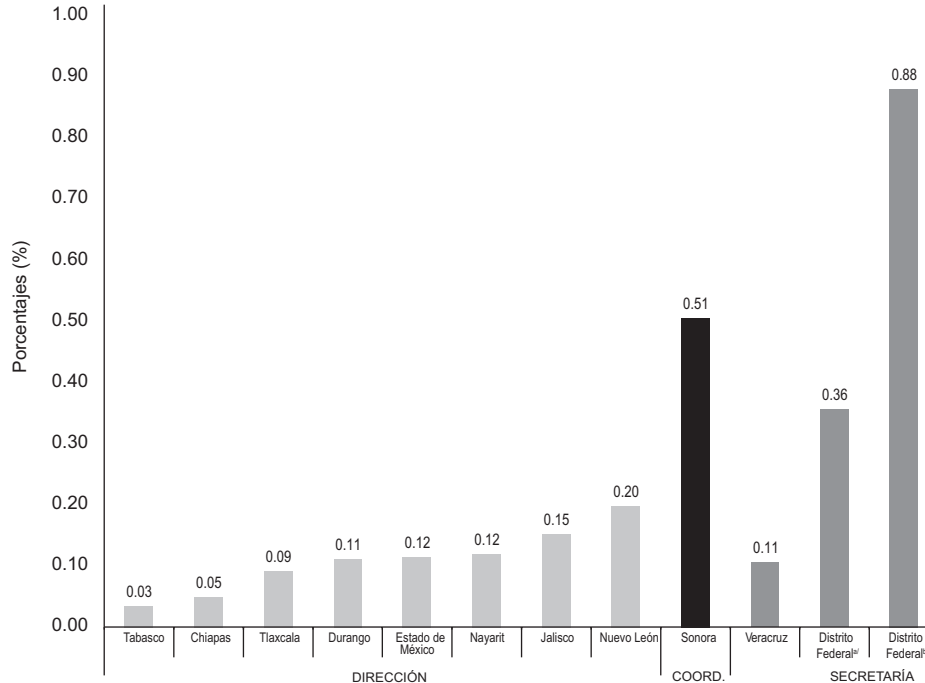
Estas discordancias, incongruencias normativas potenciales como Política Pública en Gestión Integral de Riesgo, se acentúan cuando consideramos y contrastamos lo que el Fonden ha transferido a estas entidades durante el periodo. Significativamente destacan Veracruz, Tabasco, Nuevo León y Chiapas, a las cuales, en ese orden, son a las que se han asignado los mayores recursos para atención de desastres; más del 80% del total erogado por Fonden en el periodo (gráfica 5). Visto desde un marco de coherencia y eficiencia de una Política Pública y de los logros de sus objetivos, se están obteniendo los resultados inversos: se le han asignado recursos a aquellas entidades que menos hacen para mitigar y prevenir los desastres. El coeficiente global de correlación entre los recursos presupuestales asignados a protección civil por las entidades federativas y aquellos otorgados por Fonden es negativo: -0.3696 .

Similar situación se presenta al considerar los recursos asignados a la prevención por el Fopreden a las entidades federativas

Gráfica 4

Prioridad presupuestal asignada a la protección civil en el gasto público (por categoría de la dependencia)

[713]



^{a/} Presupuesto destinado a Protección Civil en el Distrito Federal en 2010 como dependencia.

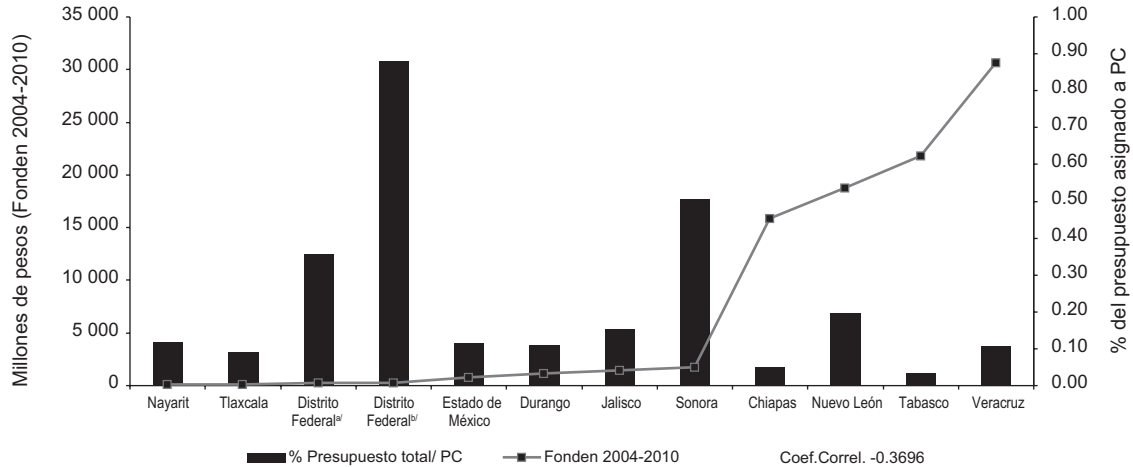
^{b/} Presupuesto destinado a Protección Civil en el Distrito Federal en 2010 en el rubro de “subfunciones”.

FUENTE: elaborado con base en las leyes y decretos del Presupuesto de Egresos para el año fiscal 2010 de las entidades federativas.

[714]

Gráfica 5

Recursos recibidos vía Fonden 2004-2012 contra porcentaje del presupuesto asignado a Protección Civil (2010)



^{a/} Presupuesto destinado a Protección Civil en el Distrito Federal en 2010 como dependencia.

^{b/} Presupuesto destinado a Protección Civil en el Distrito Federal en 2010 en el rubro de “subfunciones”.

FUENTE: elaborado con base en las leyes y decretos del Presupuesto de Egresos para el año fiscal 2010 de las entidades federativas, y datos de <www.proteccioncivil.gob.mx, a diciembre de 2012>.

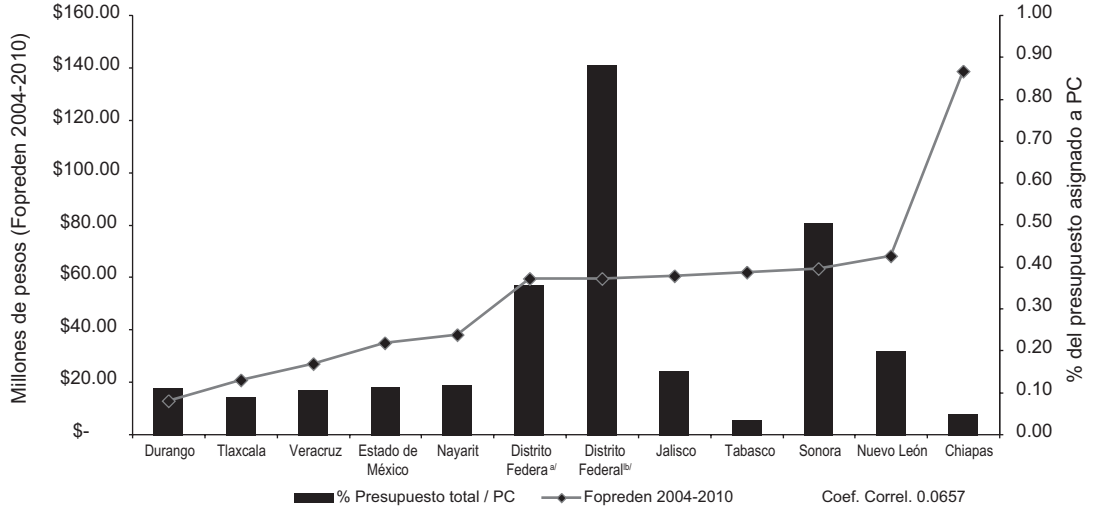
(véase gráfica 6). Es Chiapas el estado que ha recibido el doble de recursos para la prevención en relación con los segundos estados en cuestión, a los que les han otorgado recursos de manera homogénea, en el siguiente orden: Chiapas, Nuevo León, Sonora, Tabasco, Jalisco y Distrito Federal. Sólo Sonora y el Distrito Federal tendría una relación positiva con lo que porcentualmente asignan a Protección Civil. Destacan los incipientes recursos para acciones preventivas solicitados y otorgados a Veracruz, que, como antes se señaló, ha recibido la mayor parte de recursos para la atención de desastres. Sin duda, un caso representativo de las incoherencias y resultados negativos de una Política Integral de Gestión de Riesgos. Igualmente, el coeficiente de correlación global, entre recursos presupuestales asignados a la prevención por las entidades federativas y aquellos otorgados por Fopreden, si no es negativo, no es significativo: 0.0657. Cabe precisar que el hecho de otorgar recursos por parte del Fopreden a las múltiples acciones de prevención que pueden realizarse no significa que necesariamente sean las más pertinentes. En efecto, en el caso del Distrito Federal, si bien se han otorgado recursos, poco se ha hecho para mitigar el riesgo al que están expuestos los aproximadamente 46 000 inmuebles construidos antes del sismo de 1985 en la zona más vulnerable a riesgo de la Ciudad de México, la delegación Cuauhtémoc (Puente, 2010); no obstante que, al margen de que el periodo de retorno sea de largo plazo, se sabe que un sismo de igual o mayor intensidad al de 1985 puede ocurrir.

Es evidente una preocupante discordancia que habría que explicar de manera rigurosa. En el periodo se han asignado mayores recursos tanto para la atención de desastres como para su prevención a aquellas entidades federativas que proporcionalmente en su presupuesto asignan explícitamente menos recursos a Protección Civil y la jerarquía administrativa es menor a la que se supondría debería de tener.

Si bien la normatividad en la asignación de recursos por parte del Fopreden que anteriormente estaba determinado, sin ninguna fundamentación, en un esquema de coeficientes de coparticipación fijos pero diferenciados: 70% aportado por las entidades federativas y 30% por la Federación, y 50% aportado en el caso de los dependencias federales y 50% por la Federación, han cambia-

[716]

Gráfica 6
Recursos recibidos vía Fopreden 2004-2012 contra porcentaje del presupuesto asignado a Protección Civil (2010)



^{a/} Presupuesto destinado a Protección Civil en el Distrito Federal en 2010 como dependencia.

^{b/} Presupuesto destinado a Protección Civil en el Distrito Federal en 2010 en el rubro de "subfunciones".

FUENTE: elaborado con base en las leyes y decretos del Presupuesto de Egresos para el año fiscal 2010 de las entidades federativas, y datos de <www.proteccioncivil.gob.mx, a diciembre de 2012>.

do, y ahora son flexibles en función, entre otros, de la población beneficiada y del índice de marginalidad, no están orientados al cumplimiento de los principios de corresponsabilidad y transferencia del riesgo.

EL PRINCIPIO DE CORRESPONSABILIDAD Y EFICIENCIA
Y EQUIDAD COMO FUNDAMENTO DE LOS COEFICIENTES
DE PARTICIPACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE PREVENCIÓN
DE DESASTRES NATURALES

Se ha enunciado que un Sistema de Gestión Integral del Riesgo debe de tener como principal objetivo transitar de un sistema de atención de desastres a uno de prevención, y ello basándose, principalmente, en los enormes ahorros que en vidas y bienes implica la prevención. Si se acepta que los riesgos son socialmente contruidos, las decisiones que los distintos actores sociales toman en un momento determinado estarían incidiendo diferencialmente en el proceso de construcción del riesgo, con una mayor o menor responsabilidad compartida. Definir los niveles de responsabilidad de cada uno de ellos constituiría, por lo tanto, un imperativo para construir y hacer valer el principio de corresponsabilidad y equidad. El tránsito a un sistema principalmente preventivo debería estimular y premiar las acciones, aisladas o coordinadas, orientadas a la *de-construcción del riesgo*, y no aquellas, que de facto, propician o propiciaron su construcción. Además de incongruente, el hacerlo implicaría premiar, en el mejor de los casos, el desconocimiento del riesgo, y en el peor, la indolencia, la discrecionalidad, la impunidad o la no observancia de la normatividad, que no pocas veces encubre actos de corrupción. Implicaría la socialización de los costos de la construcción del riesgo y su transferencia a fondos federales, como lo es el Fopreden, y no estar estimulando la construcción de una cultura de la prevención y de la corresponsabilidad.

En este tenor, los coeficientes de participación para acceder a los recursos del Fopreden se erigirían como un instrumento transparente y eficiente de fomento a la prevención, normado por los principios de eficiencia y equidad. En lugar de asignar indistintamente el mismo porcentaje de participación a las entidades fede-

rativas y dependencias federales, en la proporción actualmente vigente, al margen de la prioridad del riesgo en cuestión y de las acciones de prevención diferencialmente realizadas, los coeficientes de participación deberían de ser variables, en función de premiar y estimular aquellas entidades o dependencias que hayan internalizado formalmente, en programas y políticas, e implementado en acciones concretas el principio de prevención.

Dos indicadores podrían normar la variabilidad de los coeficientes de participación:

- *La prioridad institucional asignada a la prevención en la estructura administrativa* de la entidad federativa (a nivel estatal y municipal), en principio, en función de tres rangos: *Unidad, Dirección General y Secretaría General de Protección Civil*. El coeficiente de participación federal se incrementaría en función del rango institucional ascendente, en la siguiente proporción: 30-50 y 80%, respectivamente. Para evitar que la relevancia asignada a la prevención se restrinja al simple cumplimiento de un requisito formal, otro indicador de coherencia sería indispensable, e igualmente importante:
- *La prioridad presupuestal asignada a la prevención en el gasto público*, es decir, el porcentaje presupuestal relativo asignado a la prevención, realmente ejercido en el año fiscal anterior, y etiquetado específicamente al sector correspondiente. El coeficiente de participación federal se incrementaría en la siguiente proporción: 80 al 20% asignado y ejercido en el presupuesto estatal y/o municipal; 50 al 10 y 30% al 5 por ciento.

Una vez ponderados con un peso de 0.3 y 0.7 respectivamente, ambos indicadores sumados constituirían el *coeficiente de participación federal*, y sería el referente para aplicar otro indicador que estaría *evaluando el costo-beneficio* de las acciones de prevención presentadas por las entidades federativas, y que se desarrolla a continuación.

Se pone en evidencia que si los coeficientes de coparticipación en la asignación de recursos del Fopreden, hubiesen sido variables y normados por el esquema propuesto, los gobiernos que han recibido mayores recursos por parte del Fonden para la atención

de recurrentes desastres y asignado menor recursos presupuestales a Protección Civil, estarían obligados a tener un mayor coeficiente de participación en los recursos otorgados por Fopreden. Se estaría estimulando el reforzamiento de una lógica de la responsabilidad de la función pública y de fortalecimiento de los principios de transversalidad (si en un momento posterior fuesen contabilizados los recursos sectoriales que directa o indirectamente inciden en la prevención) y de corresponsabilidad.

Este esquema de *coeficientes de coparticipación variable*, entre otros alternativos a los que se plantean, estaría orientado a la construcción de una cultura de la prevención, en observancia de los principios de corresponsabilidad, eficiencia y equidad y rendición de cuentas, reconociendo y estimulando a los gobiernos que más hacen por la prevención, es decir, *aquellos que deconstruyen el riesgo y no aquellos que lo construyen*. Constituye un referente analítico para evaluar la rigurosa y transparente implementación del concepto de Gestión Integral de Riesgos como Política Pública. Adicionalmente, se piensa que este mismo esquema podría ser utilizado igualmente por los gobiernos de los estados para priorizar las solicitudes que las distintas autoridades locales y municipales le puedan presentar para ser financiadas por Fopreden. Sería una instancia para disminuir la potencial discrecionalidad en el proceso de asignación de recursos, haciéndolo más equitativo y transparente, y coadyuvando a la neutralización de posibles sesgos partidistas o ideológicos, cuando las localidades y municipios no fuesen de la misma filiación política que la de la entidad federativa correspondiente.

Por la magnitud de los montos asignados por el Fonden a la atención de desastres bajo el rubro de reconstrucción, sólo en el periodo de 2004 a 2013 (\$187 151 819 394.00), se plantea como un imperativo contar con un marco analítico integral que permita evaluar de manera sistemática la Política Pública en Gestión de Riesgo de Desastres y su impacto en la transición de una política centrada en la atención de la emergencia y recuperación de un desastre a una centrada en su prevención; y ello en estricta observancia de los ejes normativos de Política Pública propuestos. El análisis presentado señala que la tendencia hasta la fecha ha sido inversa, con implicaciones que contravienen los propósitos plan-

teados en la nueva Ley General de Protección Civil. Para una evaluación sistemática de la Política Pública en esta materia, sería recomendable hacer explícitos estos indicadores de coparticipación, o formular otros, en consistencia con el objetivo de propiciar un tránsito sostenido y expedito a la prevención del riesgo, en observancia de los ejes normativos de Política Pública planteados, que si bien enunciados en la ley, no están sistematizados como indicadores de evaluación.

México es de los pocos países que cuentan con instrumentos financieros etiquetados específicamente a la atención de la emergencia y reconstrucción (Fonden) y a la realización de acciones orientadas a la mitigación y prevención de riesgo de desastres (Fopreden). Como hemos visto en nuestro análisis, este acotamiento es de gran utilidad ya que nos permite evaluar sistemáticamente el comportamiento de ambas asignaciones de recursos, para ir monitoreando la inflexión normativa que se debería observar. Constituye un indicador consistente de política pública en materia de la complejidad que plantea el concepto de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, piedra angular de la nueva Ley General de Protección Civil. Sin embargo, en dicha ley estos instrumentos no se especifican ni se reiteran en su denominación y acepción con las que originalmente fueron creados. Se subsumen al concepto de "Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos", que en su fracción XXXII se definen "como aquellos programas y mecanismos de financiamiento y cofinanciamiento con el que cuenta el gobierno federal para apoyar a las instancias públicas federales y entidades federativas, en la ejecución de proyectos y acciones derivadas de la gestión integral de riesgos, para la prevención y atención de situaciones de emergencia y/o desastre de origen natural". Si bien quedan implícitamente enunciados en esta definición, la pérdida de su especificidad paradójicamente implicaría un riesgo. Abriría potencialmente las puertas a la discrecionalidad en la asignación de recursos a acciones que no necesariamente serían específicamente preventivas, propiciando intersticios de opacidad en la política pública. Sin embargo, el Artículo de 7, fracción III, remite la definición de dichos instrumentos financieros a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que en su artículo 37 los define y precisa, de manera más englobante y coherente que:

En el proyecto de Presupuesto de Egresos deberán incluirse las previsiones para el Fondo para la Prevención de Desastres así como para el Fondo de Desastres, y el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas, con el propósito de constituir reservas para, respectivamente, llevar a cabo acciones preventivas o atender oportunamente los daños ocasionados por fenómenos naturales.

De manera delegada se garantiza la especificidad de dichos fondos financieros etiquetados específicamente a ambas acciones: a la atención de desastres y a su prevención. Si bien acotados estos fondos a los efectos de la interacción con fenómenos naturales, cabe precisar que la causalidad implícitamente atribuida a los fenómenos naturales, al referirse a “daños ocasionados por fenómenos naturales”, contradice el concepto de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, que establece que “los desastres son socialmente construidos”, y sobre el cual se fundamenta la Nueva Ley General de Protección Civil y los supuestos normativos de Política Pública que hemos enunciado y sistematizado, en particular el principio de “corresponsabilidad”.

BIBLIOGRAFÍA

- Blaikie, Piers, Terry Cannon, Ian Davis y Ben Wisner (1996), *Vulnerabilidad, el entorno social, político y económico de los desastres*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores/La RED.
- Garza Salinas, Mario (2008), “Metodología para el diseño de una Política Pública en prevención de desastres”, en Daniel Rodríguez, Simone Lucatello y Mario Garza (coords.), *Políticas públicas y desastres*, México, Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres/Instituto Mora, pp. 27-37.
- H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez (2001), *Plan Director Urbano de la Zona Metropolitana de Acapulco de Juárez, Memoria Técnica Nivel Estratégico*, Acapulco, Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología.
- Lavell, Allan(s/f), “Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición”, BVSDE, Organización Panamericana de la Salud <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/riesgo-apuntes.pdf>>.

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, *DOF* (última reforma del 24 de enero de 2014) <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>>.
- Ley General de Protección Civil (2012), Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, Decreto, México, *DOF*, 6 de junio de 2012 <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC.pdf>>.
- Puente Aguilar, Sergio (2008), “Fundamentos para un Sistema de Gestión Integral del Riesgo (SGIR)”, Documento Interno, Comité Técnico Científico del Fopreden.
- Puente Aguilar, Sergio (2010), “Una megalópolis en riesgo: la Ciudad de México y el desafío de la prevención de un riesgo anunciado”, en José Luis Lezama y Boris Graizbord (coords.), *Medio ambiente*, México, El Colegio de México, pp. 373-397 (Los Grandes Problemas de México, tomo IV).
- Rodríguez Velázquez, Daniel (2008), “La política pública frente a desastres en el contexto de la Reforma del Estado. Opciones desde la Sociedad Civil”, en Daniel Rodríguez, Simone Lucatello y Mario Garza (coords.), *Políticas públicas y desastres*, México, Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres/Instituto Mora, pp. 39-62.
- Wilches-Chaux, Gustavo (1993), “La vulnerabilidad global”, en Andrew Maskrey, *Los desastres no son naturales*, Bogotá, La RED/Tercer mundo editores.

Acerca del autor

Sergio Puente obtuvo el título de doctor en Organización del Territorio y Análisis Regional en la Universidad de París I, Sorbona y en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Es maestro en Ciencias en Arquitectura y Modelos Urbanos en la Escuela de Estudios sobre el Medio Ambiente de la Universidad de Londres, en donde igualmente realizó un posdoctorado en Planeación y Desarrollo Urbano en la Unidad de Planeación y Desarrollo (DPU) de la Universidad de Londres. Realizó estudios de posgrado en urbanismo y vivienda en la Asociación y Escuela de Arquitectura de Londres y obtuvo el título de Arquitecto en la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesor-investigador de tiempo completo en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México, en el cual imparte cursos en sus programas de Maestría y Doctorado.

Ha tenido la distinción de haber sido invitado como Profesor Asociado en la Universidad de París IV-Sorbona y en el Unidad de Planeación y Desarrollo, DPU, de la Universidad de Londres. Ha sido profesor visitante en el Instituto Nacional de Estudios Demográficos, INED, de Francia. Ha sido investigador invitado en el Centro de Investigación y Estudios sobre París y la Región d'Ile de France, CRIPIF, de París, Francia. Es miembro del Comité Científico Asesor de la Organización Científica Internacional Sismos y Megaciudades, EMI, y Representante Académico y Científico de México ante esta organización. Ha sido Representante de México ante la Unión Internacional de Geografía, y Miembro Par del Comité Interinstitucional para la Evaluación de la Educación Superior-SEP. Actualmente funge como Presidente del Comité Científico Asesor de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Protección Civil, Sinaproc, en el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred). Tiene autoría individual y colectiva de libros y publicados múltiples artículos en revistas nacionales e internacionales.

AGENDA INTERNACIONAL
Y POLÍTICAS SECTORIALES

XVII

EL DISCURSO DE LOS ORGANISMOS
INTERNACIONALES EN EL DISEÑO
DE LA POLÍTICA SOCIAL PARA SUPERAR
LA POBREZA

Araceli Damián

INTRODUCCIÓN

Por varias décadas, el tema de la pobreza y la política social se ha ligado al discurso y prioridades de los organismos internacionales (OI). Por ello, es importante analizar la relación que se ha dado entre el discurso y las prioridades de organismos internacionales como el Banco Mundial, los temas de investigación académica sobre la pobreza y el desarrollo de los programas sociales destinados a reducirla que se han desarrollado en México.

Con base en este objetivo, en la primera parte del capítulo se hará una revisión de cómo los OI pasaron de un discurso en el que ponían énfasis en la necesidad de acelerar el desarrollo económico de los países del “Tercer Mundo” a través de la intervención estatal, la promoción del mercado interno y la industria nacional, hacia una crítica al papel del Estado como distorsionador de los mecanismos de mercado durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones. Desde esta perspectiva se planteaba una exigencia de su retiro de la actividad económica y la promoción de políticas de libre mercado. Posteriormente, se señalará cómo el discurso de los OI vincula la persistencia de pobreza, particularmente la urbana, con la función del Estado, dando prioridad al financiamiento de temas relacionados con el subdesarrollo, la

marginalización y la informalidad. Una vez adoptado por completo el discurso neoliberal, los estudios de la política económica y social se ven envueltos en una reestructuración discursiva y estratégica, considerándose que la falta de crecimiento económico y la persistencia de la pobreza responden a un deficiente desarrollo del “capital humano”, entendido éste como aumento de los niveles educativos y mejoramiento de las condiciones de nutrición y salud de los trabajadores. Asimismo, se plantea que, ante la reducción de los ingresos del Estado y sus compromisos financieros, los programas sociales deben estar plenamente focalizados, a fin de evitar que se “desperdicien” recursos públicos con programas universales, los cuales llegan a capas de población “no necesitada”. Aparecen aquí los estudios centrados en programas como Oportunidades. Con base en la crítica a estos postulados al final del capítulo se plantean alternativas para consolidar los Estados de Bienestar en esta era globalizada y predominantemente urbana.

¿EL FIN DEL TERCER MUNDO?

Después de la II Guerra Mundial y hasta inicios de los años ochenta la idea del “combate” a la pobreza no formaba parte del discurso que guiaba la política social, como sucede actualmente. Durante ese periodo se asumía que el crecimiento económico permitiría generar el empleo suficiente para reducir las carencias de la población, como (supuestamente) había sucedido en los países “desarrollados”. El apoyo internacional hacia los países “en desarrollo” consistía en préstamos y asesoría técnica que buscaban lograr ese fin.

Desde los OI latinoamericanos, particularmente la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) se planteaba la necesidad de romper con la dependencia económica de los países de la región con el mundo desarrollado. La escuela estructuralista de la teoría del desarrollo, de gran influencia en aquel tiempo, postulaba que el libre mercado implicaba un “intercambio desigual” entre países desarrollados y en desarrollo. Esta relación inequitativa, se decía, había sido resultado de una tendencia de largo plazo de aumento en la desigualdad comercial. Esta escuela argumentaba que las desigualdades en el comercio eran producto

del monopolio que ejercían los países industrializados sobre los bienes manufacturados, mientras que la competencia entre los países en desarrollo abatía los precios de las materias primas. Se proponía mantener un proteccionismo “moderado” y “selectivo”, además de otorgar apoyos gubernamentales para actividades que impulsaran la creación de empleos y el crecimiento económico, tales como la reducción o subvención de impuestos, la construcción de infraestructura hidráulica, eléctrica, carretera, etc. Así, se consideró al Estado como un poderoso agente económico capaz de imponer el “patrón” de desarrollo (véase Prebisch, 1984).¹

Se creía que la planeación económica y territorial, incluyendo la urbana, eran los instrumentos para lograr esos objetivos. De ahí el desarrollo que tuvo la investigación urbano-regional relacionada con estos temas.² Además, en México, desde el gobierno federal se crearon diversos organismos estatales con el fin de lograr un desarrollo planificado, destacándose la creación de las secretarías de Programación y Presupuesto y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. El impulso a la planeación se vio también reflejado con la creación de universidades, como la Autónoma Metropolitana, en los años setenta, en el que se diseñan programas de licenciatura enfocados a la formación de cuadros técnicos encargados de la planeación del desarrollo urbano-regional.

Se generalizó la idea de que para abolir la dependencia era necesario un proceso de industrialización. Las políticas de sustitución de importaciones se consideraron como medios para lograr

¹ De acuerdo con algunos autores (véase Mosley *et al.*, 1995: capítulo 1 y Harris, 1990, capítulo 1), la sustitución de importaciones no fue originalmente una política deliberada de industrialización. Los gobiernos de los países latinoamericanos se vieron obligados a adoptar medidas proteccionistas desde la Gran Depresión de 1929-1933. Esto se debió a que, conforme se contrajeron las economías de Estados Unidos y Europa, la demanda de exportaciones de América Latina cayó y cesó casi por completo la entrada de capitales. La mayoría de los países se vieron forzados a disminuir las importaciones y a adoptar medidas para estimular la producción interna de artículos de consumo e intermedios (Harris, 1990, capítulo 1). En los países africanos el proteccionismo se adoptó después de haber logrado su independencia de los países colonizadores, cuando la mayoría de los dirigentes pensaban que la independencia política sólo podría consolidarse conservando el control sobre las fuerzas económicas

² Destacan los trabajos de Unikel *et al.*, 1976; Megge, 1963; Lamartine Yates, 1961; y Carrillo Arronte, 1969.

el desarrollo económico, siendo las ciudades el foco de atención de estas políticas, por lo que recibieron la mayor inversión pública y privada. La inversión de la infraestructura y servicios, no sólo estaba destinada a promover la actividad económica, sino también a mejorar las capacidades productivas de la mano de obra, a través del aumento en indicadores relacionados con la educación, salud, vivienda y los servicios asociados a ésta (agua y drenaje).

Durante este periodo se crearon instituciones fundamentales para el mejoramiento del nivel de vida de la población, sobre todo la urbana: Banobras (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, 1937), IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943), Instituto Nacional de Vivienda (1954), Comisión Nacional de Salarios Mínimos (1963), Infonavit (1972), Conasupo (1960s) y Fonacot (1974).

Además, se aprobaron leyes que protegían el consumo de los trabajadores, como la Ley de Control de Precios (1974), que entre sus principales mandatos se encontraban:

- a) Mantener el control de los precios de productos de primera necesidad (maíz y derivados, frijol, azúcar, café, carne de res, aceites vegetales, huevo, leche, pastas, pescados, agua purificada, refrescos, sal, cigarros, medicinas, derivados del petróleo.)
- b) Revisar periódicamente los precios de comida enlatada, vestimenta, materias primas para la industria, empaques, vehículos de motor, maquinaria agrícola y aparatos electrodomésticos (Hewitt de Alcántara, 1978).

El éxito económico observado entre los años cuarenta y setenta en la región latinoamericana (particularmente en México y Brasil) y en algunos países asiáticos (Corea, Singapur, Hong Kong y Taiwán) llevó a sugerir "El fin del tercer mundo" (Harris, 1990). El crecimiento en estos países, sobre todo de América Latina, fue posible por el impulso que recibieron por el aumento de la demanda de materias primas por parte de los países "desarrollados" durante la llamada "Era dorada del capitalismo". El crecimiento mundial ofrecía a un número importante de los países en desarrollo la posibilidad de continuar su crecimiento mediante políticas de

sustitución de importaciones. Conforme aumentaba la demanda de sus exportaciones, los gobiernos podían obtener las divisas para financiar las importaciones necesarias para el proceso de industrialización (véase Harris, 1990). Entre 1950 y 1980, un gran número de países en desarrollo alcanzaron un crecimiento económico estable y algunos de ellos lograron una tasa de crecimiento de entre 5 y 10% anual (Damián, 2002).

Desde el punto de vista social, este proceso se inscribió dentro de un pacto entre el gobierno y ciertos grupos beneficiados asociados con ramas productivas específicas, por ejemplo, la de agricultura comercial, la burocracia estatal, el capital industrial nacional, los comerciantes urbanos y las clases medias y trabajadoras del medio urbano. En un buen número de casos, se brindaba asistencia pública a cambio de lealtad política, basada en relaciones clientelistas (Walton y Sedon, 1994: 49). De esta forma, sectores importantes urbanos fueron beneficiados con el desarrollo de sistemas (parciales) de salud y seguridad social y de otros programas públicos (vivienda, educación, etcétera).

Si bien la industrialización y la inversión en infraestructura social y económica mejoraron las condiciones de vida de la población en las ciudades, el crecimiento acelerado de estas, las precarias condiciones del empleo generaron circunstancias de desfavorables para grandes contingentes urbanos. Así, podemos notar que se presenta una doble tendencia en la que, por un lado, se observa un rápido crecimiento económico y, por otro, se mantienen de manera permanente precarias condiciones de vida para importantes sectores urbanos.

Esto motivó a que los OI promovieran estudios sobre el tema, con el objetivo de ofrecer explicaciones sobre este fenómeno dual. Algunos trabajos académicos daban cuenta del espectacular crecimiento económico, mientras que otros señalaban que éste se había dado de forma desigual, a nivel territorial y social, atribuyendo parte de esta problemática a la fuerte migración hacia las ciudades, que se consideraba negativa, en tanto que la generación de empleos bien remunerados era insuficiente. Bajo la influencia de pensadores como Aníbal Quijano, Gino Germani y Paul Singer, surge la idea de la existencia de grupos sociales “marginados” de los beneficios, cuya principal característica era funcionar como

ejército industrial de reserva, o bien incorporarse al sector informal (vendedores ambulantes, niños boleros, cuidadores de autos, jardineros, sirvientes, etc.) de la economía, al tiempo que multiplicaban el número de asentamientos irregulares, en los que se carecía de servicios básicos y las viviendas estaban construidas con material precario. Los temas de marginación e informalidad se vuelven prioritarios en las investigaciones urbano-regionales de ese tiempo (Arizpe, 1975; Lomnitz, 1975; Muñoz y Oliveira, 1977; Contreras 1978).

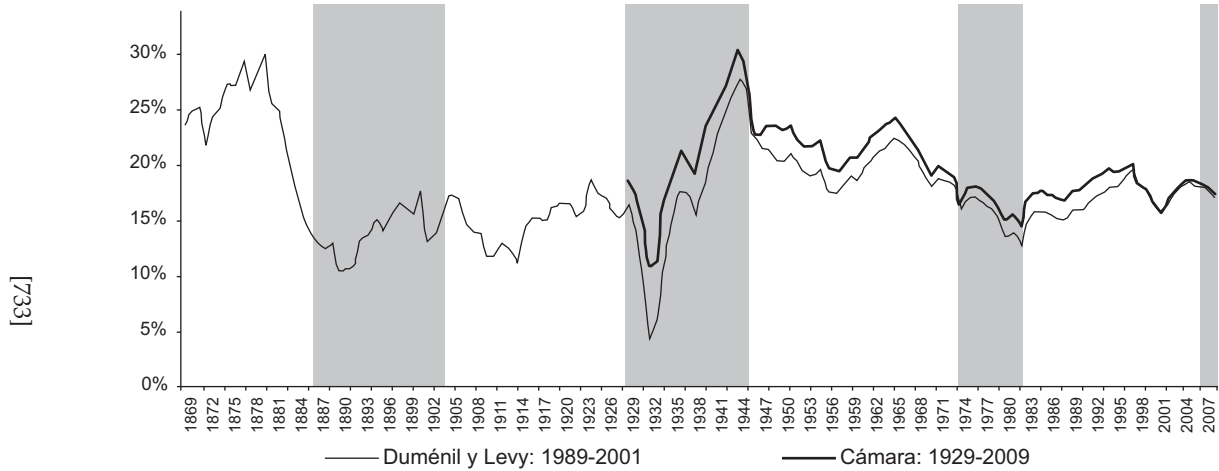
Como destacan Garza y Damián (1996) en esa época se dio una proliferación de estudios sociológicos y antropológicos que estudiaron las características de la población que habitaba las colonias populares y asentamientos irregulares. Las investigaciones dieron cuenta de la problemática en las ciudades perdidas y los cinturones de miseria y en éstas se supuso que estaban habitados por un número importante de migrantes de reciente incorporación a la ciudad, aspecto que fue posteriormente refutado por estudios que mostraban que la marginación era también padecida por los habitantes originarios de las ciudades. Destacan los trabajos de Óscar Lewis sobre la cultura de la pobreza en México (1961 y 1963), y el de Balán (1968) que aborda la estratificación social.

Durante ese periodo el apoyo de los OI se enfocó al estudio de las condiciones de vida de los marginados, otorgando recursos para la creación de instituciones encargadas del mejoramiento de vivienda (Hábitat) y la dotación de infraestructura. De igual forma se apoyaron estudios sobre las condiciones laborales, haciendo énfasis en el tema del sector informal y la precarización del trabajo (véase Garza y Damián, 1996).

CRISIS, AJUSTE Y VIRAJE EN LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

El modelo de sustitución de importaciones empezó a presentar síntomas de agotamiento desde finales de los años sesenta, lo cual resultó entre otras razones por la baja tendencial de la tasa de ganancia a nivel mundial. La gráfica 1 ilustra las variaciones de esa tasa en Estados Unidos, país cuya economía ha tenido considerable influencia en los ciclos económicos a nivel mundial. En ésta se

Gráfica 1: Tasa general de ganancia, Estados Unidos, 1869-2008



^a La tasa general de ganancia corresponde al conjunto de los negocios privados en Estados Unidos y está calculada como la ganancia total entre el capital fijo neto invertido en la producción.

FUENTE: Cámara y Duménil y Levy, citados en Ortiz, 2012.

puede apreciar cómo la caída de la tasa de ganancia ocurrida en los años sesenta, se agudiza con el alza de los precios del petróleo en 1973-1974 y, aunque la economía de este país mejora después de la crisis de la deuda de los años ochenta, los países pobres y de ingreso medio altamente endeudados, como México, iniciaron un periodo de crisis y estancamiento prolongado.

De esta forma, la crisis de la deuda iniciada en 1982, con la declaratoria de la moratoria de pagos por parte de México, da inicio a la aplicación de las llamadas reformas estructurales de corte neoliberal (véase Damián, 2002). A partir de entonces, los OI y diversos trabajos académicos empezaron a argumentar que la política social había favorecido sobre todo a grupos específicos (sindicatos, comerciantes urbanos, burócratas, etc.) a cambio de lealtad política (clientelismo), dejando además en el abandono y la pobreza a las áreas rurales, lo cual requería que, tanto las políticas públicas, como la ayuda internacional, se redirigiera hacia estas zonas.

Aunque desde los años setenta el discurso de los OI planteaba ya la necesidad de abandonar las políticas de sustitución de importaciones y reducir el papel del Estado en la economía; diversos gobiernos tuvieron la posibilidad de continuar ampliando el gasto económico y social gracias al incremento en los precios de materias primas. Pero, como plantea Harris (1990), la crisis de la deuda logró imponer los cambios de la política económica que no habían podido impulsar los OI. Estos organismos produjeron una serie de documentos en los que se planteó que los préstamos otorgados hasta antes de los años ochenta habían servido para aplazar el ajuste estructural requerido en las economías de países subdesarrollados, señalando como políticas prioritarias a ser desarrolladas la apertura comercial y el retiro del Estado de la economía.

A través de programas de ayuda y préstamos condicionados los OI impusieron políticas neoliberales, incluyendo la reforma la social, que ha tenido un impacto de gran envergadura y carga ideológica en materia de políticas públicas encaminadas a la reducción de la pobreza urbana-rural. Así, si bien antes de la crisis de la deuda se planteaba que la pobreza, la precariedad del empleo y la marginación eran resultado de fallas en el modelo economi-

co, a partir de las reformas estructurales se desvincula la relación entre desarrollo económico y social, señalando que la pobreza se debe a las fallas individuales, asociadas a la baja educación y a los problemas de salud provocados por la desnutrición de la población en condiciones de pobreza extrema. Adicionalmente, se establece la idea del “combate” a la pobreza, cuyo “arma” más emblemática ha sido el Programa Oportunidades, antes Progresá, siendo éste la bandera promocional de las políticas sociales neoliberales. De esta forma, mientras que antes de las reformas se concebía al empleo y los beneficios asociados a éste como los medios para reducir la precariedad social, ahora se piensa que con programas de mejora del “capital” humano, se logrará la reducción de la pobreza.

Se planteó que el papel del Estado en materia de política social debía restringirse a resarcir los problemas de pobreza más agudos, es decir, los asociados con la pobreza extrema, más no con la pobreza en general, bajo los siguientes principios:

- De subsidiariedad: el Estado sólo interviene cuando el mercado falla.
- De focalización: la pobreza extrema, considerada como la única falla de los individuos que no puede ser superada mediante mecanismos de mercado. Por ello, el Estado debe compensar las desventajas en materia educativa, de salud básica y alimentación a fin de que los pobres extremos puedan competir en igualdad de “oportunidades” en el mercado laboral.

Como plantea Huber (2004), más que una preocupación por compensar el deterioro en las condiciones de vida de la población producidos por las crisis y los programas de ajuste, las principales razones que motivaron preocupación desde los OI en torno a la política social y la pobreza fueron:

- 1) Proteger el proceso de ajuste económico de los trastornos provocados por las protestas sociales.
- 2) Evitar que en los países donde el sistema de seguridad social era más avanzado se presentaran problemas de disciplina

fiscal y estabilidad presupuestaria, lo que reduciría la capacidad de pago de la deuda de esos países.

- 3) La constatación de que la recuperación económica (cuando la hubo) no mitigó los problemas de pobreza y desigualdad. Aspecto que fue ampliamente discutido a partir de la aparición del libro de Cornia, Jolly y Stewart (1987) titulado *Ajuste con rostro humano*.

Esta misma autora plantea que la crisis de la deuda fue resultado, en parte, de la globalización económica, a través de la cual se dio una colocación masiva de petrodólares en los mercados financieros, teniendo los OI un papel preponderante en la promoción de las condiciones que la provocaron. En el caso de México, en 1981, antes del estallamiento de la crisis de la deuda, el Banco Mundial aconsejó al gobierno endeudarse para aprovechar las tasas de interés bajas y los elevados precios del petróleo (World Bank, 1981: 13, citado en Lustig, 1992).

Una vez estallada la crisis de la deuda, los cambios de política económica fueron también apoyados por la tecnocracia local, conformada por personas provenientes de circuitos educativos que llevan a estudiantes latinoamericanos a universidades de países desarrollados, sobre todo en áreas relacionadas con la economía, donde absorben la visión neoliberal del mundo y los promueven en circuitos de carrera en los que los hacen rotar de los OI a los gobiernos nacionales. De esta forma, los OI mantienen una red de investigadores que promueven internamente sus políticas económicas y sociales. Cynthia Hewitt de Alcántara, ex Directora Adjunta del UNRISD (*United Nations Research Institute for Social Development*) ha hecho una severa crítica al papel que han tenido los hacedores de la política económica a quienes “les puede convenir deslindarse profesionalmente de temas sociales y hablar solamente en términos técnicos, sin aceptar ninguna responsabilidad por las consecuencias sociales de sus acciones”.³ Para Hewitt de Alcántara el origen de las fallas de los tomadores de decisiones de política económica se puede rastrear en la forma en que la

³ Los comentarios se retoman de su participación en una mesa redonda sobre pobreza y desarrollo social (llevada a cabo en noviembre de 2006 en la Rectoría General de la Universidad Autónoma Metropolitana).

economía es enseñada en las facultades de casi todo el mundo, en las que durante décadas “han creado profesionistas adeptos a juegos, modelos técnicos y otros ejercicios de cubículo, pero extrañamente incapaces de entender el mundo real que les rodea. Si estos profesionistas han resentido alguna vez, en carne propia, las dificultades que tienen la mayoría de las familias de bajos ingresos en su país, se les enseña a olvidar la experiencia. Se les borra la imaginación y la conciencia social. Y lo único que les queda es una asombrosa capacidad de manipular cifras y programas de computadora, sin el menor compromiso de considerar las implicaciones sociales de política pública”.

El mismo Stiglitz (2002: 34) identifica también este problema y sostiene que

los problemas de desarrollo son complicados. En las naciones en desarrollo, los mercados están regularmente ausente, y cuando lo están, frecuentemente trabajan de manera imperfecta. Abundan los problemas de información, y las tradiciones culturales pueden afectar significativamente el comportamiento de los mercados. Desafortunadamente —continúa el autor—, el entrenamiento en macroeconomía no prepara bien a los (economistas) para los problemas que tienen que enfrentar en los países en desarrollo. En algunas universidades de donde el FMI regularmente contrata a sus cuadros, el eje curricular involucra modelos en los que nunca hay desempleo. Después de todo, en los modelos de competitividad estándar —el modelo en que se basa el fundamentalismo de mercado del FMI— la demanda es siempre igual a la oferta. Si la demanda es igual a la oferta, no existe desempleo *involuntario*. Alguien que no trabaja evidentemente ha decidido no trabajar.

Stiglitz se burla de esta miopía conceptual diciendo: “con esta interpretación en la Gran Depresión, cuando uno de cada cuatro personas estaba sin trabajo, hubiese sido el resultado de un sorpresivo incremento en el deseo de más tiempo libre” (Stiglitz, 2002: 35).

En el caso de México, tenemos claros ejemplos de esta situación. Por un lado, el trabajo realizado por Martín del Campo y Calderón Tinoco (1993) en el que señalaron que los subsidios a los productos básicos, como el maíz y la tortilla eran recibidos sobre todo por las clases medias y altas, al estar éstos fincados en la producción y de manera indirecta en el consumo. Pero en materia de pobreza y

política social, el trabajo de Levy (1994) ha sido el de mayor influencia. En éste estableció que en México el problema de la pobreza era relativamente pequeño a nivel nacional (alrededor del 20% en 1984; véase Levy, 1994: 47), y que se relacionaba predominantemente con las condiciones extremas en el medio rural. A pesar de que el estudio presentaba un grave error de cálculo, que conllevaba a la minimización de este fenómeno, el gobierno federal de México se basó en éste e inició una política sistemática de reducción de los apoyos a los pobres extremos de las ciudades, focalizando la ayuda casi de manera exclusiva al medio rural.

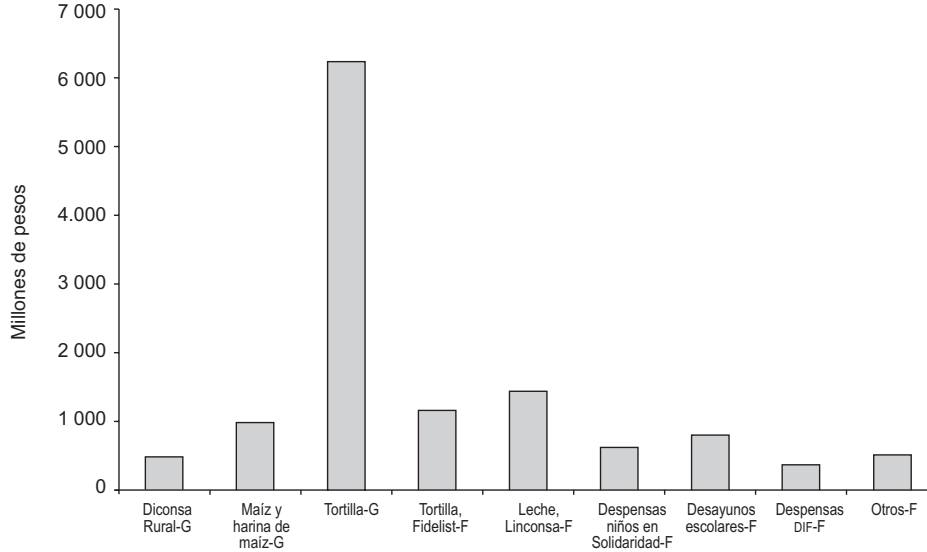
Todo ello a pesar de que otros estudios señalaban el creciente deterioro de las condiciones de vida en las ciudades, además de que mostraban que en términos absolutos la pobreza extrema urbana era cuantitativamente más elevada (véase Boltvinik y Damián, 2001).⁴ Los estudios de Martín del Campo y Calderón, y de Levy sirvieron de sustento para iniciar las políticas de eliminación del subsidio generalizado a la tortilla (que beneficiaba casi exclusivamente a los habitantes del medio urbano) y se redujeron las coberturas de Liconsa y Fidelist (Fideicomiso para la eliminación del subsidio a la tortilla) (véase gráfica 2).

De esta manera, entre 1994 y 2000, el primero de estos programas redujo el número de familias beneficiadas de 2.9 a 2.4 millones (17% menos), mientras que Fidelist bajó de 2.1 a 1.2 millones (43% más bajo). De acuerdo con Boltvinik y Damián (2001), si comparamos la cobertura en el año inicial y el final, tomando como base la pobreza extrema urbana, tal como se mide con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP),⁵ se puede concluir que

⁴ Basándose en distintas formas de medir la pobreza extrema, estos autores señalan que del 100% de los pobres extremos, alrededor de 60% vivía en zonas urbanas en 2000.

⁵ Para su cálculo el MMIP incluye tres dimensiones: ingreso, necesidades básicas y tiempo (véase Boltvinik, 2005). Los umbrales de cada indicador fueron establecidos con base en criterios de satisfacción, apegados a una visión de derechos humanos. Por ejemplo, en materia de vivienda, se establece como norma dos personas por dormitorio, compárese esta norma con la del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), es de 2.5 personas por cuarto. Además de la arbitrariedad de la norma (ninguna persona puede dividirse en dos), en la cuenta de cuartos se incluye a la cocina. Cabe destacar que el indicador de tiempo considera los requerimientos para trabajo doméstico, extradoméstico, estudio y recreación.

Gráfica 2
Subsidios alimentarios generalizados (G) y focalizados (F)
antes del Programa Oportunidades, 1996



FUENTE: elaboración propia con base en Martín del Campo y Calderón Tinoco (1993) y anexo estadístico del primer informe presidencial, 1997.

mientras que en 1994 Liconsa cubría al 54.7% de los hogares en pobreza extrema, la cobertura bajó a 31.6% para 2000, mientras que la cobertura de Fidelist pasó de 39.6% a 15.8%. A la par, buena parte de los recursos adicionales se orientaron al Progresá, hoy Oportunidades, programa emblemático del gobierno desde entonces, que sólo actuó en el medio rural, hasta 2001.

Podemos decir que, el abandono de los pobres urbanos se dio por razones ideológicas, las que suponen que la pobreza es poco representativa en las ciudades y que, por lo tanto, hace innecesaria la actuación del Estado ante la pobreza urbana. Esta postura se refleja en la distribución territorial del gasto público. De acuerdo con Hofbauer (2002), sólo el 7% de los recursos de lucha contra la pobreza ejercidos directamente por el gobierno federal estaban orientados al medio urbano. Adicionalmente, los recursos del FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social), fondos que la Federación otorga a los estados y a los municipios, con base en una fórmula que implícitamente contiene una concepción limitada de la pobreza extrema, lo que desfavorece al medio urbano.

A pesar de los diversos estudios que señalaron el creciente deterioro de las condiciones de vida de la población en las ciudades, los OI mantuvieron su postura negativa para financiar programas públicos generalizados con el argumento de que los recursos se desperdiciaban, ya que el beneficio llegaba a grupos de ingreso medio y alto. Si bien hicieron propuestas de reforma tributaria, no eran para mejorar los programas de seguridad social, sino para recortar las tasas impositivas máximas para individuos ricos y corporaciones y pusieron gran énfasis a los impuestos al valor agregado (IVA) con consecuencias bastante regresivas (Huber, 2004). De esta forma en México la introducción del IVA se registró en 1981, estableciéndose en 10%, excepto en alimentos y medicinas; a partir de 1983 el impuesto fue elevado a 15 por ciento.

A partir de la introducción de las reformas a la política social y económica, el estudio de la planeación territorial perdió relevancia con el argumento de que era prácticamente innecesaria, en tanto que la mano invisible del mercado permite el uso racional de los recursos, incluyendo la tierra. En materia de la pobreza en las ciudades, se dijo que al no ser extrema, no requería del apoyo del Estado; y en materia de la informalidad del empleo, se planteó

que se resolvería en la medida en que se liberara el mercado laboral y se redujeron las regulaciones del Estado. Los estudios urbano-regionales cedieron su lugar a los referentes a las ciudades globales, la transformación en los medios de comunicación y la informática. Entre los principales exponentes de esta nueva corriente encontramos a Manuel Castells y Saskia Sassen, ambos destacados sociólogos.

Algunos estudios se enfocaron en el impacto de la crisis en las condiciones de vida de los pobres urbanos, constatando las dificultades que enfrentaban derivadas de la contracción del gasto social, del empleo y de los salarios. Así se evidenció cómo los pobres urbanos se vieron afectados por la eliminación de subsidios a alimentos básicos, energía y transporte; además de cómo la devaluación produjo un aumento de los precios de las importaciones, afectando el suministro de medicamentos e insumos para el tratamiento de la salud. La reducción del empleo privado y público provocó una disminución del monto de las contribuciones y deterioró la situación financiera de los servicios de salud y seguridad social. Asimismo, la integración a los mercados globales exigía la formación de cadenas de producción, lo que motivó a incluir en los programas de austeridad estrictos límites al aumento de salarios para reducir costos, incluyendo cuotas patronales y programas de seguridad social (Huber, 2004). La política social tuvo que ser adaptada a estas nuevas condiciones, y como plantea Huber “en el nombre de la eficiencia y de la justicia social [...] se lanzaron campañas (focalizadas) de nutrición y salud preventiva para los pobres extremos”.

Como se constató, la focalización del gasto social no frenó el aumento de la pobreza en América Latina, ya que pasó de 35% en 1980 a 39% en 1990. Además, se redujo el salario social (al pasar el gasto social de 40.9 a 37.9% del gasto total), y se experimentó una baja real del valor de pensiones, porque los aumentos a éstas se dieron por debajo de inflación; hubo una disminución de la cantidad y calidad de los servicios de salud, además de que se recortó personal y se redujeron los salarios de profesionales médicos y educativos; asimismo hubo recorte de programas de operación de clínicas y hospitales y una constante falta de inversión en infraestructura e instalaciones productivas que benefician el

desarrollo urbano (parques industriales, hidroeléctricas, carreteras, avenidas, trenes, transporte público, etcétera).

Uno de los cambios más notorios de la política gubernamental fue el apoyo irrestricto a la promoción de los mecanismos de mercado como única vía para “solucionar” los problemas de vivienda, transporte y servicios urbanos. En materia de vivienda se permitió la venta de unidades desde 20 m²; el Estado dejó de invertir en medios masivos de transporte y se privatizaron los servicios de agua.

Los trabajadores más pobres dejaron de tener derecho a la ciudad, ya que muchos de ellos no tuvieron otra opción más que la de adquirir vivienda en los nuevos fraccionamientos construidos fuera de las ciudades, en zonas limítrofes, sin transporte y servicios urbanos (agua, drenaje, escuela, zonas comerciales, etcétera).

LA CONCEPCIÓN DE POBREZA DE LOS OI

A pesar de la gran precariedad urbana, los OI consideran que la pobreza en las ciudades no requiere de gran atención. Esta visión es apoyada por una concepción minimalista de la pobreza, que ha predominado desde la puesta en marcha de las políticas neoliberales. Desde esta perspectiva se reduce al ser humano a su condición “animal”, al restringir el espectro de las necesidades a cubrirse por los programas de apoyos a los requerimientos nutricionales para la sobrevivencia, considerando únicamente el costo de los alimentos crudos para la determinación de la línea de pobreza. Esto se manifestó en el primer reporte sobre la pobreza global publicado por el Banco Mundial (BM) (World Bank, 1990). En el documento la pobreza se define como “la incapacidad para alcanzar un mínimo nivel de vida”. Según el BM, el nivel de consumo mínimo debe incluir:

- a) El gasto necesario para alcanzar un nivel mínimo de nutrición.
- b) Otras necesidades básicas y una cantidad adicional que varía de un país a otro y que es reflejo del costo que implica participar en la vida cotidiana de la sociedad (World Bank, 1990).

Para este organismo es relativamente "simple" determinar el costo del primer componente, la nutrición, ya que sólo es necesario conocer el precio de los alimentos que forman parte de la dieta de los pobres; mientras que el del segundo es más difícil en tanto que los elementos que lo conforman son, "por mucho, más subjetivos; en algunos países las tuberías dentro de la vivienda son un lujo, pero en otros son una necesidad". Considerando este último argumento, el BM sólo toma el primer elemento y establece un dólar por persona al día como umbral o línea de pobreza (LP),⁶ excluyendo a la inmensa mayoría de los pobres del mundo, pero sobre todo a los pobres urbanos, pero además a los que viven en sociedades más ricas, ya que en el mejor de los casos ese ingreso alcanzaría para mal alimentar a una persona de un país extremadamente pobre, quedando todas las demás necesidades totalmente insatisfechas. Con este umbral, los pobres tendrían que comerlos alimentos crudos con las manos, desnudos, sentados en el piso y al aire libre. Es evidente que esta LP constituye una medida arbitraria, que no tiene relación alguna con una concepción de mínimos necesarios para llevar una vida valiosa y es circular en tanto define como norma lo que se quiere observar: la pobreza.

Detengámonos aquí para reflexionar sobre el significado y forma como se calcula este umbral de pobreza. Debemos tomar en cuenta que las estimaciones basadas en la LP del BM son ampliamente citadas en publicaciones oficiales de gobiernos y OI, en medios de difusión y en estudios académicos. Además, han sido la base para el diseño de políticas de ayuda a los pobres en países como México y se han utilizado para apoyar la idea de que con la liberalización de los mercados de bienes y financieros, y el proceso de globalización se hizo posible la reducción de la pobreza en el mundo como lo muestran los datos del BM, aspecto que Pogge

⁶ La LP es una medida confusa de "equivalencias" expresada en dólares de poder adquisitivo (PPA), que intenta reflejar cuántas unidades de moneda local se requieren para adquirir la misma cantidad de bienes que pueden ser comprados con un dólar en Estados Unidos. Las PPA están basadas en la participación que tiene cada país en el intercambio comercial internacional y en la estructura interna de su gasto. Esta forma de determinar las LP locales ha sido criticada por Pogge y Reddy (2009), quienes señalan que el gasto de los pobres no se ve reflejado en este tipo de equivalencia. Asimismo, Pogge (2008) critica el nivel tan bajo de la LP internacional utilizada por el Banco Mundial.

y Reddy (2009) han puesto en duda con evidencia empírica contundente. Estos autores señalan cómo la línea de pobreza del BM ha sido revisada en varias ocasiones y los cambios no permiten comparaciones en el tiempo, aun cuando este organismo asegure lo contrario. Como mencionamos, en 1990 se estableció el umbral en 1 dólar PPA por persona al día, con base en las líneas de pobreza de ocho de los 33 países más pobres del mundo, teniendo como año base para los PPA 1985; en 2000 se revisaron los parámetros y se fijó su valor en 1.08 dólares utilizando la media de los 10 países más pobres del mundo y cambiando el año base de los PPA a 1993; y en 2006, se actualizó la LP internacional a 1.25, de acuerdo con nuevas estimaciones y equivalencias de PPA, siendo el año base 2005. De acuerdo con los el análisis proporcionado por Pogge y Reddy (2009) el cambio en los año base de la PPA no permite establecer la evolución de la pobreza mundial y de países en particular y los datos se modifican de manera dudosa con cada cambio. Por ejemplo, usando las PPA de 1985, en 1999 la pobreza en Nigeria era de 31.1% y en Mauritania 31.4%; pero al calcularla con los PPA de 1993, tenemos que los porcentajes para 2000 ascienden a 70.2% en Nigeria y a tan sólo 3.8% en Mauritania. Estas variaciones afectan los resultados por regiones del mundo. Así, mientras que con el primer valor de PPA, la pobreza en África Subsahariana era de 39.1% y en América Latina de 23.5%, en 1999; con el segundo valor de PPA, los porcentajes se modifican a 49.7 y 15.3%, respectivamente en 2000.

El Banco Mundial reconoce que la redefinición de la LP bajó el nivel de pobreza en 4.25%, es decir, en 58 millones de personas, frente a una baja "real" de 82.2 millones entre 1987 y 2001. Pero el efecto es mayor de lo que parece, ya que como señalan Pogge y Reddy (2009) mientras que utilizando los PPA de 1993, la pobreza se reduce en 75.5 millones en el periodo 1987-1999; con los de 1985 ésta hubiera aumentado en 300 millones de personas, al pasar de 1 200 millones a 1 500 millones de pobres en ese periodo. ¿Cuál fue entonces la verdadera tendencia de la pobreza a nivel global? El BM se queda con el cálculo de PPA = 1993 que muestra una baja en la pobreza, pero es poco claro si esto realmente sucedió.

Cabe destacar que el procedimiento para el cálculo de la pobreza global crea una apariencia de precisión que enmascara un

error altamente probable en las estimaciones de pobreza; conduce a un valor de ésta sin ningún significado, ya que su cálculo no se fundamenta en valoración alguna de cuáles son los recursos y fuentes de bienestar (ingreso, tiempo, servicios públicos, etc.) de los cuales los seres humanos dependen para satisfacer sus necesidades; provoca una gran infra-estimación de la magnitud de la pobreza global y establece la idea de que ésta no es un problema serio en el ámbito urbano. Algo similar ha sucedido en México, desde que se instituyó una medida oficial de pobreza en 2002, como fue señalado por Boltvinik y Damián (2003).

LA INFLUENCIA DEL CONCEPTO DE POBREZA DE LOS OI EN LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: EL PROGRAMA OPORTUNIDADES

A partir de estimaciones como las del Banco Mundial o las de Levy, se establecieron programas de ayuda a los pobres como el Programa Oportunidades, el cual fue antecedido por el programa denominado Progresá, que inició operaciones en 1997. Éste se ubica claramente en las políticas enmarcadas en el modelo liberal residual, que corresponde al que tienen países como Estados Unidos, Canadá y Australia. En este modelo no existe la cobertura universal de la seguridad social y el individuo, para tener derecho a la asistencia, tiene que demostrar que está en situación de necesidad (Esping-Andersen, 1990).

Debido al afán de focalizar y condicionar la ayuda, quedaron fuera del Programa Oportunidades los hogares más pobres de los más pobres del país, al no contar sus comunidades con la infraestructura social para cumplir las condicionalidades exigidas para recibir el beneficio (escuelas y centros de salud). Su diseño implicó el otorgamiento de un apoyo monetario insuficiente para salir de la pobreza y, al exigir responsabilidades para recibirlo, le quita su carácter de derecho social. Asimismo, hasta 2004, quedaron fuera los pobres que no viven en zonas de alta y muy alta marginalidad, aun cuando sean pobres extremos, debido a que estas zonas quedaron excluidas automáticamente del programa, fenómeno que afectó sobre todo a los pobres en el medio urbano.

Ello se derivó de la decisión de otorgar el beneficio basándose en áreas geográficas “homogéneas” mediante la aplicación de métodos estadísticos, lo que conllevó a lo que se denomina la falacia ecológica, es decir, no identifican a los hogares pobres que viven en áreas clasificadas con niveles de vida más elevados, mientras que se consideran como pobres a hogares que en realidad no lo son, pero que viven en zonas de alta y muy alta marginación, donde habitan mayoritariamente los estratos bajos.

La magnitud que tome este fenómeno puede tener implicaciones importantes en materia de política social, ya que el número de pobres excluidos de los programas sociales puede ser elevado. Por ejemplo, entre 1997 y 2003, el DF fue excluido del Programa Oportunidades, ya que de acuerdo con el índice de Conapo tenía un nivel de marginación bajo, aun cuando, en 2002, en esa entidad había más de 565 mil pobres de “capacidades” que deberían ser atendidos por el programa, al tener un ingreso más bajo del necesario para cubrir los gastos en alimentación, educación y salud, incluidos en la línea de pobreza de capacidades, que definió el universo de atención del Programa Oportunidades a partir de 2002. La cifra de pobres excluidos en la entidad era superior a la cantidad de pobres de capacidades que sí recibían el apoyo del programa en 15 estados del país (Damián, 2004). Evidentemente el Distrito Federal es una unidad muy grande y heterogénea como para haberla excluido, en conjunto, del Programa Oportunidades. Pero la exclusión no sólo se dio en esta ciudad, sino en el conjunto de áreas urbanas del país.

EL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN LO URBANO

Los pobres del ámbito urbano se fueron incorporando al Programa Oportunidades progresivamente a partir de 2003, sin embargo, los criterios utilizados de focalización y las condicionalidades fueron similares a las del medio rural, desconociéndose así las características propias y la problemática particular de lo urbano. La metodología de selección de los beneficiarios en las zonas urbanas tiene fuertes problemas de exclusión. Se utiliza un módulo de incorpo-

ración al cual los interesados tienen que acudir para solicitar ser evaluados y, en su caso, ser elegibles a recibir el beneficio. De acuerdo con el documento de evaluación del programa en áreas urbanas (Gutiérrez *et al.*, 2003), el método de identificación en las zonas urbanas deja automáticamente fuera a 40% de los hogares que deberían ser beneficiarios. Los autores advierten que si bien el método de identificación de hogares utilizado en áreas rurales y urbanas pequeñas, que consiste en levantar un censo con las características socioeconómicas que se utilizarán para la selección a la población que será beneficiada, aumenta la efectividad de la focalización a 79%, el costo de aplicarlo a ciudades medias y grande es muy alto, por lo que recomiendan no utilizarlo en lo urbano.

La exclusión se deriva, entre otras razones, de las dificultades de dar a conocer el inicio del proceso de selección (se vocea en las calles de las colonias seleccionadas y se instala una unidad de inscripción en la zona). Además, la realización de los trámites de incorporación supone disponibilidad de tiempo de algún adulto del hogar. Una limitante para permanecer en el programa es el cumplimiento de las condicionalidades (ir al médico y a las pláticas de salud) y, por lo tanto, se excluyen a hogares pobres de tiempo e ingreso, los cuales generalmente están conformados por parejas jóvenes con hijos pequeños u hogares monoparentales, en los que los adultos suelen trabajar. Igualmente, la selección de beneficiarios se basa en ponderadores que castiga la vida urbana, ya que pueden ser excluidos por tener un refrigerador, recubrimiento en pisos y servicios sanitarios en la vivienda, etcétera.

Lo anterior ha llevado a fuertes errores de exclusión e inclusión en el programa. Según datos de la ENIGH (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares), en 2008, 86.3% de los pobres de capacidades en áreas urbanas (mayores a 15 mil habitantes) no recibían el programa Oportunidades (error de exclusión); mientras que los beneficiarios “no merecedores” representaban 42.9% del total (error de inclusión).

Desde las primeras evaluaciones del funcionamiento del programa Oportunidades en lo urbano (véase por ejemplo Escobar y González de la Rocha, 2004), se señala el poco impacto en los indicadores que deben mejorar mediante dicho programa. En educación la mejoría en la matrícula de primaria fue casi nula, mien-

tras que en secundaria fue muy baja y en salud se encontraron fallas similares a las observadas en lo rural (saturación de los servicios y las largas esperas para sacar ficha y tener la consulta); esto último afecta la disponibilidad de tiempo para el trabajo productivo y doméstico de hombres y mujeres, lo que dificulta el cumplimiento de las corresponsabilidades exigidas para seguir recibiendo el beneficio. Otro de los aspectos señalados en las evaluaciones ha sido la escasez de personal y de medicamentos, así como el cobro indebido por el servicio médico.

En la vivienda la mejoría en las comunidades evaluadas se dio indistintamente de que los hogares pertenecieran al Programa Oportunidades o no, es decir no tuvo ningún impacto. Nunca se consideró el componente empleo y por ello, la disponibilidad de éste y el nivel salarial de los adultos no mejoró en las comunidades beneficiadas con el programa y, por lo tanto, la situación de vulnerabilidad de los hogares siguió siendo la misma. Además, los niños beneficiarios del programa no dejaron de trabajar, sino que se intensificó el tiempo dedicado a ambas actividades (estudio-trabajo), lo cual pudo provocar detrimento en el rendimiento de los menores en la escuela, así como una reducción en su posibilidad de disfrutar de tiempo lúdico (*ibid.*). El Programa Oportunidades en lo urbano no impactó las relaciones domésticas y de género, como se llegó a sugerir para el medio rural, en tanto que las mujeres que recibieron el apoyo económico en las áreas urbanas solían participar laboralmente y no se presenciaron procesos claros de “apoderamiento” femenino, el cual suele ser mayor en estas zonas (*ibid.*).

A diez años de que el programa se puso en marcha, se realizó una evaluación de sus beneficiarios. Tomando en cuenta que en el discurso político y en el documento inicial del Programa Oportunidades se dice que fue diseñado para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, el cumplimiento de tal objetivo no podía ser evaluado a corto plazo. Cabe señalar que Oportunidades ha sido el programa más evaluado a nivel nacional e internacional, no obstante, las evaluaciones suelen tener un carácter circular, han sido parciales y, en la mayoría de los casos, poco eficaces para señalar los problemas de fondo. Por ejemplo, si bien desde un inicio las evaluaciones mostraban pocos resultados en

materia de nutrición, fue hasta 2005 que se detectó que los complementos nutricionales de la papilla no eran absorbidos por el organismo. La circularidad en las evaluaciones puede observarse, por ejemplo, en el componente educativo, en el que se ha verificado la asistencia escolar, cuando ésta es un requisito que debe ser cumplido para poder seguir siendo beneficiario. Fue hasta la evaluación a diez años que se indagó sobre el aprovechamiento de los alumnos en la escuela. Lo anterior no implicó un análisis de las limitaciones en las instalaciones educativas, ni de la falta de material didáctico en las escuelas a las que asisten los niños o jóvenes de Oportunidades.

La evaluación a diez años (1997-2007) presentó resultados poco alentadores, de acuerdo con Rodríguez y Freije (2008):

- a) Los jóvenes encuestados en localidades beneficiarias de Oportunidades se [encontraban] en una posición menos favorable que sus similares en zonas rurales en general.
- b) En términos de mejora de hijos respecto de los padres no se [encontró] que haya algún efecto importante de Oportunidades en términos de mejora salarial, estar en trabajos formales o de ocupaciones mejor calificadas.
- c) Los resultados de pruebas educativas de conocimientos y habilidades muestran que los beneficiarios de Oportunidades tienen más bajo nivel de logros que los no beneficiarios en escuelas similares del mismo tipo, y que este resultado se obtiene tanto entre indígenas como no indígenas.
- d) 64% de los que deberían haber sido encuestados migraron, lo que muestra que no mejoró la situación económica y laboral en las localidades beneficiadas.
- e) Los jóvenes más escolarizados en todas las microrregiones estudiadas, pero sobre todo en Chiapas y Oaxaca, son los que se suman a las huestes de emigrantes rurales y los menos escolarizados son los que se quedan a residir y trabajar en sus lugares de origen (González de la Rocha, 2008).
- f) Más de 30% de los beneficiarios de primaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y 55% de los beneficiarios egresados de la telesecundaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y de comprensión de lectura.

- g) Resulta claro que la impresionante acumulación de años de escolaridad no está acompañada con mejorías en el mercado de trabajo. El empleo asalariado, asociado con mejores resultados en términos de actividades generadoras de ingresos en las áreas rurales, decreció significativamente, mientras aumentó el trabajo familiar.

Los resultados de esta evaluación son sombríos, si consideramos además que el gasto ha sido elevado, por lo que apunta a la necesidad de replantear las intervenciones públicas, basadas en esquemas como el programa Oportunidades. Es claro que no es a través de programas parciales enfocados al mejoramiento de la oferta laboral, lo que conlleva al desarrollo económico y la superación de la pobreza. Acciones encaminadas a elevar la educación y prevención de enfermedades son insuficientes. El Programa Oportunidades, además, constituye una muestra tangible de la renuncia del Estado a cumplir su papel de promotor del desarrollo económico y del bienestar social, mediante la generación de empleo. De igual forma los resultados de esta última evaluación exponen el hecho de que se requieren crear condiciones para que exista una cobertura universal de los derechos sociales en México, ya que la focalización es claramente insuficiente y debe ser vista como un instrumento complementario de la política social y económica.

LA NECESIDAD DE CAMBIAR DE POLÍTICA SOCIAL PENSANDO EN LO URBANO

Según el Censo General de Población y Vivienda 2010, en México 77% de la población vivía en localidades urbanas (mayores de 2 500) y casi el 50% en las que son mayores a 100 mil habitantes. Además del abandono en materia social no se puede soslayar que los habitantes de las ciudades han vivido un deterioro salarial en los últimos treinta años; asimismo, el desempleo ha aumentado, sobre todo en la última década y, por lo tanto, se requiere establecer políticas sociales que mejoren las condiciones de vida de la población en general y no sólo la de los más pobres.

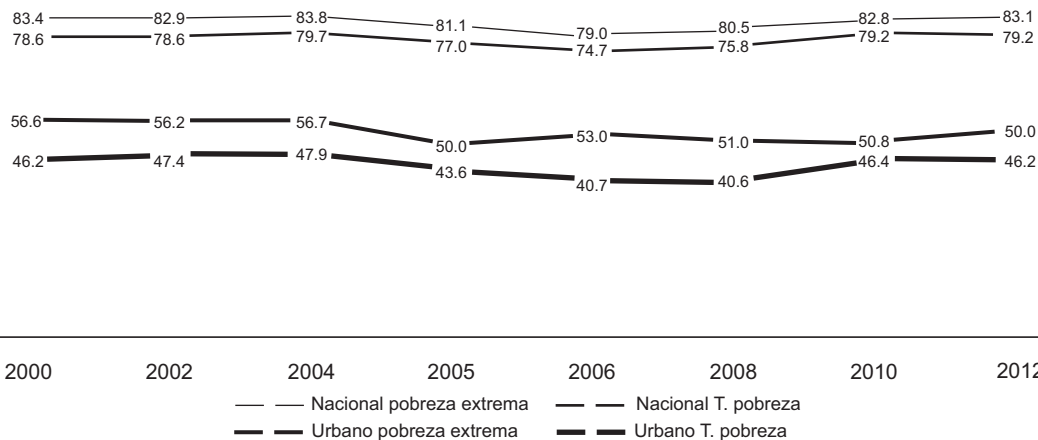
Como se observa en la gráfica 3, la pobreza calculada con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), ha sido elevada desde el inicio del presente siglo. En 2000, a nivel nacional se afectaba a 83.37% de la población frente a 78.56% en el medio urbano. Aunque la pobreza tendió a bajar, a partir del alza de los precios de los alimentos iniciada en 2006 y la crisis financiera inmobiliaria de 2008, la pobreza volvió a ubicarse en niveles similares a 2000, pero en el ámbito urbano en 2012 fue ligeramente mayor.

Algo similar sucede con la pobreza extrema: es más baja en el ámbito urbano, que a nivel nacional, y ambas crecen aunque la nacional a partir de 2005 y la urbana de 2008. Cabe destacar que en 2012, 73% del total de pobres vivía en localidades urbanas. La pobreza extrema tampoco se redujo, lo que muestra el fracaso de la política social y económica y la urgencia de atender a la población con programas más amplios.

En este marco poco alentador, es conveniente considerar el aumento de la violencia en las ciudades, lo que constituye también un signo del deterioro de vida y del fracaso del proyecto modernizador neoliberal. En éstas las ciudades fueron depositarias de las transformaciones más agudas y han tenido un papel preponderante en el desarrollo socioeconómico. Cabe reconocer que si bien la violencia no es nueva, ha tomado un carácter explosivo y se conjuga con la violencia institucional (reducción de derechos sociales, baja en el nivel salarial, desigual e inequitativa impartición de justicia, etc.). En un estudio realizado por Jusidman (coord.) (2009), se señala que los factores precursores de la violencia social y de género en las ciudades del país están fuertemente ligados a los cambios de política propuestos por los OI, particularmente:

- a) La flexibilización del mercado laboral (desempleo, inestabilidad laboral y bajos salarios).
- b) La liberalización del mercado de la tierra, que inició en 1982, que provocó una dispersión y caos de la mancha urbana, un aumento de las unidades habitacionales carentes de servicios básicos (infraestructura, comercio, escuelas, etc.) y alejadas de los centros de trabajo y abasto.

Gráfica 3
 Pobreza total y extrema^a, México y ámbito urbano (localidades mayores de 2 500), 2000-2012



[752]

^a Población que satisface menos de 2/3 de las normas.
 FUENTE: cálculos propios con base en las ENIGH.

- c) La apertura al mercado de servicios antes proveídos públicamente (educación y salud), con la reducción de los servicios públicos.

Cabe señalar, como plantea Huber (2004), que los programas focalizados propuestos por los OI han tenido la finalidad de enmascarar los recortes globales al gasto social y permitir la entrada del mercado a la producción de bienes y servicios, antes considerados responsabilidad del Estado. Asimismo, es importante señalar que las reformas sociales propuestas por los OI (como la descentralización) han tenido como objetivo remover al Estado como foco de la acción colectiva, lo cual se conjugó con otras políticas enfocadas a atomizar y desmovilizar a la sociedad. Por ello es necesario establecer agendas nacionales propias con miras a programas de cobertura universal.

Además, algunas reformas llevadas a cabo en México, como la sustitución de programas de retiro solidarios por otros basados en cuentas individuales han sido poco exitosos, y en países como Argentina han tenido que ser revertidos; o bien, como en Chile, el Estado se ha visto obligado a financiar los niveles mínimos garantizados de los sectores de la población con insuficientes recursos ahorrados, lo que constituye también una carga al erario. El Seguro Popular, por otra parte, si bien garantiza un mínimo de servicios de salud, el cuadro que cubre es más reducido que los ofrecidos por las instituciones de salud y seguridad asociadas al empleo (IMSS, ISSSTE, etc.) y desestimula el pago de la seguridad social por parte de los patrones y trabajadores, como el propio Levy (2008) ha señalado recientemente.

Como explica Huber (2004), las políticas promovidas por los OI refuerzan la idea de las élites de no hacer aportaciones a la seguridad social, ya que no utilizan los servicios públicos y, por lo tanto, financian sus propios seguros de salud y de retiro. Desde esta perspectiva, es necesario implementar sistemas universales de calidad con acceso para todos y promover la utilización de dichos servicios por otras clases sociales, no sólo los trabajadores y los pobres en general.

Aun cuando se argumenta que existe un problema de financiamiento de los sistemas de salud y seguridad social de reparto,

es necesario señalar que ello se debe en gran medida a que las élites no están dispuestas a aceptar un aumento progresivo de los impuestos al ingreso y las ganancias; además, de llevan a cabo prácticas para reducir el costo de la mano de obra, exigiendo la eliminación o reducción de cuotas patronales a la seguridad social y, en algunos casos, como sucede en México, subregistran el ingreso de los trabajadores a fin de pagar cuotas más bajas. Por ello es necesario concientizar a las clases de ingresos más altos en torno a las consecuencias negativas del abandono de los sistemas de protección social, que ante la vulnerabilidad y falta de solvencia de los trabajadores convierte esta situación en una bomba de tiempo, al no garantizarse la sobrevivencia digna de éstos durante su vida productiva y retiro, lo que pone en riesgo la estabilidad social, que se conjuga con la creciente violencia.

Los gobiernos han insistido en que las reformas que reducen las prestaciones a los trabajadores buscan mejorar la competitividad de la economía. No obstante, la evidencia muestra que tales reformas no han promovido el crecimiento económico en México, colocándolo como uno de los países de América Latina con peor desempeño en las últimas tres décadas. Es claro que aun cuando existen presiones que emanan de la globalización y las crisis para llevar a cabo reformas que reducen los derechos sociales de los trabajadores y sus familias, sus efectos se filtran a través de las instituciones y las constelaciones de poder domésticas (Huber, 2004), por lo que las alternativas para transformar las agendas nacionales requieren de coaliciones políticas y de instituciones democráticas capaces de reforzar la responsabilidad social. Los sistemas internacionales son sólo uno de los tres grupos de poder que modelan los resultados en materia de desarrollo social. Los otros dos son: el poder dentro de la sociedad (que depende del balance de fuerzas sociales, políticas y económicas) y el dominio del Estado (Huber, 2004).

Como muestra Huber (2006) es más fácil erradicar la pobreza cuando los Estados de Bienestar tienen una cobertura amplia y los gobiernos tienen una mayor capacidad de exigir el pago de impuestos. La importancia de tener una cobertura del Estado de Bienestar amplia, Huber la pone en evidencia al comparar el nivel de pobreza en Suecia, país que cuenta con uno de los estados de

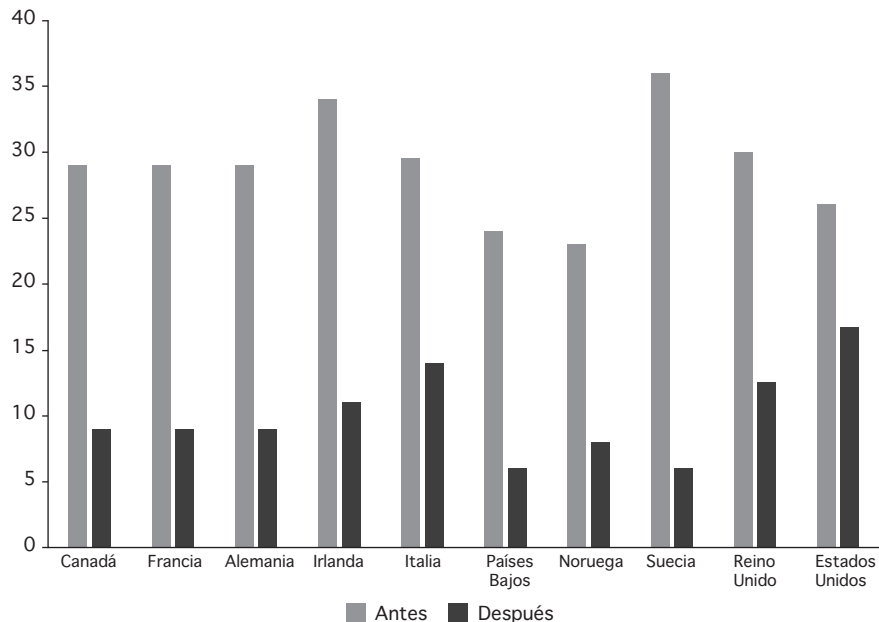
bienestar más desarrollados del mundo, frente a la de Estados Unidos, cuyo sistema de seguridad es insuficiente y sus beneficios están condicionados a la prueba de medios (es decir, comprobar que se es pobre) o a la realización de trabajo remunerado por debajo del ingreso mínimo (*workfare*). Así, si se mide la pobreza de los hogares de madres solteras antes de impuestos y transferencias, en Suecia llega al 51% y en Estados Unidos al 61% como promedio de las dos últimas décadas del siglo pasado; en cambio, al medirla después de impuestos y transferencias los porcentajes se reducen a 8% y 49%, respectivamente (véase gráfica 4). Estos datos dejan muy claro lo que una política social generosa puede hacer por quienes más lo necesitan.

LOGRAR AUTONOMÍA DE LOS POSTULADOS DE LOS OI
PARA AMPLIAR EL ESTADO DE BIENESTAR GLOBAL
EN UN MUNDO MÁS URBANIZADO

Es común que se argumente sobre las dificultades de ampliar el Estado de Bienestar. Sin embargo, existen diversos cálculos sobre la posibilidad de ampliarlo a nivel global, por ejemplo, Pogge (2009) presenta una estimación para lograr que los servicios sociales básicos lleguen a toda la población (educación, salud y nutrición, salud reproductiva y planeación familiar, agua potable y eliminación de excretas). De acuerdo con este autor, sólo se requeriría destinar a ello 0.2% del ingreso mundial o 1% del de los países en desarrollo. Asimismo, Gordon (2004) cita estimaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que prevén que se requirieren 13 mil millones de dólares al año para proveer de servicios de salud básica y nutrición a los más pobres del planeta y compara la cifra con el gasto en comida para perros y gatos que se realizó en Estados Unidos en 2000, que alcanzó 11 600 millones. No obstante, como mencionamos, lograr estos objetivos requiere de una acción colectiva que favorezca el balance de las fuerzas económicas y políticas a nivel global e interno.

Gráfica 4
Pobreza de hogares con jefatura femenina, calculada antes y después de la deducción de impuestos
y otorgamiento de subsidios. Países desarrollados (seleccionados).
Promedio de las dos últimas décadas del siglo XX

[756]



FUENTE: Huber, 2006.

BIBLIOGRAFÍA

- Arizpe, Lourdes (1975), *Indígenas en la Ciudad de México: el caso de las "Marías"*, México, Secretaría de Salud Pública.
- Balán, Jorge (1968), *The Process of Stratification in an Industrial Society: The Case of Monterrey, Mexico*, Austin, The University of Texas.
- Bazdresch, Carlos, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (1993), "México. Auge, crisis y ajuste", *El Trimestre Económico*, núm. 73, México, Fondo de Cultura Económica.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2001), "La pobreza ignorada. Evolución y características", *Papeles de Población*, vol. 7, núm. 29, pp. 21-53, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población, UAEM.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2003), "Las mediciones de pobreza y los derechos sociales en México", *Papeles de Población*, vol. 9, núm. 35, pp. 101-136 (Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población, UAEM).
- Boltvinik, Julio (2005), "Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano", tesis de doctorado en Ciencia Sociales, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente (CIESAS).
- Carrillo Arronte, Ricardo (1973), *Ensayo analítico metodológico de la planificación interregional en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Contreras, Enrique (1978), *Estratificación y movilidad social en la Ciudad de México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cornia, Andrea, Richard Jolly y Frances Stewart (1987) (coords.), *Adjustment With a Human Face, Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, vol. 1, Oxford, Claredon Press.
- Damián, Araceli (2002), *Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México*, México, CEDDU, El Colegio de México.
- Damián, Araceli (2004), "Derechos socioeconómicos y pobreza. Una alternativa para medir la pobreza en el DF", en Pablo E. Yanes Rizo y Alejandro López Mercado (coords.), *Pobreza, desigualdad y marginación en la Ciudad de México*, México, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (Sedesol), pp. 67-98.
- Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha (2004), *Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2004*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Esping-Andersen, Gosta (1990[1986]), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Nueva Jersey, Princenton University Press.

- Garza, Gustavo y Araceli Damián (colaboradora) (1996), *Cincuenta años de investigación urbano regional en México, 1940-1991*, México, El Colegio de México.
- González de la Rocha, Mercedes (2008), "La vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación", en Sedesol, *A diez años de intervención en zonas rurales, (1997-2007). Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008*, t. I, México, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).
- Gordon, David (2004), "La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirlas", en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.), *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, México, Siglo XXI Editores, pp. 45-75.
- Gutiérrez, Juan Pablo, Stefano Bertozzi y Paul Gertler (2003), *Evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano*, México, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) (evaluación de resultados de impacto del programa de desarrollo humano Oportunidades).
- Harris, Nigel (1990), *The End of the Third World, Newly Industrialising Countries and the Decline of an Ideology*, Londres, Penguin Books.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (1978), "Ensayo sobre la satisfacción de las necesidades básicas en México, 1940-1970", en Marc Nerfin y Fernando Henrique Cardoso (comp.), *Hacia otro desarrollo: enfoques y estrategias*, México, Siglo XXI Editores, pp. 177-272 (Sociología y Política).
- Hofbauer, Helena (2002), "El gasto social en México", en Laura Becerra Pozos y Federico Pöhls Fuentesvilla (comps.), *Memorias del Foro sobre pobreza ignorada*, México, DECA Equipo Pueblo.
- Huber, Evelyn (2004), "Globalización y desarrollo de políticas públicas en Latinoamérica", en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.), *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, México, Siglo XXI Editores, pp. 191-199.
- Huber, Evelyn (2006), "Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región", en Carlos Gerardo Molina (coord.), *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo/Editorial Planeta Mexicana, pp. 169-188.
- Jusidman, Clara (coord.) (2009), "Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales, para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia", México, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Secretaría de Gobernación e Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C. (INCIDE Social) (volúmenes sobre Aguascalientes, Guadalajara, Ciudad Juárez, Mérida, Tapachula y Tijuana).

- Levy, Santiago (1994), "La pobreza en México", en Félix Vélez (comp.), *La pobreza en México, causas y políticas para combatirla*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM / Fondo de Cultura Económica, pp. 15-112 (*Trimestre Económico*, núm. 78).
- Levy, Santiago (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Washington, Brookings Institution Press.
- Lamartine Yates, P. (1961), *El desarrollo regional en México*, México, Departamento de Investigaciones Industriales, Banco de México.
- Lewis, Óscar (1961), *The Children of Sánchez: Autobiography of a Mexican Family*, Nueva York, Random House.
- Lewis, Óscar (1963), "Nuevas observaciones sobre el *continuum* folk urbano y urbanización en especial referencia a México", *Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales*, vol. 9, núm. 31.
- Lomnitz, Larissa (1975), *Cómo sobreviven los marginados*, México, Siglo XXI Editores.
- Lustig, Nora (1992), *Mexico, The Remaking of an Economy*, Washington, The Brookings Institution.
- Martín del Campo, Antonio y Rosendo Calderón Tinoco (1993), "Reestructuración de los subsidios a productos básicos y modernización de la Conasupo", *El Trimestre Económico*, Lecturas núm. 73, Fondo de Cultura Económica, pp. 88-133.
- Megee, Mary (1963), "Social and Economic Factors in the Differential Growth of Mexican States", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, vol. 1, núm. 2.
- Mosley, Paul (1995), "Decomposing the Effects of Structural Adjustment: The Case of Sub Saharan Africa", en Rolph Van Der Hoeven y Fred Van Der Kraaij (coords.), *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa: Research and Policy Issues*, Londres, Ministry of Foreign Affairs the Hague in association with James Currey Ltd, pp.70-98.
- Muñoz, Humberto, Orlandina de Oliveira y Claudio Stern (comps.) (1977), *Migración y desigualdad social en la Ciudad de México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México / El Colegio de México.
- Ortiz, Etelberto (2012), " Los nuevos escenarios de la crisis", en Enrique de la Garza Toledo (coord.), *La situación del trabajo en México, 2012, el trabajo en la crisis*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa / Plaza y Valdés, pp. 15-38.
- Pogge, Thomas (2008), "Where the Line is Drawn. A Rejoinder to Ravallion", *One Page*, International Poverty Centre, United Nations Development Programme, octubre, núm. 69.

- Pogge, Thomas (2009), "Reconocidos y violados por el derecho internacional, los derechos humanos de los pobres globales", en Thomas Pogge, *Hacer justicia*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM / Fondo de Cultura Económica / Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pp. 113-163.
- Pogge, Thomas y Sanya Reddy (2009), "La gran incógnita: magnitud, distribución y tendencia de la pobreza global", en Thomas Pogge, *Hacer justicia*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM / Fondo de Cultura Económica / Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pp. 227-249.
- Prebisch, Raúl (1984), "Five Stages in My Thinking on Development", en Gerald M. Meier y Dudley Seers (coord.), *Pioneers in Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Rodríguez Oreggia, Eduardo y Samuel Freije Rodríguez (2008), "Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional del Programa Oportunidades", en Sedesol, *A diez años de intervención en zonas rurales, (1997-2007). Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008*, t. I, México, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2000), *El presupuesto de egresos de la Federación, 1995-2000*, México, Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Stiglitz, Joseph (2002), *Globalization and Its Discontents*, Nueva York, Norton & Company.
- Unikel, Luis, Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza (1976), *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos (CEED), El Colegio de México.
- Walton, John y David Seddon (1994), *Free Markets & Food Riots. The Politics of Global Adjustment*, Oxford/Cambridge, Blackwell Publishers.
- World Bank (1990), *World Development Report 1990: Poverty*, Nueva York, World Bank / Oxford University Press.

Acerca de la autora

Araceli Damián es profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México; ha sido profesora visitante de la School for Policy de la University of Bristol e investigadora visitante de la Studies School of Envi-

ronment and Develoment de la University of Manchester. Es doctora en Economía Urbana por la Universidad de Londres, Inglaterra, y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Fue colaboradora del periódico *El Financiero* entre 2003 y 2013 y obtuvo el Premio Nacional de Periodismo “Antonio Sáenz de Miera”, 2004, en la categoría de artículo de fondo.

Tiene diversas publicaciones en temas sobre pobreza y política económica y social; entre las que destacan el libro *Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México* (El Colegio de México, 2002); *Pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, coordinado en colaboración con Julio Boltvinik (Siglo XXI Editores, 2004) y *El tiempo, la dimensión olvidada en los estudios de pobreza y bienestar*, El Colegio de México, 2014.

XVIII

POLÍTICAS CONTRA LA CONTAMINACIÓN: ENTRE RUPTURA E INCREMENTALISMO

Vicente Ugalde

El interés del CEDUA por la cuestión ambiental es menos reciente de lo que sugiere la incorporación de la palabra “ambientales” a su denominación a finales de 2004. Las investigaciones sobre protección ambiental desarrolladas en el CEED-CEDDU-CEDUA son numerosas desde los años ochenta y algunas de ellas son emblemáticas del análisis entre la cuestión urbana y la ambiental desde las ciencias sociales. En el marco de proyectos colectivos como “Ecoville”,¹ “Corredores urbanos”,² o bien, como resultado de investigaciones individuales,³ este centro ha producido publicaciones

¹ Se puede igualmente mencionar que El Colegio de México auspiciaba el Programa Desarrollo y Medio Ambiente. En 1982 Víctor Urquidí comentó en el desaparecido Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales, en Madrid, que por esos años se llevaba a cabo un proyecto de investigación en El Colegio de México para explicar la ausencia de un programa público eficaz contra la contaminación (Urquidí, 1985).

² Del cual se derivó el libro *Construir ciudad* coordinado por José Luis Lezama y Clara Salazar. Otros trabajos colectivos son “La ciudad y el medio ambiente: el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México”, de Valentín Ibarra, Sergio Puente y Martha Scheingart, en 1983; “Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente” de Martha Scheingart y Luciano d’Andrea en 1991; “Expansión urbana, sociedad y ambiente” de Clara Salazar y Martha Scheingart en 2005; y más recientemente el tomo número IV sobre el Medio Ambiente de la Colección Los Grandes Problemas de México, coordinado por José Luis Lezama y Boris Graizbord.

³ A guisa de ejemplo, pueden señalarse obras como *Aire Dividido, La construcción social y política del medio ambiente* y *Medio ambiente sociedad y gobierno*, de José Luis Lezama, así como los trabajos de Boris Graizbord, Gustavo Garza, Fernando Tudela, Judith Domínguez, María Perevochtchikova y algunos de los nuestros. A lo anterior se suman numerosas tesis de maestría realizadas desde 1976 en el marco de la Maestría en Estudios Urbanos, así como las tesis doctorales elaboradas en el Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales desde 2005.

sobre temas ambientales y de contaminación en los que directa o indirectamente se aborda la acción del gobierno. Es sobre este tema, la acción pública contra la contaminación, sobre su institucionalización y su relación con la política ambiental, que este capítulo se interroga.

El sector gubernamental de protección ambiental es un sector en progresión, en mutación constante. La permanente expansión del campo de acción de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) ha dejado a la contaminación como uno más de los ámbitos de su responsabilidad junto con la biodiversidad, las áreas naturales, las especies animales y vegetales, los recursos hídricos y, entre muchos otros, los ecosistemas costeros. A pesar de los cambios en la entidad encargada y en la política, la atención a la contaminación ha sido constante en los últimos cuarenta años y experimenta un proceso de consolidación como ámbito de intervención pública. Sin la visibilidad que hoy tienen otros temas, parece que la atención a la contaminación, luego de una trayectoria accidentada y un peso político inestable, estaría consolidándose como ámbito de política pública.

La identificación de una política pública supone un ejercicio de abstracción: ciertamente hay un conjunto de elementos objetivos y materiales, pero es el observador quien pone en relación los elementos empíricos dispersos en textos legislativos, programas, presupuestos y organigramas, para reconstituir la identidad y el contenido de la política (Mény y Thoenig, 1989: 134).⁴ El análisis de políticas ha facilitado esa tarea a través de un "arsenal analítico" que es una serie de razonamientos para analizar las acciones e inacciones gubernamentales (Mény y Thoenig, 1989: 123). La fragmentación de la actividad gubernamental en etapas (de gestión interna *versus* gestión externa), el procedimiento clásico de recorte secuencial de actividades gubernamentales (identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y terminación) o incluso, la identificación de los actores

⁴ Sobre la noción de política pública, Thoenig (2008) nos recuerda las tres acepciones más expandidas, entre las cuales aquella que se refiere a las posturas, las actividades y las soluciones movilizadas por una autoridad pública o gubernamental para intervenir en un sector de actividades o problemas que atañen a su competencia o jurisdicción.

(gobiernos, clientelas, administraciones encargadas de la implementación, grupos de interés, terceros perjudicados), son distinciones analíticas de un razonamiento propio del análisis de políticas públicas. Desde la perspectiva del análisis secuencial, si bien las políticas no se dan en el vacío: generalmente son resultado de la reconversión de otras políticas, el análisis de políticas se interesa en cómo ciertas condiciones suscitan en algún momento la intervención de las autoridades públicas, o como se dice en el lenguaje de las políticas públicas, suscitan la inscripción de un problema en la agenda institucional.⁵ El propósito de este capítulo es analizar la emergencia del tema y la consecuente creación del sector de la contaminación, para luego explorar en qué medida el sector de la contaminación se ha institucionalizado, y entonces tratar de explicar por qué, a pesar de su institucionalización, este tema parece haber sido desplazado por otros en la denominada política ambiental. La aparición de un sector de intervención de política pública, el de la atención a la contaminación, y su institucionalización, son, en consecuencia, el objeto de este capítulo.

La idea de la institucionalización puede ser reveladora de cómo se comporta hoy el sector. Como lo señalan Lascoumes y Le Galès (2012), cuando las representaciones de los problemas a tratar son inciertas, la legitimidad de los actores imprecisa y las formas de hacer las cosas no están todavía definidas —lo que ocurre generalmente en el caso de nuevos ámbitos de intervención pública—, se dice que el sector está débilmente institucionalizado; pero por otro lado, cuando los actores han desarrollado intereses, organizaciones, una capacidad de formular problemas y de proponer maneras de hacer; cuando se han creado estructuras administrativas, se ha especializado a funcionarios, se han construido equipamientos y desplegado instrumentos de intervención; cuando a pesar de que algunas acciones han fallado, ciertas soluciones se estabilizan y se establecen relaciones de cooperación/ conflicto entre los funcionarios y los grupos de interés, se dice que el sector está institucionalizado. Eso ocurre generalmente con sectores

⁵ Elder y Cobb (1993) se han ocupado brillantemente de las condiciones que facilitan la entrada de un problema en la agenda. Sobre la noción de agenda véase también Mény y Thoenig (1989, 166 y ss.), así como los otros textos reunidos en Aguilar (1993).

tradicionales de la acción pública pues las interacciones entre los actores están regidas por reglas del juego, formales o informales, que se desarrollaron en el mediano y largo plazo. La presencia o ausencia de esos rasgos permitiría así identificar la institucionalización de la política de combate a la contaminación, de la política ambiental, y en esa medida, esbozar el proceso de conformación de esos sectores.

El interés por analizar el proceso de institucionalización de la contaminación como sector de intervención y de su desplazamiento en la agenda institucional no es, por otra parte, una curiosidad aislada. La atención sobre la estabilización de las representaciones y prácticas en torno a un sector y sobre el proceso de burocratización a través, por ejemplo, del estudio de la producción de categorías (Buton, 2009), ha convertido la aparición de sectores de intervención pública en temas de interés para las ciencias sociales. A partir de diversas preguntas, la conformación del sector ambiental en Francia ha dado lugar a numerosos estudios (Spanou, 1991; Lascoumes y Le Bourihis, 1997; Lascoumes, 1999; Charvolin, 2003). Por otra parte, su desplazamiento en la agenda gubernamental por otros temas de moda en el universo político-mediático, no es tampoco una preocupación exclusivamente nuestra.⁶

La hipótesis de este capítulo supone que el proceso de conformación del sector de la contaminación ha pasado de una etapa marcada por la irrupción de asuntos, especialmente asociados al contexto internacional, a otra, determinada por una suerte de inercia burocrática que impone a su evolución un ritmo lento y poco espectacular. Esta desaceleración ha dejado al sector ambiental el papel de sector globalizante que adopta la función de absorber y procesar los sobresaltos asociados a la irrupción de temas de la agenda internacional.

En el proceso de institucionalización por el que se estructura el espacio social del combate a la contaminación y se estabilizan

⁶ En el Plan Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo se expresa que uno de los principales obstáculos de comunicación y en general, para la implementación del plan, es el hecho de que el "cambio climático" está posicionado como el principal problema ambiental y la principal prioridad en las agendas nacional e internacional, lo que da una desventaja a la lucha contra los compuestos orgánicos persistentes (Semarnat, 2007: 39).

sus prácticas, se originan varias tensiones. Una primera en la que, por un lado, la actividad del sector está sometida a la constante exigencia de integrar temas de las agendas internacionales con cierta rapidez; mientras que por otro lado, dicha actividad se caracteriza por el procesamiento lento y silencioso que supone la incorporación de esos temas.⁷ La concurrencia de factores endógenos y exógenos estarían modelando un campo de intervención relativamente reciente, en el que sería difícil identificar si lo que observamos hoy es resultado principalmente de uno u otro factor. Otra tensión estaría dada por la disyunción entre la políticas públicas y las organizaciones administrativas (Duran, 1999: 127); disyuntiva marcada por la dificultad del gobierno para crear organizaciones burocráticas que den respuesta a los problemas que se perciben como dados, pero que son susceptibles de ser (re) construidos políticamente, y que la mayoría de las veces requieren soluciones que corresponderían a más de una organización burocrática.

Con el propósito de examinar la hipótesis a la luz de esas tensiones, en una primera parte se presentan los antecedentes de la política en materia de atención a la contaminación: por un lado, se revisa el papel de factores de la política interna y de la agenda internacional en el inicio de una política; por otro lado, se revisa la conformación de la categoría de contaminación en tanto participa en la explicación de cómo esa política da sus primeros pasos en un contexto administrativo ya existente y estructurado. En una segunda parte, el capítulo analiza el proceso por el que gracias a que la noción de contaminación desaparece de los primeros planos en la jerga jurídica, política y administrativa, se da la estabilización del tema. Una tercera parte analiza la forma en cómo la actividad legislativa y gubernamental en un contexto de adopción de compromisos internacionales, participa en la consolidación de un sector que por lo tanto evoluciona de forma lenta y poco espectacular. La tensión que imprimen esas exigencias internacionales y la dinámica propia de la rutinización de actividades por las que la contaminación se vuelve gobernable, es el objeto de la última parte.

⁷ Lascoumes (2008) observa una tensión similar para el caso de la política ambiental francesa pero respecto a las políticas de la Unión Europea.

1. LOS PRIMEROS PASOS

La aparición de la contaminación como ámbito de intervención es producto de la convergencia de acciones de gobierno que pueden ser vistas como antecedentes de la política, así como de factores externos (1.1). Este proceso estuvo marcado por la aparición de la categoría de “contaminación” (1.2), categoría que en sus primeros años, muestra una cierta capacidad para articular a un sector que es conformado en el marco de una administración preestructurada y por lo tanto portadora de limitaciones y tensiones (1.3). Sin la pretensión de dar cuenta de forma exhaustiva del proceso de conformación del sector, la cronología que se presenta en este capítulo permitirá reconstituir su aparición y desarrollo. La aparición de la noción y el hecho de estar expuesta y ser altamente dependiente de la agenda internacional estaría en cierta forma explicando la pérdida de visibilidad de esa política.

1.1 Un arranque a doble motor

La aparición del sector tuvo en la publicación de ley federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental (DOF, 23-03-1971) y en la creación de una Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente (SMA) momentos clave. Esta formalización estuvo motivada por la conferencia de Estocolmo⁸ y en cierta forma por la aparición de la ley ambiental estadounidense (National Environmental Policy Act, NEPA). Con la adopción del tema en su agenda, el gobierno mexicano pretendía promoverse en el plano internacional (Godau, 1985).⁹ Estas motivaciones no fueron sin embargo el único

⁸ Se le conoce así a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano que se celebró en esa ciudad en 1972 y de la cual se derivó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con sede en Nairobi, el cual promueve la cooperación entre los países miembros de Naciones Unidas en materia de contaminación y protección ambiental. Sobre el tema puede consultarse la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1973) así como Johnson (2012).

⁹ Otras expresiones de esta motivación fueron el pronunciamiento del presidente mexicano en la sede de Naciones Unidas en octubre de 1971 respecto a la urgencia de proteger el medio ambiente (Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, 1982), así como su célebre fórmula de “las trampas del desarrollo”.

motor de arranque. Antecedentes de la preocupación gubernamental por la contaminación pueden identificarse en obras como el gran canal de desagüe (Perló, 2009), las discusiones, durante el periodo pos-revolucionario, sobre la insalubridad urbana (Gudiño-Cejudo *et al.*, 2013), o a propósito, la disposición de residuos (Miranda, 2009). Esas molestias dieron lugar a reglamentaciones diversas que en retrospectiva suelen verse como antecedentes de la política contra la contaminación. A guisa de ejemplo pueden señalarse el Código Sanitario de 1934, la aparición de reglamentos como el de ingeniería sanitaria que regulaba la calidad del agua potable (*Diario Oficial de la Federación*, en adelante *DOF*, 23-enero-1934), el de parques nacionales e internacionales (*DOF*, 20-mayo-1942), el reglamento para los establecimientos industriales o comerciales molestos, insalubres o peligrosos (*DOF*, 6-noviembre-1940) y la ley de conservación del suelo y del agua (*DOF*, 19-junio-1946). La atención gubernamental no sólo se tradujo en reglamentaciones. Un departamento de conservación de suelos fue creado en 1942 al seno de la Comisión Nacional de Irrigación; luego, la Secretaría de Recursos Hidráulicos y la de Agricultura y Ganadería o sus sucesoras, contarían con áreas administrativas encargadas de la conservación de suelos y del agua (Cervantes, Carabias y Arriaga, 2008). La calidad del aire en la Ciudad de México comenzó, por su parte, a ser medida desde los años cincuenta cuando la Secretaría de Salubridad instaló cuatro puntos de muestreo (en el centro, en el aeropuerto, en Tacuba y en Tlanepantla) (INE, 2012b). Acompañado de cierta movilización social,¹⁰ el interés gubernamental se expresó en la aparición de entidades desarticuladas y modestas dedicadas al tema; puede señalarse, a principio de los años setenta, la Dirección de Higiene Ambiental de la Secretaría de Salud (*DOF*, 6-julio-1970), encargada de algunas de las funciones del antiguo Departamento de Salubridad, como la aplicación del reglamento en establecimientos industriales y comerciales molestos, insalubres o peligrosos. Con esos antecedentes, la sucesión presidencial de 1970, marcada por la crisis de legitimidad del régimen (Godau, 1985), fue un contexto favorable

¹⁰ Justamente en esa década fue constituida la versión mexicana de la organización Amigos de la Tierra, por Gonzalo Blanco Macías, el Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables (Imernar) por Enrique Beltrán y Tom Gill, o la Asociación Mexicana contra la Contaminación del Aire y del Agua.

para la inscripción en la agenda institucional del tema, pues se tenía la idea de que la lucha contra la contaminación podía generar adhesiones. La sensibilidad frente a los problemas de la contaminación se expandía más allá de los círculos de expertos universitarios y gubernamentales: la deforestación, la erosión y la contaminación de ríos y la atmosférica fueron temas que se difundieron entre la población.¹¹

Las reglamentaciones, entidades burocráticas y de acciones contra la contaminación fueron motivadas por factores internos y externos. Si bien existían condiciones políticas en lo interno, el plano internacional influenció en la inscripción del tema en la agenda, imprimiéndole en ciertos momentos un impulso que movilizó al aparato gubernamental. La Conferencia de Estocolmo es de esta forma percibida como una suerte de catalizador (Quadri, 1994: 336) dando lugar, como ocurre con la política ambiental europea, a una dinámica en la que los compromisos internacionales aceleran procesos ya iniciados en los países miembros (Larrue, 1999: 188).

1.2 La categoría "contaminación"

El proceso de construcción de la categoría "contaminación" es más complejo de lo que podría exponerse aquí, sin embargo, puede señalarse que en la difusión de su uso se da esa especie de automatismo por el que difícilmente se percibe la contaminación sin que se desencadene un mecanismo inconsciente que atribuye una culpabilidad, es decir, que en la evocación a la categoría para el observador no hay contaminación sin contaminador. El análisis sociohistórico sugiere que la noción de contaminación, tal como fue introducida y utilizada en el lenguaje de la acción pública, es una noción técnica, pero también jurídica y administrativa, que no excluye esa suerte de inculpación. Técnica toda vez que el primer documento legislativo en cuyo título fue inscrita y en la que se le define, se hace referencia a la "presencia en el medio ambiente

¹¹ En esta difusión y en la definición misma del problema tuvieron que ver numerosos actores académicos y sociales como el Centro de Ecodesarrollo o las movilizaciones ocurridas en Durango, en 1973 y 1974 a propósito del río Tunal, y en Tabasco por la explotación petrolera.

de uno o más contaminantes o cualquier combinación de ellos que perjudiquen la vida, la salud y el bienestar humano, la flora y la fauna, o degraden la calidad del aire, del agua, de la tierra, de los recursos de la Nación en general o de los particulares" (artículo 4); pero jurídica y administrativa pues es una entidad de la administración pública la encargada de regular las actividades (artículo 5) que producen contaminación, de acuerdo con lo previsto por leyes (artículo 12):

Las dependencias mencionadas [...] de acuerdo con los reglamentos [...], determinarán, calificarán y supervisarán la ubicación, los proyectos de instalaciones y funcionamiento, los procesos, la materia prima, los productos y subproductos en su caso, de aquellas actividades que puedan producir o produzcan contaminación del aire [...].

La noción está en principio fundada sobre la alteración de las características físicas o materiales del medio afectado en sus atributos originales por un agente externo, pero su regulación supone una transmutación de la noción en la cual lo que deviene central no es ese fenómeno físico sino la determinación del autor de esa afectación. Así, la categoría de contaminación importa menos que la de contaminador y ésta se atribuye no a quienes, voluntaria o involuntariamente, alteran un medio sino a quienes comparten un atributo o capacidad, que es la capacidad de ser sancionados por actos que se presumen de contaminación. Esa cualidad de sancionable es la que ha sido reconocida y la que ha justificado la institucionalización de una actividad específica de control gubernamental a partir de los años setenta. La motivación de la creación de la SMA es elocuente a este respecto: el incremento de actividades industriales y de transporte, y la urbanización generan contaminación ambiental a la que el gobierno debe prevenir, controlar y abatir, para lo cual se crea dicha entidad (DOF, 29-enero-1972), entidad que estará encargada de la aplicación de los reglamentos derivados de la ley,¹² lo que se traduce, entre otras cosas, en el

¹² El Reglamento para la prevención y el control de la contaminación atmosférica por emisión de humos y polvos (DOF, 17-septiembre-1971), el Reglamento para la prevención y el control de la contaminación de aguas (DOF, 29-marzo-1973) y el Reglamento para la prevención y el control de la contaminación ambiental provocada por el ruido (DOF, 2-enero-1976).

control y vigilancia de “las fuentes que se consideren emisoras de contaminantes” (Reglamento para la prevención y el control de la contaminación atmosférica por emisión de humos y polvos), es decir, del presunto contaminador. El reconocimiento de la calidad de sancionable del contaminador se dio conforme el tema se expandió en el mundo del derecho con su inscripción en la Constitución, al ser objeto de una ley en 1971, con la expedición de reglamentos y la creación de una subsecretaría. Con la aprehensión jurídica de la categoría y la creación de un servicio administrativo se sentaban las bases del proceso de autonomización de la política, el que sin embargo no se dio sin resistencias de otros sectores de la administración.

1.3 *Un contexto administrativo pre-estructurado*

La creación de la SMA en 1973 se convirtió rápidamente en motivo de divergencia entre algunos miembros de la administración. Al ver comprometidos sus intereses, diferentes “familias administrativas”¹³ reivindicaron la coordinación de acciones y el control espacios, generándose un “asunto burocrático”, fenómeno que suele acompañar a este tipo de reformas (Chevallier, 1999).¹⁴ A pesar de suscitar interés, la naturaleza del tema, los medios de los que fue dotada y en general, su disposición en el orden de prioridades gubernamentales, el sector mostraba una cierta fragilidad.¹⁵ Esa situación no fue resuelta con los cambios introducidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF, 29-diciembre-1976), entre los que destacaba la creación de la Secretaría

¹³ Pardo (1991) utiliza esta noción cuando se refiere a “segmentos de la estructura administrativa con funcionarios especializados”; es decir, funcionarios que tienen una formación profesional similar y cuya pertenencia a una misma Secretaría genera lazos profesionales e interpersonales. Se puede identificar en los años setenta en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas una predominancia de ingenieros civiles, y en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de ingenieros agrónomos.

¹⁴ Con “asunto burocrático” hemos querido traducir *enjeu bureaucratique*, en el sentido que le confiere a esta expresión Chevallier (1999: 32).

¹⁵ En la percepción de Carabias y Provencio (1994) se trata de un periodo de marginalidad de la dimensión ambiental, expresada en lo jurídico, en lo institucional y en lo político.

de Asentamientos Humano y Obras Públicas (SAHOP) y la fusión que dio lugar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). La atención estaba puesta en otros sectores que vieron asimismo el tema de la contaminación como un campo por incorporar en sus ámbitos de atribuciones. Así, al seno de la SARH fue creada una dirección general de protección y de ordenamiento ecológico, con lo que se buscaba consolidar el control de esta secretaría sobre el agua. Por su parte, la SMA, adscrita a la Secretaría de Salud, seguía como responsable de la aplicación de la ley de 1971 y de algunas disposiciones del Código Sanitario; sin embargo, numerosas competencias en materia de contaminación dependían de otras secretarías: la transversalidad se presentaba no como una aspiración marcada por el objeto de la política sino como una restricción al desarrollo de un sector burocrático en el contexto de un aparato previamente estructurado. Apareció la necesidad de coordinar la acción fragmentada del gobierno federal y para ello se generaron diferentes arreglos. En 1973, bajo la orientación de la Secretaría de Relaciones Exteriores y con el propósito de coordinar la participación de México en foros internacionales, se crearía un grupo intersecretarial de asuntos internacionales del medio ambiente (Comisión Secretarial de Saneamiento Ambiental, 1972: 94). Luego, en 1978, se conformó una Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, encabezada por el secretario de Salud (DOF, 24-agosto-1978).¹⁶

La articulación de acciones en materia de combate a la contaminación no tuvo sin embargo los resultados esperados. Para algunos autores (Godau, 1985; Carabias y Provencio, 1994), la causa de esta falta de capacidad de acción transversal y de eficacia se explica por el hecho de que el nuevo campo de intervención quedó asociado al sector salud. Hacia finales de los años setenta, la lucha contra la contaminación sólo había dado resultados aislados.¹⁷ Si bien existía una Dirección de Saneamiento de Aguas, la

¹⁶ Sobre la comisión véase Gil (2008).

¹⁷ Además, el presupuesto de la SMA no era importante, alcanzaba el equivalente a 4.12 millones de dólares (Kürzinger *et al.*, 1991) y el personal era tan sólo de 600 funcionarios, de los cuales únicamente 35 inspectores para las más de 2 500 industrias contaminantes identificadas en la época, y tan sólo uno o dos funcionarios por delegación (Ugalde, 2011).

SMA sólo tenía atribuciones para realizar inspecciones en materia de contaminación del aire, pues las competencias de control sobre la de aguas correspondía a la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH).¹⁸

A pesar de las dificultades en su primera década, se desencadenó un proceso de conformación del sector. Es durante ese periodo que se lanza el Programa para mejorar la calidad del agua potable así como el Programa coordinado para mejorar la calidad del aire en el Valle de México (DOF, 7-diciembre-1979);¹⁹ asimismo se creó un fondo con el objeto de financiar la compra de equipos y la construcción de obras para reducir la contaminación de pequeñas y medianas empresas (DOF, 15-julio-1981). Al voluntarismo del gobierno mexicano en el plano nacional e internacional, se sumó el gobierno estadounidense. La agencia estadounidense de protección ambiental (EPA) mostró preocupación por las condiciones ambientales y sanitarias en la frontera por lo que desde 1977 se organizaron mecanismos binacionales de consulta. Al mismo tiempo, la catástrofe del pozo petrolero Ixtoc 1, en junio de 1979, atrajo la atención internacional. A partir de este accidente, los gobiernos de Estados Unidos y México formalizaron mecanismos de colaboración en materia de contaminación marina por hidrocarburos. Se fortaleció asimismo la cooperación mediante un memorándum para intercambiar información y asistencia técnica sobre contaminación (Sánchez, 1990: 30).

Con el cambio de gobierno en 1982 inició una ampliación del horizonte en la llamada política ecológica. Una sucesión de cambios jurídicos y administrativos atraviesa una década marcada por un contexto económico apremiante y en la que el motor externo de la política está principalmente orientado por la relación con los Estados Unidos. La contaminación continúa

¹⁸ Godau (1985) observa que para afirmar su primacía sobre el sector hidráulico, la SRH distribuyó cuestionarios entre las empresas y talleres, públicos y privados, con miras a elaborar un registro de descargas. Se recopilaron 16 500 formularios que representaban el 60% del volumen de las descargas según un informe denominado "Evaluación de las políticas y acciones implementadas para prevenir y controlar la contaminación del agua en México".

¹⁹ Sobre este programa, marcado por un voluntarismo gubernamental no necesariamente eficaz y en general sobre la política contra la contaminación atmosférica véase J. L. Lezama (1997; 2000).

como tema importante, pero otros temas agregan tareas a la entidad encargada.

2. LA ESTABILIZACIÓN DE UN TEMA

Sin ser abandonada como noción clave, a partir de 1982 la contaminación fue progresivamente desplazada por la de protección ambiental. Este cambio de etiqueta inició con una ley publicada en 1982 (2.1) y fue confirmado al terminar el sexenio con otra ley que significó, al menos en el ámbito de la legislación, una transición importante del tema de la contaminación a uno más amplio relativo al medio ambiente (2.2). Con bajo perfil, la contaminación seguiría sin embargo siendo el eje de un sector que buscaba confirmarse como ámbito de intervención pública.

2.1 La protección ambiental toma el relevo de la contaminación

A pesar de lo que su nombre sugiere, la Ley Federal de Protección Ambiental (DOF, 11-enero-1982) tenía como su principal tema la contaminación; no regulaba sólo la contaminación del aire, agua y suelos, incorporó la contaminación marina, la provocada por las radiaciones y el ruido. Estableció un sistema de autorizaciones para actividades riesgosas, descargas de aguas de uso industrial y para el uso de productos peligrosos e introdujo la manifestación de impacto ambiental. Aunque el sistema de autorizaciones presentaba algún desarrollo, el control y la potencial coerción del contaminante seguiría como el núcleo de esa regulación. Las sanciones previstas aumentaron hasta 10 mil salarios y se establecieron algunos delitos.

Aunque la contaminación seguía como tema clave, una reforma constitucional al inicio del mandato de Miguel de la Madrid (1982-1988) abrió el camino a algunos cambios: la protección ambiental fue asociada al desarrollo económico (DOF del 3 de febrero de 1983), la noción "medio ambiente" inscrita en la Constitución y la de "ecología" es adoptada ampliamente en la jerga administra-

tiva. Es creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) (DOF, 29-diciembre-1982) en la cual, la Subsecretaría de Ecología, cuyo personal provenía de la SMA, queda a cargo de lo que para entonces es denominado la "política ecológica"²⁰ y del Programa Nacional de Ecología 1984-1988. Este programa, a pesar de etiquetar la intervención pública como relativa a la "ecología", se ocupa en gran medida de la contaminación, especialmente la atmosférica y de la restauración de sitios contaminados.²¹ El programa abogaba por la adopción de tecnologías limpias para los automóviles, la mejora de combustibles y el desarrollo del transporte público. Al final de la administración se publicaron normas técnicas en materia de contaminación, del uso y la fabricación de productos tóxicos de uso agrícola y detergentes, y que establecían límites de contaminantes en aguas residuales (DOF, 6-junio-1988). Se organizó una Red Nacional de Monitoreo de la Calidad del Agua y se creó la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas y Sustancias Tóxicas (CICOPLAFEST).

Circunstancias internas y ajenas al gobierno condicionaron su desempeño. La carencia de medios era desde un principio considerable pero la crisis económica, así como al sismo de 1985, agravaron la situación. El presupuesto de la secretaría asignado a la Subsecretaría de Ecología durante ese sexenio fue en promedio del 11.3%.²² Por otro lado, la implementación del Programa Nacional de Ecología quedó pendiente dejando su lugar a un modo de actuación pragmático que se materializó en las "Cien acciones necesarias" de 1987. Estas medidas estaban dirigidas a cinco campos, principalmente relacionados con la contaminación del aire, del suelo, del agua y del ruido, la generada por agroquímicos,

²⁰ Sobre el uso de esta expresión puede consultarse: Presidencia de la República (1984).

²¹ Otros temas contemplados por este programa son el ordenamiento ecológico y la explotación de recursos naturales. El Programa Nacional de Ecología fue publicado en el DOF (26-septiembre-1984).

²² De éste, el 55% se destinaba al gasto corriente y sólo el 11.5% al combate a la contaminación del agua, que fue principalmente destinada a una planta de tratamiento de agua en la ciudad fronteriza de Tijuana y en el equipamiento de laboratorios para la verificación de la calidad del agua fluvial; mientras que tan sólo el 9% de ese presupuesto fue destinado a la contaminación del aire, especialmente a la red de monitoreo de la calidad del aire en algunas zonas metropolitanas (Carabias, 1989).

detergentes y sustancias y materiales peligrosos, potencialmente peligrosos y de degradación lenta, pero también a temas como la conservación y la rehabilitación de sitios naturales y la educación y salud (Comisión Nacional de Ecología, 1987). El esquema basado en la prohibición de actividades contaminantes fue complementado por la negociación.²³ Por su parte, la sociedad no fue totalmente pasiva y en el ánimo de sumar adhesiones, el gobierno alentó la formación de grupos ecologistas. En 1983 se realizaron foros y conferencias con el propósito de difundir las políticas ecológicas (Barrón y Remes, 1996); la Cámara de Diputados organizó discusiones sobre la contaminación y en 1984 se realizó un encuentro nacional de grupos ecologistas (Presidencia de la República, 1984). Luego, en 1987, la construcción de Laguna Verde provocó movilizaciones y de ello se derivó el Movimiento Antinuclear Mexicano.²⁴

En el plano internacional, el tema de la contaminación ambiental siguió ganando terreno especialmente en la relación con Estados Unidos y en 1983 se suscribió el Convenio de Cooperación para la Protección y el Mejoramiento del Medio Ambiente en la Región Fronteriza, conocido como el Convenio de la Paz. Se trataba de un instrumento con base en el cual se establecerían, mediante anexos, medidas para prevenir y controlar la contaminación relacionada con accidentes con materiales peligrosos, movimientos transfronterizos de residuos peligrosos, tratamiento de aguas residuales en las metrópolis de Tijuana y San Diego, en la ciudad de Nogales y en fin, sobre el monitoreo de la calidad del aire en la ciudad de Piedras Negras, Coahuila.

A pesar de la irrupción de las nociones de protección ambiental y ecología en el discurso del gobierno muchas de sus acciones y su presupuesto estuvieron destinadas a temas de contaminación (Carabias, 1989; Carabias y Provencio, 1994). El cambio en la envoltura no significó, de esta forma, una transformación sustantiva

²³ Entre 1986 y 1988 se suscribieron numerosos convenios con empresas como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad o Fertilizantes Mexicanos (Sedue, 1888).

²⁴ Velázquez (2010) recuerda que en 1986 algunas de las agrupaciones ecologistas más importantes eran: 1) el Movimiento Ecologista; 2) el Pacto de Grupos Ecologistas; y 3) el Grupo de los 100.

de la política. La prevención y control de la contaminación seguía y seguiría articulando los esfuerzos gubernamentales aunque hacia el final de la década una ley imprimiría los primeros signos de un cambio de orientación de la política que habría de perdurar hasta el presente.

2.2 La ley que renueva el campo de intervención

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), considerada el avance más significativo de la década, fue resultado de un conjunto de circunstancias e inercias en la forma en cómo la cuestión de la contaminación y de la protección ambiental fueron posicionándose en la sociedad. En ello participó la cobertura mediática de incidentes de contaminación, la emergente movilización de asociaciones, los compromisos internacionales y, desde luego, la evolución de la forma en cómo se concebía y enfrentaba el problema en el interior del gobierno.

En 1987 una reforma inscribió en la Constitución que el Estado debe dictar las medidas conducentes para “preservar y restaurar el equilibrio ecológico” (DOF, 10-agosto-1987). El equilibrio ecológico devino bien jurídico tutelado dejando al combate contra la contaminación como uno de los medios para su conservación y se establecía el fundamento constitucional a la nueva ley ambiental, la LGEEPA (DOF, 28-enero-1988). Esta ley contemplaba, desde su primera versión, dos campos de regulación. Uno relativo a los espacios naturales protegidos, la flora y la fauna silvestre, el agua y los sistemas naturales acuáticos, el suelo y sus recursos, y en general, los recursos no renovables. El otro, relativo a la contaminación atmosférica, de los ecosistemas acuáticos, suelos; a las actividades, los materiales y residuos peligrosos, así como a la energía nuclear, el ruido, las vibraciones, la energía térmica, la energía lumínica, los olores y la contaminación visual. La LGEEPA daba así cuenta de que el nuevo ámbito de intervención etiquetado como ambiental era el producto de la agregación de dos grandes conjuntos normativos: uno relativo a la contaminación, con antecedentes en las leyes de 1971 y 1982; y otro relativo a la ecología y que podría denominarse Derecho de la naturaleza.

Estos cambios tuvieron efectos en la estructura administrativa. En 1992 la Sedue deja su lugar a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (*DOF*, 25-mayo-1992), al tiempo que es creada la Comisión Nacional del Agua (Conagua), que queda a cargo de la política hidráulica y de la contaminación de aguas. La aparición de la Sedesol conllevó años más adelante la creación del Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) (*DOF*, 4-junio y 17-julio-1992), encargados de establecer la regulación en materia ambiental y de su control respectivamente: mientras que el primero fijaría límites máximos de concentración de contaminantes o daría trámite a la Evaluación de Impacto; la segunda atendería las denuncias y desahogaría los procedimientos administrativos de definición de responsabilidad por violación de las regulaciones ambientales.

La contaminación atmosférica permaneció como preocupación central. El Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica (PICCA),²⁵ y con ello el “hoy no circula”, lanzado en 1989, el cierre de la refinería de Atzacapotzalco, la gasolina sin plomo y los convenios con industrias contaminantes, hablan de la centralidad de la contaminación en la agenda gubernamental. Desde 1986 la Sedue había suscrito convenios con agrupaciones industriales como la cementera, la automotriz o la textil. A partir de 1994 bajo la denominación de “acuerdos voluntarios” esos convenios se ampliaron a las industrias de alimentos, química, minera, electrodoméstica y del cuero (INE-SEMARNAP-CENIA-PNUD, 2000: 100).²⁶

El papel de las movilizaciones y organizaciones ambientalistas dentro y fuera del país fue relevante en algunos de los temas que motivaron esos cambios. Sea en torno a proyectos específicos como el centro para confinar residuos nucleares en Sierra Blanca, Texas, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), o más tarde por la construcción de la Salinera en Baja California,

²⁵ Este programa fue concebido como una medida transitoria de noviembre de 1989 a febrero de 1990. Un análisis de los sucesivos programas de combate a la contaminación atmosférica se encuentran en Lezama (1997; 2000).

²⁶ Uno de éstos fue el convenio que se estableció con la Asociación Mexicana de la Industria de Plaguicidas y Fertilizantes. Su objetivo era la recolección y manejo de envases. Otro buscaba hacer adoptar un programa de responsabilidad a miembros de la Asociación Nacional de la Industria Química (INE-Semarnap, 1996: 46).

la región fronteriza conoció la emergencia de organizaciones y redes transnacionales que empujaron la creación del Acuerdo Paralelo en materia ambiental, la creación de la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), del Banco de Cooperación Ambiental de América del Norte y del Programa Frontera XXI. La relación bilateral se perfilaba desde entonces como un factor clave que por momentos vendría a intensificar las acciones en materia ambiental, pero principalmente en materia de atención a la contaminación.

3. LA DIPLOMACIA AMBIENTAL Y LA CONSOLIDACIÓN DE UN SECTOR

Durante los años noventa, junto con la relación con Estados Unidos y el advenimiento del TLCAN, otros eventos internacionales como la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo organizada por las Naciones Unidas en Río de Janeiro en 1992 y la adhesión de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), marcaron la política de combate a la contaminación (3.1); y en general, la intervención pública en materia ambiental.²⁷ Al operar como una fuente constante de exigencias en el ámbito ambiental y de la contaminación, la agenda internacional se consolidó como un motor en la consolidación del sector que, por su parte, parecía adquirir una fuerza endógena propia del funcionamiento ordinario de una burocracia cada vez más apropiada de sus tareas (3.2).

3.1 *Una diplomacia ambiental activa*

Considerado como un caso emblemático de integración “Norte-Sur” (Schiff y Winters, 2003: 2) y como el primer acuerdo comercial con consideraciones ambientales (Turp, 1992: 809, Shoenbaum,

²⁷ Se dio también, en 1991, la adhesión al Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación con consecuencias en la política nacional en la materia.

1997: 282), el TLCAN y sobre todo su negociación, tuvieron efectos importantes en la política mexicana contra la contaminación. Iniciadas en 1991, las negociaciones fueron cuestionadas por la oposición de sindicatos y ecologistas (McGuinness, 1993: 133). Así, su ratificación sólo sería posible luego de la inclusión de acuerdos paralelos en materia laboral y ambiental, y del anuncio de un importante crédito de Banco Mundial para financiar proyectos ambientales en la región fronteriza (Hogenboom, 1998: 222). El acuerdo entraría en vigor al inicio de 1994.

El temor de que México se convirtiera en receptor de industrias contaminantes suscitó la convergencia de preocupaciones ambientales y laborales, éstas por la potencial pérdida de empleos asociada a la relocalización de ese tipo de industria en México. Se pedía la armonización de regulaciones ambientales entre Estados Unidos y México, así como el establecimiento de mecanismos de cooperación en materia de política ambiental (Torres, 1993a: 317). Sin embargo, algunos opositores al acuerdo denunciaban que tal armonización haría que Estados Unidos se volvieran laxos (Hogenboom, 1998: 159; Clyde y Schott, 1992: 132; Torres, 1993b: 384). El debate, en todo caso, tuvo consecuencias en materia de política contra la contaminación, entre las cuales la publicación, en febrero de 1992, del Programa Integral Ambiental Fronterizo 1992-1994 (PIAF) que comprendía temas como las descargas de industrias y de las redes municipales de drenaje en aguas transnacionales, el movimiento de residuos peligrosos, el uso de pesticidas y en fin, el transporte de residuos peligrosos (INE-Semarnap, 2000c). Asimismo durante las negociaciones, el gobierno mexicano emprendería importantes reformas para ajustar el derecho interno al internacional, tratando de fortalecer la cooperación con Estados Unidos y Canadá en materia ambiental (Torres, 1993a: 323). Entre esos cambios, por ejemplo, se creó el INE y la Profepa.

En relación directa con el tratado, tanto en su preámbulo, en disposiciones diversas, como las relativas a la normalización o a la cooperación en materia de estándares, se introdujeron algunas consideraciones ambientales (Hogenboom, 1998: 205; Ugalde, 2008). No obstante, algunos grupos ambientalistas persistieron en sus objeciones, especialmente respecto a la ausencia de mecanismos financieros para infraestructura ambiental, de mecanismos

de participación o incluso, de sanciones. Esta persistencia contribuyó a que finalmente se decidiera concluir un Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) con el que se buscó alentar la protección y el mejoramiento ambiental, promover el desarrollo sustentable, incrementar la cooperación en temas de observancia y aplicación de las leyes y en materia de políticas para prevenir la contaminación. El acuerdo previó, además, la creación de la CCA, que estaría a cargo de promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental en los tres países, así como de un Banco de Desarrollo de América del Norte.

El acuerdo paralelo, y en general el TLCAN, remiten a algo que diversos especialistas identifican en numerosos acuerdos internacionales en materia ambiental, y que denominan como propio de un derecho "blando" o "suave" (*softlaw*), en tanto privilegia procedimientos de promoción de respeto al derecho en detrimento de mecanismos clásicos de coerción (Boisson de Chazornes, 1995: 56), y que suelen caracterizarse como técnicas "de dirección jurídica no autoritaria de las conductas" (Amselek, 1982). Pero a pesar de esta condición no coercitiva del tratado, esas negociaciones tuvieron numerosas consecuencias en la política mexicana contra la contaminación.

Previo a la entrada en vigor del TLCAN, entre octubre de 1993 y mayo de 1994, el gobierno publicó 62 normas oficiales mexicanas en materia de protección ambiental. Antes, había anunciado más de 200 normas en materia de contaminación del aire, agua y de residuos peligrosos (Hogenboom, 1998: 232) y el Programa Nacional de Normalización hablaba de 141. Esta movilización normativa fue producto de los compromisos asumidos al momento de la firma del TLCAN y de la adhesión a la OCDE (INE-Sedesol, 1994b: 7). Otro plano en el que influyó la negociación fue en la contratación de personal: los inspectores de la Sedue, pasaron de nueve en 1990, a 275 en 1992 (Hogenboom, 1998: 233), y en general en Profepa se llegó a 1 497 funcionarios.

En lo que concierne a la adhesión de México a la OCDE, ésta se da en 1994 y con ello se convierte en el 25° Estado miembro. La adhesión supuso que México introdujera en su régimen jurídico y en sus políticas internas una serie de decisiones en materia ambiental adoptadas por la organización: las llamadas declaraciones

ministeriales, las decisiones, las decisiones-recomendaciones y los comunicados sobre diversos temas. Un grupo de trabajo constituido con ese propósito se dio a la tarea de evaluar la adecuación jurídica nacional a las decisiones de la organización y así identificaron algunas lagunas y se asumieron los compromisos correspondientes (INE-Sedesol, 1994a: 325).

El impacto de los instrumentos internacionales se revela por ejemplo, a través de regulaciones específicas. En el caso de los bifenilospoliclorados (PCB),²⁸ por ejemplo, se dieron una serie de adecuaciones en la que se dejan ver efectos del TLCAN, de la adhesión a la OCDE y de los convenios de Basilea y de Estocolmo. En 2001 el gobierno expidió una norma al respecto y fijó la meta de eliminar el equipo contaminado y los residuos conteniendo este compuesto para diciembre de 2008; luego, la Ley general para la prevención y gestión integral de residuos de 2003 (DOF, 8-noviembre-2003) incluyó la prohibición de su recolección y disposición y agregó algunas exigencias para los 226 generadores de ese compuesto y para los prestadoras de los servicios relacionados con su transporte, tratamiento y eliminación. Tanto en el caso de este compuesto como en el de otros compromisos internacionales, su traducción en regulación interna no ha significado, sin embargo, que actos de contaminación con este compuesto hayan sido erradicados (Ugalde, en prensa).

En cuanto a la Convención de Río de Janeiro de 1992,²⁹ como es ampliamente conocido, ahí se generaron cinco documentos clave en materia de contaminación y medio ambiente: la Declaración de Río, la Convención sobre el Cambio Climático, la Convención sobre la Biodiversidad, los Principios de Río sobre los Bosques y el Programa de Acción conocido como Programa o Agenda 21. Algunos de los principios de la Declaración fueron traducidos en criterios e incluso en instrumentos jurídicos nacionales concretos; así por ejemplo, el principio 13 relativo a que los Estados desarro-

²⁸ Los PCB son una serie de compuestos órgano clorados y están considerados según el PNUMA y el Convenio de Estocolmo como uno de los doce contaminantes orgánicos persistentes altamente nocivos para la salud. Su fabricación se prohibió en Estados Unidos en 1977 y actualmente lo está prácticamente en todo el mundo.

²⁹ El año 1992 sería percibido incluso como un año de transición para algunos especialistas (Carabias y Provencio, 1994).

llen una legislación sobre la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales, parece haber sido traducido en la recientemente publicada Ley de Responsabilidad Ambiental (DOF, 7-junio-2013).³⁰ La convención marco en materia de cambio climático también significó adecuaciones internas. Más que una política contra la contaminación, esta convención se tradujo en la articulación de un amplio conjunto de acciones en la noción de “cambio climático”, la cual ha introducido la idea de una política pública cuyo corolario parece ser la Ley General publicada en 2012 (DOF, 6-junio-2012).³¹ Además de esta ley, la última década ha visto numerosos cambios provenientes de acuerdos internacionales. Durante el sexenio de Vicente Fox se creó el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC). En ello influyó el movimiento por el derecho a la información ambiental pero también la CAA. El Convenio de Estocolmo de 2001 que México ratificó en 2003, ha suscitado también adecuaciones reglamentarias, así como la formulación de un Plan Nacional de Implementación (Semarnat, 2007).³² La ratificación de ese convenio dio lugar al plan de implementación y luego, desde 2007, a un Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos que asesora al gobierno. Asimismo, la Semarnat se ha dado a la tarea de actualizar los diferentes inventarios formados a raíz de estos convenios como el de los compuestos orgánicos persistentes no intencionales (COPNI) y de PCB. Se ha puesto en marcha un Programa Nacional de Monitoreo y Evaluación Ambiental de Sustancias Tóxicas, Persistentes y Bioacumulables (Proname), con el que se busca determinar y

³⁰ En el caso de otros principios como el diez sobre la información y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, no se tradujo en una ley específica pero ha dado lugar a mecanismos de consulta y participación pública. Al respecto véase (Gómez *et al.*, 2012).

³¹ Existen además las diversas iniciativas de colaboración con el consejo ejecutivo de los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En 2005, por ejemplo, se aprobó un acuerdo entre México y el gobierno de Francia sobre ese tema (DOF, 12-05-2005).

³² Este acuerdo entró en vigor el 17 de mayo de 2004 (DOF, 17-mayo-2004). Un análisis profundo del proceso que llevó a la formulación de este programa y al papel de la información en ese proceso puede verse en Villada (2012).

evaluar los niveles de las concentraciones de esas sustancias en ecosistemas y poblaciones. Además de generar información, este instrumento constituye un mecanismo del cumplimiento tanto del Convenio de Estocolmo como de los compromisos de México ante la CCA.

Los compromisos internacionales derivados de la pujante diplomacia ambiental mexicana han tenido, en suma, considerables impactos en la evolución de la acción pública contra la contaminación. Una revisión al proceso de conformación de la política contra la contaminación, permitirá entender cómo, en el marco de una evolución constante del objeto de regulación —evolución asociada a las exigencias del plano internacional—, este sector ha permanecido y ha alcanzado un nivel de institucionalización. Arbitrar esa tensión es lo que permite explicar por qué, sin el *glamour* del desarrollo sustentable o del cambio climático, la lucha contra la contaminación es hoy un ámbito de acción pública en consolidación.

3.2 La creación de una secretaría y la institucionalización de un sector

Con el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) fue creada la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) (DOF, 28-diciembre-1994) concentrando al personal de los sectores forestal, hidráulico y de pesca, es decir, al INE, la Profepa y la Conagua. Además de ello, se tomaron numerosas medidas en los procesos de gestión de las actividades y situaciones reguladas. A partir de entonces se pueden identificar condiciones para que las actividades contaminadoras fueran efectivamente gobernables. La acción cotidiana de la administración era, en este sentido, progresivamente enfocada a volver gobernables las actividades contaminantes.

En 1997, la Semarnap puso en marcha el Sistema Integrado de Regulación Directa y de Gestión Ambiental de la industria (SIRG)³³ que suponía una simplificación de trámites (INE-Semarnap-Profe-

³³ El SIRG contempló un Programa Voluntario de Gestión Ambiental (PVGA), que consistía en promover la autorregulación (INE-Semarnap, 1997).

pa, 2000: 30). Contemplaba también la Cédula de Operación Anual (COA) (DOF, 11-abril-1997), un mecanismo de transmisión de información sobre emisiones y generación de contaminantes para los detentadores de la Licencia Ambiental Única (LAU) (DOF, 11-abril-1997),³⁴ la que por su parte, al concentrar diferentes trámites, materializaba el sistema de gestión integrado de control de la contaminación promovido por la OCDE (1996). La simplificación administrativa se vio reflejada en el Registro Federal de Trámites y Servicios,³⁵ en 2000 (DOF, 21-febrero-2000), en 2003 (DOF, 29-mayo-2003) y en 2010 (DOF, 29-junio-2010). Fue durante esa administración que el derecho a un “ambiente adecuado” y la noción de “sustentable” se inscribieron en la Constitución (DOF, 28-junio-1999). Algunos temas fueron objeto de acciones específicas, a veces duraderas, otras, efímeras, como los residuos industriales, a los que se les destinó un programa,³⁶ o bien los “sitios contaminados” que serían tema de atención específica a partir de la ley de residuos de 2003. Desde los años noventa se habían emprendido esfuerzos para identificar sitios abandonados contaminados con residuos peligrosos,³⁷ y se había previsto una área administrativa para la identificación y eventual remediación de esos sitios (INE, 2005). En 2013 una Dirección de Restauración de Sitios se encarga, entre otras cosas, de elaborar recomendaciones sobre los programas destinados a identificar, evaluar y restaurar sitios contaminados.

En los últimos años la atención pública se ha dirigido al otro extremo del ciclo de vida de esos contaminantes y no únicamente en su liberación y las consecuencias de su contacto con personas. Con el ánimo de ir más allá de la regulación enfocada en las fases

³⁴ Se publicó un formato de la COA en el DOF del 18 de agosto de 1997, que incluyó los códigos de las sustancias contaminantes para el llenado de los formularios, para con ello armonizar la información. La idea era la de integrar un inventario (el RETC) el cual era parte del Sistema Nacional de Información Ambiental (SNIA) propuesto por el INE.

³⁵ El Registro fue establecido por el artículo 69-M mediante la reforma a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, publicada en el DOF, el 30 de mayo de 2000. Esta ley fue publicada en el DOF, el 4 de agosto de 1994.

³⁶ El Programa para la minimización y el manejo integral de residuos industriales peligrosos en México 1996-2000.

³⁷ Desde 1996 la Semarnap había establecido un convenio con General Motors para fijar un procedimiento de análisis y rehabilitación de este tipo de sitios (Anglés, 2004: 67).

finales de los procesos productivos, llamada “al final de tubo” y que caracterizaba un amplio espectro de la acción gubernamental en materia de contaminación, fue ganando importancia la idea de que, para prevenir daños por contaminación, son indispensables mecanismos preventivos como el registro de los contaminantes.³⁸ Con ese espíritu, recientemente ha sido elaborado un Inventario Nacional de Sustancias Químicas (INE-Semarnat, 2012). A partir de registros existentes³⁹ y fuentes periódicas,⁴⁰ y luego de revisar los inventarios de Estados Unidos (TSCA), Canadá (DSL), y la Unión Europea (REACH), se constituyó un inventario de 5 852 sustancias químicas en el comercio en el país (INE-Semarnat, 2012). Este primer inventario, tardío —en Estados Unidos el primer inventario data de 1979— constituye un instrumento de política de prevención, ya que proporciona información sobre los contaminantes, hace posible su identificación y trazabilidad, se puede consultar en internet y también informa la toma de decisiones. Por otra parte, es resultado de compromisos internacionales, como los asumidos en el marco de la CCA, el convenio de Estocolmo, pero asimismo de la acción de servicios administrativos que sistematizan la información de las auditorías ambientales, de la COA y de las importaciones. Es únicamente por el trabajo cotidiano de recepción y sistematización de la información asociada a los instrumentos de gestión ambiental existentes y puestos en marcha años atrás, que un dispositivo de información como es éste puede llevar a cabo su función. Tanto el inventario como el RETC son instrumentos indispensables que muestran que la implementación de una política es posible gracias a un largo proceso de institucionalización de servicios y tareas cotidianas; y también, de la formalización jurídica y burocrática de actividades rutinarias por las que se busca controlar actividades susceptibles de contaminar.

³⁸ Se estima que de 69 millones de sustancias disponibles para comercialización únicamente se tiene registro y son objeto de regulación alrededor de 295 mil (Semarnat, 2012).

³⁹ La lista de un estudio realizado por la UNAM en 2004 sobre las sustancias químicas del RETC, la lista de la Asociación Nacional de la Industria Química y una lista de sustancias consideradas por diversas regulaciones nacionales.

⁴⁰ Información sobre la producción e importación de sustancias químicas, como son las COA, los reportes de las auditorías ambientales y los registros de la Administración General de Aduanas.

Por otra parte, la gestión cotidiana de la atención a la contaminación en las grandes empresas públicas o en las administraciones estatales y locales, o al tratarse de funciones o de competencias específicas, no necesariamente presentan las mismas dinámicas que la administración federal. Además de lo que ocurre en las grandes ciudades, poco sabemos de la acción de esos gobiernos ni de las paraestatales. La actividad de Petróleos Mexicanos, por ejemplo, ha sido de las más contaminantes para los ecosistemas en el país: en 404 de los 524 sitios contaminados por emergencias ambientales entre 2008 y 2011, el principal contaminante fueron los hidrocarburos y en 100 de esos casos Pemex fue el responsable (Semarnat, 2013). Pero por otro lado, no se puede negar que la empresa no emprenda acciones para prevenir y revertir la contaminación. En el caso de los gobiernos subnacionales, no habría espacio para dar cuenta de lo que hacen en el diseño e implementación de acciones, por ejemplo, relativas a la contaminación atmosférica de fuentes móviles y en la descarga de aguas en las redes municipales. Existe información pero es dispersa y fragmentada como para tener un panorama global del funcionamiento de sus políticas locales contra la contaminación.

Volviendo al plano del proceso de institucionalización de la política nacional, si bien se da bajo una lógica y dinámica burocrática, no deja de estar expuesto a la diplomacia ambiental: la sucesión de firmas y ratificaciones de acuerdos internacionales impone temas, adecuaciones y reformas que alteran la inercia de cambios incrementales propios de la dinámica legislativa y burocrática nacionales. El desarrollo de la política contra la contaminación perpetúa así su condición de una política sujeta a tensiones en cuanto a los temas, los ritmos y las prioridades.

4. CONCLUSIONES: UNA TENSIÓN PRODUCTIVA

Al cierre de 2012 importantes instrumentos, algunos de ellos novedosos, operaban con cierta regularidad: un inventario nacional de emisiones, un inventario nacional de sustancias químicas, 10 programas para la gestión de la calidad del aire, un sistema de información geográfica para la evaluación de impacto ambiental,

un registro de emisiones y transferencia de contaminantes que sistematizaba información de 2 450 establecimientos a través de la cédula de operación anual, un sistema nacional de gestión ambiental (que en los últimos seis años ha eliminado o fusionado más de cien trámites administrativos), y, entre numerosos permisos y autorizaciones, 896 licencias ambientales únicas estaban vigentes.⁴¹ Otros datos que dan cuenta de que el sector está vivo se refieren a la gestión de los residuos, los sitios contaminados, la autorregulación y la aplicación coactiva de la regulación: así, el 72% de los residuos sólidos urbanos se disponen en rellenos sanitarios (contra lo que ocurría en 2006 cuando sólo sucedía con el 56%); seis sitios contaminados críticos fueron remediados en los últimos años y un sistema de información de sitios contaminados está en funcionamiento; había más de 2 300 certificados vigentes asociados al Programa Nacional de Auditoría Ambiental al cierre de 2012; y de un padrón federal de 55 510 fuentes de contaminación, el gobierno federal realizó, en los primeros ocho meses de 2012, más de 3 200 visitas de inspección, aplicando 21 clausuras parciales, 28 clausuras totales, e imponiendo multas por 42.45 millones de pesos (Semarnat, 2012).

Esos indicios y la sucesión de reglamentaciones, programas, cuerpos burocráticos y de acciones simbólicas, parecen resultado de un proyecto coherente; sin embargo, el sector de la contaminación ha estado sometido a tensiones y sobresaltos que, desde el interior del gobierno o desde el exterior, fracturan esa acción aparentemente coordinada y alteran lo que podría ser una evolución lineal en la conformación del sector.

Si durante los años setenta y ochenta fue erigida como “blanco” de acciones gubernamentales, la contaminación ha perdido atención respecto de otros temas como la ecología, el desarrollo sustentable y el cambio climático. Pero a pesar de haber perdido el *glamour* de otras décadas, de una cierta fragilidad en el ámbito

⁴¹ De las cuales 293 pertenecían al sector industrial del petróleo y la petroquímica, 216 al sector del tratamiento de residuos peligrosos, 168 a la industria química, 134 a la metalúrgica, 27 a la automotriz, 20 a la de pinturas y tintas, 15 al sector de la generación de energía eléctrica, 10 a la industria del asbesto, nueve a la de la celulosa y papel, dos a la industria cementera y de cal y dos a la de vidrio (Semarnat, 2012).

político-administrativo y no obstante lo desestabilizante que puede resultar la constante incorporación de temas, se observa un proceso por el que se ha constituido una administración experta y cuidadosa en rutinizar las acciones para prevenir y controlar la contaminación. El estado actual de la política contra la contaminación no es, en suma, únicamente producto de acuerdos internacionales, es también resultado de una tensión en la que la inercia de esos acuerdos se ajusta con la dinámica gubernamental incrementalista que acumula pequeñas acciones en un conjunto que, desde una perspectiva de políticas, puede relacionarse con el combate a la contaminación.

A pesar de estar dando sus primeros pasos en diferente rubros como las sustancias químicas, los compuestos orgánicos persistentes, la restauración de sitios o el tratamiento de aguas residuales, en cuarenta años el sector no ha dejado de operar adaptando, y en ocasiones creando, instrumentos de acción pública. El cambio de etiquetas (medio ambiente, desarrollo sustentable, cambio climático) en pretendidos meta programas no podría ser visto stino como la colocación de un vino viejo en botellas renovadas por esas etiquetas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa (Colección Antologías de Política Pública, núm. 3).
- Amselek, Paul (1982), "L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales", *Revue du droit public*, pp. 275-294.
- Anglés, Marisol (2004), *Instrumentos de política ambiental sobre residuos peligrosos*, México, Porrúa (Breviarios Jurídicos, 16).
- Barrón, Luis F. y Alain de Remes (coords.) (1996), *Crecer y conservar: definiciones para una política ecológica*, México, Cal y Arena-CIDAC.
- Boudet, Jean-François (2011), "La gestion publique au prisme du développement durable: 'l'administration exemplaire'", *Politiques et management public*, vol. 28, núm. 4, pp. 533-545.
- Buton, François (2003), "L'Etat et ses catégories comme objets d'analyse socio-historique: les 'handicapés sensoriels' au XIXe siècle", en Pascale Laborier y Danny Trom (coord.), *Historicités de l'action publique*, París, CURAPP, Presses Universitaires de France, pp. 59-78.

- Camacho García, Ofelia (2012), "La influencia de los grupos de interés empresariales en la gestión de instrumentos de política ambiental en México, 1990-2010", tesis de doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales, México, El Colegio de México.
- Carabias, Julia (1989), "La política ecológica de la Sedue", en Jesús Lechuga Montenegro y Fernando Chávez (coord.), *Estancamiento económico y crisis social en México 1983-1988*, México, UAM/ Azcapotzalco, pp. 315-359.
- Carabias, Julia y Enrique Provencio (1994), "La política ambiental mexicana antes y después de Río", en Alberto Glender y Víctor Lichtinger (coords.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores / Fondo de Cultura Económica, pp. 393-423.
- Castro Colina, Libertad Rosalía (2012), "La influencia de los actores sociales en la formulación de las políticas públicas relacionadas con la introducción del maíz genéticamente modificado en México", tesis de doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales, México, El Colegio de México.
- Cervantes, Virginia, Julia Carabias y Vicente Arriaga (2008), "Evolución de las políticas públicas de restauración ambiental", en José Sarukhán (coord.), Julia Carabias, Alejandro Mohar, Salvador Anta y Javier de la Maza (comps.), *Capital natural de México*, México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la biodiversidad (Conabio), pp. 155-226 (vol. III, Políticas Públicas y perspectivas de sustentabilidad).
- Charvolin, Florian (2003), *L'invention de l'environnement en France. Chronique anthropologique d'une institutionnalisation*, París, La Découverte.
- Chevallier, Jacques (1999), "La création d'un ministère", en Pierre Lascoumes (coord.), *Instituer l'environnement: Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, París, L'Harmattan, pp. 21-48.
- Comisión Nacional de Ecología (1987), *100 Acciones necesarias*, México, Comisión Nacional de Ecología, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Constantin, François (2000), "Identifier les politiques. Institutionnalisation d'un secteur ou transversalité de l'objet, le cas de l'environnement", en Didier Renard, Jacques Caillosse y Denys de Béchillon (coords.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, París, L.G.D.J., pp. 207-221 (Droit et société, vol. 30).
- Duran, Patrice (1999), *Penser l'action publique*, París, L.G.D.J.
- Elder, Charles y Roger Cobb (1993), "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en Luis F. Aguilar Villanueva (coord.) (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa (Colección Antologías de Política Pública, núm. 3).

- Garza, Gustavo (1985), *El proceso de industrialización en la Ciudad de México 1821-1970*, México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano (CEDDU), El Colegio de México.
- Gil Corrales, Miguel Ángel (2009), *Crónica del Instituto Nacional de Ecología*, México, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales/ Instituto Nacional de Ecología (INE-Semarnat).
- Godau, Rainer (1985), "La protección ambiental en México: sobre la conformación de una política pública", *Estudios Sociológicos*, vol. 3, núm. 7, pp. 47-84.
- Gómez, Ernesto, Ambar Varela (coords.) y Sergio Rivera (2012), *Mejores prácticas de gobernanza en los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental*, México, Instituto para la Defensa del Interés Público (IDIP)/ Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol).
- Graf, Sergio, Eduardo Santana y Arturo Pizarro (2010), "Gobernanza para el manejo de cuencas: el caso del río Ayuquila", en Julia Carabias, José Sarukhán, Javier de la Maza y Carlos Galindo (coords.), *Patrimonio natural de México. Cien casos de éxito*, México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio)/ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), pp. 230-231.
- Gudiño-Cejudo, M.R., L. Magaña-Valladares y M. Hernández-Ávila (2013), "Escuela de Salud Pública en México: su fundación y primera época, 1922-1945", *Salud Pública de México*, vol. 55, núm. 1, pp. 81-91.
- Henaine de Larriva, Reyna (1982), *México: diez años después de Estocolmo*, México, Comisión intersecretarial de saneamiento ambiental, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) (documento presentado en Nairobi).
- Hogenboom, Barbara (1998), *Mexico and the NAFTA Environment Debate: The Transnational Politics of Economic Integration*, Utrecht, International Books.
- Hufbauer, Gary Clyde y Jeffrey J. Schott (1992), *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, Washington, Institute for International Economics.
- INE (2012a), *Informe de labores 2012*, México, Instituto Nacional de Ecología (INE), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- INE (2012b), *Diagnóstico de la medición de la calidad del aire en México. 69 años monitoreando la calidad del aire*, México, Instituto Nacional de Ecología (INE), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).
- INE-Sedesol (1994a), *Informe de la situación, general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente 1993-1994*, México, Instituto Nacional de Ecología (INE) / Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).
- INE-Sedesol (1994b), *Normas Oficiales Mexicanas en materia de protección*

- ambiental*, México, Instituto Nacional de Ecología (INE) / Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).
- INE-Semarnat (2005), *Suelos contaminados por metales y metaloides: muestreo y alternativas para su remediación*, México, Instituto Nacional de Ecología (INE), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).
- INE-Semarnat (2006), *La investigación ambiental para la toma de decisiones. Instituto Nacional de Ecología 2001-2006*, México, Instituto Nacional de Ecología (INE), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).
- INE-Semarnat (2012), *Inventario Nacional de Sustancias Químicas. Base 2009*, México, Instituto Nacional de Ecología (INE), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).
- INE-Semarnap (1996), *Programa para la minimización y el manejo integral de residuos industriales peligrosos en México 1996-2000*, México, Instituto Nacional de Ecología (INE), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (Semarnap).
- INE-Semarnap (1997), *Lineamientos para la elaboración y desarrollo del Programa voluntario de gestión ambiental de la industria en México*, México, Instituto Nacional de Ecología (INE), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (Semarnap).
- INE-Semarnap (2000), *Protegiendo al ambiente. Políticas y gestión institucional. Logros y retos para el desarrollo sustentable 1995-2000*, México, Instituto Nacional de Ecología (INE), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (Semarnap).
- INE-Semarnap, CENIA y PNUD (2000), *Elementos para un proceso inductivo de gestión ambiental de la industria*, México, Instituto Nacional de Ecología (INE), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (Semarnap)/CENICA/PNUD.
- INE-Semarnap-Profepa (2000), *Gestión ambiental hacia la industria. Logros y retos para el desarrollo sustentable 1995-2000*, México, Instituto Nacional de Ecología (INE), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (Semarnap)/Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).
- INEGI-Conapo (2012), *Catálogo. Sistema urbano nacional 2012*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)/Consejo Nacional de Población (Conapo).
- Johnson, Stanley (2012), *The First 40 Years: A Narrative*, Nairobi, United Nations Environment Programme (UNEP).
- Kürzinger, Edith, Frank Hess, Jörg Lange y Hildegard Lingnau (1991), *Política ambiental en México. El papel de las organizaciones no gubernamentales*, México, Instituto Nacional de Ecología (INE), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (Semarnap).

- mentales*, México/Berlín, Friedrich Ebert Stiftung / Instituto Alemán de Desarrollo.
- Lajous Alejandra (coord.) (1984), *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid, Crónica del sexenio 1982-1988*, México, Presidencia de la República.
- Larrue, Corinne (1999), "Le Ministère de l'environnement et la mise en oeuvre en France de la politique européenne de l'environnement", en Pierre Lascoumes (coord.), *Instituer l'environnement: Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, París, L'Harmattan, pp. 179-193.
- Lascoumes, Pierre (1994), *L'éco-pouvoir*, París, L'Harmattan.
- Lascoumes, Pierre y Jean-Pierre Le Bourhis (1997), *L'environnement ou l'administration des possibles*, París, L'Harmattan.
- Lascoumes, Pierre (1999), *Instituer l'environnement: Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, París, L'Harmattan.
- Lascoumes, Pierre (2008), "Les politiques environnementales", en Oliver Borraz y Virginie Guiraudon (coord.), *Politiques publiques 1, La France dans la gouvernance européenne*, París, Presses de la Fondation National de Sciences Politiques.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2012[2007]), *Sociologie de l'action publique*, París, Armand Colin (segunda edición).
- Lezama, José Luis (1997), "El problema del aire en el valle de México: crítica a la política gubernamental 1979-1996", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 12, núm. 3, vol. 36, pp. 427-472.
- Lezama, José Luis (2000), *Aire dividido: crítica a la política del aire en el valle de México, 1979-1996*, México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano (CEDUU), El Colegio de México.
- Lezama, José Luis (2013), "The Limits of Environmental Management in the Mexico Megacity: The Air Pollution Case", in Peter Kresl y Jaime Sobrino, *Handbook of Research Methods and Applications in Urban Economies*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Publishing, pp. 320-240.
- López-Portillo, Manuel, José L. López, Salvador Cabral y Jaime Cruz (1982), "Estructura administrativa y gestión ambiental", en Manuel López-Portillo (coord.), *El medio ambiente en México: temas, problemas y alternativas*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), pp. 342-356 (Ciencia y Tecnología).
- McGuinness, Michael J. (1993), "Hacia una política social en América del Norte: ensayo sobre la importancia de la Carta Social y el Fondo Estructural Europeos para el TLCAN", en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992*, México, El Colegio de México, pp. 131-159.

- Mény, Yves y Thoenig, Jean-Claude (1989), *Politiques publiques*, París, Presses universitaires de France (PUF).
- Miranda Pacheco, Sergio (2009), "Conflicto político, salubridad pública y administración urbana en el Distrito Federal: viejas soluciones a viejos problemas, 1920-1924", *Estudios*, vol. 7, pp. 127-137.
- Naciones Unidas (1973), *Report of the United Nations Conference on the Human Environment Stockholm*, 5-16 June 1972, Estocolmo, Naciones Unidas, (A/CONF.48/14/Rev.1).
- OCDE (1996), *Environmental Requirements for Industrial Permitting Report*, París, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).
- Padioleau, Jean-G (1982), *L'Etat au Concret*, París, Presses Universitaires de France.
- Pardo, María del Carmen (1991), *La modernización administrativa en México: propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México / Instituto Nacional de Administración Pública.
- Perló Cohen, Manuel (1999), *El paradigma porfiriano: historia del desajuste en el valle de México*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Instituto de Investigaciones Sociales (ISSUNAM-PUEC) / Miguel Ángel Porrúa.
- Quadri, Gabriel (1994), "La política ambiental en México. Necesidades y prioridades", en Alberto Glender y Víctor Lichtinger (coord.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Fondo de Cultura Económica, pp. 365-392.
- Sánchez, Roberto A. (1990), "Contaminación industrial en la frontera norte: algunas consideraciones para la década de los noventa", *Estudios sociológicos*, vol. 8, núm. 23, pp. 305-330.
- Schiff, Maurice y Alan Winters (2003), *Regional Integration and Development*, Washington, Banco Mundial/Oxford University Press.
- Sedue (1988), *Reporte de Actividades*, México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue).
- Semarnap (1995), "Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca", *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 90, pp. 29-35 (Reformas a la administración federal).
- Semarnat (2013), *Informe de la situación del medio ambiente en México. Compendio de estadísticas ambientales. Indicadores clave y de desempeño ambiental. Edición 2012*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

- Semarnat (2012), *Sexto informe de labores*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).
- Semarnat (2007), *Plan Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).
- Shoenbaum, Thomas J. (1997), "International Trade and Protection of The Environment: The Continuing Search for Reconciliation", *American Journal of International Law*, vol. 91, núm. 2, pp. 268-313.
- Spanou, Calliope (1991), *Fonctionnaires et militants*, París, L'Harmattan.
- Thelen, Kathleen (2003), "Comment les institutions évoluent: perspectives de l'analyse comparative historique", *L'Année de la régulation*, núm. 7, pp. 13-44.
- Thoenig, Jean-Claude (2008), "Politiques publiques et cycles de vie. Le bébé et l'eau du bain", *Politiques et management public*, vol. 26, núm. 3, pp. 57-76.
- Torres, Blanca (1993a), "El medio ambiente en la relación bilateral México-Estados Unidos", en Gustavo Vega (coord.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales*, México, El Colegio de México, pp. 305-346.
- Torres, Blanca (1993b), "La Cuestión del medio ambiente en la relación bilateral (1991-1992)", en Gustavo Vega (coord.), *México, Estados Unidos, Canadá 1991-1992*, México, El Colegio de México, pp. 381- 423.
- Ugalde, Vicente, "The Influence of International Agreements on Environmental Regulation in Mexico", en Obijiofor Aginam (coord.), *Transnational Corporations, Environmental, Justice, and Human Rights in Developing Countries*, Tokio, United Nations University (UNU) (en prensa).
- Ugalde, Vicente (2008), *Los residuos peligrosos en México. El estudio de la política pública a través del derecho*, México, El Colegio de México.
- Ugalde, Vicente (2011), *Les déchets dangereux au Mexique*, Sarrebruck, Éditions Universitaires Européennes.
- Urquidi, Víctor (1985), "Reflexiones sobre medio ambiente y economía del desarrollo", *Estudios Sociológicos*, vol. 3, núm. 7, pp. 9-24.
- Turp, Daniel (1992), "L'Accord de libre échangenorad-américain et sa procédure générale de règlement des différends", *Annuaire français de droit international*, vol. 38, pp. 808-822.
- Velázquez, Mario Alberto (2010), "Los movimientos ambientales en México", en Ilán Bizberg y Francisco Zapata (coord.), *Los grandes problemas de México, Movimientos sociales*, t. VI, México, El Colegio de México, pp. 275-335.
- Villada Canela, Mariana (2012), *El rol de la información y de la participación pública en la conformación de políticas sobre los contaminantes orgánicos*

persistentes en México, tesis de doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales, México, El Colegio de México.

Volke, Tania, Juan Antonio Velasco Trejo y David A. de la Rosa Pérez (2005), *Suelos contaminados por metales y metaloides: muestreo y alternativas para su remediación*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales/ Instituto Nacional de Ecología.

Acerca del autor

Vicente Ugalde es doctor en Derecho por la Universidad de París II (Panthéon-Assas), institución que también le otorgó un *DEA en Sciences Administratives*. Es maestro en Estudios Urbanos por El Colegio de México y tiene además el título *licence* en Filosofía por la Universidad Sorbona de París (París 4); concluyó los estudios de maestría en Derecho con especialidad en Constitucional y Administrativo por la Universidad Nacional Autónoma de México y es licenciado en Derecho por la Universidad del Centro de México en San Luis Potosí. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

Se desempeña como profesor-investigador en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales en El Colegio de México. Imparte los cursos de "Políticas públicas territoriales" y "Fundamentos de filosofía política" en el doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales, así como los cursos de "Estado y sociedad" y de "Gobierno local" en la Maestría en Estudios Urbanos. Su trabajo de investigación se ha centrado en el estudio de la política ambiental en México, tema sobre el que tratan algunas de sus publicaciones. Asimismo se interesa en la juridización del medio ambiente y la aplicación del derecho ambiental. Es miembro del Consejo Técnico Académico de la Red de Medio Ambiente y Sustentabilidad del Conacyt. Algunas de sus publicaciones son: *Derecho en acción. Problemas de implementación, aplicación y cumplimiento* (coord.), México, El Colegio de México, 2014; *Les déchets dangereux au Mexique*, Saarbrücken. Éditions Universitaires Européennes, 2011; y *Los residuos peligrosos en México. El estudio de la política pública a través del derecho*, México, Colegio de México, 2008.

XIX

LA POLÍTICA MEXICANA DE AHORRO Y EFICIENCIA DE ENERGÍA EN LOS HOGARES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL*

José Luis Lezama

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo consiste en un análisis de la política del Estado mexicano en lo referente al ahorro de energía en el ámbito doméstico. El caso de estudio es el del Fideicomiso para el Ahorro de Energía (Fide), sus programas dirigidos al ahorro de electricidad en los hogares, sus implicaciones en términos de eficiencia energética y sus objetivos económicos y ambientales, vistos desde la perspectiva de las experiencias y políticas internacionales en la materia. Lo que aquí se presenta está basado en un estudio más amplio que sitúa la experiencia de ahorro energético mexicana con lo que tiene lugar en el exterior.**

En el contexto de los objetivos de situar y valorar la política energética del Estado mexicano en la experiencia internacional, es importante señalar que la estrategia de México se acerca, al menos en el plano discursivo, a lo que aquí se califica como una política moderna. Para que la política de un país adquiera esta categoría, sus programas de eficiencia y ahorro energético deberán incluir los cuatro criterios siguientes: 1) eficiencia energética; 2) política

* Este trabajo contó con la colaboración de Diana Esmeralda Quiroz en sus distintas etapas y momentos.

** Próximamente se publicará por El Colegio de México el libro: *Política energética y sustentabilidad*, en donde se amplían los argumentos aquí esbozados.

social y productiva; 3) seguridad energética; 4) objetivos ambientales. No obstante, como se verá más adelante, la prueba de fuego de una política es el paso de lo discursivo, normativo y programático, a los efectos reales que tiene la intervención gubernamental en la consecución de los objetivos enunciados.

Una de las estrategias que han seguido las naciones para subsanar el creciente aumento en la demanda energética, que deriva de la gran competencia por satisfacer la demanda mundial de productos y por el control del mercado mundial, es la de promover la eficiencia y el ahorro de energía; es decir, lo que se considera como estrategias que se concentran en la demanda y no en la oferta energética. Esto se plantea también como parte sustancial de los esfuerzos internacionales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Al operar de esta manera, los programas de eficiencia, ahorro y almacenamiento de energía adquieren un papel central y son una característica de lo que actualmente se considera una política energética de vanguardia. Enfrentar el problema por el lado de la demanda parece tener implicaciones positivas para el Estado mexicano, en la medida en que se traduce en tres resultados supuestamente positivos para los intereses del país y que, además, son muy valorados en el ámbito internacional: *a)* ahorros económicos para la nación por la no construcción de nuevas plantas de generación, infraestructura y redes de transmisión y distribución; *b)* disminución en el uso de materias primas en estado crítico y de carácter no renovable, como es el caso de los combustibles fósiles; *c)* reducción en las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), particularmente de CO₂.

Por otra parte, el Fide recoge los hallazgos de los análisis de especialistas y de las instituciones internacionales, así como de la experiencia internacional que destaca el papel crucial desempeñado por el sector residencial, como uno de los ámbitos de mayor crecimiento en el consumo energético, particularmente de electricidad. El consumo de electricidad es también la fuente de emisión de GEI que está creciendo en mayor proporción. De acuerdo con un estudio de la IEA-OCDE, 2007, los equipos eléctricos residenciales contribuyeron con el 30% de toda la electricidad consumida en los países de la OCDE y produjeron el 21% de todas

las emisiones de carbono relacionadas con el uso de energía. Es esta dinámica en el consumo de energía y de sus consecuencias ambientales lo que le da relevancia a las estrategias emprendidas por distintas naciones y promovida por los organismos internacionales para disminuir el consumo de electricidad en los hogares, tal y como lo viene haciendo el Estado mexicano desde hace poco más de dos décadas.

Aunque las políticas y estrategias mencionadas han tenido efectos positivos, en el sentido de contribuir a la oferta de energía por la vía del ahorro y la eficiencia, presentan también serias limitaciones y no constituyen una respuesta de fondo y efectiva, tanto a la crisis energética, como al problema del cambio climático.

Una de las causas principales de las limitaciones de las estrategias *eficientistas* y del ahorro energético, tienen que ver con el creciente e incontrolado ingreso al mercado, a los hogares y otros ámbitos de consumo, de una gran cantidad de nuevos aparatos eléctricos y electrónicos que consumen grandes volúmenes de energía (aun en los *modos de espera*) y que no sólo contrarrestan, sino que aumentan la demanda energética. En el fondo de estas tendencias, y de estos fracasos de las estrategias mencionadas, está la naturaleza misma de la economía capitalista y de su lógica productivista y de constante generación de necesidades. La economía nacional, lo mismo que la mundial, bajo sus premisas modernas sólo puede mantenerse viva mediante la exacerbación de la producción y del consumo, lo cual presupone la entrada constante de nuevos productos al mercado, independientemente de su relación con las verdaderas necesidades humanas.

La política del Estado mexicano, tal y como se plantea en este trabajo, además de aprovechar las ventajas y los aspectos positivos del ahorro energético, debe considerar los límites de sus estrategias, relativizarlas y encontrar nuevas vías para resolver los problemas que le plantea su demanda energética, en el contexto de sus objetivos de desarrollo y de sus compromisos nacionales e internacionales en materia de cambio climático.

LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LAS POLÍTICAS
DE EFICIENCIA ENERGÉTICA EN LOS HOGARES

Existe un conjunto de organismos que intentan regular los asuntos relacionados con la energía a escala global. Su interés es, dentro de sus campos de acción respectivos, proponer líneas de acción, propuestas de intervención, así como el estudio de las tendencias mundiales de las cuestiones energéticas, ya sea en su relación con la economía, con el desarrollo, con el medio ambiente e, incluso, con el bienestar. La mayor parte de los países, sean desarrollados o no desarrollados, tratan de internalizar los dictados de estos organismos, ya sea porque las propuestas internacionales se piensa que se ajustan o promueven los intereses nacionales, porque van acompañadas de ayuda técnica o financiera o, porque son una fuente de legitimación para la acción gubernamental de los Estados-Nación. No obstante, la adopción de los lineamientos planteados por estos organismos a nivel nacional, no es sólo una cuestión de legitimidad o necesidad doméstica de las naciones. Una de sus funciones primordiales es que apuntan, aun cuando en los hechos sólo lo logran parcialmente, al gobierno, la administración y la regulación de aspectos claves o conflictivos de las relaciones entre países en materia energética, funcionando en ocasiones como árbitros, en otras como mediadores y, algunas veces, como una verdadera autoridad, dependiendo de los instrumentos persuasivos o coercitivos en sus manos.

Los organismos internacionales ocupados de la materia energética constituyen agrupaciones con fines diversos, que tienen como rasgo común estar constituidos por la representación de gobiernos u organizaciones de más de un país y ejercer una influencia palpable en la definición de políticas en los Estados nacionales (Maldonado, 2000: 53). Esta influencia no ocurre de forma lineal, sino que depende de la adecuación de los intereses entre organismos, gobiernos nacionales y sectores con poder político al interior de cada país.¹ De alguna manera los Estados-Nación ceden

¹ Organizaciones de empresarios, de derechos humanos o ambientales, utilizan frecuentemente a los organismos internacionales como factor de legitimización de sus demandas.

parte de su soberanía, de sus jurisdicciones o de sus márgenes de acción e intervención, a cambio de facilitar diversos tipos de intercambios, o recibir los mencionados beneficios tecnológicos y financieros, así como permitir el acceso a los mercados internacionales, entre otros beneficios. En el caso que aquí nos ocupa, existen diversas organizaciones con pretensiones de intervención y acción a escala internacional. Para los fines de este trabajo, se revisó a un número reducido de ellas, sobre todo a las que tienen mayor influencia en lo que se podría llamar la definición de una política energética internacional. No es de sorprender constatar que los programas que integran la estrategia del Estado mexicano en energía, incluidos los de ahorro de electricidad en los hogares, están fuertemente influenciados por las concepciones, los marcos normativos y las propuestas que emanan de estos órganos que gobiernan la política energética internacional.

Las estrategias postuladas por diversos organismos internacionales como las más adecuadas para el ahorro de la energía coinciden entre sí, en sus rasgos generales, pero difieren en la prioridad que se otorga a los objetivos del ahorro energético, al ahorro en diversas fuentes de energía, al ahorro en la producción frente al consumo, al consumo doméstico frente al industrial, a los actores encargados de implementar cada estrategia y, finalmente, difieren también en las concepciones sobre los incentivos a los que estos actores responden. Estas diferencias se reflejan en el tipo de instrumentos de política pública recomendados por cada organismo internacional.

Las diferencias entre las políticas energéticas propuestas por los organismos analizados se fundan en los intereses prioritarios de cada uno de ellos. Seguridad energética para la IEA, seguridad comercial y crecimiento económico para la OCDE y el FMI, combate al cambio climático para el IPCC y el PNUMA, y desarrollo industrial sostenible para la ONUDI. Estos intereses divergentes en sus propuestas y fórmulas de gestión, ante lo cual los Estados nacionales toman posturas, se refleja en los diversos énfasis registrados en las asignaciones presupuestales de los diversos rubros involucrados en las políticas energéticas nacionales.

Sin embargo, existe un objetivo de absoluto consenso, irrefutable desde cualquier perspectiva pragmática o ideológica: la efi-

ciencia en el consumo de energía. Incrementar la cantidad de trabajo efectivo por unidad de energía consumida es un medio común a los grandes fines expresados por los organismos internacionales, un objetivo específico que hermana incluso a ambientalistas e ingenieros, antagónicos en tantas otras áreas. Los organismos analizados parecen haber resuelto las discrepancias entre posiciones regulacionistas y liberales; lo hicieron a favor de estas últimas pues, aunque con matices, coinciden en que los principales incentivos para lograr la eficiencia energética son de tipo económico. La presencia distorsionadora de subsidios, la ausencia de medición del consumo y de tarifas enlazadas al mismo, la falta de información sobre el gasto energético, así como las barreras de inversión inicial en equipos eficientes, son los principales problemas a superar para que la racionalidad económica de los consumidores guíe naturalmente el ahorro de energía.

Es importante destacar que la mayor parte de los organismos internacionales relacionados con la economía o el medio ambiente mundial enfrentan el dilema de cómo resolver la contradicción de fondo que existe entre ellos cuando se trata de qué priorizar, economía o medio ambiente. Las organizaciones mundiales que tratan con los temas de la economía global tienen como prioridad la agenda económica; por su parte los organismos que se encargan de la política ambiental internacional, destacan la importancia primordial que debe tener la agenda ambiental. No obstante, los organismos vinculados a la economía se ven obligados a incorporar la variable ambiental, aunque sólo lo hagan en muchas ocasiones formalmente, en la medida en que existen muchos ámbitos en que las dos agendas entran en conflicto, lo que en realidad remite al antiguo conflicto entre desarrollo y sustentabilidad. Pero también es cierto que lo ambiental, con las propuestas sobre la Economía Verde está emergiendo hoy día no sólo como preocupación ambiental sino, sobre todo, como una posibilidad de que la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático se convierta en un espacio para la inversión productiva y en un área de negocios. A medio camino entre las instituciones que persiguen fines económicos y las que persiguen fines ambientales están las que dicen promover el desarrollo y buscar el bienestar. En éstas los objetivos económicos y los ambientales aparecen más equilibrados.

Con el fin de construir el marco de referencia internacional en el cual ubicar los programas de ahorro energético mexicanos, particularmente el Programa Luz Sustentable (PLS) y el Programa de Sustitución de Equipos Electrodomésticos (PSEE) diseñados y administrados por el Fide como instrumentos de política pública, se analizaron las propuestas energéticas, particularmente de ahorro y eficiencia de los siguientes organismos:

- Agencia Internacional de Energía (AIE)
- Banco Mundial (BM)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
- Fondo Monetario Internacional (FMI)
- Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)
- Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA)
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

Las líneas del análisis que se consideraron para contextualizar la acción programática del Estado mexicano en materia de eficiencia y ahorro energético fueron las siguientes:

- a) El énfasis que se otorga en los objetivos de la política energética a la seguridad energética² y a la sustentabilidad ambiental.³
- b) La importancia que se da al ahorro en energía eléctrica frente al ahorro en el consumo de combustibles fósiles.
- c) El énfasis diferenciado en la eficientización de la producción y distribución de energía eléctrica frente al otorgado en la

² En general, cuando un peso mayor de este componente se ve reflejado en la aceptación de que el crecimiento económico está vinculado al del consumo energético, de forma que el ahorro es necesario más por la eficiencia del consumo que por su disminución en términos globales.

³ En este caso la justificación de la política de ahorro se desprende de su papel en la disminución de efectos ambientales. En términos generales, si estos objetivos son prioritarios se propugna por un menor consumo energético, siendo aceptable su incremento sólo cuando la eficiencia de procesos permita que los efectos ambientales disminuyan.

- disminución del consumo en el sector industrial y el doméstico.
- d) La relevancia del ahorro del consumo industrial frente al doméstico y el papel del cambio tecnológico en estos ámbitos.
 - e) Cuáles son los conductores de las prácticas de consumo y, como consecuencia, el tipo de instrumentos (de comunicación, regulatorios y de mercado) que consideran los diferentes organismos internacionales como los más adecuados para lograr cambios en el consumo de energía eléctrica. Lo anterior tiene consecuencias muy concretas al determinar dónde y cómo implementar subsidios que favorezcan el cambio tecnológico y el cambio en prácticas de consumo en el interior del hogar.

EL FIDE Y LOS PROGRAMAS DE AHORRO ENERGÉTICO EN LOS HOGARES

Antecedentes de los programas del Fide

Como resultado de la crisis de los precios internacionales de los hidrocarburos en la década de los ochenta, causada entre otras razones, por las previsiones de un descenso futuro de las reservas mundiales y por la confrontación entre países productores y consumidores de petróleo, el gobierno mexicano reaccionó planteando la urgencia de la búsqueda de un modelo distinto, en el cual los energéticos alternos constituyeran una opción, y el de ahorro y uso racional de la energía ocuparan un lugar central.

De esta manera, en 1989 el gobierno establece el Programa Nacional de Modernización Energética y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) inicia el Programa de Ahorro de Energía del Sector Eléctrico (PAESE), al tiempo que la Secretaría de Energía (Sener) pone en marcha una serie de acciones que culminan con la creación de la entonces Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (Conae) (ahora Conuee). Un año después (1990), por iniciativa de la CFE y con el apoyo de Luz y Fuerza del Centro (LyFC), del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República

Mexicana (SUTERM) y de algunos organismos empresariales del país, se constituye el Fideicomiso para el Ahorro de Energía (Fide), como un fondo con un esquema de aportaciones de terceros, encaminado a realizar acciones de eficiencia energética dirigida a los usuarios de los sectores industrial, comercial, de servicios, doméstico y servicios municipales (ENTE, 2009).

En sus inicios, se definió como uno de los alcances del Fide, la administración de recursos financieros otorgados por instancias privadas nacionales e internacionales, para implementar programas y proyectos a nivel nacional de ahorro de energía eléctrica, que permitieran garantizar el suministro suficiente y oportuno del servicio; impulsando la competitividad del sector productivo y contribuyendo a la conservación del medio ambiente (Fide, 2010: 46).

Para ampliar el alcance de los proyectos de ahorro de electricidad del Fide, en los primeros cinco años, se constituyeron subcomités técnicos estatales en Jalisco, Sonora, Veracruz y Nuevo León, así como oficinas en 12 ciudades del país,⁴ que tuvieron como finalidad asesorar a usuarios domésticos y a pequeños y medianos establecimientos industriales y comerciales, en materia de ahorro de energía eléctrica. Como parte de las políticas del Fide, se estableció que sería el encargado de llevar a cabo la gestión de proyectos ejecutados a través de firmas consultoras especializadas y de proveedores de equipos de alta eficiencia, a fin de evaluar los ahorros en consumo y la rentabilidad de las medidas. Este hecho se vio favorecido, debido a que el ahorro de energía se había establecido como una prioridad en la agenda nacional, y por los marcados beneficios que se tendrían para el sector eléctrico en general; para las firmas de ingeniería, fabricantes, y proveedores de materiales y equipos; pero sobre todo, debido al importante vínculo con la mejora del medio ambiente (Fide, 2010: 61).

Los sectores estratégicos con los cuáles se delinearón las actividades sustantivas del Fide fueron el industrial, comercial, municipal, y la pequeña y mediana empresa, cuyas acciones consideraron la instauración de mecanismos que garantizaran la viabilidad

⁴ La estructura regional del Fide se incrementó a 18 oficinas en 2006, 22 en 2007 y 47 en 2009 (Fide, 2010: 61).

de los proyectos de ahorro de energía eléctrica; uno de los cuales fue el otorgamiento de financiamiento para la sustitución de equipos obsoletos por equipos de nueva tecnología y mayor eficiencia energética, lo que permitió disminuir el consumo eléctrico e incrementar la competitividad en beneficio de la economía nacional y de la preservación ambiental (Fide, 2010: 63).

En la práctica, el funcionamiento del Fide se alinea a las prioridades que define la Sener a través de la CFE y como Fideicomiso, se integra por:

- Fideicomitantes: Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana; la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin); la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra); la Cámara Nacional de Manufacturas Eléctricas (Caname); la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría (CNEC) y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CNIC).
- Fiduciario: Nacional Financiera (Nafin)
- Fideicomisario: CFE
- Los objetivos y funciones del Fide son:
- Hacer una amplia difusión del ahorro de energía eléctrica, usando todos los mecanismos y medios disponibles
- Demostrar que el ahorro de energía eléctrica es técnicamente factible, económicamente rentable y socialmente benéfico
- Lograr la integración plena y sistemática de la gestión del ahorro de energía eléctrica en la planeación del sector
- Impulsar la aplicación generalizada de medidas de ahorro y el uso de equipos de alta eficiencia
- Propiciar el fortalecimiento de las firmas consultoras que desarrollan proyectos en este campo
- Fomentar la legislación, normatividad y reglamentación en la materia (ENTE, 2009).

En respuesta a la reconocida relación que tiene el consumo de energía con los temas ambientales, el Fide declara como uno de sus principios su compromiso con el desarrollo sustentable del país mediante la disminución del consumo eléctrico de los usuarios

y la participación con el gobierno federal y con el sector eléctrico para consolidar la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Por ello el Fide en sus documentos oficiales alude al compromiso de promover una visión de sustentabilidad en sus distintos programas y servicios, buscando la eficiencia en el consumo de electricidad, generación de ahorros, así como la aplicación de tecnologías limpias, fomentando una cultura y conciencia entre la población en la que se insiste en la necesaria reducción de Gases de Efecto Invernadero (GEI) como vía para combatir el cambio climático y para la salvación del planeta (www.Fide.org.mx/).

Durante las últimas décadas, estudiosos del tema y las instituciones internacionales descubrieron y resaltaron la importancia del consumo doméstico de electricidad, así como lo crucial que resultaría la elaboración de una estrategia para lograr la eficiencia y ahorro de este tipo de energía en el ámbito residencial. Fue en este contexto que el Fide dio prioridad a este sector y comenzó a implementar acciones para introducir con carácter de proyecto piloto, las lámparas fluorescentes recién ingresadas al mercado mexicano, para demostrar sus beneficios en términos del consumo, ampliar la oferta y la demanda y, con ello, reducir el costo para incrementar su uso en los hogares, de manera que algunas de las tareas que se realizaron de forma conjunta con el PAESE, consistieron en la sustitución en el sector doméstico de la iluminación incandescente por fluorescente compacto ahorrador (Fide, 2010: 60).

En la misma década, el Fide ofreció diferentes esquemas de financiamiento con tasas de interés preferenciales, y tuvo un papel relevante en la promoción y financiamiento de medidas para el uso eficiente de la energía eléctrica en los 2 430 municipios del país dirigidos principalmente a la mejora de la eficiencia en la operación de sistemas de alumbrado público y bombeo municipal. En el primer caso a través de la instalación de lámparas y balastos eficientes y, en el segundo, a través de la sustitución de motores eléctricos convencionales por máquinas de alta eficiencia. En los municipios se realizaron 84 proyectos para la optimización del alumbrado público y 78 para bombeo de agua potable (Fide, 2010: 64).

En ese periodo también se desarrollaron 302 proyectos con empresas de las 25 entidades del país con mayor actividad indus-

trial, en las 30 ramas con mayor consumo en la industria. Asimismo, en el ámbito del comercio y los servicios, entre 1993 y 1996, se desarrollaron 85 proyectos de ahorro de energía eléctrica; se tuvieron más de 40 mil viviendas aisladas térmicamente;⁵ y se sustituyeron 100 mil lámparas incandescentes por fluorescentes, entre otras actividades que permitieron que en los primeros cuatro años de operación del organismo se logaran ahorros directos superiores a 1000 GWh en consumo, y más de 180 MW en demanda. Los ahorros estimados por el efecto multiplicador fueron de 3 345 GWh por año, lo que significó un ahorro de 4 816 800 barriles de combustóleo y la reducción anual de 69 486 toneladas de emisiones contaminantes (Fide, 2010: 67).

Asimismo, se llevó a cabo el proyecto Aguascalientes, en la ciudad del mismo nombre, que permitió la instalación de 41 mil lámparas compactas y se operó el proyecto Ilumex que con 23 millones de dólares aportados por el Banco Mundial, 10 millones por la CFE y 3 millones más donados por el gobierno de Noruega, permitió sustituir 1.7 millones de lámparas incandescentes de las ciudades de Guadalajara y Monterrey en 1999 (Fide, 2010: 71). El Fide da continuidad al programa de recambio de lámparas en el sector residencial iniciado con Ilumex, y con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), implementa un programa de incentivos para la compra de motores eficientes en el sector industrial y de equipo de alumbrado en el sector de los servicios. El principal objetivo fue impulsar la transformación del mercado de equipos, financiamiento y servicios para el ahorro de energía eléctrica (Ruchansky, De Buen, Januzzi y Romero, 2011).

Otros de los programas que puso en marcha el Fide fueron *a)* el Programa de Incentivos y Desarrollo del Mercado (1998), creado con el objetivo de impulsar la transformación del mercado de equipos, financiamiento y servicios para el ahorro de energía eléctrica, promoviendo la comercialización de equipos eléctricos de alta eficiencia en los sectores productivos del país; *b)* el Programa de Sustitución de Sistemas de Enfriamiento de Aire Tipo

⁵ En coordinación con la CFE se llevaron a cabo programas para aislamiento térmico en viviendas. Para ello, se constituyó el Fideicomiso para el Aislamiento Térmico de la Vivienda (Fipaterm), a través del cual se apoyó en el aislamiento de más de 40 mil casas en Mexicali, San Luis Río Colorado y en Los Mochis.

Chillers; *c*) el Programa para la Sustitución de Sistemas Centrales de Enfriamiento de Aire por Equipos de Mayor Eficiencia, eliminando el uso de refrigeradores nocivos y promoviendo aquellos que utilizan refrigerantes cero ODP (Ozone Depleting Particles) como el HFC-134 a (Hidro-Fluoro_Carbonados) o cualquier otro reconocido por el protocolo de Montreal; *d*) el impulso del Sello Fide; y *e*) el Programa Educaree (Fide 2010: 97-102).

Diez años después de los inicios del Fide, se le otorgó el primer lugar del certamen Energy Globe Award 2000 por parte de la Unión Europea, junto con el gobierno de Austria, ya que para ese año, el programa concluyó 1 513 proyectos de ahorro de energía eléctrica, 40% en empresas industriales; 20% en comercios y servicios; 12% en servicios municipales y 29% en pequeñas empresas. De manera acumulada sustituyó 4 328 646 lámparas incandescentes por fluorescentes compactas. El ahorro alcanzado ese año ascendió a 6 805 GWh y, en términos monetarios, los ahorros representaron un beneficio estimado de 4 896 millones de pesos por reducción en facturación y 20 693 millones de pesos para el sector eléctrico, por diferimiento de inversiones, combustibles y gastos de operación (Fide, 2010: 102).

A partir de los resultados de los programas de ahorro doméstico, se corroboraron las ventajas de este tipo de acciones, por lo que con base en la línea para el descuento de títulos de créditos otorgados por Nafin, el Fide inició el Programa para la Sustitución de Equipos de Aire Acondicionado y Refrigeradores, y para la Aplicación de Aislamiento Térmico en Techos y Muros de Viviendas (Fide, 2010: 103).

Como se ha podido observar, las acciones realizadas en materia de eficiencia energética por parte del Fide han tenido entre sus objetivos principales la definición de estándares para equipos y sistemas, así como el incentivo al cambio tecnológico y el fomento al cambio de patrones de comportamiento. Por ello, dicho organismo es reconocido por la implementación de exitosos programas encaminados a lograr la eficiencia energética que involucran tanto a empresas como a usuarios finales.

De 2006 a 2009, se redefinieron las estrategias generales del Fide, considerando explorar nuevos y más eficaces mecanismos para la operación de programas para el ahorro de energía eléctrica.

ca a gran escala en el sector empresarial y doméstico; fomentar el otorgamiento de créditos dirigidos a la aplicación de medidas de eficiencia energética; rediseñar los cálculos de eficiencia del Sello Fide para identificar los equipos y tecnologías; así como las especificaciones y metodología de otorgamiento del Sello, asegurando su confiabilidad y sustentabilidad económica. A lo largo de 20 años, la ejecución de los proyectos de ahorro de energía en los sectores comercial, industrial, de servicios, municipal, agrícola y pequeña empresa, han logrado ahorros directos en todos sus programas: 17 574 GWh en consumo y 1 886 MW en demanda, posibles gracias a los 4 300 proyectos realizados con apoyo Fide (Fide, 2010: 117-119).

Los programas que el Fideicomiso opera actualmente son los que se presentan en el cuadro 1.

MÉXICO EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DE AHORRO ENERGÉTICO EN EL MUNDO

La política energética de México, basándonos en su marco jurídico, institucional y programático, es de las más comprensivas y avanzadas en América Latina y, en algunos aspectos, evoluciona hacia las existentes en el mundo desarrollado, al menos en términos legislativos, normativos, institucionales y programáticos. No se analiza en esta investigación la puesta en práctica de los programas, ni se lleva a cabo una evaluación del cumplimiento y resultados efectivos de todo el esfuerzo institucional que está plasmado en los documentos, leyes, normas y programas de acción que los distintos países presentan en sus documentos oficiales. No se cuenta con información disponible sobre la puesta en práctica de los programas por parte de los diferentes países, tampoco con evaluaciones del desempeño de estos programas. Incluso para México, en donde se puede tener de manera más accesible información nacional de las fuentes directas, no se cuenta con este tipo de información, por lo tanto, poco sabemos del resultado real del marco normativo y programático en términos del logro de los objetivos propuestos, tanto en términos de ahorro energético benéfico para el país y los hogares, como en lo relativo a las metas

Cuadro 1
Programas de ahorro del Fide

<i>Programa</i>	<i>Propósito</i>	<i>Instituciones participantes</i>
Programa de Sustitución de Equipos Electrodomésticos (PSEE)	Sustitución de refrigeradores o equipos de aire acondicionado con diez o más años de uso, por aparatos nuevos más eficientes en su consumo de energía.	Sener, Nacional Financiera, CFE y Fide.
Luz Sustentable (PLS)	Promover el ahorro de energía eléctrica en los hogares mexicanos al inducir en la población el uso de lámparas ahorradoras, en beneficio del medio ambiente y la economía familiar.	SENER, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras), CFE y Fide
Luz Sustentable segunda etapa	Dar continuidad al esfuerzo encaminado a incentivar el uso de tecnologías eficientes en materia de energía eléctrica.	Sener, Banobras, CFE y Fide.
Eficiencia energética	Promover e inducir el uso eficiente de energía eléctrica, a través de proyectos que permitan la vinculación entre la innovación tecnológica y el consumo de energía eléctrica, mediante la aplicación de tecnologías eficientes.	CFE y Fide
Eco-crédito empresarial PAEEM	Apoyo al sector empresarial y productivo nacional mediante financiamientos preferenciales, para la sustitución de equipos obsoletos por aquellos de alta eficiencia aprobados por Fide y, con esto, fomentar el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica y, por consiguiente, el ahorro económico.	Sener, Secretaría de Economía, Nacional Financiera, CFE y Fide.

(continúa)

Cuadro 1
(continúa)

<i>Programa</i>	<i>Propósito</i>	<i>Instituciones participantes</i>
Mi tortilla	Programa que financia la sustitución de máquinas tortilladoras obsoletas y, en su caso, equipos accesorios, por equipos ahorradores de energía eléctrica y gas. Su objetivo principal es apoyar a este sector para su modernización, evitando que los altos costos de operación impacten en el precio del producto final.	Secretaría de Economía, Nacional Financiera, Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir), CFE y Fide
Programa de Eficiencia Energética en el Sector Agroalimentario (PEESA)	Este programa está dirigido al mercado de productores del sector agrícola nacional y tiene por objetivo contribuir a mitigar el cambio climático mediante la reducción de emisiones de GEI por parte del sector; promover y favorecer el uso de equipos y tecnologías de alta eficiencia en el sector; y contribuir al desarrollo sustentable y a la conservación del medio ambiente.	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), ejecutado a través del Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firc), Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA). Fide como evaluador técnico en colaboración con Firc, CFE.
Sello Fide	Esta distinción se orienta a empresas interesadas en fabricar productos que ostenten una etiqueta que los haga sobresalir como ahorradores de energía eléctrica o como coadyuvantes en el mismo; de la misma manera, beneficia a ramos diversos como industrias, usuarios domésticos, servicios y comercios.	Fide

Educaree	Fomentar, en centros educativos, culturales, organismos de participación social, empresas y organismos internacionales, la formación del individuo en la cultura del ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica, para contribuir con un desarrollo sustentable.	Fide
Premio Nacional de Ahorro de Energía Eléctrica (PNAEE)	Reconocimiento público anual que se otorga a las empresas e instituciones que se hayan destacado por los esfuerzos desarrollados y los logros obtenidos en el uso racional y eficiente de la energía eléctrica. Su objetivo es el de estimular a las empresas e instituciones antes señaladas, para optimizar energéticamente sus procesos, métodos de producción o los servicios que ofrecen, mediante la aplicación de mejores hábitos en el uso racional de la energía eléctrica, aplicación de técnicas, uso de equipos más avanzados y actualización de sistemas operativos y organizacionales, orientados a reducir el consumo y la demanda de energía eléctrica.	Sener, CFE, Coordinador del PAESE, Concamin, Canacindra, Caname, CMIC, SUTERM, IPN, UNAM, UAM, Conuee, Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE), Colegio de Ingenieros Mecánicos y Electricistas, A.C. (CIME), y Fide
Horario de Verano	El principal objetivo del Horario de Verano es hacer un mejor uso de la luz solar durante los meses de mayor insolación, para así obtener una reducción en el consumo de energía eléctrica utilizada en iluminación, equivalente a una hora de luz artificial por las noches, teniendo su mayor impacto en el sector doméstico.	Sener, Conuee, Instituto de Investigaciones Eléctricas, CFE y Fide

(continúa)

Cuadro 1
(concluye)

<i>Programa</i>	<i>Propósito</i>	<i>Instituciones participantes</i>
Diagnósticos energéticos	Identificar conforme a las necesidades de la CFE, las áreas susceptibles de lograr el mayor potencial de ahorro energético y económico, en las cuales se puedan proponer medidas que coadyuven a un uso eficiente de energía eléctrica, mediante el diseño y aplicación de un sistema integral para el ahorro de energía eléctrica. Los tipos de diagnósticos pueden ser de dos tipos: <i>a</i>) diagnósticos energéticos residenciales (a través de la CFE, sólo en el Valle de México) y <i>b</i>) diagnósticos energéticos empresariales.	CFE/Fide
Actividades Internacionales	Ofrecer un portafolio de Servicios Internacionales como asistencia técnica en acciones concretas de ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica; programas integrales de capacitación de ahorro y uso sustentable de la electricidad a través de cursos y talleres para promotores de diagnósticos energéticos, para especialistas en ahorro de energía eléctrica; pasantías de especialistas en México; desarrollo y prácticas de auditorías energéticas; asesoría en la ejecución de programas y proyectos de eficiencia energética, y a poyo en el desarrollo de especificaciones para equipos eficientes.	Fide

Certificación CNEC

Identificar y evaluar empresas que cuentan con el soporte técnico, financiero y administrativo adecuado, contar con empresas capaces de desarrollar proyectos que se basan en esquemas de ahorros esperados y beneficios compartidos; incrementar el interés, participación y beneficios de los usuarios de servicios energéticos y propiciar una mayor oferta y demanda de proyectos de ahorro de energía eléctrica. Entre los objetivos de la certificación se encuentra la promoción de las firmas consultoras certificadas por Fide y CNEC.

Fide/CNEC

FUENTE: elaborado con información de la página de internet del Fide: <http://www.fide.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=98&Itemid=227>.

ambientales. Este trabajo se sustenta entonces en lo que está escrito en leyes, normas y programas.

Desde esta perspectiva, es posible reconocer en el aparato institucional mexicano relativo a la política energética, cuatro de los aspectos que caracterizan a una política energética moderna: *a)* búsqueda de la eficiencia energética; *b)* búsqueda de equidad social y apoyo a la producción; *c)* búsqueda de la seguridad energética; *d)* búsqueda de objetivos ambientales, particularmente el combate al cambio climático.

La afiliación de México a organizaciones internacionales, su pertenencia a bloques económicos y la suscripción de diversos convenios internacionales lo han obligado a formular una política energética que recoge una parte importante de la reflexión y las concepciones que se debaten en los foros internacionales. Una explicación válida para dar cuenta del liderazgo de México es, por lo tanto, su pertenencia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a la OCDE y el respaldo a los principales acuerdos de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, en torno a distintos aspectos claves del desarrollo sustentable, y su adhesión al Protocolo de Kyoto.

La política energética del Estado mexicano satisface, en el plano enunciativo, con una parte importante de las demandas principales de la comunidad internacional. Por un lado, los esfuerzos realizados en términos de búsqueda y promoción de la eficiencia energética, no sólo contribuyen a la seguridad energética del país, sino que representan también una contribución a los esfuerzos internacionales para combatir el cambio climático, con lo cual cubre un requisito clave en toda política moderna; en este caso disminuir los impactos sobre el medio ambiente efectuados por la producción, transmisión, distribución y consumo de energía.

A diferencia de algunos países de América Latina, y de otros del mundo no desarrollado, que privilegian sus necesidades internas de energía y su seguridad energética, poniendo en segundo plano los compromisos internacionales con el medio ambiente, México expresa en su política energética su respaldo y contribución a enfrentar los retos y los objetivos internacionales para combatir el cambio climático, independientemente de la contribución del país a las emisiones globales de gases de efecto invernadero.

No obstante, existe un amplio campo de acción en el que las instituciones que conducen la política energética del Estado podrían ampliar, profundizar o aprender basándose en algunas de las experiencias que hoy día se ponen en práctica en otros países, o también de las recomendaciones de los organismos internacionales que coordinan esfuerzos de naturaleza global. Aquí se enumeran algunas de estas experiencias o ejemplos de normas, políticas o programas energéticos que podrían contribuir a enriquecer aspectos estratégicos y cruciales de la gestión del Estado mexicano de la energía, particularmente la electricidad. Algunos otros aspectos de estas experiencias se pueden ver al final de los capítulos de cada país en el trabajo más amplio en el que éste está basado (Lezama, 2014). Las principales experiencias consideradas aquí como útiles para enriquecer a la política energética mexicana, provienen de lo analizado en dos países desarrollados: el Reino Unido y Estados Unidos. Los casos latinoamericanos revisados, Brasil y Costa Rica, aun cuando por debajo de la experiencia internacional, muestran algunas experiencias que pudieran ser exploradas por las autoridades mexicanas. Cuba, que es un país no analizado en este estudio, presenta tal vez el ejemplo de país latinoamericano que con mayor contundencia y en el menor tiempo ha operado programas de eficiencia y ahorro de energía. Sus motivaciones para emprender su estrategia energética son su vulnerabilidad y dependencia del mercado exterior, y también su necesidad de responder a los riesgos meteorológicos que constantemente provocan interrupción y escasez de energía. Su programa de sustitución de focos y refrigeradores por productos con tecnología más avanzada, ha tenido un impacto mayor que en otros países, en la medida en que la tecnología que se está sustituyendo data de los años cincuenta. Su otra estrategia, por el lado de la oferta, tiene que ver con la distribución estratégica de pequeñas plantas de generación en distintos lugares claves, de tal manera que se pueda dar respuesta inmediata a la demanda, o escasez en situaciones de riesgo. La estrategia cubana se está exportando actualmente a otras partes del mundo.

En el ámbito internacional, la satisfacción de la creciente demanda de energía no se plantea, necesaria o preponderantemente, como algo que deberá resolverse con el aumento de la capacidad

de producción y de la oferta, con inversiones en plantas de generación, infraestructura en redes de transmisión y distribución, sino con estrategias de política que enfrenten el lado de la demanda, de la eficiencia, el ahorro y el almacenamiento de energía. En lo referente a la oferta energética, que tiene un gran valor y para lo cual existen metas y compromisos internacionales, uno de los aspectos fundamentales tiene que ver con el apoyo a la generación de energía eléctrica con fuentes renovables, lo cual es además parte de las estrategias internacionales hacia la transición energética y hacia la descarbonización de la economía mundial. México, igual que la comunidad internacional, ha dado pasos importantes en este sentido, con su política energética y ambiental y con el Programa Especial de Cambio Climático, al menos discursivamente; no obstante, la magnitud de los retos de la seguridad energética y de los daños ambientales asociados al cambio climático, obligan a realizar esfuerzos mayores.

Las actividades a favor de la eficiencia energética, el ahorro y hacia la creación de una cultura del uso racional y del ahorro de energía, como las que lleva a cabo el Fide, son fundamentales para la consecución de estos objetivos, aun cuando no sean suficientes. Una política orientada a atacar el lado de la demanda, no sólo se traduce en los ahorros financieros asociados a la generación y a las redes de transmisión que se dejarían de construir, sino que además procura beneficios ambientales, como son los relacionados con la reducción en las emisiones de carbono que tal estrategia trae consigo. En el Reino Unido, el Departamento de Energía y Cambio Climático (DECC), calcula que para satisfacer la demanda de electricidad que se espera tener en 2020 vía aumento de la oferta, esa nación tendría que invertir 110 mil millones de libras en generación y transmisión. Por ello, las estrategias que enfrentan el problema por el lado de la demanda resultan más costo-efectivas. Estados Unidos y México tienen planes de construir más infraestructura generadora de electricidad, pero ello no significa que no consideren en sus planes y programas la eficiencia y el ahorro como opciones para satisfacer la demanda futura. En Estados Unidos se considera al ahorro y la eficiencia como “fuentes de energía”.

Las experiencias británica y estadounidense

De las distintas experiencias consideradas en este estudio, destacan las del Reino Unido y las de Estados Unidos, no obstante la primera tiene un carácter más integral y exhaustivo. Existe una gran diferencia en la experiencia del Reino Unido respecto a México, particularmente por la privatización de que fue objeto la energía eléctrica británica desde fines de los años ochenta y que la puso mayoritariamente en manos privadas. En México el sector energético y la electricidad en particular está en manos del Estado y se administra como un bien público. No obstante, el carácter privado de la generación y suministro de electricidad en el Reino Unido, no la exime de un marco regulatorio muy elaborado y comprensivo en el cual se trata de conciliar los objetivos privados, públicos, económicos, sociales y ambientales.

Por ejemplo, existe una reglamentación que defiende directamente al consumidor (la Oficina del Mercado del Gas y la Electricidad, OFGEM), programas que protegen a las personas de bajos ingresos (Programa de Bonificación para dar Calefacción a los Hogares, Warm Home Discount Scheme y el Frente para Eficientar la Calefacción, Warm Front Scheme), una legislación que busca la competitividad, no sólo en la generación y suministro de energía, sino también en la industria nacional para asegurar y mantener su competitividad en el escenario internacional (la Ley de Energía, Energy Act 2011), el CRC Esquema de Energía Eficiente y el Programa Estándar de Desempeño de Emisiones (Emissions Performance Standard), planes y programas que buscan la seguridad energética (Institución para la Reforma del Mercado de Electricidad, Electricity Market Reform Institution, el Programa Feed-in Tariff y el Programa Los Compromisos Renovables, The Renewable Obligation, RO); existe también un impuesto dirigido directamente a enfrentar el problema del cambio climático, y que grava a todos aquellos considerados como responsables de las emisiones de CO₂ en el Reino Unido (Impuesto Sobre el Cambio Climático, Climate Change Levy). Existen programas para procurar el mejoramiento de la eficiencia energética de las viviendas y otras construcciones no domésticas (El Pacto Verde, The Green Deal) y algunos que brindan asesoría a las personas para generar conciencia

sobre el ahorro de energía o dar apoyo especializado a gobiernos y medios de comunicación sobre el ahorro y cultura energética (Fideicomiso de Ahorro de Energía, The Energy Saving Trust). También hay programas dirigidos a consumidores especiales de electricidad, por ejemplo aquellos que tienen consumos medios, como son los gobiernos, hoteles, supermercados, restaurantes, etcétera (Programa CRC Esquema de Energía Eficiente, Energy Efficiency Scheme), o programas que buscan la eficiencia energética en el ámbito gubernamental, dirigidos a promover ahorros en las distintas actividades que tienen lugar en las diferentes oficinas de gobierno, en todos sus niveles sectoriales y territoriales (Programa Compromiso para un Gobierno Verde, Greening Government Commitment).

La política energética británica, particularmente en los rubros de electricidad y gas, considera dentro de sus prioridades dos aspectos claves que no sólo tienen que ver con los ahorros económicos y los beneficios ambientales de la búsqueda de la eficiencia económica, sino con objetivos directamente vinculados a la promoción del desarrollo económico y a la consecución de la justicia y equidad social. En este último rubro, son notables sus programas de asistencia a la población en condición de pobreza; dentro de éstos existe la definición de *pobreza de combustible*. La política energética del Reino Unido, aunque de característica liberal y de apertura al mercado, posee una amplia legislación que busca la protección a los consumidores vulnerables; en este contexto se ubica la Estrategia para la Pobreza de Combustible (Fuel Poverty Strategy).

Todos los programas, el Energy Saving Trust (Fideicomiso para el Ahorro de Energía, el Green Deal (Pacto Verde), el Smart Meter (Programa de Medidores Inteligentes), etc., tienen, además de sus fines de eficiencia, de seguridad y ambientales, un componente social, de apoyo a los consumidores de bajos ingresos para asegurarles el acceso a la electricidad y la calefacción. Las leyes prevén no sólo tarifas para los más pobres, sino también ayuda financiera especial durante el invierno, así como para otras situaciones de presión o bajo requerimientos especiales.

Por su parte, la experiencia estadounidense puede aportar también a la estrategia de búsqueda de eficiencia y ahorro ener-

gético del gobierno mexicano. La política energética de Estados Unidos presenta dos objetivos generales con órdenes de prioridad diferenciados. El primero relacionado con la eficiencia energética, que en este país es una cuestión neurálgica de seguridad nacional. El segundo objetivo es el de naturaleza ambiental, particularmente las emisiones de carbono y la lucha contra el cambio climático. Aun cuando Estados Unidos no es signatario del Protocolo de Kyoto, sus compromisos con el clima planetario están presentes en muchos de sus programas de eficiencia y ahorro energético. Los dos frentes en los que se presenta la estrategia estadounidense, la oferta y la demanda, recurren más a los mecanismos de mercado que a la ayuda gubernamental. La vía para su consecución es mediante el desarrollo tecnológico, la competencia y el desarrollo, por parte del sector privado, de la competitividad: todas las estrategias de eficiencia pasan por el criterio de costo-efectividad.

Los programas de eficiencia energética de Estados Unidos, no sólo cubren ampliamente a los diversos sectores, industrial, comercial, residencial, gubernamental y comunitario, sino que también contiene una amplia gama de esquemas de apoyo para facilitar la eficiencia energética a los distintos integrantes de estos sectores. Por ejemplo, en el sector residencial, los programas reconocen las diferencias de ingresos de los hogares. Existen programas para las viviendas con ingresos bajos, como es el caso del Programa de Asistencia para la Climatización. Pero existe también un programa para población aún más vulnerable en términos económicos, como es el caso del Programa de Asistencia para Hogares de Bajos Ingresos que se encuentren dentro de algunas de las franjas de la línea de pobreza. Existen programas que buscan el desarrollo de tecnologías de construcción que estimulan las soluciones innovadoras rentables para el ahorro de energía, como el Programa de Tecnologías para la Construcción. Este programa establece normas mínimas de eficiencia en las construcciones y busca no sólo el ahorro en los consumidores en general, sino que además a los del sector empresarial les reditúa tanto en la disminución de las facturas por consumo, como en términos de darles ventajas competitivas en el mercado. Las políticas de eficiencia energética de Estados Unidos, también operan a nivel comunitario,

ofreciendo asesoría a los vecindarios para mejorar su eficiencia energética, promoviendo obras de mejoramiento en las casas mediante fondos de recuperación y reinversión y créditos a los estados y a las localidades, éste es el caso del Programa para la Construcción de Mejores Vecindarios. Asimismo se apoya la creatividad y la innovación tecnológica en la búsqueda de un mejor rendimiento energético en las edificaciones mediante el programa Construyendo América, el cual apoya también al sector empresarial en su búsqueda de ventajas competitivas y se genera el diálogo entre sectores para discutir las mejores opciones en términos de innovación. La versatilidad de esta política se refleja también en programas como el de Puntuación del Hogar, que despierta el interés de las familias por mejorar su eficiencia energética al otorgarles una puntuación que va del 1 al 10 y, en donde 10 significa una eficiencia excelente y 1 que la vivienda requiere de mejoras profundas; aquellas viviendas que son catalogadas como deficitarias en términos de eficiencia energéticas son elegibles para recibir asesoría para mejorar su desempeño energético. Está también el más conocido, replicado internacionalmente y que es insignia de la política de eficiencia energética estadounidense: el programa voluntario Energy Star que identifica y promueve productos y edificios energéticamente eficientes. Mediante este programa se ofrece un sello de eficiencia a más de 60 categorías de productos de hogar y de oficina, impulsándose al mismo tiempo la innovación en iluminación, administración de energía en equipo de oficina y uso de energía en el modo de espera. Este programa es presentado ofreciendo beneficios en todos los aspectos considerados en esta evaluación, como son la eficiencia energética, fines de la equidad social y productivos, seguridad energética y propósitos ambientales, sobre todo para la reducción de GEI. Para redondear el interés que tiene la política de eficiencia energética en Estados Unidos, es importante mencionar también el Programa Códigos de Construcción que, paralelamente a éstos, busca asegurar que las nuevas edificaciones, públicas, residenciales, empresariales y gubernamentales, incluyan el principio de la eficiencia energética.

*La experiencia de los no desarrollados:
Brasil y Costa Rica*

A pesar de los reveses que el sector energético ha tenido como consecuencia de las crisis económicas citadas en el documento, el gobierno brasileño ha logrado sobreponerse y reestructurar a dicho sector a partir de la separación de sus componentes (generación, transmisión y distribución). La alta demanda de energía en el país, ha llevado a las autoridades a establecer medidas para combatir el desperdicio de energía. Asimismo, se ha observado el hincapié que se hace sobre el uso de fuentes de energía renovable, principalmente de la hidroeléctrica dadas las obvias ventajas que se tienen en este campo, además de que se llevan a cabo constantes acciones para el aprovechamiento de otras fuentes renovables de energía, que han llevado a posicionar a Brasil como un país en el que éstas se aprovechan en más de 40%. Estas características permitieron observar el énfasis que la política nacional brasileña otorga a las acciones de oferta energética, más que a las de demanda, a pesar de que actualmente se pueden citar diversas acciones en este campo.

En lo que respecta a los programas del gobierno brasileño, la eficiencia energética es posicionada como una de las metas principales, que se enmarcan en cuatro programas específicos de los que se pueden considerar algunas acciones que podrían ser retomadas por el Fide:

- Ampliación de los aparatos etiquetados.
- Mayor difusión de los beneficios que otorgan los aparatos con el sello PBE, que para el caso de México serían para el Sello Fide.
- En cuanto a los programas llevados a cabo por las empresas distribuidoras de energía, se pueden aprender diversas lecciones:
 - ◇ Destinar recursos a acciones dirigidas a hogares de bajos ingresos.
 - ◇ Orientación en los hogares de bajo y mediano ingreso sobre los beneficios de uso eficiente y seguro de la energía eléctrica.

- ◇ Intercambio de material reciclado (papel, cartón, revistas, PET, acero, aluminio y hierro) para obtener cupones de descuento para pagar parte o la totalidad de las facturas de energía de los consumidores, o bien para la donación de lámparas o equipos eficientes.

Costa Rica, por su parte, es un país avanzado en términos de cobertura eléctrica, ya que más del 99% de su población tiene acceso a la electricidad. No obstante, su política energética muestra una clara orientación a las cuestiones de oferta, debido en parte, a la preocupante dependencia de la importación de petróleo. Por el lado de la demanda y el ahorro energético, este país ha iniciado programas entre los que destacan el sello Energice, que se aplica a una amplia gama de aparatos eléctricos que cumplen con los estándares de calidad y que son sometidos a revisión y evaluación por parte del laboratorio a cargo del ICE.

En materia de política social solamente se observan esfuerzos para regalar una lámpara ahorradora en la compra de dos, un ejercicio similar podría ser aplicado para el caso de México. De la experiencia de Costa Rica los dos aspectos más significativos que pueden constituir experiencias positivas para México son la importancia que poseen las energías renovables en su política energética en general. Esto es importante para México por la relevancia que está teniendo a nivel mundial, el uso de las energías renovables en las políticas para la transición energética. Por lo tanto, aun cuando para Costa Rica este tipo de energía adquiere un papel central por su dependencia de petróleo del exterior, su experiencia y logros coincide con la tendencia mundial de una transición energética sustentable, lo cual debe ser tomado como un caso ejemplar. El otro aspecto relevante para México es el que tiene que ver con la reducción del precio de la electricidad asociado con las políticas de eficiencia, en la medida en que éste es un verdadero incentivo para los consumidores y su disponibilidad para participar en los esfuerzos de ahorro. Los logros reflejados en los menores niveles per cápita en emisiones de carbono, también es una experiencia que debe ser tomada en consideración.

CONCLUSIONES: LA EXPERIENCIA MEXICANA
EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Al observar en conjunto a los países que son objeto de este estudio, contrastándolos con el caso de México, puede verse con mayor claridad los alcances de la política energética mexicana en materia de ahorro de energía y permite, al mismo tiempo, situar en particular los programas y las acciones del Fide en el contexto internacional. México tiene en sus leyes, instituciones y programas una política energética moderna. Parte de esto se debe a la pertenencia al TLCAN y a la OCDE, organizaciones que exigen a sus integrantes un marco legislativo e institucional que permita asumir los compromisos con los principales problemas y acuerdos internacionales suscritos por dichas instituciones. En el contexto latinoamericano México está entre los primeros países con una política energética moderna. Como se dijo al principio, para adquirir esta condición las políticas deben incluir los siguientes objetivos: 1) eficiencia energética; 2) política social y productiva; 3) seguridad energética; 4) objetivos ambientales. No obstante, al compararse con los países desarrollados, Estados Unidos y el Reino Unido en este caso, la política energética de México muestra por una parte sus limitaciones y, por otra, las áreas en las que podría actualizarse o enriquecerse, para lograr los objetivos que se propone. Por ejemplo, el Reino Unido aparece como el país que cuenta con la política energética más completa. Esto se aprecia con claridad no sólo en el hecho de cubrir en su totalidad los cuatro criterios, sino en la manera exhaustiva en la que sus programas profundizan en cada uno de ellos. En cada uno de los criterios, cuenta con un gran número y diversidad de leyes, normas, instituciones, programas y planes de acción, algunos de los cuales despliegan gran creatividad. Esto es válido tanto para la búsqueda de la eficiencia y ahorro energético, como para el apoyo a la productividad y competitividad de las empresas, así como en los esfuerzos destinados para atender a los grupos sociales en condición de pobreza, en sus objetivos para asegurar la seguridad energética y en los de carácter ambiental, especialmente el cambio climático. Estados Unidos persigue objetivos muy similares a los del Reino Unido, cubriendo todos los criterios de comparabilidad de este trabajo. No obstante, los com-

promisos del Reino Unido con la lucha contra el cambio climático son mayores, proponiéndose metas de reducción de emisiones drásticas, como es la del 80% para 2050, y cuenta incluso con un impuesto para el cambio climático, que se lo carga a los agentes no domésticos relacionados con las emisiones de GEI. Otra importante diferencia del Reino Unido, en comparación con la política energética estadounidense, es la del papel fundamental que le asigna a la regulación del Estado en la gestión del gas y la electricidad. Estados Unidos, pretende llegar a sus fines energéticos y ambientales por la vía del mercado y con una menor presencia del Estado; su camino hacia la eficiencia energética, para lograr los ahorros tarifarios para los consumidores y en el combate al cambio climático, es el de la rentabilidad. En el Reino Unido, aunque el sector energético y eléctrico en particular es mayoritariamente privado, el Estado cumple un papel regulador esencial que, entre otras cosas, le exige a los agentes privados encargados de la producción, transmisión, distribución y suministro de energía, el cumplimiento con obligaciones muy específicas en términos de eficiencia, de ahorro, de apoyo a la productividad y competitividad de las empresas británicas, de apoyo a los grupos de bajos ingresos, de responsabilidad con la seguridad energética nacional y con el medio ambiente y la lucha nacional e internacional contra el cambio climático.

Otra importante diferencia a favor del Reino Unido es el valor que poseen en todos los programas energéticos no sólo el apoyo a las empresas, sino también a los grupos de bajos ingresos. Casi todos los programas incluyen acciones concretas a favor de estos grupos, además de contar con un número considerable de ellos dedicados exclusivamente a los pobres, estableciendo con claridad su compromiso con los objetivos de la equidad social. México, presenta sus principales deficiencias en este último aspecto, careciendo de programas directamente dirigidos a los pobres, aunque algunos de ellos incluyen componentes directamente dirigidos a beneficiar a la población de bajos ingresos. En el Reino Unido, los consumidores únicamente ingresan a algunos programas de búsqueda de eficiencia, si esto se refleja en una disminución en el precio que pagan en los recibos por gas y electricidad. En el caso de México el estímulo a la productividad está presente en algunas

leyes y programas, pero no en la magnitud que la tienen los dos países desarrollados analizados.

Brasil y Costa Rica tienen algunas cosas que aprender de la política energética mexicana, en términos de la diversidad de los marcos normativos e institucionales. No obstante, La política de Brasil (que es autosuficiente en petróleo) y las características de su oferta energética son un ejemplo para otras naciones, pues posee una de las mayores proporciones de generación de electricidad por la vía de los renovables con el 86%, de la cual el 70% la producen las hidroeléctricas. Por ley, las empresas brasileñas distribuidoras de energía deben invertir el 1% de sus ganancias en eficiencia energética. Costa Rica, por su parte, que tiene una gran dependencia del petróleo y carbón importado, le asigna una gran importancia a la energía renovable, principalmente a la hídrica, geotérmica y eólica. Lo destacable de la política energética costarricense es que posee las menores tarifas eléctricas de Centroamérica. Los consumidores reciben una señal clara en el sentido de que, sus esfuerzos y su participación en los programas de ahorro energético, se ven premiados con recibos de precio más bajo. Costa Rica, además, tiene la menor generación de CO₂ por habitante.

México le da gran relevancia a la energía renovable como parte de su estrategia para la transición energética y en sus propuestas para contribuir al combate al cambio climático. No obstante, sus esfuerzos deberían ser mayores en función de las tendencias al agotamiento de sus reservas petroleras y de la necesidad de una política más agresiva de diversificación de las fuentes de generación como una alternativa para la seguridad e independencia energética, vital para cualquier objetivo de desarrollo y bienestar. En este sentido, también la política estadounidense puede servir de ejemplo para valorar la importancia que tiene para cualquier nación la soberanía e independencia energética. Con estos propósitos Estados Unidos promulgó en 2007 su Ley de Independencia Energética, la cual promueve el incremento de la producción de energía renovable, la protección de los consumidores, la investigación, el desempeño energético del gobierno federal, el almacenamiento de energía y la captura de GEI, mejoras en la eficiencia de los productos y los edificios.

Las experiencias aquí enumeradas en la gestión de la eficiencia y el ahorro en energía permiten tener un panorama de las diversas posibilidades y espacios de intervención que existen para lograr mejoras en esta materia. Algunos países cuentan con iniciativas puntuales y aisladas para enfrentar el problema; otros, como México, los más avanzados de América Latina y los llamados del primer mundo, muestran una mayor articulación entre sus marcos normativos, institucionales y programáticos, de tal manera que los programas específicos como pueden ser los de la sustitución de focos incandescentes por fluorescentes compactos, refrigeradores, aire acondicionado, etc., son en realidad el eslabón final de una política energética más amplia, en la que se le da prioridad y énfasis a la demanda para la satisfacción de las crecientes necesidades de energía.

El mayor o menor cumplimiento de los cuatro criterios de evaluación que se utilizan en este trabajo, a saber, eficiencia energética, equidad social y apoyo a la productividad, seguridad energética y objetivos ambientales, depende del grado de desarrollo y de la fortaleza de las instituciones democráticas y de bienestar social de los distintos países. No es por lo tanto casual que los dos países más desarrollados considerados en el análisis, Estados Unidos y el Reino Unido, sean los que cumplan en mayor medida con nuestros criterios de evaluación. No obstante, aun entre estos dos países existen diferencias importantes, que deben ser consideradas, cuando se compara con el caso mexicano. Estas diferencias permiten observar que los programas de eficiencia y ahorro energético del Reino Unido tienen mayores componentes hacia la equidad social y hacia el medio ambiente. Esto no tiene otra explicación que la larga tradición británica del Estado Benefactor y el mayor compromiso con los acuerdos internacionales para combatir el cambio climático de esta nación. En Estados Unidos la búsqueda de la seguridad energética y la competitividad del sector empresarial, en su competencia en los mercados nacionales e internacionales, permea toda su política de eficiencia energética. Pero dentro de estos objetivos a favor de la libre competencia y la competitividad en los mercados, se dejan sentir de cualquier manera y con una gran presencia en distintos programas, metas claras respecto a la reducción de GEI, así como firmes com-

promisos con los consumidores para lograr que, sus esfuerzos y participación en los distintos programas de eficiencia y ahorro energético, se verán reflejados en disminuciones reales en los recibos de energía.

Los programas de la política energética mexicana se mueven entre sus compromisos con las organizaciones de las que es miembro, como el TLCAN, la OCDE y el Protocolo de Kyoto, entre otros, lo cual le exige la puesta en práctica de programas para cumplir con los requisitos y mandatos de estas organizaciones. Pero también los programas de eficiencia y ahorro en México responden a las características del grado de desarrollo del país, y a sus leyes e instituciones, a las prioridades que las distintas administraciones asignan a los distintos objetivos, económicos, sociales y ambientales. En muchos de estos rubros se muestran atrasos o faltantes; no sólo carencia de programas de acción concretos para sectores o ámbitos sociales particulares, sino también en algunos casos ausencia de marcos legislativos e institucionales más comprensivos. Uno de los grandes faltantes en la política energética mexicana en el ámbito del consumo doméstico, es un mayor compromiso que se refleje en leyes, normas y programas, con la búsqueda de la equidad social, que complemente la riqueza discursiva existente en lo relativo a las metas económicas y ambientales.

BIBLIOGRAFÍA

- Bradbury, James (2012), "U.S. Electricity Markets Increasingly Favor Alternatives To Coal", *World Resources Institute*, pp. 1-4.
- Davis, Lucas, Alan Fuchs y Paul Gertler (2012), "Cash for Coolers: Evaluating a Large-Scale Appliance Replacement Program in Mexico", *Energy Institute at Haas*, pp. 1- 41.
- De Rato, Rodrigo (2006), *Energy Policy in the Global Economy*, Melbourne, International Monetary Fund <<http://www.imf.org/external/np/speeches/2006/111806.htm>>.
- ENTE (2009), *Fondos públicos para programas de ahorros de energía y aprovechamiento de energías renovables. El caso del Fide en México*, núm. 7, México, Energía, Tecnología y Educación, S.C. (ENTE).
- Fide (2010), *Fide: 20 años ahorrando energía eléctrica*, México, Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (Fide).

- Fide (2012), *Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica*, México, Fide <<http://www.Fide.org.mx/>>.
- Fisher, B.S, T. Barker, I. Bashmakov, L. Bernstein, J.E. Bogner, P. R. Bosch, R. Dave, O.R. Davidson, S. Gupta, K. Halsnæs, G.J. Heij, S. Kahn Ribeiro, S. Kobayashi, M. D. Levine, D.L. Martino, O. Masera, B. Metz, L.A. Meyer, G.-J. Nabuurs, A. Najam, N. Nakicenovic, H.-H. Rogner, J. Roy, J. Sathaye, R. Schock, P. Shukla, R.E.H. Sims, P. Smith, D.A. Tirpak, D. Urge-Vorsatz y D. Zhou (2007), "Technical Summary", en Bert Metz, Ogunlande Davidson, Peter Bosh, Rutu Dave y Leo Meyer (coord.), *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Inter-governmental Panel on Climate Change*, Cambridge/Reino Unido/Nueva York, Cambridge University Press.
- IEA (International Energy Agency) (2006), *Energy Policies of IEA Countries, The United Kingdom 2006 Review*, París, OECD/IEA.
- IEA (International Energy Agency)-OCDE (2007), *Energy Use in the New Millennium*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)/IEA.
- IEA (International Energy Agency) (2009), *Worldwide Trends in Energy Use and Efficiency. Key Insights from EIA Indicators Analysis*, París, OECD/International Energy Agency (IEA).
- IEA (International Energy Agency) (2011a), *World Energy Outlook, 2011*, París, OECD/International Energy Agency (IEA).
- IEA (International Energy Agency) (2011b), *G-20 Clean Energy, and Energy Efficiency Deployment and Policy Progress*, París, OECD/International Energy Agency (IEA).
- IEA (International Energy Agency) (2011c), *Key World Energy Statistics*, París, OECD/International Energy Agency (IEA).
- International Economic Forum (2008), *World Economic Outlook: Housing and the Business Cycle*, Washington, International Monetary Fund (World Economic and Financial Surveys) <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/pdf/text.pdf>>.
- IPCC (2009), *Outline of the Working Group III contribution to the IPCC Fifth Assessment Report (AR5)*, Berlín, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) <<http://www.ipcc-wg3.de/.files/WGIII-Outline-AR5.pdf>>.
- IPN (2012), *Evaluación de los Programas del Fide*, México, Instituto Politécnico Nacional (IPN) (inédito).
- Jaccard, Mark y Yushi Mao (2002), "Making Markets Work Better", en T.B. Johansson y J. Goldemberg (coord.), *Energy for Sustainable Development: a Policy Agenda*, Nueva York, Naciones Unidas, pp. 41-76.
- Levine, Mark, Diana Urge-Vorsatz, Kornelis Blok, Luis Geng, Danny

- Harvey, Siwei Lang, Geoffrey Levermore, Anthony Mongameli Mehlwana, Sevastian Mirasgedis, Aleksandra Novikova, Jacques Rilling e Hiroshi Yoshino (2007), "Residential and Commercial Buildings", en Bert Metz, Ogunlande Davidson, Peter Bosh, Rutu Dave y Leo Meyer (coords.), *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Inter-governmental Panel on Climate Change*, Cambridge/Reino Unido/Reino Unido/Nueva York, Cambridge University Press.
- Lezama, José Luis (2014), Política Energética y Sustentabilidad. México, El Colegio de México.
- Maldonado, Alma (2000), "Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial", *Perfiles Educativos*, núm. 87, pp. 51-75.
- Metz, Bert, Ogunlande Davidson, Peter Bosh, Rutu Dave y Leo Meyer (2007), *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Inter-governmental Panel on Climate Change*, Cambridge/Reino Unido/Nueva York, Cambridge University Press.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2011), *Greening Household Behaviour. The Role of Public Policy*, París, OCDE <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264096875-en>>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2012), *Nuestra misión*, París, OECD <http://www.oecd.org/pages/0,3417,es_36288966_36288120_1_1_1_1_1,00.html>.
- Ruchansky, Beno, Odón de Buen, Gilberto Januzzi y Andrés Romero (2011), *Eficiencia institucional de los programas nacionales de eficiencia energética: los casos del Brasil, Chile, México y el Uruguay*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) / Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Giz) (Recursos naturales e infraestructura, núm. 152) <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/43705/Lcl3322e.pdf>>.
- Steenblik, Ronald, Scott Vaughan y Paul Waide (2006), "Can Energy-Efficient Electrical Appliances be considered "Environmental Goods"?", *OECD Trade and Environmental Working Paper*, núm. 4, pp. 1-51.
- United Kingdom Government (2011), *Energy Act 2011*, <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/16/contents>>.
- United Kingdom Government (2008), *Energy Act 2008*, <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/32/contents>>.
- United Kingdom Government (2008), *Climate Change Act 2008*, The Stationery Office, <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27>>.

José Luis Lezama (1952) es doctor en Ciencias Sociales, con especialidad en política ambiental, por la Faculty of Environmental Studies del University College London. Director del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA) de El Colegio de México de 2003 a 2009; actualmente dirige el Seminario Interdisciplinario sobre Estudios Ambientales y del Desarrollo Sustentable y es profesor-investigador en la misma institución. Ha sido profesor visitante del Massachusetts Institute of Technology (MIT) en el Department of Air, Atmospheric and Planetary Sciences; donde coordinó el capítulo sobre política ambiental y análisis institucional en el Mexico City's Air Quality Project, dirigido por el Dr. Mario J. Molina. Investigador visitante en la Johns Hopkins University en el World Resources Institute, en la Universidad de Alcalá de Henares. Miembro del Comité Asesor del Programa Hábitat de la Organización de las Naciones Unidas (2004-2008). Editorialista del periódico *Reforma* (1996-2014). Recibió el Premio Juchimán de Plata 2011 en Medio Ambiente, el Premio Nacional de Periodismo José Pagés Llergo, 2008, en periodismo de medio ambiente y mención honorífica en el Premio al Mérito Ecológico, 2001. Sus últimos libros son: *Política Energética y Sustentabilidad* (2014), *Teoría Social, Espacio y Ciudad* (2014; seis ediciones). *Medio Ambiente, Sociedad, Gobierno* (2006).

*Gobierno, territorio y población:
las políticas públicas en la mira*

se terminó de imprimir en agosto de 2014
en los talleres de Editorial Color, S.A. de C.V.
Naranjo 96 bis, P.B. Col. Santa María la Ribera
06400 México, D.F.

Portada: Pablo Reyna.

Tipografía y formación: Manuel O. Brito Alviso.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

Este libro se posiciona en el enfoque del estudio de políticas públicas para proponer, desde diferentes disciplinas y a partir de preocupaciones diversas, una serie de análisis sobre la acción gubernamental en ámbitos que involucran el territorio y la población. Los trabajos que lo integran aportan elementos centrales acerca de lo que motiva las políticas, de su ejecución y sus efectos. De esta forma, al celebrar cincuenta años de su fundación, el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México propone una lectura de la acción gubernamental en los ámbitos que han sido materia de su trabajo, como la dinámica demográfica, la migración, los mercados de trabajo, la familia, el desarrollo urbano, así como la relación entre la ciudad y el medio ambiente. Al revisar algunas políticas de las últimas décadas, esta obra busca favorecer el diálogo entre las disciplinas y tradiciones de investigación especializadas en el estudio del gobierno, con investigaciones más orientadas al análisis del territorio y la población.

Contribuyeron a este libro Francisco Aguayo, Alejandro Aguirre, Francisco Alba, María Adela Angoa, Verónica Crossa, Araceli Damián, Orlandina de Oliveira, María Eugenia de la O, Juan Guillermo Figueroa Perea, Brígida García, Víctor Manuel García Guerrero, Silvia E. Giorguli, José Luis González, Boris Graizbord, Adriana Larralde, José Luis Lezama, David Mendoza, Alfonso Mercado, Alejandro Mina, María Edith Pacheco, María Perevochtchikova, Julieta Pérez Amador, Sergio Puente, Clara E. Salazar, Landy Sánchez Peña, Jaime Sobrino, Vicente Ugalde, Fortino Vela y Rodrigo Villaseñor.

ISBN 9786074626



9786074626803