

# Desigualdades

Miguel Rodrigo González Ibarra

Rosa Silvia Arciniega Arce

(coordinadores)

Ciencias Sociales 50











# Desigualdades



Casa abierta al tiempo

## **UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

### **Rector General**

Dr. Jose Antonio de los Reyes Heredia

### **Secretaria General**

Dra. Norma Rondero López

### **Unidad Iztapalapa Rector de la Unidad**

Dra. Verónica Medina Bañuelos

### **Secretario de la Unidad**

Dr. Javier Rodríguez Lagunes

### **Directora de la División de Ciencias Sociales y Humanidades**

Dra. Sonia Pérez Toledo

### **Coordiadora General del Consejo Editorial de Ciencias Sociales y Humanidades**

Dra. Laura Adriana Hernández Martínez

### **Jefe del Departamento de Sociología**

Dr. Adrian Hernández Cordero

### **Asistente Editorial del Departamento de Sociología área de Libros**

Mtra. Diana Lucero James Duarte

Miguel Rodrigo González Ibarra  
Rosa Silvia Arciniega Arce  
(coordinadores)

# Desigualdades

## Enfoques teóricos, metodológicos y estudios de caso



**BONILLA  
ARTIGAS**  
EDITORES



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
Unidad Iztapalapa

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio conocido o por conocerse, sin el consentimiento por escrito de su legítimo titular de derechos patrimoniales.

Esta publicación fue dictaminada por pares académicos bajo la modalidad doble ciego.

*Desigualdades*

*Enfoques teóricos, metodológicos y estudios de caso*

Primera edición, noviembre 2024

D. R. © 2024, Miguel Rodrigo González Ibarra

D. R. © 2024, Rosa Silva Arciniega Arce

D. R. © 2024, Bonilla Distribución y Edición, S.A. de C.V.

Hermenegildo Galeana 116, Barrio del Niño Jesús,

Tlalpan, 14080, Ciudad de México, México

editorial@bonillaartigaseditores.com.mx

www.bonillaartigaseditores.com

Bonilla Artigas Editores

ISBN: (en trámite) (impreso)

ISBN: (en trámite) (ePub)

ISBN: (en trámite) (pdf)

UAM-Iztapalapa

ISBN: (en trámite) (impreso)

ISBN: (en trámite) (ePub)

ISBN: (en trámite) (pdf)

Coordinación editorial: Bonilla Artigas Editores

Asistencia editorial: Mtra. Diana Lucero Jaimes Duarte

Cuidado de la edición: Marisol Pons

Diseño de portada: D.C.G. Jocelyn G. Medina

Diseño de interiores: Mariana Romero Sabre

Impreso y hecho en México

# Contenido

**Presentación** .....13

**Introducción** .....17

## Parte I

### Estado y política hacia desigualdades

**Estado y políticas públicas: oportunidades  
y restricciones para valorar su efectividad  
en el marco de las desigualdades sociales.**

*Ricardo Uvalle Berrones*.....35

**Perspectivas teóricas para investigar  
las desigualdades sociales múltiples desde América Latina.**

*Martín Christian Santos Anaya*.....87

**El garantismo constitucional frente a las desigualdades.  
Memoria, reconstrucción de las violencias y visibilización  
de las desigualdades en Colombia, mediante procesos educativos.**

*Francisco Julio Taborda Ocampo  
y Olga Lucía Fernández Arbeláez*..... 115

<b>La desigualdad dentro de la desigualdad: no toda la desigualdad es igual. Hablemos de la educación superior de las mujeres indígenas en México.</b> <i>José Antonio Ramos Calderón</i> .....	147
--	-----

## Parte II

### Entornos de las desigualdades y desafíos del desarrollo

<b>Desigualdad, vulnerabilidad urbana y percepción del riesgo en Ciudad del Carmen, Campeche, México.</b> <i>Moisés Frutos Cortés, Eduardo Amir Cuevas Flores y Johnny Bryan Cruz Pech</i> .....	193
---	-----

<b>Desarrollo institucional y políticas públicas para el combate a la desigualdad social en México.</b> <i>Miguel Moreno Plata</i> .....	221
---	-----

<b>Desigualdades de género en el trabajo remunerado y no remunerado. Reflexiones sobre transformaciones y persistencia de la norma de género desde sus desviaciones.</b> <i>Alessandra Olivi, Julieta Palma y Valentina Álvarez</i> .....	253
--	-----

<b>Tecnología y trabajo en la industria automotriz de México: nuevas desigualdades laborales.</b> <i>Rosa Silvia Arciniega Arce</i> .....	285
--	-----

## Parte III.

### Políticas públicas y ciudadanía ante las desigualdades

<b>Claroscuros de las políticas sociales en el gobierno de la 4T en México: el caso del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.</b> <i>Miguel Rodrigo González Ibarra</i> .....	321
---	-----

<b>Realidades en movimiento: hacia una política migratoria para el combate de desigualdad en México, 2018-2024.</b> <i>Carmelo Tomás Pérez Alvarado y Miguel Rodrigo González Ibarra</i> .....	365
<b>Inclusión/exclusión. Aspectos normativos vinculados con las personas extranjeras en México.</b> <i>José Franco Aguilar</i> .....	407
<b>Envejecimiento LGBTIQ+: Desigualdades, agenciamientos y gerontoespacios.</b> <i>David Román Islas Vela</i> .....	435
<b>Semblanzas de los autores</b> .....	461



## Presentación

En el marco del quincuagésimo aniversario de la fundación de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), ocurrida con la publicación de su Ley Orgánica en el Diario Oficial de la Federación y el inicio de sus actividades el 1 de enero de 1974, la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Unidad Iztapalapa celebra los eventos y actividades académicas de esta conmemoración a través del impulso a los programas y proyectos de investigación que tienen como objetivo motivar la investigación teórica y aplicada hacia el estudio de la realidad social, económica, política y cultural actual. Precisamente, la creación de la UAM fue resultado de un conjunto de expresiones sociales y culturales para dar respuesta a las demandas e iniciativas para la investigación y transformación de la vida educativa nacional e internacional.

En este contexto, y como parte de la agenda académica nombrada Colección Ciencias Sociales 50 (CS50), que reúne un conjunto de temas relacionados con el Bienestar y salud, Democracia y diversidades, Desigualdades y Violencias, el Departamento de Sociología se complace en presentar la obra colectiva intitulada *Desigualdades* con la finalidad de explorar nuevas las dimensiones analíticas relacionadas con el desarrollo de oportunidades y analizar procesos que contribuyan a explicar los desafíos que se presentan para el bienestar social y la acción colectiva en México y la región latinoamericana.

En esta obra se integran productos de investigación de autores procedentes de facultades, centros de investigación e institutos de universidades nacionales e internacionales de la región de América Latina que abordan el tema de la desigualdad y las desigualdades desde una perspectiva científica, plural

e interdisciplinaria. Es importante señalar que en las últimas dos décadas el tema ha tomado un interés importante en las agendas de los organismos internacionales y en los programas académicos de las universidades que buscan incidir en el análisis de políticas públicas y en la gestión pública de los gobiernos para hacer frente a los desafíos estructurales relacionados con la pobreza y la exclusión que se observa en diferentes regiones del mundo.

Como se asevera en los objetivos de este libro, la desigualdad no solo tiene que ver con un problema complejo de carácter multidimensional y relacional, sino conlleva a comprender los procesos que tienen que ver con el acceso o no a las oportunidades y analizar su desarrollo en diversas esferas de la vida pública, social, política y cultural. En este sentido, se trata de comprender una categoría que también refiere a una construcción social y que advierte el análisis multi e interdisciplinario sobre sus diferentes orígenes y dimensiones en que se produce en el conjunto de procesos sociales y mecanismos como experiencias colectivas e individuales de vida.

Por lo anterior, consideramos que cada uno de los capítulos que integran esta obra contribuyen a la formación de un pensamiento crítico en el que se entrecruzan y potencian temas, enfoques y herramientas para la investigación, así como evidencian la necesidad de profundizar en las alternativas que subyacen en el tema. De otro modo, pensamos que este libro contribuye a la discusión científica colectiva y la formulación de una agenda académica para la investigación que permita ampliar el análisis sobre los aspectos que fomentan la desigualdad y avanzar desde diferentes ángulos académicos hacia la construcción de alternativas para fortalecer el desarrollo económico y político de nuestras sociedades.

Finalmente, es importante subrayar que la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, a través de la Jefatura del Departamento de Sociología y la Dirección de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, tiene como misión aten-

der las desigualdades que se presentan en el ámbito educativo nacional a través de la formación integral de sus estudiantes y el impulso de la investigación teórica y aplicada para el beneficio público y científico del país.

Jefatura del Departamento de Sociología  
División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa

Ciudad de México, a 12 de agosto de 2024



## Introducción

En las últimas décadas, los estudios sobre la desigualdad y los mecanismos que la producen han sido objeto de diversas aproximaciones teóricas y metodológicas en el campo de las ciencias sociales (Bayón, 2016; Rosanvallon, 2013; Dubet, 2011). Aunque los estudios sobre la desigualdad remiten al pensamiento social desde el siglo XVII, su evolución ha sido dinámica y compleja. En este sentido, la desigualdad y, las desigualdades sociales, constituyen un objeto de estudio medular para comprender los cambios políticos y las transformaciones económicas y culturales en los sistemas políticos actuales.

Amartya Sen (1992) subraya que la desigualdad tiene que ver con la heterogeneidad básica de los seres humanos respecto a sus características externas y personales, ambiente social y natural, así como a múltiples variables que tienen que ver con su condición humana. En esta aproximación, la desigualdad indica, por un lado, el conocimiento de las relaciones sociales entre individuos y, por el otro, el análisis sobre las privaciones, las capacidades y relaciones sociales que poseen los individuos. Por su parte, para Luis Reygadas (2004: 12-13) es en las relaciones sociales en que se emprenden relaciones de poder que, si bien se basan en esas capacidades, pueden generar algo nuevo o poseen propiedades emergentes cuyos resultados no se pueden prever considerando a los individuos de manera aislada.

En este contexto, el concepto de desigualdad supone el análisis de una noción de carácter multidimensional y de naturaleza inter y multidisciplinaria para explicar diversas áreas de investigación relacionadas con las condiciones de igualdad, el bienestar, la pobreza, la justicia, la equidad, la educación, el género, y la exclusión, entre otros temas, que persisten en el estudio de los sistemas sociales, económicos y políticos vigentes.

Una propuesta de análisis que sistematiza las desigualdades persistentes en una sociedad determinada es la que propone Bree y Jonsson referidos por Bayón (2016; 2005), acerca de analizar la distinción entre desigualdad de oportunidades, con base en la idea de superación de una persona y, por otro lado, desigualdad de condición, que refiere a la distribución de recompensas y condiciones de vida diferentes.

Desde otro ángulo, el análisis sobre los mecanismos que producen las desigualdades tiene que ver con aquellas oportunidades que una persona posee en sus condiciones de vida básicas, así como en las posibilidades reales que posee para acceder al bienestar. Así, para Fitoussi y Rosanvallon (1997: 73-74), es necesario analizar las “nuevas” desigualdades que emergen de aquellas situaciones no homogéneas y que se vinculan con el contexto global y la actividad de los agentes económicos. En este proceso las desigualdades se relacionan no solo con la identidad y las situaciones de exclusión que las producen, sino con las trayectorias y dinámicas de vida que se producen entre los individuos.

En efecto, ante el desarrollo de nuevas coordenadas en el campo de lo político, económico y cultural, así como en el contexto de la redefinición de las políticas globales y su impacto en lo público, se hace necesario generar nuevos abordajes al estudio de los fenómenos de exclusión y las desigualdades, así como comprender la construcción de políticas de bienestar para integrar la complejidad y motivar la construcción de políticas participativas. A este respecto Subirats, Goma y Brugé (2005) destacan que la exclusión social se puede inscribir en las trayectorias de las desigualdades sociales y su comprensión toma fuerza en el análisis de las sociedades globales donde se producen contradicciones e impactos al tejido social y la ruptura de las coordenadas básicas de integración. Es decir, la exclusión hace referencia aquellos procesos que generan el alejamiento progresivo de una situación de integración social y donde se distinguen aspectos de orden estructural, relacional y multifactoriales.

En este orden de ideas, las instituciones políticas, sociales y económicas tienen un papel esencial en la comprensión de los procesos de desigualdad y exclusión social, así como constituyen el motor para la creación de oportunidades y atender los niveles de desigualdad. Si bien las desigualdades afectan la calidad de la pertenencia social e incrementan la hostilidad en las relaciones sociales, es importante fortalecer el acceso a los derechos sociales, políticos y económicos para generar inclusión y crear posibilidades de incidencia por los individuos en la esfera pública. De acuerdo con Bayón (2016: 271) cada vez más las investigaciones sobre la desigualdad tienen como objetivos explorar nuevas dimensiones socio culturales y otras formas emergentes de relacionadas con la organización social, la identidad colectiva y el fortalecimiento de las relaciones institucionales. De la misma forma, se subraya la necesidad de atender la complejidad en que se producen los cambios económicos y culturales que, de alguna manera, afectan la riqueza y la pobreza, y contribuyen a la integración o fragmentación social.

En la actualidad no hay duda de que la desigualdad es una característica que distingue a las sociedades latinoamericanas, y donde los gobiernos plantean el desarrollo de políticas de bienestar redistributivas con la finalidad de crear una barrera para la erradicación de la pobreza. En este sentido, avanzar contra las desigualdades y la exclusión social requiere de la ampliación de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos para lograr la gobernabilidad y avanzar hacia un cambio significativo en la distribución del ingreso y la creación de oportunidades. A este respecto, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), (2016: 15) ha señalado que los niveles elevados de desigualdad en la región tienen un impacto en los procesos de integración social, ya que generan expectativas sociales y experiencias de vida divergentes, así como contribuyen a la inestabilidad social y la pérdida de confianza al debilitar los mecanismos que regulan los sistemas sociales y políticos.

Por lo anterior, y en el marco de una abundante producción sobre el tema de desigualdad, se reconoce la importancia que tiene el tema y la urgencia para discutir nuevas perspectivas teóricas y metodológicas, así como identificar puntos en común y diálogos interdisciplinarios que permitan construir una visión conjunta. Como señalamos anteriormente, los estudios sobre la desigualdad no solo dan cuenta de las condiciones sociales de vida que persisten en una sociedad determinada, sino apuntan hacia una comprensión mayor que tiene que ver con las relaciones de poder y los mecanismos institucionales en que operan múltiples dimensiones de vida y la distribución de los bienes sociales y capacidades estatales.

### **Objetivos de la obra**

Con la idea de motivar una nueva reflexión hacia el estudio de la desigualdad y las desigualdades que se observan en diferentes espacios de la vida pública, política, social y cultural en América Latina, esta obra colectiva tiene como objetivos:

- 1) Comprender y analizar perspectivas teóricas, metodológicas y estudios de caso bien delimitados, a saber, que intentan explicar cuáles son las nuevas lógicas hacia las desigualdades y desde campos analíticos específicos para construir una agenda de discusión teórica y metodológica hacia el tema.
- 2) Discutir temas y asuntos públicos cuyo foco de atención es el estudio de las desigualdades como categoría central y con la finalidad de explicar cuáles son las dimensiones analíticas relacionadas con el desarrollo de oportunidades que contribuyan a explicar los desafíos en las políticas públicas que se presentan para el bienestar social y el análisis de acción colectiva hacia las desigualdades.

## Contexto institucional

Sin duda, avanzar en el estudio, análisis y comprensión de los mecanismos que producen las desigualdades conlleva a precisar enfoques teóricos, perspectivas metodológicas interdisciplinarias hacia el reconocimiento de un fenómeno que se advierte complejo y donde es necesario considerar una visión dinámica, abierta y plural hacia las diferentes representaciones para el diseño de políticas públicas que tienen como misión coadyuvar en la senda del desarrollo económico y social. De otro modo, consideramos que el estudio de las desigualdades exige profundizar sobre las múltiples dimensiones que la generan, así como valorar los procesos y mecanismos que contribuyen a su atención desde el ámbito político, social y económico.

Este trabajo tiene sus orígenes en la discusión de proyectos de investigación en el seminario “Hacia una nueva reflexión sobre el estudio de las desigualdades”, realizado en la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, el 28 de noviembre de 2023. Este evento convocó a investigadores de la región latinoamericana para discutir acerca de “nuevas” coordenadas teóricas y analíticas sobre las desigualdades. El seminario puso énfasis en que la desigualdad no solo se percibe en el ámbito económico relacionada con el ingreso, la producción y el consumo, sino que tiene otras expresiones en la sociedad relacionadas con la actividad gubernamental, las condiciones urbanas, los aspectos jurídicos, laborales, ambientales, educativos y culturales, entre otros (González y Arciniega, 2023).

En mayor o menor medida, las contribuciones de los participantes trataron sobre conocimientos teóricos, metodológicos y estudios de caso para aportar, en conjunto, una nueva mirada que contribuya al análisis, reflexión y soluciones hacia las desigualdades que se registran en la región latinoamericana. De esta manera, se consideró abordar en tres secciones la discusión: I) Estado de Derecho y política hacia las desigualdades. II) Entornos de las

desigualdades y desafíos hacia el desarrollo. III) Políticas públicas y ciudadanía ante las desigualdades.

En la primera sección, se consideraron enfoques que apuntan a la comprensión de las relaciones políticas y consideraciones hacia el estudio de las desigualdades; en la segunda, se eligieron temas de coyuntura que contribuyen a la discusión multidimensional del caso, así como a nuevas variantes de explicación respecto a la creación de oportunidades y alternativas regionales y locales; finalmente, en la tercera se seleccionaron casos que remiten al análisis de políticas públicas desde definiciones teóricas y conceptuales distintas, pero que confluyen en formas de entender la desigualdad y los desafíos que se presentan a los gobiernos y sus sociedades.

En su conjunto, cada uno de los capítulos que integran esta obra aporta una perspectiva conceptual, teórica y analítica sobre la desigualdad y las desigualdades que se observan en diversas regiones, espacios y ámbitos de la vida pública, social y política, así como contribuyen hacia una construcción crítica para comprender que la desigualdad no se limita solo a la distribución de las oportunidades, sino requiere de otros componentes, formas y sentidos que adquieren las relaciones sociales y su vinculación con las instituciones.

Es importante señalar que, en el marco del quincuagésimo aniversario de la fundación de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) el 17 de diciembre de 1973, y que entró en vigor el 1 de enero de 1974, esta obra se enmarca en la misión educativa y objetivos, científicos e institucionales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, especialmente en el Departamento de Sociología, para promover la investigación teórico-aplicada e impulsar la divulgación y preservación de la cultura. En este sentido, consideramos que cada uno de los capítulos hace una contribución valiosa a la discusión teórica y la formación académica de los estudiantes y personas interesadas en el tema.

## Contribución científica

Como se indicó anteriormente, esta obra se compone de tres secciones relacionadas con el Estado de Derecho y política hacia las desigualdades; entornos de las desigualdades y desafíos hacia el desarrollo; y políticas públicas y ciudadanía ante las desigualdades. En este sentido, y con la finalidad de que el lector posea una visión general sobre la aportación científica del capítulo, a continuación, se comparte una reseña crítica sobre los objetivos analíticos, la metodología utilizada y la contribución científica al campo de la investigación.

La sección I inicia con el capítulo de Ricardo Uvalle Berrones titulado “Estado y políticas públicas: oportunidades y restricciones para valorar su efectividad hacia las desigualdades en la vida social”, el cual tiene como objetivo analizar la política social y comprender la estrategia de gobierno encaminada al estudio de la desigualdad económica y social. En su propuesta el autor destaca la importancia que tiene focalizar el significado y complejidad de la implementación de las políticas públicas, así como explicar los desafíos que se presentan para la acción de gobierno para lograr el éxito en su operación.

Con base en un enfoque de investigación teórico-normativo, el capítulo expone que para comprender la política social es indispensable valorar la complejidad de la implementación, tomando en cuenta actores, oportunidades y restricciones en el mundo de lo factual. En este sentido, este capítulo aporta un marco teórico para estudiar la relación entre Estado y políticas públicas hacia las desigualdades que se registran en el ámbito social y económico. Entre sus principales conclusiones destaca la tesis acerca de que “la política social tiene relevancia en la agenda de la vida estatal. Su sentido y alcance se encamina a remover estados de vida que concretan carencias, vulnerabilidades y exclusión”.

En este orden de ideas, destaca el capítulo “Perspectivas teóricas para investigar las desigualdades sociales múltiples desde América Latina”, que presenta Martin Christian Santos Anaya,

en el cual se argumenta que para comprender las desigualdades sociales se requiere una visión teórica multidimensional integrada por categorías y niveles de análisis considerando la experiencia histórica latinoamericana. Consideramos que este capítulo subraya la relación que existe entre el poder y la dominación que se advierte en el estudio de líneas de investigación sobre temas diversos que se combinan para generar, reproducir y cuestionar relaciones asimétricas entre individuos, grupos, colectividades y clases sociales.

Como lo deriva el autor, es necesario estudiar no solo los nexos entre las categorías aludidas, sino analizar los procesos que producen diferencias sistemáticas en el acceso a recursos y en la distribución del reconocimiento que los individuos o colectividades generan. En nuestra perspectiva este capítulo hace una contribución a las investigaciones sobre la desigualdad y sus dimensiones culturales, así como en las formas, nexos y sentidos en que se originan las relaciones sociales e institucionales. Desde la perspectiva del autor es necesario comprender “la dinámica interactiva en que se produce el entramado multinivel y multiescalar de las relaciones de poder y dominación, o, si se prefiere, de las desigualdades sociales”.

Como se indicó en la introducción de este trabajo, los estudios sobre la desigualdad conllevan al análisis de categorías relacionadas con igualdad y libertad. En este sentido, el capítulo que presentan Francisco Julio Taborda Ocampo y Olga Lucía Fernández Arbeláez, “El garantismo constitucional frente a las desigualdades. Memoria, reconstrucción de las violencias y visibilización de las desigualdades en Colombia”, mediante procesos educativos, hace una contribución interesante al estudio sobre la relación tripartita entre libertad, oportunidad y capacidad con base en los estudios de Amartya Sen y Martha Nussbaum, y recurre al neoconstitucionalismo, y específicamente a la vertiente del garantismo, sobre los derechos de las víctimas y, especialmente, del derecho a la memoria, en cuyo ejercicio, la educación reviste un papel fundamental.

En este sentido, la reflexión principal alude a la discusión acerca de la contraposición desigualdad/igualdad y las formas de comprenderla y medirla (igualdad de logros e igualdad de carencias), con la profundidad del concepto de capacidad, la divergencia entre Sen y Nussbaum y el valor que tiene este debate en el presente. A nuestro parecer, el capítulo hace una importante contribución al análisis de los derechos sociales y pone en el centro de la discusión la necesidad de comprender las condiciones de inequidad o injusticia en las sociedades actuales, especialmente en Colombia. Entre algunas de sus conclusiones centrales destaca el juicio respecto a que “solo a través de la transformación del mundo del derecho, en dirección a realizar los fines del Estado, es posible materializar la Constitución como garantía de dignidad para la comunidad”.

En este orden de ideas, la Sección I de este libro concluye con el trabajo de José Antonio Ramos Calderón titulado “La desigualdad dentro de la desigualdad: no toda la desigualdad es igual. Hablemos de educación”. En este sentido, y con base en una revisión teórica y un enfoque cuantitativo en el análisis, el capítulo tiene como objetivo explicar la situación educativa que presenta la población indígena en México y, dentro de ella, la situación de desigualdad que muestran particularmente las mujeres, haciendo énfasis en la educación superior. Consideramos que este capítulo evidencia que la desigualdad en el ámbito educativo no solo refiere a una cuestión de oportunidades y resultados, sino que tiene que ver con las condiciones relacionadas con el bienestar y circunstancias que rodean este hecho.

Asimismo, y desde la perspectiva del autor, es indispensable reconocer que los datos muestran que no ha existido garantía sobre el incremento del nivel de escolaridad en la población de estudio, así como se presentan retos importantes para propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo mediante la creación de estímulos y condiciones que permitan favorecer su desarrollo persona y social. De esta manera, el autor concluye haciendo un planteamiento central respec-

to a que la desigualdad que se da en los diferentes espacios de la vida económica y social impacta en la educación superior, y es en la población indígena, donde las contradicciones resultan evidentes y muestran la desigualdad que persiste en el sistema educativo mexicano.

Por otra parte, la Sección II de este libro se integra de cinco capítulos en los cuales se plantean contextos de análisis bien delimitados al estudio de las desigualdades, así como los desafíos al desarrollo que enfrentan los países aludidos, principalmente en la región latinoamericana. La sección inicia con el apartado de Moisés Frutos Cortés, Eduardo Cuevas Flores y Johnny Bryan Cruz Pech titulado “Desigualdad, vulnerabilidad urbana y percepción del riesgo en la región de Laguna de Términos en el Estado de Campeche en el sureste de México”. La contribución científica de este capítulo radica en analizar la percepción del riesgo de la población en condiciones que contribuyen a la desigualdad en el desarrollo de políticas públicas para atender la vulnerabilidad socioambiental ante fenómenos del cambio climático (fenómenos naturales como lluvias intensas, sequías, erosión, inundaciones, huracanes, incremento de la temperatura, elevación del nivel medio del mar) y se analiza el área urbana del Municipio del Carmen, en el estado de Campeche, en concreto el área natural protegida denominada Área de Protección de Flora y Fauna Laguna de Términos.

Entre las conclusiones principales de los autores se destaca que es necesario conocer las condiciones de sensibilidad, impacto potencial por las amenazas asociadas al cambio climático y se establece que la vulnerabilidad constituye la interfase de la exposición a amenazas al bienestar humano y la capacidad de las personas y comunidades para enfrentarlas. En nuestra opinión, este capítulo evidencia que los desastres son la manifestación de la vulnerabilidad donde los huracanes, las inundaciones, las sequías, las epidemias, entre otros fenómenos, constituyen detonadores de éstos y ponen en evidencia las condiciones de desigualdad preexistentes en los recursos de vida y la situación

de precariedad en que se encuentran comunidades en el Estado de Campeche.

En este contexto, el trabajo que presenta Miguel Moreno Plata sobre *Desarrollo institucional y políticas públicas para el combate a la desigualdad social en México* profundiza en las causas estructurales que alimentan el círculo vicioso de la desigualdad a partir de investigar cuál es la relación entre política institucional y las redes clientelares en la hechura de políticas públicas con un enfoque democrático y participativo para el combate de la desigualdad social. En nuestra opinión, este trabajo hace una aportación precisa para comprender que la desigualdad social es de naturaleza multidimensional y para su atención se requiere de la intervención de actores sociales y políticos, pero se argumenta que, en los países con un fuerte control presidencial, es el resultado de procesos relacionados con el clientelismo y las limitadas capacidades políticas y administrativas del Estado.

Este capítulo concluye señalando que es necesario impulsar procesos de gobierno que disminuyan la influencia del poder político sobre el desempeño de los servidores públicos, así como evitar la centralización política y administrativa y el clientelismo político que inciden directamente en la formulación de políticas públicas y con ello en el cumplimiento de los derechos sociales y políticos. No está de más destacar que desde la perspectiva del autor la carencia de un servicio profesional de carrera y la creación de organizaciones públicas profesionales en la gestión pública limitan la calidad en el diseño de políticas públicas e inciden limitadamente en el combate a la desigualdad social en México.

En este orden temático, el capítulo que presenta Alessandra Olivi, Julieta Palma y Valentina Álvarez se intitula *Desigualdades de género en el trabajo remunerado y no remunerado. Reflexiones sobre transformaciones y persistencia de la norma de género desde sus desviaciones*. En este capítulo se plantea que la segregación laboral se explica no solo por la distribución del trabajo no remunerado en la esfera personal y doméstica, sino existen rela-

ciones de causalidad entre las inserciones laborales atípicas y la distribución del trabajo doméstico al interior del hogar. De este modo, se hace una reflexión sobre el alcance que tienen los marcos interpretativos tienen para América Latina respecto a los términos de su estructura económica como desde los arreglos familiares predominantes en la región. A nuestro parecer la contribución científica de este capítulo es relevante debido a que plantea una comprensión más amplia acerca de la relación entre la inserción laboral y el tipo de familia y se establece un marco analítico para explicar las formas de organización laboral al interior de los hogares en la región latinoamericana. No está demás señalar que esta discusión permite coadyuvar en la gestación de políticas públicas hacia el trabajo no remunerado y la desigualdad de género en el ámbito laboral.

Para concluir esta sección se presenta el capítulo de Rosa Silvia Arciniega sobre el tema *Tecnología y trabajo en la industria automotriz de México: nuevas desigualdades laborales*. Desde una perspectiva general, el capítulo tiene como objetivo presentar un análisis sobre las desigualdades laborales en México considerando el caso del sector automotriz, identificado como paradigmático pues allí resaltan las nuevas tecnologías vinculadas a la digitalización, a las tecnologías de la información y la comunicación. En particular, esta propuesta explica con rigor metodológico las condiciones objetivas de desigualdad, además llama la atención sobre otro ámbito menos explorado: el de las interacciones entre sujetos impregnadas de significado en el marco de las estructuras organizacionales. Más allá de instituciones y normas sociales, lleva a considerar la dimensión simbólica del trabajo, donde agentes en tanto individuos y grupos sociales generan desigualdades como construcción social.

En esta discusión se reconocen los ámbitos de la desigualdad para mejorar las condiciones laborales y los sistemas de bienestar para generar mejores condiciones de igualdad salarial e inclusión laboral. Entre algunas de las conclusiones principales de la autora destaca que el sector automotriz de México

enfrenta graves desigualdades en los ingresos respecto a sus socios comerciales, así como se advierten mayores brechas tecnológicas ante el avance de los procesos de digitalización. Las nuevas tecnologías se presentan en un contexto de precarización, desempleo, informalidad, entre otras, que impactan en las condiciones laborales y generan exclusión e inseguridad laboral. Asimismo, se afirma que “para el estudio de las desigualdades laborales se debe considerar desde las desigualdades entre regiones e ingresos laborales hasta las prácticas generadas en el lugar de trabajo y las experiencias relacionales entre actores laborales, ello incidiendo en agencias, procesos y configuraciones culturales ante los avances tecnológicos que se presentan”.

Finalmente, la sección III de este libro se compone de cuatro capítulos que abordan el análisis de políticas públicas, así como casos vinculados a la construcción social de la legalidad y el papel de la ciudadanía ante las desigualdades en México. Esta sección inicia con el capítulo de Miguel Rodrigo González Ibarra titulado “Claroscuros de las políticas sociales en el gobierno de la 4T en México: el caso del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro”, el cual tiene como objetivos explicar cuáles son los objetivos de la política social del autodenominado gobierno de la Cuarta Transformación en México y discute el caso del programa Jóvenes Construyendo el Futuro entre 2019 y 2022. Con base en un enfoque cualitativo a través del análisis estadístico e informes institucionales, se plantea que existe una desarticulación de la política para enfrentar con estrategias integrales los problemas asociados con la pobreza y la desigualdad que afecta al país. Si bien se reconoce que el programa Jóvenes Construyendo el Futuro es una alternativa para generar condiciones de inclusión social entre las y los jóvenes que no estudian ni trabajan entre 18 a 29 años, se concluye que es necesario fortalecer sus mecanismos de implementación y estimar el impacto efectivo de la política pública, especialmente en los procesos de capacitación y formación laboral registrados en el país.

En este orden de ideas, el capítulo de Tomás Pérez Alvarado y Miguel Rodrigo González Ibarra, “Realidades en movimiento: hacia una política migratoria para el combate de desigualdad en México, 2018-2024”, tiene como objetivos analizar de qué forma se ha gestionado la política migratoria en México y que acciones político-institucionales contribuyen a la construcción de un enfoque que atienda las desigualdades registradas hacia la migración de personas hacia la frontera norte del país. De esta manera, y con base en una revisión hemerográfica especializada sobre el tema en instituciones públicas, informes internacionales, estadísticas del gobierno federal y bases de datos del sector, entre otras fuentes especializadas, se establece que los procesos de migración y el tránsito de personas por el país que desean arribar hacia los Estados Unidos principalmente, no posee las condiciones y el apoyo efectivo de las políticas públicas del gobierno federal de México debido a la falta de capacidades institucionales y administrativas que restringen la acción y el control del gobierno.

El capítulo sostiene que, con la llegada del denominado Gobierno de la Cuarta Transformación, se pone en evidencia un discurso limitado ante las carencias y desigualdades que se registran en diferentes organizaciones públicas que atienden el tema, así como no se aprecian resultados efectivos hacia el control del aumento de los flujos migratorios y la construcción de una política pública efectiva. Asimismo, se propone evaluar los contenidos e instrumentación de la política pública hacia el control de la migración y fortalecer la agenda política a través de la diplomacia con las naciones involucradas en el problema y sumar mecanismos de coordinación con organizaciones internacionales en la materia y organizaciones civiles para mejorar la gestión de los procesos migratorios, así como contener las desigualdades y violaciones a los derechos humanos que se registran hacia las personas que se encuentran en esta condición de éxodo.

Desde otra perspectiva, el capítulo escrito por José Franco Aguilar intitulado “Inclusión/exclusión. Aspectos normativos

vinculados con las personas extranjeras en México”, hace una contribución científica importante al estudio de las personas extranjeras que radican en el país y propone analizar cuáles son las condiciones en que una determinada sociedad debe acoger a las personas extranjeras y de qué modo se pueden generar políticas públicas hacia la inclusión social y la inserción en el marco de los derechos sociales, políticos y humanos que se poseen a nivel legal y normativo. Como bien lo analiza el autor la inclusión/exclusión no se delimita a la legislación, sino que es importante considerar un modelo integral que permita lograr una integración global por parte de los nacionalizados y reconocer sus aportaciones y capacidades públicas, sociales y humanas, así como evitando prejuicios y falsas dicotomías. En síntesis, este capítulo pone en evidencia que, en la realidad, y en diversos lineamientos analizados, la equidad es lo que realmente se necesita considerar. La nacionalidad aparece como un condicionante central en los factores de inclusión/exclusión de la población extranjera en México. El capítulo concluye subrayando que “es imperativo, coordinar las distintas leyes bajo un ideario de la sociedad de acogida que ha distinguido a México en el plano internacional, sin distinciones nacionalistas, poniendo por delante la defensa activa de los derechos humanos de las personas extranjeras en México. Es necesario implementar normatividad integral, estructural y coordinada para enfrentar los retos del panorama migratorio en México”.

Finalmente, la Sección III concluye con el capítulo de David Román Islas Vela, “Envejecimiento LGBTIQ+: Desigualdades, agenciamientos y gerontoespacios”. El objetivo del capítulo es discutir, por un lado, sobre los procesos de agenciamiento que las contrasexualidades gerontas han ejercido para sortear las desigualdades del sistema heteropatriarcal y edadista; por otro, comprender que la desigualdad es una expresión de las limitaciones para acceder a oportunidades, beneficios, derechos o reconocimiento pleno. En este sentido, se establece que la sexualidad y la vejez se intersectan y se territorializan en el

cuerpo de las contrasexualidades como categorías socioculturales y experiencias desde donde se vislumbra las jerarquías, las opresiones y desigualdades. Asimismo, se arguye acerca de la precarización en las condiciones en que viven las contrasexualidades gerontas, producto de las transformaciones políticas, culturales y económicas por las que han atravesado a lo largo de sus cursos de vida.

Consideramos que este capítulo forma parte de la nueva discusión teórica emergente para comprender los desafíos que enfrenta sectores específicos de la sociedad donde el estudio de las desigualdades se torna indispensable para su cabal comprensión. En esta tesitura coincidimos con el autor cuando destaca que “estudiar las desigualdades no tendría que remitirnos a datos duros, estadísticos o a análisis abstractos, principalmente si tenemos en cuenta que hay grupos sociales de los que no existen datos suficientes para generar matrices”. Precisamente, se trata de evidenciar que esa falta de datos es una expresión de desigualdad, de discriminación y de violencias que se registran históricamente en el país.

### **Agradecimientos**

Para hacer posible la integración de esta obra colectiva fue necesario hacer una convocatoria y agenda académica para la discusión. En este sentido, en el mes de agosto de 2023, se divulgó una iniciativa de trabajo por parte del jefe de Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAM-I), la cual fue recibida por las áreas diversas áreas de investigación de universidad nacionales e internacionales. Hacia el mes de octubre se examinaron y organizaron líneas temáticas para la discusión y debate en el seminario de investigación realizado el 28 de noviembre de 2023.

Con base en este evento, se procedió a discutir los capítulos y, posteriormente, se integró un índice de investigación. Es importante señalar que cada manuscrito fue revisado en su forma y

contenido conforme a los criterios emitidos en la convocatoria y se procedió a enviar a un comité editorial para su evaluación y dictaminación académica conforme los lineamientos científicos y profesionales de la universidad. En este sentido, se agradece a la Jefatura del Departamento de Sociología y a la Dirección de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM Iztapalapa por la iniciativa para generar proyectos académicos desde una perspectiva inter y multidisciplinaria.

Asimismo, reconocemos las contribuciones recibidas por las y los investigadores adscritos a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM (IISUE), la Facultad de Ciencias Económicas-Administrativas de la Universidad Autónoma de Carmen en Campeche (UNACAR); la Universidad Autónoma de Yucatán; la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), la Facultad de Trabajo Social de la UNAM, y el Departamento de Sociología de la UAM-I. Asimismo, se agradece la colaboración de investigadores de la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Católica de Manizales y la Escuela de Sociología de la Facultad de Sociología de la Universidad de Valparaíso en Chile.

## Bibliografía

- BAYÓN, C. (2016) *Desigualdad*, Castañeda, Fernando; Baca, Laura; Iglesias, Alma, *Léxico de la Vida Social*, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- BREEN, R. y Jonsson, J. O. (2005) Inequality of Opportunity in Comparative Perspective: Recent Research on Educational Attainment and Social Mobility. *Annual Review of Sociology*, 31, 223-243. <<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.31.041304.122232>>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2016) *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/40668-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina>>.

- FITOUSSI, J. y Rosanvallon, P. (1997) *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Editorial Manantial.
- GONZÁLEZ, M. y Arciniega, R. (coords.) (2023) *Seminario de investigación Hacia una nueva reflexión sobre el estudio de las desigualdades*, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 28 de noviembre. Transmisión en YouTube: <<https://www.youtube.com/live/SWLKOJ03FJw?si=tN8qvpJTzKe2w8VL>>.
- REYGADAS, L. (2004) Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional, *Política y Cultura* (22), México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, pp. 7-25.
- SEN, A. (1992) *Inequality Reexamined*, Nueva York: Oxford University Press.
- SUBIRATS, J. Gomá, R. Brugué, J. (2005) *Análisis de los factores de exclusión social*. Bilbao, España: Fundación BBVA.

**I**  
**Estado y política hacia  
las desigualdades**



# Estado y políticas públicas: oportunidades y restricciones para valorar su efectividad en el marco de las desigualdades sociales

*Ricardo Uvalle Berrones*

## Introducción

La política social, construida e implementada como política pública, es la herramienta más conspicua que define el compromiso del Estado con la calidad de vida entendida como mayor igualdad y bienestar social en favor de las personas, grupo, clases, regiones y sectores que viven en condiciones de desigualdad económica y social. La importancia de la política social está situada en el enfoque de las políticas públicas, dado que refiere a cómo la autoridad decide o no el diseño de estrategias para gobernar la diversidad de carencias grupales que es factible atender, procesar y solucionar con los instrumentos de gobierno. El gobernar alude a capacidades institucionales y de gestión que dan origen no solo a la elaboración de las políticas, sino también a su implementación, es decir, a su cumplimiento. Las políticas públicas no son idearios políticos, sino soluciones específicas a problemas definidos. Aluden a soluciones que exigen distribuir los recursos y beneficios de no de manera altruista, sino tomando en cuenta situaciones sociales críticas, actores, procesos institucionales y el diseño de instrumentos que se valoran para dirigir, coordinar e incentivar la pluralidad y diversidad de la sociedad civil con base en mejores condiciones más justas y equitativas de vida.

En este sentido, las políticas públicas se vinculan con la visión del buen gobierno y con el sentido y el desempeño de las instituciones estatales para que no sean situadas en el marco de promesas interminables, sino atendiendo al criterio de costo-be-

neficio-decidir sobre proyectos que tienen más beneficios que costos–, considerando que los recursos públicos son escasos y las necesidades crecientes en la lógica del buen gobierno “se puede concluir que un Buen Gobierno es aquel que reúne... las capacidades para echar andar políticas públicas que atienden de manera adecuada las demandas ciudadanas, y cuenta asimismo con un marco institucional que hace posible que tales capacidades sean aprovechadas plenamente” (Pineda, 2018: 36).

Sin duda, un factor no menos importante a considerar es que las políticas públicas no sean capturadas por grupos de interés proclives al clientelismo, el asistencialismo y la orientación corporativa, ya que distorsionan su necesidad y aplicación, provocando a la vez, la distribución asimétrica de los recursos de la vida comunitaria. Se necesita, por tanto, que las instituciones estatales no sean objeto de los juegos perversos del poder, sino que fortalezcan su eficacia e imparcialidad de modo progresivo, a fin de adoptar las políticas que se requieren. En una óptica realista, “la actitud favorable a un gobierno por asuntos, por temas concretos que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, es el espíritu que anima el análisis y el gobierno de política pública” (Aguilar, 1992: 32).

La política social, en consecuencia, forma parte del gobernar, lo cual implica que es fruto de la justificación que se formula para adoptarla y la decisión de impulsarla, tomando en cuenta actores, tiempos, ventajas, limitaciones y la capacidad del poder público para llevar a cabo la transformación de los sistemas en la vida colectiva, en particular, de las personas y los grupos que se desenvuelven en situaciones críticas que limitan sus capacidades en ambientes caracterizados por la exclusión económica y social. Si el Estado no consigue revertir los espacios de la sociedad que tienen situaciones adversas de vida, significa que las instituciones y las políticas no están respondiendo a los valores que postulan la existencia de los derechos sociales. En cambio, si la política social resulta exitosa se multiplican los rendimientos

crecientes para ventaja de la autoridad, al conjuntar la igualdad y el bienestar para reducir la brecha de la desigualdad y la exclusión social. Con objeto de que la prosperidad económica y el bienestar social se consoliden, es necesaria la aplicación de políticas públicas distributivas que favorezcan que el Producto Interno Bruto genere los bienes y servicios públicos indispensables para aumentar los ingresos públicos que permitan reducir los procesos de desigualdad social y al mismo tiempo se transite hacia la mejora sustancial de oportunidades, con base en un desenvolvimiento que convalide que las personas y los grupos en situaciones no favorables de vida, logren remontarlas “Un mayor crecimiento del PIB normalmente se traducirá en un mayor volumen de impuestos, que hará posibles políticas sociales de mayor profundidad y alcance, por ejemplo en educación, salud, seguridad social, alimentación, servicios públicos, vivienda y otras materias de relevancia directa para el bienestar humano” (Canto, 2018: 90).

Gobernar refiere a circunstancias objetivas de vida, a los procesos de realismo institucional en la visión estatal y al desempeño logrado por las autoridades públicas en tiempo real. Por tanto, la igualdad y el bienestar social, expresión conspicua de la calidad de vida en la sociedad moderna, son fundamentales para lograr una mejor y más próspera convivencia colectiva, con el propósito de evitar que el Estado incurra en déficit de gestión institucional, lo cual implica que incumple su responsabilidad con el ámbito de lo social y lo público, cuando éste no alcanza a fortalecer condiciones de vida que sean más efectivas y justas

No hay Estado vigoroso, productivo y sano, si la sociedad vive con penuria, vulnerabilidades y carencia de opciones para desarrollarse. El Estado es tan inteligente, como inteligente son los habitantes que lo integran. El Estado es tan próspero, como prósperas son las personas y grupos que lo integran. Lo que el Estado hace y puede hacer, tiene relación directa con la sociedad (Uvalle, 2019: 277).

Desde otra perspectiva, la elaboración e implementación de la política social son procesos concomitantes. Esto significa que el modo en que se implementa la política social depende de cómo se concibe su elaboración. Son dos etapas inseparables para fines del ejercicio del poder en el gobierno democrático. La elaboración de la política social alude al conjunto de actividades y operaciones que configuran su complejidad. En esa etapa se definen objetivos, metas y prioridades que ingresarán al mundo de la operación gubernamental. Mientras que la implementación debe entenderse como el conjunto de decisiones que se han de convertir en acciones puntuales y específicas, sujetas a tiempos convenidos para valorar su cumplimiento. Pero la implementación no se lleva a cabo en el vacío, sino que intervienen en su concreción agencias, organismos, directivos, operadores y cuerpos de ejecución que son los encargados de cumplir la política social con apoyo en la coordinación, el ajuste mutuo de intereses, la negociación y el cumplimiento de los objetivos y metas en el marco de contextos políticos, entendidos como límites que inciden en el curso de las políticas “En realidad, los contextos políticos no solo implican una forma de ordenación gubernativa, de las relaciones socioculturales y económicas, sino que también imponen límites acerca de lo que se puede y no puede incorporado en el ejercicio del gobierno” (Maballa, 2018: 198).

La falta de valoración puntual sobre el significado de la formulación e implementación de la política social es la causa que explica los contratiempos que enfrentan cuando de la propuesta formulada, se descende a la operación, dada por interacciones, grupos gubernamentales y no gubernamentales. Esto significa que a la implementación le antecede una diversidad de decisiones que se adoptan en ámbitos diversos de dirección y gestión para materializar su cumplimiento. No son ámbitos inerciales, sino que concurren en su seno valores e intereses importantes que inciden en la ruta que se elige para la política social, considerando que hay actores, procesos institucionales y ambientes

políticos que son determinantes en su negociación, consenso y cumplimiento “El problema central en la implementación no reside en el grado hasta el cual se conformen los responsables de la implementación de la política prescrita, sino en la capacidad del proceso mismo de generar consenso en torno a las metas” (Elmore, 1992: 220).

En este caso, la implementación es la consecución de valores, objetivos y metas y no tan solo una etapa de ejecución para cumplir los fundamentos de la política social, entendida como un tipo de política pública. Además, en este sentido, otro factor a considerar en la implementación es lo que prescriben las leyes. Se trata de un tipo de regulación no flexible, es decir, de normas vigentes, las cuales no se modifican a cada momento y que deben cumplirse en la lógica del Estado de derecho.

De ahí que complejidad de la política social en el nivel de la implementación tenga dos momentos diferenciados: uno, la valoración del efecto que se desea alcanzar con la política misma—lograr mejores estados de vida— y otro vinculado con el desempeño que se logra con la participación de los organismos administrativos, los actores, así como los grupos no gubernamentales e interesados en su cumplimiento, tomando en cuenta la motivación de las partes que intervienen en su dinámica.

Por ese motivo, la eficacia de la política social no es un tema menor. Se relaciona con las condiciones institucionales, jurídicas, políticas, administrativas y burocráticas que existen en los Estados, las cuales son determinantes para situar los rumbos de la implementación, es decir, el carácter multifacético que tiene, para no incurrir en el sofisma de que las decisiones de cúpula son suficientes para asegurar su éxito de manera invariable. Orden dada desde la cúpula se cumple a través de órganos, funciones, atribuciones, directivos, operadores, recursos y tiempo, motivo por el cual las directrices no se aplican en lo inmediato ni manera inercial, sino cumpliendo con las normas, los procedimientos y los requisitos. Orden dada no es garantía para que la implementación se traduzca en acciones inmediatas. Inciden

en este sentido, los tramos de control, la estructura jerárquica y el modo en que la política es formulada y comprendida.

En consecuencia, la política social debe contextualizarse sin perder de vista los detalles que la caracterizan, en particular, en el proceso de implementación. Por tanto, no hay ninguna regla o manual que oriente la mejor implementación de la política social. En todo caso, la manera en que se asumen menos costos y contratiempos es con el auxilio de la deliberación, el análisis de factibilidad y asumirla como la combinación del conflicto y la cooperación, así como de la interacción y la coordinación de los actores involucrados para dar cumplimiento a las metas colectivas.

Sin duda, un aspecto importante a considerar es que la implementación alude a una diversidad de agencias de gobierno y actores sociales que participan en su concreción y que en ningún sentido puede valorarse esa situación únicamente en el nivel de la toma de las decisiones, sino de las dinámicas operacionales que posibilitan su cumplimiento exitoso o incompleto. La implementación es la ruta seguida por la política social para generar los resultados esperados como expectativas y acciones a concretar en medio de previsiones, pero también de circunstancias no previstas que influyen para que no responda de manera óptima al esquema de formulación, entendida por su valor axiológico, la argumentación que la sustenta y la definición de la trayectoria a cumplir mediante actividades y las conductas de los actores diversos en su ejecución.

En ese orden de ideas, el objetivo del presente trabajo es analizar la política social entendida como una modalidad de la política pública, no solo como una estrategia de gobierno encaminada a remover situaciones relacionadas con la desigualdad económica y social de las personas y grupos, sino como un modo de focalizar el significado y complejidad de la implementación, la cual se explica causalmente en el proceso de las políticas, como la etapa de mayor grado de complejidad que tiene como objetivo cumplir el sentido que la justifica con énfase

sis en los objetivos y metas que la caracterizan como estrategia para gobernar. La implementación es la fase de la cual depende que la política social se cumpla con base en su formulación y no significa que responda únicamente al principio de autoridad, motivo por el cual, su dinámica específica es el objeto de estudio a explicar, considerando los factores institucionales que influyen en su éxito o fallas de operación.

El enfoque del trabajo es de carácter teórico-normativo, considerando la importancia de comprender la política social en la multiplicidad de ámbitos que corresponden a la complejidad de la implementación, y tomando en cuenta los actores, las oportunidades y las restricciones que son la clave para analizarla y explicarla en el mundo de lo factual.

Para fines de exposición, el trabajo se organiza de la manera siguiente: 1) Estado y democracia. 2) Institucionalidad de la política social. 3) Restricciones de la política social. 4) Factibilidad de la política social. 5) Conclusión.

## **Estado y democracia**

El nexo del Estado con la democracia tiene como punto de partida la suma de valores que dan sustento al orden jurídico y político que regula a la economía de mercado y la sociedad civil, dado que son esferas en las cuales se concretan la vigencia de la libertad, la igualdad, la equidad, la inclusión, la rendición de cuentas y el bienestar. social el Estado se valora como el organismo que tiene a su cargo la creación de instituciones que establecen las reglas del juego que confieren derechos y obligaciones a las personas jurídicas en el plano civil y político. Es el principal productor de las normas jurídicas orientadas a la solución y resolución de problemas que se encauzan mediante órganos, funciones, procedimientos y soluciones.

De este modo, la democracia es la forma de gobierno que posibilita una convivencia pacífica, teniendo como sustento reglas jurídicas que salvaguardan que los procesos sociales, económi-

cos y políticos sean regulados con base en la certidumbre. La capacidad estatal es el punto de arranque para construir la sociedad civil con apego a valores que se universalizan de manera formal. Esto significa que la relevancia de la capacidad estatal para que las condiciones de vida dispongan de los recursos que, mediante políticas y programas, sean factibles de aplicar para evitar que las desigualdades entre las personas, los grupos y las regiones se multipliquen. La capacidad estatal destaca como el medio que posibilita que el ejercicio del gobierno sea eficaz, en la medida que se cumplen los objetivos colectivos “Se trata de un Estado que se convierte en punto relevante de las actividades a desarrollar y en racionalizador de las políticas y los organismos de la fuerza de trabajo hacia el logro de las metas colectivas” (Aguilera, 2022: 28).

En los marcos de la democracia moderna, el Estado está comprometido a garantizar que las libertades civiles y políticas sean la garantía para que las personas las ejerzan invocando sus motivaciones, elecciones y preferencias con el base en el orden institucional, el cual proporciona “reglas aceptadas por todos, que desvíe la trayectoria de colisión hacia una dirección que permita encontrar mecanismos de coordinación económicos y extraeconómicos” (Ayala, 1999: 69). Su compromiso con la democracia responde a circunstancias que permiten que el manejo de los problemas y conflictos sea canalizado con reglas abstractas, generales, impersonales y universales. En ese sentido, lo que concierne al bienestar social se inscribe en las instituciones públicas, las cuales tienen como responsabilidad generar las condiciones de vida que permitan que la producción y distribución de la riqueza material tenga un alcance significativo “El gobierno tratará de disminuir, hasta donde ello es posible, las expectativas de riesgos y frustraciones sociales para dar certidumbre al intercambio y favorecer la creación de un ambiente económico propicio para el crecimiento” (Ayala, 1999: 73).

El bienestar social, en la democracia, es una tarea esencial para que el Estado lo asuma con lo mejor de sus capacidades

institucionales. La sociedad civil, entendida como sociedad moderna, logra la plenitud de su desarrollo en la medida que el Estado, como factor central en sus procesos de vida, genera las condiciones, relaciones, procesos e intercambios que aseguran pueda disponer de ventajas colectivas. Para la democracia, el bienestar social es asunto medular para lograr que la productividad y las ventajas de la vida asociada sean estimuladas mediante la aplicación de políticas y programas públicos, dado que son medios que se aplican para lograr que la pluralidad y la diversidad geográfica tenga mejores rendimientos sociales. Por ese motivo, el bienestar social es condición de vida para que la vida asociada tenga más efectividad en las actividades que desarrolla. La democracia sin bienestar social no progresa. Por el contrario, se estanca y en esa medida tampoco el Estado asegura condiciones de vida que le favorezcan en términos de eficacia política. Esto significa que la expansión y productividad en la democracia son el binomio que se debe privilegiar para que el bienestar social sea más vigoroso. Los valores –equidad, bienestar, desarrollo sustentable– de la democracia son para la capacidad estatal, referentes obligatorios, dado que forman parte del orden jurídico y político que se instituye para producir condiciones de vida cada vez más favorables.

El bienestar social generado con apego a la equidad implica que la democracia es un sistema de poder que destaca como punto cardinal que las personas son el centro de su preocupación y desarrollo. La democracia como sistema de poder, ha creado mediante reglas institucionales a cargo del Estado, los ámbitos en los cuales el bienestar social tiene que consolidarse. Tanto la vida privada, como la pública y social son ámbitos interconectados y, por tanto, inseparables. Dan origen a un sistema de vida que asocia lo individual, lo colectivo y lo asociado como elementos indispensables que incentivan que la productividad de la sociedad y la vida asociada tengan mejores elementos de desarrollo y efectividad. En efecto, en la medida que la vida privada tiene prosperidad, la vida pública y social es más efectiva.

Pero si la vida privada carece de los elementos fundamentales de productividad y eficacia, la pública y social no tendrán un auge creciente. Consecuentemente la vida estatal tampoco será próspera. Las relaciones entre el Estado y las personas es otra clave para situar los alcances del bienestar social. En el tiempo contemporáneo, el gobernar implica, aprovechar con inteligencia la vida pública, y que el diseño y el cumplimiento las de políticas y los programas que favorezcan un ambiente más idóneo para lograr que las personas, al vivir, bien, puedan vivir mejor

El gobernar del gobierno está en el centro de la discusión contemporánea. En siglos pasados la investigación académica y la discusión cívica se centró en el Estado, en la formación del Estado Nación, en la consolidación de su ordenamiento normativo y su soberanía territorial. Resuelta la cuestión del Estado nacional, hoy la atención ciudadana e intelectual se enfoca en el gobierno y en su proceso de gobernar, debido en mucho a transgresiones legales, hechos de corrupción, arbitrariedad y discriminación, y a sus fallas cognoscitivas y administrativas, que lastran sus políticas, servicios, gasto, inversiones, y erosión de la confianza social en su responsabilidad y capacidad directiva (Aguilar, 2022: 12).

Desde esta perspectiva, el bienestar desde una óptica social es parte del gobernar, ya que cuando las personas no logran vivir mejor, se incumple con los valores de la igualdad y la equidad, ya que son fundamentales para el mejor desarrollo de las democracias contemporáneas. La efectividad de las relaciones de sociabilidad es otro punto para destacar la importancia del bienestar social. Si lo privado se caracteriza por reconocer la libertad civil para originar productividad, ingreso y un modo satisfactorio de vida, las relaciones de sociabilidad se fortalecen cuando la sociedad de los propietarios privados –sociedad civil– es capaz de conseguir con el trabajo, las capacidades técnicas, las capa-

ciudades tecnológicas y los procesos de organización mediante políticas y programas estatales para la formación de condiciones de vida cada vez más cercanas al bienestar social. En este sentido, el bienestar social no es tarea exclusiva del Estado por sí mismo, sino que implica tomar en cuenta el nexo directo entre la sociedad, el mercado y las organizaciones civiles para valorarlo como imperativo de vida. El bienestar social con visión estatista implica injerencia mediante políticas más asistenciales que reivindicativas. En esta línea, las ventajas que se logran con el bienestar social tienen que ser fruto de sinergias, no solo de esfuerzos y recursos a cargo de la autoridad para dar paso a la “solución de los problemas” (Aguilar, 2013: 185).

El bienestar social es inexplicable sin la aportación de lo privado y lo público, incentivados con estrategias de gobierno que los conjunten. Para la democracia, el bienestar social tiene elementos factuales de vida relacionados con el desarrollo de capacidades individuales articuladas mediante las políticas públicas que al tiempo de garantizar derechos propiedad, tengan la capacidad para que la sociedad no disminuya en sus procesos de vida. En este caso, las políticas públicas deben valorarse no solo como decisiones, sino como procesos “La PP es un proceso más que una decisión y un proceso en el que las acciones de diálogo, discusión y entendimiento de los actores gubernamentales y los extragubernamentales son permanentes antes y después de la decisión del gobierno” (Aguilar, 2013: 184).

De este modo, la capacidad estatal –pericia, destrezas y cumplimiento de la oferta de gobierno– tiene que ser eficaz para responder a la multiplicidad de carencias, insuficiencias, deficiencias y vulnerabilidades que brotan a consecuencia de la desigualdad económica y social. Esto significa la negación de oportunidades más equitativas para que las personas, familias y grupos puedan acceder a los beneficios que derivan del modo en que funcionan las políticas públicas. La falta de bienestar social estanca la vida asociada, provoca que el Estado no tenga condiciones de sobrevivencia basadas en la eficacia y signifi-

ca que la economía de mercado tiene más compromisos con los grupos de la sociedad carentes de oportunidades en el desarrollo colectivo. El desafío para las democracias, además de asegurar que la vida de las personas no se estanque con penurias y privaciones, también enfrenta circunstancias de manera prevista e imprevista. Por ese motivo, la capacidad estatal es fundamental para evitar que las reglas de vida que definen a la democracia como un sistema de vida con apego a la igualdad y el bienestar, no se deterioren hasta llegar a puntos críticos que dan paso a las políticas asistenciales, las cuales distribuyen recursos monetarios, sin corregir las causas y los procesos de la desigualdad social. De la eficacia de la capacidad estatal depende que la vitalidad de la democracia consiga que los ciudadanos tengan una adhesión más vigorosa hacia los valores que rigen su desarrollo individual y colectivo. La adhesión al orden jurídico y político de la democracia depende en buena medida del grado de satisfacción y mejora de las condiciones de vida que logran las instituciones estatales de manera regular y progresiva al producir condiciones de vida no solo productivas, sino incluyentes. Combatir la vulnerabilidad social implica que no habrá inclusión social

de una vida en condiciones de dignidad para todos, si no se tiene una nueva estrategia de política social, entendida más allá del combate a la pobreza, y que articule los esfuerzos del gobierno para que esté en posibilidad real de abarcar la totalidad del territorio, y de cumplir con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales” (Propuestas, 2023: 23-24).

Sin adhesión a los valores de la democracia se deteriora la vida social y política desde el momento en que la oferta de gobierno no responde a las expectativas que se alentaron. El tipo de Estado más identificado con la democracia poliárquica es el Estado democrático de Derecho. Junto con el liberalismo y el republica-

nismo imprime vigor a la democracia como forma de gobierno en la cual hay lugar para incentivar la vida privada y la pública, a partir de reconocer que la persona, al vivir en comunidad, tiene derecho al goce de los bienes públicos que apoyan su vida productiva en el plano de la vida social. No es casual que el Estado asuma el interés público como punto cardinal a preservar, a fin de que la sociedad civil tenga como referente la vida en común y no la práctica del interés privado de quienes lo conducen

Al hablar del componente liberal que se ha inyectado a las poliarquías modernas, me refiero, básicamente, a la idea de que hay derechos que ningún poder debe usurpar, incluyendo especialmente al Estado. Con el componente republicano me refiero, básicamente a la idea de que el cumplimiento de los deberes públicos es una actividad ennoblecedora que demanda un cuidadoso cumplimiento de la ley y una consagración al interés público, aun a costa de los intereses privados de los funcionarios (O'Donnell, 2001: 314).

### **Institucionalidad de la política social**

Desde la perspectiva de las instituciones, la política social es entendida desde la visión de las políticas públicas, como producto de actores diversos que concurren en el interés por provocar conductas determinadas para cumplir los fines convenidos. Consecuentemente, la política social, es aquilatada “con enfoque de derechos, que además de la universalidad, incluyen la exigibilidad, la participación social, la integridad y la progresividad” (Cunill, 2010: 46).

Las instituciones estatales son la esfera en la cual se deciden cómo elaborar los procesos que habrán de regular la formación e implementación de las políticas públicas. Las instituciones, por ese motivo, son reglas del juego que se producen por parte del órgano político de la sociedad civil en la modalidad de

Asambleas Nacionales, Congresos o Parlamentos. En esos ámbitos se originan las políticas mediante acuerdos, compromisos e incentivos que se cumplen para que los actores involucrados consigan alcanzar los fines propuestos. Lo medular de las instituciones públicas consiste en definir y autorizar las conductas que rigen la vida colectiva, además de todos y cada uno de los órganos del Estado. La finalidad de las instituciones del Estado consiste en asegurar que las vida privada y colectiva tengan elementos de certidumbre para que su efectividad sea progresiva “Un incentivo importante para la creación de las instituciones es que reducen riesgos e incertidumbre económica y social” (Ayala, 1999: 72). La lógica de las instituciones consiste en que son fruto de voluntades diversas que representan intereses y motivaciones grupales que tienen presencia en las arenas del poder e influir en la formulación de las políticas y la prestación de los servicios públicos. El Estado de derecho, por tanto, está obligado a cumplir las reglas que produce y eso significa que es un poder apegado al sistema de normas positivas que dan sentido, coherencia y certidumbre a la multiplicidad de intereses que se expresan a los largo y ancho de la sociedad civil. La relevancia de las instituciones se vincula con la vida formal del Estado y exige de reglas diáfanas para inducir a las personas y grupos a cumplir órdenes y mandatos mediante restricciones con el fin de “moldear las interacciones humanas en el sentido más amplio del término” (Ayala, 1999: 74).

Lo peculiar de las instituciones es que son pieza central en los procesos de gobernar, dado que son invocadas para que las autoridades actúen frente a condiciones no favorables de vida, con apego a medios que forman la identidad de las personas y grupos “la axiomática institucional para la acción humana no empieza por las consecuencias y preferencias subjetivas, sino por reglas, identidades y funciones. Las identidades institucionales crean individuos y funcionarios” (Cunill, 2010: 51). Esto significa que las instituciones, sin duda, son normas fundamentales para racionalizar demandas y conflictos a partir de

identidades civiles y gubernamentales, además de proporcionar las reglas a seguir en lo que respecta a la solución de los problemas.

Consecuentemente, las propuestas de gobierno como las políticas públicas tienen como punto de arranque el apego a la legalidad –normas jurídicas– que se cumplen para formalizar el sentido y alcance que deben tener como respuestas específicas a situaciones problemáticas. Las normas jurídicas indican la obligatoriedad a cumplir y por ese motivo, las políticas no deben valorarse sin aludir la normativa que las autorizan. Desde una visión más detallada, las normas jurídicas no son producto de la “evolución del espíritu” como afirma Hegel, sino que son producto de actores, voluntades, intereses y motivaciones que son determinantes para destacar su discusión, deliberación y contenido. De este modo, la institucionalidad de las políticas significa que tienen valores que las caracterizan, costos que obligan a los demás, órganos que deben observar su cumplimiento y responsables que las aplican. La institucionalidad también alude a que existen procedimientos para originar y estructurar las políticas con base en órganos, funciones, sistemas de jurisdicción, ámbitos de competencia, líneas de mando, procesos administrativos y la asignación de recursos públicos para solucionar problemas complejos para reducir la incertidumbre en la vida cotidiana “Las instituciones existen y reducen incertidumbres propias de la interacción humana. Estas incertidumbres surgen como consecuencia de la complejidad de los problemas que deben resolverse y de los programas de solución de problemas” (North, 1993: 41).

En las instituciones existen los sistemas formales para atender, discutir, proponer y diseñar las soluciones que se configuran a partir de las normas escritas, las cuales prescriben lo que debe hacerse para lograr que la naturaleza jurídica de las políticas sea el sello distintivo de su validez y vigencia. En este caso, los procesos, procedimientos, reglas, tiempos, requisitos, incentivos y sanciones son medios para hacer y rehacer las políticas

Las políticas públicas establecen líneas de acción para abordar problemas o para proporcionar bienes y servicios públicos a sectores de la sociedad. Las políticas pueden adoptar varias formas, que incluyen leyes, los decretos, las normas y otras acciones que de ella se derivan. Por lo general, las políticas contienen un conjunto de intenciones o metas, una mezcla de instrumentos o medios para lograr esas intenciones, la designación de organismos gubernamentales y no gubernamentales encargados de llevar a cabo dichas intenciones y una distribución de recursos para las tareas que se requieren (May, 2018: 149).

Por ese motivo, la institucionalidad de las políticas es precedida por la existencia de las instituciones y en ese caso, su orientación es más clara al valorarlas no de manera neutral o imparcial, sino como fruto de intereses convergentes que logran sumar apoyos para que sean formalizadas. La naturaleza institucional de las políticas es fundamental para ratificar que son productos de gobierno que recorren caminos diversos para su iniciativa, justificación y adopción, y “En algunos casos están destinadas a ciertos grupos de ciudadanos, mientras que otras afectan al público en general (Subirats, 1995: 14).

La naturaleza jurídica de las políticas no es algo dado, sino que es parte de relaciones causales que dan cuenta de cómo desde los procesos de formulación, diseño, implementación y evaluación, está mediada por intereses diversos y voluntades concurrentes, contenidos en procedimientos, tiempos y requisitos en reglas formales. Es importante destacar este planteamiento para evitar que las políticas sean entendidas en la posición de soluciones racionales *per se*, es decir, no son soluciones correctas, sino respuestas fundadas en evidencias para decidir su acción o inacción. El universo normativo de las políticas públicas implica que

Las reglas pueden reflejar sutiles lecciones de experiencia acumulativa, en tanto que el proceso mediante el cual

se determinan y se aplican las reglas apropiadas implica elevados niveles de inteligencia, discurso y deliberación humanos. Una conducta políticamente inteligente y reflexiva, como de cualquier género se puede describir en términos de deberes, obligaciones, funciones y reglas (March y Olsen, 1997: 69).

En consecuencia, las soluciones correctas tienen su origen en modelos formales y procedimientos generales, al postular lo que debe hacerse para lograr ciertos objetivos. Así, las instituciones también conjugan los modelos referidos y en esa línea, las políticas se crean mediante el conocimiento, pero con juicios, opiniones y argumentos que son el testimonio de cómo sin diálogo entre los interesados, las decisiones unilaterales de las propias políticas, es contraria a su justificación social y política.

Por otra parte, las instituciones definen el marco del origen y el desarrollo de las políticas al establecer las condiciones, tiempos y modos en que se habrán de elaborarse y luego aplicar en los diversos sectores de la vida productiva y social. Todas las políticas, con el concurso de las instituciones, se caracterizan porque se integran por incentivos positivos y negativos, normas, reglamentos, procedimientos, estructuras, decisiones, responsables, recurso, técnicas, tecnologías, procesos de gestión y agencias que habrán de encargarse de su implementación para dar lugar a nuevas condiciones de vida. Las políticas, en este sentido, son creadas, fundamentadas, justificadas y dotadas de recursos y “Al ser conceptualizadas como respuesta o solución de problemas, la PP es una hipótesis causal, una acción causal cuyos efectos empíricos producirán supuestamente una situación social con atributos diferentes a la situación que es considerada problema” (Aguilar, 2013: 185).

Todo eso da cuenta de que la necesidad social y técnica de la política pública no se desvincula del modo en que se entienden los problemas y las soluciones que se aplican y, por ese motivo, su diseño e implementación se logran mediante deliberaciones

y justificaciones que contienen valores, preferencias y propuestas de los actores que se involucran en su elaboración y cumplimiento. En esta óptica, las políticas no deben magnificarse ni calificarse sin límites, porque se convierten en objetos “cosificados” producto del voluntarismo, cuando su formación y operación se justifican con la intervención de actores e intereses que dan vida a la pluralidad y diversidad que la contienen. Desde el momento en que las políticas se justifican para adoptarlas, significa que deben modificar situaciones críticas que ocasionan costos negativos a ciertos grupos relacionados con la desigualdad, la exclusión, la discriminación la inseguridad, la pobreza, la falta de redes digitales, entre otros problemas a destacar.

Reemplazar lo indeseable, lo que daña a terceros y lo que ocasiona condiciones inequitativas de vida que limitan el logro del bienestar social, significa que los objetivos y metas de la política propuesta son el medio para avanzar hacia la transformación favorable de las condiciones de vida. Esto se relaciona con el tipo de modelo económico y social definido –restrictivo o distributivo– para diseñar la ruta de gobierno que los Estados deben adoptar para dejar atrás lo que provoca inconvenientes y daños en las condiciones de vida. Erradicar la inequidad por algo diferente y justificado en favor de grupos en condiciones adversas de convivencia, da cuenta de cómo los proyectos de vida son impulsados por actores específicos y, por tanto, las políticas no se explican sin aludir a voluntades, decisiones y acciones que convergen en su propuesta y adopción.

La referencia a una situación social empírica de un sistema de valores políticos, sociales (relacionados con la dignidad humana, libertad, justicia, bienestar, seguridad, etcétera) es lo que hace que la situación sea juzgada negativamente como un problema a resolver. En cambio, la referencia a un sistema de conocimiento, tecnologías y modelos gerenciales es lo que hace que una acción pueda ser calificada como la que resuelve (remueve, corrige,

acota, controla, mejora) la situación indeseada y criticada (Aguilar, 2013: 186).

La finalidad de las políticas es teleológica, es decir, orientada a cumplir fines diversos, para remover obstáculos, ajustar beneficios, distribuir costos, definir ganadores y perdedores y diluir formas de vida que favorecen a unos en detrimento de otros (Méndez, 2021: 110). El carácter teleológico indica que hay voluntad, decisiones, recursos, estrategia y finalidades que se relacionan con situaciones de vida que es importante diluir. Por eso el carácter teleológico, se relaciona con las finalidades del poder estatal, a fin de que los reacomodos en la vida social y productiva estén más apegadas al bienestar y la equidad sociales, sin omitir la importancia de las restricciones en el diseño de las políticas para entenderlas como un sistema de oportunidades a cumplir: “El primer filtro está compuesto por todas las *restricciones* físicas, económicas, legales y psicológicas que enfrenta el individuo. Las acciones coherentes con esas restricciones forman su *conjunto de oportunidad*” (Elster, 1989: 23).

En ese sentido, es importante destacar que las políticas no son deseos ni intenciones para cumplir de manera lineal por parte de las autoridades ni de los responsables de su diseño y aplicación, sino que son estrategias de gobierno a valorar en términos de su factibilidad, es decir, de las condiciones que aconsejan o limitan su curso de acción, destacando contextos, actores, recursos, capacidades, información, decisiones y acciones. De igual manera, resaltar que las políticas son acciones humanas y que su valor institucional las racionaliza e impulsa de manera diversa. “La unidad elemental de la vida social es la acción humana [...] Explicar las instituciones y el cambio social es demostrar de qué manera surgen como resultado de la acción y la interacción de los individuos” (Elster, 1989: 23).

Por otra parte, la sobrecarga de expectativas sobre las políticas da lugar a problemas de concepción y fundamento que desvían su finalidad última al considerar que es suficiente el ca-

mino de las soluciones correctas, entendidas como la adopción de modelos normativos y sustentados más en la toma de las decisiones, y no en la valoración de oportunidades y restricciones que deben considerarse en toda estrategia gubernamental para evitar desencanto en los ciudadanos y consecuentemente una baja en la legitimidad política

Las consecuencias de esta sobrecarga son básicamente dos: por un lado, comienza a menguar la eficacia de gobierno, en el sentido de alcanzar los objetivos prometidos a su electorado; por otro, se inicia un proceso de erosión de la legitimidad, es decir, de la disposición a obedecer espontáneamente las leyes y directivas del gobierno (Camou, 2001: 42).

### **Restricciones de la política social**

El mundo institucional de las políticas sociales es fundamental tomarlo en cuenta en todo momento. Las políticas se caracterizan por modificar ciertas condiciones de vida y por dar paso a otras consideradas como mejores. Esto no implica que su eficacia dependa únicamente de la decisión de impulsarla, sino de analizar con realismo el conjunto de oportunidades y restricciones que deben tomarse en cuenta para su elección y justificación. Si las políticas se expresan en términos de valores, es fundamental tener pericia para traducirlas en estrategias orientadas a la acción. No puede prevalecer la óptica administrativa que relaciona medios y fines a partir de prescripciones en manuales o guías. La naturaleza de las políticas es de carácter heurístico, el cual exige trabajo de creatividad mediante el análisis y la explicación causal para ajustarlas cuando sobrevienen contratiempos, dificultades, fallas o desvíos. Lo heurístico es el camino para inventar soluciones fuera de prescripciones formalizadas, motivo por el cual, la elaboración, ajuste, mejora e innovación de la política no admite moldes rígidos en su elaboración ni cumplimiento.

Desde el momento en que las políticas combinan juicios de valor y juicios de hecho no hay cabida para fórmulas algorítmicas de carácter resolutivo, dado que ingresan a zona de discusión en la cual no hay patrones rígidos, sino consecuentes con la naturaleza de las estrategias de gobierno que deben valorarse a la luz ambientes diversos que influyen en su concepción y posibilidades de implementación. Por ese motivo, “Es importante destacar la valoración de las políticas públicas para evitar que se entiendan como soluciones instrumentales, es decir, de trabajo de ingeniería en el sentido de procedimientos en sí, cuando en realidad su formación es valorativa, política, institucional, metodológica y argumentativa” (Uvalle, 2018: 31).

Iniciar la discusión de las políticas sobre la base de modelos prescriptivos limita la elaboración de otras consideraciones relacionadas con los ambientes institucionales, las relaciones políticas, la capacidad de gestión, la innovación o no de las estructuras administrativas, la suma de aliados u opositores, la disponibilidad de los recursos presupuestales, el cumplimiento de las normas jurídicas, los procesos de negociación y la adopción de la agenda de compromisos. Las políticas tienen su razón de ser en marcos institucionales y organizacionales que pueden ser receptivos a su factibilidad o bien no favorables a su diseño e implementación “El ambiente de las organizaciones gubernamentales es punto obligado de referencia para situar el impulso o el congelamiento de las políticas públicas. Es importante considerar los cuerpos burocráticos que constituyen el núcleo de los agentes, ya que son los directamente involucrados en su elaboración y operación” (Uvalle, 2028: 45).

Las organizaciones responden a la lógica del poder porque son territorios de influencia para ajustar preferencias, intereses y motivaciones que se generan con grupos de interés que se focalizan, en el espacio de los tomadores de decisión y los cuerpos burocráticos, los cuales no renuncian a fijar criterios en forma de reglas y lineamientos para que respondan a las prescripciones que establecen. Por eso, la factibilidad de las políticas sociales es

punto de partida a considerar desde un inicio para moderar las expectativas orientadas a atenuar o erradicar situaciones de desventaja social. En este caso,

El trabajo del analista puede describirse en términos de categorías como problema, datos, información, evidencia, herramientas y argumento. La reconstrucción racional de una política es esencialmente una historia de esa política, pero no una historia *externa*, es decir, una explicación de su desarrollo en términos de deseos, creencias y fuerzas de individuos y grupos (Majone, 1997; 1992: 365-366).

En la medida que las expectativas de las políticas son inconmensurables, se originan errores en su diseño, al saturarlas de objetivos y metas que rebasan la capacidad de operación para cumplirlas. La justificación de las políticas sociales debe tener como orientación los alcances y objetivos de la política económica vigente en la sociedad. Si ésta se elabora en ambientes restrictivos que favorecen más la economía de la oferta—solo disponer de los recursos escasos sin incurrir en compromisos que no se pueden financiar de manera razonable—o si favorecen más la economía de la demanda—impulsar gasto público, generar empleos, alentar la inversión pública y calcular montos de deuda que se pueden controlar—son elementos a considerar para establecer compromisos más realistas con la suma de demandas que solicitan la intervención de la autoridad de manera seria y constante.

Las políticas clasificadas como asistencialistas, por ejemplo, únicamente reparten valor monetario a los grupos vulnerables—que viven en situaciones de marginación, exclusión, discriminación y postración que tienen su origen en la desigualdad económica y social—, pero no necesariamente actúan sobre la causa de los problemas que deben erradicarse. La incidencia sobre los efectos es diferente que atender las causas. Son dos formas de concebir la realidad y en ese sentido, en qué medida

se toman en cuenta las restricciones que influyen en su adopción. Por su parte, las políticas vinculadas a propósitos de gasto e inversión pública, ponen el acento en el efecto multiplicador que conlleva la generación de la riqueza material con procesos distributivos en favor del bienestar social, la ampliación de la red de atención médica, la multiplicación de los sistemas de seguridad social, la ampliación de fondos de pensión y retiro, el aumento de los salarios, la intensificación de la tasa de empleo y el mejoramiento constante de la calidad de vida de la población.

Tanto las políticas asistencialistas como las expansivas no son variables independientes, sino que están sujetas a ventajas y restricciones que deben analizarse desde la óptica de lo factible. Una no es mejor que otra porque sería incurrir en el campo de las “soluciones correctas” a la hora de su elección, es decir, seleccionarlas con apoyo en guías establecidas *a priori* para garantizar la ausencia errores o no incurrir error alguno, pero sin ahondar en su sentido y justificación causal. En este caso, se aspira más a la racionalidad exhaustiva –detallar todos y cada uno de los aspectos que se involucran con el comportamiento previsible de la política–, no a la racionalidad limitada –que alude a cómo las políticas tienen límites desde un mirador cognitivo hasta operacional, cuando se generan mediante instituciones y se materializan en las organizaciones– que postula la imposibilidad para ser exhaustivos en cada paso o actividad que se debe cumplir para asegurar su éxito. Ambas racionalidades son fruto de ópticas que se invocan en los gobiernos por parte de actores con interés en formulación y operación y en ese caso, el análisis tiene que elaborarse sin soslayar las restricciones que inciden en la definición de oportunidades para que se cumplan.

Por su importancia, las políticas sociales tienen que considerar sus objetivos junto con los costos que significan. No hacerlo provoca que los objetivos determinan a los recursos, cuando son éstos la clave para fijarlos. La valoración de los recursos es primordial para evitar caer en el vacío al considerar de que están disponibles en todo momento. Una ventaja del análisis de

factibilidad consiste en localizar las restricciones que enfrenta la política social. Éstas pueden ser de carácter jurídico, político, económico o administrativo. No hay camino despejado para las políticas sociales, sino que es importante que sean valoradas en una acepción realista para disminuir la posibilidad de incurrir en yerros que provocan costos dañinos a la vida pública “La presentación de los costos en el análisis es algo necesario y el uso responsable de los impuestos ciudadanos son elementos incuestionables de un Estado eficiente y responsable en el cumplimiento de sus funciones públicas” (Aguilar, 2010: 27).

Por tanto, las soluciones formales sustentadas en axiomas o teoremas son otro punto considerar para no forjar expectativas de gran magnitud sobre las políticas sociales. Esas soluciones tienen componentes cuantitativos y lógicos en gran escala, pero no hay oportunidad para generar los argumentos que permitan descubrir las limitantes sobre el modo de elaborar e implementar la política social. La racionalidad progresiva no siempre tiene elementos de correspondencia con la realidad de la política social. Ésta se forma sobre la base de actores, interacciones, interdependencias, negociaciones y arreglos institucional, los cuales no están incorporados en la racionalidad minuciosa de los valores numéricos. El riesgo de asumir esta postura consiste en que hay posibilidad de que la abstracción ascendente no se conecte con los detalles que derivan de las conductas de los actores relacionados con el sentido y destino de la política. Los hechos deseados con fundamento en objetivos y metas son necesarios para tener en claro la senda que habrá de seguirse para superar las situaciones críticas que dañan la vida de personas, grupos y organizaciones sociales. Por eso, los objetivos y metas que se definen para la política sociales tiene que ser consecuentes con el contexto y el medio institucional en la cual está inmersa la propia política para evitar posturas que exaltan promesas mayúsculas que no tienen conexión con la factibilidad que exige la elaboración y aplicación de la política misma. Tomar en cuenta la naturaleza de la toma de las decisiones que se

lleva a cabo en los gobiernos es importante para no asumir expectativas de gran calado. Esto significa que los gobernantes no tienen márgenes amplios de autonomía para decidir lo que conviene, sino la hacer elecciones de política, tomando en cuenta la suma de ventajas y limitantes.

La toma de las decisiones implica que hay actores en su configuración y planteamiento, no solo un ámbito de decisión. Por ese motivo entenderla en medio de factores políticos, económicos, jurídicos, organizaciones y de gestión es necesario para delimitar su efectividad no en abstracto, sino con base en el análisis de factibilidad que contribuye a no incurrir en consideraciones que no son útiles para configurar la estrategia de la política social.

Se evita así, hacer valoración en el sentido de que lo deseable es equivalente a lo factible. Confundir ambos conceptos conduce a la falta de criterio para distinguir entre la política realista y la política formulada sin analizar con fondo las implicaciones políticas que habrán de derivar con su adopción. Toda política social tiene implicaciones que es conveniente omitir o tratar con insuficiencia. Esto implica a la vez, tener en claro el proceso político de las políticas para no pisar la senda de lo improbable. Valorar la política, así como su lugar en el orden jurídico y político que le corresponde es importante para que las alternativas y las propuestas que se realicen se correspondan con base en el realismo institucional.

Un factor más a destacar se relaciona con el rol que los administradores públicos tienen a su cargo la elaboración y el cumplimiento de la política. El medio en el cual se desenvuelven se relaciona no con el tiempo suficiente para hacer propuestas mejor justificadas, sino que responde a más las presiones que derivan de las recomendaciones jerárquicas, lo cual implica que actúan de prisa y, en consecuencia, se dejan de lado por simplificar en demasía el análisis de factibilidad. Se por hecho que las soluciones correctas son la clave para lograr las decisiones con alto grado de racionalidad. El estilo administrativo de defi-

nir problemas con base en criterios jerárquicos de importancia, disponer de la información más completa, seleccionar y estudiar alternativas y justificar por qué se elige la mejor estrategia, es el procedimiento para dar respuestas a los problemas sociales

En este sentido, no hay duda de que en las organizaciones gubernamentales las burocracias son determinantes en el armado de las políticas públicas, porque tienen la capacidad de convertir los proyectos, incluso tramos de incertidumbre en decisiones y acciones que abonan en favor de la certidumbre. Su capacidad para conjugar valores con decisiones les confiere un rango de importancia que no se puede soslayar cuando se trata de la elaboración, e implementación de las políticas públicas (Uvalle, 2018: 49).

La confianza en la eficiencia que exalta la racionalidad medios-fines sin conectarla con la racionalidad conforme a valores, conlleva a situaciones que no resultan ser factibles. El estilo administrativo, sustentado en la racionalidad exhaustiva, no centra su atención en las dificultades que se relacionan, por ejemplo, con los problemas relacionados con la formulación equivocada del problema, la información incompleta, la omisión de ahí interacciones, conflictos y contingencias, así como la no evaluación de que el tiempo es recurso escaso y que no siempre las agencias de gobiernos tienen los elementos idóneos para cumplir las tareas. Se asume la premisa de que la toma de las decisiones se caracteriza por alta dosis de racionalidad, sin tomar en cuenta que, para cumplirse, transitan por procesos de implementación que no son lineales ni predeterminados, sino que destacan por la incertidumbre en el sentido de que la decisión ordenada desde la jerarquía no significa cumplimiento irrestricto en el espacio institucional de la política. El conocimiento insuficiente de las restricciones es un patrón establecido e influye para que las políticas sociales no tengan siempre un cumplimiento eficaz.

## Factibilidad de la política social

El análisis de las restricciones es necesario para ubicar los alcances y límites que enfrentan las políticas. Su utilidad consiste en identificar en el ámbito de las instituciones y organizaciones del gobierno, los factores que son determinantes para lograr el éxito de las políticas. Las políticas no son deseos ni ejercicios redentores de vida, lo cual implica falta de conocimiento sobre el realismo institucional que las define sobre la lógica de límites y ventajas

la tendencia a equiparar lo deseable con lo posible es siempre fuerte, sobre todo en política. Otro filósofo ha señalado que la existencia de tareas sociales que parecen a la vez deseables y posibles, pero que resultan impracticables, ha preparado el escenario para un gran conjunto de conflictos en la historia moderna. Todas las batallas de la reforma social se libraron parcialmente sobre estas bases, donde los conservadores exageraban y los progresistas subestimaban los límites de lo posible en la política”. (Majone, 1997:109).

Más que recomendar prescripciones para que las políticas sean exitosas, el análisis de factibilidad se orienta a identificar las limitantes y consecuencias más recurrentes que pueden ocasionar el desvío de la política de su plan inicial. “La concepción del análisis [...] proporciona categorías (datos información, herramientas, evidencias, argumentos) que son aplicables a cualquier tipo y estilo de análisis, retrospectivo como prospectivo, descriptivo como prescriptivo, argumentativo” (Majone, 1992: 356).

Si bien es cierto que la Administración pública es la encargada de asumir la mayor tarea en la elaboración e implementación de las políticas, su proceder en este caso es más por la vía de las normas prescriptivas y los procesos estandarizados que aplica para asegurar el logro de la eficiencia “casi en cualquier cam-

po de la administración pública podemos encontrar problemas para que los que se sabe que existen soluciones óptimas o satisfactorias, pero tales soluciones no se pueden aplicar porque exigen un nivel de conocimientos y flexibilidad institucional que no se encuentra en el mundo real” (Majone, 1997:12). En este caso, la naturaleza de las políticas es más amplia y compleja que lo normativo y en ese sentido, los inconvenientes políticos a enfrentar no se encuentran en su totalidad en el mundo de lo formal: “Uno de los errores que más frecuentemente cometen las dependencias gubernamentales cuando analizan políticas públicas consisten en ignorar sus implicaciones políticas” (Meltsner, 1992: 367).

Por otra parte, la característica más conspicua de las instituciones formales en relación con las políticas públicas como medio para solucionar problemas, consiste en que son “las reglas escritas en las leyes y los reglamentos las construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política” (Ayala, 1999: 66) que, además, fijan de antemano las conductas que deben seguirse para dotar de certidumbre la vida estatal. Pero también existen instituciones informales que son “reglas no escritas, que se van acumulando en el tiempo, y quedan registradas en los usos y costumbres” (Ayala, 1999: 67) e influyen en el curso ordinario de los asuntos públicos. Esto significa que, si lo determinante es seguir únicamente al pie de la letra las prescripciones autorizadas sin más, se estaría omitiendo la otra parte del comportamiento humano en la modalidad de actores y expectativas que dan cuenta de otra realidad en el mundo de las instituciones y las organizaciones del gobierno. “Es evidente que, si se pretende que tenga alguna utilidad el análisis no debe seguirse el camino de aquellas actividades de planeación cuyos estudios se empolvan en los estantes por haber perdido oportunidad política” (Meltsner, 1992: 368).

En este caso, no se trata de oponer lo formal y lo informal, sino de valorar que son polos conductuales que se localizan en

el curso de las políticas y que tienen que abordarse en términos de racionalizar mediante interacciones el curso de las políticas públicas. La necesidad de utilizar el análisis factible es para ampliar visiones problemáticas que deben procesarse para que no sean un factor que frene el curso de las políticas. Cuando se descubren restricciones relacionadas con las condiciones que no favorecen plenamente el desarrollo de las políticas, por ejemplo, la falta de tiempo, recursos y capacidades de operación, se deben considerar otras vetas que permitan superar las limitaciones, lo cual implica que los planes iniciales no se han de cumplir de modo forzado, sino procediendo a encontrar opciones distintas para cumplir los objetivos y metas iniciales cuando las condiciones del proceso de políticas así lo aconsejen.

El análisis de lo factible debe acompañar en todo momento a las políticas: “La investigación sobre la factibilidad política, es decir, la indagación acerca de las consecuencias futuras de las distintas opciones de política depende del papel que desempeña el analista, de sus conocimientos políticos y del alcance de los problemas a los que hacen referencia las políticas” (Mels-ter, 1992: 369). No todo son soluciones refinadas, exhaustivas ni lógicamente impecables elaboradas con los instrumentos más desarrollados. El mundo de los gobiernos es contrastante diverso y plural, lo cual significa que los sistemas de interés son inevitables para dar tratamiento puntual a los mismos. El universo que enfrentan las políticas no está despejado para el ejercicio del poder omnipotente, sino que hay en los caminos por los que transitan la combinación de ventajas y obstáculos, así como oportunidades e inconvenientes. “La omnipotencia gubernamental es una ficción propia de sociedades tradicionales. Los gobiernos no operan en el vacío. Enfrentan límites legales, políticos e informativos; actúan con recursos públicos escasos y de burocracias que tienen sus propias inercias e intereses” (Aguilar, 1992: 65). En el caso de las políticas sociales se puede estar de acuerdo en su necesidad, pero no en cuanto a su justificación, dado que dependen de la teoría de entrada que la

sustente, si habrá acuerdo o discrepancia en cuanto su concepción e implementación, considerando a la vez, la reafirmación de valores que también sustentan las decisiones adoptadas.

Por eso,

las teorías de entrada no solo suponen una concepción previa sobre la relación entre el Estado y la sociedad (y también sobre el Estado y los individuos, así como sobre las responsabilidades, obligaciones y limitaciones que se suponen distribuidas entre unos y otros), sino un sistema de valores asociado a la racionalidad de las decisiones [...] el análisis de las políticas públicas reside en la importancia que tiene la teoría de entrada para el proceso que lleva a seleccionar los problemas públicos, los métodos para definirlos y la racionalidad asociada con esa selección (Merino, 2010: 38-40).

La construcción de la realidad es la clave para configurar la comprensión causal de la política social. No es lo mismo el modelo neoclásico, el institucional o la teoría del bienestar a la hora de construir la política sobre los supuestos que los justifican, porque en la construcción de la realidad “se asumen y redefinen reglas e instituciones heredadas del pasado, las cuales, por otro lado, como recursos objetivados condicionan y sustentan las acciones de los individuos, así como sus interpretaciones y su conocimiento del mundo social” (Fuentes, 2022: 34).

Tampoco es lo mismo valorar si el Estado y el mercado deben actuar de manera concurrente para evitar el aumento de la desigualdad social. Menos que el Estado la tutele con fines políticos o electorales o que los cuerpos burocráticos fijen las reglas del juego sin mayor vigilancia y confiando en su saber técnico lo que conviene socialmente a los grupos que reclaman atención a sus penurias domésticas que posteriormente se convierten en hechos sociales. Estos elementos son parte de los factores que se deben considerar al momento de discutir el sentido y alcance de

la política social para definir qué se debe enfocar a la solución de problemas colectivos.

Además, los temas del bienestar y la eficiencia tampoco están ausentes en la discusión de las políticas sociales. Su concepción depende de la base teórica y analítica que los sustenta y en ese caso, hay influencias importantes que son parte de los diálogos y deliberaciones que se producen en la integración de la agenda de gobierno. Incluso, cuando la política social logra ser parte de la agenda gubernamental, no significa que habrá posturas unánimes para apoyarla. La selección de la estrategia que debe sustentarla es el primer factor de discusión en medio de voces plurales, hasta lograr los apoyos que necesita la orientación que habrá de caracterizarla.

Un factor más son los apoyos políticos que se necesitan en favor de la política social. Los apoyos pueden entenderse a partir de la categoría coaliciones promotoras que es la suma de actores gubernamentales y no gubernamentales que tienen coincidencias firmes para impulsar cierto perfil de la política social a la manera de convicciones las

convicciones pueden entenderse como sistemas de creencias compuestos por ideas y valores que van en un primer lugar llamado *núcleo profundo* y que giran alrededor de creencias fundamentales e incluyen principios normativos y ontológicos sobre la naturaleza humana, los valores fundamentales —generalmente en tensión— entre libertad e igualdad o la que valora positivamente la intervención estatal o que da primacía a los mercados; después viene un segundo nivel jerárquico conocido como *núcleo general de la política*, el cual incluye una aplicación completa a los elementos del subsistema de política referido a la jerarquía de valores que debe buscar la acción gubernamental, el bienestar, de quienes se privilegia, el grado de autoridad de las instituciones públicas o los mercados, el papel de la sociedad o públicos involucrados, o de los propios

funcionarios electos frente a los burócratas, así como la gravedad de los problemas públicos a atender o a la identificación de ciertas causas para ser atendidas. El último nivel sería de los *aspectos secundarios*, referidos a asuntos instrumentales de la implementación de las políticas (Caldera, 2021:123-124).

Consecuentemente, las coaliciones promotoras fungen como apoyos cuando consiguen que desde los centros importante de decisión como los congresos o parlamentos otorgan su apoyo para aprobarla tanto en lo legal como lo presupuestal. Despliegan apoyos de manera diversificada para promoverla y apoyarla hasta lograr que se apruebe y una vez conseguido este propósito, monitorean su desempeño y cuidan que el apoyo inicial no sucumba en la dirección que asume. Un apoyo más es el rol que desempeñan los cuerpos burocráticos que son coincidentes con la misma. Generan la base analítica para su adopción. Justifican su necesidad. La dotan de los apoyos técnicos y presupuestales y están pendientes de que tanto los procesos de diseño como de implementación se acerquen hasta cumplir las finalidades previstas. Otro factor de apoyo consiste en que, si hubiese un empate de fuerzas en la esfera de su aprobación, se puede hacer uso de la votación para romperlo e impulsarla hacia su vigencia y operación. Otro factor se relaciona con la dinámica del político y el agente en términos de que deben coordinarse para que la política sea aprobada, y una vez que se logra esa finalidad, comprometerse con su cumplimiento. El compromiso del político con la política social lo hace con los electores y los grupos que la necesitan. En este caso, es fundamental que el agente –conjunto de servidores públicos encabezados por el político– se comprometa con la misma hasta que sus objetivos y metas indiquen que se ha cumplido. Un factor más a esclarecer consiste en que la política social enfrenta resistencias que pueden retrasar o desviar sus propósitos a cumplir. En este sentido, se debe conocer cuáles son los grupos específicos contrarios a su finalidad, con el

objetivo de tener en claro su capacidad de veto y cuáles son los medios que utilizan para actuar en los espacios de la política.

En términos de funcionalidad, la política social tiene que estar apoyada en el análisis de factibilidad en todo momento. Es importante valorar que se puede hacer y lo que debe hacerse teniendo como referente el nexo costo-beneficio y el costo-eficacia.

Desde la perspectiva de las finanzas públicas (presupuestación, y asignación de recursos incluida) el centro del análisis consiste en estimar el monto de recursos que los programas de una PP necesitan y estimarlos a partir del principio de la eficiencia económica de las acciones, por lo que exige a los programas ofrezcan los cálculos correctos de costo-beneficio, costo-eficacia que justifiquen que sus acciones programadas pueden producir sus objetivos y mantener o incrementar los beneficios sociales al menor costo posible y razonable (Aguilar, 2010: 27).

El ambiente institucional de la política social tiene dos elementos a considerar: uno, los recursos para apoyarla son escasos y por ese motivo, tienen no solo que acudir a los órganos legislativos para obtenerlo, sino que deben renovarse cada año fiscal. Otro elemento se relaciona en que sus propuestas no deben saturarse con promesas inalcanzables, ni proyectos faraónicos, lo cual revela fallas metodológicas y políticas en su elaboración y justificación. Si la política se entiende como una solución a ciertos aspectos de la vida productiva y social, no debe anticipar que habrá de cumplirse, sin antes haber elaborado un análisis de las restricciones que puede enfrentar. Las soluciones no deben entenderse como panaceas, sino que su éxito depende de cómo superan las restricciones que enfrenta la política.

El análisis de factibilidad debe contribuir para identificar que las políticas sociales tienen restricciones burocráticas –fallas de gestión– que inciden en el incumplimiento oportuno de los compromisos. Políticas –relacionadas con conflictos– que la

retrasan al no lograr acuerdos que eviten la pérdida de tiempo en su operación. Jurídicas –fallas en la elaboración y aplicación de las normas–, lo cual abre la puerta a la discrecionalidad y el riesgo es que ésta se convierta en ordinaria. Fiscales –relacionadas con la insuficiencia de los recursos para financiarlas– lo cual da lugar a efectuar ajustes a la baja en materia de compromisos. Operativas –que refieren a la falta de coordinación entre las agencias gubernamentales responsables de su curso de acción y con actores privados comprometidos con tareas públicas– que influyen en el desempeño esperado.

El análisis de factibilidad es una herramienta cuya utilidad permite realizar el examen cuidadoso de aquellos factores que es importante tomar en cuenta para que la política social sea exitosa en medio de oportunidades y contratiempos. Permite explorar, estudiar y despejar el territorio institucional que la política social habrá de recorrer una vez que ha sido elaborada. De este modo, es prematuro que desde su elaboración se califique la estrategia de la política social desde la visión de la eficiencia, cuando ésta es la diferencia entre los objetivos y metas que se proponen, y los resultados que se logran cumplir. Si la política social solo es analizada en sí misma, se pierde la ubicación del contexto que la influye, se desvaloriza su oportunidad como estrategia, al considerar que su desempeño depende únicamente de los gobernantes, las agencias y las burocracias que, con su capacidad de gestión tienen el compromiso de cumplirla con el esquema de la racionalidad exhaustiva, es decir, de la racionalidad que enumera, jerarquiza y asocia medios con fines sobre la lógica de la eficiencia *a priori*. “Si el propósito del análisis es no es el *saber* cuál es la política correcta en un campo dado, sino el de *asegurar* que la política que se escoja y se ponga en práctica, será esencial la determinación de los límites dentro de los cuales el gobernante puede ejercer un control efectivo” (Majone, 1997: 120).

Si la política social es una estrategia teleológica, no significa que su eficacia está asegurada desde su elaboración. Incluso,

desde su elaboración deben considerarse los ambientes diversos que enfrentará, dados por oportunidades y restricciones que el análisis de factibilidad contribuye a esclarecer “la realidad física, la realidad social, restringe la riqueza de lo posible. Nuestro ambiente abunda en restricciones, tanto naturales como artificiales, y muchos de nuestros conceptos básicos las consideran esenciales” (Majone, 1997: 114-115).

Las condiciones específicas que habrán de enfrentar las PP tienen que conceptuarse y explicarse para que las soluciones que se adopten respondan al mundo fáctico y no queden atrapadas con la utilización de modelos formales, cuya utilidad es más demostrativa, no de carácter argumentativo. Si falta la justificación apoyada en la argumentación sobre los ámbitos diversos de la política social, aumenta la posibilidad de que no esté dotada de credibilidad y, por tanto, los ejercicios de previsión que se asumen no son convincentes para superar el análisis de los obstáculos que enfrentarían las PP. “El punto de partida de un argumento... no es un conjunto de supuestos abstractos, sino puntos de vista ya existentes en la comunidad; su conclusión no es una prueba formal, sino el entendimiento compartido del asunto en discusión” (Majone, 1997: 40).

### **Desafíos a la implementación**

El punto relacionado con el cumplimiento de la política social tiene su prueba de fuego en la fase de implementación, entendida como el conjunto de condiciones iniciales, intermedias y finales que se enlazan con la ruta seguida para conjuntar las acciones que hacen factible el cumplimiento de la política social tomando en cuenta “que los diseños de las políticas públicas proporcionan el plan de trabajo para su realización y definen los puntos nodales sobre los esfuerzos para apuntalar o socavar su implementación” (May, 2028: 150 ).

Este no es un tema que alude de manera lineal a las decisiones que se cumplen de modo estricto y rígido, sino que refiere a

que en el marco institucional “del proceso de políticas públicas se adoptó un problema, se definieron alternativas y se seleccionó una de ellas, en la etapa de ejecución–también llamada implementación– es donde se realizan las acciones que se establecieron para alcanzar el objetivo de la política” (Méndez, 2020: 267).

En efecto, la implementación se conecta de modo directo con el diseño de la política para entender mejor la acción del gobierno, su esfera de ubicación es la toma de las decisiones de arriba hacia abajo, pero no implica que sea un proceso sin restricciones y su sentido implica asumir “una solución proactiva de problemas para que... promuevan las metas de la política pública a pesar del seguimiento de obstáculos diversos” (Grindle, 2010: 43). Esto significa que decidir el cumplimiento de la política alude a cumplir sus objetivos y metas como fueron definidos. Cumplirlos como son, y no como se desean, paso para que la implementación sea comprendida en la cadena de mando que se desdobra al interior de las agencias y organizaciones de gobierno, cuando la política está a cargo de la autoridad. Pero hay procesos de implementación que también están en manos de organismos no gubernamentales y su dinámica, en consecuencia, es diferente a la gubernamental. En este caso interesa la implementación a cargo de la autoridad, dado que permite incorporar otros elementos clave en su desempeño y resultados obtenidos, destacando, además, que “cualquier política pública, vale mucho la pena comenzar con una evaluación sobre qué personas probablemente estén interesados en una implementación efectiva de la política” (Grindele, 2010: 45).

Desde el ángulo del desempeño de la autoridad, la implementación alude a cuestiones centrales que se enlazan con su comportamiento, resultados, costos y beneficios: “El resultado de la implementación es el contenido de una política pública a un nivel mucho más operativo que el de una ley. Es la política como la reciben los ciudadanos” (Winter, 2018:75). Otra cuestión se relaciona con no asumir plenamente la decisión autorizada por parte de los cuadros administrativos y adminis-

trativos. La implementación se planifica, estructura e impulsa desde la administración de la oficina, los gabinetes y las áreas de asesoría gubernamental, motivo por el cual, es un proceso que exige calidad en la gestión pública para que su cumplimiento se ciña a las cuestiones previstas y que el diseño de la política no se aleje del modo en que se debe cumplirse y que la propia implementación tampoco se distancie del diseño. La operación de la implementación es el desafío más importante para considerar para que la política sea consecuente en el cumplimiento de los objetivos y metas que la justifican.

La característica de la implementación es que su sentido de causalidad es producto de interacciones y negociaciones continuas que se concretan en el seno de las agencias burocráticas y gubernamentales y en ese sentido, “No tendremos una comprensión completa de los procesos de las políticas a menos que sepamos cómo responden los públicos destinatarios a dichas políticas públicas” (Winter, 2028: 77). Hay ámbitos diversos que se localizan en su recorrido administrativo que es ineludible tomar en cuenta, considerando que los gobiernos contemporáneos dependen para su desarrollo institucional de la autoridad, la disciplina, las líneas de mando y obediencia, así como de los procesos directivos que originan el modo de gobernar. Otro punto es que no siempre intervienen en la implementación los actores responsables de elaborar la política y, por tanto, el personal que la cumple tampoco significa que conoce a plenitud los motivos y el sentido de la política diseñada. Un punto más a destacar es la relación que sostienen el político y el agente, actores involucrados en los procesos de diseño e implementación “Al *principal* le interesan tanto el anuncio del diseño e implementación de las políticas respecto a los resultados e impactos de los objetivos y metas a cumplir. Al *agente* lo motivan cumplir las políticas en razón de las condiciones que le favorecen en sus expectativas y motivaciones” (Uvalle, 2022: 49).

El cumplimiento de los objetivos a concretar por parte del agente ante el político generan circunstancias vinculadas con

desacuerdos, rivalidades, fricciones y falta de entendimiento, lo cual ocasiona que la información relacionada con el curso de la implementación tenga zonas insuficientemente conocidas por ambos, es decir, ni el político informa todo al agente, y no siempre éste informa lo fundamental al político. Se crea de este modo, una relación de asimetría que habrá de influir en los resultados de la implementación. El esquema weberiano de la disciplina y el acatamiento estricto a las órdenes del político en la relación al agente no siempre es lo regular, sino que “Los burócratas determinan en gran medida cómo las reglas y las políticas y las reglas funcionan en la práctica [...] Los burócratas también pueden poner sus propios intereses por encima de los del público y obstaculizar las prioridades políticas” (Peeter, 2020: 66).

La implementación no se cumple en línea recta y sin remover escollos, sino que se desarrolla en el marco de relaciones que articulan coordinación, discrepancia, negociación y acuerdo de compromisos. Otra faceta compleja de la implementación se relaciona con las tareas que desempeña la burocracia de la calle, la cual tiene en su esfera de responsabilidad el cumplimiento directo de los objetivos y metas de las políticas, incluso, con apego a la discrecionalidad que aplican en las decisiones y acciones de las políticas.

Los burócratas de la calle son actores estatales que determinan a quién se molesta o detiene y a quién se protege y a quién se amenaza. También son actores estatales que controlan los recursos y las oportunidades... manejan sus relaciones con los clientes-ciudadanos para mantener y aumentar su propio poder (Maynard-Moody y Musheno, 2018: 91-92).

Un punto más a destacar se relaciona con la capacidad directiva, relacionada con el proceso de gobernar. La implementación no es un paso más en los procesos de política pública. Es una etapa fundamental relacionada con la capacidad de gobernar, es

decir, con la capacidad de gestionar los compromisos de manera puntual con base en diseño de la política que los formaliza. Esto significa que el gobernar tiene en la implementación la base de apoyo para cumplir los objetivos y metas de la política social, con énfasis en las tareas de coordinación, por qué no es funcional que una sola agencia o ámbito de operación lleve a cabo todas las actividades de la misma. “Frente a la evidencia de que un sola oficina gubernamental, un solo ámbito de gobierno o un solo programa presupuestario no puede, por sí mismo, resolver una problemas complejo, en años recientes ha habido un giro hacia la creación de mecanismos de coordinación” (Cejudo y Michel, 2019: 225).

La capacidad directiva es un asunto de preparación, destreza y habilidades para hacer factible que la política social se cumpla. La capacidad directiva es la que da rumbo a la manera de cumplir el sentido y fines de la política social. Implica el conocimiento de órganos, estructuras y procesos que se encargan de llevar a cabo cumplir los valores de bienestar y equidad sustentados en objetivos y metas. Implica transformar en acciones las decisiones que dan justificación a los cursos de acción relacionados con el quehacer gubernamental. De la capacidad directiva depende que la política social tenga piso firme para impulsar conforme a la relación medios-fines su contenido teleológico. Implica, la capacidad directiva pericia técnica y tecnológica, la utilización del conocimiento causal que asocia datos, información, hipótesis y evidencias para construir los argumentos que justifican el carácter valorativo, político e institucional de la política, el cual se debe cumplir mediante los procesos de gestión pública,

para que el gobierno democrático, gobierne a su sociedad, además de legitimidad, referida a valores, principios y leyes del Estado, requiere eficacia directiva, referida a la normas y procedimientos del conocimiento empírico, del conocimiento técnico de base científica, puesto que

la eficacia o la efectividad de la acción humana, incluida la gubernamental, implica causalidad, el nexo causal existente en los hechos naturales y entre los hechos sociales (que establece que a determinadas acciones siguen determinados efectos con grado de probabilidad establecido) y la causalidad refiere, al conocimiento, la tecnología y a la gerencia (Aguilar, 2022: 218).

Cuando la política social se sustenta en el conocimiento causal y no tanto en el conocimiento inercial, tiene mayores posibilidades de alcanzar efectividad. Cuando el conocimiento inercial –rutinas y métricas– es la base para valorar la implementación de la política social, se da paso a situaciones que omiten factores políticos e institucionales que son determinantes para su mejor cumplimiento. Es el caso de no valorar los desvíos, los retrasos o las carencias institucionales y organizacionales, dado que inciden de manera determinante en el desempeño de la política. Si se confiere más importancia a los moldes presupuestales, los modelos prescriptivos, los manuales y las guías de operación por considerar que aseguran racionalidad exhaustiva de los procesos de implementación, se incurre en el error de considerarla más como toma de decisiones, no como la suma de procesos que se deben monitorear, ajustar y mejorar en el universo de la factibilidad institucional, a partir de contratiempos.

La implementación tiene como factores relevantes desde la visión de la capacidad directiva la interacción, la cooperación, el conflicto y el modo de entender y comprender las normas jurídicas que la autorizan dar paso a su cumplimiento, además de cuidar que el diseño y la propia implementación se correspondan, evitando que se forme una dicotomía entre esas etapas “esta dicotomía ilustra la que sigue siendo una de las discusiones centrales en la investigación sobre políticas: la necesidad de conciliar el diseño con la implementación” (Ramírez de la Cruz y Castillo, 2019: 196).

La capacidad directiva implica la elaboración de cálculos, estimaciones y cuantificaciones para esclarecer los costos y beneficios reales de la política social. Implica a la vez, habilidades y competencias para el análisis de datos, para generar calidad en la información que se requiere para apoyar y mejorar la toma de decisiones; cuidar la producción y utilización de datos fiables; trabajar en las exigencias de la lógica transversal, la calidad regulatoria, la innovación de los procesos, la generación de valor público y social, la gestión del conocimiento y la adopción de decisiones que sean realistas y sustentables mediante las aportaciones del conocimiento que se apoya en evidencias, para reforzar la efectividad de la política social. La política social sin sustento y justificación debida puede convertirse en más desventajas que beneficios, desde el momento en que los moldes burocráticos logren convencer a las autoridades para su diseño e implementación. La exaltación de la política social no se justifica desde el momento en que lo ideológico y lo político se apoderen de las decisiones públicas. De igual modo, si la implementación se valora sin considerar los deseos e intenciones de los legisladores *plasmados* en las leyes que elaboran y aprueban, se abre la posibilidad para que las agencias ejecutivas tomen la delantera e inicien con reglas secundarias—acuerdos, circulares, decretos, órdenes ejecutivas y lineamientos el control de la propia implementación, pero sin tomar en cuenta debidamente el espíritu y contenido de las normas jurídicas.

La capacidad directiva en el seno de las agencias de gobierno no debe omitir que la implementación tiene como punto de partida reglas normativas, es decir, responde al principio de legalidad el cual prescribe los alcances jurídicos —atribuciones y responsabilidades de los órganos que concurren en su materialización— en este caso, de la política social. La capacidad directiva debe tener como pilar de efectividad el conocimiento heurístico, el cual es creativo e innovador, no algorítmico. Esto significa que el mundo de las políticas públicas no es exacto ni responde de modo decisivo al conocimiento formal ni cuantitativo,

sino que deben comprenderse, destacando que “Si hay un punto aceptado ahora por todas las escuelas de pensamiento, es que el conocimiento científico resulta siempre tentativo y susceptible de ser refutado” (Majone, 1997: 80).

En el caso de la implementación de la política social no hay contextos uniformes para su desarrollo, y no obstante que es un renglón sensible para numerosas condiciones de vida producto de la desigualdad económica y social, también ingresa a los procesos administrativos que se encargan de su concreción, al ser impulsados tanto por cuadros directivos como de operación. En todo caso hay diferentes arreglos institucionales que se ajustan, adaptan y mejoran para remover los obstáculos que limitan su efectividad. La capacidad directiva es el substrato para que la implementación de la política social sea más congruente para cumplir con los objetivos y metas que la caracterizan. La implementación de la política social es compleja. Alude a los actores, procesos, tiempos, requisitos, desafíos y actividades a desarrollar para su cumplimiento y en ese sentido, la capacidad directiva debe ser óptima, al reunir, conocimiento causal, pragmatismo y pericia para que tenga lugar la producción de las capacidades de gestión pública que permitan concretar en la realidad de la propia política social, el conjunto de valores y propósitos que la caracterizan como un instrumento estratégico de gobierno.

## **Conclusiones**

La política pública es una estrategia para gobernar los problemas, carencias, vulnerabilidades y expectativas de la vida social. Las soluciones que se generan para atender dolencias y faltantes en la vida asociada responden al modo en que se conciben los problemas, los efectos y las oportunidades para dar respuesta específica a la situación crítica que viven grupos de la sociedad civil. Implica para su elaboración, decisiones que justifiquen su elaboración e implementación con base en el conocimiento que se genera con diagnósticos y estudios que indican la necesidad

de prepararla como un tipo de respuesta de carácter teleológico. En este caso, la óptica de la implementación que da cumplimiento a los instrumentos normativos y prescriptivos es la etapa en la cual los desafíos de la política pública son mayores para que las decisiones adoptadas por la autoridad se cumplan conforme a los escenarios previstos.

La forma en que la política se cumple es mediante programas que tienen perfil aplicativo para generar los resultados esperados. En este proceso, la implementación está conectada con la fase de elaboración de la política hasta construir una relación interdependiente que forma parte del modo de gobernar. En la lógica del gobernar, la política pública adquiere mayor complejidad porque se rebasa la visión de que es únicamente ejecución, para dar paso a la elaboración e implementación. Si la elaboración de la política exige coherencia de objetivos y metas, así como estructuras ágiles y efectivas de cooperación, la implementación supone capacidad de gestión para cumplir los compromisos mediante agencias, directivos, cuadros de operación, tiempos, recursos y un amplio trabajo de cooperación y coordinación. En esa línea se inscribe la complejidad de la política social—concebida en el perfil de política pública— y también como una forma de construir respuestas a carencias acentuadas que convalidan la atención seria y puntual de la autoridad en puntos críticos de la vida comunitaria, lo cual exige que su elaboración sea el punto de partida para situar tanto su dinámica— en la fase de implementación— que es la fuente de la cual brotan como los resultados obtenidos.

La política social, situada en el ámbito del desempeño gubernamental y de los grupos beneficiados con su adopción, es la suma de valores, visiones, motivaciones y compromisos que tienen como objetivo cerrar la brecha entre opulencia y miseria; entre carencias y ventajas, así como amortiguar la caída de los sectores desfavorecidos a niveles que los excluyen de las instituciones de la sociedad, los mercados y las agencias gubernamentales. Su compromiso es de fondo, es decir, no se debe

entender como paliativo, menos como compensación monetaria, sino que debe valorarse como un medio que debe tener la capacidad para transformar positivamente condiciones de vida adversas, para que las personas y grupos en desventaja social y económica tengan una vida más productiva y justa. La política social por su cobertura merece cuidado en su preparación y cumplimiento a partir del análisis de factibilidad, con el fin de tener en claro el universo de oportunidades y restricciones que se deben abordar para lograr un desempeño más efectivo. La política social no es un remedio pasajero, sino estrategia concebida para que mediante su implementación consiga remover las limitaciones de vida que tienen grupos con falta de oportunidades para desarrollarse.

La etapa de implementación es determinante para el logro de la política social. Exige monitoreo constante, generar datos para su corrección, monitoreo para decidir en qué puntos se debe intervenir para superar los atolladeros y qué ajustes hay que efectuar para que los obstáculos no la desvíen de los objetivos y metas que la definen. La implementación no debe dar lugar a la formación de nudos administrativos ni burocráticos que frenan el curso de la política social. Por eso es fundamental la utilización del análisis de factibilidad para evitar la quimera de que orden administrativa y burocrática dada desde las alturas del poder hacia los cuadros de operación, se cumplirá de manera irrestricta e inmediata. La omisión de tiempos, trámites, requisitos, normas, recursos disponibles y apoyos, así como la insuficiente cooperación y coordinación de las actividades y tareas, origina la suma de contratiempos que retrasan su cumplimiento y en el mejor de los casos su avance.

Los descuidos en la construcción e implementación de la política social son la causa de efectos no deseados ni esperados. Por ese motivo, la implementación no debe concebirse como una etapa más, sino como la oportunidad para que la capacidad de gobernar, vía la capacidad de gestión, se oriente a que la política social tenga los resultados esperados. Gobernar significa cum-

plir lo prometido. Implica erradicar condiciones de vida injustas, con acciones orientadas a conseguir que las personas y grupos vivan mejor. Implica tener capacidad para que las condiciones y los modos de vida sean mejores a los que existen. Se debe asumir que la implementación de la política social es la vía para la transformación de las condiciones de vida. Merece, por tanto, un seguimiento puntual y continuo que evite errores que dañan a las personas y grupos incluidos en la política social. La eficacia de la implementación depende de los apoyos políticos que recibe, del ambiente de compromisos que se formalizan y de la capacidad de los responsables de su cumplimiento. También del modo en que la negociación favorece que los conflictos sean superados.

La política social tiene relevancia en la agenda de la vida estatal. Su sentido y alcance se encaminan a remover estados de vida que concretan carencias, vulnerabilidades y exclusión. Su necesidad es un imperativo de Estado, a fin de disminuir la brecha entre los niveles desiguales de vida. Se justifica para evitar que la sociedad civil quede atrapada en la suma de carencias, cuando hay personas y grupos que no tienen acceso a los beneficios sociales. Es, por tanto, una estrategia para evitar que la desigualdad económica y social se multiplique en detrimento de quienes no tienen la oportunidad vivir con bienestar.

Su objetivo no es el reparto de dinero para dejar atrás la postulación. Su compromiso es que las personas no solo vivan bien, sino que puedan vivir mejor. Su eficacia depende de los instrumentos de gobierno que se utilizan en su formulación y en los procesos de implementación que se definen con los medios institucionales, organizacionales y administrativos, dado que son determinantes para su autorización y puesta en operación. Su efectividad depende de modelos económicos que las configuren como herramienta a utilizar y del ambiente político en el cual se negocia su factibilidad. Si el modelo económico es libertario, no habrá políticas distributivas.

Si en cambio estimula la demanda de bienes y servicios, hay más posibilidades de las políticas distributivas sean adopta-

das. Si predomina la visión de más mercado y menos Estado, la política social prácticamente se anula, al no postular a la distribución como el pilar clave para sumar más beneficiarios. Si la política se concibe como reparto monetario, protege a los grupos desvalidos, pero no genera condiciones para formar nuevas capacidades individuales en favor del desarrollo con bienestar y calidad de vida.

En términos de eficacia acreditada, como estrategia gubernamental, la política social debe estar situada en el nexo dado entre formulación e implementación. Cumplir la política social significa que hay claridad de los medios a utilizar con base en la racionalidad de los valores, que son el referente más puntual para definir con capacidad de gestión, los modos en que habrá de organizar su cumplimiento. La implementación, en este caso, supone capacidad para cumplir valores, objetivos y metas en tiempos programados em ámbitos de negociación y compromisos asumidos. Supone capacidad directiva para traducir con el desempeño de los cuadros burocráticos acompañados o no por grupos de la sociedad civil, en acciones concretas que justifican el verdadero desempeño de los organismos gubernamentales. Supone que lo mandatado en las leyes, genera la toma conciencia de lo que implica y autoriza para evitar que la implementación sea errática o se extravíe en los diversos sitios del quehacer administrativo y burocrático. Nada resulta más complejo que la implementación, entendida como la etapa en la cual se califica la verdadera capacidad de gestión pública a cargo de las autoridades constituidas, al lograr que los objetivos y metas concebidos por los formuladores de la política social se cumplan con base en lo previsto.

Finalmente, y para evitar tropiezos de manera continua, es necesario utilizar el análisis de factibilidad para evitar que la política social sean entendida como la suma de promesas que la autoridad asume, sin tomar en cuenta oportunidades y restricciones, así como costos y beneficios. Por tanto, la política social no es una quimera, tampoco un catálogo de peticiones sin lí-

mite, menos un listado de respuestas inconexas. El análisis de factibilidad pone el acento en lo que puede hacerse y contribuye a entender mejor los obstáculos a superar con sapiencia y pragmatismo. En este sentido, gobernar significa que la implementación es la suma de oportunidades, ventajas, costos y beneficios que no den omisión para evitar que la política social pierda su sentido y eficacia.

## Bibliografía

- AGUILAR, L. (2010) *Marco para el análisis de política pública, en política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey / Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (2013) *Gobierno y Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (2022) *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*, México, El Colegio de Jalisco / Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- AGUILERA, R. (2022) *El Estado y la Administración pública en las complejidades del siglo XXI*. México, Editorial Académica Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios del Futuro.
- AYALA, J. (1999) *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CALDERA, A. (2021) “El marco de análisis de las coaliciones promotoras”, en Gloria del Castillo Alemán y Mauricio I. Dussauge (eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- CAMOU, A. (2001) *Estudio preliminar a la obra Los desafíos de la gobernabilidad*, México Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM / Editorial Plaza y Valdés.
- CEJUDO, M. Michel, C. (2019) “Implementación de una estrategia de coordinación interinstitucional: la Cruzada Nacional contra el hambre”, en Guillermo M. Cejudo, María del Carmen Pardo y Mauricio I. Dussauge Laguna, *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- CUNILL, N. (2010) “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”, *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- ELSTER, J. (1989) *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa.
- FUENTES, M. (2022) *Neoliberalismo. “Habitus” y cuestión social*, México, Turner Noema.
- GRINDELE, M. (2010) “La brecha de la implementación”, en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, México, Escuela de Graduados en Administración Pública / Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey / Miguel Ángel Porrúa.
- GRUPO NUEVO CURSO DEL DESARROLLO (2023) *Propuestas para los próximos años*, México.
- MAY, P. (2018) “El diseño y la implementación de las políticas públicas”, en María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge y Guillermo M. Cejudo (eds.), *Implementación de políticas públicas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- MAJONE, G. (1992) “El uso del análisis de políticas” en Luis F. Aguilar Villanueva (estudio introductorio y editor), *La hechura de las políticas*, Antología 2, México, Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MARCH G. J. (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MAYNARD-MOODY, S. Portillo, M. (2018) “Teoría de la burocracia de nivel de calle”, en Mauricio I Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, (eds.), *Las burocracias a nivel de calle*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- MELTSNER, J. A (1992). “La factibilidad política y el análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar (estudio introductorio y edición), *La hechura de la política*, Antología 2, México, Miguel Ángel Porrúa.
- MÉNDEZ, J. (2020) *Políticas públicas. Enfoques estratégicos para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

- MERINO, M. (2010) “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”, en Mauricio Merino y Guillermo M. Cejudo (eds.), *Problemas, decisiones y acciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- NORTH C. D. (2013) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O’DONNELL, G. (2001) “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, en Antonio Camou (estudio preliminar y compilación), *Los desafíos de la gobernabilidad*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales / Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM / Editorial Plaza y Valdés.
- PEETER, Rik. (2020) “La burocracia y sus defectos”, en Rik Peteers y Fernando Nieto Silva (eds.), *La máquina de la desigualdad. Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza*, México, El Colegio de México.
- RAMÍREZ de la Cruz, E. Castillo, E. (2019) “La implementación del programa Habitat y la vertiente de intervenciones preventivas a través de instrumentos básicos”, en Guillermo M. Cejudo, María del Carmen Pardo y Mauricio I. Dussauge Laguna (eds.), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- SUBIRATS, J. (1995) “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”, *Revista Gestión y política pública*, vol. IV, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- UVALLE, R. (2018) “El nexo entre políticas públicas y organizaciones complejas”, en Ayutzabet de la Rosa Albuquerque y Julio César Contreras de la Rosa Manrique, *Organizaciones y políticas públicas: un campo en construcción. Reflexiones teóricas y evidencias empíricas*, México, Fontamara.
- \_\_\_\_\_. (2022). “La formulación e implementación de las políticas públicas: un enfoque desde la óptica del principal y el agente”, en García Guzmán Maximiliano, *Tendencias del análisis de políticas públicas en México. Fundamentos y alcances de los nuevos enfoques: más allá del ciclo*, UNAM / Gedisa.
- WINTER C. S. (2018) “Perspectivas sobre la implementación: estatus y reconsideración”, en *Cuadernos del CENDES*, año 36, núm. 102, septiembre-diciembre, Caracas, Venezuela.



# Perspectivas teóricas para investigar las desigualdades sociales múltiples desde América Latina

*Martín Christian Santos Anaya*

## Introducción

La preocupación por la existencia de desigualdades sociales cobra sentido como fenómeno social e histórico desde el *horizonte igualitario* de las sociedades modernas occidentales, cuando las *jerarquías* y diferencias de poder entre los individuos dejaron de estar naturalizadas y fueron puestas en cuestión, no solo por intelectuales o ideólogos, sino también por los propios actores sociales: obreros, mujeres, colectividades étnicas, minorías sexuales, migrantes, entre otros. Asimismo, los Estados-Nación modernos, los gobiernos y, más recientemente, los organismos internacionales supranacionales las consideraron *problemáticas* y, por ello, las incorporaron como tema de su agenda y las convirtieron en objeto de políticas públicas.

Dado este trasfondo, en este artículo argumento que los estudios sobre las denominadas *desigualdades sociales* requieren una perspectiva teórica multidimensional que integre diferentes categorías y niveles de análisis desde una mirada crítica, la cual tenga en cuenta la especificidad de la experiencia histórica latinoamericana. En particular, se requiere una perspectiva histórica de poder y dominación, organizacional y que ilumi-

ne las múltiples líneas divisorias (clase, educación, raza,<sup>1</sup> etnia,<sup>2</sup> género, generación, entre muchas otras) que se combinan para generar, reproducir, pero también cuestionar, relaciones asimétricas entre individuos, grupos, colectividades y clases sociales. Ilustraremos nuestro planteamiento teórico con ejemplos de diversas investigaciones que abordan los temas presentados en este artículo.

### Necesidad de problematizar la noción de desigualdad social

¿Es la noción de “desigualdad social” solamente un término de sentido común o se trata de una categoría analítica con

<sup>1</sup> La génesis y uso de la noción de *raza* tiene un carácter histórico-social. Quijano (2000) sostiene que se trata de una categoría cognitiva propia de la modernidad capitalista occidental. Según este autor, la noción de raza surgió en el marco de *relaciones coloniales de dominación*, como mecanismo universal de clasificación de las poblaciones que pasaron a convertirse en el “otro” *inferior* de Occidente. Categorías geoculturales como “América”, “Europa”, “África”, “Asia”, o etiquetas clasificatorias como “indio”, “negro”, “blanco” o “amarillo”, habrían sido decisivas en la constitución y legitimación del nuevo patrón capitalista mundial de poder. Esta noción adquirió diversos sentidos a través del tiempo: diferencias físicas en general, color de la piel en particular, diferentes estructuras biológicas heredadas (genética) a las cuales, supuestamente, les correspondían determinadas características morales e intelectuales, entre otras acepciones. En las ciencias sociales contemporáneas se rechazan las connotaciones biologicistas de la noción de raza, y se la usa, antes bien, para dar cuenta de su papel legitimador o reproductor de relaciones de poder y dominación. Una noción alternativa, que considero más pertinente, es la de *racialización*. Es decir, aquellas prácticas que *producen* un “otro racializado”. Así, por ejemplo, mientras en algunas sociedades la raza ha estado relacionada principalmente al color de la piel, en América Latina aquella ha sido construida a partir de un entramado de criterios que *desbordan* al color de la piel. De ahí la importancia, en América Latina, de nociones como *raza cultural* (de la Cadena, 2004) o *raza social* (Wagley, 1965), esta última entendida como *raza contextual*.

<sup>2</sup> La noción de *etnia*, desarrollada originalmente en la antropología, se constituyó (a lo largo del siglo XX) en una alternativa a la noción de raza. Alude a la identificación de un grupo con un territorio, una lengua, símbolos compartidos. Esto es, pone en primer plano los aspectos culturales y se aleja de las connotaciones biologicistas. Al respecto puede verse: Kleidermacher y Seid (2021).

peso propio?<sup>3</sup> Como quedó dicho, las desigualdades sociales, entendidas como *jerarquías*, se volvieron problemáticas en la modernidad occidental, cuando se instala la tensión entre *jerarquía e igualdad*. Fue el Estado Nación el que igualó a los *individuos*, luego *ciudadanos*, en una llanura homogeneizadora de inclusión, la cual borraba o silenciaba las diferencias culturales y las singularidades personales, en aras del reconocimiento de derechos universales o universalizables. Ahora bien, cuando los científicos sociales usan la noción de “desigualdades”, cabe hacerse las siguientes preguntas:

¿Desigualdad *de qué* o *en qué*? ¿Desigualdad de *condiciones de vida* relacionadas a necesidades esenciales (alimentación, vestido, vivienda, educación, salud, empleo, entre otras) que deben satisfacer los individuos en las sociedades modernas? ¿Desigualdad en el *acceso y control de recursos* que permiten satisfacer las mencionadas necesidades y/o producen *valor* en una sociedad (por ejemplo, agua, tierras, aire, bienes de subsistencia, materias primas, fuerza de trabajo, medios de producción, infraestructura digital, información, conocimiento, entre otros)? ¿Desigualdad de *oportunidades* para que los seres humanos realicen su potencial, debido a que el acceso a servicios de calidad brindados por las instituciones y organizaciones de la sociedad (por ejemplo, el sistema educativo o de salud) está fuertemente condicionado por los orígenes sociales (clase)? ¿Desigualdad de *trato* en la interacción, esto es, a algunos se les trata con *respeto* (“como gente”), y a otros se les maltrata u ofende, afectando su *dignidad* personal?<sup>4</sup>

Asimismo, ¿desigualdad *con respecto a qué*? ¿Con respecto al *trato frente a la ley*? ¿Con respecto al ejercicio de *derechos* y/o el

<sup>3</sup> Para una crítica a algunos aspectos de la “retórica de la desigualdad” en las Ciencias Sociales, véase Rochabrún (2013). Asimismo, para una presentación del trasfondo moral y político de la noción de “desigualdad” y sus nexos con la justicia e igualdad, puede revisarse el balance de Cuenca (2011).

<sup>4</sup> Haciéndoles “perder la cara” (Goffman, 1959); esto es, sintiendo vergüenza o humillación frente al interlocutor debido al trato recibido.

cumplimiento de *deberes* frente al Estado (ciudadanos de “primera” y “segunda” categoría)? Por otro lado, ¿desigualdad *entre quiénes* o *a qué nivel*? ¿A nivel de individuos? ¿A nivel de grupos, redes o clases sociales?<sup>5</sup> Así también, ¿desigualdad con *respecto a quiénes*? ¿Con *quiénes se comparan* los individuos (u otras entidades colectivas) al momento de “sentirse desiguales” o en desventaja (Merton, 1968)? ¿Con los más cercanos o próximos? ¿O con los más lejanos en el espacio social? Dicho de otra manera, ¿cuáles son los “otros” que *importan* para ellos/ellas y en qué circunstancias?

Dado lo anterior, queda claro que la noción de “desigualdad” apunta a muy diversos contenidos o aspectos, los cuales presuponen *distintas* nociones de *igualdad*, o cuando menos, nos invitan a pensar en términos de una igualdad referida *a distintos planos* de la realidad<sup>6</sup>. En esta misma línea, ¿desde qué horizonte o perspectiva se piensa la “igualdad”? ¿Desde los intelectuales o académicos? ¿Desde las personas “de a pie”? ¿Desde los individuos? ¿Desde los individuos movilizados en alguna forma de acción colectiva? (por ejemplo, el movimiento feminista, ecologista, antiglobalización, entre otros)?

El ejercicio crítico realizado me lleva a plantear que, en ocasiones, es más apropiado hablar de *diferencias* (impuestas), que de “desigualdades”. Por ejemplo, diferencias en condiciones de vida, en el acceso y control de recursos, en el trato recibido, en la capacidad de ser escuchado y hacer valer derechos, entre otras posibilidades. Dicho esto, considero que, en tanto *categoría analítica*, la noción de “desigualdades” requiere ser conceptualizada como una *relación social*. Esto permitiría preguntarse por aquello que la define como tal, por su génesis, reproducción,

<sup>5</sup> Debe recordarse que, sociológicamente, las nociones de *grupo*, *red* y *clase social*, esto es, las realidades a las que hacen referencia *no son intercambiables*, aunque guardan, por supuesto, nexos diversos entre sí.

<sup>6</sup> Desde otro punto de partida, el filósofo Michael Walzer (1993) propone pensar en términos de una igualdad compleja, dada la gran diferenciación social (a nivel de las instituciones o esferas) de las sociedades contemporáneas.

tensiones y modificaciones a lo largo del tiempo. En este sentido, encuentro plausible (como punto de partida) la propuesta de Tilly (2000: 782) quien define la desigualdad como “una relación entre personas o conjuntos de personas en la cual la interacción genera mayores ventajas para una de las partes que para la otra”.<sup>7</sup> Según este autor, esta relación asimétrica (“desigualdad”) es el *resultado* del control diferencial de recursos. La *explotación* (disponer del *plus-trabajo* de otros y apropiarse del *valor* así generado *sin dar pago alguno a cambio*) y el *acaparamiento de oportunidades* (control excluyente o monopolístico, por parte de una red o grupo categóricamente definido, del uso de un recurso generador de valor) constituyen dos (entre otros)<sup>8</sup> de los mecanismos identificados por Tilly que describen en qué consiste y cómo se logra el control asimétrico de recursos y la consiguiente ventaja en las relaciones sociales de desigualdad. Estas relaciones incorporan una dimensión simbólica expresada en la existencia de categorías pareadas y jerarquizadas entre sí (hombre/mujer, blanco/negro, ciudadano/extranjero; capitalista/obrero, entre muchas otras), las cuales están separadas por una frontera socialmente reconocida. De igual manera, estas relaciones distribuyen los recursos de forma diferenciada y excluyente a ambos lados de esta frontera (Tilly, 1998; 2005). Dado que estas relaciones sociales (y las categorías pareadas que incorporan) tienden a cristalizarse y funcionar de forma recurrente en diversos contextos organizacionales, y debido a que moldean las oportunidades de vida de los individuos, se trata de relaciones sociales *duraderas* (sistemáticas) de desigualdad.

Pero vayamos más allá de Tilly. La existencia de categorías pareadas jerarquizadas no explica *per se* por qué *unas* categorías *aparecen ocupando* la posición superior (o dominante) y *otras* la posición inferior (o dominada). Por ejemplo, ¿por qué

<sup>7</sup> Traducción propia.

<sup>8</sup> Los otros dos mecanismos identificados por Tilly son la *emulación* y la *adaptación*.

en muchas sociedades occidentales y no occidentales la categoría “hombre” aparece revestida de una autoridad frente a la categoría “mujer”? En otras palabras, ¿cómo la relación social hombre/mujer *ha llegado a ser lo que es y cómo y por qué* estaría cambiando en las últimas décadas? La respuesta a esta pregunta requiere incorporar la noción de relaciones de poder y dominación (autoridad). Así, históricamente la dominación masculina de carácter tradicional y patriarcal fue aceptada como válida o legítima. Pero esta relación de dominación ha ido perdiendo su carácter autoevidente e incuestionable debido a la acción colectiva del movimiento feminista y a su lucha por cambiar el significado y arquitectura de los sistemas de clasificación que hacen parte de las relaciones de género; al acceso creciente al mercado de trabajo (dados los requerimientos de la sociedad capitalista), a la educación superior (en particular, la universitaria), y a posiciones de autoridad en la política y el Estado. Entonces, no basta conceptualizar las desigualdades como relaciones sociales, sino que además se requiere entenderlas como *relaciones de poder y dominación históricamente cambiantes*.

### **Perspectiva histórica: historia del poder y la dominación**

Las diferencias socialmente estructuradas en el acceso a recursos, en tanto hecho social e histórico, deben ser situadas en el marco de la historia más amplia del poder y la dominación en las sociedades latinoamericanas. Esto es, estas diferencias están estrechamente relacionadas con diversos procesos políticos, económicos, culturales y sociales de la historia larga y reciente de nuestras sociedades, los cuales a su vez se entroncan con la *historia del patrón mundial de poder capitalista* (Quijano, 2000). La crisis del orden colonial, la construcción del Estado Nación y de las Repúblicas, el desarrollo heterogéneo y *periferizado* (con respecto al sistema-mundo) del capitalismo y el mercado, procesos de

urbanización,<sup>9</sup> la relación Estado-ciudadanía y la constitución de ciudadanos con derechos (¿y deberes?), las migraciones del campo a la ciudad, procesos de *individuación*, las transformaciones de la estructura socio-económica ocurridas en los últimos 50 años, y las cambiantes coyunturas sociales y políticas más recientes (crisis económicas, políticas, ciclos de protesta social, entre otros).

Como resultado de la confluencia y articulación entre estos procesos se pueden identificar dos rostros o dinámicas en tensión en las sociedades latinoamericanas contemporáneas: rasgos de una *sociedad estamental-tutelar* (“cada quien en su lugar”), en crisis, pero sin señales de un agotamiento próximo; y rasgos de una *sociedad de individuos* que cuestionan las viejas jerarquías y *compiten* en diferentes arenas de lidia (Martuccelli, 2015) por la sobrevivencia o la movilidad social, para lo cual recurren a diferentes recursos y estrategias. Las jerarquizaciones o discriminaciones que se observan en la vida cotidiana en las sociedades latinoamericanas son parte de este juego social, y pueden ser movilizadas tanto para *conservar* el viejo orden estamental-tutelar (desde la perspectiva de los de “arriba”), como para defenderse de un maltrato o trato diferenciado, e incluso *cuestionar*<sup>10</sup> ese orden (desde la perspectiva de los de “abajo”).

En síntesis, la consideración de la historia (cambiante) del poder y la dominación de unos actores o clases sobre otros/as permite contextualizar y explicar las diferencias individuales y colectivas en el acceso a recursos y en la distribución del reconocimiento dado a individuos y colectividades.

### Los contextos organizacionales

La vida cotidiana de las personas transcurre la mayor parte del tiempo al interior de contextos organizacionales, los cua-

<sup>9</sup> En muchos casos se puede hablar de procesos de *crecimiento urbano sin urbanización*.

<sup>10</sup> Si no el orden *como tal*, al menos sus *viejas jerarquías*.

les guían el comportamiento y estructuran las interacciones que tienen lugar en su seno (Small, 2009). En este sentido, las relaciones sociales de poder y dominación están mediadas o condicionadas por aquellos. Esto lleva a considerar dos niveles de análisis y sus interrelaciones: el plano de los actores y el plano organizacional.

Con respecto a los *actores*, se debe tener en cuenta el peso y articulación de diversas características relacionales: educación, ocupación, clase, lengua, género, color de la piel, etnicidad, edad, contactos y redes, entre las principales. Con respecto a las *organizaciones*, éstas varían en cuanto a sus características: objetivos, lógica de funcionamiento, estructura, roles, reglas formales e informales, rutinas, entre otros aspectos. Teniendo en cuenta la experiencia histórica latinoamericana y en diálogo con la literatura (Da Matta, 1983; Martuccelli, 2010; Auyero, 2012; Santana, 2018; Castro, 2020), he seleccionado tres características organizacionales por su pertinencia para el tema de las desigualdades sociales: el grado de jerarquización de las relaciones sociales, el predominio de una lógica universalista o particularista en las interacciones, y el carácter público o privado de la organización. La *jerarquización* de las relaciones sociales se refiere al grado en cual existe un ordenamiento vertical de posiciones y al nivel de asimetría de poder en las interacciones sociales. El predominio de criterios *universalistas* o *particularistas* (Parsons, 1951) se refiere al grado en el cual una acción social se orienta, bien por una norma general que se aplica a todos (universalismo), bien por criterios particulares o lazos personales (“para mis amigos, todo; para mis enemigos, la ley”), tales como las características específicas de aquellos con quienes el actor (al interior de una organización) se relaciona o interactúa (particularismo). El carácter *público* o *privado* se relaciona con los objetivos y lógica de funcionamiento de la organización: las entidades públicas (nacionales o locales) tienen como objetivo brindar un servicio universal a los *ciudadanos*, el cual asume la forma social de *derecho*, y por ello es general-

mente *gratuito*; las entidades privadas (por ejemplo, clínicas) tienen como objetivo brindar un servicio a los *consumidores* en el ámbito del mercado; es decir, el servicio asume la forma de *mercancía*, y por ello se paga por él. Normalmente tienen una lógica de maximización de ganancias.

Dependiendo de la configuración de las características antes mencionadas, en particular, del *grado de jerarquización organizacional*, algunos contextos podrían ser *más propicios que otros* para activar o potenciar el peso de características como el nivel educativo, la ocupación, el uso del lenguaje, el color de la piel, el género, las conexiones, entre otras, en tanto criterios de diferenciación social (particularismo<sup>11</sup>), lo cual, a su vez, podría dar lugar a la ocurrencia de prácticas jerarquizadoras<sup>12</sup> (“¿Sabes con quién estás hablando?” (Da Matta, 1983; Santos, 1999)), maltrato (Lamont *et al.* 2016),<sup>13</sup> o un trato diferenciado con respecto al acceso a recursos o la calidad del servicio prestado (ver Figuras 1 y 2). Si estas prácticas son dirigidas hacia *algunos*, pero *no* hacia otros, estamos frente a prácticas discriminatorias (Pager y Sheperd, 2008; Santos, 2016).<sup>14</sup> Si estas prácticas son (o se vuelven) recurrentes, estamos frente a un *patrón* de comportamiento discriminatorio. Todo lo anterior sugiere que el contexto organizacional *condiciona* o *media* el plano de los actores y sus interacciones.

Ahora bien, el particularismo y las prácticas discriminatorias antes mencionados presuponen *formas de clasificación mutua* en-

<sup>11</sup> Es importante indicar que existen complejos nexos y *combinatorias* entre particularismo y universalismo.

<sup>12</sup> Esta última noción se refiere a un patrón de interacción social en donde una de las partes define, explícita o implícitamente (esto incluye sutilezas en el uso del lenguaje –Nugent, 2010–, o en los códigos gestuales y corporales –lenguaje del cuerpo–), quién es *superior* y quién es *inferior* (o tiene una posición subordinada).

<sup>13</sup> Esta última noción se refiere a prácticas u omisiones que afectan la *dignidad* o el *respeto* debido a las personas: ofensas, insultos, ser ignorado o evitado, estigmatizaciones, humillaciones.

<sup>14</sup> Existe la posibilidad de que las prácticas jerarquizadoras o el maltrato sean *generalizadas*, en cuyo caso no existiría discriminación propiamente dicha.

tre los interactuantes: unos/unas definen socialmente a otros/ otras. Esto requiere considerar la especificidad histórica de los sistemas de clasificación en América Latina.

FIGURA 1. Poder, dominación y desigualdades categóricas

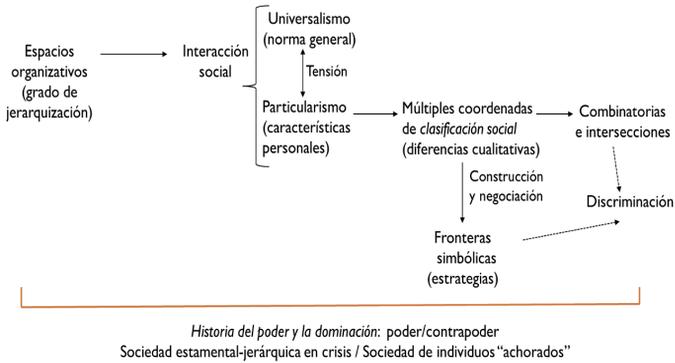


FIGURA 2. Jerarquización organizacional, universalismo, particularismo y discriminación



### Sistemas y categorías de clasificación porosas, contextuales e imbricadas

Como resultado de su experiencia histórica (formaciones sociales prehispánicas, dominación colonial y periodo republicano postcolonial) y características geomorfológicas, América Latina

se caracteriza por su *heterogeneidad estructural*. Esto es, coexisten múltiples tiempos históricos, ecosistemas, pisos ecológicos y climas, relaciones de producción y lógicas de comportamiento. Esta pluralidad también se manifiesta a nivel de los *sistemas de clasificación social* de las personas o colectividades.<sup>15</sup> De un lado, estos sistemas funcionan de diferente manera según el nivel de complejidad social: local, regional, nacional. De otro, subsisten (aunque resignificadas y en muchos casos deslegitimadas) categorías correspondientes a otros momentos históricos y relaciones de producción. Por ejemplo, la noción de “indio” usada en el régimen de haciendas por los hacendados o *patrones* para referirse despectivamente a sus peones o *pongos*, o la noción de *cholo*, utilizada por los pobladores criollos urbanos en la segunda mitad del siglo xx para categorizar al indio que migraba a las ciudades y se asentaba de forma permanente en estas.

Dado este trasfondo histórico, podemos destacar cuatro características básicas de los sistemas de clasificación en América Latina: la porosidad de las líneas divisorias entre categorías, un ordenamiento jerarquizado establecido en términos de grados, la imbricación combinatoria entre categorías, y el carácter contextual de la clasificación atribuida a una persona.

La *porosidad* de las líneas divisorias se refiere a que las fronteras entre categorías suelen ser borrosas o indefinidas. ¿Quién es exactamente un *cholo* en Perú, un *ladino* en México, o un *chele* en Nicaragua? ¿Se trata de categorías que pueden ser inequívocamente atribuidas a tales o cuales personas?<sup>16</sup> En virtud de esta porosidad/borrosidad, las fronteras categoriales pueden ser cruzadas con relativa facilidad en determinadas circunstancias (por ejemplo, pasar de *indio* a *mestizo* –Perú o México– o de *preto* a *pardo* –Brasil–, cuando se experimenta movilidad socioeconómica o educativa ascendente). Dada la permeabilidad de los

<sup>15</sup> Preferimos el término *colectividades* al de *grupos*, pues, como veremos, no siempre las categorías implican la existencia de estos últimos.

<sup>16</sup> ¿Y estas se reconocen en esas categorías?

bordes de las categorías normalmente *no* designan a *grupos*, sino más bien a *colectividades* o a *individuos* (Brubaker, 2004), quienes las usan de forma instrumental.

Como en otras sociedades, en América Latina las categorías están *jerarquizadas* en una escala ordinal (por ejemplo, blanco-mestizo-cholo-negro-indio). Ahora bien, lo peculiar es que la identificación de un individuo (quién pertenece a qué categoría) en una interacción concreta se establece *relacionalmente* en términos de *grados*: alguien es “un poco más mestizo que...”, “un poco más blanco que...”, “un poco más indio que...”

La *imbricación combinatoria* entre categorías se refiere a la superposición (cual escamas de un pez) y articulación de múltiples criterios para definir *socialmente* a una persona. Por ejemplo, en América Latina se construyó durante el siglo xx una noción de *raza cultural* (de la Cadena, 2004). Los criterios fenotípicos quedaron subordinados (pero no desaparecieron) a criterios “culturales” como la educación y la moral (“gente decente”). Eran estos últimos los que moldeaban la raza de los individuos.<sup>17</sup> En otras ocasiones, eran los criterios socioeconómicos los que determinaban el color *social* de los individuos.<sup>18</sup>

El carácter *contextual* de la clasificación otorgada a una persona es una característica fundamental para tener en cuenta. Así, la categorización de una misma persona *varía* según el contexto

<sup>17</sup> Así también, según de la Cadena (2004: 23) existían “grados infinitos de fluidas ‘indianidades’ o ‘mesticidades’”, los cuales se establecían en términos comparativos en función del mayor o menor nivel educativo, o el mayor o menor éxito laboral en el contexto urbano, de los participantes en una interacción específica.

<sup>18</sup> Usando datos del Censo de Lima de 1860, Cosamalón (2017) encontró un fenómeno de *alquimia matrimonial*, el cual sugería la existencia de un *color social* que no siempre guardaba relación con el fenotipo. Esto es, la percepción del color de la piel de los miembros de la pareja estaba afectada por los factores de clase social y las condiciones materiales de vida del hogar, y tenía como sustento el criterio por el cual el hombre y la mujer debían tener la menor distancia posible entre sus etiquetas raciales. Por esta razón, el registro censal del “color” del cónyuge estaba afectado por la percepción (y consiguiente registro censal) del “color” del jefe de hogar, y viceversa.

y las *relaciones de poder* entre los interactuantes: quién define a quién, en qué situación (formal/informal) y espacio (público/privado), en qué región, y en qué circunstancias sociales (tiempos estables o inestables), entre otros aspectos. Por esta razón, la definición social de las personas es relativamente inestable y puede cambiar de una interacción o situación a otra (Washington, 2004; Lancaster, 1991; Belote y Belote, 1984; Fuenzalida, 1970; Wagley, 1965).

Como consecuencia de las características antes mencionadas suele ser difícil saber *quién es qué*, o *quién es quién* (Nugent, 2012; Moraes Silva y Paixão, 2014). Todo esto se complejiza en el contexto actual, marcado por una profundización y aceleración de la *competición cultural y social* (Martuccelli, 2015), expresada esta última en intensos procesos de movilidad social, descendente (de algunos estratos medios), y ascendente (desde abajo hasta altos niveles de riqueza), los cuales han dado lugar a *múltiples y crecientes inconsistencias de status*. En este contexto, ahora más que nunca “las apariencias engañan”.

Los sistemas de clasificación social se sostienen en la producción y mantenimiento de *límites* entre sus categorías, los cuales constituyen *uno* de los pilares de la dominación social. Esto nos conduce al enfoque de las fronteras simbólicas.

### Fronteras simbólicas

Las *fronteras simbólicas* son distinciones conceptuales realizadas por las gentes para clasificar personas, colectivos u objetos (Lamont y Molnár, 2002). Estas distinciones

establecen líneas o bordes que permiten incluir o excluir a los así clasificados o definidos. Las fronteras simbólicas juegan un papel central en el sostenimiento de relaciones de poder y dominación. Por ejemplo, la distinción *limpio-sucio* clasifica y demarca lugares, personas y objetos “sucios”. Las *fronteras sociales* son aquellas fronteras simbólicas que se han *objetivado* (institucionalizado) en patrones de comportamiento, interac-

ción y asociación (por ejemplo, nupcialidad y comensalía), y que se expresan en una distribución desigual de recursos y un acceso diferenciado a los mismos. Por ejemplo, las brechas de ingreso asociadas a líneas de género o la segregación residencial asociada a líneas de clase social (Tilly, 2005; Massey, 2008).

Ahora bien, el enfoque de las fronteras simbólicas asume que los actores tienen capacidad de agencia y pueden actuar estratégicamente. En este sentido, es importante investigar cuáles son las formas que tienen los actores de construir, recrear, negociar, modificar, cruzar, o cuestionar, las fronteras simbólicas existentes en una sociedad. Wimmer (2013) propone una interesante tipología de estrategias de producción de fronteras: *expansión* (fronteras más inclusivas), *contracción* (fronteras más excluyentes), *modificación de los estándares de un orden jerárquico* (inversión normativa o igualación), *movimiento posicional* (cambio de posición del actor en la jerarquía), *desplazamiento de énfasis* (enfatar otras líneas divisorias). Por ejemplo, estas nociones pueden ser útiles para pensar las categorías (y sus significados variables) con las cuales los migrantes latinoamericanos de la segunda mitad del siglo xx fueron clasificados por las élites urbanas: “indio urbano”, “huachafos”, “igualados”, “cholos”, “achorados”, “cholo de mierda”, “cholito”, “cholo emergente”, “cholo con plata”, “cholo exitoso”, “emprendedor”. Lo peculiar de la categoría “cholo” es que puede ser usada tanto para jerarquizar quién es más y quién es menos, como para expresar cercanía, intimidad, fusión. En el esquema de Wimmer, podemos decir que se trata de una categoría que expresa tanto dinámicas de “contracción” de las fronteras simbólicas (“ellos son cholos” –desde la perspectiva de los residentes urbanos establecidos–), como de “expansión” de las mismas (“todos somos cholos”), según los contextos y quién(es) tenga uno enfrente.

El enfoque de las fronteras simbólicas debe ser utilizado teniendo en cuenta la experiencia histórica de América Latina, en particular, las características distintivas de sus sistemas de clasificación. Asimismo, es importante preguntarse quién traza qué

línea divisoria, en el marco de qué relaciones sociales (de poder y dominación) y en qué circunstancias. ¿Se trata de una identidad categorial atribuida *por otros* o de una *autoidentificación*? ¿Existe una lucha clasificatoria al respecto? ¿Cómo se manifiesta?

Ahora bien, como quedó dicho, en los sistemas de clasificación de América Latina se da una superposición y articulación de múltiples criterios para definir *socialmente* a una persona. Es lo que denominamos una *imbricación combinatoria* de categorías. Esta característica, y sus implicancias para el trazado de fronteras simbólicas y sociales, pueden ser fructíferamente analizadas desde un enfoque que se propone mostrar la mutua influencia, articulación y transformación de diferentes relaciones sociales, por ejemplo, las relaciones de clase, raza y género. Esto nos conduce al *enfoque de la interseccionalidad*.

### **Enfoque de la interseccionalidad de los ejes de diferenciación social<sup>19</sup>**

El enfoque interseccional<sup>20</sup> (Choo y Ferree, 2010; Collins, 2015; Ken, 2008; Stolcke, 2014) propone entender a coordinadas y relaciones sociales tales como la clase social, lo racial y el género, entre otras, no de manera aislada y estática, sino de forma interrelacionada y dinámica, esto es, como *procesos* en permanente interacción y transformación mutua. En este sentido, es importante enfatizar que los mencionados ejes no son entendidos como simples “variables” o “factores” estáticos o dados, sino como *lógicas de acción*, como *relaciones sociales de poder y dominación*, y como *procesos en transformación*. Por ejem-

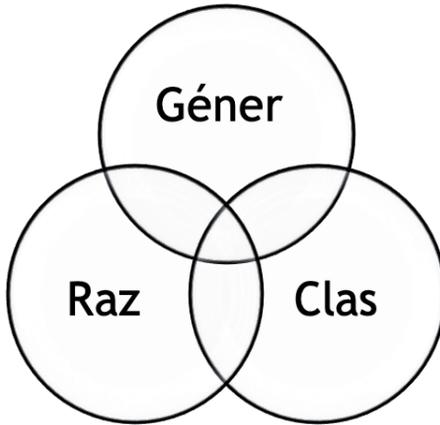
<sup>19</sup> En inglés, *intersectionality approach*.

<sup>20</sup> Este enfoque tuvo sus orígenes en el *feminismo afroamericano* en los Estados Unidos. Desde allí se ha irradiado a otras partes del mundo (por ejemplo, Europa y América Latina), donde ha adquirido perfiles propios. Collins (2015) considera la interseccionalidad como un campo de estudios atravesado por las relaciones de poder que estudia, como una estrategia analítica y como una práctica política orientada a la justicia social.

plo, procesos de *racialización*, de *construcción* en la *práctica* de identidades y relaciones de género, de *apropiación* del plusvalor generado por la fuerza de trabajo en las relaciones capital-trabajo, entre otros.

Ahora bien, ¿cómo se conceptualiza la *relación* entre clase, raza y género? Este enfoque rechaza una concepción puramente *aditiva* en la cual estos ejes son considerados como aspectos *separados* que luego son *agregados* sucesivamente, de forma inconexa, al análisis de un fenómeno social. Antes bien, propone que existe una *influencia recíproca* entre ellos, la cual es conceptualizada como una relación de *intersección* (ver Figura 3).

FIGURA 3. Análisis interseccional



Por ejemplo, en ciertos contextos y en determinados puestos, los procesos de selección de personal pueden estar permeados por *procesos de racialización*<sup>21</sup> que filtran o limitan el acceso de los potenciales ocupantes (Galarza *et al.*, 2012); a su turno, estos procesos de racialización suelen estar asociados a imágenes de masculinidad o femineidad implícitas en el perfil del

<sup>21</sup> Por supuesto, hay más procesos en juego relacionados, por ejemplo, al nivel educativo o a las “conexiones” de una persona.

candidato/a ideal; asimismo, una noción de “origen social” de la persona, derivada del colegio o universidad de procedencia (Reátegui *et al.*, 2022), puede estar *imbricada con* los procesos de racialización y de género antes mencionados. En este ejemplo existiría una relación de *refuerzo* entre los procesos de construcción de las relaciones de clase, de género y de racialización, pero podrían encontrarse casos de *tensión* o *contradicción* entre los mismos.

Existe una diversidad de estilos de trabajo en el enfoque interseccional. Choo y Ferree (2010) distinguen tres variantes: análisis centrado en la experiencia de *grupos* vulnerables o excluidos en múltiples dimensiones al mismo tiempo; análisis centrado en los *procesos* de interacción de clase, género y raza en contextos comparados específicos; análisis centrado en los procesos de interacción de *sistemas complejos* e *instituciones* (interpenetración institucional) que condicionan la articulación de clase, género y raza.

En el caso del análisis interseccional *centrado en grupos vulnerables*, la idea es darle voz<sup>22</sup> a actores en los que confluirían diferentes formas de exclusión u opresión: por ejemplo, madres pobres solteras (Edin y Kefalas, 2005), afroamericanos recicladores que venden revistas en las calles (Duneier, 1999). Según Choo y Ferree, la debilidad de este tipo de estudios es que el análisis termina asumiendo como referente de comparación, inadvertidamente, el punto de vista hegemónico (por ejemplo, de la clase media blanca), en vez de tratar de entender a los grupos estudiados *en sus propios términos*,<sup>23</sup> con lo cual, no se logra el objetivo de restituir la voz de los oprimidos. En este tipo de estudios no se busca entender *analíticamente* cómo se relacionan los diferentes ejes de exclusión, simplemente se asume

<sup>22</sup> Este no es el punto de vista del autor de este artículo, sino lo que tratan de hacer algunos investigadores en *una* de las variantes del análisis interseccional.

<sup>23</sup> Los autores plantean que se tendría que problematizar o desnaturalizar el punto de vista de los dominantes haciendo uso de preguntas que remiten a *situaciones contrafácticas*.

implícitamente lo interseccional como un “cruce de calles” que potencian sus efectos.

En contrapartida, el análisis interseccional *centrado en el proceso* está orientado a entender analíticamente las formas en las que se articulan clase, género y raza, y cómo, en virtud de ese proceso interactivo, *cambian* (potencialmente) *la sustancia* (cualidad) de lo que son. Para entender esta articulación, este tipo de estudios tiende a comparar contextos, lugares y actores. Por ejemplo, Lareau (2003) estudió las lógicas de crianza de familias de clase media y clase trabajadora en los Estados Unidos, para lo cual realizó una comparación sistemática según clase, raza y género. La autora llega a la conclusión de que es la clase, y no la raza, el principio estructurador clave de la lógica de crianza en las familias de su estudio. Esto se demostraría por el hecho de que las madres blancas y afroamericanas de clase media, eran más parecidas en sus pautas de crianza que sus contrapartes blancas y afroamericanas de clase trabajadora o en situación de pobreza.<sup>24</sup> Lareau estudió también la intersección de clase y raza, solamente en el caso de las *familias afroamericanas* de clase media y clase trabajadora/pobre. Así, encontró que las madres afroamericanas de *clase media* monitoreaban cuidadosamente las actividades de sus hijos, entre otras razones, para evitar que los discriminen racialmente, o para detectar si los profesores de aquéllos tenían menos expectativas académicas en comparación a los niños blancos. Lareau interpreta esto como una “mayor carga” en el cuidado de los hijos para las madres afroamericanas en comparación a sus contrapartes blancas.

¿Sería este estudio un ejemplo de un estudio interseccional centrado en el proceso? La forma de razonar de Lareau parte de considerar a la clase, raza y género como “variables separa-

<sup>24</sup> Las autoras encontraron dos patrones de crianza: “cultivo concertado” (correspondiente a las familias de clase media) y “logro de un crecimiento espontáneo” (correspondiente a las familias de clase trabajadora y familias pobres).

das” que tienen “efectos principales” en lo que se quiere explicar (en este caso, los patrones de crianza), y luego se le adicionan “efectos de interacción” (entre clase, raza y género). Dada esta forma de razonar, se busca encontrar qué variable tendría “mayor peso” (en este caso, la clase social) en la explicación de los patrones de crianza, con lo cual se limita la posibilidad de entender cómo se afectarían mutuamente, *en tanto procesos*, las relaciones de clase, género y raza. Así, Choo y Ferree consideran que lo interseccional en este estudio aparece de manera estática, como un simple *cruce de calles*. Dicho esto, el hallazgo del monitoreo orientado a prevenir discriminaciones raciales, por parte de las madres afroamericanas de clase media, podría ser entendido como una *lógica propia* de crianza de los hijos, la cual incorpora una noción de raza o color de la piel en el contexto de un estilo de vida de clase media en una sociedad racista. ¿Esta lógica teñida de consideraciones raciales, modifica o trastoca, en algún sentido, la lógica de clase social de estas madres afroamericanas, y viceversa? Esta pregunta no tiene cómo aparecer desde la forma de razonar de Lareau.

Finalmente, el análisis interseccional centrado en los procesos de interacción de *sistemas complejos* e *instituciones* tiene como punto de partida la consideración de la creciente interdependencia y complejidad (diferenciación e interpenetración institucional) de las sociedades contemporáneas, la cual condiciona la forma en que se articulan clase, género y raza. En este enfoque no se asume *a priori* una primacía analítica o causal de ningún subsistema en particular (por ejemplo, la economía), sino más bien una *interacción constitutiva y transformadora* entre todos ellos a través del tiempo. En este tipo de análisis, clase género y raza *existen en su intersección*. Debido a esto, se sostiene que *se determinan o construyen mutuamente*. Por ello, no se asume *a priori* una primacía analítica o causal de ninguno de estos ejes (por ejemplo, la clase social). Así, desde este enfoque se plantea que la sociedad capitalista se constituye, sostiene y funciona en virtud de la interacción simultánea y dinámica

de las relaciones de clase, género y raza (Peterson, 2005) al interior de diferentes sub-sistemas e instituciones que se *interpenetran* (por ejemplo, la economía y la política) de forma no jerárquica.

A modo de ilustración, se puede analizar el trabajo de las empleadas domésticas en América Latina desde los tres estilos de análisis interseccional antes presentados. Desde una perspectiva centrada en el *grupo* (actor),<sup>25</sup> se tendría que investigar qué piensan las empleadas domésticas *sobre sí mismas* (cómo se autodefinen, cómo se posicionan en la sociedad más amplia), sobre sus condiciones de vida y de trabajo, sobre su relación con sus empleadoras (las “patronas” o “amas de casa”), sobre el trato que reciben, sobre cómo creen que son percibidas por estas. Y también sería pertinente conocer la perspectiva de las *empleadoras*, qué imagen tienen de sí mismas, cómo describen su relación con las empleadas domésticas, cómo las perciben y cómo creen que son percibidas por estas, entre otros aspectos.

Esta información brindaría insumos iniciales para identificar qué papel tendrían las relaciones de clase, género, y racialización en la experiencia laboral de las empleadas domésticas, y en las relaciones de poder y dominación que establecen con sus empleadoras. Sin embargo, para poder entender las articulaciones o intersecciones entre clase, género y racialización, habría que pasar a un análisis centrado en el *proceso*, el cual incluiría un conocimiento de la trayectoria biográfica y laboral más amplia de las empleadas domésticas. Por ejemplo, en muchos países de América Latina la empleada doméstica es una persona que a temprana edad (adolescencia o incluso a menos edad) migró a la ciudad desde un contexto rural. La dificultad de la inserción en el contexto urbano se convierte en el trasfondo de su experiencia laboral. Pero existen empleadas domésticas que no son migrantes, sino que siempre han vivi-

<sup>25</sup> Usamos el término utilizado por Choo y Ferree (2010); sin embargo, sería más apropiado usar la noción de *actor/a*.

do en la ciudad. Asimismo, existen empleadas domésticas que tienen mayores niveles de estudios que otras, lo cual las empodera (Calderón, 2019) y aumenta su capacidad de negociación frente a sus empleadoras.

Debido a esta heterogeneidad de trayectorias, perfiles y experiencias, se requeriría un estudio comparativo que permita identificar cómo funcionan, *interactúan y se modifican mutuamente* clase, educación, género, raza, lenguaje, entre otras coordenadas relevantes, entendidas como lógicas de acción, como relaciones sociales de poder y dominación, y como procesos dinámicos. Sin embargo, dada la complejidad de las sociedades contemporáneas, habría que identificar diferentes subsistemas e instituciones que permean el trabajo de las empleadas domésticas: el Estado y sus regulaciones laborales, la política como arena de lucha que recoge (o no) las demandas de reconocimiento social y legal de las empleadas domésticas, los ritmos de la economía y las transformaciones del mercado laboral que abren y cierran otras opciones de trabajo, la situación económica de las familias de clase media y alta que emplean en gran proporción a empleadas domésticas, los recursos digitales que brinda la sociedad-red (Castells, 2009), los cuales permiten denunciar abusos laborales con mayor facilidad que antes. Ahora bien, dada la heterogeneidad de la experiencia histórica de los países latinoamericanos, se podría pensar en un estudio que muestre las semejanzas y diferencias entre distintos contextos nacionales (Chile, Perú, Argentina, México, Brasil, entre otros). Todos los subsistemas e instituciones antes mencionados condicionan la articulación (intersección) de clase, género y raza. Esta *interseccionalidad sistémica* permite, entonces, una mirada global al trabajo de las empleadas domésticas y a las relaciones de poder y dominación en la que están inmersas.

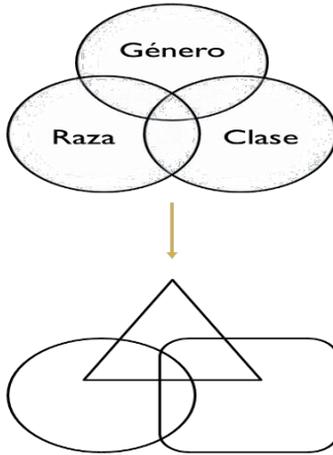
De todo lo dicho se desprende que la interseccionalidad no es solamente un enfoque teórico, sino también, y principalmente, *una forma de razonar* los fenómenos sociales, orientada

a una mejor comprensión de las relaciones de poder y dominación. Se trata de un pensamiento relacional, procesual, multinivel (grupos, redes, instituciones, organizaciones) y multiescalar (local, regional, nacional, supranacional, global). Ahora bien, a modo de crítica, deseo plantear las siguientes observaciones:

1. Es posible plantear, como lo hace el enfoque interaccional (sobre todo en la modalidad de *interseccionalidad sistémica*), que no existe *a priori* una primacía institucional, o una mayor gravitación de una relación social en particular (por ejemplo, la clase social). Sin embargo, es razonable preguntarse si en casos específicos, o en determinadas circunstancias o momentos históricos, una institución (la economía, la política, la cultura, entre otras) o relación social (la clase, el género, entre otras) *condiciona* o *se impone* a las otras, pero no al revés. Por ejemplo, diversos observadores (Habermas, Bourdieu, Bauman, entre muchos otros) han planteado que las relaciones sociales, instituciones y subsistemas tienden a funcionar a *imagen y semejanza* de la *forma-mercancía* de la sociedad capitalista, incluso la propia *subjetividad* de las personas (por ejemplo, vivimos en tiempos que las personas “se marketean” para volverse apetecibles en mercado laboral). Lo mismo ocurre con la organización social del tiempo: el tiempo capitalista, esto es, aquel movido por el principio de acumulación y valorización del capital tiende a *subordinar* (aunque no los desaparece) o invadir a otros tiempos (movidos por otras lógicas, por ejemplo, el tiempo del descanso y la recreación). Es por eso por lo que todos aceptan que “el tiempo es dinero” (o que el tiempo “es oro”) y sienten una angustiante “falta de tiempo”. Esta observación crítica no implica negar la importancia de *pensar interseccionalmente*, pero sí obliga a *especificar* los alcances y/o límites de la ef-

caja de los distintos principios de organización social, como la clase, el género y la raza (ver Figura 4).<sup>26</sup>

FIGURA 4. Análisis interseccional y eficacia específica de los principios de organización social



2. Es importante distinguir dos formas de relación entre clase, género y raza: los nexos directos y los nexos indirectos. En el primer caso, se plantea que un tipo de relación (por ejemplo, el género) afecta *directamente* a otra (por ejemplo, la raza); en el segundo caso, existe una *mediación* entre dos principios de organización social: por ejemplo, una lógica (o identidad) de género se articula con una lógica (o identidad) de clase social, y esta, a su vez (en tanto *mediadora*), se articula con una lógica (o identidad) racializante o racializada.

<sup>26</sup> La diferente forma de las figuras geométricas (círculo, triángulo, cuadrado) trata de llamar la atención sobre la necesidad de explicitar la *especificidad* y *eficacia* (alcances, límites) de cada principio de organización social (clase, género, raza), al tiempo que se mantiene el interés por las *intersecciones* (interacciones).

## Conclusiones

En este capítulo se ha argumentado que los estudios sobre las denominadas *desigualdades sociales* requieren una perspectiva teórica multidimensional que integre diferentes categorías y niveles de análisis desde una mirada crítica, la cual tenga en cuenta la especificidad de la experiencia histórica latinoamericana. Esta propuesta cobra sentido si tenemos en cuenta que las categorías que usamos en las ciencias sociales responden a experiencias históricas distintas, aquellas de las sociedades que se convirtieron en el centro del sistema-mundo capitalista, las cuales impusieron una dominación colonial y una perspectiva *eurocentrada* de conocimiento en todas las regiones del mundo.

Así, por ejemplo, la noción de raza (o etnia), tan usada en las ciencias sociales, debe ser deconstruida críticamente, teniendo en cuenta las peculiaridades de los sistemas de clasificación en América Latina. Solo entonces tendrá sentido investigar sus articulaciones (o intersecciones) con categorías como clase o género. Es más, todas estas categorías deben ser conceptualizadas como *procesos dinámicos interrelacionados*. Esto es, una *intersección* de procesos de *racialización*, de procesos de construcción de las relaciones de género, y de procesos de construcción de las relaciones de clase, entre otros.

Otro tanto ocurre con la misma noción de “desigualdad social”, la cual presupone una noción vaga de “igualdad” que no siempre es explicitada en el análisis. Si se quiere usar la noción de desigualdad social como categoría analítica, se deben plantear primero algunas preguntas básicas: ¿desigualdad *de qué* o *en qué*?, ¿desigualdad *con respecto a qué*?, ¿desigualdad *entre quiénes* o *a qué nivel*? (individuos, grupos, redes, clases sociales), ¿desigualdad *con respecto a quiénes* (grupo de referencia)? Una pista para avanzar es conceptualizar la noción de desigualdad social como una *relación asimétrica de poder y dominación históricamente cambiante*.

El desafío consiste, entonces, en estudiar los nexos, intersecciones y retroalimentación entre las dimensiones históricas,

interpersonales, organizacionales, institucionales y sistémicas que atraviesan y son atravesadas por las relaciones sociales de poder y dominación. Estas relaciones, cuando se estabilizan, *producen diferencias sistemáticas* en el acceso a recursos y en la distribución del *reconocimiento* que los individuos o colectividades esperan. A la dinámica interactiva antes mencionada la denomino el *entramado multinivel y multiescalar* de las relaciones sociales de poder y dominación, o si se prefiere, de las desigualdades sociales. *Multinivel*, porque se trata de diferentes planos de la realidad: interpersonal, organizacional, institucional y sistémico (la sociedad en su conjunto). *Multiescalar*, porque involucra diferentes escalas espacio-temporales: lo local, regional, nacional y global.

## Bibliografía

- AUYERO, J. (2012) *Patients of the state: The politics of waiting in Argentina*, Nueva York, Duke University Press.
- BELOTE, L. y Belote J. (1984) Drain from the Bottom: Individual Ethnic Identity Change in Southern Ecuador. *Social Forces*, 63(1), 24-50.
- BRUBAKER, R. (2004) *Ethnicity without groups*. Harvard University Press. <<https://doi.org/10.2307/j.ctv1nnwhvg>>.
- CALDERON, A. (2019) *Everyday Resistance of Domestic Workers in Lima, Peru*, Tesis de maestría, Concordia University.
- CASTELLS, M. (2009) *Comunicación y poder*, Alianza Editorial.
- CASTRO, R. (2014) Génesis y práctica del habitus médico autoritario en México, *Revista Mexicana de Sociología*, 76(2), 167-197.
- COLLINS, P. H. (2015) Intersectionality's definitional dilemmas, *Annual Review of Sociology*, 41, 1-20.
- COSAMALÓN, J. A. (2017) *El juego de las apariencias. La alquimia de los mestizajes y las jerarquías sociales en Lima, siglo XIX*, Instituto de Estudios Peruanos / El Colegio de México.
- CHOO, H. Y. y Marx M. (2010) Practicing intersectionality in sociological research: a critical analysis of inclusions, interactions, and institutions in the study of inequalities. *Sociological Theory*, 28(2), 129-149.

- CUENCA, R. (2011) Argumentos filosóficos sobre la desigualdad: balance crítico de la noción. En R. Cuenca y J. Cotler (eds.), *Las desigualdades en el Perú: balances críticos* (pp. 31-58), Instituto de Estudios Peruanos.
- DA MATTA, R. (1983) *Carnavais, malandros e heróis*, Jorge Zahar Editores.
- DE LA CADENA, M. (2004) *Indígenas mestizos: raza y cultura en el Cusco*, Instituto de Estudios Peruanos.
- DUNEIER, M. (1999) *Sidewalk*. Farrar, Straus y Giroux.
- EDIN, K. y Kefalas, M. (2005) *Promises I Can Keep: Why Poor Women Put Motherhood Before Marriage*, University of California Press.
- FUENZALIDA, F. (1970) Poder, Raza y Etnia en el Perú Contemporáneo, en F. Fuenzalida, E. Mayer, G. Escobar, F. Bourricaud, J. Matos Mar (eds.), *El indio y el poder en el Peru* (pp. 15-86), Instituto de Estudios Peruanos.
- GALARZA, F. L. Kogan y G. Yamada (2012) Detectando discriminación sexual y racial en el mercado laboral de Lima. En F. Galarza (ed.), *Discriminación en el Perú: exploraciones en el Estado, la empresa y el mercado laboral* (pp. 103-135), Universidad del Pacífico.
- GOFFMAN, E. (1959) *The presentation of self in everyday life*, Doubleday.
- KEN, I. (2008) Beyond the intersection: a new culinary metaphor for race-class-gender studies, *Sociological Theory*, 26(2), 152-172.
- KLEIDERMACHER, G. y Seid, G. (2021) Etnia/raza y clase: articulaciones en la antropología y la sociología argentinas, *Temas Sociales*, 48, 154-181.
- LAMONT, M. y Molnár, V. (2002) The study of boundaries in the social sciences, *Annual Review of Sociology*, 28, 167-195.
- LAMONT, M. Silva, G. M. Welburn, J. Guetzkow, J. Mizrahi, N. Herzog, H. y Reis, E. (2016) *Getting respect: Responding to stigma and discrimination in the United States, Brazil, and Israel*, Princeton University Press.
- LANCASTER, R. (1991) Skin Color, Race, and Racism in Nicaragua, *Ethnology*, 30(4), 339-353.
- LAREAU, A. (2003) *Unequal Childhoods: Class, Race, and Family Life*. University of California Press.
- MARTUCCELLI, D. (2010) *¿Existen individuos en el Sur?*, LOM Ediciones.
- \_\_\_\_\_ (2015) *Lima y sus arenas: poderes sociales y jerarquías culturales*, Cauces Editores.
- MASSEY, D. (2008) *Categorically Unequal: The American Stratification System*, Russell Sage.

- MERTON, R. K. (1968) *Social theory and social structure (1968 enlarged)*, Free Press.
- NUGENT, G. (2010) *El orden tutelar. Sobre las formas de autoridad en América Latina*, DESCO / CLACSO.
- \_\_\_\_\_. (2012) *El laberinto de la choledad: Páginas para entender la desigualdad*, 2a. ed., Fondo Editorial Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- PAGER, D. y Shepherd H. (2008) The sociology of discrimination: Racial discrimination in employment, housing, credit, and consumer markets, *Annual Review of Sociology*, 34, 181-209.
- PARSONS, T. y Shils, E. A. (eds.) (1951) *Toward a general theory of action*, Harvard University Press. <<https://doi.org/10.4159/harvard.9780674863507>>.
- PETERSON, S. V. (2005) How (the meaning of) gender matters in political economy, *New Political Economy*, 10, 499-521.
- QUIJANO, A. (2000) Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina, en E. Lander (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 201-246), UNESCO / CLACSO.
- REÁTEGUI, L., Grompone, A. y Rentería, M. (2022). *¿De qué colegio eres? La reproducción de la clase alta en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos.
- ROCHABRÚN, G. (2013) La retórica de la desigualdad. *Ideele Revista*, 229. <<http://revistaideele.com/ideele/content/la-ret%C3%B3rica-de-la-desigualdad>>.
- SANTANA, E. (2018) Situating perceived discrimination: How do skin color and acculturation shape perceptions of discrimination among Latinos?, *Sociological Quarterly*, 59(4), 655-677.
- SANTOS, M. (1999) *¿Sabes con quién estás hablando? Un ensayo sobre la dinámica individuo-persona en la sociedad peruana*, Instituto de Defensa Legal.
- \_\_\_\_\_. (2016) Los enfoques sobre la discriminación racial, étnica y social en las ciencias sociales peruanas: el debate continúa, en A. Fairlie (ed.), *El Perú visto desde las ciencias sociales* (pp. 347-370), Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- SILVA, G. y Paixão, M. (2014) Mixed and unequal: New perspectives on Brazilian ethnoracial relations, en E. Telles (ed.), *Pigmentocracies: Social Science Findings from the Project on Ethnicity and Race in Latin America* (pp.172-217), North Carolina University Press.
- SMALL, M. (2009) *Unanticipated gains. Origins of network inequality in everyday life*,

Oxford University Press.

STOLCKE, V. (2014) ¿Qué tiene que ver el género con el parentesco?, *Cuadernos de Pesquisa*, 44(151), 176-189.

TILLY, C. (1998) *Durable inequality*, University of California Press.

\_\_\_\_\_ (2000) Relational Studies of Inequality, *Contemporary Sociology*, 29(6), 782-785. <<https://doi.org/10.2307/2654085>>.

\_\_\_\_\_ (2005) *Identities, boundaries, and social ties*, Paradigm Publishers.

WAGLEY, C. (1965) On the Concept of Social Race in the Americas, en D. B. Heath y R. Adams (eds.), *Contemporary cultures and societies of Latin America*, Random House.

WALZER, M. (1993) *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*,

Fondo de Cultura Económica.

WASHINGTON, S. (14-17 de agosto de 2004) Principles of racial taxonomy, conferencia, *Annual meeting of the American Sociological Association*, San Francisco.

WIMMER, A. (2013) *Ethnic boundary making: institutions, power, networks*, Oxford University Press.

# **El garantismo constitucional frente a las desigualdades. Memoria, reconstrucción de las violencias y visibilización de las desigualdades en Colombia, mediante procesos educativos**

*Francisco Julio Taborda Ocampo y Olga Lucía Fernández Arbeláez*

*La memoria de los pobres está menos  
alimentada que la de los ricos, tiene menos puntos  
de referencia en el espacio puesto que rara vez dejan  
el lugar donde viven, y también menos puntos  
de referencia en el tiempo de una vida uniforme y gris.  
Tienen, claro está, la memoria del corazón,  
que es la más segura, dicen, pero el corazón  
se gasta con la pena y el trabajo,  
olvida más rápido bajo el peso de la fatiga.  
El tiempo perdido solo lo recuperan los ricos.  
Para los pobres, el tiempo solo marca los vagos rastros  
del camino de la muerte. Y, además,  
para poder soportar, no hay que recordar demasiado,  
hay que estar pegado a los días, hora tras hora.*

El primer hombre, Albert Camus

## **Introducción**

Este capítulo plantea, a partir de los estudios y postulados sobre la igualdad propuestos por Amartya Sen y Martha Nussbaum, especialmente los referidos a la relación tripartita entre libertad, oportunidad y capacidad. Un abordaje de la problemática que recurre al neoconstitucionalismo, y específicamente a la

vertiente del garantismo, sobre los derechos de las víctimas y, especialmente, del derecho a la memoria, en cuyo ejercicio, la educación reviste un papel fundamental, pues solo a través de ella se logran visibilizar diversas condiciones de desigualdad en sociedades, que, como la colombiana, transitan de graves violaciones a los derechos humanos a la reconstrucción y consolidación de la democracia. Así lo ha resaltado la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), institución creada en el Acuerdo de Paz alcanzado en 2016 con las FARC-EP, en varias de las recomendaciones de su informe final como la que se menciona a continuación:

Avanzar en un examen crítico de nuestro pasado para construir sobre él un futuro en paz. Por esto, necesitamos una política de memoria y verdad para la construcción de paz y la no repetición que comprometa al Estado y a la sociedad en su conjunto y aporte al fortalecimiento de valores democráticos. Además, que reconozca, apoye y promueva las iniciativas de memoria de la sociedad civil y sus organizaciones como esenciales para la construcción de una memoria plural y democrática; y que garantice que la institucionalidad responsable tenga la independencia y autonomía necesaria para llevar a cabo una política y acción decidida para una memoria viva y plural que suponga una ruptura con el pasado de estigmatización, justificación o negacionismo” (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2022b: 773-774).

Las primeras reflexiones de este capítulo giran en torno a la contraposición desigualdad/igualdad y las formas de comprenderla y medirla (igualdad de logros e igualdad de carencias), con la profundidad del concepto de capacidad, la divergencia entre Sen (1992) y Nussbaum (2006) y el valor que tiene este debate en el presente, el cual precisa ser puesto en la palestra en los distintos ámbitos educativos. Al partir de la diversidad

que caracteriza a la especie humana, es claro que debe haber condiciones materiales y sociales que permitan el desarrollo de las capacidades que posibiliten la vida digna, para que pueda garantizarse la realización humana y el bienestar (en toda su complejidad), reconociendo dentro de estas, las condiciones de libertad que posibiliten la búsqueda de sentido, sin que ello signifique privar a otros de las mismas opciones, ni que en razón de condiciones de desigualdad o exclusión por causas derivadas de lo económico, de lo étnico, del género u otra condición, le sean limitadas o coartadas estas opciones.

En este escenario, el campo de los derechos y el lugar que éstos deben ocupar en la reflexión educativa de maestros y estudiantes (así como en sus interacciones), adquiere un rol fundamental, pues al ser los derechos, la expresión concreta de las libertades reconocidas como inherentes al sujeto en una sociedad determinada, y al condensarse en la Ley Fundamental que da origen y sentido a su organización jurídico-política, es posible entender que estos derechos, su expresión constitucional y el rol de garante fundamental –que asume el Estado (para nuestro caso: Constitucional)–, sean bases de cualquier comprensión de la desigualdad y punto de partida para su superación.

Lo anterior, sobre todo si se asume la garantía de derechos a plenitud, cuestión de la que da cuenta el garantismo, propuesta teórica que comprende tanto los límites del poder del Estado como las acciones positivas que debe realizar, por ejemplo: garantía de derechos políticos y sociales. El garantismo en materia constitucional tiene en el jurista italiano Luigi Ferrajoli (2016) a uno de sus más grandes exponentes.

Su obra brinda un impulso renovador a la teoría positivista del derecho pues pone el acento en el garantismo, y funda así una vertiente que complementa y refuerza al antiguo positivismo jurídico, enfocando su aproximación a la *Constitución* a través de la garantía de los derechos fundamentales, es decir a la materialidad de los textos constitucionales en el sentido de un

derecho vivo y latente en las relaciones sociales y sobre todo en las de la ciudadanía y el Estado y los deberes que éste tiene para con aquella. Aprovechando esta corriente del neoconstitucionalismo para recoger elementos clave que sirvan a la ampliación de la participación de actores sociales, especialmente grupos vulnerables o excluidos, en el proceso de construcción y democratización de la producción jurídica, mediante el reclamo permanente de justicia de aquellos grupos y la consecuente acción de la judicatura, haciendo más exigente cada vez el papel del Estado en la delicada cuestión de las políticas públicas, especialmente las llamadas de acción afirmativa, lo cual hoy no puede lograrse sin tomar en cuenta lo que se ha dado en llamar los enfoques diferenciales para que el goce de los derechos sea efectivo.

Ferrajoli (2016) señala los escenarios contradictorios dentro del paradigma constitucional, vicios por acción u omisión que se cometen en la legislación, sea por ausencia de leyes (Lagunas) o por leyes contrarias a la carta magna (Antinomias) y que en su relación con la desigualdad, abren un camino posible para pensar (haciendo memoria en distintos espacios y contextos educativos) el posconflicto en Colombia, partiendo de reconocer que el conflicto interno (persistente), ha surgido, pero también se ha potenciado (y degradado), a partir de condiciones estructurales de desigualdad. Por tanto, hay que partir de reconocer la importancia de los derechos de las víctimas, los cuales, en aras de su salvaguarda, se han venido constitucionalizando, en un proceso que ha reforzado su garantía y posibilidades de exigibilidad.

En el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz alcanzado con las FARC- EP el 26 de septiembre de 2016, el proceso de constitucionalización de estos derechos ha permitido por ejemplo, la creación de la Comisión de la Verdad en Colombia, con el mandato de examinar contextualmente las condiciones que hicieron posible las múltiples formas de victimización, para lo cual, muchas expresiones locales, han partido

de la memoria de las desigualdades, lo cual intensifica el deber del Estado colombiano en su promoción, garantía y difusión como ejercicio reparador y de garantía de derechos para la erradicación de dichas condiciones de desigualdad.

No deben dejar de reconocerse sin embargo las tensiones existentes entre la historia oficial, la historiografía y la memoria colectiva, asuntos particularmente relevantes en la contemporaneidad, considerando lo que Jean Paul Fitoussi y Pierre Rosanvallon llaman malestar identitario, así como su impacto en la vida política de naciones que siguen desarrollando su vida social con tensiones no resueltas.

El método trabajado en la elaboración de esta disertación es el análisis de información en sentido amplio, pues, aunque existan ciertas variantes tipificadas (análisis de contenido, análisis conceptual, análisis de discurso, análisis textual, análisis documental, entre otros), sus bases teóricas, objetivos y posibilidades metodológicas normalmente no se distancian entre sí, incluso, como afirma Vieytes (2004) existe una superposición de términos, llegando a ser necesario crear distancias por la dimensión del texto que interesa a una u otra o las pretensiones teóricas y políticas del investigador.

Sin ahondar en ello, se puede definir en líneas generales al análisis de información o análisis de contenido como una metodología cualitativa que, en vía con la hermenéutica, busca interpretar textos en cualquiera de sus formas, sean estos escritos, grabados, pintados, etc. Es decir, cualquier producto humano (objetivado) que en su relación con el lenguaje o la dimensión simbólica pueda tener un sentido interpretable (Abela, 2000), que al ser interpelado o sujeto a análisis metódico y útil (con arreglo a una función) permite producir nuevo conocimiento o información a partir de este primer conjunto de datos (Sánchez y Vega, 2003).

Buscando lograr un resultado satisfactorio, este método de investigación requiere profundizar en tres dimensiones del texto, la sintáctica, la semántica y la pragmática, la primera de ellas

haciendo referencia a las propiedades estadísticas del lenguaje, la segunda que representa el contenido del mensaje y la última que obedece a la interpretación y su lugar en el contexto o la relación social en la que tiene lugar (Vieytes, 2004). Sin embargo, no se limita a una revisión del texto en sí, sino que sopesa igualmente su relación con otras producciones discursivas, sus posibilidades en un campo teórico o su relación con contextos sociohistóricos.

En este capítulo, y teniendo como finalidad una tarea expositiva-argumentativa, se habilita la posibilidad de tejer una serie de redes conceptuales y temáticas que surgen de la interpretación proyectiva de obras y autores/as sumamente significativas/os en el campo del estudio de las desigualdades y la corriente del derecho garantista.

### **Una aproximación al concepto de desigualdad**

Para abordar a grandes rasgos el tema de la desigualdad debe entenderse que, más allá de las posibles indagaciones filosóficas, esta no existe de manera abstracta, por el contrario, es fruto de relaciones de sentido y de condiciones concretas que moldean la vida social, la mayoría de las veces relacionada al plano económico, es decir de ingresos (Kessler, 2014), pero no limitada a estos, pues como apunta Sen (1992), dependiendo del cómo se define la igualdad (y por ende la desigualdad), es decir, cuál es el punto de partida para comprender la Igualdad, pueden clasificarse las diversas teorías éticas sobre los arreglos sociales, siendo este el quid central de muchas teorías políticas.

Siguiendo con esta idea, hoy día es patente la condición multidimensional de las desigualdades (Kessler, 2014; Sen, 1992; Fitoussi y Rosavallon, 1997), incluso considerando la sinergia que existe entre ellas y su condición estructural o dinámica como puntos de inflexión que complejizan su análisis en los contextos contemporáneos y que, en esta misma vía, presentan paradojas o cuestionamientos a los modelos éticos de organi-

zación social, que de una forma u otra han intentado definirla y abordarla políticamente, pues “la definición de la igualdad en una de sus dimensiones implica en sentido causal la aceptación de desigualdades en otras” (Fitoussi y Rosavallon, 1997: 104), por lo que centrarse en la garantía de las libertades limitará las posibilidades de intervenir la distribución de los ingresos y, a su vez, esta puede esconder desigualdades mayores en otras dimensiones del bienestar (Fitoussi y Rosavallon, 1997).

Ahora, se hace necesario recordar la gran heterogeneidad de nuestra especie, teniendo toda suerte de condiciones que parten de diferencias biológicas, culturales, sociales y económicas, junto a otra infinidad de áreas de la vida humana que cada sujeto individual vive de manera particular y marcan una discordancia variopinta respecto a sus congéneres. No obstante, muchas veces y debido a perspectivas pragmáticas, se dejan de lado estas diversidades, trayendo consigo el desconocimiento de aspectos centrales de las demandas de igualdad (Sen, 1992).

Lo anterior hace que se torne en un imperativo ahondar la pregunta de cómo abordar estas diversidades, así, tanto Kessler (2014) como Fitoussi y Rosavallon (1997), postulan que el repertorio de desigualdades, sobre todo abordadas desde una perspectiva multidimensional, pueden llevarse ad infinitum, donde cada sujeto se encuentra en un arreglo particular de condiciones que limitan o condicionan el desarrollo de sus libertades y la garantía de sus derechos. Al respecto, se presentan algunas alternativas para su abordaje.

No obstante, antes de señalar estas opciones analíticas debe tenerse en cuenta aquí lo que Fitoussi y Rosavallon (1997) han denominado las nuevas desigualdades, que como ellos mismos constatan no son realmente nuevas, pero que emergen como problemas centrales en el momento contemporáneo y que, para Kessler (2014), no significan la expansión de las desigualdades, sino que “la demanda de la igualdad suele incrementarse cuando la sociedad se ve a sí misma más próspera, reavivándose la promesa democrática de mayor justicia social” (Kessler, 2014:

34). Aunque ciertamente esta visión es bastante sólida y habilita formas de abordar las desigualdades de maneras más concretas, también limita ciertas posibilidades de comprensión del fenómeno y sus transformaciones evidentes en la época presente.

De esta manera, además de reflexionar sobre el incremento de las demandas sociales en perspectiva de mejores condiciones de bienestar, se necesita pensar de la misma manera el desenvolvimiento y cambio de los problemas sociales junto al estado de los conflictos sociales que les son conexos y que, aunados a, y anudados en condiciones concretas de las sociedades y las dinámicas internacionales (crisis económicas, guerras, desastres climáticos), pueden significar un aumento de las desigualdades estructurales.

Así mismo, deben tenerse en cuenta “el debilitamiento del o de los principios de igualdad que estructura(n) la sociedad” (Fitoussi y Rosavallon, 1997: 81) junto a situaciones asociadas a los avances técnicos, jurídicos o económicos que en una sociedad pueden significar la génesis de nuevas condiciones desiguales o de cambios en las percepciones del vínculo social (Fitoussi y Rosavallon, 1997).

Frente a esta discusión puede argüirse que, aunque las necesidades sean ahistóricas y finitas (Max-Neef, 1992), el concepto de desigualdad no atañe solo a la satisfacción de éstas, sino que deben considerarse del mismo modo las formas en que son satisfechas y los satisfactores empleados. Por ello, frente al surgimiento de nuevos satisfactores y su escasez o los requisitos de clase/género/etnia/capacidad o cualquiera que sea el diferencial de acceso que se imponga para su uso, se siguen nuevas condiciones de inequidad y de desigualdad, que, atendiendo a la complejidad del mundo, se vinculan a los cambios que, en el balance de fuerzas políticas en tensión, implican retrocesos en la acepción de principios de igualdad en contextos sociohistóricos concretos.

Partiendo del anterior panorama, pueden retomarse los abordajes propuestos. Por un lado, se tiene la invitación elaborada por Kessler (2014) que parte de la idea del filósofo Paul Ricoeur

sobre el “pluralismo controlado”, priorizando determinadas dimensiones sobre otras, en función de tres criterios, a saber: la relevancia, las dinámicas propias y la controversia.

Para el concepto de relevancia se sigue al paradigma de los problemas públicos. Así, una desigualdad será relevante si hay un consenso público sobre su importancia y una amplia investigación por parte de los especialistas y jurisprudencia del Estado para su abordaje, junto a indicadores y categorías que solidifican un tema en el escenario público.

En segundo lugar, las dinámicas propias son entendidas a partir de tres condiciones, primero, su relación con las desigualdades económicas; segundo, el margen de maniobra que existe en la búsqueda de atenuar la reproducción de dichas desigualdades y la temporalidad, entendiendo la condición cambiante de estos fenómenos; tercero, la controversia, que representa las tensiones discursivas sobre ciertas problemáticas y los indicadores o formas de comprensión que las abordan, incluyendo la opinión misma de las poblaciones afectadas.

Por otro lado, la propuesta de Fitoussi y Rosavallon se recoge en reflexiones ya trabajadas por Sen (1997), aportando en primera instancia una posición respecto al uso del concepto de equidad, pues para ellos no puede entenderse como contrapuesta a la igualdad ni debe ser una forma de renunciar al objetivo más ambicioso que plantea la segunda, en este sentido, la equidad requiere ser un paso para construir criterios de igualdad más potentes (Fitoussi y Rosavallon, 1997).

Sumando a esto, la complejidad de la igualdad en sus dimensiones teóricas y prácticas, que para estos autores impele a entenderla no como un estado sino como un proyecto a realizar, es decir, como un principio rector del accionar estatal que obedece a un ideal de sociedad. En otras palabras, un proyecto que debe pretender “compensar las desigualdades iniciales demasiado grandes, resultantes de la diversidad de los seres humanos” (Fitoussi y Rosavallon, 1997: 107) y todas las que en el trayecto de vida pueden ir surgiendo o acrecentándose.

En vía de lo anteriormente expuesto, se propone vincular a este desenvolvimiento la red conceptual tejida respecto a la libertad de realización y las capacidades, propuesta por Amartya Sen (1997), la cual consideraría la ausencia de restricciones para realizar los proyectos vitales individuales y las capacidades cimentadas en los individuos para tomar decisiones, conceptualizándolas como dimensiones medibles de la calidad de vida de los individuos. De esta forma, se posibilita cuantificar la libertad sustancial en términos de la capacidad de las personas para llevar a cabo sus elecciones y objetivos, así como en relación con unos funcionamientos determinantes para el *bien-estar* en su vida cotidiana; por ello, no puede evaluarse la desigualdad puramente en su dimensión material o relacionada a los ingresos y la riqueza. Para poder aproximarse a comprender las desigualdades de manera holística o multidimensional, deben examinarse las limitaciones en la libertad de las personas para vivir la vida que desean o una vida que valga la pena de ser vivida (Sen, 1997).

Ampliando la reflexión a las posibilidades u oportunidades que se puedan poseer como individuo, y no entendiéndolas como opciones abstractas, sino por el contrario, dotándose de condiciones para evaluar y analizar las condiciones concretas que tendrían los individuos en una sociedad determinada, para adquirir las capacidades y recursos necesarios que les permitan acceder a condiciones dignas en su calidad de vida, es decir, los funcionamientos posibles que habilitan potencialidades, estados y acciones de los individuos y las condiciones o alternativas posibles para realizar efectivamente el bienestar en sus vidas.

Es importante acotar que la perspectiva de capacidades de Sen, centrada en la evaluación comparativa de la calidad de vida, puede verse complementada por los análisis elaborados por Martha Nussbaum, quien plantea este enfoque de capacidades como base de los derechos básicos y las condiciones mínimas de respeto por la dignidad humana (Nussbaum, 2006), lo cual aporta al nivel pragmático y medible, un umbral para cada una de las capacidades y reivindica la relevancia de la vida política

y del entramado de relaciones sociales que habilitan o niegan estos escenarios de libertad u oportunidad para su concreción efectiva.

Tiene lugar aquí lo que Nussbaum (2012) llama capacidades combinadas, entendiendo como se ha visto, no solo las condiciones intrínsecas del individuo para materializar sus deseos y voluntad de vida, sino también “las condiciones sociales/políticas/económicas en las que puede elegirse realmente el funcionamiento de aquellas” (Nussbaum, 2012: 42), develando a través de estas las complejas relaciones que se tejen entre las capacidades internas y las condiciones reales de vida.

Por ejemplo, puede darse que en un determinado lugar se abran los contextos adecuados para la libertad de elección en muchos ámbitos, sin haber preparado o fortalecido las capacidades internas relacionadas a la toma de decisiones, sin tener procesos educativos para ello, ni haber fortalecido las capacidades básicas de las personas, ni tampoco creado condiciones para el surgimiento o despliegue de otras en toda su amplitud.

Para la académica, existen diez capacidades mínimas que pueden ser evaluadas y a las que está obligado en el presente un orden político que busque ser legítimo, en aras de realizar su tarea central: “hacer que las personas sean capaces de llevar una vida digna y próspera por encima de los mínimos exigibles” (Nussbaum, 2012: 53), estas capacidades son:

1. Vida
2. Salud física
3. Integridad física
4. Sentidos, imaginación y pensamiento
5. Emociones
6. Razón práctica
7. Afiliación
8. Otras especies
9. Juego
10. Control sobre el propio entorno político y material

Reconectando con Fitoussi y Rosavallon (1997), las dos formas de la desigualdad planteadas son fenómenos superpuestos, que obedecen en principio a la ampliación de la comprensión del problema de la desigualdad en sí misma. En primer lugar, las desigualdades estructurales o “tradicionales”, referidas al nivel de ingresos según categorías sociales asociadas a las ocupaciones (por ejemplo, ejecutivos u obreros, profesiones liberales o empleados) o en general a la distribución de la riqueza y la capacidad de adquisición de bienes básicos, generando formas concretas de percibir las diferencias socialmente.

En tanto que, en segundo lugar, y considerando la recalificación de dichas diferencias, se da lugar a la aparición de nuevas desigualdades definidas como “intracategoriales” o dinámicas, en donde en una misma categoría social surgen distintas situaciones que afectan los ingresos y el patrimonio, trastocando también la autopercepción y la identidad, ya que quienes las viven no pueden identificarse con ninguna categoría: ni con aquella a la que pertenecerían (donde no tienen empleo) ni en la que están actualmente (en un empleo de menor calificación e ingresos).

Así las cosas, si el sistema económico se caracteriza por ser un conjunto de desigualdades estructurales que han sido asimiladas y naturalizadas socialmente “según las instituciones que se hayan desarrollado, la inspiración doctrinaria de las políticas concretadas y la intensidad de los conflictos sociales” (Fitoussi y Rosavallon, 1997: 75), puede concluirse que realmente las desigualdades dinámicas son solo el reflejo de la heterogeneidad de situaciones que experimenta la población, a saber: asalariados con empleos precarios, desocupados o subcalificados; siendo necesario que el sistema acepte las desigualdades dinámicas para funcionar y regular apropiadamente.

Como se ha dicho, estas desigualdades dinámicas podrían llevarse hasta cualquier dimensión de la condición humana, no solo en temas económicos sino de igual forma en el goce o la realización de determinadas libertades, dependiendo de las

trayectorias o las condiciones cambiantes de la vida para cada individuo, considerando allí la negación de alguna o varias capacidades. Frente a esto, pueden verse materializadas en concordancia con Fitoussi y Rosavallon (1997) tres desigualdades, que son persistentes y especialmente importantes dentro de un mismo territorio nacional, estas son: la geográfica, la intergeneracional y la desigualdad de prestaciones sociales.

Al entender la relación de estas con el desarrollo de capacidades expuesto por Nussbaum, se infiere que concentran en ellas vulneraciones y privaciones de diversa índole y que manifiestan complejas expresiones de la desigualdad general dentro de un país. En Colombia, por ejemplo: el centralismo de muchos servicios, actividades, trámites u oportunidades que ubican a las zonas rurales o periféricas en desigual condición para la satisfacción de las necesidades de sus pobladores/as. Cuestión que se presenta también en las prestaciones sociales, donde gran parte de la oferta institucional se focaliza en unas poblaciones sobre otras, incluso introduciendo “mecanismos de separación dentro de poblaciones [percibidas como] homogéneas” (Fitoussi y Rosavallon, 1997: 94) o como es el caso de la intergeneracional, que aunque centrada en relación a las pensiones y su distribución como carga impositiva, puede referir a otras fragilidades o distancias entre etapas del ciclo vital y que, desde la perspectiva de capacidades, pueden configurar exigencias en materia de derechos.

### **Desafiliación y desigualdad en la memoria**

Tenemos entonces que, ampliando el decurso de lo expuesto, podría entenderse que si bien la desigualdad tendrá siempre una relación asociada a la distribución de la riqueza, bajo las complejidades que ha adquirido la sociedad humana en su avance histórico, han surgido otras inquietudes fundamentales que harían necesario considerar un estado ideal de las capacidades y libertades humanas a través de las cuales podrían establecerse

parámetros mínimos de igualdad y vida digna y que van más allá de la generación de riqueza o de ingresos.

En este sentido, es importante analizar las dinámicas contemporáneas relacionadas a la extensión y realización de un individualismo exacerbado que, a pesar de brindar nuevas posibilidades de ser y hacer sin barreras o ataduras a formas pasadas, también trae consigo la fragilización, la soledad y otras situaciones de negación y privación para el sujeto, se configura este “malestar identitario” como una expresión de aquellos cambios en el vínculo del ser con la colectividad.

Este debilitamiento de la cohesión social y el vínculo colectivo refleja que los procesos de “individualización-emancipación se acompañan con una individualización-fragilización. Todo se hace más indeterminado y cada uno debe organizar su vida de manera más precaria y solitaria” (Fitoussi y Rosavallon, 1997: 39), situaciones que en las sociedades latinoamericanas muchas veces han venido acompañadas de condiciones de despojo y expulsión que quiebran aún más los vínculos sociales y arrojan al sujeto a un espacio público con el cual no siente identificación ni solidaridad, porque si actualmente a nivel global “se hace más evidente que el porvenir de los individuos aparece menos ligado a un destino común” (Fitoussi y Rosavallon, 1997: 43), esta situación se acrecienta cuando se quiebran los lazos de sentido, territoriales y de intercambio de las poblaciones en razón de los conflictos armados y las dinámicas del narcotráfico.

Tendría que hablarse nuevamente del peso de la historia social, colectiva y personal en el desarrollo vital de los sujetos y con ello de la materialización de condiciones de desigualdad o privación de capacidades, dado que “la historia a la cual se adosa el individuo cristaliza más que antes la diferenciación social [...] las condiciones iniciales desempeñan un papel determinante en el destino de los individuos” (Fitoussi y Rosavallon, 1997: 33), sobre todo cuando el punto de partida son situaciones de desigualdad percibidas a través de diversas categorías (raza, etnia, género, ubicación geográfica, pertenencia rural, etc.) que se

ven potenciadas por situaciones de conflicto y violencia social, re-victimizando a las poblaciones y dificultando aún más el acceso de estas a condiciones mínimas de bienestar.

Existen entonces condiciones de desigualdad que pueden ser leídas gracias a la historiografía, que se evidencian como persistentes y demarcadas en grupos poblacionales específicos a lo largo del tiempo, pero habría que preguntarse si puede entenderse la ruptura de los vínculos sociales en perspectiva histórica, la ausencia de pertenencia e identidad, es decir, la negación de la capacidad de afiliación como una forma de desigualdad.

Así, en el caso de las poblaciones victimizadas por el conflicto pueden comprenderse como “ausencias de memoria colectiva” o desafilaciones violentas que privan del ser efectivo de los individuos que inscritos en un determinado grupo humano son privados de dicha inscripción, viéndose “cerceados” de una parte de sí mismos. Situación que puede asemejarse a ser privados de la protección, el alimento u otras condiciones mínimas de existencia.

Bajo estas condiciones, se dificulta la inscripción del ser humano en una historia concreta que le pertenezca, generando un impacto en la vida política y los lazos sociales en naciones llenas de tensiones no resueltas. Así las cosas, la memoria se configura como una parte fundamental de la pertenencia individual y colectiva en la historia, donde es necesario darle rostro y sentido a todo aquello que nos precede (Fitoussi y Rosanvallon, 1997) y que, al no contar con las herramientas para lograrlo, producen este malestar ya mencionado y percibido entonces como desigualdad.

Ahora, si efectivamente se piensa que hay una población que específicamente se ve afectada por estas situaciones de desafilación surgidas no del devenir social sino de acciones violentas enmarcadas en el conflicto armado, debe de igual manera bajo esta consideración pensarse no solo de la atención obligatoria del Estado frente a esta vulneración, sino también sus implicaciones en el aumento o persistencia de la desigualdad en estos contextos.

Por tal razón, es necesario revisar cuáles podrían ser las acciones o escenarios que permitan disminuir o solventar parte de esta desigualdad en lo que a memoria se refiere, pues como apunta Kessler (2014), las condiciones propias de cada dimensión de las desigualdades pueden radicalizar o paliar, según se aborde, otras desigualdades conexas. Entonces, además de realizar acciones de restauración del derecho (cuestión que se ampliará más adelante) de las víctimas, deben sopesarse las privaciones previas a esta vulneración, para intervenir estas condiciones de privación, así como para asegurar su no repetición, con miras a consolidar la democracia.

Por la complejidad de este escenario, se desprende que tendría que pretenderse un abordaje integral que cubra el fenómeno buscando materializar los principios de igualdad, propios de la tradición liberal clásica, y rectores del orden democrático, pero en este punto hay un vínculo que resalta sobre otros y es el tema de la educación, en parte por su relevancia harto significativa en los estudios sobre la desigualdad (Gallego-Duque, 2015; Kessler, 2014), y en parte por su propia condición de capacidad imbricada en las cadenas causales de desigualdad, que muchas veces, dadas todas las disposiciones estructurales y las particularidades contextuales en Latinoamérica resultan sinergias “que limitan o desactivan lo que la educación puede hacer en y por las personas y la sociedad” (Gallego-Duque, 2015: 87).

Es el caso de las comunidades víctimas de la violencia en Colombia, reconocidos como Sujetos Colectivos de Reparación (SRC) y a los que el Estado en condición de garante de derechos, tras evidenciar y constatar la existencia de un sujeto colectivo previo a los hechos de violencia, busca reparar y restituir en condiciones de derecho que permitan reconstruir su vida colectiva, incluyendo en esta además de prácticas y saberes ancestrales, la conmemoración de las víctimas y los ejercicios de memoria histórica como condena de los sucesos ocurridos.

Esto se amplía al considerar los mecanismos de justicia transicional (Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y Comisión para

el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) como instrumentos que además de viabilizar y legitimar procesos de transición (conflicto y violaciones a los DDHH) “enmarcados en ciertos estándares jurídicos –en particular aquéllos que se refieren a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación” (Uprimny y Saffon, 2008: 165), también aportan a la visibilización de los hechos victimizantes, la reconstrucción de las violencias en clave de no repetición y de aportación a la verdad (tarea de la JEP) y como señala Kalach (2016) en el caso de la Comisión de la Verdad, su mandato y objetivos además de considerar procesos investigativos propios de este tipo de comisiones, también busca tener un impacto social relevante, al promover el reconocimiento de las víctimas, sus vulneraciones y de las responsabilidades en los hechos victimizantes, “así como la convivencia en los territorios y garantizar la no repetición. También contribuirá a la construcción de la paz y promoverá un ambiente de diálogo con enfoque territorial, diferencial y de género” (Kalach, 2016: 119), incluyendo en sus acciones actividades vinculadas a procesos pedagógicos a nivel social y en las instituciones educativas en el territorio nacional.

Entendiendo que en la actualidad se presentan situaciones paradójicas en el ámbito educativo, como el aumento de cobertura y el gasto, sin que ello signifique el mejoramiento general de la calidad o la garantía de acceso y permanencia para las poblaciones vulnerables, o toda la suerte de desigualdades intrínsecas al sistema educativo, como las diferencias por clase social, por región o por ubicación geográfica dentro de un mismo ente territorial (Kessler, 2014). No puede desconocerse que la educación como espacio de fortalecimiento de capacidades básicas tiene la potencialidad de crear bases para la igualdad de oportunidades y la transmisión de valores democráticos.

Allí radica una de las razones por las que la educación es tan relevante en los estudios sobre la desigualdad, incluso aunque consideremos otras variables como el capital social o la capacidad adquisitiva, ciertamente el peso que en la sociedad actual

tiene el acceso a servicios educativos en todos los niveles, no puede ser menospreciado, por ello si se tienen en mente temas como el ascenso social o el desarrollo de capacidades como los sentidos, imaginación y pensamiento; las emociones e incluso la razón práctica; la dimensión educativa debe tener un lugar preponderante en el análisis.

En este caso, siendo considerada como un derecho básico en sí mismo y también concatenada al goce efectivo de otros derechos, como es el caso del derecho a la identidad, el derecho al conocimiento o la memoria, en contextos donde se busca la reparación y la no repetición de hechos victimizantes. Es así como al reconocer el valor que tiene la educación como un escenario de desarrollo humano y de fortalecimiento de los vínculos democráticos de una nación, también debe añadirse a ello, la necesidad de una memoria o una historia que vincule al sujeto con el devenir social desde una perspectiva crítica, permitiendo cuestionar si ¿puede el derecho a la memoria en la educación aportar a la disminución de otras desigualdades en sociedades con conflictos sociales radicalizados?

### **Garantía de los Derechos**

Retomando esta pregunta a la luz de un enfoque de derechos surgido de la propuesta abanderada por Nussbaum (2006), es preciso reconocer condiciones mínimas para que una sociedad logre niveles incipientes de justicia, a través de la garantía de derechos fundamentales para los miembros de esta comunidad, que deben tener a su vez una expresión constitucional. Es decir, la concreción de estos compromisos por la igualdad en la carta magna de cada nación y con ello hacer explícito el rol de garante fundamental –que asume el Estado Constitucional de Derecho–, alejándose de las ideas más liberales que delimitan la igualdad a sus mínimas dimensiones, como igualdad ante la ley, y exigiendo por el contrario que la violación de estos derechos sea la base de cualquier comprensión de la desigualdad en

el presente, siendo por tanto deber del Estado no solo disminuir dichas condiciones, sino realizar acciones para incrementar su cobertura y sostenibilidad en el futuro.

Por lo tanto, es importante valorar que en principio existen dos tipos de derechos: los relacionados a las libertades y los sociales (más centrados en el desarrollo de capacidades). Mientras los primeros “consisten esencialmente en expectativas negativas, [...] en inmunidades asociadas o no a facultades, de las que se siguen para los poderes públicos prohibiciones de lesión o limitación” (Ferrajoli, 2016: 55), los segundos son lo contrario, vinculados con las obligaciones de prestación que en la esfera de lo público se construyen como expectativas razonables de cumplimiento (como la salud o la educación). considerando a ambos tipos de derecho componentes del garantismo y condiciones esenciales de la democracia constitucional. Siendo entonces las garantías, “las prohibiciones y obligaciones correlativas a los derechos fundamentales, y los límites y vínculos impuestos a todos los poderes, sean públicos o privados, políticos o económicos” (Ferrajoli, 2016: 56).

Debe resaltarse que, si bien el enfoque de capacidades tiene una inmensa potencialidad para comprender condiciones de inequidad o injusticia en las sociedades actuales, esta es una perspectiva centrada fundamentalmente en el individuo y por ello su aplicación muchas veces no considera a los sujetos colectivos, ni las capacidades o fundamentos de la acción colectiva.

No obstante, la persistencia de las formas colectivas de vida, sobre todo en las sociedades latinoamericanas y con ellas las desigualdades históricas que han vivido estas poblaciones (como las vividas por las poblaciones rurales) hace necesaria una forma de reconocer estos grupos humanos como sujetos de derechos, es decir, como poseedores de capacidades colectivas que también deben ser fortalecidas por los órganos estatales y que, para el objetivo de este escrito, se ven recogidas en la necesidad de garantizar los derechos de las víctimas y, centralmente, el derecho a la memoria.

En ese sentido, como también lo plantea Ferrajoli (2016), al existir vicios por omisión en la garantía de los derechos se propicia la inefectividad estructural, es decir, que al menos en lo tocante a los derechos sociales, estos se vuelven inoperantes y por tanto violaciones flagrantes de obligaciones constitucionales que se encuentran enunciados en la Constitución, pero no implementados jurídicamente o integrados a las instituciones públicas y la realización misional del Estado.

Sin embargo, el paradigma garantista considera a la Constitución un cuerpo vivo que orienta y encamina activamente el quehacer estatal hacia el cumplimiento de los derechos contenidos en ella, tomando por ejemplo la posibilidad de formas de control constitucional o vínculos presupuestarios que obligan efectivamente la acción del Estado, no solo en lo jurisprudencial sino en todas las ramas del poder público (Ferrajoli, 2016).

Gustavo Zagrebelsky (1995) desarrolla una construcción intelectual sobre el derecho y el Estado basada en la ola de constitucionalización posterior a la Segunda Guerra Mundial. Su concepto de “ductilidad del derecho” plantea cuestiones fundamentales sobre la función y legitimidad del derecho en sociedades democráticas complejas. Zagrebelsky (1995) argumenta que el derecho se ha vuelto “dúctil” e indeterminado como adaptación a los cambios radicales en la sociedad, presentando una nueva concepción que responde a los desafíos contemporáneos sin posibilidad de retroceso.

En este punto hay una coincidencia con la puntualización que hace Ferrajoli (2016), quien insiste en el cambio de paradigma que se viene realizando en el mundo jurídico, reorientándolo como una adaptación funcional del derecho positivo a una situación contingente. Sin embargo allí donde este último encuentra una afirmación del marco positivista/formal del derecho, Zagrebelsky (1995) percibe un motivo de perplejidad, una especie de punto de inflexión en el cual no se trata de la afirmación de una forma jurídica (en cuanto a producción y contenido sustancial del derecho) sino de punto de partida para

un proceso de resignificación del derecho, el cual se da de acuerdo con una dinámica que es a la vez interna y *outsider*, en tanto se deriva de aquello que sucede en sus periferias.

Zagrebelsky (1995), en su obra “El derecho dúctil”, analiza la disolución del Estado en un escenario global y reconoce los derechos fundamentales como el nuevo contexto operativo del derecho. Mediante un análisis comparado de tradiciones jurídicas europeas, encuentra en la estructura iusnaturalista la forma más adecuada para desarrollar una teoría del derecho constitucional coherente con la complejidad de la democracia contemporánea. En este paradigma dúctil, los principios y valores juegan un papel preponderante en la interpretación de casos, impidiendo la subsunción de particularidades en una única norma general. Cada caso introduce una contingencia que exige del juez la capacidad de actuar con justicia según lo consagrado en la Constitución. Así, Zagrebelsky (1995), revela cómo el derecho constitucional contemporáneo introduce elementos novedosos en la estructura jurídica, fundando su ductilidad en la adaptabilidad a las complejidades del contexto actual.

Sin embargo, se debe tener presente que tanto principios como valores son enunciados *flexibles*, representan aspiraciones morales y políticas encaminadas a orientar el funcionamiento del Estado, y que operan en un nivel *programático* que se ve apoyado por el entramado normativo estatal. De la comprensión de esta *ductilidad* se deriva en la perspectiva neoconstitucionalista una creciente preocupación por la categorización de los distintos tipos ideales de normas y reglas de acuerdo con su operatividad en el plano empírico.

Este cambio de registro implica una concepción de la ley a nivel instrumental (para el ejercicio del derecho) en lugar del carácter formal, por lo tanto “ya no puede pensarse en la constitución como el centro del que todo derivaba por irradiación a través de la soberanía del Estado en que se apoyaba, sino como centro sobre el que todo debe converger” (Zagrebelsky,

1995: 14), La “política constitucional” no se comprende como ejecución de la constitución sino como realización de esta.

Al profundizar en la visión amplia de las desigualdades que se trabajó al inicio del capítulo y que Fitoussi y Rosavallon (1997) complementan con las consideraciones sobre su carácter acumulativo, es decir, con la existencia de un relacionamiento y una interacción entre las desigualdades que cambia su naturaleza y percepción, si tomamos en cuenta esta desigualdad esbozada sobre la identidad social, se hace patente que existe, especialmente en el contexto colombiano, una desigualdad en relación a la identificación con el todo social, diríase una desigualdad entre los individuos y su posibilidad de asumir una memoria colectiva y una historia nacional, que se manifiesta también como parte de la suspensión o ausencia de garantías en el goce de los derechos de diversas poblaciones marcadas por desigualdades como la geográfica y, nuevamente en el caso particular de este país, en su condición de víctimas del conflicto armado.

En ese contexto de victimización que es la larga duración del conflicto armado, se dan incluso, múltiples situaciones de vulneración previas al suceso traumático de violencia, pero que tras este no solo fueron potenciadas y radicalizadas, sino que, además, no les fue permitido reconocerse como partes en la estructura social dotadas de un valor irrenunciable (dignidad) que precisa de condiciones de vida mínimas para su desarrollo (derechos), ni mucho menos se les brindó herramientas para poder comprender en una perspectiva histórica que su pertenencia social y los vínculos destruidos con sus coterráneos significan una condición de sufrimiento y negación de necesidades humanas, que en el marco de la organización estatal actual, es una situación reconocida como problemática y por tanto intervenible desde la institucionalidad gubernamental para disminuir sus implicaciones.

Aunque en el mismo ejercicio del derecho a la educación existen situaciones de desigualdad, su utilización como vehículo para garantizar el goce de estos derechos no es solo deseable,

sino demandable en este contexto presente, convirtiéndose en una decisión de política pública, donde el derecho a saber precisa para su materialización que en los espacios académicos y educativos la memoria colectiva tome un lugar preponderante como parte de la enseñanza de la historia.

Si, en caso contrario, no se reconoce a la educación como garantía del derecho de las víctimas y de la sociedad a saber, ni como acción efectiva para la promoción de la memoria colectiva, se estará desaprovechando una oportunidad en el ámbito académico y educativo de transformar a los sujetos y de darle al ser humano como ciudadano la comprensión del porqué del tipo de sociedad que habita.

Lo anterior, ya que el desarrollo de capacidades requiere indefectiblemente una conexión o vínculo con el pasado más reciente (memoria-historia viva), sin que este vínculo pueda ser ingenuo o puramente útil al presente pragmático, debe ser también insumo ético de la ciudadanía, la democracia y los derechos humanos, a la luz de los nuevos/ viejos conflictos de nuestras sociedades como las formas actuales del narcotráfico o las elaboradas formas de la corrupción estatal.

No suena por tanto descabellado, señalar que la educación precisa proveer condiciones materiales de realización del derecho a saber en una dimensión colectiva de la memoria, ampliando el campo académico de las posibilidades de la enseñanza de la historia reciente del país, siendo está la memoria colectiva de las comunidades y la complejización de la violencia, base de conocimiento para cerrar brechas de participación y representación en las dimensiones políticas, abriendo camino para traer al espacio público otras discusiones que habiliten abordajes más contundentes sobre las desigualdades materiales que afectan a estas poblaciones.

Dado que en la enseñanza de la historia ya se percibe la transmisión de ideas asociadas a la identidad y la historia nacional, la invitación es a nutrir estos relatos con aquellos otros que han permanecido al margen, que no han sido considera-

dos como abordables en las aulas, pero que al ser tratados de manera crítica y responsable permitirían un reforzamiento de la democracia, como afirma Magendzo (2016), trabajar temas controversiales en la educación, sobre todo en las ciencias sociales y la historia permitiría reforzar el pensamiento crítico y la conciencia histórica, afianzar el pluralismo y su reconocimiento en nuestras sociedades y en definitiva aportar a reducir desigualdades de representación y reconocimiento en la historia nacional, dando lugar a poblaciones y grupos marginados de la misma, revalorizando así sus propias formas de memoria colectiva, es por ejemplo esta la invitación de la Comisión de la Verdad al llamar:

A tomar conciencia de que nuestra forma de ver el mundo y relacionarnos está atrapada en un “modo guerra” en el que no podemos concebir que los demás piensen distinto. Los contrincantes pasan a ser vistos como conspiradores, sus argumentos dejan de parecernos interesantes o discutibles para peligrosos y temibles, y tenerlos en cuenta a la hora de debatir es una supuesta traición a lo propio. [...] Esa forma de pensar es la que ha posibilitado aberraciones como que los seres humanos fueran convertidos en humo y cenizas en las chimeneas del horno crematorio de Juan Frío, o pasaran a ser simples cifras en los listados de “datos de baja en combate” de los “falsos positivos”. (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2022: 12-13).

Es también una invitación para nutrir el currículo y la enseñanza con temas de la historia presente, de la memoria viva de estos grupos humanos, con lo que se permitirá y apoyará la reconstrucción de estos lazos con sus respectivos pasados a los sujetos colectivos, pero también permitirá abordar la reconstrucción de dichas violencias en los escenarios públicos, mejorando la percepción de las acciones del Estado para la re-

paración y las garantías de no repetición, reforjando los lazos de solidaridad de la sociedad en su conjunto.

Como ejemplo de esta voluntad puede referenciarse la Cátedra de Paz Alfredo Molano Bravo, ejercicio pedagógico y de apertura al diálogo sobre el conflicto, cuyo objetivo general apunta a:

Generar un espacio social y académico de diálogo de saberes, creación, debate y aplicación de conocimientos teóricos-prácticos sobre la realidad territorial y nacional, en especial la rural –campesina, étnica – y de las mujeres, para contribuir a la construcción de la paz a partir del legado de Alfredo Molano Bravo y de la Comisión de la Verdad. (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, s.f.).

Ejercicio que, aunque incipiente es fundamental para considerar el abordaje de estas desigualdades, en el marco de un proceso de posconflicto con un actor armado y de múltiples procesos de negociación con otros actores armados, buscando no solo dar fin al conflicto armado general, sino también dar garantías para la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones vulneradas y victimizadas a futuro.

### **La memoria en contexto**

Dando cierre a este análisis, es preciso adentrarse un poco más en el contexto particular que da origen a esta disertación, la situación del posacuerdo en Colombia, resultado de las negociaciones entre la guerrilla de las FARC-EP y el Estado colombiano, especialmente lo tocante a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (cuyo informe se entregó al país a mediados de 2022), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y teniendo también como referente la ley de víctimas y restitución de tierras, expedida en el año 2011.

Estas figuras pretenden ser un respaldo a la garantía de los derechos de las víctimas, estableciéndose como garantía para desarrollar procesos de reparación y reconociendo las situaciones de violación de derechos de los sujetos individuales y colectivos que en el marco del conflicto armado fueron afectados por las acciones armadas desarrolladas en el conflicto.

Considerando que la mayor cantidad de víctimas del conflicto armado son de pertenencia rural y que Argüello y Zambrano (2006, citados en León, 2017) dan cuenta de que en el sector rural se crea un muro infranqueable de pobreza, pues: “El 95% de los desplazados están bajo la línea de pobreza moderada y un 75% se encuentran en la pobreza extrema lo que se traduce en que un poco más del 42% de las personas en situación de pobreza extrema son personas desplazadas” (654).

Puede verse como el enfoque de derechos es clave y debería ser, sin discusión, la base para la formulación de políticas públicas que partan desde el desarrollo humano y la distribución de oportunidades, convirtiéndolos en ejes transversales, a nivel social y económico, que permitan dar un lugar preponderante a las víctimas del conflicto social, político y armado en Colombia para la participación y construcción de paz (León, 2017), en clave de reconocer que el conflicto interno (persistente), ha surgido, pero también se ha potenciado (y degradado), a partir de condiciones estructurales de desigualdad. Por tanto, para reparar y reconstruir el vínculo social hay que partir de reconocer la importancia de los derechos de las víctimas, los cuales, en aras de su salvaguarda, se han constitucionalizado.

Respondiendo igualmente a la voluntad de paz y que se ha consagrado como un derecho y un principio para la realización efectiva de las libertades sustanciales que en una sociedad deben tener los seres humanos, se considera que la paz, más allá de su dimensión negativa (ausencia de conflicto) debe permitir un “despliegue de la vida” que tendría implicaciones en todos los niveles de la vida social, desde aspectos culturales sobre el libre desenvolvimiento de las dimensiones del Yo, hasta cuestiones

estructurales, como el respeto efectivo de las libertades y dignidad del ser humano (Galtung, 2003), llegando a dimensiones directas de la paz positiva como “bondad verbal y física, el bien para el cuerpo, la mente y el espíritu del Yo y el Otro; dirigida a todas las necesidades básicas, supervivencia, bienestar, libertad e identidad” (Galtung, 2003: 58).

Finalmente, atendiendo a estas consideraciones sobre el enfoque de derechos, el derecho a la paz y la paz positiva, es preciso entender que la reparación de las víctimas debe ser transformadora para que sea efectivamente reparación, no puede darse una restitución de derechos cuando se mantienen las condiciones previas de vulneración, en ello radica también el abordaje de las desigualdades, siendo necesario partir de análisis y estudios concretos, pero complementándolo con procesos de creación de un “inédito viable” o, en otras palabras, de actos creativos que partiendo de comprensiones certeras de los fenómenos, avanzan hacia lo desconocido rompiendo “los moldes de lo que parecen puntos muertos estrechos, de cortas miras, o estructuralmente determinados” (Lederach, 2007: 61).

Para ello se postula la imaginación comprensiva (Nussbaum, 2006) o la imaginación moral (Lederach, 2007) donde su componente moral, refiere a la trascendencia de los planteamientos, al deber ser no vinculado a dogmas y visiones estáticas de las acciones sociales, sino a las dimensiones de realización de los seres humanos y sus potencialidades creadoras y solidarias.

Siendo esta “capacidad de imaginar algo anclado en los retos del mundo real pero a la vez capaz de dar a luz aquello que aún no existe” (Lederach, 2007: 63), y que en relación a las reflexiones sobre las desigualdades, busca ampliar la forma de concebirlas y encontrarlas en los desafíos del mundo moderno, sumando a ello las prospecciones para abordarlas e intervenirlas en búsqueda de su disminución o eliminación, buscando con ello romper también patrones, ciclos y cadenas de desigualdad persistentes.

Como se mencionó en el apartado anterior, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad ha impulsado con grandes esfuerzos una propuesta de pedagogía social por medio de su plataforma web, aprovechando diferentes medios y materiales para apuntar una didáctica de la enseñanza memorial, que habilita la discusión pública sobre los hechos vividos en el conflicto armado, dando lugar a sentimientos morales de indignación y solidaridad, potenciando las memorias colectivas de los sujetos víctima, siendo tal vez esta una muestra inicial del potencial de la imaginación moral y de sus efectos en política pública sobre todo cuando se busca atender desigualdades tan difusas y complejas.

### **Conclusiones**

La existencia de desigualdades estructurales y desigualdades dinámicas, junto a su incorporación a los análisis socioeconómicos de nuestras sociedades permiten vislumbrar escenarios sumamente complejos de interacción entre las estructuras sociales, la distribución de la riqueza y las vidas concretas de los individuos, situaciones que privan del desarrollo efectivo de capacidades o garantía de derechos de maneras diferenciadas a muchos seres humanos. En este sentido, solo a través de la transformación del mundo del derecho, en dirección a realizar los fines del Estado, es posible materializar la Constitución como garantía de dignidad para la comunidad.

Esta circunstancia se complejiza aún más en sociedades donde existen conflictos armados de larga data como es el caso colombiano, dónde además de las desigualdades persistentes presentes en toda América Latina, hay condiciones críticas de desigualdad geográfica y generacional, que, fruto del conflicto armado, se manifiestan en muchas poblaciones como desigualdades en temas de identidad y memoria, ocasionando vulneraciones y negación de capacidades asociadas a la afiliación y al desarrollo de otras capacidades como el control sobre el propio entorno político y material.

La desafiación que produce el conflicto genera un rompimiento de los lazos de identidad y afecta las posibilidades de reconstruir memoria. Las personas víctimas de vulneraciones a los derechos humanos ven fracturados sus vínculos sociales, sobre todo cuando se producen situaciones de desarraigo. Uno de los mayores desafíos en este sentido es la recuperación de un sentido de comunidad cívica, muy difícil de lograr cuando las personas no pueden retornar a sus hogares, o tienen que reconstruir sus vidas en contextos hostiles, sin referentes culturales, simbólicos o del orden afectivo.

Uno de los derechos que debe reivindicarse como parte de una reparación social, es el derecho a la memoria, como el que permite “igualar” el relato nacional a lo vivido y recordado por las víctimas, para sentar bases de no repetición y de reparación simbólica pero también de vinculación de estas poblaciones marginadas al relato nacional y a la vida social en condiciones de igualdad. En este sentido, a través del uso de la imaginación moral, es prioritario abordar estas condiciones de desigualdad a través de ejercicios novedosos, que reconozcan las condiciones reales del fenómeno pero que abran a su vez nuevas posibilidades de intervención y de abordaje de las desigualdades en los contextos cambiantes de la modernidad contemporánea.

En el sentido señalado en la anterior conclusión, las desigualdades generadas por (o precedentes al) desarraigo, así como los ataques que se han dado a la cultura de las comunidades, también se expresan en el terreno de la memoria colectiva, pues al afectarse las capacidades humanas de los colectivos vulnerados, la lucha por la supervivencia en contextos adversos, puede eclipsar la recuperación de la memoria, necesaria para la cohesión de la comunidad así como para la pervivencia de su identidad como grupo y para su sentido de futuro, en el caso colombiano, si bien desde la Comisión de la verdad y otros estamentos se han impulsado procesos educativos y de pedagogía social, se precisa un esfuerzo aún mayor de imaginación moral que reflexione e intervenga estas formas de desigualdad de la memoria.

La educación debe construir dispositivos que atiendan los sentimientos morales de las personas, tanto de quienes han sido víctimas en el marco del conflicto como de aquellas personas que han podido desarrollar sus vidas sin mayores obstáculos o adversidades. La educación es entonces no solo un vehículo de transformación personal, sino un proceso que permite dotar a los individuos de herramientas que mejoren sus capacidades para reconstruir propósitos y generar reivindicaciones, así como un motor fundamental para potenciar la imaginación, y la identidad como personas que se sientan parte de una comunidad y busquen recuperar sentidos.

## Bibliografía

- ABELA, J. (2000). Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. *Fundación Centro Estudios Andaluces*, 10(2), 1-34.
- COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN. Hay futuro si hay Verdad. *Informe final* (s/f). Convocatoria a la paz grande. Declaración de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Colombia.
- \_\_\_\_\_. (s.f.). *Sobre La Comisión de la verdad*. Cátedra Alfredo Molano Bravo: <https://www.comisiondelaverdad.co/pedagogia/la-mochila-de-molano-herramientas-para-andar-escuchar-y-narrar>.
- FERRAJOLI, L. y Barberis, M. (2016). *Los Derechos y sus Garantías*. Editorial Trotta.
- FITOUSSI J. y Rosavallon, P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Editorial Manantial.
- GALLEGO-DUQUE, L. (2015). La interacción entre las desigualdades y la educación. *Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional, Curitiba*, 10(26), 70-92.
- GALTUNG, J. (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto. Desarrollo y civilización*. Gernika Gogoratzuz.
- KALACH, G. (2016). Las Comisiones de la Verdad en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D'filippo*. 8 (16), 106-124.
- KESSLER, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Fondo de Cultura Económica.

- LEDERACH, J. (2007). *La imaginación moral. El arte y el alma de la construcción de la paz*. Gernika Gogoratuz.
- LEÓN, D. F. (2017). Conflicto, pobreza y desigualdad en Colombia: Un análisis a partir del enfoque de capacidades de Amartya Sen. *Revista Cambios y Permanencias*, 8(1), 634–660.
- MAGENDZO A. (2016). *Controversia en el Aula: Herramientas y técnicas para profesores de todas las áreas*. Ed. Didácticas Magisterio.
- MAX-NEEF, M. (1992). Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro. *Oikos*, (07), 53-66.
- NUSSBAUM, M. (2006). *Las Fronteras de la Justicia*. Paidós.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Crear Capacidades, Propuesta para el Desarrollo humano*. Paidós.
- SÁNCHEZ, M. y Vega, J. (2003). Algunos aspectos teóricos-conceptuales sobre el análisis documental y el análisis de información. *Ciencias de la Información*, 34(2), 49-60.
- SEN, A. (1992). *Nuevo Examen de la Desigualdad*. Alianza Editorial.
- UPRIMNY, R. y Saffón, M. P. (2008). Usos y Abusos de la Justicia Transicional en Colombia. *Anuario De Derechos Humanos* (4).
- VIEYTES, R. (2004). *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad. Epistemología y técnicas*. Editorial de las Ciencias.
- ZAGREBELSKY, G. (1995) *El derecho dúctil: Ley, Derechos, Justicia*. Editor



# La desigualdad dentro de la desigualdad: no toda la desigualdad es igual. Hablemos de la educación superior de las mujeres indígenas en México

*José Antonio Ramos Calderón*

- Mira –me dijo–. ¿Qué ves?  
– Veo el instrumento, un poco más grande.  
– Pues bien, eso es lo máximo  
que se puede hacer: mirar mejor.  
– ¡Pero el instrumento es siempre el mismo!  
– También el manuscrito de Venancio  
seguirá siendo el mismo una vez  
que haya podido leerlo gracias  
a esta lente. Pero quizás cuando  
lo haya leído conozca ya  
mejor una parte de la verdad.  
Y quizás, entonces,  
podamos mejorar en parte la vida.

Eco, Humberto. El nombre de la Rosa

## Introducción

Sin duda, la producción de conocimientos está relacionada con “mirar mejor”, “para conocer mejor” y “mejorar en parte la vida”. Por ello, el objetivo del capítulo es analizar la situación de asistencia a la educación superior que presentan las mujeres indígenas en México a fin de tener una mejor comprensión de la magnitud del problema y aportar conocimientos que ayuden a mejorar en parte la vida.

Para lograr este objetivo se emplearán las metodologías cuantitativa y cualitativa como complementarias. La perspectiva cuantitativa precisará la situación de asistencia escolar de las mujeres indígenas a la educación superior, sin dejar de mencionar la presencia de la población indígena en general en los diferentes niveles educativos. Esto permitirá identificar las brechas que se generan por el acceso desigual a lo largo de 30 años (de 1990 a 2020) y, desde luego, la escasa participación que tienen las jóvenes en el nivel superior. Lo anterior se hará a través de la estadística descriptiva.

La parte cualitativa permitirá conocer las circunstancias que rodean esta situación a través de recuperar la perspectiva de las mujeres en estudios de caso e investigaciones de organismos nacionales e internacionales. Así, se presentará lo que ellas mismas manifiestan, lo que analizan los investigadores y lo que señalan algunas autoridades educativas, lo que permitirá tener un acercamiento a las condiciones donde viven y se desarrollan las niñas, adolescentes y jóvenes indígenas, que como se verá, tienen un impacto en la asistencia y contribuyen a tener niveles de participación desiguales.

Esta perspectiva de análisis obedece a lo que el Informe sobre Desigualdad Global 2022 (Chancel *et al.*, 2022) indican: hoy contamos con una abundancia de datos; sin embargo, tenemos vacíos de información sobre la desigualdad. Así, tenemos datos sobre el crecimiento económico, pero no sobre su distribución.

Finalmente, dimensionar la desigualdad educativa a nivel superior que presentan las mujeres indígenas de México permitirá señalar que dentro de las condiciones de desigualdad, hay diferencias que la hacen aún más crítica. Por ello, se podrá afirmar parafraseando el dicho popular mexicano sobre la igualdad: “hay de desigualdades a desigualdades, no todas las desigualdades son iguales”.

## Cifras sobre la desigualdad en México

Uno de los aspectos que caracterizan a la República Mexicana, desafortunadamente, son los altos niveles de desigualdad en las diferentes esferas de su vida social y económica.

México es un país con un alto grado de desigualdad y con un bajo nivel de productividad laboral [...] En general, persisten las desigualdades en varias dimensiones del Marco de Crecimiento Incluyente de la OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico] como la educación, la salud y la seguridad; y el desarrollo regional sigue siendo heterogéneo y desequilibrado (OCDE, 2020: 1).

De ahí que, como lo menciona García (2020: 1): “México forma parte del 25% de los países con mayores niveles de desigualdad”. Datos que reflejan esta situación se pueden encontrar en las siguientes referencias que presenta el Informe sobre Desigualdad Global 2022 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

*Desigualdad de ingresos.* En México, el ingreso promedio nacional de la población adulta es de 17 300 euros (\$232 790 pesos). Mientras que el 50% con los ingresos más bajos gana 3 200 euros (\$42 700 pesos, el 9% del total), el 10% con los ingresos más altos gana 30 veces más (99 400 euros o \$1 335 030 pesos, el 57% del total) (Chancel *et al.*, 2022: 207).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> [*Income inequality.* In Mexico, the average national income of the adult population is €PPP17,300 (or MXN 232,790). While the bottom 50% earns €PPP3,200 (MXN 42,700, 9% of the total), the top 10% earns more than 30 times more (€PPP99,400 or MXN 1,335,030, 57% of the total)]. Traducción del autor.

En este marco, la brecha entre el ingreso promedio nacional y el 50% más bajo es de €PPP14 100, que convertidos a pesos mexicanos es equivalente a \$190 090.

*Desigualdad de ingresos-Persistencia.* México no tuvo una reducción importante de la desigualdad a lo largo del siglo xx. De hecho, la desigualdad en el país ha sido extrema a lo largo de los siglos pasado y presente. La proporción de ingresos del 10% superior ha estado alrededor del 55 al 60% durante ese periodo, mientras que la del 50% más bajo se ha mantenido constante en torno al 8-10%, lo que convierte a México en uno de los países más desiguales del mundo (Chancel *et al.*, 2022: 207).<sup>2</sup>

La brecha entre el 10% con mayores ingresos y el 50% con los ingresos más bajos es de 47 puntos porcentuales; la cuestión es, no solo la gran distancia entre ambos sectores de la población, sino que esto se ha mantenido a lo largo del tiempo.

*Desigualdad de la riqueza.* La riqueza media de los hogares en México asciende a 62 000 euros (\$833 660 pesos). La mitad más pobre de la población no tiene riqueza, en términos netos ésta es negativa; lo cual significa que tiene en promedio más deudas que ingresos. Esto contrasta fuertemente con el 10% más rico de la población, que posee una riqueza promedio de 488 000 euros (\$6 561 490 pesos, el 62% del total).

*Desigualdad de género.* La participación de la mujer en los ingresos laborales en México es del 33%. Es inferior a la

<sup>2</sup> [**Income inequality-Persistency.** Mexico did not experience a strong reduction in inequality over the 20th century. In fact, income inequality in Mexico has been extreme throughout the past and present centuries. The top 10% income share has oscillated around 55%-60% over that period, while the bottom 50% has been constant at around 8-10%, making of Mexico one of the most unequal countries on earth]. Traducción del autor.

media de América Latina (35%) y de países como Brasil (38%) y Argentina (37%). Este porcentaje está ligeramente por encima del promedio de la África Subsahariana (28%) y muy por debajo de los niveles de Europa Occidental y Oriental (38% y 41%, respectivamente). Sin embargo, desde 1990, la proporción de ingresos laborales femeninos ha aumentado de forma significativa, en nueve puntos porcentuales (Chancel *et al.*, 2022: 208).<sup>3</sup>

Si bien lo anterior son referencias contenidas en un reporte internacional, datos nacionales confirman esta situación; por ejemplo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), indican que la pobreza pasó de 52.2 millones de personas en 2016 a 55.7 en 2020; un aumento de 3.5 millones en 4 años. Respecto a la educación hubo un incremento en las personas en situación de rezago educativo<sup>4</sup> ya que paso de 22.3 millones en 2016 a 24.4 en 2020 (Coneval, 2020); así, el rezago aumentó en 2.1 millones de personas en un lapso también de 4 años. De esta manera, la pobreza y el rezago educativo describen desigualdades y muestran el incremento de las brechas entre los sectores de población.

<sup>3</sup> [**Wealth inequality.** Average household wealth in Mexico amounts to €PPP62,000 (MXN833,660). The poorest half of the population is deprived of wealth: its net wealth is negative, meaning that this group has on average more debts than assets. This is in stark contrast to the top 10% of the population, which owns on average €PPP488,000 (or MXN6,561,490, 62% of the total). **Gender inequality.** The female labor income share in Mexico stands at 33%. This is below the average in Latin America (35%) and countries such as Brazil (38%) and Argentina (37%). This share is just slightly above the average in sub-Saharan Africa (28%) and significantly below levels in Western and Eastern Europe (respectively 38% and 41%). However, since 1990, the female labor income share has increased quite significantly, by nine percentage points. Traducción del autor.

<sup>4</sup> Una persona se encuentra en rezago educativo cuando cumple alguno de los siguientes criterios: a) tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; b) nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); c) nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa) CONEVAL (s/f).

Estos datos exponen los niveles de desigual en el ingreso y la distribución de la riqueza; así como la pobreza y el rezago educativo. Asimismo, indican la prevalencia de estas situaciones a lo largo del tiempo, haciendo que México posea altos grados de desigual; por ello al inicio del capítulo referido al país en el Informe sobre Desigualdad Global 2022 se le describe como: “Uno de los países más desiguales en el mundo” [*One of the most unequal countries in the world*] (traducción del autor).

### **Desigualdad en la cobertura de la educación superior en México**

Uno de los aspectos señalados dentro de las situaciones de la desigualdad es la educación; la OCDE en el esquema que ellos denominan Marco de Crecimiento Incluyente la integran como uno de sus componentes. El Coneval, dentro del análisis que hace de la pobreza, la incorpora como un indicador de carencia social (habla particularmente del rezago educativo, componente esencial del avance escolar de la población porque muestra los niveles de acceso, permanencia y conclusión de estudios) y el PNUD (2020) la incluye como un factor de medición del desarrollo humano a través de los indicadores “Años esperados de escolaridad” y “Años promedio de escolaridad”.

En este marco, es importante subrayar la relación que se establece entre la educación y las posibilidades de tener un desarrollo incluyente o bien un mejor Índice de Desarrollo Humano, ya que parafraseando a la OCDE (2020) y al PNUD (2020) nacer en un familia de bajos ingresos o bien en un país con un Índice de Desarrollo Humano bajo limita el acceso a los servicios educativos que impactan en las perspectivas de tener mejores oportunidades laborales, limitando así el desarrollo incluyente y las probabilidades de mejorar la calidad de vida.

Bastan estas referencias para señalar la trascendencia de la educación en el análisis de la desigualdad y para introducir el tema de la asistencia a la educación superior y las brechas que se

dan, ya que finalmente ambas situaciones son manifestaciones de la desigualdad.

Uno de los principales retos que enfrenta México de cara al siglo XXI, pero que hunde sus raíces desde el siglo pasado, es la necesidad de hacer del sistema educativo superior un sistema más incluyente pues como enseguida se observará se le puede considerar como uno de los más excluyentes dentro del Sistema Educativo Nacional (SEN).<sup>5</sup> Así,

1. De acuerdo con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2004: 46), para el año 1999 había 17.7% de cobertura; la cual “es insuficiente para competir adecuadamente en los planos nacional e internacional y para lograr la equidad social”.
2. Para el ciclo 2005-2006 la misma asociación (ANUIES, 2006: 54), indica que el total de alumnos en educación superior en la modalidad escolarizada fue de 2 446 726, por lo cual, la meta establecida en el Programa Nacional de Educación (Pronae) 2001-2006 de 2 800 000 estudiantes (PEF, 2001) no se logró.
3. Con referencia al ciclo escolar 2011-2012, considerando nuevamente lo que señala la ANUIES (2012: 104 y 106), el total de matrícula escolarizada fue de 28.1%; con base en ello la meta del Programa Sectorial de Educación (Prosedu) 2007-2012 no se cumplió, quedando corta por un 1.9% de lo propuesto, dado que la meta era 30% (PEF, 2007).
4. Esta situación de baja cobertura prevalece a lo largo del tiempo, pues de acuerdo con el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 que se propuso lograr justo en ese

<sup>5</sup> Esta información es retomada de Ramos (2020: 10); las fuentes primarias se incluyen tanto en el texto como en las referencias bibliográficas para fundamentar el análisis y su posible consulta.

último año una cobertura del 40% (PEF, 2013: 9), no lo consiguió pues ésta fue del 38.4% en el ciclo escolar 2017-2018 (ANUIES, 2018).

Esta falta de cobertura en el país también se puede observar a nivel internacional. Al respecto, México presenta una cobertura de 38.4%, diez puntos porcentuales debajo de la media de América Latina y el Caribe (48.4%) (UNESCO, 2018, citado en ANUIES: 2018: 28).

No obstante que las comparaciones internacionales deben hacerse con cautela [...] es incuestionable que México enfrenta grandes rezagos en materia de cobertura de la educación superior [pues] se ubica en el lugar 80 [...] y en el penúltimo puesto dentro del grupo de 35 países que conforman la OCDE, donde el promedio es de 72.8% de cobertura (ANUIES, 2018: 56).

### **Desigualdades y brechas en el acceso a la educación superior**

La información presentada deja en claro los problemas de cobertura en este nivel educativo, donde un porcentaje alto de jóvenes no se encuentran dentro de alguna Institución de Educación Superior (IES); además de ello, se aprecia el hecho, lamentable, de que las diferentes metas propuestas a nivel nacional por las distintas administraciones federales no se cumplieron.

Desafortunadamente, la problemática no solo radica en ello, sino también en las desigualdades de cobertura pues al desglosarla por entidades federativas aparece esta situación; para ilustrarla se presentan los siguientes datos tomando como línea de base el 40% de cobertura que el Prosedu 2013-2018 estableció para el año 2018.

Así, en el ciclo escolar 2017-2018 hay nueve entidades federativas por arriba de meta establecida: Ciudad de México (97.5%), Sinaloa (53.0%), Nuevo León (48.4%), Puebla (44.8%), Aguascalientes (44.4%), Querétaro (41.8%), Colima (41.6%), Sonora (41.3%) y Nayarit (40.8%). Pero otras siete, no la cubrieron, ni si quiera llegaron al 30% e incluso una está por debajo del 20% y dos ligeramente por arriba de él: *Oaxaca* (19.7%), *Guerrero* (21.5%), *Chiapas* (21.8%), Michoacán (27.5%), Tlaxcala (28.7%), Quintana Roo (28.9%) y Guanajuato (29.1%) (ANUIES, 2018: 63), las cursivas son nuestras.

De esta manera, entre las entidades que presentan los extremos más alto y bajo hay una brecha de 77.8%, esto es entre la Ciudad de México con 97.5% y Oaxaca con 19.7%. La siguiente tabla muestra las brechas existentes entre dicha ciudad (extremo de cobertura más alto) y las entidades federativas con la cobertura más baja y que no alcanzaron la meta del 40% propuesta.

Tabla 1  
Brechas entre el extremo más alto de cobertura  
y los extremos más bajos. Ciclo escolar 2017-2018

	Entidades federativas	Brecha
Ciudad de México (97.5%)	Oaxaca (19.7%)	77.8%
	Guerrero (21.5%)	76%
	Chiapas (21.8%)	75.7%
	Michoacán (27.5%)	70.0%
	Tlaxcala (28.7%)	68.8%
	Quintana Roo (28.9%)	68.6%
	Guanajuato (29.1)	68.4%

**Fuente:** ANUIES, 2018.

Como puede observarse, las brechas en la cobertura son considerables, la mínima es de 68.4% (casi 70%) y la máxima cercana al 80% (77.8%). Esta situación puede asociarse con el grado de marginación<sup>6</sup> que tienen estos estados pues mientras la Ciudad de México tiene un índice de marginación<sup>7</sup> muy bajo (el más bajo del país), las tres primeras entidades son el extremo opuesto, es decir, tienen un índice de marginación muy alto (los más altos de la nación); de las otras cuatro, una tiene un índice de marginación alto y las otras tres, medio (Conapo, 2016). Este aspecto muestra las disparidades de desarrollo existentes en el país y la cobertura del nivel superior descrita, es un reflejo de ello; una manifestación de la desigualdad.

En consecuencia, la cobertura del sistema educativo superior mexicano desde los referentes nacional, internacional y por entidad federativa prácticamente desde el inicio de este siglo y milenio, es limitada y con grandes desigualdades “pues deja sin acceso a estudios de este nivel a cerca del 70% de la población en edad de estudiar (61.6% siendo precisos tomando en cuenta el referente del ciclo escolar 2017-2018), gran parte de la cual se concentra en los *grupos sociales de menores ingresos*” (Ocegueda *et al.*, 2017: 156; las cursivas son nuestras). Esto último puede corroborarse en determinadas entidades federativas y en ciertos

<sup>6</sup> De acuerdo con el Conapo (2006: 15; 2016: 12) la marginación es un: “fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios”.

<sup>7</sup> “El índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar los estados y municipios del país según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas. [Así], el índice de marginación es una medida sencilla y sintética que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que comprometen la calidad de vida de la población” (Conapo, 2006: 9 y 309). Asimismo, “la estimación del índice de marginación para las entidades federativas del país es un acercamiento al conocimiento de la desigualdad regional” (Conapo, 2016: 17). Esto muestra la importancia que tiene esta medida; por ello se hace referencia a ella, pues como se indicó, guarda una estrecha relación con la educación y con la desigualdad.

sectores de la población, por ejemplo, Chiapas tiene un índice de marginación muy alto, donde hay un 27.9% de población de 3 años y más hablante de lengua indígena (INEGI, 2015) y una cobertura en la educación superior de 21.8%.

Por lo tanto, si bien el problema de la baja cobertura se da a nivel general en el país, ello se recrudece en los grupos vulnerables como los habitantes de las zonas rurales, los sectores de pobreza y la población indígena. Datos de la ANUIES (2018, p. 36) señalan que para el año 2015, la población de 30 a 34 años que se encontraba en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica tuvo un porcentaje de cobertura por debajo del 10%; así, solamente el 6.1% en zonas rurales contaba con educación superior; para el caso de la población indígena el porcentaje fue de 8.1 y de 8.2 para las personas con discapacidad, en contraste con el 26.7 de las zonas urbanas.

### **La población indígena y su participación en la educación superior**

Como puede apreciarse, la cobertura en el nivel superior en los sectores vulnerables del país es bastante más baja y, uno de los sectores donde se presenta esta situación, es la población indígena. Dicha población de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es la que:

desciende de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. [Así], son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres (CPEUM, 2020: 2).

Tomando como base esta precisión constitucional, una característica esencial que define a la población indígena y que se convierte en uno de los criterios fundamentales que permiten recopilar información sobre ella, es la lengua; así, las principales instituciones que proporcionan datos al respecto o que son fuente de información para conocer a dicho sector, como el INEGI o el Coneval, consideran este criterio como un pilar para ello. En este marco:

*Población indígena.* Son todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declaró ser *hablante de lengua indígena*. Además, se incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares (Coneval, s/f), las cursivas son nuestras.

Por su parte, el INEGI al presentar los datos referentes a la población indígena “etnicidad” en el Censo de Población y Vivienda 2020; considera la lengua indígena como un criterio sustancial. Así, por ejemplo, tiene subtemas como “Habla indígena y actividad económica” u “Hogares censales con hablantes de lengua indígena” (con sus respectivos indicadores). Para el caso de la educación, uno de los subtemas es “Habla lengua indígena y alfabetismo” y uno de sus indicadores es “Población de 15 años y más que habla lengua indígena por entidad federativa y grupos de edad según condición de alfabetismo y sexo”.

Esto es importante considerarlo porque la información que se presentará de la población indígena se base en esos criterios y abarca tanto a hombres como a mujeres; de hecho, es necesario indicar que se estará empleando como sinónimo “población indígena” y “hablante de lengua indígena”; esto se hace con la finalidad de facilitar la exposición, la presentación de los datos y

principalmente para respetar la forma en que la fuente primaria reporta la información.<sup>8</sup>

Así, para presentar los datos correspondientes a la situación educativa de los pueblos originarios es pertinente comenzar con lo que la ANUIES mencionó: 8.1% de la población indígena del grupo de edad 30-34 reporta tener educación de tipo profesional; sin embargo, es imprescindible tener precisión al respecto para profundizar en el análisis. Para ello se presentará la siguiente información,<sup>9</sup> pero antes es necesario decir por qué es importante precisar: sin una exactitud y claridad en los datos no se podrán generar las condiciones que permitan atender el problema de la desigualdad, así lo indica el Reporte de la

<sup>8</sup> Es pertinente señalar que existen dificultades para tener datos de este sector de la población, de ahí la importancia de valorar el esfuerzo que se ha hecho para tenerlos pues “en muchos casos la información no es comparable entre sí, tanto por los lineamientos que cada institución establece para la elaboración de sus datos como por las propias características de las fuentes [...]” (García *et al.*, 2006: 9). Actualmente esta situación prevalece pues el Coneval en el Estudio diagnóstico del derecho a la educación 2018, señala: “El alcance de los estudios diagnósticos está limitado por la información [...] En ocasiones, la información necesaria no existía, no era pública y carecía de representatividad regional o por subgrupos” (Coneval, 2018: 33). Un ejemplo de esto es la búsqueda de información sobre la participación de la población indígena en la educación dentro de estadística oficial de la SEP; ahí se pueden encontrar datos solo hasta la educación primaria, obsérvense las tablas: “Estadística de educación inicial”, “Estadística de educación preescolar”, “Estadística de educación primaria” (SEP, 2019: 18, 20, 24). A partir de la educación secundaria este desglose no se presenta, lo cual dificulta saber en los niveles más altos del SEN cuál es la participación de la población indígena, véanse las tablas: “Estadística de educación secundaria”, “Estadística de educación media superior” “Estadística de educación superior” (SEP, 2019: 28, 32, 36).

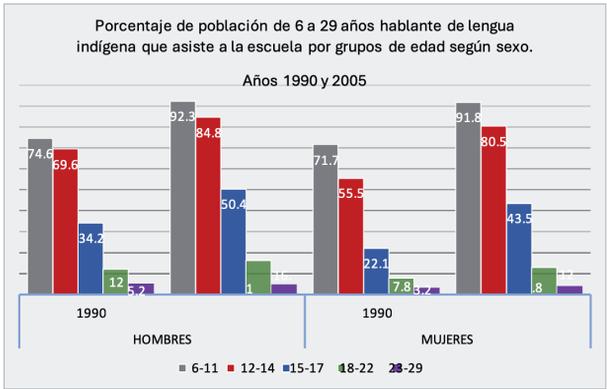
<sup>9</sup> La información sobre el sector, como ya se mencionó, es difícil de obtener; las siguientes referencias dan cuenta de ello. En 2006 instituciones como el Instituto Nacional de la Mujeres (INM), el Consejo Nacional de Población (Conapo), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y la Secretaría de Salud (SSA) indicaban que: “surge la inquietud de contar con un documento que refleje, por un lado, datos estadísticos que muestren las condiciones de vida que prevalecen entre la población indígena, destacando la situación de las mujeres; y por el otro, que se ponga de manifiesto la carencia de información específica del componente indígena” (García, *et al.*, 2006: 9; las cursivas son nuestras).

Desigualdad Global 2022 (Chancel *et al.*, 2022; las cursivas son nuestras).

Vivimos en un mundo en el que abundan los datos y, sin embargo, *carecemos de información básica sobre la desigualdad*. Los gobiernos de todo el mundo publican cada año las cifras de crecimiento económico, pero no nos dicen cómo se distribuye el crecimiento entre la población, quién gana y quién pierde con las políticas económicas (Chancel *et al.*, 2022: 10); las cursivas son del autor.<sup>10</sup>

Para comenzar la descripción de la situación educativa que prevale en la población indígena se presenta la siguiente gráfica:

Figura 1  
 Porcentaje de población de 6 a 29 años hablante de lengua indígena que asiste a la escuela por grupos de edad según sexo.  
 Años 1990 y 2005



Fuente: INEGI-INM, 2009.

<sup>10</sup> [We live in a data-abundant world and yet we lack basic information about inequality. Economic growth numbers are published every year by governments across the globe, but they do not tell us about how growth is distributed across the population – about who gains and who loses from economic policies]. Traducción del autor.

Como se puede observar hay una disminución fuerte en la asistencia escolar en los últimos tres grupos de edad, lo cual se relaciona con cursar los niveles educativos superiores. Así, los bajos porcentajes de matrícula que presenta la población indígena en la educación superior (que son los más bajos) se relacionan con la posibilidad de acceso, permanencia y conclusión del nivel precedente; es decir, con la certificación del nivel medio superior que en el caso de esta población encuentra una problemática seria, no solo para concluirlo y certificarlo sino también para acceder a él, tal como se muestra en la gráfica y, donde en comparación con la educación básica, hay una disminución fuerte. Por ello, el INEGI y el Instituto Nacional de la Mujeres (INM) indican que:

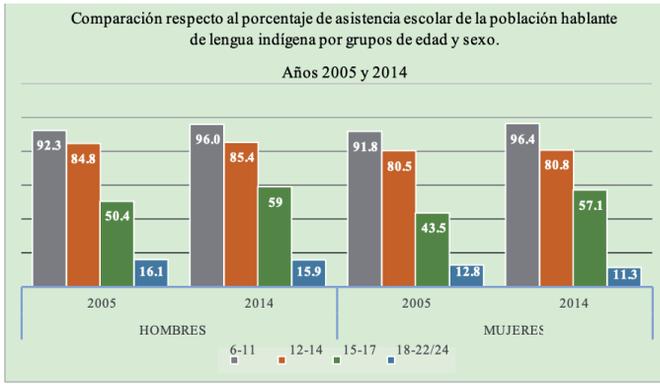
La asistencia escolar de la población hablante de lengua indígena registra incrementos entre 1990 y 2005, principalmente en los grupos de 6 a 11 y de 12 a 14; además de una menor brecha entre hombres y mujeres. Sin embargo, debe destacarse que todavía en este último año los porcentajes de asistencia a la escuela de los jóvenes de 15 a 17 años, edad a la que debe cursarse la educación media superior, disminuyen drásticamente (INEGI-INM, 2009: 427).

Desde luego que el grupo donde se centrará la reflexión es el 18-22 debido a que estarían cursando la educación superior.<sup>11</sup> Esta disminución drástica que se presenta en un periodo de 15 años desafortunadamente sigue vigente pues en la siguiente década la participación de la población indígena en la educación superior continúa siendo mínima. La siguiente gráfica da cuenta de ello, además de presentar la asistencia en los otros niveles

<sup>11</sup> Los rangos de edad típicos para cursar los niveles educativos son: inicial, de 0 a 2 años 11 meses; preescolar, de 3 a 5 años; primaria, de 6 a 11 años; secundaria, de 12 a 14 años; educación media superior de 15 a 17 años y educación superior de 18 a 23 años (SEP, 2019: 7). Con base en ello es que se construyen las tablas, gráficas y análisis correspondientes.

y, dado estos datos, podrá decirse que la tendencia presentada desde 1990, se mantiene.

Figura 2  
Comparación respecto al porcentaje de asistencia escolar de la población hablante de lengua indígena por grupos de edad y sexo. Años 2005 y 2014



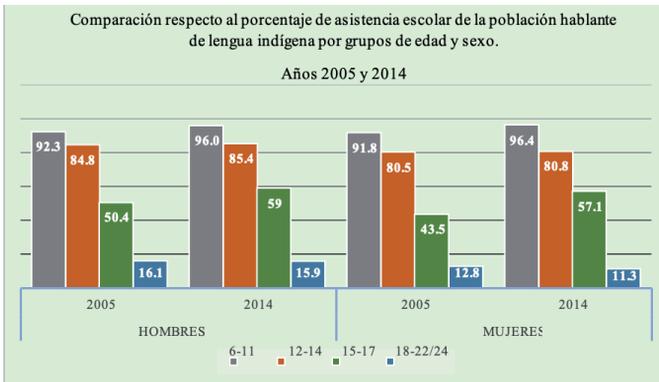
**Fuente:** INEGI-INM, 2009; INEE-UNICEF, 2016.

Como puede observarse, la asistencia escolar por grupos de edad (relacionada con los niveles educativos), lamentablemente sigue la misma tendencia señalada en 1990; es decir, porcentajes más altos en la educación primaria y secundaria y descenso pronunciado en la educación media superior, pero sobre todo en la superior. De esta manera, la información reportada referente a la asistencia escolar de la población hablante de lengua indígena en todos los niveles del sistema educativo permite afirmar que es en el nivel superior donde la cobertura es menor y la brecha de asistencia entre ésta y los niveles precedentes es mayor. Así, los datos obligan a señalar que después de prácticamente una década (de 2005 a 2014), el porcentaje de asistencia a la educación superior en lugar de aumentar disminuyó.

En este marco, la información expuesta habla de un retroceso, lo cual permite decir que si a nivel general hay dificultades

serias de cobertura en la educación superior en el país, la situación se agrava en los sectores vulnerables, en este caso en los pueblos originarios. Con ello, queda de manifiesto que los porcentajes de asistencia en dicho nivel siguen siendo mínimos después de prácticamente un cuarto de siglo (de 1990 a 2014); la información reportada en el último año indica que apenas se rebasa el 15%. Ahora bien, para avanzar hacia datos más recientes se presentará la información correspondiente a la segunda década del siglo XXI.

Figura 3  
Comparación respecto al porcentaje de asistencia escolar de la población hablante de lengua indígena por grupos de edad y sexo. Años 2010 y 2020



Fuente: INEGI, 2010 y 2020.

Lo primero que salta a la vista al ver esta gráfica es que prácticamente se repiten los mismos porcentajes de asistencia escolar por grupos de edad; realmente no hay una variación importante con respecto a la información presentada para la década 2005-2014. Comparando ambas décadas (2010-2020 y 2005-2014) se tiene que en el rubro 6-11 las cifras giran alrededor del 90%, el más alto es de 93.7% alcanzado en 2020 por las mujeres; en la década 2005-2014 fue de 96.4 (año 2014) y también a favor

del sexo femenino. Con estos datos se puede decir que hubo un porcentaje más alto en 2014 que en 2020.

Del grupo de adolescentes (12-14) el mayor porcentaje fue de 86.4 logrado por los hombres en 2010 (década 2010-2020), en la década 2005-2014 fue de 84.8 (también varones); de esta manera la asistencia se mantiene en el 80%. Para los jóvenes de 15 a 17 años el mayor porcentaje de asistencia fue de 54.6 en 2010, nuevamente a favor de los hombres; en tanto que en 2014 fue de 59% y también inclinado hacia los varones; así, se mantiene en el 50%; aunque hay dato por debajo de este porcentaje que fue de 43.5% situado en 2005 en mujeres.

Finalmente, para los jóvenes en posibilidad de estudiar la educación superior, es decir, de los 18 a los 23 años, el porcentaje de asistencia se mantiene por debajo del 20%; el mayor fue de 17.8% en 2020 a favor de los varones y en la década 2005-2014 fue 16.1% (2005) (hombres otra vez). El porcentaje menor fue de 11.3% en 2014 y estaba en las mujeres.

Bajo esta perspectiva y, reiterando que no hay diferencias importantes entre 2005-2014 y 2010-2020, conviene indicar la disminución de la asistencia de un nivel educativo a otro pues ahí se presenta una problemática significativa también. La magnitud de ello se muestra enseguida considerando únicamente el año 2020 (es probable que los resultados sean muy parecidos a otros años dado que los porcentajes de asistencia son similares).

Tabla 2

Porcentajes de asistencia escolar y disminución que presenta la población hablante de lengua indígena de un nivel educativo a otro por grupos de edad y sexo. Año 2020

Grupos de edad/Nivel educativo	Sexo	
	Hombres	Mujeres
6-11 (primaria)	93.5	93.7
12-14 (secundaria)	80.6	79.3
<b>Disminución en la asistencia</b>	<b>12.9</b>	<b>14.4</b>
12-14 (secundaria)	80.6	79.3
15-17 (media superior)	52.3	51.1
<b>Disminución en la asistencia</b>	<b>28.3</b>	<b>28.2</b>
15-17 (media superior)	52.3	51.1
18-22 (superior)	17.8	16.5
Disminución en la asistencia	34.5	34.6

**Fuente:** INEGI, 2020.

Como se puede observar, la mayor caída de asistencia se presenta entre la educación media superior y la superior siendo de 34.5%. Aunque no es de extrañar que de secundaria a media superior la cifra sea cercana ya que es de 28.2%. Situación que contrasta entre la educación primaria y secundaria cuya diferencia es de solo 13.6% en promedio.

De esta manera, es posible señalar que a lo largo de tres décadas de 1990 a 2020, la mayor asistencia escolar se da en la educación básica (primaria y secundaria) y disminuye considerablemente en los niveles superiores (bachillerato y educación superior); con lo cual se conserva la aseveración que el INEGI-INM señaló en 2009: los porcentajes de asistencia de los jóvenes de 15 a 17 años disminuyen drásticamente; aspecto que desde

luego por las cifras presentadas alcanza al nivel superior y con mayor fuerza. Por ello,

A pesar de que en América Latina las evidencias cuantitativas demuestran que cada vez más personas acceden a la educación y logran culminar la educación básica, el desempeño de los sistemas educativos está aún lejos de responder a las aspiraciones de una educación universal, democrática y emancipadora para mujeres y hombres (Cladem, 2011: 9).

Con ello se reafirma que la asistencia a la educación media superior, pero sobre todo a la superior, es significativamente baja y la distancia con respecto a la básica es considerable. Para precisar esta situación se presenta la siguiente tabla centrada en los años 2010 y 2020 (por ser los datos más recientes) y en los hombres ya que para tratar la situación de las mujeres se hará en el siguiente apartado dado que presentan condiciones aún más desfavorables.

Tabla 3

Diferencia de asistencia escolar en hombres hablantes de lengua indígena expresada en porcentaje por grupos de edad y nivel educativo. Años 2010 y 2020\*

Grupos de edad/Nivel educativo	Año	
	2010	2020
6-11 (Primaria)	92.6	93.5
12-14 (Secundaria)	86.4	80.6
<b>Diferencia de asistencia</b>	<b>6.2</b>	<b>12.9</b>
6-11 (primaria)	92.6	93.5
15-17 (Bachillerato)	54.6	52.3

*(continuación)*

Grupos de edad/Nivel educativo	Año	
	2010	2020
<b>Diferencia de asistencia</b>	<b>38</b>	<b>41.2</b>
6-11 (Primaria)	92.6	93.5
18-22 (Educación superior)	17.2	17.8
<b>Diferencia de asistencia</b>	<b>75.4</b>	<b>75.7</b>

\* La línea de base para la comparación es la asistencia en la educación primaria.

**Fuente:** INEGI, 2020.

Como se puede apreciar, hay una serie de desigualdades en la asistencia escolar de los hombres a lo largo de 10 años; por un lado, pueden verse ligeros incrementos y por el otro, decrementos que son más amplios.

Así, en 2020 hubo un ligero aumento en la asistencia en primaria de los niños que fue 0.9% (menos de un punto porcentual en una década); pero hubo una disminución en secundaria situada en 5.8%. Así, en 2010, 93 de cada 100 niños entre 6 y 11 años asistieron, y 86 de cada 100 adolescentes (12-14) lo hicieron; en 2020 fue de 94 niños por 81 adolescentes, de tal manera que para este último año asistieron menos adolescentes, cuando debería de ser lo contrario.

Con respecto a la educación primaria y la educación media superior, sucedió algo similar pues en este último nivel hubo una disminución en la asistencia que fue de 2.3%; de tal manera que de 55 jóvenes que asistieron en 2010, en 2020 fueron 52. Para este último año mientras 94 niños de primaria asistían, solo lo hicieron 52 jóvenes de bachillerato.

Finalmente, en educación superior hubo un ligero incremento de asistencia de 0.6% en 10 años, por lo que prácticamente no hubo cambio, pues de 17 jóvenes que asistían en 2010; en

2020 lo hicieron 18. Sin embargo, lo que debe subrayarse en ese nivel es que mientras en 2010 asistían 93 niños de primaria solamente 17 jóvenes de educación superior lo hicieron y para 2020 fueron 94 niños por 18 jóvenes; la diferencia fue de 76%.

En estas condiciones, si bien la brecha entre los niños de educación primaria y los jóvenes de educación superior no aumentó en una década, tampoco lo hizo el nivel de asistencia, en el caso de los niños el aumento fue de 0.9% y en los jóvenes de 0.6%.

Por lo tanto, es preciso decir que los niveles de asistencia son bajos; por lo que se insiste que, sí el país tiene problemas de cobertura, la situación se agudiza en sectores vulnerables como la población indígena que prácticamente no tuvo cambios en diez años.

Ante estas circunstancias, la poca incorporación de este sector a la educación superior puede considerarse una situación de exclusión y por supuesto de desigualdad que está presente desde finales del siglo pasado e inicios del siglo XXI, permaneciendo sin variaciones sustanciales a lo largo de tres décadas si se considera que en 1990 el porcentaje de asistencia fue de 12% y en 2020 fue de 17.8%, un incremento de 5.8% en 30 años.

### **Las mujeres indígenas en la educación superior**

Los datos presentados dejan ver problemas serios de acceso a una formación profesional por parte de los pueblos originarios; pero la situación se agudiza en las mujeres desde niñas y hasta que tienen la edad para cursar estudios superiores, en esta última etapa es donde se agrava más esta circunstancia.

Es pertinente señalar que el acceso a la educación primaria ha alcanzado mejoras sustanciales durante los últimos años, pero no así en los últimos grados de educación básica (secundaria) y menos aún en los niveles medio superior y superior. En las comunidades indígenas, la distinción por sexo y condición de habla incorporan diferencias educativas que acentúan las condiciones desfavorables hacia las mujeres (García *et al.*, 2006: 25).

Esta referencia puede apreciarse mejor en el siguiente cuadro que recupera datos ya presentados, pero focalizándolos en la situación de las mujeres.

Tabla 4  
Porcentajes de asistencia a la escuela y brechas que presenta la población hablante de lengua indígena por grupos de edad y sexo. Años 1990, 2005 y 2014

Grupos de edad/ Sexo	1990		2005		2014	
	Porcentaje	Brecha (a favor de los hombres)	Porcentaje	Brecha (a favor de los hombres)	Porcentaje	Brecha (a favor de los hombres)
6-11						
Hombres	74.6	<b>2.9</b>	92.3	<b>0.5</b>	96	<b>-0.4</b>
Mujeres	71.7		91.8		96.4	
12-14						
Hombres	69.6	14.1	84.8	<b>4.3</b>	85.4	<b>4.6</b>
Mujeres	55.5		80.5		80.8	
15-17						
Hombres	34.2	<b>12.1</b>	50.4	<b>6.9</b>	59	<b>1.9</b>
Mujeres	22.1		43.5		57.1	
18-22						
Hombres	12	<b>4.2</b>	16.1	3.3	15.9	4.6
Mujeres	7.8		12.8		11.3	

Fuente: INEGI-INM, 2009; INEE-UNICEF, 2016.

Esta tabla permite dar contenido numérico a la referencia anterior, pues efectivamente, mientras los grupos de edad de educación básica 6-11 y 12-14 avanzan en la asistencia escolar; los otros dos grupos etarios (15-17 y 18-22) quedan rezagados. Esta situación llega a tal grado que para el 2014 la cobertura en el grupo de edad 6-11 rebasa el 95% tanto en hombres como en mujeres, incluso ellas están medio punto porcentual por arriba; en el grupo 12-14 el porcentaje está por encima del 80%, con una diferencia cercana a cinco puntos porcentuales a favor de los varones.

Sin embargo, en la educación media superior y superior los porcentajes de asistencia bajan, para el primer grupo (15-17 años) es poco menos del 60%; pero la caída más fuerte está en los jóvenes de 18-22 pues su asistencia es apenas del 16%, con diferencias a favor de los hombres en ambos grupos de edad, sobre todo en el último con 4.6 puntos porcentuales.

Así, la distancia a favor de ellos se da en los tres años indicados (abarcando un periodo de 24 años) y en todos los grupos de edad, con excepción del 6-11 de 2014 donde las niñas están 0.4% por arriba de los niños. Asimismo, es importante señalar que las brechas se han ido acortando conforme pasa el tiempo; para el 2014 en el grupo de edad 12-14 (educación secundaria), el porcentaje a favor de los hombres fue de 4.6%; respecto al bachillerato (15-17) esta distancia disminuye y es apenas de 1.9%; lamentablemente, la diferencia aumenta en la educación superior, esto es en el grupo de edad 18-22 con otro 4.6%.

De esta manera, si bien las distancias han disminuido en lo referente a la educación básica y media superior, al fijar la atención en el nivel profesional, éstas se han mantenido a lo largo de 24 años a favor de los varones a pesar del aumento que ha habido en los porcentajes de asistencia escolar de las mujeres entre 1990 y 2014. De esta forma, la brecha en dicho nivel en ese primer año fue de 4.2%, en 2005 bajó casi un punto porcentual y quedó en 3.3%; lamentablemente vuelve a aumentar para el 2014 a 4.6%. Así, considerando este último año, la distancia au-

mentó en un 0.4% con respecto a 1990 y en 1.3% considerando el 2005.

Profundizando en esta situación, pero situando la descripción al interior de lo que sucede en la población femenina únicamente, las siguientes tablas muestran las diferencias de asistencia escolar por grupo de edad atendiendo a los mismos años: 1990, 2005 y 2014.

Tabla 5  
Diferencia de asistencia escolar en mujeres hablantes de lengua indígena expresada en porcentaje por grupos de edad.  
Años 1990, 2005 y 2014\*

Grupos de edad	Años		
	1990	2005	2014
6-11	71.7	91.8	96.4
12-14	55.5	80.5	80.8
Diferencia de asistencia	<b>16.2</b>	<b>11.3</b>	<b>15.6</b>
6-11	71.7	91.8	96.4
15-17	22.1	43.5	57.1
Diferencia de asistencia	<b>49.6</b>	<b>48.3</b>	<b>39.3</b>
6-11	71.7	91.8	96.4
18-22	7.8	12.8	11.3
Diferencia de asistencia	<b>63.9</b>	<b>79</b>	<b>85.1</b>

\* La línea de base para hacer la comparación es la asistencia a la educación primaria.

**Fuente:** INEGI-INM, 2009; INEE-UNICEF, 2016.

Como se puede ver hay un aumento en la asistencia escolar a lo largo del tiempo tomando como base el grupo de edad 6-11;

pero ésta es desigual. Mientras que este grupo tiene progresos y grandes saltos, los otros no llevan el mismo ritmo, no tienen los mismos incrementos. En cuanto a las brechas es preciso señalar que van disminuyendo conforme pasa el tiempo entre los grupos: 6-11 y 12-14; 6-11 y 15-17, pero no ocurre lo mismo para el grupo 6-11 y 18-22.

Desde luego que las menores distancias se encuentran en el primer par de grupos, o sea los correspondientes a la educación básica y, aunque las brechas son menores entre las niñas de educación primaria y las jóvenes de bachillerato (6-11 y 15-17, respectivamente), éstas siguen siendo considerables, pues para los años 1990 y 2005 eran cercanas al 50%, en tanto que para el 2014 fue poco menos del 40%. Así, tomando de base el año de 1990 y contrastándolo con el 2014, la brecha disminuyó tan solo 10% (10.3% para ser exactos) en un periodo de 24 años pues pasó de 49.6% (1990) a 39.3% (2014).

Si esta situación es difícil, la cuestión se agrava al precisar y analizar las distancias entre la asistencia escolar de las niñas del grupo de edad 6-11 y las jóvenes de 18-22 pues las brechas en lugar de disminuir se incrementaron con el tiempo. Así, la distancia en 1990 entre estos dos grupos fue de 63.9%; 15 años después (2005) ésta aumentó 15.1% y se situó en 79%; pero la diferencia más grande se presentó en 2014 ya que pasó a ser del 85.1%. En estas condiciones, es importante señalar que la brecha aumentó 21.2% en 24 años; esto significa que pasó de 63.9% en 1990 a 85.1% en 2014.

En este marco, mientras que en 1990, 64 niñas del grupo de edad 6-11 asistieron a la escuela, únicamente 8 jóvenes de 18-22 años lo hicieron. Para el 2005 (año de mayor incremento de asistencia para el primer grupo) 92 niñas de cada 100 asistían; mientras que solamente lo hicieron 13 de cada 100 jóvenes y, por último, pero más grave aún, para el 2014 se presentó una asistencia de 96 por cada 100 niñas de educación primaria, en tanto que únicamente 11 de cada 100 de las jóvenes de 18-22 lo hicieron en la educación superior; de tal manera que la brecha fue de 85.1%.

### Asistencia escolar de las mujeres indígenas a la educación superior en 2010-2020

Para hacer el análisis con los datos más recientes se presentan las cifras que permiten ubicar las brechas entre hombres y mujeres, las cuales favorecen nuevamente los hombres, aunque es importante reconocer que han disminuido.

Tabla 6

Porcentajes de asistencia a la escuela y brechas que presenta la población hablante de lengua indígena por grupos de edad y sexo. Años 2010 y 2020

Grupos de edad/ Sexo	2010		2020	
	Porcentaje	Brecha (a favor de los hombres)	Porcentaje	Brecha (a favor de los hombres)
6-11				
Hombres	92.6	<b>0.1</b>	93.5	-0.2
Mujeres	92.5		93.7	
12-14				
Hombres	86.4	<b>2.7</b>	80.6	<b>1.3</b>
Mujeres	83.7		79.3	
15-17				
Hombres	54.6	<b>5.1</b>	52.3	<b>1.2</b>
Mujeres	49.5		51.1	
18-22				
Hombres	17.2	<b>2.3</b>	17.8	<b>1.3</b>
Mujeres	14.9		16.5	

**Fuente:** INEGI, 2010 y 2020.

Como se puede observar, las brechas en esta década son menores que las señaladas anteriormente; sin embargo, es necesario indicar que todavía existe una asistencia ligeramente mayor entre los hombres en todos los grupos de edad, con excepción del 6-11 que corresponde al nivel de educación primaria.

Por otra parte, es conveniente decir que los porcentajes de asistencia se mantienen prácticamente sin cambios a lo largo de diez años, ya que en el grupo de edad 6-11 no se llega al 95%; en los adolescentes (12-14) se mantiene en el 80%, superando ligeramente el 85%, pero teniendo un dato por debajo del 80% (en las mujeres). Respecto al nivel medio superior, es decir, jóvenes entre los 15 y 17 años, el porcentaje se sitúa en el 50% sin rebasar el 55% y con un dato por debajo del 50% (nuevamente presentándose en las mujeres). Finalmente, en el nivel superior la asistencia es menor al 20% y hay un dato por debajo del 15% y, efectivamente, es en las mujeres.

Para analizar la situación particular de las niñas, adolescentes y jóvenes se presenta la siguiente tabla que muestra la diferencia de asistencia que tuvieron en 2010 y 2020 en los distintos niveles educativos.

Tabla 7  
Diferencia de asistencia escolar en mujeres hablantes de lengua indígena expresada en porcentaje por grupos de edad. Años 2010 y 2020

Grupos de edad/ Nivel educativo	Año	
	2010	2020
6-11 (Primaria)	92.5	93.7
12-14 (Secundaria)	83.7	79.3
Diferencia de asistencia	<b>8.8</b>	<b>14.3</b>
6-11 (primaria)	92.5	93.7

*(continuación)*

Grupos de edad/ Nivel educativo	Año	
	2010	2020
15-17 (Bachillerato)	49.5	51.1
Diferencia de asistencia	<b>43</b>	<b>46.2</b>
6-11 (Primaria)	92.5	93.7
18-22 (Educación superior)	14.9	16.5
Diferencia de asistencia	<b>77.6</b>	<b>77.2</b>

**Fuente:** INEGI, 2010 y 2020.

La tabla muestra una mejora en la asistencia escolar de las mujeres hablantes de lengua indígena a lo largo de la década 2010-2020; salvo por un decremento que se dio en la educación secundaria, en todos los demás niveles hubo un incremento, aunque es importante indicar que éste no fue sustancial.

Así, en 2020 hubo un ligero aumento en la asistencia en primaria de las niñas, que fue 1.2%; pero hubo una disminución en secundaria de 4.4%. Por lo tanto, es posible decir que sigue habiendo una asistencia desigual: en 2010, 93 de cada 100 niñas de 6 a 11 asistieron y 84 de cada 100 adolescentes (12-14) lo hicieron; en 2020 fue de 94 niñas por 80 adolescentes, es decir, asistieron menos adolescentes a la secundaria en 2020.

Con respecto a la educación media superior, hubo un incremento en la asistencia que fue de 1.6%, de manera que de 50 jóvenes que asistieron en 2010, en 2020 fueron 51, una alumna más en diez años. Para este último año, mientras 94 niñas de primaria asistían, solo lo hicieron 51 jovencitas de educación media superior.

Finalmente, en educación superior hubo un alza en la asistencia de apenas 1.6% en diez años, por lo que prácticamente no

hay cambio, pues de 15 jóvenes que asistían en 2010, en 2020 lo hicieron 17. Sin embargo, lo que debe subrayarse en ese nivel es que mientras en 2010 asistían 93 niñas de primaria, solamente 15 jóvenes de educación superior lo hicieron y para 2020 fueron 94 niñas por 17 jóvenes; la diferencia de asistencia entre estos dos grupos de edad para este último año fue de 77%.

En estas condiciones, si bien la brecha entre las niñas de educación primaria y las jóvenes de educación superior prácticamente no aumentó en una década, tampoco lo hizo el nivel de asistencia, en el caso de las niñas el incremento fue de 1.2% y en las jóvenes de 1.6%.

Estas situaciones permiten hablar de persistencia y continuidad respecto a la desigualdad en el acceso de las mujeres a la educación, situación que se acentúa dependiendo del grupo de edad y que, por supuesto, la expresión más clara de ello son las jóvenes de 18-22 en la educación superior. Este hecho también consciente hablar del problema de la permanencia en el sistema educativo, pues niñas que inician su educación básica no transitan a la educación media superior y mucho menos a la superior. Esto remite irremediamente a señalar que las mujeres indígenas tienen pocas oportunidades para hacer carrera escolar; circunstancia que sustenta la “preocupación de la *persistencia de la desigualdad educativa en la progresión y finalización de la carrera*” (Cladem, 2011: 7) cursivas mías.

Esta persistencia de la desigualdad que impide avanzar y lograr una carrera educativa en el caso de las mujeres indígenas de México está sustentada con los datos expuestos, que abarcan un periodo de 30 años (de 1990 a 2020) y donde claramente se observa que es en nivel superior donde se presenta con mayor nitidez dicha persistencia.<sup>12</sup> En consecuencia, es en este nivel

<sup>12</sup> Así, si bien hubo un incremento en la asistencia escolar de las jóvenes de 18-22 años en este periodo: 1990 (7.8%), 2005 (12.8%), 2014 (11.3%) y 2020 (16.5%); dicho incremento no es comparable con el que presentaron, en todos los años, las niñas de 6-11: 1990 (71.7%), 2005 (91.8%), 2014 (96.4%) y 2020 (93.7%).

donde se presentan con mayor fuerza los problemas de acceso y, por lo tanto, de desigualdad. Gallart y Henríquez (2006: 28) dirían: “Históricamente, los esfuerzos gubernamentales han estado dirigidos a ampliar la cobertura de la primaria y secundaria y en el mejor de los casos a mejorar el modelo educativo de estos niveles”. De lo que se deduce, que la educación media superior y superior son las menos atendidas.

Por lo tanto, es en las jóvenes donde la brecha se incrementa con el paso del tiempo. La mayor diferencia se dio en el lapso de 1990 y 2005 donde por cada 20 niñas de primaria que incrementaron su asistencia a las aulas, únicamente lo hicieron 5 jóvenes para la educación superior. Y, mientras de 2005 a 2014 lo niñas siguieron incrementando su asistencia pasando de 91.8% a 96.4%, la asistencia de las jóvenes de 18 a 22 fue lo contrario: pasó de 12.8% a 11.3% (1.5% menos) y para 2020, como ya se señaló, la diferencia fue de 94 niñas por 17 jovencitas, con un ligero incremento en los dos grupos de edad que no llegó al 2%.

Estas cifras adquieren especial relevancia en un contexto de desigualdad y en un marco de condiciones desfavorables para las jóvenes indígenas; ya que mientras 4 de cada 100 niñas no asistieron a la escuela en 2014, 89 de cada 100 jóvenes de 18-22 no estaban en ninguna IES, y para 2020 solamente 6 niñas no acudían, mientras que fueron 83 jovencitas las que no lo hicieron. Esto desde luego impacta en la búsqueda de la igualdad de oportunidades y el derecho a la educación

Así, “si bien existen evidencias de avances en términos constitucionales y legislativos referidos al derecho a la educación en la región, no son suficientes para garantizar [su] pleno acceso” (Cladem, 20011: 9). Muestra de ello es la educación superior que, como consecuencia de ello, priva a las jóvenes de continuar la carrera escolar y contar con una formación profesional, condición que prevalece a lo largo de 30 años, considerando los datos expuestos (de 1990 a 2020), y que se conjuga con la situación contextual que viven las adolescentes y jóvenes indígenas; aspecto que se aborda en el siguiente apartado.

## Mujeres indígenas y educación superior. Un largo y sinuoso camino<sup>13</sup>

Estas situaciones de desigualdad están rodeadas de aspectos contextuales que viven las mujeres indígenas desde niñas, adolescentes y jóvenes, por lo que es necesario incluirlos en el análisis a fin de comprender mejor la complejidad de la problemática existente. Esto no solo refuerza el trabajo analítico, sino también subraya la necesidad de colaborar de manera simultánea y coordinada para generar condiciones de posibilidad que mejoren la asistencia de las mujeres a la educación superior.

Sin embargo, sería un error solo pensar en la asistencia, es necesario que la perspectiva se amplíe, trascienda este aspecto y abarque los otros dos factores necesarios de considerar: la permanencia y la conclusión de estudios, si es que se quiere avanzar en una real igualdad de oportunidades y en el cumplimiento del derecho a la educación que permita enfrentar la persistencia de la desigualdad. Esta perspectiva está en correspondencia con la visión del Cladem referente a que los sistemas educativos deben avanzar para garantizar el pleno derecho a la educación y atacar el problema de la persistente desigualdad en la progresión y finalización de la carrera escolar.

En este marco, el objetivo es lograr un sistema educativo que no solo responda a las necesidades de una educación universal, sino también a las situaciones de desigualdad y exclusión que viven los sectores más vulnerables permitiendo su acceso, permanencia y conclusión de estudios desde la enseñanza primaria hasta el nivel superior.

Bajo estas consideraciones es que se presentan las siguientes referencias. Algunas son la voz de las propias mujeres indígenas, otras son de investigadores y algunas más de autoridades educativas. En este marco, se podrán ver algunas de las condiciones existentes que enfrentan las mujeres, circunstancias que descri-

<sup>13</sup> Título retomado de la canción de The Beatles, *Long and winding road*.

ben la forma en que viven y se desarrollan desde que son niñas y hasta que son jóvenes (se acota hasta jóvenes porque se está analizando la situación educativa; sin embargo, es necesario reconocer que pueden prevalecer a lo largo de su vida).

Con ello se podrá señalar que el contexto es un factor imprescindible de considerar porque conlleva la posibilidad de analizar y dimensionar la magnitud del problema, así como para resaltar la necesidad de trabajar de manera coordinada a fin de mejorar las condiciones de asistencia, permanencia y conclusión de estudios y con ello, mejorar en parte la vida. Bajo esta perspectiva, es posible darle contenido a la idea de hacer frente a la persistencia de la desigualdad incidiendo en las posibilidades de hacer realidad la igualdad de oportunidades y el derecho a la educación.

Para iniciar la descripción del contexto, es conveniente señalar que en el trabajo realizado por Jasso y Rosas (2014) en la Universidad Indígena Intercultural de Michoacán se menciona que algunas alumnas de esta institución se vieron obligadas a lidiar con la renuencia de sus padres para asistir a la escuela, pues se encontraba lejos de su comunidad y no tenían los recursos suficientes para ello; otras tuvieron hijos durante su paso por la universidad representando dificultades para reiniciar sus estudios y concluirlos. Este tipo de circunstancias hacen que se desista de continuar estudiando y lamentablemente se logra al no contar con ningún apoyo económico ni emocional. Otro aspecto que también mencionan es la relación con la comunidad pues en ocasiones es “mal visto” que vayan a la universidad.

Este trabajo fue publicado en 2014, seis años después en la investigación que desarrolla Márquez (2020) en esa misma institución educativa,<sup>14</sup> estas condiciones siguen presentes ya que

<sup>14</sup> Esto en el marco de la tesis de licenciatura titulada “La estructura de organización y su impacto en los indicadores educativos de la Universidad Intercultural Indígena de Michoacán-Plantel Académico P’urhépecha”. Trabajo seguido muy de cerca, ya que soy el director de éste.

autoridades universitarias de esa casa de estudios señalan la existencia de pautas culturales donde las mujeres, una vez que se casan, dejan los estudios; por usos y costumbres no cuentan con el sostén de los padres ya sea para motivarlas a continuar o apoyarlas con los gastos económicos, además, es posible que se suscite lo contrario:

[se] contó el caso de una mujer que quería estudiar, en su familia le dijeron que sí podía ir a la universidad, pero que cuando estuviera el padre o el marido “no querían ver cuadernos, libros, lápices o cualquier utensilio relacionado con la escuela”; tampoco hubo el apoyo económico para que pudiera asistir a clases, es decir, simplemente se le dijo que sí quería ir a la universidad era bajo su propio esfuerzo y responsabilidad, sin descuidar las labores del hogar (Márquez, 2020:165).

Esta situación, por lo tanto, no es nueva y lamentablemente no es exclusiva del nivel superior ni de un estado o institución en particular, ha permanecido a lo largo del tiempo, como lo señalan los trabajos de Luz María García y colaboradores, Gallar y Henríquez, y el Cladem. Las siguientes referencias dan cuenta de ello, y lo hacen de manera más drástica:

Por ser mujeres se nos ha dicho que no tenemos por qué estudiar, que tenemos que trabajar en la casa (Cruz, 2014: 40).

El argumento anterior –por qué me mandaba a la escuela, si me iba a casar y a tener hijos, que el marido me iba a mantener, que estaba desperdiciando los escasos recursos familiares– es uno de los más reiterativos en el seno familiar para descartarnos a las mujeres del ámbito educativo y ha favorecido la deserción escolar de las niñas, a quienes se les niega la oportunidad de continuar sus estudios, pues la misma familia las obliga a dedicarse a las labores domésticas (Velázquez, s/f: 3).

En algunos casos [...] los deseos de estudiar se confrontan con la decisión de los padres, y esto ocurre tanto a mujeres como a hombres, pero es más frecuente y acentuado en el caso de las mujeres porque, en la mayoría de los pueblos indígenas, se considera que éstas deben mantenerse en los espacios privados (la familia, la casa) (Oviedo, 2014: 179).

Como consecuencia de estas situaciones y condiciones o bien como uno de sus principales impactos se encuentra el hecho de que las mujeres y niñas constituyen el 70% de la población mundial, que están bajo los umbrales de pobreza y sus condiciones de exclusión están directamente relacionadas con la discriminación de género, donde las más afectadas son niñas y mujeres indígenas de zonas rurales (InteRed, 2019).

Los datos mostrados sobre la asistencia escolar de las niñas, adolescentes y jóvenes indígenas en México permiten confirmar esta tendencia, ya que en todos los niveles educativos –con excepción de la educación primaria y, esto es solo en los últimos años– las mujeres tienen porcentajes de asistencia menores a los hombres en todos los niveles y a lo largo del tiempo; se puede hablar por lo menos de tres décadas partiendo de los datos presentados en el presente capítulo donde, con toda claridad se observa que la situación se agrava en la educación media superior, pero sobre todo en la superior.

Lo anterior es ilustrativo de las enormes dificultades que enfrentan las mujeres indígenas para acceder a la educación y, una vez que han podido llegar al nivel superior, las condiciones socioeconómicas, los usos y costumbres y las pautas culturales, entre otros aspectos, juegan un papel que provoca que terminen por abandonar sus estudios; teniendo obviamente como resultado la falta de formación profesional que pudiera ayudarles mejorar sus condiciones de vida.

En consecuencia, la participación de las jóvenes en dicho nivel se ve claramente disminuida; por lo que la igualdad de

oportunidades se ve muy lejos de ser una realidad. De tal manera que “en cuanto a la educación la mujer indígena difícilmente puede tener acceso a la educación básica que constitucionalmente es obligatoria y se vuelve casi imposible *obtener un título universitario*” (Sánchez, López y González, s/f: 85). Bajo estas circunstancias y parafraseando a Oviedo (2014), las mujeres indígenas en la educación superior pueden considerarse las sobrevivientes de los sobrevivientes de la escasa población de los pueblos originarios que logra ingresar a este nivel educativo.

Por lo tanto, la igualdad de oportunidades y el derecho a la educación no se ha logrado durante un lapso considerable y esto ha sucedido a pesar de contar con una legislación que “vela” por el cumplimiento de este derecho en el país.

El derecho universal a la educación se encuentra plasmado en diferentes documentos de Naciones Unidas, así como en leyes y políticas nacionales que buscan garantizar su protección y reafirmar su importancia como elemento esencial de desarrollo. No obstante, a pesar de los esfuerzos, en nuestro país [México] *prevalece una significativa proporción de mujeres indígenas con desventajas de acceso, calidad y equidad en la educación, especialmente en el nivel superior* (Roviroso, 2014: 9) cursivas mías.

De esta manera, no hay un cumplimiento de este derecho a pesar tener una legislación nacional que lo avala (Artículo 3º Constitucional) y de contar (desde hace más de 20 años) con leyes enfocadas particularmente en los pueblos originarios donde se hace énfasis en las prerrogativas que deben tener las mujeres. Así, desde el 2001 (que es cuando se reforma el Artículo 2º Constitucional) se indica, en su apartado B, la necesidad de:

*Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la*

capacitación productiva y la educación media superior y *superior*. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles [...].

V. *Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas* al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, *el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación* y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria (Cámara de Diputados, 2020: 3-4) cursivas mías.

Sin embargo, estos lineamientos legales contrastan con las referencias antes presentadas donde se señaló, por ejemplo, que no se envía a las niñas a la escuela porque se considera innecesario o poco importante debido a la idea de que su función será mantener el hogar, así como la atención a los hijos y al esposo. Asimismo, se indica que se “desperdician” los escasos recursos de los que disponen las familias porque al final ellas serán mantenidas; también se argumenta que ellas están bajo la autoridad del hombre ya sea el hermano, el padre o el esposo y ellos deciden hasta dónde pueden llegar en su proceso de formación. Además, no cuentan con suficientes apoyos económicos, afectivos o psicológicos para continuar en la escuela y poder concluir; esto trae como consecuencia que permanezcan en el hogar o regresen a él.

En estas condiciones, es preciso decir que, aun teniendo una legislación nacional centrada en la población indígena, con una mención particular a los derechos de las mujeres, las posibilidades de cumplir con lo estipulado en la ley se ven muy lejanas. Particularizando en el aspecto educativo y haciendo énfasis en la situación de la educación superior, los datos cuantitativos presentados y las condiciones de vida descritas a lo largo del presente texto confirman esta aseveración. Así,

pueden observarse algunos avances significativos [...] respecto del acceso de dichos pueblos [indígenas] a la

educación básica y en ocasiones a la media y superior, aunque frecuentemente resultan más significativos en el *nivel normativo que en el de las realizaciones prácticas* (Mato, 2014: 13) cursivas mías.

## Conclusiones

A pesar de existir una legislación particular que centra la atención en los derechos de las niñas, adolescentes y jóvenes de los pueblos originarios prácticamente desde el inicio del siglo XXI, los datos muestran que no ha habido tal garantía. En el ámbito educativo, salvo por la educación básica, es posible afirmar que los derechos y la igualdad se han quedado rezagados de manera significativa; la educación media superior, pero sobre todo la superior a lo largo de 30 años lo demuestran. Si se considera la fecha de promulgación del Artículo 2º de CPEUM, es posible afirmar que durante 20 años no ha habido un cambio sustancial con respecto a la participación de las jóvenes indígenas en este nivel educativo que pueda ayudarles a tener una vida mejor.

Las personas más educadas tienen mayores niveles de ingreso laboral y de estatus social que las menos educadas. Los países con mayores niveles de matrícula y escolaridad de su población tienen mejores indicadores de desarrollo que los países con menores niveles: mejor cuidado del medio ambiente, menor pobreza, mayor estabilidad política, mejor calidad de la democracia, mayor observancia de los derechos humanos, mayor longevidad de la población y mayor integración social (equidad y cohesión). *En relación con la mujer se sabe que, a mayor escolaridad, mayor participación política, mayor incorporación al trabajo y menor número de hijos* (Llamas, 2012: 17-18) cursivas mías.

Esta posibilidad se aleja de las mujeres indígenas ya que, en los últimos diez años, de acuerdo con los datos de los Censos de Población y Vivienda 2010 y 2020, el incremento en los niveles de la educación media superior y superior fue de tan solo 1.6% y los porcentajes de asistencia se mantuvieron. El nivel medio superior, alrededor del 50% y en la educación superior el porcentaje no llegó siquiera al 20%. Para este último nivel educativo, considerando los datos desde 1990 y hasta el 2020, el incremento en el porcentaje de asistencia de las jóvenes de 18-22 años fue de 8.7% en 30 años; pasó de 7.8% en 1990 a 16.5% en 2020.

De esta manera, la norma constitucional que busca “propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo mediante el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación” está lejos de hacerse realidad, ha quedado como letra muerta y con graves consecuencias considerando que la educación superior es un factor clave para el desarrollo personal y social, tal como Llamas los describió y tal como lo señala la UNESCO:

la educación superior se le considera un imperativo estratégico para todos los niveles de la enseñanza, es fundamento de la investigación, la innovación y la creatividad; por lo que no solo está presente en el sistema mismo de la educación, sino que lo trasciende al producir conocimiento que puede favorecer el desarrollo de los países pues tanto este tipo de educación como la investigación “contribuyen a erradicar la pobreza, a fomentar el desarrollo sostenible y a adelantar en la consecución de los objetivos de desarrollo acordados en el plano internacional (2009: 2).

En este marco y para ir cerrando el trabajo, es imprescindible decir que la desigualdad que se da en los diferentes espacios de la vida económica y social impacta en la educación superior, dentro de la cual la relacionada con los sectores vulnerables, como la población indígena, es más severa y con repercusiones graves como

son su persistencia y permanencia. De esta manera, la búsqueda de la igualdad de oportunidades en este nivel educativo y el cumplimiento del derecho a la educación para los pueblos indígenas, y particularmente para las jóvenes, está lejos de ser una realidad.

Así, la desigualdad en el sistema educativo, un sistema que por antonomasia debería ser incluyente, se está convirtiendo en un factor casi permanente que juega en contra de los sectores vulnerables a pesar de una legislación que promueve la igualdad y el cumplimiento del derecho a la educación en general, de los pueblos indígenas en particular y, dentro de éstos, de las mujeres en especial. En consecuencia, “los sistemas educativos no están logrando revertir desigualdades sociales, sino más bien las reproducen” (Cladem, 2011: 7); en esta perspectiva, la igualdad está lejos, quizá muy lejos, de hacerse realidad para este sector de la población.

Por lo tanto, considerando lo expuesto a lo largo del capítulo es posible demostrar que dentro de la desigualdad hay niveles, no toda la desigualdad es igual. Por lo tanto, y parafraseado el dicho popular mexicano enfocado a la igualdad que dice: “no todos somos iguales, hay de iguales a iguales”, se puede reformular esta frase popular para decir, en torno a la desigualdad, que “*hay de desigualdades a desigualdad, no todas las desigualdades son iguales*”.

## Bibliografía

- ANUIES (2004). *La educación superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*. ANUIES.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Consolidación y avance de la educación superior en México. Elementos de diagnóstico y propuestas*. ANUIES.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Anuario estadístico 2012. Población escolar y personal docente en la educación media superior y superior en México. Ciclo escolar 2011-2012*. ANUIES.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional*. ANUIES.

- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última Reforma. Diario Oficial de la Federación 08-05-2020*. Cámara de Diputados. Recuperado el 29 de octubre de 2020. <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)>.
- CHANCEL, L. Piketty, T. Saez, E. y Zucman, G. (2022). *World Inequality Report 2022*. United Nations Development Programme (UNPD).
- CLADEM (2011). *Acceso a la educación de las mujeres indígenas, campesinas, afrodescendientes y de sectores rurales. Hacia la igualdad y no discriminación*. Cladem.
- CONAPO (2006). *Índices de marginación 2005*. Conapo. <[http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/01\\_b.pdf](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/01_b.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015*. Conapo. <<https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>>.
- CONEVAL (2018). *Estudio diagnóstico del derecho a la educación 2018*. Coneval. Consultado 30 de enero de 2021. <[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos\\_Sociales/Estudio\\_Diag\\_Edu\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2020). *Medición de la pobreza. Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas*. Coneval. Consultado 25 de octubre de 2023. <[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.asp](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.asp)>.
- \_\_\_\_\_ (s/f). *Glosario*. Coneval. Consultado 25 de octubre de 2023. <[https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Glosario\\_CONEVAL.aspx](https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Glosario_CONEVAL.aspx)>.
- CRUZ, Miguel Cornelio (2014). *Participación de niñas y adolescentes indígenas sobre su derecho a la educación*. UNICEF.
- GALLART, M. A. y Henríquez, C. (2006). Indígenas y educación superior: algunas reflexiones Universidades, *Revista Redalyc*, 32, 27-37. Obtenido de <[file:///J:/archivos%20para%20trabajar%20\(ensayo\)/ES-.Inclusi%C3%B3n%20Edo%20Con/Ind%C3%ADgenas%20y%20educaci%C3%B3n%20superior%20\(2\)%20obs%20to%C3%B1o.pdf](file:///J:/archivos%20para%20trabajar%20(ensayo)/ES-.Inclusi%C3%B3n%20Edo%20Con/Ind%C3%ADgenas%20y%20educaci%C3%B3n%20superior%20(2)%20obs%20to%C3%B1o.pdf)>.
- GARCÍA, Ana Karen (2020, 23 de febrero). “5 gráficos sobre la desigualdad en México”. *El economista*, Sección economía. Recuperado 5 de agosto de 2023. <<https://www.economista.com.mx/economia/5-graficos-sobre-la-desigualdad-en-Mexico-20200223-0001.html>>.

- GARCÍA, Luz María et al. (2006). *Las mujeres indígenas de México: su contexto socioeconómico, demográfico y de salud*. Instituto Nacional de las Mujeres / Consejo Nacional de Población / Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas / Secretaría de Salud.
- INEGI (2010). *Consulta de: Población de 5 años y más Por: Edad Población de 5 años y más Según: Sexo, Habla indígena y lengua INALI y Condición de asistencia escolar*. Censo de Población y Vivienda 2010-INEGI. Recuperado 31 de agosto de 2023. <[https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/censos/cpv2010/p3mas.aspx?s=estyc=27781yproy=cpv10\\_p3mas](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/censos/cpv2010/p3mas.aspx?s=estyc=27781yproy=cpv10_p3mas)>.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Características sociales. Etnicidad. Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado 12 de abril de 2016. <[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825078966.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078966.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2020). *Consulta de: Población de 5 años y más Por: Edad Población de 5 años y más Según: Sexo, Habla indígena y lengua INALI y Condición de asistencia escolar*. Censo de Población y Vivienda 2020-INEGI. Recuperado 31 de agosto de 2023. <<https://www.inegi.org.mx/sistemas/Olap/Proyectos/bd/censos/cpv2020/P3Mas.asp>>.
- INEGI-INM (2009). *Porcentaje de población de 6 a 29 años que asiste a la escuela, por sexo y condición de habla indígena, Mujeres y hombres en México 2009*. INEGI / INM.
- INEE-UNICEF (2016). *Anexo 1.2 Población total, indígena, HLI por condición de asistencia escolar según grupos de edad y sexo (2010 y 2014). Panorama educativo de la población indígena 2015*. INEE / UNICEF.
- INTERED (2019, septiembre). “Las niñas y mujeres indígenas son las más desfavorecidas en el acceso a la educación”. Nota de Prensa. Recuperado 21 de diciembre de 2020. <<https://coordinadoraongd.org/2019/09/las-ninas-y-mujeres-indigenas-son-las-mas-desfavorecidas-en-el-acceso-a-la-educacion/#:~:text=Para%20las%20ni%C3%B1as%20y%20mujeres,sociedad%20en%20la%20que%20viven>>.
- JASSO, I. y R. Rosas (2014). “Experiencias de educación en la Universidad Intercultural Indígena de Michoacán (UIIM), desde una perspectiva de género”. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 8, 247-262.
- LLAMAS Huitrón, Ignacio (2012). “Beneficios sociales de la educación y desarrollo socioeconómico”, en *Políticas de educación, ciencia, tecnología y competitividad*, Juan Pablos Editor / Consejo Nacional de Universitarios.

- MATO, Daniel (2014). “Prólogo”, en *Los programas de educación superior indígena en América Latina y en México: Componentes tradicionales y emergentes*. UNESCO-IESALC / CONALMEX / OBSMAC, pp. 11-14. <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231320>>.
- MÁRQUEZ Ávila, María de los Angeles (2020). *La estructura de organización y su impacto en los indicadores educativos de la Universidad Intercultural Indígena de Michoacán - Plantel Académico P'urhépecha*. Tesis de licenciatura, UNAM, no publicada.
- OCGUEDA, J. M., Ma. A. Miramontes, P. Moctezuma y A. Mungaray (2017). “Análisis comparado de la cobertura de la educación superior en Corea del Sur y Chile: una reflexión para México”, *Perfiles Educativos*, 155 (XXXIX). Obtenido de <<http://www.iisue.unam.mx/perfiles/articulo/2017-155-analisis-comparado-de-la-cobertura-de-la-educacion-superior-en-corea-del-sur-y-chile-una-reflexion-para-mexico.pdf>>.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2020). *Mexico Policy Brief. El Nexo entre la Productividad y la Inclusión*. Recuperado 31 de agosto de 2023. <<https://www.oecd.org/policy-briefs/Policy-Brief-Mexico-Addressing-the-productivity-inclusiveness-nexus-ES.pdf>>.
- OVIDEO, M. C. (2014). “De la Primaria a la Universidad: Trayectorias de Formación de Jóvenes Indígenas en Universidades de México”, en *Los programas de educación superior indígena en América Latina y en México: Componentes tradicionales y emergentes*. UNESCO-IESALC / CONALMEX / OBSMAC, pp. 9-10. <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231320>>.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (PEF). (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. SEP.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Programa Sectorial de Educación. 2007-2012*. SEP.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. SEP.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. PNUD.
- RAMOS Calderón, José Antonio (2020). *Las universidades interculturales: una expresión de la política educativa de inclusión desde la teoría de sistemas*. IISUE-UNAM, (en prensa).

- ROVIROSA, Socorro (2014). Prefacio, en *Los programas de educación superior indígena en América Latina y en México: Componentes tradicionales y emergentes*. UNESCO-IESALC / CONALMEX / OBSMAC. <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231320>>.
- SÁNCHEZ, V. López, C. A. y González, G. (s/f). *Derecho a una educación para la mujer indígena*. IV Foro Internacional Derechos Humanos y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). <<https://www.repositoriodigital.ipn.mx/bitstream/123456789/3959/1/Memoria%204to%20Foro%20DHTIC%2012.pdf>>.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2019). *Principales cifras del sistema educativo nacional 2018-2019*. Recuperado 30 de enero de 2021. <[https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2018\\_2019\\_bolsillo.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019_bolsillo.pdf)>.
- UNESCO (2009). *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. Recuperado 18 de octubre de 2019. <[http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado\\_es.pdf](http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf)>.
- VELÁZQUEZ, Bettina C. (s/f). *Educación y mujeres indígenas*. (s/d).

## **II**

# **Entornos de las desigualdades y desafíos del desarrollo**



# Desigualdad, vulnerabilidad urbana y percepción del riesgo en Ciudad del Carmen, Campeche, México

*Moisés Frutos Cortés,*

*Eduardo Amir Cuevas Flores y Johnny Bryan Cruz Pech*

## Introducción

Laguna de Términos, en el sureste mexicano, es una región natural y un espacio socialmente construido por las etapas productivas globalizantes que datan del siglo XIX y se redimensionan en la época contemporánea. Ante la crisis ambiental planetaria y los visibles efectos por el cambio climático, la población humana asentada en esta región atraviesa por situaciones de vulnerabilidad en sus zonas urbanas y rurales en el ámbito socioambiental.

El objetivo de este trabajo es analizar la percepción de la población en riesgo de vulnerabilidad socioambiental ante fenómenos del cambio climático (epidemias, lluvias intensas, sequías, erosión, inundaciones, huracanes, incremento de la temperatura, elevación del nivel medio del mar) en la zona urbana de la Ciudad-Isla del Carmen, en Campeche.

Ante esto, se identificaron las problemáticas siguientes:

- 1) Existe una población socioambientalmente vulnerable debido a las condiciones de desigualdad socioeconómica y a la deficiente infraestructura urbana que existe en la zona, en particular la sanitaria.
- 2) Las condiciones de vulnerabilidad de la población que habita en zonas marginadas, sean urbanas o rurales, determina su percepción (objetiva-subjetiva) del riesgo socioambiental.

En las colonias de mayor fragilidad ambiental donde realizamos el estudio, observamos que existe una capacidad de adaptación al riesgo de los habitantes, lo cual les ha permitido sortear por años las condiciones de precariedad y de vulnerabilidad. Por tanto, es necesario conocer las condiciones de sensibilidad, impacto potencial por las amenazas asociadas al cambio climático y su capacidad de adecuarse y adaptarse, en aras de proyectar un adecuado desarrollo regional sostenible para enfrentar los riesgos del deterioro ambiental en zonas con poblaciones en condiciones socioeconómicas precarias.

El contexto de este estudio se da en el Área Natural Protegida Laguna de Términos (APFFLT), la cual se encuentra localizada en el estado de Campeche y abarca los municipios de Carmen, Palizada y Champotón. Desde una perspectiva teórica, se entiende por vulnerabilidad socioambiental al proceso complejo que incluye aspectos sociopolíticos y ecológicos; mide el riesgo y daño que los procesos biofísicos y sociales pueden ocasionar a la población y a los ecosistemas. Se considerarán tres componentes que ayudan a construir el modelo conceptual de la vulnerabilidad del socio-sistema en evaluación, las cuales son: sensibilidad, exposición a amenazas y capacidad de adecuación, y adaptación por el mismo sistema (basados en la aproximación de Cuevas *et al.*, 2019). Por tanto, la vulnerabilidad constituye el intervalo (*interfase*) de la exposición a amenazas al bienestar humano y la capacidad de las personas y comunidades para enfrentarlas. Así, en la vulnerabilidad humana se integran muchos problemas ambientales que tienen una dimensión social, económica y ecológica (Ávila, 2008).

En este capítulo se retomará la categoría de percepción del riesgo por parte de la población como la asociación de valores, actitudes y conocimientos relacionados con el riesgo en zonas de alta vulnerabilidad y en condiciones de precariedad social. Se asume con certeza la necesidad de incorporar a este debate, aun con limitaciones, la escala local y regional para entender la complejidad asociada al cambio climático (Álvarez y Tuñón, 2016). En

ese marco, se está de acuerdo en que efectivamente, no son únicamente los fenómenos naturales como huracanes, tormentas, las inundaciones, las sequías y las epidemias lo que “vulnerabiliza” a la población pobre que habita en la ciudad, sino son las condiciones estructurales de la desigualdad<sup>1</sup> y la devastación del hábitat, las causas principales de que diversos sectores vivan en condiciones de extrema pobreza y, a la vez, sean los más vulnerables (Beraud *et al.*, 2009). En este sentido, el presente trabajo se propone caracterizar la vulnerabilidad y el riesgo a la salud de la población que habita en la zona urbana de Ciudad del Carmen, una localidad petrolera estratégica para la economía nacional, pero también de suma importancia en términos de su biodiversidad.

### **La configuración espacial sobre la salud (aspectos metodológicos)**

La complejidad de la problemática a estudiar en esta región nos motivó a plantear una propuesta metodológica mixta que integre aspectos cuantitativos (estadística y sistemas de información geográfica) y cualitativos (percepción del riesgo) en el análisis. Se requiere como punto de partida una contextualización que refleje el impacto de los factores antrópicos (como la construcción de vivienda, desecamiento de manglares, erosión de playas y la destrucción de cuerpos de agua) que están alterando el ecosistema local y regional, y exponiendo a la población a situaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad. Dado que en este tipo de estudios se considera indispensable conocer la experiencia y características sociodemográficas de la población vulnerable que se encuentra propensa a enfrentar diferentes escenarios ambientales de riesgo, se aplicó en distintas colonias

<sup>1</sup> De manera sucinta podemos asumir que la definición economicista de la desigualdad observa tres fuentes en su origen: 1) la estructura de la propiedad (medios de producción); 2) el acceso a ingresos por trabajo (empleo justamente remunerado y la distribución de las ganancias del capital); y 3) la productividad de la fuerza de trabajo (características del aparato productivo) (Rueda, 2009: 25).

de la isla una cédula de entrevista semiestructurada donde se muestra “la visión” de los individuos en su contexto social y ambiental (Oswald, 2014; Álvarez y Tuñón, 2016).

Se trabajó con un sistema de información geográfica que sirvió para integrar en un formato de mapas las distintas variables que fueron definidas como componentes de la sensibilidad, la exposición a amenazas y la adaptación a factores de riesgo. Esta es una oportunidad de probar la versatilidad de un modelo cuantitativo espacialmente explícito para la evaluación de la vulnerabilidad de sistemas ambientales y sociales a través del mapeo de estos componentes (Cuevas *et al.*, 2019) reconocidos en el modelo general de vulnerabilidad y que es el adoptado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (*Intergovernmental Panel on Climate Change-IPCC*).

Con el fin de sintetizar la configuración espacial del contexto de derechohabencia, de un indicador de las condiciones ambientales y la percepción de la comunidad local, el análisis se abordó desde dos áreas. Por un lado, a) se analizó la configuración contextual de la derechohabencia y marginación urbana en Ciudad del Carmen utilizando datos de bases públicas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Instituto Municipal de Planeación Carmen (Implan), junto con información bibliográfica del paisaje urbano sobre zonas inundables y proyecciones a futuro de inundación de la ciudad, como indicador exacerbante de la vulnerabilidad a enfermedades de transmisión por mosquitos, como son el dengue, chikungunya y zika. Por el otro, b) a partir de la aplicación de las cédulas de entrevista en viviendas de Ciudad del Carmen se sintetizó la configuración espacial de la percepción de vulnerabilidad a afectaciones en lo general, a pérdidas económicas y al fallecimiento de familiares causados por los impactos de las enfermedades tropicales antes mencionadas, así como por la pandemia causada por la COVID-19. Para la primera sección, se obtuvieron mapas de inundaciones en colonias de Ciudad del Carmen generados por el Implan (2009), así como zonas de inundación delimitadas por Audefroy y Montesinos (2019)

para esta ciudad y, al final, modelos de inundación creados por Pérez de Francisco (2010). Estos mapas fueron georreferidos en el programa Quantum GIS V.3.12.3 București (QGIS, 2020) para vectorizar los valores de vulnerabilidad y zonas de inundación de la ciudad, utilizando las poligonales de las colonias definidas por el Implan (2009) como las unidades espaciales de análisis. Cada poligonal de las colonias fue vinculada a su respectivo código postal y ambos elementos fueron validados con datos de la página de Correos de México), así como en el portal público <https://codigo-postal.co/mexico/campeche/>. De esta manera, se construyó un archivo vectorial de geometría poligonal con los atributos de identificadores de cada poligonal, los nombres de las colonias y sus respectivos códigos postales, así como la categorización asociada a las condiciones de inundación (Implan, 2009; Pérez de Francisco, 2010; Audefroy y Montesinos, 2019).

En particular, el procesamiento de cuantificación de las zonas inundables incluyó un análisis de capas georreferidas de intersección entre las zonas inundables y las poligonales de las colonias, se calculó el área de cada colonia y de la zona inundable vectorizada de Audefroy y Montesinos (2019). Una vez teniendo en la tabla de atributos de las poligonales de las colonias el porcentaje de esa colonia que se reportó como inundable, se categorizaron las poligonales como “inundable” o “no inundable” con base en el porcentaje de cobertura del vector de inundación, valores inferiores al 50% fueron considerados como “no inundables”. En el caso de los valores de vulnerabilidad y riesgo a inundaciones (Implan, 2009; Pérez de Francisco, 2010) se utilizó la herramienta de estadísticas por zonas con la intersección de las poligonales de las colonias sobre las imágenes ráster que contenían los valores de ambos atributos. Con la intersección se pudo atribuir a cada colonia valores promedio a partir de la información bibliográfica de la zona.

Como parte del análisis del contexto general en Ciudad del Carmen, también se mapeó el porcentaje de derechohabientes a los diferentes servicios de salud estatales y federales (*Carto-crítica*, 2023; INEGI, 2023), así como el grado de marginación

urbana (Conapo, 2017) en esta pequeña urbe. La unidad espacial de análisis en este caso, debido a la disponibilidad de datos públicos, fueron las áreas geoestadísticas básicas (AGEB, de acuerdo con el INEGI). Esta información sintética permite entender la situación general de la sociedad y reflexionar sobre patrones asociados a las condiciones laborales.

Para el segundo aspecto, a partir de la encuesta de percepción de vulnerabilidad socioambiental, y en particular en el aspecto de salud, realizada en 57 colonias de Ciudad del Carmen (Figura 1), se obtuvieron los valores de afectaciones generales, económicas y de pérdida de la vida de familiares por estas enfermedades virales endémicas específicas. Las respuestas obtenidas de los encuestados fueron codificadas y se utilizó el nombre de la colonia en donde se realizaron para vincularlas al archivo vectorial con las poligonales de los códigos postales, quedando así ligada la información de las cédulas con el sistema de información geográfica.

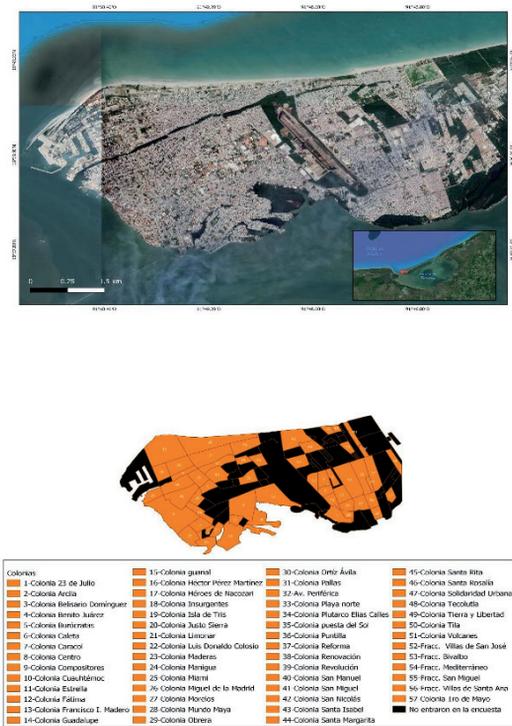
Los datos de las encuestas fueron preprocesados antes de ligarlos a las poligonales de los códigos postales. Los valores codificados de la percepción de vulnerabilidad registrados en las encuestas por colonia fueron promediados y se categorizaron como baja, mediana y alta. Para las enfermedades se sumaron los datos por colonia para cuantificar el número de entrevistados que percibió problemas por estas situaciones o enfermedades.

### **La percepción local del riesgo y el contexto sobre la salud**

Una de las dimensiones humanas de mayor preocupación socioeconómica es la salud en los núcleos familiares, tanto en localidades urbanas como en las rurales en donde afecciones severas a la salud, como las causadas por enfermedades tropicales transmitidas por vectores y más recientemente la COVID-19, tienen impactos profundos en las familias, los cuales se ven acentuados por condiciones de desigualdad socioeconómica regional y local (Donohoe, 2003). Particularmente, las enfermedades virales de transmisión por vectores, por mosquitos

del género *Aedes*, como el dengue, zika y chikungunya tienen impactos severos agudos y crónicos en quienes las padecen, poniendo incluso en riesgo su vida, por ello se reconoce que su recurrencia tiene una relación con las condiciones de la calidad ambiental de los habitantes, entre las que se han descrito aspectos de sanidad (tiraderos clandestinos de basura), riesgo de inundación (asentamientos irregulares en humedales costeros), condición de la vegetación circundante (zonas de humedales rellenadas y de estancamiento de agua), entre otras (Pimentel *et al.*, 2007; Houweling *et al.*, 2016; Magalhaes *et al.*, 2023).

Figura 1. Ubicación de colonias referenciadas en Ciudad del Carmen, Campeche



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Encuesta de percepción de vulnerabilidad socioambiental 2022.

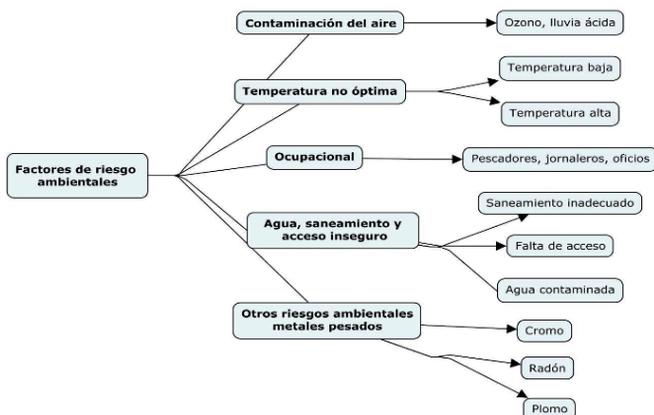
La desigualdad en el acceso a los servicios de salud, asociada con la desigualdad de acceso a ingresos por el trabajo formal con salarios suficientes para la manutención, es un factor agravante de los impactos y secuelas que provocan este tipo de enfermedades en los núcleos familiares (Magalhaes *et al.*, 2023). Asimismo, se estima que los Factores de Riesgo Ambientales (FRA) fueron responsables de nueve millones de muertes en 2019 a nivel global, de las cuales el 92% se concentró en países de ingresos bajos y medianos (Téllez, *et al.*, 2023). Recientemente, con la dispersión de magnitud pandémica del coronavirus SARS-CoV-2 asociado con el COVID-19, esta desigualdad en acceso a servicios de salud provocó numerosas muertes que dejaron una profunda marca en las familias que las vivieron (Avila- Ortega *et al.*, 2020; Téllez, *et al.*, 2023). Aunado a esto, algunos estudios se han propuesto estimar indicadores de pérdida de salud atribuibles a Factores de Riesgo Ambiental (FRA), tanto por exposiciones tradicionales como modernas (Figura 2).<sup>2</sup>

En este tenor, nuestra zona de estudio se encuentra rodeada de un sistema lagunar en el cual desde hace más de 30 años se vienen realizando trabajos científicos para determinar la presencia de contaminantes en organismos pesqueros, con su alto riesgo para la salud humana. El incremento de la presencia de metales pesados (Pb, Cr, Cu) en especies con valor económico y comercial se ha demostrado que es un impacto recibido de las actividades humanas predominantes en la región, principalmente la petrolera y agroindustrial (Ponce y Botello, 1991; Montalvo *et al.*, 2022). Los daños a la salud de la población ur-

<sup>2</sup> Los efectos en morbilidad asociados a FRA son diversos y han sido ampliamente documentados. La contaminación del aire se ha relacionado con eventos respiratorios, cardiovasculares e, incluso, el cáncer. Asimismo, la falta de saneamiento e higiene se han vinculado a infecciones intestinales, lo mismo con la exposición a metales pesados, la cual se ha asociado a daño neurológico, reproductivo, cardiovascular y renal; la exposición a radón, a cáncer de pulmón; y los cambios extremos de temperatura, a enfermedad cardiovascular, respiratoria y renal, entre otras (Téllez *et al.*, 2023).

ba y rural todavía no han sido evidenciados con amplitud, salvo en publicaciones de carácter científico, pero los casos de padecimientos cancerígenos y enfermedades van surgiendo desde hace más de una década en los relatos etnográficos recabados en localidades y colonias vulnerables que pertenecen a este sistema lagunar.

Figura 2. Factores de riesgo ambientales para la salud.



**Fuente:** Elaborado a partir del esquema de la *Gaceta Médica de México* (2023: 550).

La vulnerabilidad a este tipo de enfermedades tiene una configuración espacial fractal y el fenómeno adquiere patrones ante las distintas escalas local, regional y mundial. El establecimiento de líneas base de conocimiento de la susceptibilidad socioambiental a estas enfermedades que sirven de referencia para la toma de decisiones, así como la implementación de un monitoreo operacional (sistemático en espacio y tiempo, con productos sintéticos específicos y al servicio de autoridades y sociedad en general), es un tema estratégico para la implementación de acciones que reduzcan las brechas de desigualdad y el respeto a los derechos humanos básicos, como lo es el acceso a servicios de

calidad para la atención a la salud física y emocional (Bousema *et al.*, 2012; Ashton *et al.*, 2015; Grottenberg *et al.*, 2019).

En México, el contexto socioambiental que se configura en muchas localidades urbanas y rurales costeras con condiciones de desigualdad y degradación ambiental severas ha llevado al endemismo de diversas enfermedades tropicales descuidadas (por el término en inglés '*Neglected Tropical Diseases*') entre las que se encuentran el dengue, virus del Nilo, malaria, entre otras enfermedades bacteriológicas, micóticas y virales (Hotez *et al.*, 2015). En este sentido, las Tecnologías de Información Geográfica (TIG), como la percepción remota y los sistemas de información geográfica (Chuvienco *et al.*, 2005), son herramientas que marcan una diferencia clave en la generación de la información espacialmente explícita para la toma de decisiones en términos de desarrollo humano y en especial para la gestión sanitaria de poblaciones urbanas y rurales. Estas TIG inciden tanto en el monitoreo espacialmente explícito de las condiciones socioeconómicas que configuran el paisaje contextual de la sociedad, incluyendo las condiciones de integridad ambiental, así como de los indicadores clave de salud de la población, permitiendo evaluar la vulnerabilidad socioambiental de las familias en el territorio nacional (Loyola *et al.*, 2002; Kaya, 2004; Grover-Kopec *et al.* 2005; Ramírez, 2005; Dom *et al.*, 2012; Ashton *et al.*, 2015; Al-Kindi *et al.*, 2020; Avila-Ortega *et al.*, 2020); se reconoce, entonces, que las TIG también contribuyen a lograr las metas de desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (Wu *et al.*, 2018).

Ahora bien, en el estudio de la percepción del peligro vinculado a enfermedades o catástrofes naturales, resulta interesante el concepto de "inmunidad subjetiva" que hace referencia a la subestimación de los riesgos que los sujetos elaboran en tanto los consideren controlados y sean vinculables a los acontecimientos que se dan "rara vez" (Douglas, 1996). Esta conducta, plantea Douglas, se relacionaría con la codificación de los riesgos, en el cual, por un lado, se tiende a ignorar los peligros cotidianos más comunes y, en el otro extremo de la escala de

probabilidades, también se tiende a restar importancia a los peligros más infrecuentes y de baja probabilidad, por lo tanto, los peligros distantes palidecen. Así, debido a la proximidad del individuo con el fenómeno natural, existe entre la población urbana de Ciudad del Carmen una percepción de peligro que subestima los riesgos vinculados a catástrofes naturales como los huracanes y las epidemias de salud (dengue, COVID, influenza, conjuntivitis).

### **Descripción de la zona de estudio**

El municipio de Carmen se encuentra en el sureste del país, en el estado de Campeche colindando con Quintana Roo y Yucatán; a nivel estatal, Campeche se divide en 13 municipios, siendo el municipio de Carmen el segundo más poblado con 248 845 habitantes con una superficie territorial de 12 570 km<sup>2</sup> (INEGI, 2020), siendo su cabecera municipal Ciudad del Carmen (figura 1) (PMDU, 2023: 7). En el municipio existen 782 localidades, de las cuales 6 son urbanas que asientan al 88.1% de la población, mientras que 11.9% restante de la población se distribuye en 776 localidades rurales. De acuerdo con el Censo de Población de 2020 (INEGI) la población de Ciudad del Carmen es de 191 238 (97 313 mujeres y 93 925 hombres).

La isla donde se asentó Ciudad del Carmen es parte del Área de Protección de Flora y Fauna de la Laguna de Términos, la cual constituye un rico reservorio de seres vivos y de recursos energéticos. Debido a su gran biodiversidad la zona es considerada estratégica dentro de los programas y planes nacionales de desarrollo social y económico (INE, 1997). No obstante, en el área se han registrado problemas ambientales en las últimas décadas con diverso impacto, derivados principalmente por la presencia de Pemex. Los impactos socioambientales han sido producto de la explosión de pozos y plataformas, el derrame de petróleo en el mar, la construcción de infraestructura urbana para el tendido de ductos y el dragado de canales para transpor-

tar maquinaria o personal, lo que ha ocasionado la salinización de suelos y el cambio de los cauces de ríos y lagunas costeras, además de la alteración de hábitats críticos, importantes por su valor para ciertas especies endémicas o en peligro de extinción. Asimismo, se ha registrado una constante pérdida de coberturas de manglar debido al crecimiento de la zona urbana; dicho crecimiento no se ha dado de forma ordenada en tanto que existen numerosos asentamientos irregulares (invasiones) dentro de la ciudad (Amador y Frutos, 2015).

Ahora bien, su geografía estratégica y la economía de enclave que se desarrolla en el municipio de Carmen contribuyó a la mejora de todo el estado de Campeche desde el siglo XVIII, así como del país en general. La extracción de sus recursos naturales se inició con la bonanza derivada de la explotación del palo de tinte y del chicle, después se dio el auge de la pesca del camarón. A partir de los años 80 del siglo XX de la llamada Sonda de Campeche se extrae en promedio el 70% del hidrocarburo mexicano, asimismo, el número de instalaciones marinas (plataformas) en la región alcanza la cifra de 354, en tanto que el número de trabajadores permanentes que laboran en éstas oscila entre diez y quince mil (Pemex, 2003; 2006). La principal base de operaciones de las compañías petroleras fue Ciudad del Carmen, esto hace que sea un lugar de gran interés geopolítico, donde se requiere de servicios complementarios para las actividades de exploración y producción de crudo.

Sin embargo, el auge petrolero en el sureste del país ha tenido diversas consecuencias, una de ellas es el hacer más complejas las condiciones socioeconómicas, lo que vino acompañado de los cambios en las estructuras y en las relaciones sociales tradicionales, e impactó el tejido social de las comunidades. A manera de ejemplo, podemos observar como el acelerado proceso de urbanización que ha tenido Ciudad del Carmen y la concentración de la población a partir de la segunda mitad del siglo XX en la isla ha llevado a una dinámica de aglomeración en zonas no aptas para el desarrollo urbano, con la formación de

asentamientos habitaciones irregulares carentes de servicios básicos, como agua potable, electrificación, drenaje, recolección de basura, servicios educativos, centros de salud, entre otros (Audefroy y Montesinos, 2019).

Pese a la concentración de la actividad petrolera en la región, en la última década (2010-2020) Campeche tuvo un mal desempeño económico en la esfera nacional. Para el año 2014, la economía se sustentaba en actividades secundarias (industria y minería), aportando al PIB estatal un porcentaje de 85.39%. Aunque el INEGI contabilizaba como parte del PIB de Campeche la extracción petrolera, la dinámica económica de la entidad empezó a reportar saldos negativos desde el año 2003. Un indicador de este declive se debió, en parte, a la reducción de la producción petrolera en la Sonda de Campeche. Otro indicador es la crisis que en Pemex coincidió con el desplome del precio internacional del petróleo, de 100 dólares en que se cotizaba el barril de la mezcla mexicana en 2014, fluctuó hasta los 20 y 30 dólares durante los últimos meses de 2015 y 2016, lo que significó una drástica reducción de las transferencias de recursos que la federación hace a la entidad. La falta de una diversificación económica y el descontrol financiero del gobierno estatal convergieron en esta situación trágica, la del desmoronamiento de Ciudad del Carmen como el motor económico del estado de Campeche.

En síntesis, en Campeche se profundizó la recesión, al mantenerse como la entidad con el peor desempeño económico, durante el año 2021 la actividad económica tuvo una variación porcentual de las actividades secundarias y terciarias de -7.3 y -5.5, respectivamente. Para el 2022 la variación continuaba en las actividades industriales a la baja con un porcentaje de -7.7 (INEGI, 2023).

En este contexto, según el índice de rezago social<sup>3</sup> elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de

<sup>3</sup> El rezago es la condición de atraso en el que se encuentran las personas, territorios u objetos que no han alcanzado un nivel básico. El Índice de Rezago Social (IRS) tiene como variables la educación, el acceso a servicios de salud, servicios

Desarrollo Social (Coneval) en 2021 se identificó al Estado de Campeche con un atraso clasificado como medio y bajo (Tabla 1). Los indicadores de rezago social en la entidad y en particular en Ciudad del Carmen, advierten carencias sociales básicas. Del mismo modo, las proyecciones realizadas por el Coneval acenúan que las condiciones de pobreza del año 2015 al 2020 ya daban signos del rezago social en zonas rurales y urbanas, así como de las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran diversas localidades de la región que registran pobreza extrema y pobreza moderada. Como se puede reconocer en la Tabla 1, se registra un porcentaje importante de la población sin acceso a la salud pública, lo mismo que jóvenes de 15 años en condición de analfabetismo (3.9%) y que presentan condiciones de vida precarias respecto a las características de sus viviendas y falta de suministro de energía eléctrica, drenaje y acceso al agua entubada, servicios que se consideran indispensables para revertir el rezago social.

De acuerdo con los resultados de la medición de la pobreza para el 2018, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2018) y del Coneval, (2020), el 46.2% de la población de la entidad viven en situación de pobreza, es decir, aproximadamente 440 400 personas. De las cuales, 347 400 personas se encuentran en situación de pobreza moderada, mientras que el 9.8% de la población está en situación de pobreza extrema, lo que sería alrededor de 93 000 personas que habitan en el estado de Campeche. Por último, la población no pobre y no vulnerable de la entidad federativa representó solamente el 17.3%, aproximadamente 164 900 personas.

---

básicos en la vivienda, calidad y espacios en la misma y activos en el hogar. El IRS tiene como objetivo tener un orden de las entidades acorde al número de rezago social que tienen en un determinado tiempo (Coneval, 2020).

Tabla 1.  
Indicadores de Rezago Social (IRS) en Campeche<sup>4</sup>

INDICADORES DE REZAGO SOCIAL Estado de Campeche	PORCENTAJE			Ciudad del Carmen
	2010	2015	2020	
	6.88	5.49	4.74	3.9
Población de 15 años o más analfabeta				
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	4.77	3.51	6.12	*
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	41.11	35.29	29.59	*
Población sin derechohabencia a servicios de salud	33.85	17.28	26.19	23.1
Viviendas con piso de tierra	6.15	3.55	3.51	1.43
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	4.66	2.83	1.93	*
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	11.28	5.10	3.46	5.6
Viviendas que no disponen de drenaje	8.96	6.08	4.26	2.28
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	1.82	1.02	0.76	0.9
Viviendas que no disponen de lavadora	33.62	30.45	27.15	29
Viviendas que no disponen de refrigerador	18.00	14.76	12.36	23

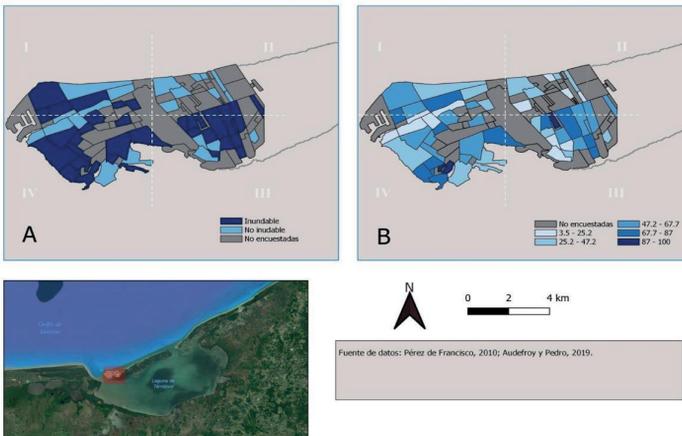
<sup>4</sup> Los indicadores de rezago social suelen aparecer de manera distinta según la fuente consultada, en este caso se revisó la base de INEGI (2020) para Ciudad del Carmen y la base de Rezago Social en Campeche del Coneval (2020). Estos indicadores no se registraron del mismo modo en el Censo de Vivienda 2020.

## Resultados

De manera general se observaron patrones espaciales tanto en los datos contextuales de vulnerabilidad, inundación y derechohabencia a servicios de salud, como a la percepción de vulnerabilidad derivada de las encuestas. Estos patrones dan cuenta de procesos de acceso a servicios de salud diferenciado en la ciudad, lo que responde en buena medida al medio de sustento de los encuestados en las distintas colonias, las cuales tienen diferentes condiciones paisajísticas de vulnerabilidad y riesgo en términos de inundaciones. Para fines de descripción de estos patrones, se superpuso a las figuras una división por cuadrantes numerados del I al IV en el sentido de las manecillas del reloj.

### Mapa 1

Configuración espacial categorizada (A) de las áreas inundables de acuerdo con Audefroy y Montesinos (2019) y el porcentaje de cobertura de las poligonales de los códigos postales con base en las zonas inundables identificadas por dichos autores en Ciudad del Carmen (B)



En términos de la susceptibilidad a inundaciones (Mapa 1A), el cuadrante cuatro (suroeste de la ciudad) es el de mayor riesgo, seguidos por el III y del I en los que se presenta una amplia cobertura de zonas susceptibles a inundación con porcentajes de cobertura distinto para cada poligonal (Mapa 1B). Particularmente el cuadrante IV está asociado con la cercanía a zonas de manglar, las cuales son zonas más bajas respecto al nivel medio del mar y son más propensas a inundaciones.

En términos del grado de marginación urbana (Mapa 2A), particularmente la zona sur de la ciudad es donde se registran los valores más altos, en contraste de la zona oriente donde se encuentran los registros más bajos de marginación, y con el centro y oeste con el grado medio, el cual domina el paisaje de la ciudad. En términos de derechohabiencia, el cuadrante de la ciudad con el mayor porcentaje de derechohabiencia a servicios de salud (>60%) es el número II (Mapa 2B), donde se encuentran áreas geoestadísticas básicas (AGEB de acuerdo con el INEGI) cuyo rango superior del porcentaje de derechohabiencia es casi del 95%, y donde el grado de marginación es mayormente de las categorías medio y muy bajo.

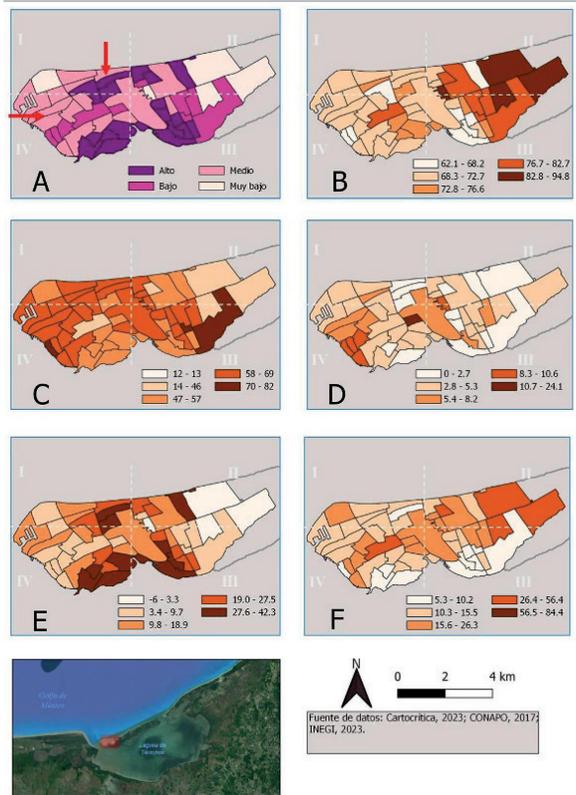
Desglosando la derechohabiencia por institución de salud, en el cuadrante III resaltan sectores con porcentajes entre 70% y 82% afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Mapa 2C), y en una zona más restringida en el cuadrante IV de la ciudad, con valores generales bajos del índice de marginación urbana. Este servicio de salud es el que domina el paisaje de la urbe con rangos de porcentaje de derechohabiencia entre el 58% y 69%. Este servicio está asociado por ejemplo a instituciones de educación, como es la Universidad Autónoma del Carmen que brinda esta prestación a sus trabajadores y que es una de las principales fuentes de empleo en la ciudad.

Por otro lado, los derechohabientes afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (Mapa 2D), están concentrados mayormente en el cuadrante IV en AGEB con marginación urbana baja principal-

mente. Los habitantes de las zonas noreste y este de la ciudad destacan por tener un servicio de salud distinto al ISSSTE. Es destacable que las zonas de la ciudad con el grado más alto de

Mapa 2

Configuración espacial de la derechohabiencia de la población en Ciudad del Carmen, Campeche. Grado de marginación urbana (A), porcentaje global de derechohabiencia a servicios de salud de la población (B), a servicios del IMSS (C), ISSSTE bajo o muy bajo e ISSSTE estatal (D), al Seguro Popular o Seguro Médico para una Nueva Generación (E), Pemex, Sedena y Semar (F)



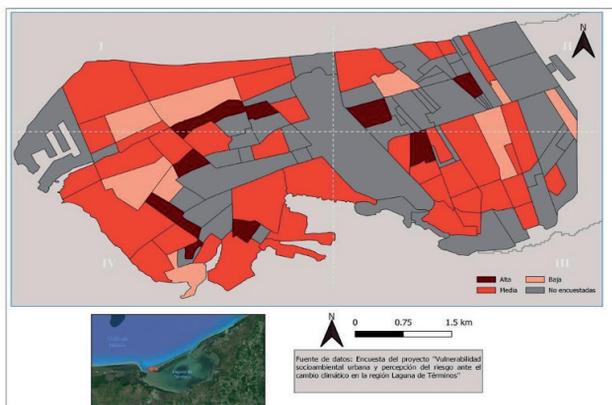
marginación urbana son un segmento de la población que en el mejor de los casos fueron derechohabientes del Seguro Popular o Seguro Médico para una Nueva Generación (Mapa 2E). Esta relación entre marginación y el tipo de derechohabencia es clara y se asocia con el medio de sustento de vida de estas familias.

Finalmente, los derechohabientes de servicios de salud asociados con instituciones como Pemex, Sedena y Semar, se localizan principalmente en la zona este de la ciudad en zonas con grados de marginación.

A partir de la información capturada de la encuesta en las colonias, encontramos que la gran mayoría de las zonas de código postal de la ciudad son consideradas como áreas de vulnerabilidad media o alta (Mapa 3) a condiciones hidrometeorológicas extremas y a enfermedades que frecuentemente desencadenan eventos epidemiológicos locales y regionales. Nueve zonas fueron consideradas con la máxima vulnerabilidad, y no fueron zonas localizadas en los márgenes de la isla, sino son zonas localizadas en el área central de la ciudad.

### Mapa 1

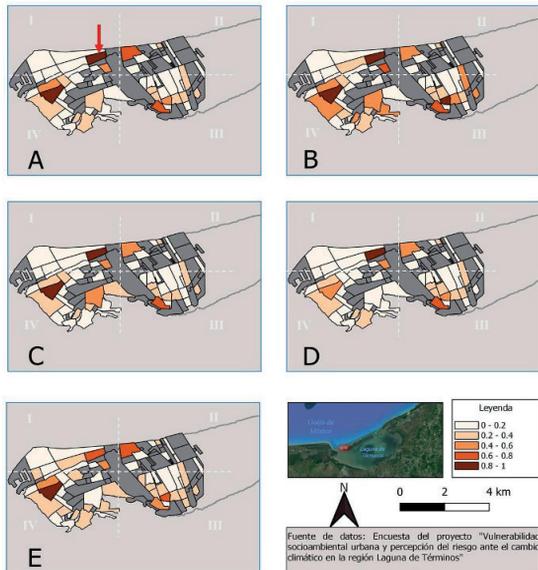
Configuración espacial de la vulnerabilidad a inundaciones categorizada por poligonal de código postal en Ciudad del Carmen, basado en un modelo de vulnerabilidad de inundación de Pérez de Francisco (2010)



En lo que respecta al grado de afectación general causado por enfermedades tropicales y COVID-19, las zonas en las que se reportó la mayor percepción por afectaciones generales a estas enfermedades fue en los cuadrantes I y IV, tanto para epidemias en general (Mapa 4A) como a las demás enfermedades evaluadas (Mapa 4B-E). Fueron mínimas las diferencias en la percepción por enfermedades individualizadas (Chikungunya (B), dengue (C), zika (D) y COVID-19 (E)). En estos cuadrantes I y IV las zonas de código postal con la mayor percepción de vulnerabilidad se asocian con colonias de bajos recursos económicos, particularmente la zona señalada en el sector I del Mapa 4A.

#### Mapa 4

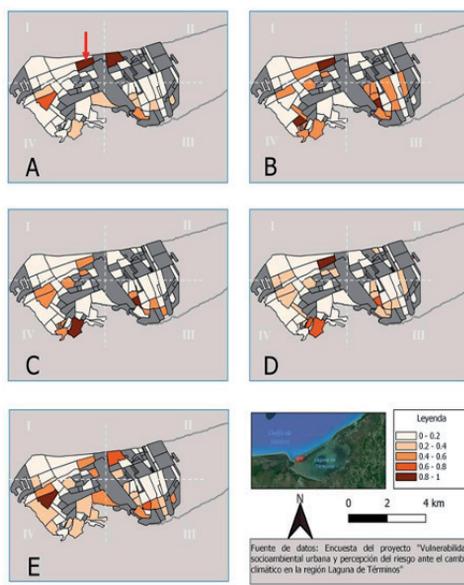
Configuración espacial de la percepción de los respondientes a las afectaciones generales por enfermedades tropicales y COVID-19 en general. (A) Chikungunya, (B) dengue, (C) zika (D) y COVID-19 (E). La flecha de color rojo en (A) señala la zona de código postal con la mayor percepción de afectaciones



En este mismo sentido, la percepción de impactos negativos en términos económicos (Figura 5) y de pérdidas de la vida de familiares (Figura 6) mostraron una configuración espacial similar en términos de las zonas con las mayores preocupaciones y experiencias por estas enfermedades con las que han estado en contacto. En el caso de las enfermedades transmitidas por vectores como los moscos (Chikungunya (B), dengue (C) y zika (D) las zonas de código postal cercanas a humedales urbanos y de borde de la isla (al sur y suroeste) mostraron la mayor preocupación por los impactos negativos en su dinámica familiar y económica.

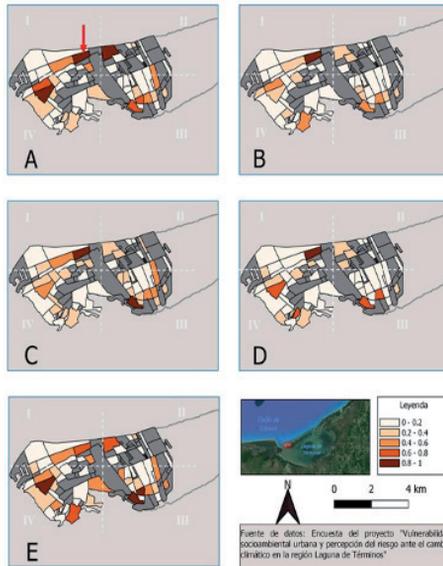
### Mapa 5

Configuración espacial de la percepción de los respondientes a las afectaciones económicas por el padecimiento de enfermedades tropicales y COVID-19 en general (A), por Chikungunya (B), dengue (C), zika (D) y COVID-19 (E). La flecha de color rojo en (A) señala la zona de código postal con la mayor percepción de afectaciones



## Mapa 6

Configuración espacial de la percepción de los respondientes a las afectaciones por la pérdida de la vida de familiares por el padecimiento de enfermedades tropicales y COVID-19 en general (A), por Chikungunya (B), dengue (C), zika (D) y COVID-19 (E). La flecha de color rojo en (A) señala la zona de código postal con la mayor percepción de afectaciones



## Conclusiones

Este es el primer análisis espacialmente explícito para Ciudad del Carmen en el que se aborda de forma integrada el vínculo entre condiciones de desigualdad socioeconómica con la incidencia y percepción de impactos negativos por enfermedades ya consideradas endémicas como son las aquí evaluadas. Además de la presentación de la configuración espacial del paisaje de la variabilidad de la derechohabencia a servicios de salud y los impactos por las enfermedades, este estudio brinda un esquema metodológico sencillo, transferible y repetible en otros

sitios y tiempos, para el análisis espacialmente explícito de las condiciones de igualdad en nuestras sociedades. Esto representa una oportunidad para la definición de indicadores para el monitoreo sistemático, y en el mejor de los casos operacional, de enfermedades tropicales que pueden representar grandes impactos socioeconómicos y de salud, por lo que se espera que sea información de interés para autoridades locales y regionales.

A su vez, este estudio brinda información sobre la existencia de patrones espaciales sobre la igualdad de oportunidades para satisfacción de derechos humanos básicos, con lo que se abren oportunidades de siguientes pasos para profundizar en el conocimiento y entendimiento de las relaciones asociadas con las áreas de mayor impacto a las zonas urbanas por estas enfermedades, incluyendo un análisis a mayor detalle sobre las condiciones de integridad ambiental en la urbe, las condiciones de vulnerabilidad de vivienda, medios de vida, beneficiarios de programas sociales, entre otros.

También representa una muestra de las oportunidades que las Tecnologías de Información Geográfica abren para las ciencias sociales y de la salud en una ciudad en la que se padecen importantes costos sociales asociados con externalidades negativas de la industria petrolera, y que en muchos casos estas mismas condiciones complican la apertura de oportunidades a vocaciones económicas distintas como es la de servicios turísticos, la cual las últimas administraciones estatal y municipal (2018-2021) han procurado promover en la región.

Se espera que esta descripción del paisaje de la derechohabencia a servicios de salud y percepción de impactos por enfermedades, lleve a una reflexión en la academia en términos de crear nuevas acciones de investigación y servicio de evaluación y monitoreo en el marco de observatorios socioambientales, así como fortalecer las ya existentes, y promover la construcción de puentes de diálogo y colaboración entre las instituciones ambientales, de bienestar social y de salud para aprovechar las capacidades técnicas y científicas que se ejercen

en sus ámbitos de competencia por entidades académicas y de la sociedad civil, priorizando el bienestar público y acciones intersectoriales.

Finalmente, la información que aquí se aporta incluye la definición de zonas prioritarias de atención en términos de su exposición a inundaciones y efectos por enfermedades asociadas a vectores o epidemias como el COVID-19, que impactó en mayor medida a sectores de la población que habitan en colonias en situación de vulnerabilidad, aun cuando los habitantes de las mismas no lo reconozcan así. La información generada puede ser de utilidad para auxiliar en la evaluación de la vulnerabilidad socioambiental ante el cambio climático y para la planeación del desarrollo urbano en la isla.

## Bibliografía

- AL-KINDI, K. M., Alkharusi, A., Alshukaili, D., Al Nasiri, N., Al-Awadhi, T., Charabi, Y. y El Kenawy, A. M. (2020). Spatiotemporal assessment of COVID-19 spread over Oman using GIS techniques. *Earth Systems and Environment*, 4: 797-811. doi: 10.1007/s41748-020-00194-2.
- ÁLVAREZ, G. y Tuñón, E. (2016). Vulnerabilidad social de la población desplazada ambiental por las inundaciones de 2007 en Tabasco (México). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25, pp. 123-138.
- AMADOR-DEL-ÁNGEL, L. E. y Frutos Cortés, M. (2015). Ordenamiento territorial y los nuevos esquemas de PEMEX en la Laguna de Términos, Campeche. En *Problemas contemporáneos regionales del Sureste Mexicano. El caso del estado de Campeche* (36-64). UNACAR.
- ÁVILA-ORTEGA, D. I., Flores-Santana, C. y Gómez-Hernández, D. (2020). Índice de vulnerabilidad en municipios de México frente al COVID-19. *Terra Digitalis*, 4(2): 1-11. doi: 10.22201/igg.25940694e.2020.2.73.
- ÁVILA, P. (2008). Vulnerabilidad socioambiental, seguridad hídrica y escenarios de crisis por el agua en México. *Ciencias*, 90, pp. 46-57.
- ASHTON, R. A., Keflex, T., Rand, A., Sime, H., Assefa, A., Mekasha, A., Edosa, W. et al. (2015). Geostatistical modeling of malaria endemicity using serological indicators of exposure collected through school surveys. *American*

- Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 93(1): 168-177. doi:10.4269/ajtmh.14-0620.
- AUDEFROY, J. F. y Montesinos, E. (2019). *Precarious settlements in Mexican coastal cities: The case of Ciudad del Carmen, Campeche, Mexico*. Coastal Cities and their Sustainable Future III, 188, 11161.
- BASHIR, M. F. Ma, B., Bilal-Komal, B., Bashir, M. A., Tan, D. y Bashir, M. (2020). Correlation between climate indicators and COVID-19 pandemic in Nueva York, USA. *Science of the Total Environment*, 728: 138835. doi: 10.1016/j.scitotenv.2020.138835.
- BECERRIL, I. (2016). "Campeche sufre cada vez más los estragos del rezago económico". *El Economista*, 29 de diciembre de 2016. <<https://www.economista.com.mx/estados/Campeche-sufre-cada-vez-mas-los-estragos-del-rezago-economico-20161228-0085.html>>.
- BERAUD L., Covantes R., Piotr, I. (2009). Vulnerabilidad socioambiental en Mazatlán México. *Cuadernos Geográficos*, 45, pp. 31-62.
- BOUSEMA, T., Griffin, J. T., Sauerwein, R. W., Smith, D. L., Churcher, T. S., Tekken, W., Ghani, A., Drakeley, C. y Gosling, R. (2012). Hitting Hotspots: Spatial Targeting of Malaria for Control and Elimination. *PLoS Med* 9(1): e1001165. doi:10.1371/journal.pmed.1001165.
- CARTOCRÍTICA. 2023. *Derechohabiciencia Salud*. <<https://cartocritica.giscloud.com/map/455221/>>. Consultado 26 enero 2024.
- CHUVIECO, E., Bosque, J., Pons, X., Conesa, C., Santos, J. M., Gutiérrez-Puebla, J., Salado, M. J. *et al.* (2005). ¿Son las Tecnologías de la Información Geográfica (TIG) parte del núcleo de la geografía? *Boletín de la A. G. E.* 40: 35-55.
- CÓDIGO-POSTAL.CO. (s.f). *Códigos postales Campeche*. <<https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1hleTCi4fInguULTyPT1Ea0JT5DHMUhrMyl=18.639650379035736%2C-91.80218331884888yz=14>>. Consultado 28 marzo 2023.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (2017). *Grado de marginación urbana en México*, AGEB / Conapo, 2010. <[http://idegeo.centrogeo.org.mx/layers/geonode%3Aimageb\\_2010](http://idegeo.centrogeo.org.mx/layers/geonode%3Aimageb_2010)>. Consultado 26 enero 2024.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2021). *Carencias sociales con datos censales. Medición de la pobreza*. Coneval. <<https://www.coneval.org.mx/Paginas/busqueda.aspx#k=Carencias-sociales-da-tos-censales.aspx>>.

- \_\_\_\_\_ (2021). *Carencias sociales con datos censales. Medición de la pobreza. Reportes por municipio en el estado de Campeche*. Coneval. <<https://www.coneval.org.mx/Paginas/busqueda.aspx#k=Carencias-sociales-da-tos-censales.aspx>>.
- \_\_\_\_\_ (2021). *Informe de pobreza y evaluación 2020. Campeche*. Coneval. <[https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes\\_de\\_pobreza\\_y\\_evaluacion\\_2020\\_Documentos/Informe\\_Campeche\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Campeche_2020.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2020). *Índice de rezago social por entidad, municipio y localidad*. <[https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice\\_Rezago\\_Social\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2020.aspx)>.
- CORREOS MÉXICO (s.f). *Mapa de ubicación de códigos postales para Campeche*. <<http://www.gob.mx/correosdemexico>>. Consultado 18 abril 2023.
- CUEVAS, E., Liceaga-Correa, M. y Uribe-Martínez, A. (2019). Ecological vulnerability of two sea turtle species in the Gulf of Mexico: an integrated spatial approach. *Endangered Species Research*, 40, 337-356.
- DOM, C. N., Abd Latif, Z., Hassan Ahmad, A., Ismail, R. y Pradhan, B. (2012). Manifestation of GIS tools for spatial pattern distribution analysis of dengue fever epidemic in the city of Subang Jaya, Malaysia. *Environment Asia*, 5(2): 82-92.
- DONOHUE, M. (2003). Causes and health consequences of environmental degradation and social injustice. *Social Science y Medicine*, 56: 573-587.
- DOUGLAS, M. (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Paidós.
- GROVER-KOPEC, E., Kawano, M., Klaver, R. W., Blumenthal, B., Ceccato, P. y Connor, S. J. (2005). An online operational rainfall-monitoring resource for early epidemic malaria warning systems in Africa. *Malaria Journal*, 4(6): 1-5. doi: 10.1186/1475-2875-4-6.
- GROTTENBERG, L. O., Njá, O., Tøssebro, E., Sverre Braut, G., Bragstad, K. Y Grøneng, G. M. (2019). Detecting influenza outbreaks based on spatiotemporal information from urban systems. En O. Altan *et al.* (eds.). *Intelligent Systems for Crisis Management, Lecture Notes in Geoinformation and Cartography*. Springer Nature Switzerland. doi: /10.1007/978-3-030-05330-7\_4.
- HOTEZ, P. J. (2017). Global urbanization and neglected tropical diseases. *PLoS Neglected Tropical Diseases*, 11(2): e0005308. doi:10.1371/journal.pntd.0005308.

- HOTEZ, P. J., Bottazzi, M. E., Dumonteil, E., Buekens, P. (2015). The Gulf of Mexico: A "Hot Zone" for Neglected Tropical Diseases?. *PLoS Neglected Tropical Diseases*, 9(2): e0003481. doi:10.1371/journal.pntd.0003481.
- HOUWELING, T. A. J., Karim-Kos, H. E., Kulik, M. C., Stolk, W. A., Haagsma, J. A., Lenk, E. J. *et al.* (2016). Socioeconomic Inequalities in Neglected Tropical Diseases: A Systematic Review. *PLoS Neglected Tropical Diseases*, 10(5): e0004546. doi:10.1371/journal.pntd.0004546.
- INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN (IMPLAN) (2009). *Programa director urbano del centro de población de Ciudad del Carmen Campeche* (Program directing urban planning of the center of the population of the City of Campeche). Implán, 158 pp. <[www.implancarmen.org/pdf/pdu/Tomo\\_I.pdf](http://www.implancarmen.org/pdf/pdu/Tomo_I.pdf)>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (1997). *Programa de manejo del Área de Protección de Flora y Fauna "Laguna de Términos"*. Instituto Nacional de Ecología.
- INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (2023). *Marco Geoes-tadístico*. INEGI. <<https://www.inegi.org.mx/temas/mg/>>. Consultado 26 enero 2024.
- \_\_\_\_\_ (2022). *Principales resultados por localidad (ITER). Censo de población y vivienda 2020*. INEGI.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Cuéntame. Información por entidad*". INEGI. Consultado 16 noviembre 2018. <[http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/groo/territorio/div\\_municipa.aspx?tema=meye=2](http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/groo/territorio/div_municipa.aspx?tema=meye=2)>.
- KAYA, S., Sokol, J. y Pultz, T. J. (2004). Monitoring environmental indicators of vector-borne disease from space: a new opportunity for RADARSAT-2. *Canadian Journal of Remote Sensing*, 30(3): 560-565.
- LOYOLA, E., Castillo-Salgado, C., Nájera-Aguilar, P., Vidaurre, M., Mujica, O. J., Martínez- Piedra, R. (2002). Los sistemas de información geográfica como herramienta para monitorear las desigualdades de salud. *Revista Panameña de Salud Pública/Pan Am J Public Health*, 12(6): 415-428.
- MAGALHAES, A. R., Codeço, C. T., Svenning, J. C., Escobar, L. E., Van de Vuurst, P., Gonçalves- Souza, T. (2023). Neglected tropical disease risk correlates with poverty and early ecosystem destruction. *Infectious Diseases of Poverty*, 12: 32. doi: 10.1186/s40249- 023-01084-1.
- MONTALVO, C., Aguilar, C., Sosa, A., Tagle, J., Canedo, Y., Córdova, V. (2022). Health Risk Assessment of Heavy Metals: Cu, Cd, Pb, Ni and Hg, in Catfish

- Ariopsis Felis in Southern Mexico. *Iranian Journal of Toxicology*. Feb. 09, 2022. doi: <<http://dx.doi.org/10.32598/IJT.16.3.878.1>>.
- OSWALD, U., Serrano, S., Estrada, A. *et al* (2014). *Vulnerabilidad social y género entre migrantes ambientales*. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM.
- PÉREZ de Francisco, R. (2010). *Sea Level Rise Sustainable Coping Options for Ciudad del Carmen, México*. Tesis de Maestría. Christian-Albrechts Universität zu Kiel Ecology Center. 63 pp.
- PIMENTEL, D., Cooperstein, S., Randell, H., Filiberto, D., Sorrentino, S., Kaye, B., Nicklin, C. *et al*. (2007). Ecology of increasing diseases: population growth and environmental degradation. *Human Ecology*, 35: 653-668. doi: 10.1007/s10745-007-9128-3.
- PONCE, G. y Botello, A. (1991). Aspectos geoquímicos y de contaminación por metales pesados en la Laguna de Términos, Campeche. *Hidrobiológica*. Vol. 1 (2), pp. 1-10.
- PROGRAMA MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO (2023). *Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Carmen*. Gobierno de México. Desarrollo territorial.
- QGIS. (2020). *Open-Source Geospatial Foundation* (OSGeo). V.3.12.0-Bucuresti.
- RAMÍREZ, M. L. (2005). Las Tecnologías de la Información Geográfica aplicadas a la planificación territorial sanitaria. *Serie Geográfica*, 12: 57-82.
- RUEDA Peiro, I. (2009). *La creciente desigualdad en México*. IIEc-UNAM.
- TÉLLEZ, M., Ríos, M., Lerma, C., Bautista, L., Spearman, S., Katrin, L., Burkart, K., Stanaway, J., Ashbaugh, C., Brauer, M. y Hurtado, M. (2023). Análisis de la carga de enfermedad atribuible a los factores de riesgo ambientales en México en el período 1990-2021. Identificación de avances, rezagos y emergencias. *Gaceta Médica de México* (23): 550-559.
- TIDMAN, R., Abela-Ridder, B., Ruíz de Castañeda, R. (2021). The impact of climate change on neglected tropical diseases: a systematic review. *Transactions of the Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene*, 115: 147-168. doi: 10.1093/trstmh/traa192.
- WU, J., Guo, S., Huang, H., Liu, W. y Xiang, Y. (2018). Information and Communications Technologies for Sustainable Development Goals: State-of-the-Art, needs and perspectives. *IEEE Communications Surveys y Tutorials*, 20(3): 2389-2406.

# Desarrollo institucional y políticas públicas para el combate a la desigualdad social en México

*Miguel Moreno Plata*

## Introducción

En las naciones latinoamericanas persiste un denso y pernicioso círculo institucional conformado por estrechos vínculos estructurales entre los sistemas presidencialistas, las redes clientelares y los bajos niveles de desarrollo institucional en las administraciones públicas, lo que también incide en las reducidas capacidades institucionales para combatir la desigualdad social.

En este contexto, las preguntas centrales de este capítulo son las siguientes:

- 1) ¿Cómo romper el círculo vicioso integrado por el poder de patronazgo del presidente de la república sobre el desarrollo de las instituciones administrativas, particularmente el servicio civil de carrera, así como la persistencia del uso clientelar de las políticas para el desarrollo social?
- 2) ¿Cuál es la relación entre este patronazgo y la institucionalización informal de redes clientelares con las reducidas capacidades institucionales formales del Estado, incluyendo las políticas públicas más eficaces, democráticas y participativas, particularmente en el combate a la desigualdad social?

A partir de lo anterior, este capítulo se sustenta en los siguientes argumentos principales: La desigualdad social es de naturaleza multidimensional tanto en sus causas y efectos. Por

ello, para su combate más eficaz se requiere la intervención de los diferentes actores sociopolíticos, incluyendo la participación en los procesos de toma de decisiones principalmente por parte de los destinatarios de las respectivas políticas públicas. En el caso de México y América Latina, la persistencia de la desigualdad social es el resultado de políticas paternalistas entrampadas en un círculo vicioso entre el clientelismo y las reducidas capacidades institucionales del Estado. Algunos de los factores centrales son:

1. Una administración pública con bajos niveles de racionalización y de burocratización en el sentido weberiano, la cual incide también en un reducido ejercicio de los derechos que son determinantes para la reducción de las brechas de desigualdad social, incluyendo los relativos a la participación democrática en la toma de decisiones en las políticas públicas destinadas al combate a la desigualdad social.
2. En el caso del sistema político-administrativo mexicano, sobresale la existencia de un sistema clientelar que alimenta el entramado institucional que sostiene el patronazgo de diversos actores gubernamentales, entre ellos, el poder presidencial, como el centro del sistema político nacional.
3. Este poder de patronazgo al limitar el desarrollo de un auténtico sistema de servicio civil en la administración pública federal también reduce las capacidades institucionales para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas más eficaces para el combate a la desigualdad social.

En esta perspectiva, un reto teórico-metodológico de las investigaciones en este campo es el análisis multidimensional de la desigualdad social, con énfasis en el estudio de sus interacciones con el clientelismo y el patronazgo, principalmente en

contextos con bajos niveles de desarrollo burocrático, es decir, de reducidas capacidades institucionales del Estado.

Con el objetivo exponer algunas explicaciones y aproximaciones a estas cuestiones el contenido de este capítulo se estructura de la siguiente manera:

El primer eje de análisis es el estudio de la naturaleza multidimensional de la desigualdad social, con especial énfasis en el enfoque de derechos y la ciudadanía social teorizada por Marshall, así como los últimos desarrollos teórico-institucionales de la CEPAL, en los que se retoma dicha perspectiva, pero contextualizados con los objetivos del desarrollo sostenible, particularmente de la Agenda 2030 de la ONU.

El segundo eje temático se refiere al análisis del ejercicio del poder político y sus imbricaciones con el desarrollo burocrático, con énfasis en sus principales causas institucionales en el ámbito del Estado y la sociedad. Lo anterior con el objetivo principal de ilustrar la relación entre las instituciones informales vinculadas con el patronazgo presidencial y la formación de las redes clientelares en las políticas públicas, principalmente en el campo del combate a la desigualdad social.

En el tercer eje se aborda la debilidad institucional y las reducidas capacidades institucionales en los países en desarrollo. Así, se estudian los procesos interactivos entre las instituciones formales e informales en los Estados neopatrimonialistas, subrayándose los aspectos teóricos centrales de la simbiosis entre clientelismo y patronazgo político, así como su incidencia en las políticas enfocadas a la reducción de la desigualdad social.

En el cuarto eje se aborda el ejercicio del poder de patronazgo en los sistemas presidencialistas de América Latina y su vinculación con los bajos niveles de desarrollo y la falta de autonomía de las organizaciones públicas burocráticas. En este apartado, también se estudian las repercusiones de dicho fenómeno sobre las reducidas capacidades de las instituciones administrativas, particularmente en las políticas públicas para el combate a la desigualdad social

En el penúltimo apartado se realiza el análisis del caso mexicano desde dos perspectivas:

1. El estudio de los aspectos fundamentales del ejercicio del patronazgo presidencial sobre el servicio público de carrera en la administración pública federal, así como sus repercusiones en la construcción de capacidades institucionales en dicho ámbito.
2. La relación entre el patronazgo, el abuso y la centralización del poder, así como el perfeccionamiento e institucionalización de las redes clientelares que limitan el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas más eficaces y participativas para el combate a la desigualdad social.

Las principales conclusiones señalan la necesidad de impulsar la construcción de marcos institucionales que reduzcan el ejercicio del poder de patronazgo presidencial sobre el sistema del servicio público de carrera, toda vez que su falta de autonomía es un obstáculo para el combate de la excesiva centralización política y administrativa, sustentada en una buena medida, en las redes clientelares vinculadas con el sistema presidencialista. Y, por último, que estas mismas estructuras limitan la eficacia de las políticas para el combate de la desigualdad, las cuales también inciden negativamente en el desarrollo democrático nacional, afectando el ejercicio efectivo de los derechos políticos de la ciudadanía.

### **La naturaleza multidimensional de la desigualdad social ante el desarrollo sostenible: las políticas públicas desde el enfoque de derechos**

El mundo enfrenta la necesidad de cambiar su estilo de desarrollo, que se ha vuelto insostenible. La pérdida de dinamismo y la inestabilidad del sistema económico-financiero, las desigualda-

des y tensiones sociopolíticas causadas por la concentración de la riqueza, y el riesgo de una crisis ambiental de grandes proporciones son factores cada vez más visibles y presentes en el debate público. Hoy la búsqueda de un consenso para los nuevos estilos de desarrollo forma parte, en mayor o menor medida, de la nueva agenda de políticas públicas. La Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (septiembre de 2015) expresan este consenso, que constituye un avance político y conceptual respecto de la ruta previa definida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CEPAL, 2016c: 15).

Por otra parte, la desigualdad es un concepto multidimensional, por lo que también es importante rebasar la mirada reduccionista que ha prevalecido en las políticas públicas en este campo, toda vez que se trata de un problema que no se puede superar sin considerar su vinculación con las distintas formas de democracia y de los respectivos derechos políticos, incluyendo los derechos de última generación (Oxfam, 2016); enfoques que serán abordadas con mayor profundidad en las siguientes secciones.

### **Marshall y la ciudadanía social**

Una de las aportaciones centrales de la *Ciudadanía y clase social* de Marshall (1997) es su clasificación de la ciudadanía en tres campos separados y concatenados: civil, político y social. No es el objetivo de este trabajo la realización de una revisión exhaustiva de la obra de Marshall, sino simplemente subrayar algunos elementos que se consideran relevantes para este estudio. En esta perspectiva, en la esfera civil se ubican los derechos necesarios para las libertades individuales; mientras que los derechos políticos están vinculados con las reglas y procedimientos para la participación y ejercicio del poder. Los derechos sociales se refieren a “todo el espectro desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad al derecho a participar del patrimonio social” (1997: 302-303). En este proceso de mo-

vilidad social, el ciudadano tiene el derecho a la igualdad de oportunidades: “Esencialmente es el derecho igual a manifestar y desarrollar diferencias, o desigualdades; el derecho igual a ser reconocido como desigual” (Marshall, 1997: 333).

Más allá de las críticas realizadas en contra de la obra de Marshall, el objetivo de este apartado es mucho más modesto: se trata de recuperar el binomio funcional entre estos derechos y las instituciones.<sup>1</sup> En efecto, el citado autor subraya esta relación, al señalar que “las instituciones asociadas más directamente con los derechos civiles son los tribunales” (1997: 302). En una lectura contemporánea del mencionado ensayo se podría, inclusive, adicionar aquellas instituciones relacionadas con la procuración de justicia y seguridad pública. Bajo esta línea argumental, las instituciones políticas vinculadas con la protección y el ejercicio de los derechos de esta misma naturaleza serían los órganos de representación popular en sus distintas modalidades. Desde nuestro contexto mexicano y latinoamericano también se podrían incluir las instituciones electorales, además de la institucionalidad emergente en materia de democracia participativa. Por último, los derechos sociales están vinculados con los sistemas públicos en materias como educación y los servicios sociales (Marshall, 1997). En esta lógica, se podrían argumentar que esta última esfera ciudadana es la que

<sup>1</sup> Según Silva: “En *Ciudadanía y clase social, cuarenta años después*, Tom Bottomore (2007) emprende un análisis de *Ciudadanía y clase social* de Marshall (2007), con el propósito de hacer un balance del ensayo del sociólogo inglés luego de cuatro décadas después de su publicación. Este examen de Bottomore, además de poner en discusión las tesis más importantes de Marshall sobre la ciudadanía social a la luz de los desarrollos y problemas de las democracias occidentales después de la segunda mitad del siglo XX, formula una serie de críticas con el fin de develar los límites o deficiencias de su trabajo. Sin embargo, cabe decir que las críticas de Bottomore se suman a los reparos de algunos críticos de Marshall que se han dedicado a cazar los gazapos que dejó escapar Marshall en su obra, en lugar de reivindicar las contribuciones que él hizo y que nos pueden seguir ayudando a defender la ciudadanía social en el mundo actual. Además de Bottomore, entre las voces críticas de Marshall se pueden señalar a Giddens (1982), Kymlicka y Norman (1997), Zolo (1994), Ferrajoli (1993) y Heater (2007), entre otros” (2014: 371).

más se amplió en la segunda mitad del siglo xx (cuyo periodo ya no es analizado en el ensayo de Marshall). En consecuencia, es en este campo donde hubo una mayor construcción institucional, tanto en los países industrializados como en las naciones en desarrollo, como es el caso de América Latina.

Un mérito del enfoque de la ciudadanía multidimensional propuesta por Marshall es precisamente este vínculo entre los derechos y las instituciones, esto es, entre la parte declarativa de los derechos, y sus posibilidades de realización y vigencia efectiva. Esta perspectiva plantea una articulación conceptual con las capacidades políticas-administrativas del Estado y la vigencia de los derechos humanos como el principal mecanismo para avanzar hacia sociedades menos desiguales.

Para Marshall (1997) los derechos sociales no son el fin, sino el medio para la consecución de mayores niveles de igualdad, con lo que abrió el espacio teórico para el surgimiento del Estado del Bienestar, cuyo auge se extendió a buena parte de la segunda mitad del siglo xx, principalmente en los países desarrollados (Barba, 2019). Bajo esta perspectiva, interesa la recuperación de sus aportes a la teoría y práctica de la ciudadanía en sus múltiples dimensiones, particularmente para mostrar en qué sentido y en qué medida sus aportaciones siguen siendo valiosas en las políticas públicas en materia de desarrollo sostenible, especialmente en el caso de regiones de grandes contrastes como América Latina (Silva, 2014). Por ello, a continuación, exponemos algunos elementos teóricos y programáticos vinculados con el enfoque multidimensional de derechos abordado por el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en la época contemporánea, con énfasis en las políticas públicas destinadas al combate de la desigualdad social.

### **La CEPAL y el enfoque de derechos en la política social**

De esta forma, al reconocerse a la desigualdad como un fenómeno multidimensional, es preciso señalar que tanto las causas

como los efectos de dicho problema permean de múltiples formas en la realidad económica, política y social, sea a nivel global, nacional, regional o local. A la desigualdad del ingreso, se suman otras modalidades relacionadas con aspectos socioculturales y socioeconómicos, tales como el acceso a los bienes públicos, así como la participación social, política y ciudadana. Esta clase de factores son determinantes en las brechas de pobreza y desigualdad, por lo que en esa medida también constituyen grandes barreras para su superación (CEPAL, 2016a; 2016b).

Otro componente central de la desigualdad, particularmente en el caso de México y América Latina, es en la distribución de ingresos, así como del acceso a los activos financieros y no financieros, a la que se debe sumar la que corresponde a las capacidades de las personas; lo anterior en correlación con el ejercicio de los derechos en sus distintas modalidades y generaciones, incluyendo los de naturaleza política, cívica, social y cultural.

En esta perspectiva, un elemento central de las políticas públicas en el combate a la desigualdad social es la noción de igualdad, misma que comprende la posibilidad de un ejercicio pleno de los derechos, como componente esencial en el desarrollo de las capacidades individuales. De esta manera, la igualdad se refiere al ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y ambientales por parte de todas las personas (sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, religión, origen, situación socioeconómica u otra condición), así como la inclusión de la ciudadanía en las políticas y programas para el desarrollo humano en sus múltiples dimensiones, lo que implica una efectiva pertenencia a la sociedad, es decir, la llamada “ciudadanía social”. En sentido contrario, la desigualdad es el resultado de múltiples carencias individuales y colectivas para el ejercicio pleno de estos mismos derechos (CEPAL, 2016a).

Por ello, un orden democrático deliberativo que incluya la participación de los distintos actores debe sustentarse en la igualdad de derechos como principio fundamental y como

condición de la ciudadanía social. La profundización de la democracia como un orden sociopolítico supone, entonces, ampliar la participación y la deliberación pública por los distintos sectores sociales, principalmente los de mayor marginación. La igualdad de derechos, más allá del principio meritocrático, significa que la ciudadanía asume la titularidad y el ejercicio efectivo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Lo anterior presupone el desarrollo de capacidades individuales, colectivas e institucionales tanto por parte del Estado como desde otras arenas sociopolíticas, todo ello en el marco de una nueva gobernanza pública y democrática (CEPAL, 2010; Bárcena y Prado, 2016).

Por otra parte, en el caso de América Latina, el problema de la desigualdad parece ir más allá de los factores vinculados con los ciclos económicos o de las políticas económicas en particular, las cuales han jugado un papel importante en la distribución del ingreso. Sin embargo, otros factores que parecen ser más determinantes en los niveles de desigualdad social en la región son aquellos vinculados con la persistencia de diversas formas de autoritarismo y los alcances limitados de los procesos de democratización, incluyendo las inconclusas reformas del Estado, lo que también ha desembocado en la existencia de Estados con escasas capacidades institucionales en el ámbito político y administrativo (Ferreira y Walton, 2005). De esta manera, según Ferreira y Walton:

Las relaciones clientelistas, respaldadas por culturas políticas y sociales en los diferentes grupos, tienden a perpetuar la desigualdad. Los Estados débiles –en el sentido de baja capacidad de ofrecer bienes públicos como estabilidad macroeconómica, asegurar los derechos de propiedad y ciudadanía y ofrecer servicios básicos– son un contexto pernicioso para la desigualdad, ya que son particularmente vulnerables a las depredaciones por parte de grupos

bien organizados de ingresos medios, como los sindicatos del sector público” (2005: 28).

También cabe destacar que en la construcción de estas redes clientelares operadas desde el Estado (principalmente por los gobernantes en los diversos ámbitos de gobierno), conjuntamente con los partidos políticos u otra clase de organizaciones sociales, las organizaciones burocráticas juegan un papel fundamental –mismas que también son capturadas por estas redes–, y carentes de la necesaria autonomía para garantizar procesos eficientes y democráticos en la provisión de los bienes públicos, particularmente aquellos vinculados con los respectivos derechos humanos y de ciudadanía. De esta manera, las redes clientelares inciden en dos fenómenos estrechamente vinculados: por una parte, en la conformación de sistemas políticos cuyo centro gravitacional es el patronazgo en los distintos ámbitos del poder público, y por la otra, en la existencia de altos déficits en el desarrollo institucional de las organizaciones burocráticas, inmersas, permeadas y controladas por esas mismas redes.

Bajo esta línea argumental, estas fallas del Estado se consideran típicamente regresivas, ya que afectan a la población más pobre, toda vez que las personas con mayor riqueza pueden ejercer influencia sobre el Estado (en muchos casos mediante actos de corrupción o el cabildeo ante diversas instancias gubernamentales) ya sea para buscar una oferta selectiva o bien, también pueden optar por no participar en el sistema de bienes públicos o cuasi públicos (Ferreira y Walton, 2005). Lo anterior supone, entonces, que el bajo nivel de desarrollo de las capacidades políticas del Estado en un sentido amplio y de las capacidades de las administraciones públicas en lo particular también son factores que amplían las brechas de la desigualdad social.

En esta perspectiva, la acción estatal se debe desenvolver en un escenario de poder compartido tanto en el sentido horizontal como vertical. Desde el primer enfoque al interior del Estado, particularmente entre los distintos ámbitos de gobierno. Desde

el segundo, la articulación institucional es con las demás arenas sociopolíticas, esto último, supone la inclusión de nuevas formas de gobernanza pública y democrática.

En consecuencia, el Estado debe tener la capacidad política de promover el diálogo y arbitraje entre los distintos intereses sociales, políticos y económicos, incluyendo las competencias regulatorias sobre los mercados y la sociedad civil. En el ámbito político, el Estado juega un rol central: debe promover la calidad democrática en sus procesos de toma de decisiones, particularmente de aquellas que resultan estratégicas para el desarrollo sostenible en las distintas escalas y niveles institucionales. En consecuencia, deben establecerse agendas y políticas públicas basadas en “la deliberación de un amplio espectro de actores y velar por que la voluntad popular se traduzca en pactos que provean legitimidad política y garanticen políticas en el mediano y largo plazo” (CEPAL, 2010: 8).

### **Patronazgo y clientelismo político**

Es claro que una de las formas de la corrupción más extendidas y sutiles, por su menor nivel de percepción dentro de la cultura política y administrativa de la ciudadanía, principalmente en los países en desarrollo es, precisamente, el patronazgo y el clientelismo, los cuales constituyen piezas centrales en el andamiaje institucional (formal, pero principalmente informal) que hace posible una gran concentración del poder político, principalmente con relación a la orientación y alcance social de los bienes públicos que proporciona el Estado, incluyendo aquellos que juegan un rol fundamental en la reducción de las brechas de la desigualdad social (educación, salud y desarrollo social).

La corrupción política y la corrupción burocrática están clara y estructuralmente interrelacionadas, abarcando un conjunto de aspectos institucionales, contextuales, políticos y culturales. Desde la ciencia política se distinguen dos grandes enfoques: 1) El estudio de las instituciones formales para el combate a la co-

rrupción, tales como los sistemas de rendición de cuentas. 2) El análisis de las instituciones informales, incluyendo al patronazgo y el clientelismo. Cabe subrayar que estas últimas pueden terminar debilitando o anulando a las instituciones formales encargadas del control y el combate a la corrupción, incrementando el riesgo del abuso del poder político y administrativo por parte de los gobernantes.

Ahora bien, el problema principal en muchos países en desarrollo es el déficit en la construcción y consolidación de las instituciones anticorrupción y los sistemas de servicio civil, en contextos donde la coexistencia o el choque entre instituciones formales e informales constituyen factores de gran relevancia, principalmente para explicar los altos déficits en el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado.

### **Clientelismo y debilidades institucionales en los países en desarrollo**

#### *Las contradicciones y tensiones entre las instituciones formales e informales*

Un primer asunto de gran relevancia son las notorias y profundas diferencias estructurales e institucionales entre los países industrializados y las naciones en desarrollo. Esto también tiene que ver con el nivel de consolidación de las instituciones formales sobre las informales. En el caso de las naciones desarrolladas, existe un claro predominio de las primeras sobre las segundas. Pero ¿Qué sucede en los países en desarrollo? Parece claro que la ecuación se invierte: se presenta una captura de las instituciones formales por parte de las instituciones informales.

Un enfoque adoptado en los países en desarrollo es el análisis del desenvolvimiento político y administrativo desde conceptos tales como el patrimonialismo y el clientelismo, en yuxtaposición al concepto de administración racional-legal, acuñado por Max Weber (Lancaster y Montinola, 1997).

Un error teórico-metodológico bastante extendido en muchos estudios en el mundo en desarrollo, particularmente en América Latina es dar por sentado que los sistemas políticos-administrativos tienen un nivel de evolución institucional similar a las naciones industrializadas.

En este contexto, dos conceptos centrales que pueden apoyar la explicación y el análisis sobre las causas y efectos en la construcción de las capacidades institucionales: por una parte, el patrimonialismo (grado de desarrollo burocrático) y por el otro, el clientelismo (calidad de la democracia), pues ambos son determinantes en dicho proceso.

Uno de los problemas centrales de los marcos institucionales en la gran mayoría de las naciones en desarrollo es, precisamente, la coexistencia, superposición, traslape o inclusive, la captura de las instituciones informales sobre las formales, incluyendo los mecanismos centrales de la democracia moderna como los pesos y contrapesos entre los poderes constitucionales.

La confluencia, divergencia y coexistencia de esta diversidad institucional –en muchos casos con un claro predominio de las instituciones informales sobre las formales– se observa en los procesos de construcción de capacidades de instituciones políticas y administrativas. Dentro de este universo, para los fines de esta investigación hemos seleccionado el análisis de la interacción entre instituciones formales –el poder presidencial y el servicio público de carrera–, los cuales interactúan bajo diversas modalidades con las instituciones informales, como es el caso del clientelismo.

Para contextualizar nuestro análisis hay que tener en cuenta que los regímenes –en muchos sentidos aún en vías de democratización y transición política–, como muchos países latinoamericanos, se identifican por un conjunto de características tales como: liderazgos políticos de corte populista, la coexistencia de instituciones formales e informales, la simbiosis entre la concentración del poder y el clientelismo. Estos y otros factores explican, en una buena medida, las débiles capacidades

institucionales del Estado. Para nuestro objeto de estudio, nos interesa destacar particularmente lo siguiente:

1. La coexistencia y complementariedad entre instituciones formales e informales. Según O'Donnell (1996), muchas de las nuevas democracias no carecen de una institucionalización en el sentido absoluto del término, pero la fijación por las organizaciones altamente formalizadas y complejas nos impide ver una institución extremadamente influyente, informal y en ocasiones encubierta: el clientelismo. Este incluye desde los intercambios jerárquicos particularistas, patronazgo, nepotismo e influyentismo (encubierto y amalgamado dentro de la cultura política clientelar). Estas prácticas de naturaleza patrimonialista son antagónicas a uno de los principales principios de la plena institucionalización de la poliarquía: la distinción legal, normativa y ética entre la esfera pública y privada de la corrupción.
2. El clientelismo y la corrupción. Las estructuras clientelares y los altos niveles de corrupción son bastante persistentes en los países con democracias frágiles. Las mismas elecciones pueden ser fuente de corrupción, mediante la recaudación ilegal de fondos para las costosas campañas políticas. También el servicio civil es afectado por las redes del clientelismo y patronazgo, lo que incluye la creación de estructuras y cargos administrativos para dar cabida a importantes grupos de apoyo para los gobernantes. El Estado neopatrimonialista se caracteriza por la captura de las instituciones formales del Estado por las redes informales del poder político (Rakner, Rocha y Fritz, 2007).

### *El círculo vicioso: clientelismo, patronazgo y desigualdad*

En un extremo se ubican las democracias avanzadas, en las que se han institucionalizado el servicio civil y en la que solo una

pequeña cantidad de cargos públicos de alto nivel es ocupada en función a criterios políticos. En el otro extremo, se encuentran aquellos países, con un menor nivel de desarrollo, donde casi no hay distinción entre política y administración, en los que la neutralidad política de la burocracia no es aceptada. En medio de estos dos extremos se identifica un gran abanico de casos en los que han sido adoptados legalmente servicios civiles que admiten una baja o moderada proporción de puestos nominados políticamente, pero donde el patronazgo se extiende informalmente mediante estructuras operativas o funciones paralelas (Llano, 2017). Este sería el caso de países como México, tal como lo puntualizamos en las secciones subsecuentes.

En la mayoría de las naciones latinoamericanas, a diferencia de lo que sucede en las democracias avanzadas, el viejo sistema de patronazgo no ha sido reemplazado por un auténtico servicio civil de carrera. En estos casos, las burocracias clásicas nunca se han implementado cabalmente, ya que solo las normas y los procesos formales se han ajustado – en muchos casos de manera parcial- a los requisitos weberianos, mientras que, en la realidad, estos procesos, prácticas y valores siguen siendo pre-burocráticos, es decir, de naturaleza clientelar (Llano, 2015).

Dentro de los factores condicionantes para el proceso de implementación del servicio civil en las administraciones públicas de la región latinoamericana se distinguen: I) El grado de concentración de los poderes de patronazgo en el presidente de la república. II) La naturaleza del sistema de partidos políticos. III) El grado de participación de los actores sociales, incluyendo las organizaciones públicas (Llano, 2019). Este último componente tiene estrechos vínculos estructurales con el ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía, particularmente los de naturaleza política y de participación individual como colectiva, especialmente en la toma de decisiones fundamentales sea a nivel nacional, regional, local o comunitario.

Debido al objetivo principal de este capítulo, nuestro análisis versará básicamente sobre las características y naturaleza de los

poderes de patronazgo del poder presidencial en el servicio civil de carrera en la administración pública federal mexicana, así como la construcción de redes organizacionales encargadas de las políticas y programas, principalmente en materia de desarrollo social y combate a la desigualdad social.

Un primer componente del patronazgo son las prácticas clientelares de los actores principales:

el intercambio propio del mecanismo clientelar es directo; los electores intercambian con los políticos votos por recursos materiales en lugar del costoso proceso de agregación de intereses y de decantación de ideología programática. Así, el esfuerzo organizativo se centra en el establecimiento de canales, lazos y vínculos de intercambio, y en la distribución particularista de recursos que, en lugar de seguir los criterios universalistas orientadores de políticas públicas, proceden mediante un intercambio material concreto y no mediado. El intercambio directo, entre quien controla recursos y quien carece de ellos, a diferencia del intercambio indirecto mediado por programas, pero también del intercambio corrupto, genera lazos de amistad instrumental (Máiz, 2003: 9-10).

En este contexto, Moya y Paillama (2017) sostienen la existencia de relaciones de codependencia entre el clientelismo y la corrupción en condiciones de baja estatalidad –espacios donde la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos es baja o inexistente–, en los cuales persisten un conjunto de mecanismos formales e informales de cooperación y superposición entre ambos en cuanto a su funcionamiento y los bienes que se intercambian, a cambio del apoyo político-electoral. Lo anterior también abarca aquellos casos en los que estas redes clientelares incrustadas en las estructuras políticas y administrativas inciden directa e indirectamente en la distorsión en el acceso de estos bienes públicos, toda vez que en lugar de que

estos se sustenten en criterios asociados con una perspectiva de derechos, su asignación se identifica más bien con una cultura política clientelar y de patronazgo político.

### **El poder de patronazgo en los sistemas presidencialistas de América Latina**

Un importante cuerpo de la literatura especializada se ha enfocado al análisis de las interacciones entre el cuerpo de funcionarios públicos y los órganos políticos, en cuyo centro se encuentra la autonomía de las organizaciones burocráticas y los impactos sistémicos de la interacción entre estos dos actores en el proceso político y administrativo, así como en las políticas públicas, incluyendo las relativas al desarrollo social y humano (Peters y Pierre, 2000).

El liderazgo eficaz sobre la burocracia pública constituye un objetivo deseable y legítimo de la institución presidencial, aunque los métodos para alcanzar estos objetivos son a menudo controversiales. La práctica presidencial de nombrar seguidores leales para cargos públicos superiores, en lugar de basar tales nombramientos en el mérito, constituye uno de los aspectos más criticados de esta capacidad de nombramiento. Los Estados latinoamericanos adoptaron de Estados Unidos la idea del sistema presidencialista, al concentrar las funciones de jefe de gobierno y jefe de Estado en una persona y al no aplicarse el principio de separación de poderes entre ambas instituciones. Sin embargo, en América Latina, la idea de un servicio civil nunca ha podido contrarrestar de una manera eficaz la pretensión presidencial de ejercer un control absoluto y de largo alcance sobre la administración pública, incluyendo el nombramiento y remoción de los funcionarios públicos de mediano y alto nivel (Ferraro, 2011). Este es el primer elemento que contribuye de una manera importante a la construcción de redes clientelares que han sustentado regímenes con escasa vocación democrática y reducidas capacidades institucionales en esta región.

La amplia capacidad de nombramiento de los presidentes en los Estados Unidos y los países de América Latina tiene varios efectos negativos sobre la burocracia pública y sobre la eficacia del gobierno. La creación de una carrera en el servicio civil tiene como objetivo contrarrestar o eliminar algunos de sus peores efectos. Describiremos brevemente tres vicios de la capacidad de nombramiento presidencial:

El primer efecto negativo es el llamado “efecto brownie”,<sup>2</sup> y es quizás el más conocido. Consiste en el nombramiento de un partidario leal o confidente personal del presidente o de un miembro del gabinete a un puesto de alto nivel. Frecuentemente, el personal designado no tiene antecedentes, experiencia o capacidad probada para esa clase de funciones o responsabilidades públicas. En el caso de México y otros países de América Latina este poder político es tan extenso que abarca el nombramiento de cargos de mandos medios o la construcción de redes organizativas de carácter operativo, principalmente con relación a la ejecución de políticas y programas sociales.

Una segunda consecuencia negativa es el llamado “efecto burbuja”.<sup>3</sup> Esto se debe a que algunos presidentes, ministros y otros funcionarios de primer nivel, a través de sus vastas facultades de nombramiento, suelen rodearse de fieles seguidores, que son los únicos que los asesoran en todo tipo de materias;

<sup>2</sup> Esta expresión fue popularizada por Paul Krugman en su artículo del mismo título publicado el 26 de septiembre de 2005 en *The Nueva York Times*: Se refiere a encontrar un trabajo gubernamental oscuro pero importante, ocupado por alguien cuyas únicas calificaciones aparentes para ese trabajo son la lealtad política y las relaciones personales con el titular del ejecutivo federal. Está inspirado en el elogio del presidente Bush, cuatro días después del golpe de Katrina, al desventurado Michael Brown, director de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias: “Brownie, estás haciendo un gran trabajo”. Bush ha sido uno de los presidentes de Estados Unidos que han colocado a un gran número de incondicionales políticos en algunos de los puestos gubernamentales más importantes de ese país.

<sup>3</sup> Esto propicia que los presidentes estén bastante alejados de la realidad y complejidad de los grandes problemas sociales, y en esa medida, el diseño e implementación de las políticas públicas pocas veces se sustenta en información objetiva y conocimiento experto; situación que se agrava en el caso latinoamericano.

careciendo en estos casos, de un nivel mínimo de asesoramiento experto e independiente (Ferraro, 2011). Esto propicia que el gran decisor político se encuentre en una especie de caja de aislamiento de la realidad social, lo que frecuentemente lleva a la toma de decisiones equivocadas en diversos campos de las políticas públicas, con nefastas consecuencias para el desarrollo político y socioeconómico.

El tercer efecto negativo es el “engrosamiento” del gobierno. La profusión de nombramientos políticos conduce a la creación de numerosas estructuras, niveles jerárquicos y duplicidad de funciones en la burocracia. Como consecuencia, la distancia entre mandos superiores, cuadros medios y los empleados de primera línea se siguen ampliando. En muchos países latinoamericanos, el gran número de personas designadas por políticos hace muy difícil para un ministro tener algún tipo de contacto con administradores de nivel medio, y mucho menos con los empleados de primera línea. El grupo de altos funcionarios que toman las principales decisiones de política pública, es decir, los ministros y subsecretarios, no cuentan con estos mecanismos para recibir la retroalimentación adecuada de los funcionarios de los niveles jerárquicos inferiores en la implementación de la política pública (Ferraro, 2011). En algunos otros casos, existe una duplicidad de estructuras operativas con una clara vinculación con los partidos o grupos políticos en el poder, lo que anula y altera la distribución formal de competencias entre distintos órganos administrativos e inclusive entre los niveles de gobierno.<sup>4</sup>

En el caso de México es claro que este “engrosamiento” burocrático se expresa en francas estructuras burocráticas, ya sea a nivel de los mandos superiores por medio de figuras como las de “directores generales adjuntos” o en estructuras administrati-

<sup>4</sup> En México esta práctica histórica del presidencialismo se conoce como gobernar a base de decretos. En estos casos, el presidente de la república busca anular o alterar los principios o contenidos de diversas disposiciones legislativas mediante esta clase de normas administrativas.

vas con una orientación francamente clientelar como es el caso de “Los Servidores de la Nación”, encabezado por el mismo presidente. En las siguientes secciones volveremos sobre esta patología burocrática de corte evidentemente patrimonialista.

Las fuertes presiones por mantener el dominio político de las administraciones públicas han limitado la plena institucionalización de las burocracias estatales en la gran mayoría de los fuertes sistemas presidencialistas de la región. Los sistemáticos intentos por ampliar formal o informalmente la capacidad de nombramiento discrecional del presidente o, en otras palabras, su poder de patronazgo, para garantizar el control de las organizaciones públicas burocráticas, no ha favorecido la plena implantación de los sistemas de carrera ni el desarrollo de las capacidades administrativas. La extensión de tales facultades ha propiciado el arraigo de una serie de prácticas al margen de los arreglos formales que han contribuido a erosionar los débiles e inoperantes servicios civiles en la región, incluyendo a todos los niveles de gobierno, pero con un claro vínculo con la centralización política (Iacoviello y Llano, 2017). A la postre este es un factor en los procesos de centralización del poder político y administrativo que ha incidido en un creciente número de casos de abuso y violación de los derechos humanos en diversos países de la región latinoamericana.

## **El clientelismo y las políticas públicas para el combate a la desigualdad social en México**

### ***Desigualdad social y reducidas capacidades institucionales***

Una investigación auspiciada por Oxfam muestra la existencia de un círculo vicioso entre pobreza, desigualdad social y patronazgo. Esto significa que las capacidades institucionales del Estado deben centrarse en los programas que más inciden en la reducción de la desigualdad –educación, salud y desarrollo social– (Ríos, 2021), incluyendo la democratización y la par-

ticipación pública, así como la transparencia y rendición de cuentas, con énfasis en los aspectos presupuestales y evaluación de resultados. En correlación con lo anterior, dicha investigación señala las siguientes recomendaciones:

I) La mejora de la implementación de los programas y partidas que atiende a la población más pobre, mediante la profesionalización de las respectivas administraciones públicas locales.

II) Mejorar los mecanismos para la vigilancia de los recursos que se transfieren a los estados y municipios.

El establecimiento y clarificación de las reglas operativas de los programas y recursos relativos al desarrollo social (Ríos, 2020).

Es claro que, desde la perspectiva de las políticas públicas para el desarrollo social, no solamente se necesita la mejora en la fase de implementación, sino que, además, se requiere la revisión de los procesos relativos al diseño y evaluación de los programas sociales. En este sentido, en este trabajo se retoma la necesidad de avanzar en la construcción de las capacidades institucionales en todos los ámbitos de gobierno, pero principalmente a nivel local porque los casos más críticos de la debilidad crónica en el desarrollo institucional se encuentran en ese nivel gubernamental. Lo anterior, principalmente si se considera que la profesionalización de los servidores públicos es uno de los componentes centrales, pero no único para la mejora en las capacidades institucionales del Estado. La otra pieza central que casi siempre pasa desapercibido es la extrema centralización política-administrativa que recae tanto en el presidente de la república, como en los gobernadores (y jefe de gobierno de la ciudad de México), así como en los presidentes municipales y alcaldes de las demarcaciones territoriales de la capital nacional.

## El patronazgo presidencial en el servicio público de carrera

En México, existe otro fenómeno que apuntala el constante debilitamiento del servicio público de carrera: la construcción de burocracias paralelas, misma que es una patología de las administraciones públicas patrimonialistas. En el periodo de gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), el SSPC ha sido prácticamente liquidado, entre otras cosas, por la contratación de miles de funcionarios públicos al margen de dicho sistema y bajo el control absoluto y directo del titular del ejecutivo federal.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPE, 2003) establece las bases del Sistema de Servicio Profesional de Carrera (SSPC) en la administración pública federal centralizada. Sin embargo, es importante subrayar lo siguiente:

1. Las entidades del sector paraestatal están excluidas del SSPC. Aun cuando se prevé que dichas entidades podrán establecer sus propios SSPC tomando como base los principios de la LSPCAPE, a la fecha no existe ningún sistema aplicable a dicho sector.
2. Si bien, el SSPC es aplicable tanto a las dependencias como a los órganos desconcentrados, también es cierto que en el caso de éstos últimos el sistema se ha flexibilizado aún más, existiendo evidencias de que este mecanismo únicamente se aplica hasta el nivel de subdirector de área y no hasta el cargo de director general, tal como lo prevé el Artículo 5 de la mencionada legislación.

Por otra parte, cabe destacar que el SSPC depende directamente del titular del poder ejecutivo federal, siendo dirigido por la Secretaría de la Función Pública (SFP), mientras que su operación está a cargo de cada uno de los titulares de las dependencias y órganos desconcentrados.

Esta disposición constituye, quizá, uno de los principales obstáculos para la consolidación institucional del SSPC, y en esa medida carece totalmente de cualquier rango de autonomía orgánica y funcional frente al presidente de la república y de los titulares de las secretarías de Estado, incluyendo la SFP.

En nuestra perspectiva, este es uno de los fundamentos del poder presidencial sobre la organización burocrática, y específicamente sobre el incipiente servicio civil. En esta medida, esta disposición anula las posibilidades para la consolidación de un auténtico servicio público de carrera. Esto fortalece de una manera definitiva el patronazgo del presidente de la república en los procesos de designación de los servidores públicos adscritos al SSPC, lo que, articulados con otros factores, tales como los que se analizan a continuación, terminan por anularlo.

El actual marco institucional del SSPC no garantiza ningún rango de autonomía orgánica y funcional con respecto al presidente de la república y los titulares de las dependencias y organismos desconcentrados de la administración pública federal. Esta subordinación absoluta al poder político limita su consolidación y sus posibilidades de servir de contrapeso frente a dicho poder. En esa medida, se acota su incidencia en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos, principalmente de aquellas destinadas a la reducción de la desigualdad social. Lo anterior también implica que se trata de una institución formal que en su diseño conlleva sus propias limitaciones, aún más frente al histórico poder presidencial mexicano.

### **Las estructuras administrativas paralelas: el caso de los “Servidores de la Nación”**

La operación clientelar de los programas sociales en el periodo presidencial 2018-2024 se sustenta en una maquinaria institucional revitalizada, con una formidable combinación de

instituciones formales e informales que están al servicio del estilo personal de gobernar del presidente de la república en tuno.

### *Evidencia número uno*

La silenciosa reforma administrativa para la hipercentralización de los programas sociales bajo el mando directo del presidente de la república. Uno de los primeros actos del entonces presidente electo, Andrés Manuel López Obrador fue la presentación de la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2018). Este rito presidencialista sucede casi de manera cronométrica cada sexenio. Lo excepcional en este caso fue el propósito de una extrema centralización en la operación de los denominados programas del bienestar, insignia del gobierno de la autodenominada Cuarta Transformación.

En términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2023), el andamiaje político-administrativo de naturaleza piramidal es el siguiente: La Coordinación General de Programas para el Desarrollo estaban bajo el mando directo del presidente de la república. Los 32 titulares de las Delegaciones de los Programas para el Desarrollo, aunque jerárquica y orgánicamente dependían de la Secretaría del Bienestar, pero funcional y operativamente se encontraban al mando de la Coordinación General de Programas para el Bienestar. Ahora, bien la función principal de las citadas estructuras desconcentradas es la coordinación e implementación de los planes, programas y acciones federales que suponen alguna transferencia monetaria directa para la población.

Lo anterior significa que una parte fundamental del poder en el sistema presidencialista de México radica en su control directo y clientelar de los programas sociales que incluyen alguna transferencia monetaria, así como de la estructura orgánica y operativa de las respectivas administraciones públicas, incluyendo tanto la parte directiva (principalmente a nivel de

mandos medios y superiores) y la organización operativa (funcionarios a nivel de campo).

### *Evidencia número dos*

El origen de los “Servidores de la Nación” se encuentra estrechamente vinculado con las tres extensas campañas presidenciales de Andrés Manuel López Obrador (2006; 2012; 2018), ya que en su actividad político-electoral permanente de más de 18 años fue construyendo toda una extensa estructura política, misma que en su primera etapa se conformó como una red ciudadana, en algunos casos con una articulación mínima con la estructura organizacional del Partido de la Revolución Democrática (uno de los dos partidos de antaño del citado presidente) y posteriormente de MORENA, en este último caso dicha organización opera tanto al interior del gobierno federal como del citado partido.

Este origen se corrobora con el hecho de que aun siendo presidente electo (octubre, 2018), Andrés Manuel López Obrador anunció que un número importante de personas voluntarias comenzarían el levantamiento de un censo para integrar la información para la puesta en marcha de los programas sociales del presidente. Esta estructura operativa paralela elaboró un censo conocido como “Sistema Integral de Desarrollo Regional”, el cual no tenía ninguna base institucional, pues nunca se publicaron reglas, lineamientos, procedimientos o criterios para su integración, sistematización y operación, ni se adoptaron medidas para la protección de datos personales. Dicha estructura siguió operando, más allá del periodo de transición presidencial, y se convirtió en una organización que se mueve en el limbo administrativo y laboral (Senado de la República, 2020). Esto es un botón de muestra acerca de la existencia de un sistema político-administrativo de carácter clientelar y que utiliza tanto las instituciones formales como informales para su operación.

En cuanto a la estructura operativa de los “Servidores de la Nación”, se calculaba que en el primer año de gobierno del se-

xenio 2018-2019 estaba integrado por más de 19 000 personas (con un sueldo mensual superior a 10 000 pesos), además de un coordinador general y 266 coordinadores regionales (con una remuneración de 73 000 pesos). Esto constituye una estructura paralela de la administración pública federal, el cual presentaba muchos rasgos de una estructura clientelar en la gestión de los programas sociales del gobierno federal (Hernández, 2019b). Además, el mecanismo de contratación fue bajo el régimen de honorarios (y por lo tanto bajo un contrato de carácter civil) lo que también apuntalaba el poder de patronazgo del presidente de la república.

En efecto, el presidente nombraba al Coordinador General de Programas para el Desarrollo, con la responsabilidad nacional de estos programas, quien directamente acordaba con el titular del ejecutivo federal los nombramientos de los 32 delegados estatales. Estos a su vez, previo visto bueno del Coordinador General, designaban a los coordinadores regionales, encargados directos de la contratación y operación de la “infantería” de esta estructura política-administrativa paralela a las organizaciones formales de las distintas dependencias federales (Hernández, 2019a). Esta estructura de naturaleza clientelar ahora forma parte de un nuevo aparato de la burocracia federal, que coordinan y dirigen los superdelegados designados en cada entidad federativa, y que realiza una permanente e incesante promoción personalizada en favor de Andrés Manuel López Obrador y de quienes han sido sus dirigentes partidarios, sus candidatos a gobernador, a diputados y alcaldes, y que probablemente lo serán en el futuro. En resumen, constituyen el aparato político y electoral del presidente. Son los servidores de AMLO (Hernández, 2019a: 16).

### *Evidencia número tres*

Según la información disponible en los datos abiertos del Gobierno de México (2023), en ese año existían 28 programas

para el desarrollo social. Entre los programas de mayor incidencia clientelar por el número de beneficiarios sobresalían los siguientes: 1) Jóvenes Construyendo el Futuro (275,761 beneficiarios). 2) Sembrando Vida (439 796 beneficiarios). c) Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (868 116 beneficiarios). d) Becas para el Bienestar Benito Juárez (3 336 323 beneficiarios). e) Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (9 407 492 beneficiarios). Los beneficiarios directos de estos programas de transferencia monetaria sumaban más de 14 millones de personas, los cuales constituían el pilar fundamental de la base electoral de MORENA.

Este círculo clientelar conformado por el control altamente centralizado desde la presidencia de la república se sustenta en una combinación variable de factores institucionales tanto formales como informales de las estructuras político-administrativas a nivel federal, incluyendo la columna operativa sustentada en los “Servidores de la Nación”, sin que existan evaluaciones integrales sobre la incidencia de esta clase de organizaciones y de estos programas en la reducción de las brechas de la desigualdad social, particularmente con relación a los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

## Conclusiones

La debilidad de las organizaciones burocráticas en las administraciones públicas en América Latina constituye un factor institucional que propicia la excesiva concentración del poder político en el funcionamiento cotidiano de los gobiernos nacionales y subnacionales, principalmente en la generación de bienes y servicios públicos que inciden directamente en el desarrollo político, económico y social. Este déficit también es un factor relevante en las reducidas capacidades institucionales de los Estados latinoamericanos, las cuales también repercuten en la exclusión de amplios sectores en el ejercicio cotidiano de los

derechos humanos, así como en la falta de inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, más allá de la retórica desplegada por los gobiernos populistas de la región.

Una forma de romper el círculo vicioso conformado entre el patronazgo de los gobernantes y las organizaciones partidistas con una fuerte orientación clientelar es mediante la construcción de auténticos sistemas de servicio civil, con una autonomía real frente a esos centros del poder político. Lo anterior incluye también la necesidad de avanzar en mayores niveles de racionalización en el ejercicio de las funciones públicas, como una de las premisas básicas para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas más eficaces y eficientes para el combate a la desigualdad social.

En el caso de México también se observa un sistema presidencialista con amplios poderes formales e informales que inciden en la subsistencia, e inclusive ampliación, del poder de patronazgo del titular del ejecutivo federal:

1. Desde la perspectiva de las instituciones formales sobresale la reducida autonomía de las organizaciones burocráticas, como resultado de la combinación de diversos factores, entre ellos las redes clientelares, la excesiva centralización político-administrativa, así como los amplios poderes presidenciales para la designación política de los mandos medios y superiores en la administración pública federal.
2. El servicio público de carrera en la administración pública federal carece de los elementos institucionales que puedan garantizar su autonomía real frente a los amplios poderes de patronazgo del presidente de la república, tan es así que la discrecionalidad presidencial en la libre designación de estos cargos públicos se extiende a la creación de estructuras administrativas duplicadas o paralelas, los cuales sirven para la construcción de redes políticas que amplían dicho poder, principalmente para

la intervención antidemocrática en los procesos electorales a favor del partido gobernante.

En definitiva, una condición *sine qua non* para acotar esta centralización y abuso del poder político es avanzar en la autonomía del servicio civil de carrera respecto del presidente de la república y de los secretarios de Estado. Otra forma de limitar ese poder de patronazgo es el acotamiento de las facultades para la construcción de redes clientelares para la operación de políticas y programas, principalmente en materia de combate a la desigualdad social, en detrimento de la participación de organizaciones de la sociedad civil y otros actores que pueden constituir auténticos mecanismos de contrapeso frente al histórico poder presidencial en el sistema político mexicano.

En el marco de las instituciones formales como el servicio público de carrera y la centralización de la administración pública se anidan también un conjunto de instituciones informales que inciden en el diseño, implementación y evaluación de las políticas para el desarrollo social y el combate a la desigualdad. Tal es el caso de la estructura paralela denominada “Servidores de la Nación”, misma que fue creada durante el sexenio 2018-2024 para afianzar el poderío electoral de MORENA, una organización en cuya operación predominan los elementos informales, de corte partidista. En esa medida también se evidencia la simbiosis entre un partido con una clara orientación clientelar, –en un periodo que se caracteriza por una gran concentración del poder político en la institución presidencial– y una retórica populista de participación del pueblo en la toma de decisiones, sin que haya evidencia de una democratización y apertura real en las políticas públicas, principalmente en materia de desarrollo social y combate a la desigualdad.

De esta manera, la falta de consolidación de un servicio profesional de carrera y la creación de organizaciones operativas sin una integración funcional con la estructura orgánica de la administración pública son obstáculos para el diseño, imple-

mentación y evaluación de políticas públicas que incidan de una manera eficaz en el combate a la desigualdad social. En esa medida, este poder político también limita el ejercicio eficaz de los derechos de la ciudadanía en sus múltiples dimensiones, incluyendo una participación política más amplia, democrática y deliberativa en los procesos de toma de decisiones en los distintos ámbitos de acción del Estado y la sociedad.

## Bibliografía

- BARBA Solano, C. (2019). "Desigualdad y regímenes de bienestar. Una mirada teórica". En
- M. C. Bayón (editor), *Las grietas del neoliberalismo: dimensiones de la desigualdad contemporánea en México* (pp. 145-194). UNAM.
- BÁRCENA, A. y Prado, A. (2016). *El imperativo de la igualdad: Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/85bd1b9a-8da1-4679-98b3-487f16f2606e/content>>.
- \_\_\_\_\_ (2016c), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1). Santiago. <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1801cbd5-28e6-4e0a-8dbc-7eb6b7836575/content>>.
- \_\_\_\_\_ (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. I Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. <[https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2016b), *Desarrollo social inclusivo Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d7f93e11-8f20-49f9-b960-6ad9d736637c/content>>.
- FERRARO, A. (2011). A splendid ruined reform: the creation and destruction of a civil service in Argentina. En A. Massey (Ed.), *International Handbook on Civil Service Systems* (pp. 152-177).

- FERREIRA, Francisco H. G. y Walton, M. (2005). La desigualdad en América Latina ¿Rompiendo con la historia?, Serie Desarrollo para todos. Banco Mundial.
- Gobierno de México. Programas para el Desarrollo. <<https://pub.bienestar.gob.mx/pub/programasIntegrales>>.
- HERNÁNDEZ Estrada, R. (2019a). *Servidores de la Nación. La operación política del gobierno de la 4T*. Partido de la Revolución Democrática.
- \_\_\_\_\_ (2019b). Servidores de la Nación: la maquinaria electoral. *Nexos*. <<https://www.nexos.com.mx/?p=44276>>.
- IACOVIELLO, M. y Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y debates*, 21 (33), 91-105.
- KRUGMAN, P. (2005, 26 de septiembre). Find the Brownie. *The Nueva York Times*. <<https://www.nytimes.com/2005/09/26/opinion/find-the-brownie.html>>.
- LANCASTER, T. (1997). Toward a methodology for the comparative study of political corruption. *Crime, Law y Social Change*, (27), 185-206.
- LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (2003). 10 de abril de 2003. *Diario Oficial de la Federación*. <[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=697014yfec\\_ha=10/04/2003](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697014yfec_ha=10/04/2003)>.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (29 de diciembre de 1976). *Diario Oficial de la Federación*. <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>>.
- LLANO, M. (2015). Burocracia pública y sistema político en América Latina. Factores asociados a la politización de los sistemas de gestión de empleo público en la región. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- \_\_\_\_\_ (2017). Discusión sobre las relaciones entre política y administración pública en América Latina. Una interacción inexplorada. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 15 (27), 43-67.
- \_\_\_\_\_ (2019). Los condicionantes políticos de los procesos de profesionalización en América Latina. Un modelo de cambio institucional. *Foro Internacional*, 59(2), 437- 478.
- MÁIZ, R. (2003). Jama, caleta y camello: la corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 3-39.
- MARSHALL, T. H. (1997). "Ciudadanía y clase social". *REIS-Revista Española de Investigaciones Sociológicas* núm. 79, pp. 207-344.

- MOYA Díaz, E. y Paillama Raimán, D. (2017). Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista. *Revista de Sociología Política*, 25(64), 73-98.
- O'DONNELL, G. (1996). Illusions About Consolidation. *Journal of Democracy*, 7(2), 34-46.
- OXFAM (2016). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. <[https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/reporte\\_iguales-oxfambr.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf)>.
- PETERS, G. (2000). Funcionarios y políticos: el equilibrio cambiante. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (17-18), 31-38. <<https://doi.org/10.24965/gapp.vi17-18.213>>.
- RAKNER, L. Rocha Menocal A. y Fritz, V. (2007). *Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned*. Working Paper 1.
- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE. Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2007). 6 de septiembre de 2007. *Diario Oficial de la Federación*.
- RÍOS, V. (2020). *La (otra) mafia del poder. Corrupción y desigualdad en México*. OXFAM México. [https://oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2020/09/La-otra-mafia-del-poder\\_0.pdf](https://oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2020/09/La-otra-mafia-del-poder_0.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2021). "Cultura del privilegio y simbiosis entre poder político y poder económico en México: recomendaciones para su superación". Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, núm. 193, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- SENADO DE LA REPÚBLICA (2020). Proposición con punto de acuerdo por el que el Senado de la República solicita a los titulares de las secretarías de Bienestar, de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública y al titular de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, remita informe detallado sobre el padrón del personal de la estructura "Servidores de la Nación", además de su marco normativo, presupuesto, actividades, distribución y relación contractual. <[https://www.senado.gob.mx/65/gaceta\\_del\\_senado/documento/103795](https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/103795)>.
- SILVA Vega, R. (2014). La suerte de un clásico: el caso de Thomas Humphrey Marshall. *Revista CS*, (13), 361-386. <<https://www.redalyc.org/pdf/4763/476347225012.pdf>>.

# **Desigualdades de género en el trabajo remunerado y no remunerado. Reflexiones sobre transformaciones y persistencia de la norma de género desde sus desviaciones<sup>1</sup>**

*Alessandra Olivi, Julieta Palma y Valentina Álvarez*

## **Introducción**

Las transformaciones sociales y el modelo de acumulación flexible han promovido una incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral que va dejando obsoleto el modelo familiar dueña de casa/hombre proveedor, ícono del capitalismo industrial. No obstante, el género sigue siendo una dimensión central en la determinación de la distribución del trabajo tanto remunerado como no remunerado al interior de las familias. Por un lado, en el mercado laboral persiste la segmentación vertical y horizontal por género, concentrando a las mujeres en trabajos que requieren habilidades consideradas “femeninas” (Williams, 1993), a menudo desvalorizadas, con mayores niveles de precariedad y menores salarios (de la O, 2013). Por el otro, el ingreso de las mujeres al trabajo remunerado no se ha traducido en una menor responsabilidad sobre el trabajo doméstico y de cuidados, siendo común para las mujeres trabajadoras el sostenimiento de una “doble jornada” (ver, por ejemplo, Hochschild y Machung, 2012). Así, en la distribución del trabajo se sigue expresando la desigualdad entre hombres y mujeres.

<sup>1</sup> Las autoras agradecen a la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo ANID, Chile, por el financiamiento dado a los distintos proyectos de los que este texto es resultado: ANID/ANILLO ATE 220051; ANID/FONDECYT/INICIACIÓN núm 11200563; y ANID/FONDECYT/Postdoctoral núm. 3220864.

La segregación laboral ha sido estudiada desde la década de los setenta, para comprender cómo las estructuras institucionales dominantes reservan un trato desigual a los trabajadores debido al sexo y/o la raza y los someten a sistemas de recompensa diferentes (Reskin, 1993), configurándose hasta la actualidad como uno de los factores clave de la desigualdad en el ámbito laboral (Levanon, England y Allison, 2009). Durante las últimas décadas, se han registrado algunos avances en la reducción de la segregación ocupacional en base al género a nivel global, pero estos cambios no han sido homogéneos entre países, sectores económicos y grupos ocupacionales (Moskos, 2019). La integración ocupacional –entendida como el proceso inverso a la segregación ocupacional (Moskos, 2019)– ha sido asimétrica, reflejando en gran medida el movimiento de las mujeres hacia ocupaciones en las que predominan los hombres y, solo marginalmente, la incorporación de los hombres a las ocupaciones dominadas por las mujeres (England, 2010; Jacobs, 2003; Moskos, 2012; Torre, 2018).

Para que disminuya la segregación laboral en base al género se requiere que tanto hombres como mujeres sorteen los mecanismos que la generan. En este sentido, creemos que estudiar la segregación laboral desde las trayectorias que se desvían a la norma, nos permite abordar la complejidad del fenómeno. Las inserciones laborales que aparecen como atípicas en términos de género –mujeres en trabajos masculinizados, hombres en trabajos feminizados– nos parecen un terreno fértil para reflexionar sobre la forma en que se reproducen, transforman, resisten y/o reducen las desigualdades de género en el mundo del trabajo. Ello debido a que, para ocupar un puesto de trabajo comúnmente utilizado por el otro sexo, se han debido primero superar, al menos, las barreras iniciales de ingreso sean estas subjetivas, organizacionales o sociales.

En las últimas décadas, las inserciones laborales atípicas en términos de género han emergido como un campo de estudio desarrollado principalmente en el norte global, con una menor

proporción de estudios recientes en el contexto latinoamericano (Caro *et al.*, 2019; de la O, 2013; Herrera, 2021; Muñoz Terra, 2019). Este cuerpo de literatura ha revelado que tanto los incentivos y mecanismos de acceso a los empleos atípicos en términos de género, como las experiencias y la permanencia de quienes se insertan en esas ocupaciones, son diferentes para hombres y mujeres. No obstante, esta literatura no ha profundizado en la manera en que dichas desviaciones a la norma de género en el trabajo remunerado impactan y/o son impactadas por la distribución sexual del trabajo no remunerado, en particular, del trabajo doméstico y de cuidado que se lleva mayormente a cabo al interior del hogar. En vista de la persistencia de la sobrecarga de las mujeres en su rol de cuidadoras principales y responsables de la organización doméstica, creemos que para abordar la desigualdad de género en el ámbito laboral es necesario avanzar hacia una comprensión integrada del trabajo, que reflexione sobre la continuidad entre el trabajo remunerado y no remunerado. En efecto, la igualdad de género en el ámbito del trabajo no solo implica la eliminación de barreras de acceso e integración laboral, sino también la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados, tarea esta última en la que estamos particularmente al debe.

En base a la hipótesis de que la segregación laboral se explica también por la desigual distribución del trabajo no remunerado en la esfera personal y doméstica, en este texto exploramos, a partir de una revisión de la literatura en el tema, la relación entre las inserciones laborales atípicas y la distribución del trabajo doméstico y de cuidado al interior del hogar. Además, reflexionamos sobre el alcance que estos marcos interpretativos tienen para América Latina, en función de los arreglos familiares predominantes en la región.

### **Segregación ocupacional y trayectorias laborales atípicas**

La segregación ocupacional en base al género es una característica común del mercado laboral a escala mundial y uno de los

principales mecanismos que explican las desigualdades entre las posiciones que ocupan hombres y mujeres en el mundo del trabajo (Anker, 1997; England, 2010; Torre, 2018). Hablamos de segregación horizontal cuando nos referimos a la concentración de hombres y mujeres en diferentes ocupaciones, y de segregación vertical cuando apuntamos a niveles distintos entre hombres y mujeres en la jerarquía dentro de una ocupación, donde normalmente encontramos a las mujeres en las posiciones inferiores (Hakim, 1979).

Consideramos con Ibáñez, García Mingo y Aguado (2022) que una ocupación (o sector económico) es feminizada o masculinizada cuando está compuesta por más de un 70% de trabajadores de un mismo sexo. Con algunas variaciones a nivel regional y nacional, las ocupaciones mayoritariamente masculinizadas se encuentran en el sector primario (agricultura, ganadería, pesca y silvicultura), en la industria, en la construcción, el transporte y las comunicaciones. En cambio, las ocupaciones feminizadas son menos numerosas y más concentradas en el sector de los servicios (educación, salud, cuidados) y en el trabajo doméstico (Ibáñez *et al.*, 2022). Entre los sectores feminizados y masculinizados, y al interior de estos, se presentan además grandes diferencias de ingresos entre hombres y mujeres, lo que da cuenta de las implicancias de la segregación por género de las ocupaciones (Vaca-Trigo, 2019). Si observamos el caso chileno, a modo de ejemplo, los sectores más masculinizados son la construcción, las industrias manufactureras y el transporte y almacenamiento, mientras que las mujeres trabajan mayoritariamente en el sector terciario, con tres sectores específicos que concentran la mitad de la ocupación femenina (actividades de atención de la salud humana y de asistencia social, enseñanza y actividades de los hogares como empleadores).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En Chile, en el año 2022, el 9% de las mujeres se encontraba trabajando en una ocupación altamente masculinizada y el 6.3% de los hombres en una ocupación altamente feminizada. El hecho de que más mujeres que hombres accedan a po-

Si bien no existe una explicación consensuada del por qué persiste la segregación laboral en base al género, hay acuerdo en que las teorías económicas son insuficientes para comprender el fenómeno. En la actualidad, las teorías predominantes sitúan al esencialismo de género como un elemento central para comprender los mecanismos que determinan condiciones laborales desiguales entre hombres y mujeres (England, 2010; Wright, 2016), en la medida en que ambos sexos son considerados fundamentalmente diferentes en términos de sus intereses y habilidades. Desde estas perspectivas se pone énfasis en la congruencia que existe entre la identidad de género y las nociones esencialistas de las competencias que la sociedad atribuye a las personas en función de su sexo biológico. A nivel general, la teoría de los roles sociales (Eagly, 1987; Eagly y Wood, 2012) sugiere que los roles históricos que mujeres y hombres han desempeñado en la sociedad –con las mujeres dedicadas a las funciones de trabajo doméstico y cuidado y los hombres a las funciones de provisión económica– siguen marcando la división del trabajo y las diferentes expectativas sobre los roles de género. Las creencias culturales hegemónicas sobre el género actuarían como reglas y tienen efectos autocumplidos en las percepciones y los comportamientos de las personas y de las organizaciones, lo que les confiere una notable capacidad de persistir frente a los cambios sociales que podrían socavarlas (Ridgeway y Correll, 2004).

Pero ¿cuáles son los mecanismos detrás de la persistencia de los estereotipos de género como estructurantes de la segregación de género en el mercado laboral? Las principales explicaciones en este ámbito ponen énfasis tanto en el lado de la oferta como de la demanda de mano de obra. Desde la oferta, una de las primeras

---

siones laborales atípicas puede explicarse, en parte, por el incentivo económico, siendo que en Chile la remuneración promedio en empleos altamente masculinizados alcanza aproximadamente los 750 dólares, contra los 550 de los empleos altamente feminizados (Ministerio de Desarrollo Social, 2022).

explicaciones apela a los mecanismos de socialización de los roles de género para revelar cómo la elección de hombres y mujeres de sectores ocupacionales diferentes está determinada por preferencias, intereses y aspiraciones generizadas, que circunscriben el acceso a ciertas ocupaciones (Reskin, 1993). En la misma línea, la teoría de la génesis de las aspiraciones profesionales de Gottfredson (2000) plantea que la concreción de un proyecto educativo o de empleo es producto de un estrechamiento de las aspiraciones de la persona en función del grado de feminidad-masculinidad y prestigio de un campo profesional. Por otro lado, desde la demanda, la teoría de las listas laborales de género (Reskin y Roos, 1990; Bagilhole, 2002) elabora respecto de cómo opera el género en la segregación laboral de mano de obra. Esta teoría sostiene que las preferencias de los empresarios para contratar, despedir y promover trabajadores se basan en rankings de atributos de género estereotipados. Dichos atributos determinarían no solo qué sexo es apropiado para qué trabajo, sino también las características ideales y deseables que debe tener un trabajador o una trabajadora en función de su género, raza, edad, entre otros atributos.

Más allá de las distintas perspectivas sobre dónde se genera el filtro de género en el mercado laboral –ya sea en la oferta o en la demanda–, hoy resulta claro que no es posible atribuir la segregación laboral a un solo factor. En cambio, los aspectos que intervienen en su persistencia son múltiples y situados. Además, existe consenso en reconocer que para que haya una reducción significativa de los niveles de segregación ocupacional es necesario que no solo las mujeres consigan acceder en una gama más amplia de ocupaciones tradicionalmente masculinizadas – como ocurre en la actualidad– sino que también los hombres se incorporen en las ocupaciones en las que predominan las mujeres, sin expulsarlas, ni desplazarlas de las posiciones de poder.

A continuación, abordaremos la discusión sobre los mecanismos que desafían y rompen con la segregación ocupacional de género, analizando las estrategias diferenciadas que ponen en marcha mujeres y hombres que emprenden trayectorias labora-

les atípicas, su alcance y los efectos desiguales que producen en la vida de las personas trabajadoras.

### **Mujeres en ocupaciones masculinizadas**

De manera sostenida desde los años setenta, el empleo femenino ha aumentado de forma considerable. En Europa, las mujeres casi igualan a los hombres entre la población económicamente activa (Ibáñez *et al.*, 2022) y los superan en desempeño académico y tasa de graduación universitaria (Cotter, Hermsen y Vanneman, 2004). En América Latina, si bien la brecha entre hombres y mujeres se ha ido reduciendo, la participación laboral de los hombres sigue siendo superior a la de las mujeres: por cada 100 hombres hay 67 mujeres en el mercado laboral (CEPAL, 2024). Pese a ello, y más allá de las diferencias regionales, las mujeres siguen empleándose principalmente en los sectores feminizados (Bettio y Verashchagina, 2009), y concentrándose además en un menor número de ocupaciones respecto a los hombres, lo cual reduce todavía más sus oportunidades de empleo y posibilidades de elección (Cebrián y Moreno, 2008; Bettio y Verashchagina, 2009).

La persistencia de la segregación laboral por género no debe hacernos perder de vista el hecho significativo de que más mujeres que hombres se han ido incorporando progresivamente en posiciones laborales atípicas. Las investigaciones coinciden en que las mujeres tienen más incentivos que los varones para dedicarse a actividades y trabajos no tradicionales desde el punto de vista del género, puesto que, en términos generales, los empleos altamente masculinizados son mejor remunerados, ofrecen más oportunidades de promoción en la jerarquía laboral y cuentan con más prestigio social que los empleos feminizados (England 2010; Moore, 2018).

Las mujeres, no obstante, se enfrentan a barreras de acceso y permanencia en ocupaciones masculinizadas. En efecto, las investigaciones coinciden en la existencia de diversos factores y mecanismos que intervienen limitando las posibilidades de las

mujeres para emprender trayectorias laborales atípicas. Ibáñez, Mingo y Aguado (2022) proponen, para el caso español, un modelo de análisis denominado “mecanismos de cierre social de género” para comprender las barreras de acceso de las mujeres a profesiones masculinizadas. Las autoras identifican tres niveles de cierre: el nivel estructural, relacionado con el tipo de propiedad, con el tipo y la coyuntura del sector ocupacional y con el sistema educativo; el nivel profesional, relacionado con la acreditación de las competencias y la regulación del sector; y el nivel organizacional, relacionado con la construcción generizada de la ocupación y las relaciones interpersonales en las organizaciones. Basado en este modelo, presentan un mapeo de las ocupaciones según sus mecanismos de cierre y señalan que los mecanismos de cierre social de género son acumulativos.

Desde el punto de vista de la oferta de fuerza de trabajo, el nivel de ingreso de la pareja aparece como un aspecto central en la probabilidad que las mujeres casadas o que conviven con hombres entren a empleos masculinizados. A partir de un análisis que considera la estructura de empleo de los países con economías prósperas, England, Gornick y Shafer (2008) identifican en el efecto coste de oportunidad un determinante del comportamiento laboral de las mujeres en relación de pareja. Si bien no existe una conexión unidireccional entre los ingresos de la pareja y el empleo de la mujer, el incentivo para salir a trabajar por un sueldo es mucho mayor para las mujeres que pueden aspirar a ganar más. A tal propósito, England (2011) sostiene que cuando el hombre se sitúa en los niveles más altos de ingresos, el empleo de la mujer se ve sacrificado, dado que, en términos generales, no puede competir con el nivel de remuneración de su pareja. Esta situación es particularmente relevante en las ocupaciones denominadas de ‘cuello blanco’<sup>3</sup> y es considerablemente menos pronunciada en los trabajos de menor calificación. En

<sup>3</sup> Los trabajos de cuello blanco (*white collar*) son aquellos que generalmente se realizan en un entorno de oficina y no implican trabajo manual o físico. Estos tra-

las parejas de estrato social más bajo, tanto el hombre como la mujer tienen ingresos muy bajos o nulos, lo que desincentiva la inserción laboral de las mujeres, ya que sus ingresos potenciales no podrían ni siquiera cubrir los gastos de cuidado de los hijos. En cambio, las mujeres de clase media con estudios tienen más probabilidades de estar empleadas, dado que su nivel educativo les permite ingresar en una profesión masculinizada y así igualar el nivel de remuneración de su pareja.

Siguiendo a England (2010), también la clase social de la familia de origen y la posibilidad de movilidad ascendente parecen ser influyentes en las preferencias de las mujeres por mantenerse o salir de los empleos feminizados. A tal propósito, la autora identifica ciertos patrones en las trayectorias laborales de mujeres de distintas clases sociales. Las mujeres de clase media, cuyas madres eran maestras o enfermeras, son las que mayoritariamente optaron incursionar en disciplinas como el derecho, la medicina y la administración para así aprovechar su capital educativo en una profesión masculinizada y obtener mayores beneficios económicos y reconocimiento social. Por su parte, las mujeres de clase trabajadora, cuyas madres ocupaban las posiciones más bajas en los trabajos feminizados, como empleadas domésticas u obreras, en lugar de optar por incorporarse a oficios masculinos de “cuello azul”,<sup>4</sup> suelen decidirse a obtener más educación para ascender a un trabajo femenino de mayor jerarquía, como el de secretaria o profesora. Lo que se desprende del estudio de England es que, en línea general, las mujeres, independiente de su clase, muestran una propensión a mantenerse en los campos de estudios y laborales considerados típicamente femeninos, lo que indica un avance marginal hacia la integración profesional. Además, incluso cuando las

---

bajos suelen requerir una educación formal y habilidades específicas asociadas con tareas administrativas, profesionales, técnicas y de gestión (Mills, 2002).

<sup>4</sup> Los trabajos de cuello azul (*blue collar*) generalmente implican tareas manuales o técnicas y suelen realizarse en entornos industriales, de construcción, manufactura o mantenimiento (Mills, 2002).

mujeres emprenden trayectorias laborales atípicas, el énfasis no está puesto en el cuestionamiento de la devaluación de las ocupaciones tradicionalmente femeninas, sino en el derecho de las mujeres a la movilidad ascendente mediante la igualdad de acceso a la educación y al empleo.

Otro cuerpo de estudios se ha centrado en analizar las experiencias de las mujeres trabajadoras en posiciones laborales masculinas, con énfasis en las condiciones laborales y las estrategias que desarrollan en esos espacios. En un contexto de incorporación incipiente de las mujeres al trabajo remunerado –correspondiente a un 15 por ciento de la fuerza laboral de Estados Unidos–, Kanter (1977) identificaba a las mujeres empleadas en las corporaciones como mujeres *token* o mujeres símbolo, por la visibilidad que les entregaba su estatus de minoría en el contexto laboral. Esta situación atraía la atención de los colegas, convirtiendo a las trabajadoras en objeto de mayor control y presión en el desempeño de sus funciones. Además, estas se enfrentaban a mecanismos internos de discriminación, recibiendo un trato poco amigable, excluyente o inclusive hostil por parte de los colegas hombres, como forma de remarcar su inserción en un mundo tradicionalmente exclusivo del ámbito masculino.

Para enfrentar la hostilidad en los espacios de trabajo masculinizados, las mujeres tienden a desarrollar diversas estrategias. Una de ellas es la adaptación a la cultura dominante masculina, por la vía de ocultar su identidad y rasgos femeninos y emulando a los hombres en la forma de vestir y de hablar (Méndez, 2018). Esta estrategia, si bien resulta beneficiosa en el corto plazo, sigue perpetuando la masculinidad del sistema laboral en el que tiene lugar (Miller, 2004). Otra estrategia que tienden a poner en marcha las trabajadoras consiste en actuar en conformidad con las ideas preconcebidas acerca de los roles de género que se les atribuye, aceptando una posición de subordinación y encarnando aquellos estereotipos según los cuales las mujeres son inadecuadas o incapaces de ocupar puestos masculinos

de alto nivel (Benard y Correll, 2010; Simpson, 2004). Ambas estrategias no evitan que muchas mujeres se vean afectadas por el estrés resultante de las dificultades para adaptarse a la cultura masculina y de la necesidad de demostrar constantemente sus habilidades profesionales (Yu y Kuo, 2021).

No existe correspondencia entre el trato que reciben las mujeres en ocupaciones atípicas en el contexto laboral y el trato que les reserva la sociedad en general. A diferencia de los hombres en profesiones feminizadas, como veremos más adelante, las mujeres que rompen las barreras laborales de género, aunque suelen ser percibidas como menos femeninas y atractivas, no son objeto de descalificación ya que se les reconoce el mayor prestigio social y el mayor nivel socioeconómico que han alcanzado (Bradley, 1993). Es más, según estudios recientes, las mujeres token, al encontrarse inmersas en un entorno predominantemente masculino, ven aumentadas sus oportunidades de encontrar pareja en el contexto laboral (McClintock, 2020). No obstante, las mayores tensiones asociadas a la ocupación atípica en el caso de las mujeres se reportan en el ámbito personal y doméstico, debido principalmente a la incompatibilidad de los horarios laborales con las responsabilidades de cuidado y de pareja (Yu y Kuo, 2021; Muñoz Terra, 2019). Esto refuerza la necesidad de considerar el trabajo remunerado y no remunerado como un continuo para la comprensión de la segregación laboral por género, aspectos sobre el cual se ahonda más adelante en este texto.

### **Hombres en ocupaciones feminizadas**

La integración de los hombres en ocupaciones feminizadas ha recibido menor atención (Yavorsky *et al.*, 2021), especialmente en América Latina. Las explicaciones a la persistencia de la segregación por género en ocupaciones tradicionalmente femeninas hacen referencia a mecanismos que operan por el lado de la oferta del mercado laboral (Moskos, 2019). En otras palabras,

son los propios hombres quienes deciden no entrar en ocupaciones feminizadas, principalmente debido al menor prestigio social y la escasa remuneración de estas (England, 2010).

Junto con lo anterior, la construcción de las ocupaciones desde el esencialismo de género asocia las profesiones feminizadas con competencias y aptitudes relacionadas con el cuidado, la sensibilidad emocional y la preocupación por los demás, valores con los cuales los hombres no se identifican. Esta situación hace que los hombres no se sientan calificados para ocupar las posiciones laborales tradicionalmente asociadas a las mujeres (Levanon y Grusky, 2016). En la misma línea, Block *et al.*, (2019) identifican en la segregación de género de las experiencias de aprendizaje previas a la inserción laboral una explicación adicional de la devaluación de las ocupaciones en las que predominan las mujeres. Mientras que son cada vez más comunes los programas formativos dirigidos a mujeres en las disciplinas STEM, son raros los programas que exponen a los hombres a experiencias de aprendizaje para desarrollar habilidades y actividades laborales consideradas típicamente femeninas (Hamjediers, 2023). La menor presencia de iniciativas para incentivar la inserción de los hombres en las ocupaciones en las que predominan las mujeres es otro factor que contribuye a mantener la segregación ocupacional.

Los factores mencionados anteriormente llevan a que la mayoría de los hombres no considere las ocupaciones feminizadas como una alternativa laboral válida, incluso en situación de desempleo involuntario (Yavorsky *et al.*, 2021). En el caso de los hombres que han perdido su trabajo y que sienten incumplir con su rol económico tradicional como proveedores y sustentadores de la familia, la recuperación de su estatus masculino pasa por reinsertarse laboralmente en un empleo donde predominan los hombres o, en su defecto, en un empleo mixto (Willer *et al.*, 2013). En estos casos, adaptarse a una ocupación feminizada implicaría comprometer aún más su masculinidad desgastada por el desempleo, lo que genera mayor resistencia hacia los

trabajos considerados femeninos. Sin embargo, estas ocupaciones pueden ser consideradas en casos de desempleo estructural (Bagilhole y Cross, 2006; Puerta, d'Argemir y Escoda, 2020; Yavorsky y Dill, 2020).

Debido a que el trabajo es central para la construcción de la identidad de género de los hombres, las mayores barreras que limitan el tránsito hacia trabajos feminizados son experimentadas en el ámbito social y personal. Ocupar una posición laboral atípica amenaza la construcción de la masculinidad y repercute negativamente sobre la posibilidad de los hombres de encontrar pareja y mantener relaciones románticas (McClintock, 2020). La sanción social, sin embargo, proviene mayoritariamente de pares, amigos y familiares, quienes verían a los hombres que rompen las barreras laborales de género con menos respeto, percibiéndolos como asexuados, pasivos o afeminados (Simpson, 2004; Lupton, 2006). Frente a esto, los hombres ponen en marcha estrategias para restablecer sus masculinidades y amortiguar el impacto social por desafiar las normas de género. Es así como construyen relatos alternativos de su ocupación, tomando distancia de los aspectos femeninos, reetiquetando su definición y orientando sus características hacia atributos tradicionalmente masculinos (Yu y Kuo, 2021).

Por otro lado, el estigma y el prejuicio hacia los hombres en trabajos feminizados también puede operar desde el lado de la demanda, siendo este un aspecto todavía poco estudiado. A este propósito, Yavorsky y Dill (2021) señalan que la discriminación de los empleadores puede manifestarse mediante la extensión a los trabajadores varones de los estereotipos utilizados para justificar culturalmente la subordinación laboral de las mujeres. También en estas situaciones, es la desvalorización de la posición laboral femenina la que justifica su extrapolación al colectivo masculino dispuesto a ocupar dicha posición.

Pese a las resistencias masculinas, se han identificado circunstancias en que los hombres optan por ocupaciones feminizadas. La existencia de oportunidades económicas es una de las princi-

pales causas del ingreso de hombres en posiciones feminizadas. En su estudio ya clásico, Bradley (1993), documenta, a partir de un análisis histórico, las circunstancias que pueden producir la “ocupación” o “invasión” de un trabajo considerado tradicionalmente femenino por parte de los hombres. La introducción de tecnologías en un determinado sector productivo puede generar nuevas oportunidades económicas, volviendo una ocupación femenina, antes realizada en el espacio doméstico y de baja productividad, atractiva para los hombres, como fue el caso de los panaderos en Gran Bretaña y los lecheros en Noruega y Gran Bretaña a principio del siglo pasado. Se genera ocupación laboral cuando un empleo originalmente femenino viene reasignado a los hombres y las mujeres quedan excluidas o marginadas. En cambio, se habla de invasión cuando los hombres entran masivamente en una ocupación antes considerada femenina, pero sin suplantar completamente a las mujeres.

En estos casos (ocupación e invasión), aunque se mantienen las mismas precondiciones económicas y tecnológicas, suele generarse una demarcación interna donde a los hombres se les asignan con mayor frecuencia, tareas alineadas con los atributos laborales esencialistas masculinos, como el prestigio, la fuerza física y las tareas técnicas, y posiciones jerárquicamente superiores. A tal propósito, Bradley (1993) cita el caso de los ginecólogos que, especializándose en partos con complicaciones y uso de cirugía, suplantaron a las matronas colocándolas en una posición de inferioridad. Procesos similares se dan en el caso de enfermeros, trabajadores sociales y bibliotecarios, quienes tienden a diferenciarse de sus colegas mujeres haciéndose cargo de las tareas que requieren más fuerza física, valentía o sistematicidad (Simpson, 2004; Moskos, 2019).

Una tercera modalidad de inserción masculina atípica es definida como “infiltración” (Bradley, 1993). Este tipo de inserción se da cuando pocos hombres entran en una ocupación femenina por inclinación personal, talento o por oportunidad laboral. Esta modalidad es la que tiene menor visibilidad y la más difi-

cil de detectar. La infiltración puede verificarse por la influencia de alguna figura femenina significativa que fomenta el ingreso del hombre en una posición laboral atípica (Bagilhole y Cross, 2006). Otra causa que motiva a la infiltración de profesiones tradicionalmente feminizadas puede relacionarse con la falta de acceso al empleo en grupos específicos –inmigrantes, jóvenes y personas mayores–, como en el caso de costureros, cajeros, secretarios, o al cambio de la estructura del mercado del trabajo, debido a shocks externos o a períodos de recesión económica. En estos casos, la reconversión laboral de los hombres se presenta como una posible respuesta al desempleo involuntario, como en el caso de los cuidadores y trabajadores domésticos en tiempos recientes (Bagilhole y Cross, 2006; Puerta, d'Argemir y Escoda, 2020; Yavorsky y Dill, 2020).

Subjetivamente, para los hombres la decisión de establecerse en una ocupación femenina puede responder a una búsqueda activa, motivada por la vocación y la persecución de objetivos personales o por presentarse la oportunidad laboral. Williams y Villemez (1993) definen estos dos grupos como *seekers* y *finders*, respectivamente. Otro tipo de trayectoria atípica masculina es la de los *settlers* (Simpson, 2004), correspondiente a hombres que después de haber transitado por diferentes trabajos, a menudo masculinizados y con niveles limitados de satisfacción laboral, se acomodan en una ocupación femenina. En un estudio más reciente, Torre (2018) identifica una nueva trayectoria profesional para los hombres en ocupaciones atípicas: los *stopgappers* corresponden a trabajadores que, por falta de incentivos económicos o de promoción, abandonan las profesiones femeninas en las que se han insertado. En su mayoría, son los hombres en ocupaciones menos prestigiosas los más propensos a abandonar estos entornos. En menor medida, los *stopgappers* pueden transitar a otras ocupaciones feminizadas que presenten mejores condiciones laborales.

De manera general, se registra una correlación positiva entre la inserción laboral atípica de los hombres y la existencia de fac-

tores compensatorios. El estatus de minoría de los hombres en estos tipos de trabajos puede traducirse en un trato preferencial (Simpson, 2004) y, en ciertos casos, facilitar la movilidad dentro de la jerarquía laboral, permitiendo alcanzar al poco tiempo, e inclusive con la ayuda que reciben de sus colegas mujeres, posiciones de mayor autoridad, liderazgo y remuneración dentro del sector (McClintock, 2020). No obstante, estos mecanismos de movilidad vertical, introducidos por Williams (1992) con el concepto de *glass escalator*,<sup>5</sup> requieren hoy de una revisión en un contexto laboral caracterizado por una marcada flexibilidad y volatilidad del empleo y por la presencia de una mano de obra cada vez más desvalorizada (Williams, 2013).

Si en el extremo superior de la estructura ocupacional los hombres (y las mujeres también) cuentan con una serie de mecanismos de compensación de los efectos producidos por la desviación de las normas laborales de género, no está claro cómo opera la inserción laboral en el extremo inferior de dicha estructura. Esto resulta particularmente relevante en las circunstancias actuales, que ven una contracción de los empleos tradicionales masculinos de menor calificación, como los producidos por el sector de la industria manufacturera y la agricultura (Dill y Hodges, 2019), y un crecimiento significativo de las ocupaciones en los sectores de los servicios sociales y de cuidado tradicionalmente dominadas por las mujeres (Autor y Dorn, 2013).

Para finalizar este apartado, vale la pena mencionar que buena parte de los estudios empíricos sobre inserciones laborales atípicas se han realizado en el norte global y en organizaciones laborales tradicionales que suponían modos de organización jerárquicos, formales, caracterizados por empleo estables y basados en normas culturales, características que hoy tan solo

<sup>5</sup> El concepto de escalera de cristal es acuñado para referirse globalmente a las ventajas laborales que recibían los hombres en las llamadas profesiones femeninas –enfermería, trabajo social, enseñanza y bibliotecología– estudiadas por Williams a principio de la década de 1990.

corresponden a una pequeña parte del mercado laboral global actual (Williams, 2013). Esto es especialmente relevante a la hora de pensar las inserciones laborales atípicas en el contexto latinoamericano. Parece necesario entonces avanzar hacia la comprensión de las desigualdades de género atendiendo a la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas, donde conviven sectores tradicionales marcados por la baja productividad e ingresos con nuevos sectores económicos de sello neoliberal, caracterizadas por disparidades de productividad nacional inter/intra sectores económicos, territoriales y regionales (Infante, 2011). Asimismo, debemos considerar cómo el trabajo atípico se relaciona con el trabajo no remunerado en sistemas familiares como el latinoamericano, caracterizados por arreglos y estructuras familiares menos preponderantes en los países del norte global, lo que revisaremos a continuación.

### **Inserciones laborales atípicas y distribución del trabajo al interior del hogar**

Esta sección interroga la literatura empírica en torno a la distribución del trabajo al interior del hogar a partir de la pregunta por el rol que cumplen las inserciones laborales atípicas en términos de género en esta distribución. Para ello, organizamos la discusión a partir de las tres principales hipótesis que han buscado explicar la relación entre el trabajo remunerado y no remunerado y su distribución al interior del hogar (Domínguez-Folgueras, 2022): la distribución del trabajo al interior del hogar depende I) del poder de negociación de sus integrantes, II) de su disponibilidad de tiempo, o III) de las formas de expresión de las normas de género.

Antes de llevar a cabo esta discusión, es preciso hacer dos advertencias. En primer lugar, esta literatura ha prestado mayor atención a la distribución del trabajo doméstico que al trabajo de cuidados que se realizan mayormente al interior del hogar. Ello se debe, a nuestro juicio, a que la preocupación por la

“distribución” se ha abordado principalmente desde una perspectiva cuantitativa, basada en datos sobre uso del tiempo que enfatizan las tareas domésticas por sobre las de cuidado. En segundo lugar, esta literatura no ha puesto el foco en las inserciones laborales atípicas en términos de género como variable explicativa de la distribución del trabajo no remunerado al interior del hogar, sino más bien en los arreglos laborales de las parejas y el nivel de remuneración de cada uno de sus integrantes. No obstante, consideramos que esta discusión proporciona claves empíricas relevantes para comprender la relación entre las inserciones laborales atípicas en términos de género y las formas de organización doméstica de las familias.

### **Poder de negociación**

La investigación en el tema ha mostrado que la distribución del trabajo al interior del hogar depende en gran medida del poder económico de cada uno de sus integrantes (Brines, 1994; Gupta, 2007; Mandel *et al.*, 2021; McClintock, 2017). Así, se espera que quien realiza una mayor contribución de ingresos al hogar va a utilizar este poder para negociar la realización de una menor cantidad de trabajo doméstico y de cuidados. En el caso de parejas heterosexuales, y dadas las desigualdades que enfrentan hombres y mujeres en el mercado laboral, son las mujeres quienes normalmente cuentan con menor poder de negociación y, por tanto, realizan una mayor cantidad de trabajo al interior del hogar. El supuesto detrás de esta hipótesis es que el trabajo que se lleva a cabo de manera no remunerada en los hogares es algo poco valorado socialmente, lo que lleva a los individuos a evitarlo en la medida de lo posible.

Como se señaló en el apartado anterior, las mujeres que se insertan en sectores altamente masculinizados lo hacen en gran medida porque estos empleos les otorgan mejores condiciones laborales y mayores recompensas económicas (England, 2010; Ibáñez *et al.*, 2022). En este sentido, se esperaría que las muje-

res que se desempeñan en empleos masculinizados tengan una mejor posición económica relativa dentro del hogar y, por ende, mayor poder para negociar la distribución del trabajo doméstico y de cuidados. Por lo tanto, extendiendo esta hipótesis, se esperaría que las mujeres en empleos masculinizados realicen una menor proporción del trabajo doméstico y de cuidados en el hogar que aquellas que trabajan en empleos feminizados.

Por su parte, los hombres que trabajan en empleos feminizados no cuentan con las mismas compensaciones económicas que las mujeres ocupadas en empleos masculinizados. Las ocupaciones feminizadas se encuentran devaluadas socialmente, lo que se traduce en condiciones laborales precarias y bajos salarios (England, 2010; Ferguson, 2020; Fraser y Gordon, 1994; Laperrière y Orloff, 2018). Por tanto, extendiendo la hipótesis del poder de negociación, los hombres que se desempeñan en empleos altamente feminizados deberían tener una posición económica más débil en el hogar en términos relativos, lo que lleva a esperar que tengan una mayor participación en la carga de trabajo doméstico y de cuidados. No obstante, como vimos en el apartado anterior, los hombres en trabajos feminizados buscan restablecer su masculinidad, poniendo en marcha estrategias para amortiguar el impacto social por desafiar las normas de género. Por ello, se podría esperar que, en contextos de parejas heterosexuales, los hombres en empleos feminizados reafirmen su masculinidad mediante una distribución tradicional del trabajo doméstico y de cuidados en el hogar.

### **Disponibilidad de tiempo**

La distribución del trabajo al interior del hogar también se ha explicado en términos de la disponibilidad de tiempo de sus integrantes: quienes tienen más tiempo disponible realizarán una mayor cantidad de trabajo doméstico y de cuidados que quienes cuentan con menos tiempo disponible (Aassve *et al.*, 2014; Brines, 1994; Lyonette y Crompton, 2015). Dada la estrecha

relación entre la disponibilidad de tiempo y el trabajo remunerado, y entre este último y el poder económico, esta hipótesis es bastante similar en su fundamento racional a la del poder de negociación (Domínguez-Folgueras, 2022).

Las mujeres en empleos masculinizados muchas veces tienen jornadas laborales más largas y horarios menos compatibles con la vida familiar, lo que afecta directamente su disponibilidad de tiempo (Caro *et al.*, 2019; Muñiz Terra, 2019; Yu y Kuo, 2021). Extendiendo la hipótesis de la disponibilidad de tiempo, ello podría llevar a que estas mujeres tengan una menor participación en las tareas del hogar o a la necesidad de contar con más participación de sus parejas. No es del todo claro en qué medida los hombres que se insertan en empleos altamente feminizados cuentan con jornadas laborales menos extensas o flexibles. No obstante, de ser así, ello debería implicar una mayor participación en la carga de trabajo doméstico y de cuidados si esta hipótesis es correcta.

### **Normas de género**

Las normas de género –incorporadas desde edad temprana mediante los procesos de socialización– establecen cuáles son los roles y responsabilidades específicas de hombres y mujeres en una sociedad y momento histórico determinados. Ellas cumplen así un rol clave en la distribución sexual del trabajo dentro y fuera del hogar. La investigación en el tema ha mostrado que cuando los arreglos laborales de las parejas contradicen las expectativas normales de género, por ejemplo, en los casos en que las mujeres perciben mayores ingresos que sus esposos o parejas, éstas buscan neutralizar estas desviaciones a la norma de género en su distribución del trabajo doméstico (Bittman *et al.*, 2003; Lázaro *et al.*, 2022). De este modo, las mujeres con ingresos mayores que los de sus parejas no realizan menos trabajo doméstico que ellos –como esperaría la hipótesis del poder de negociación–, sino más. La mayor carga doméstica de estas mujeres tendrá

como objetivo compensar y neutralizar las desviaciones a la norma que ocurren en el ámbito del trabajo remunerado.

Resulta entonces pertinente considerar esta hipótesis para entender la distribución del trabajo al interior del hogar entre aquellas personas que se insertan en empleos atípicos en términos de género. En el caso de las mujeres que se desempeñan en empleos altamente masculinizados, cabría entonces esperar también un intento de neutralizar esta desviación a la norma de género mediante la realización de una mayor cantidad de trabajo al interior del hogar en comparación con el que realizan sus esposos o parejas. Muñiz Terra (2019) muestra que, a diferencia de sus colegas hombres que trabajan en la industria petrolera argentina, las mujeres en este rubro siguen estando a cargo de los cuidados, ya sea directamente o a través de la organización y delegación del mismo a una trabajadora doméstica o a un miembro (mujer) de la familia. En el caso de los hombres que trabajan en empleos altamente feminizados, dado que también representan a una desviación de la norma de género, sería esperable que realicen menos trabajo en el hogar (Schneider, 2012). Es decir, según esta hipótesis, las inserciones atípicas no deberían modificar la distribución tradicional del trabajo al interior del hogar entre hombres y mujeres, sino reforzarla.

Tanto la hipótesis del poder de negociación como de la disponibilidad de tiempo nos llevan a esperar que las inserciones laborales atípicas en términos de género tengan un correlato en una distribución más igualitaria del trabajo al interior del hogar, es decir, una en donde la carga del trabajo doméstico y de cuidados no recaerá exclusiva o principalmente en las mujeres. En cambio, la hipótesis de las normas de género nos lleva a esperar que las inserciones laborales atípicas en términos de género sean contrarrestadas con una distribución más tradicional del trabajo al interior del hogar. En cualquiera de estas hipótesis, se espera que exista una estrecha relación entre el trabajo que se lleva a cabo de forma remunerada en el mercado laboral y aquel que se lleva a cabo de forma no remunerada al interior del hogar.

Así, la superación de los mecanismos de cierre social de género en el primero, repercute en la forma de distribuir el segundo, aunque de formas distintas según la teoría en juego.

### **Tensionando estas hipótesis desde el contexto latinoamericano**

Un supuesto central de la literatura recién presentada es que el modelo de familia predominante corresponde a la familia nuclear, formada por una pareja heterosexual y sus hijos (Hill, 1995). En este modelo solo existe una generación de adultos, por lo que el foco de atención está puesto en cómo esos adultos se distribuyen el trabajo doméstico y de cuidados al interior del hogar, enfatizando así las diferencias de género en dicha distribución. Ello no es sorprendente si se considera que estas hipótesis surgen principalmente de literatura del mundo anglosajón, donde el modelo nuclear ha sido históricamente predominante (Hammel y Laslett, 1974; Laslett, 1983).

Las transformaciones registradas en la vida familiar durante las últimas décadas, y que se han expresado con mayor o menor intensidad en distintas regiones del mundo, han puesto en evidencia que el modelo de la familia nuclear heterosexual ha dejado de ser normativa y empíricamente dominante. Como resultado, existe una incipiente literatura que centra la mirada en cómo se distribuye el trabajo doméstico y de cuidados en otros arreglos familiares. En ella destaca el estudio de la distribución del trabajo en parejas del mismo sexo (Álvarez Bernardo *et al.*, 2018; Barrett, 2015; Brewster, 2017; Galindo, 2018), o en familias recompuestas (Bakker y Karsten, 2013; Beblo y Solaz, 2020; Van den Eynde *et al.* 2019). Sin embargo, la distribución del trabajo doméstico y de cuidados en arreglos familiares característicos de las sociedades latinoamericanas se encuentra aún insuficientemente investigada.

En América Latina, a diferencia de lo observado en Europa y Estados Unidos, el modelo nuclear de familia no ha sido igual-

mente preponderante (Chant, 1997; de Vos, 1987; González de la Rocha, 1999). Como resultado de procesos históricos que tienen su origen en la forma que asumió la conquista y colonización de América, el sistema familiar latinoamericano se fue conformando con una serie de características que lo distinguen de otros sistemas en el mundo (Cienfuegos y Therborn, 2023; Therborn, 2004). Hay dos características del sistema familiar latinoamericano que son relevantes para esta discusión y que ponen en cuestión la validez del supuesto en torno al modelo de familia recién señalado: la matrifocalidad y la importancia de la familia extendida (Palma, 2018). Estas características moldean la estructura y composición de los hogares en la región, teniendo como resultado una alta proporción de hogares de jefatura femenina y multigeneracionales. Lo anterior tiene implicancias a la hora de intentar comprender las formas de distribución del trabajo al interior de los hogares.

Los hogares de jefatura femenina, especialmente aquellos conformados por mujeres solas con sus hijos (denominados “monomarentales” en la literatura), no cuentan con una pareja masculina con quien compartir la carga de trabajo doméstico y de cuidados. Por tanto, ninguna de las tres hipótesis planteadas en la sección anterior resulta pertinente para entender cómo se distribuye el trabajo al interior de este tipo de hogares. En estos hogares, la distribución del trabajo doméstico y de cuidados a menudo involucra la participación de personas externas al hogar (familiares, como madres y abuelas, o no familiares, como trabajadoras domésticas o vecinas), así como de hijos e hijas mayores, e incluso niños y niñas (Millar y Ridge, 2009). Estas familias enfrentan mayores dificultades para articular familia y trabajo y para generar mayores niveles de ingreso al hogar (Moilanen *et al.*, 2016, 2019). Con frecuencia, los hogares monomarentales tampoco cuentan con el apoyo económico del padre de los hijos. Cabe preguntarse entonces si estas mujeres tienen mayores incentivos de buscar empleos típicamente masculinos, dado que estos ofrecen mejores condiciones laborales y mayores remuneraciones.

En el caso de los hogares multigeneracionales, comprender la organización y distribución del trabajo doméstico y de cuidados se vuelve aún más compleja. En estos hogares, la pareja puede estar acompañada por otros individuos adultos, como padres/madres, suegros/as, o incluso abuelos/as, pero también hermanos/as, o cuñados/as. Asimismo, las madres sin pareja co-residente, ya sean solteras o separadas, tienden a vivir en este tipo de hogares como forma de buscar apoyo económico, emocional y de cuidado (Ajenjo Cosp y García Saladrigas, 2019; Palma, 2022; Palma y Scott, 2020). Ello implica que las desigualdades de género en esta distribución no solo tienen lugar al interior de las parejas, sino entre otros individuos que componen el hogar. Además, junto con la distribución según género, emerge en estos casos una distribución intergeneracional del trabajo al interior del hogar. De este modo, las tres hipótesis presentadas anteriormente deben ser adaptadas para contemplar los recursos, actitudes y contribuciones domésticas de un mayor número de individuos, muchas veces pertenecientes a generaciones distintas. La literatura en el tema señala que los hogares extendidos están mejor dotados para enfrentar situaciones críticas, en tanto cuentan con mayor capacidad para reconocer las limitaciones externas y organizar sus recursos en función de ello (González de la Rocha, 1994; Moser, 1997; Palma y Araos, 2021). Teniendo esto en consideración, es posible preguntarse si estos hogares otorgan las condiciones de posibilidad para las inserciones laborales atípicas en los individuos.

Estas reflexiones plantean varias preguntas que la literatura sobre el tema aún no ha abordado. Más allá de la relación entre las características de la inserción laboral de las personas y la distribución del trabajo dentro de sus hogares, ¿de qué forma están relacionadas las ocupaciones de los individuos y sus arreglos familiares? ¿Existen ciertos tipos de hogar que hacen más o menos necesario y/o posible determinadas inserciones laborales? Por ejemplo, ¿tienen las mujeres jefas de hogar mayores incentivos para buscar empleos masculinizados debido a la necesidad

de ingresos? ¿Proveen los hogares extendidos recursos para acomodar las demandas de horario o movilidad de ciertos empleos con altas exigencias laborales y horarios no convencionales? Estas preguntas abren importantes líneas de trabajo empírico para comprender las formas de organización del trabajo dentro de los hogares en América Latina.

### **Conclusiones**

A partir de la revisión de la literatura en el tema, en este capítulo hemos planteado que la segregación laboral en base al género –aspecto central de la desigualdad laboral entre hombres y mujeres– puede ser explicada por distintos mecanismos de cierre y barreras de permanencia, que operan tanto desde el lado de la oferta como de la demanda de una fuerza laboral cuyas características y valores se construyen desde cierto esencialismo de género. En búsqueda de herramientas para reducir las desigualdades de género en el ámbito laboral, hemos relevado las discusiones sobre las experiencias, motivaciones, posiciones y contextos que llevan a hombres y mujeres a insertarse en empleos atípicos en términos de género.

La literatura enfatiza la sanción social que experimentan los hombres que se insertan en ocupaciones feminizadas. Quienes se deciden por estas ocupaciones, lo hacen por vocación o, más comúnmente, debido a transformaciones económicas y/o tecnológicas, o respondiendo a las limitaciones del mercado de trabajo que excluye del empleo a ciertos grupos como jóvenes, personas mayores o migrantes. Por el contrario, y pese al riesgo de perder feminidad, las mujeres parecen tener mayores incentivos para insertarse en empleos masculinizados, en tanto estos son mejor remunerados y más valorados socialmente. De hecho, se ha observado que, a menudo, son las hijas de mujeres con ocupaciones de “cuello blanco” (como secretarias, enfermeras, o maestras) quienes se insertan en empleos masculinizados como parte de sus estrategias de movilidad social.

La desigualdad de género en la distribución del trabajo doméstico y de cuidados, que persiste pese a la mayor participación de las mujeres en el trabajo remunerado, nos motivó a reflexionar sobre la segregación laboral por género en continuidad con el trabajo no remunerado. Nuestro propósito fue contribuir con una reflexión sobre la relación entre la inserción laboral que se desvía de la norma de género y la vida personal y familiar de los trabajadores y las trabajadoras.

Revisamos las hipótesis explicativas de la distribución del trabajo doméstico, basadas en la disponibilidad económica, de tiempo y en la compensación de las desviaciones a las normas de género, respectivamente. Planteamos que según la hipótesis del poder de negociación y la de disponibilidad de tiempo, se esperaría que las inserciones laborales atípicas en términos de género conduzcan a una distribución más equitativa del trabajo doméstico y de cuidados en el hogar, evitando que esta carga recaiga exclusivamente en las mujeres. En contraste, señalamos que la hipótesis de las normas de género sugiere que las inserciones laborales atípicas de las mujeres podrían ser compensadas con una distribución más tradicional del trabajo doméstico en el hogar. Hemos afirmado, no obstante, que estas hipótesis son limitadas para explicar la manera en que diferentes aspectos del trabajo remunerado influyen en la distribución del trabajo al interior de los hogares en América Latina: la familia nuclear, supuesto sobre el que descansan estas hipótesis, no es la forma más representativa de los arreglos familiares en América Latina. Los hogares de jefatura femenina y multigeneracionales son una realidad que no podemos ignorar, en tanto pueden implicar incentivos y condiciones de posibilidad para transitar a empleos atípicos en términos de género.

Nuestro texto contribuye a plantear una reflexión sobre la desigualdad laboral que se aleja de concebir el trabajo doméstico y de cuidados exclusivamente como limitantes de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo. Hemos visto que en el campo de las ocupaciones que se desvían a la norma

de género, la investigación se ha restringido a analizar los costes de oportunidad que tiene para la familia nuclear la inserción laboral de la mujer. Por su parte, los estudios de la distribución del trabajo doméstico han analizado su relación con el trabajo remunerado, de manera causal y unidireccional: lo que sucede en el ámbito laboral afecta lo que sucede en la esfera doméstica. Pero ¿qué pasa si invertimos la relación?

En este sentido, creemos que, para comprender y combatir la segregación laboral en base al género, no basta con asumir la relación de continuidad entre el trabajo remunerado y no remunerado. Afirmamos que es necesario examinar esta relación atendiendo a las posiciones específicas –individuales y familiares– de hombres y mujeres, a la diversidad de arreglos y a las posibilidades que estos ofrecen para incorporarse al mundo laboral en general y a ocupaciones que se desvíen de la norma de género en particular. Desde esta perspectiva, los arreglos familiares podrían comprenderse no solamente como una barrera, sino también como un recurso que se moviliza y que permitiría romper con la segregación laboral de género.

## Bibliografía

- AASSVE, A. Fuochi, G. y Mencarini, L. (2014). Desperate housework. *Journal of Family Issues*, 35(8), 1000–1022. <<https://doi.org/10.1177/0192513X14522248>>.
- AJENJO Cosp, M. y García Saladrigas, N. (2019). La distribución del tiempo en los hogares monoparentales de madre ocupada. Vivir con otros como estrategia de conciliación. *Revista Internacional de Sociología*, 77(3), 131. <<https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.3.18.027>>.
- ÁLVAREZ Bernardo, G. Romo Avilés, N. y García Berbén, A. B. (2018). Doing gender in Spanish same-sex couples. The distribution of housework and childcare. *Journal of Gender Studies*, 27(6), 672–682. <<https://doi.org/10.1080/09589236.2017.1287067>>.
- ANKER, R. (1997). La segregación profesional entre hombres y mujeres. Repaso de las teorías. *Revista Internacional del Trabajo*, 116(3): 343-369.
- AUTOR, D. H. y Dorn, D. (2013). The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market. *American Economic Review*, 103(5), 1553–1597. <<https://doi.org/10.2307/42920623>>.
- BAGILHOLE, B. (2002). *Women in non-traditional occupations: Challenging men*. Springer.

- BAGILHOLE, B. y Cross, S. (2006). 'It never struck me as female': Investigating men's entry into female-dominated occupations. *Journal of Gender Studies*, 15(1), 35–48. <<https://doi.org/10.1080/09589230500486900>>.
- BAKKER, W. y Karsten, L. (2013). Balancing paid work, care and leisure in post-separation households. *Acta Sociológica*, 56(2), 173–187. <<https://doi.org/10.1177/0001699312466178>>.
- BARRETT, C. (2015). Queering the home. *Home cultures*, 12(2), 193–211. <<https://doi.org/10.1080/17406315.2015.1046298>>.
- BEBLO, M. y Solaz, A. (2020). New spouse, same chores? The division of household labor in consecutive unions. *Socio-Economic Review*, 18(1), 163–191. <<https://doi.org/10.1093/ser/mwy014>>.
- BENARD, S. y Correll, S. J. (2010). Normative discrimination and the motherhood Penalty. *Gender y Society*, 24(5), 616–646. <<https://doi.org/10.1177/0891243210383142>>.
- BETTIO, F. y Verashchagina, A. (2009). *Gender segregation in the labour market: Root causes, implications and policy responses in the EU*. European Commission.
- BITTMAN, M. England, P. Sayer, L. Folbre, N. y Matheson, G. (2003). When does gender trump money? Bargaining and time in household work. *American Journal of Sociology*, 109(1), 186–214. <<https://doi.org/10.1086/378341>>.
- BLOCK, K. Croft, A. De Souza, L. y Schmader, T. (2019). Do people care if men don't care about caring? The asymmetry in support for changing gender roles. *Journal of Experimental Social Psychology*, 83, 112–131. <<https://doi.org/10.1016/j.jesp.2019.03.013>>.
- BRADLEY, H. (1993). Across the great divide. In C. Williams (Ed.), *Doing 'women's work': Men in non-traditional occupations* (pp. 10–27). Sage.
- BREWSTER, M. E. (2017). Lesbian women and household labor division: A systematic review of scholarly research from 2000 to 2015. *Journal of Lesbian Studies*, 21(1), 47–69. <<https://doi.org/10.1080/10894160.2016.1142350>>.
- BRINES, J. (1994). Economic dependency, gender, and the division of labor at home. *American Journal of Sociology*, 100(3), 652–688. <<https://doi.org/10.1086/230577>>.
- CARO, P. Ilabaca, P. Román, H. Armijo, L. Celis, K. y Meyer, L. (2019). *Inclusión sustentable de mujeres en industrias masculinizadas. La minería en Chile*. Andros.
- CEBRIÁN, I. y Moreno, G. (2008). La situación de las mujeres en el mercado de trabajo español. Desajustes y retos. *Economía Industrial*, vol. 367, pp. 121–137.
- CHANT, S. (1997). *Women-headed households: Diversity and dynamics in the developing world*. Macmillan.
- CIENFUEGOS, J. y Therborn, G. (2023). Families in Latin America. In *Handbuch Familiensoziologie* (pp. 241–262). Springer Fachmedien Wiesbaden. <[https://doi.org/10.1007/978-3-658-35219-6\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-658-35219-6_10)>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (2024). *Población económicamente activa en América Latina por sexo, 1980-2025*. <<https://statistics.cepal.org/portal/inequalities/employ-and-social-protection.html?lang=esyindicator=2471>>.
- COTTER, D. A.; Hermsen, J. M. y Vanneman, R. (2004). *Gender inequality at work*. Russell Sage Foundation.
- DE Vos, S. (1987). Latin American households in comparative perspective. *Population Studies*, 41(3), 501–517. <<https://doi.org/10.1080/0032472031000143026>>.

- DILL, J. y Hodges, M. J. (2019). Is healthcare the new manufacturing? Industry, gender, and “good jobs” for low and middle skill workers. *Social Science Research*, 84, 102350. <<https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2019.102350>>.
- DOMINGUEZ-FOLGUERAS, M. (2022). It’s about gender: A critical review of the literature on the domestic division of work. *Journal of Family Theory y Review*, 14(1), 79-96. <<https://doi.org/10.1111/jftr.12447>>.
- EAGLY, A. H. (1987). *Sex differences in social behavior: A social-role interpretation*. Lawrence Erlbaum.
- EAGLY, A. H. y Wood, W. (2012). Social role theory. En P. A. Van Lange, A. W. Kruglanski, y E. T. Higgins (eds.), *Handbook of theories of social psychology*, vol. 2, pp. 458-476. Sage Publications Ltd. <<https://doi.org/10.4135/9781446249222.n49>>.
- ENGLAND, P. (2010). The gender revolution. *Gender y Society*, 24(2), 149-166. <<https://doi.org/10.1177/0891243210361475>>.
- \_\_\_\_\_ (2011). Reassessing the uneven gender revolution and its slowdown. *Gender y Society*, 25(1), 113-123. <<https://doi.org/10.1177/0891243210391461>>.
- ENGLAND, P. Gornick, J. C. y Shafer, E. F. (2008). Is it better at the top? How women’s employment and the gender earnings gap vary by education in sixteen countries. In *Annual meeting of the American Sociological Association*.
- FERGUSON, S. (2020). *Women and work: feminism, labour and social reproduction*. Pluto Press.
- FRASER, N. y Gordon, L. (1994). A genealogy of dependency: Tracing a keyword of the U.S. Welfare State. En *Fortunes of feminism. From state-managed Capitalism to Neo-liberal Crisis*, pp. 83-110.
- GALINDO, L. M. (2018). Los roles de género en la distribución de trabajo en familias homosexuales y en familias homoparentales de hombres en la Ciudad de México. *Revista de Estudios de Género, La Ventana*, 6(48), 48-91. <<https://doi.org/10.32870/lv6i48.6756>>.
- GONZÁLEZ de la Rocha, M. (1994). *The resources of poverty. Women and survival in a Mexican City*. Blackwell.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Divergencias del modelo tradicional: Hogares de jefatura femenina en América Latina*. Ciesas.
- GOTTFREDSON, L. (1981). Circumscription and compromise: A developmental theory of occupational aspirations. *Journal of Counseling Psychology*, 28 (6): 545-79. <<https://doi.org/10.1037/0022-0167.28.6.545>>.
- GUPTA, S. (2007). Autonomy, dependence, or display? The relationship between married women’s earnings and housework. *Journal of Marriage and Family*, 69, 399-417. <<https://doi.org/10.1111/j.1741-3737.2007.00373.x>>.
- HAMJEDIERS, M. (2023). Gender-atypical learning experiences of men reduce occupational sex segregation: Evidence from the suspension of the civilian service in Germany. *Gender y Society*, 37(4), 524-552. <<https://doi.org/10.1177/08912432231177650>>.
- HAMMEL, E. A. y Laslett, P. (1974). Comparing household structure over time and between cultures. *Comparative Studies in Society and History*, 16(1), 73-109. <<https://doi.org/10.1017/S0010417500007362>>.
- HAKIM, C. (1979). *Occupational segregation by sex*. Department of Employment Research. Working Paper, 9.

- HILL, M. S. (1995). When is a family a family? Evidence from survey data and implications for family policy. *Journal of Family and Economic Issues*, 16(1), 35-64. <<https://doi.org/10.1007/BF02353666>>.
- IBÁÑEZ, M. (ed.). (2017). *Mujeres en mundos de hombres: la segregación ocupacional a través del estudio de casos*, vol. 303. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- IBÁÑEZ, M. Mingo, E. G. y Aguado, E. (2022). Mujeres en mundos de hombres: segregación ocupacional de género y mecanismos de cierre social de acceso en profesiones de dominación masculina. *Sociología del Trabajo*, 101, 329-343. <<https://doi.org/10.5209/stra.81673>>.
- JACOBS, J. (2003). Detours on the road to equality: Women, work and higher education. *Contexts*, 2(1), 32-41. <<https://doi.org/10.1525/ctx.2003.2.1.32>>.
- KANTER, R. M. (1977). *Men and women of the corporation*. Basic Books.
- LAPERRIÈRE, M. y Orloff, A. S. (2018). Gender and welfare states. In B. J. Risman, C. M. Froyum, y W. J. Scarborough (eds.), *Handbook of the sociology of Gender*, pp. 227-244. <[https://doi.org/10.1007/978-3-319-76333-0\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-319-76333-0_17)>.
- LASLETT, P. (1983). *The world we have lost: Further explored* (3a ed.). Routledge.
- LÁZARO, N. Moltó, M. L. Sánchez, R. y Simó-Noguera, C. (2022). Desigualdad de género en el trabajo doméstico en España. ¿Compartir el trabajo doméstico en pareja está condicionado únicamente por la racionalidad económica? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. <<https://doi.org/10.5477/cis/reis.180.85>>.
- LEVANON, A. y Grusky, D. B. (2016). The persistence of extreme gender segregation in the twenty-first century. *American Journal of Sociology*, 122(2), 573-619. <<https://doi.org/10.1086/688628>>.
- LEVANON, A. England, P. Allison, P. (2009). Occupational feminization and pay: Assessing causal dynamics using 1950–2000 U.S. Census Data, *Social Forces*, vol. 88, núm. 2, pp. 865-891. <<https://doi.org/10.1353/sof.0.0264>>.
- LUPTON, B. (2006). Explaining men's entry into female-concentrated occupations: Issues of masculinity and social class. *Gender, Work and Organization*, 3(2), 103-128. <<https://doi.org/10.1111/j.1468-0432.2006.00299.x>>.
- LYONETTE, C. y Crompton, R. (2015). Sharing the load? Partners' relative earnings and the division of domestic labour. *Work, Employment and Society*, 29(1), 23-40. <<https://doi.org/10.1177/0950017014523661>>.
- MANDEL, H. Lazarus, A. y Shaby, M. (2021). Economic Exchange or gender identities? Housework division and wives' economic dependency in different contexts. *European Sociological Review*, 36(6), 831-851. <<https://doi.org/10.1093/esr/jcaa023>>.
- MCCCLINTOCK, E. A. (2017). Occupational sex composition and gendered housework performance: Compensation or conventionality? *Journal of Marriage and Family*, 79(2), 475-510. <<https://doi.org/10.1111/jomf.12381>>.
- \_\_\_\_\_. (2020). Occupational sex composition and marriage: The romantic cost of gender-atypical jobs. *Journal of Marriage and Family*, 82(3), 911-933. <<https://doi.org/10.1111/jomf.12657>>.
- MÉNDEZ, K. I. M. (2018). Mujeres en profesiones masculinas. El caso de las ingenieras mecánicas electricistas. ¿Mujeres florero? *FEMERIS: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, 3(1), 147-160. <<https://doi.org/10.20318/femeris.2018.4079>>.

- MILLAR, J. y Ridge, T. (2009). Relationships of care: Working lone mothers, their children and employment sustainability. *Journal of Social Policy*, 38(1), 103-121. <<https://doi.org/10.1017/S0047279408002572>>.
- MILLER, G. (2004). Frontier masculinity in the oil industry: The experience of women Engineers. *Gender, Work y Organization*, 11(1), 47-73. <<https://doi.org/10.1111/j.1468-0432.2004.00220.x>>.
- MILLS, C. W. (2002). *White collar: The American middle classes*. Oxford University Press.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2022). Encuesta de caracterización socioeconómica nacional. <<https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2022>>.
- MOILANEN, S. Aunola, K. May, V. Sevón, E. y Laakso, M. (2019). Nonstandard work hours and single versus coupled mothers' work-to-family conflict. *Family Relations*, 68(2), 213-231. <<https://doi.org/10.1111/fare.12353>>.
- \_\_\_\_\_ (2016). Mothers' non-standard working and childcare-related challenges. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 36(1/2), 36-52. <<https://doi.org/10.1108/IJSSP-11-2014-0094>>.
- MOORE, T. S. (2018). Occupational career change and gender wage inequality. *Work and Occupations*, 45(1), 82-121. <<https://doi.org/10.1177/0730888417742691>>.
- MOSKOS, M. (2019). Why is the gender revolution uneven and stalled? Gender essentialism and men's movement into 'women's work'. *Gender, Work and Organization*, 27, 527-544. <<https://doi.org/10.1111/gwao.12406>>.
- \_\_\_\_\_ (2012). How occupational sex segregation shapes low-skilled men's employment opportunities in Australia. *Labour and Industry*, 22(4), 415-432. <<https://doi.org/10.1080/10301763.2012.10669449>>.
- MOSER, C. (1997). Household responses to poverty and vulnerability, Volume 1, Confronting crisis in Cisne Dos, Guayaquil, Ecuador. Urban management programme policy paper; UMPPP núm. 21. Washington, D.C.: The World Bank.
- MUÑOZ TERRA, L. (2019). Aproximaciones a las desigualdades de género en Argentina: Un estudio de la conciliación familia y trabajo en el sector petrolero. *Revista Colombiana de Sociología*, 42(1). <<https://doi.org/10.15446/rcs.v42n1.68755>>.
- PALMA, J. (2018). *Extended living arrangements in Chile: An analysis of subfamilies*. University of Cambridge. <<https://doi.org/10.17863/CAM.18726>>.
- \_\_\_\_\_ (2022). Beyond the economic-need hypothesis: A life-course explanation of women's extended family living arrangements in Chile. *Journal of Family Issues*, 43(5), 1308-1334. <<https://doi.org/10.1177/0192513X211022396>>.
- PALMA, J. y Araos, C. (2021). Household coping strategies during the COVID-19 pandemic in Chile. *Frontiers in Sociology*, 6. <<https://doi.org/10.3389/fsoc.2021.728095>>.
- PALMA, J. y Scott, J. (2020). The implications of changing living arrangements for intergenerational relations in Chile. *Contemporary Social Science*, 15(3), 392-405. <<https://doi.org/10.1080/21582041.2018.1460487>>.
- PUERTA, Y. B., d'Argemir, D. C. y Escoda, M. R. (2020). 'What I really want is a job'. Male workers in the social care sector. *Masculinidades y cambio social*, 9(2), 207-234. <<https://doi.org/10.17583/mcs.2020.4827>>.
- RESKIN, B. (1993). Sex segregation in the workplace. *Annual Review of Sociology*, 19(2), 241-270. <<https://doi.org/10.1146/annurev.so.19.080193.001325>>.

- RESKIN, B. y Roos, P. (1990). *Job queues, gender queues*. Temple University Press.
- RIDGEWAY, C. L. y Correll, S. J. (2004). Unpacking the gender system: A theoretical perspective on gender beliefs and social relations. *Gender y society*, 18(4), 510-531. <<https://doi.org/10.1177/0891243204265269>>.
- SCHNEIDER, D. (2012). Gender Deviance and Household Work: The Role of Occupation. *American Journal of Sociology*, 117(4):1029-72. <<https://doi.org/10.1086/662649>>.
- SIMPSON, R. (2004). Masculinity at work: The experiences of men in female dominated occupations. *Work, Employment and Society*, 18(2), 349-368. <<https://doi.org/10.1177/09500172004042773>>.
- THERBORN, G. (2004). *Between Sex and Power: Family in the World, 1900-2000*. Routledge.
- TORRE, M. (2018). Stopgappers? The occupational trajectories of men in female-dominated occupations. *Work and Occupations*, 45(3), 283-312. <<https://doi.org/10.1177/0730888418780433>>.
- VACA-TRIGO, I. (2019). *Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo*. CEPAL.
- VAN DEN EYNDE, A. Vercruyssen, A. y Mortelmans, D. (2019). The experience of work-family conflict among divorced parents in flanders. *Journal of Divorce y Remarriage*, 60(6), 447-478. <<https://doi.org/10.1080/10502556.2019.1586227>>.
- WILLER, R. Rogalin, C. L. Conlon, B. y Wojnowicz, M. T. (2013). Overdoing gender: A test of the masculine overcompensation thesis. *American Journal of Sociology*, 118(4), 980-1022. <<https://doi.org/10.1086/668417>>.
- WILLIAMS, C. L. (2013). The glass escalator revisited: Gender inequality in neoliberal times, SWS feminist lecturer. *Gender y Society*, 27(5), 609-629. <<https://doi.org/10.1177/0891243213490232>>.
- WILLIAMS, L. S. y Villemez, W. J. (1993). Seekers and finders: Male entry and exit in female-dominated jobs. En C. Williams (ed.), *Doing 'women's work': Men in non-traditional occupations* (pp. 64-90). Sage.
- WRIGHT, T. (2016). *Gender and sexuality in male-dominated occupations: Women working in construction and transport*. Palgrave Macmillan.
- YAVORSKY, J. E. y Dill, J. (2020). Unemployment and men's entrance into female-dominated jobs. *Social Science Research*, 85, 102373. <<https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2019.102373>>.
- YAVORSKY, J. E., Ruggs, E. N. y Dill, J. S. (2021). Gendered skills and unemployed men's resistance to "women's work". *Gender, Work y Organization*, 28(4), 1524-1545. <<https://doi.org/10.1111/gwao.12694>>.
- YU, W. y Kuo, J. C.-L. (2021). Gender-atypical occupations and instability of intimate unions: Examining the relationship and mechanisms. *Socius*, 7. <<https://doi.org/10.1177/23780231211000177>>.

# Tecnología y trabajo en la industria automotriz de México: nuevas desigualdades laborales

*Rosa Silvia Arciniega Arce*

## Introducción

En este capítulo se presentan algunos resultados de investigación sobre desigualdades laborales en México, considerando empíricamente el caso del sector automotriz, donde se observa con mayor notoriedad el tema de las nuevas tecnologías vinculadas a la digitalización, a las tecnologías de la información y la comunicación.

La industria automotriz constituye un sector económico y productivo muy importante para México donde gran parte de sus actividades se vinculan a tecnologías digitales (la manufactura digital y gestión de la cadena de suministro y logística) y en otras áreas de la industria, se vincula también a generación de nuevos productos y servicios, con tecnología de la información y gestión de tecnologías de la información, desarrollo de software y análisis de datos, donde sistemas informáticos y sistemas de control electrónico cambian las formas de relacionarse entre empresas y trabajadores.

El término Industria 4.0 hace referencia a varias tecnologías combinadas que buscan la completa automatización de procesos y una alta flexibilidad y anticipación con respecto al comportamiento de consumidores y productores. Se asocia a una nueva revolución tecnológica caracterizada por la interrelación de diversas tecnologías, cuyos principales elementos son los sistemas ciberfísicos, la inteligencia artificial y la conectividad global. La revolución de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) por la digitalización se presenta de forma

acelerada en la sociedad y se analizan las tendencias que tendrá para alterar los términos de la relación capital-trabajo, en algunos casos de formas pesimistas (Foladori y Ortiz, 2022), en otros de formas más optimistas.

Entre las tecnologías que impactan en el trabajo automotriz, se encuentran los robots autónomos o la robótica avanzada y la automatización del trabajo, los análisis de Big Data, la computación en la nube o la tecnología de la nube, simulaciones, la realidad virtual aumentada, internet de las cosas, manufactura aditiva, sistemas de integración vertical y horizontal. Vehículos autónomos o casi autónomos nos remiten no solo a nuevas modalidades de producción, sino a áreas como diseño del producto, apuntando a la electromovilidad, donde este aceleramiento de la digitalización es clave en un sector como el automotriz, que se presenta de forma acelerada en los países desarrollados, y en forma bastante lenta en México.

En el contexto de las transformaciones del trabajo ante el impacto de la innovación tecnológica objetivo de este capítulo es identificar ámbitos de desigualdad laboral utilizando como estudio de caso a la industria automotriz.

Teóricamente, proponemos considerar estructuras en diversos niveles, además de sujetos laborales y sus interacciones, y sus significados, profundizando en formas particulares de desigualdad, abarcando desde las disparidades económicas hasta las desigualdades de orden simbólico, además consideramos la desigualdad en términos escalares, desde lo Regional a lo Nacional (salarial), hasta la organización y sus mercados internos de trabajo (resegmentación de los mercados internos de trabajo) y a través de ello abriendo la investigación a un abanico de temas importantes pero poco explorados relacionados con los miembros organizacionales en tanto sujetos, sus prácticas y experiencias que se forman y comparten con otros, en el mundo del trabajo cotidiano, donde se crean y reproducen otro tipo de desigualdades (Arciniega, 2018).

El capítulo presenta un breve marco teórico y posteriormente se estructura en cuatro partes. En primer lugar, considerando

a la industria automotriz a nivel de la Región del T-MEC aparecen las diferencias entre Regiones; asimetrías entre centro y periferia considerando la dimensión económica y política macro. Se incide en caso del sector automotriz por ser paradigmático y con arrastre en otras industrias y por ser sector clave en las negociaciones del T-MEC. Resaltan las grandes desigualdades salariales con los socios comerciales del Norte del Continente. Asimismo, se presentan grandes desigualdades salariales entre las empresas terminales y las empresas autopartistas, situación presente tanto en México como en Estados Unidos.

En segundo lugar, se presenta el contexto económico nacional a través del mercado de trabajo en México, donde se distinguen tendencias estructurales de precarización, no solo por los bajos ingresos de los trabajadores asalariados ocupados, sino por el desempleo, informalidad y amplia flexibilidad (negocios de mercadeo en red, autoempleo en la informalidad, etc.). Hay que reconocer que es en este contexto donde se inicia la discusión sobre la alta automatización y disrupción de tecnologías digitales.

En tercer lugar, se presentan las diferencias en el nivel organizacional, considerando por un lado el trabajo y sus instituciones o la perspectiva institucional, y por otro, el mercado interno de trabajo y la cultura en la organización o la perspectiva de las subjetividades en el trabajo, con el foco de atención en el concepto de cultura y en el significado de los aspectos simbólicos y subjetivos del trabajo, en un espacio de interacción y de acción social como lo es el lugar de trabajo.

Finalmente, se trata la innovación tecnológica que se asocia a la automatización y digitalización, creación de nuevos productos y a la apertura de nuevos mercados, es decir, a la expansión del capital. Aquí se destaca cómo el involucramiento de estas nuevas tecnologías, modificarán la relación capital-trabajo, desde el aumento de la distancia tecnológica entre países y regiones considerando la temática de las brechas digitales y/o desconexión (Reygadas, 2008), hasta desempleo y aparición de hasta ocupaciones emergentes, con posiciones de élite, con posicio-

nes económicas y sociales distintas, que tal vez constituyan las nuevas desigualdades laborales.

### **Breves antecedentes teóricos**

Comprender la forma en que ha sido abordada la temática de la desigualdad social y laboral es un tema bastante amplio, que implica revisión de vasta literatura, con reconocimiento de perspectivas teóricas muy valiosas de estudio de la desigualdad en particular (Tilly, 2000; Lamont y Molnár, 2002) o en una perspectiva más amplia, los denominados teóricos de la sociología de la agencia que superan las principales dicotomías de las ciencias sociales del siglo xx (objetivismo/subjetivismo, acción/estructura, micro/macro), y que en una lógica de análisis de integración permiten superar estas distintas dicotomías y entender la articulación entre las múltiples dimensiones de diversos fenómenos sociales, en este caso la desigualdad (Bourdieu, 1998; Giddens, 1997).

Resaltan teóricos como Tilly y su inquietud sobre la persistencia de las desigualdades que presenta a través de categorías (la desigualdad categorial), con la identificación de la desigualdad como relación social, donde la cultura separa a las personas en categorías, sobre la base de algunas características biológicas o sociales. La desigualdad implica relación asimétrica entre personas o grupos, las desigualdades tienen que ver con las relaciones de poder, pues se vinculan a recursos y capacidades, ventajas y control de recursos de unos sobre otros (Tilly, 2000).

La desigualdad categorial se aprecia en la construcción social de pertenencias con favores y protección, o bien exclusiones con discriminación y castigos simbólicos. Tilly considera que para eliminar la desigualdad no basta con eliminar las creencias y las actitudes discriminatorias, es necesario transformar las estructuras institucionales que organizan los flujos de recursos, cargas y recompensas (Reygadas, 2004).

Por otro lado, retomamos también a teóricos como Lamont y Molnár (2002) estudiando configuraciones de fronteras sim-

bólicas y sociales que se utilizan con frecuencia para reforzar, mantener o racionalizar las fronteras sociales existentes, y que sirven como marcadores culturales que mantienen las distinciones entre varios grupos sociales. Por ejemplo, marcadores culturales como el gusto, el lenguaje o los estereotipos que pueden utilizarse para reforzar las desigualdades. Se trata de estrategias político-simbólicas que intervienen en la construcción de la desigualdad en el ámbito de las interacciones sociales. Donde se requiere preservar la separación entre las agrupaciones conformadas, por lo que entra en juego ese otro mecanismo, consistente en establecer fronteras y mantener las distancias sociales.

Desde la sociología de la agencia, diversos teóricos consideran estructuras, pero no en los términos de los estructuralistas –determinando sentidos y acciones– sino por el contrario, complejizando el análisis de las estructuras, con las subjetividades y acciones presentes en toda realidad social. Desde allí se puede realizar el estudio de la desigualdad como producto de las relaciones sociales y del poder.

Bourdieu, para evitar el dilema objetivista-subjetivista, y/o estructura-acción, se centra en la práctica, considerada por él como el producto de la relación dialéctica entre la acción y la estructura. Las prácticas no están objetivamente determinadas ni son el producto del libre albedrío. También considera categorías de los agentes. Sostiene que las desigualdades están relacionadas con los *habitus*, es decir, con los esquemas de disposiciones duraderas que gobiernan las prácticas de los diferentes grupos sociales. Permite concebir las desigualdades centrado en las relaciones sociales, los *habitus* crean distancias y límites, que se convierten en fronteras simbólicas entre los grupos sociales. en la producción de desigualdades en la interacción social, incluyendo mecanismos velados de diferenciación clasista. Plantea que para entender la desigualdad debemos considerar no solo estructuras, sino las interacciones entre clases sociales, considerando el carácter material y simbólico de toda realidad social. Este teórico profundiza en las distinciones entre clases y gru-

pos, considerando las diferencias, no solo económicas, con disparidades de ingreso, riqueza, o propiedad de los medios de producción, sino en estilos de vida, en conocimientos, estatus y otros, elementos a través de los cuales se impone poder y dominación, donde el poder tiene que ver con recursos y capacidades, estableciéndose una relación asimétrica de fuerzas.

Junto con este autor podemos considerar a otros teóricos de la sociología de la agencia, tal como Giddens, por ejemplo, que más bien propone el énfasis en las prácticas sociales recurrentes, subrayando las dimensiones –y no solo el uso– del tiempo y el espacio. La incorporación de estas dimensiones, permiten entender la participación de la cultura en el tema de la desigualdad, en tanto saberes acumulados que se objetivizan en las prácticas sociales recurrentes, subyacen a las acciones, definiendo estas estructuras profundas de rutinas sedimentadas, presentes en el entramado de interacciones, en relaciones que se establecen entre individuos, pero considerados éstos como agentes con diferentes recursos y capacidades.

Desde la sociología del trabajo y los estudios organizacionales planteamos estudios de los mercados internos de trabajo, considerando reglas institucionales, así como prácticas relacionales, en especial estas últimas, pues permiten incidir en áreas más “difusas” y sutiles de desigualdad laboral, considerando grupos dominantes y dominados en los espacios de trabajo, con luchas en la construcción de identidades, pertenencias y exclusión, relaciones sociales presentes al tratar de explicar trayectorias laborales e identidades por ejemplo.<sup>1</sup> En el pla-

<sup>1</sup> Atendiendo a nuestra línea de investigación (análisis de los procesos de reestructuración productiva con el mercado de trabajo), en esta oportunidad se pretende vincular esta problemática con la temática de la desigualdad laboral. Así, este capítulo retoma resultados de investigación publicados previamente, vinculándolos a desigualdades en aspectos económicos, políticos, así como también culturales. Al que se añadió un nuevo tema en nuestra agenda de investigación, la tecnología y las brechas tecnológicas, donde se pretende establecer algunas consideraciones sobre el impacto de la innovación tecnológica digital en el trabajo.

no productivo, se producen interacciones entre los agentes, los mercados internos de trabajo se pueden asumir como espacios sociales, con sus reglas institucionales y con sus redes de solidaridad y diferenciaciones, privilegios y exclusión social, donde algunos reciben los mayores beneficios, donde existen redes materiales y simbólicas de desigualdad, que separan, clasifican, ordenan jerárquicamente y producen distribuciones asimétricas de las ventajas y desventajas laborales y sociales. En el caso mexicano, sobresalen los trabajos de Reygadas, desde el campo de la antropología del trabajo (Reygadas, 2014).

De este modo, al analizar desigualdades proponemos introducir la preocupación dentro de la problemática de la teoría social contemporánea, interesada por la relación entre estructuras, subjetividades (entendida como procesos de dar sentido, como aspecto fundamental de la acción humana) y acciones considerando experiencias relacionales, así como las prácticas generadas en el lugar de trabajo y en cómo se generan códigos culturales y significados. Tal como señala el antropólogo Reygadas:

La desigualdad se reproduce en las interacciones que enlazan a las personas. En ellas, las potencialidades y capacidades individuales se ponen en acción y se entablan relaciones de poder que, si bien se basan en esas capacidades, pueden generar algo nuevo, tienen propiedades emergentes cuyos resultados no se pueden prever considerando a los individuos de manera aislada.

### **Las diferencias entre Regiones: asimetrías entre centro y periferia**

Aquí se usa como referencia la región del T-MEC para tratar una primera desigualdad laboral, como es la asimetría salarial en la industria automotriz de México, sector sumamente integrado a las cadenas de producción generadas en el marco del TLCAN,

hoy T-MEC. Si consideramos la dimensión económica y la política macro, diferentes autores han planteado que la globalización ha producido una división global del trabajo en la que las mayores desigualdades tienen lugar entre los Estados-nación. Se afirma que en esta división los países desarrollados se han convertido en sociedades posindustriales basadas en el sector servicios y en una creciente individualización (Giddens y Sutton, 2014:148).

Esta perspectiva nos permite incidir en la desigualdad regional y en la Región Norteamérica en particular, considerando al sector automotriz mexicano que es paradigmático y con arrastre en otras industrias. Las estructuras económicas y de producción configuradas a lo largo de tres décadas, desde el TLCAN, tuvieron grandes cambios que promovieron entre otros avances, el impulso de las exportaciones, la inserción de México en las cadenas globales e intrarregionales de valor, mejora de la competitividad de los países. la demanda de trabajo, pero con una gran desigualdad en los salarios.<sup>2</sup>

Las dinámicas de renegociación evidentemente no son entre iguales, sino de una economía central frente a otra más pequeña y en el proceso de profundos cambios en la relación entre Estados y la economía, se incide en las ventajas competitivas que ofrece México a partir de los salarios.<sup>3</sup> En la etapa del TLCAN (1994-2020) y de reestructuración productiva, los salarios en la industria automotriz han crecido escasamente a lo largo de décadas y se han desvinculado de la productividad (Carrillo y García, 2020, Bensusán, 2020).

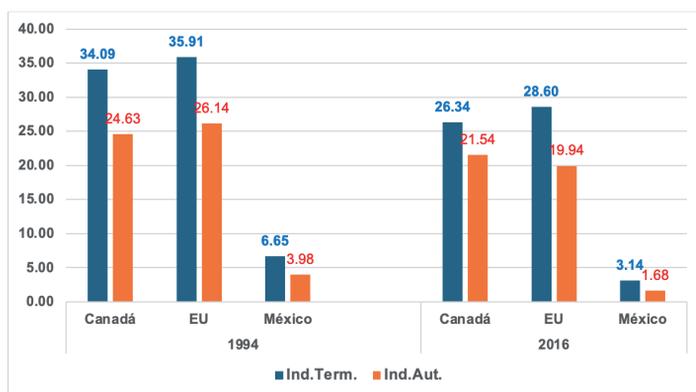
<sup>2</sup> Véase para mayor profundidad sobre el T-MEC, Contreras, Vega y Ruiz (2020). La dimensión económica y la dimensión institucional-política de los Tratados comerciales juntamente con los grupos de interés en la negociación de beneficios entre las partes se conjuntan.

<sup>3</sup> En el nuevo T-MEC se ha considerado un nuevo capítulo sobre estándares laborales. La renegociación del TLCAN, que se llamaría luego T-MEC, finaliza su renegociación con los socios de América del Norte en este contexto, en Julio de 2020.

Esta evolución salarial resalta la permanencia de relaciones de desigualdad, en especial las grandes desigualdades salariales con los socios comerciales del Norte, es decir, incluyendo a Canadá, economía que no se compara a la estadounidense, pero negocia mejores niveles salariales para sus trabajadores. Lo que obliga a considerar cifras, con el trasfondo del nivel institucional o el sistema político.

Al momento actual los menores costos laborales constituyen la principal ventaja competitiva de México.

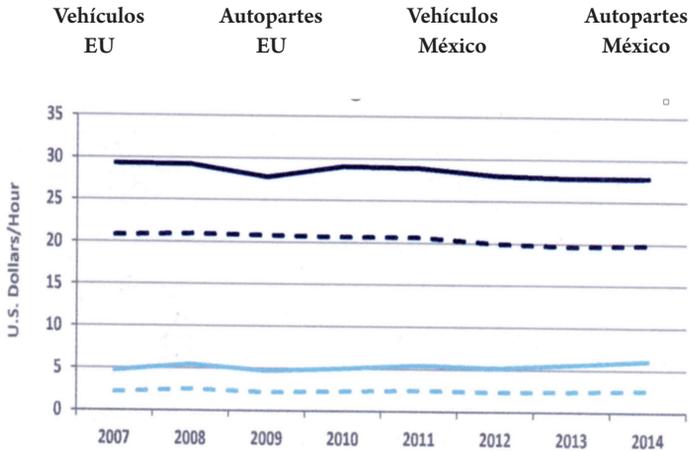
Figura 1  
La desigualdad salarial entre los países del TLCAN, hoy T-MEC. Salario promedio por hora en la Industria Automotriz Terminal y de Autopartes en Canadá, Estados Unidos y México, en 1994 y 2016 (U.S. dólares por hora)



También se presentan grandes desigualdades salariales entre las diferentes empresas automotrices si las consideramos por segmentos, es decir entre las empresas terminales y las empresas proveedoras autopartistas, en México y Estados Unidos (Arciniega 2020). En ambos casos es superior el salario en las terminales, donde se concentra menor número de trabajadores,

y muy inferior en las autopartistas, donde se concentra el mayor número de empleos.<sup>4</sup>

Figura 2  
Salarios en la Industria Automotriz Terminal y de Autopartes en Estados Unidos y México 2007-2014 (U.S. dólares por hora)



Fuente: Swiecki and Maranger, 2016: 32.

### Las diferencias económicas en México: mercado de trabajo nacional precarizado

El tema de las desigualdades en América Latina es un fenómeno preocupante. En particular el incremento de las brechas de ingresos entre amplios sectores de la población en tiempos de la globalización obliga a repensar la forma de abordar las desigualdades laborales.

En México se presentan tendencias estructurales de precarización, desempleo, informalidad y amplia flexibilidad laboral (negocios de mercadeo en red, autoempleo en la informali-

<sup>4</sup> Véase Arciniega, 2018, y el caso especial de estudio sobre el segmento de proveedoras en México, donde se concentra casi el 90% del empleo automotriz.

dad, etc.) que describen las condiciones estructurales en que se desenvuelve el trabajo en México. En cuanto a los ingresos percibidos por la población ocupada en los últimos 20 años resalta un aumento de quienes perciben solo entre 1 y 2 salarios mínimos. Y la tendencia ha sido a la disminución de los niveles de ingreso entre los trabajadores asalariados ocupados. Estas tendencias son más marcadas si comparamos cifras de salarios con otros países incluidos algunos países latinoamericanos. Es reciente la recuperación de los salarios mínimos en el país (2020-2024).

Figura 1

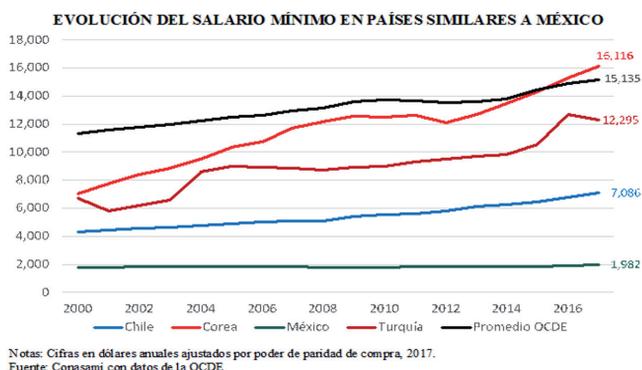


Tabla 1

Salario mínimo de países miembros de la OCDE Cifras en dólares anuales ajustados por poder de paridad de compra, 2017

	2000	2017	Crecimiento del periodo	Crecimiento anual promedio
Luxemburgo	19,968	23,777	19.1%	1.1%
Países Bajos	21,669	22,631	4.4%	0.3%
Australia	19,998	22,235	11.2%	0.7%
Alemania	n.d.	21,545	n.d.	n.d.
Bélgica	20,761	21,096	1.6%	0.1%

*(continuación)*

	2000	2017	Crecimiento del periodo	Crecimiento anual promedio
Francia	16,815	20,539	22.1%	1.3%
Reino Unido	13,010	17,989	38.3%	2.3%
Canadá	13,965	17,407	24.6%	1.4%
Japón	13,001	16,323	25.6%	1.5%
Corea del Sur	7,032	16,116	129.2%	7.6%
España	13,500	15,756	16.7%	1.0%
<b>Promedio OCDE</b>	<b>11,340</b>	<b>15,180</b>	<b>33.9%</b>	<b>2.0%</b>
Estados Unidos	15,248	15,080	-1.1%	-0.1%
Eslovenia	9,204	14,246	54.8%	3.2%
Polonia	6,144	12,628	105.5%	6.2%
Hungría	3,974	10,061	153.2%	9.0%
Eslovaquia	4,981	9,501	90.7%	5.3%
Rep. Checa	5,034	9,146	81.7%	4.8%
Chile	4,289	7,086	65.2%	3.8%
México	1,788	1,982	10.9%	0.6%

Alemania tiene salario mínimo a partir de 2015.

Último dato de Japón corresponde a 2016.

Fuente: Conasami con datos de la OCDE.

Tabla 2  
Salario mínimo en Latinoamérica 2024 y 2019  
(en orden descendente)

2024			2019		
(Actualizado el 31 diciembre 2023)			(Actualizado al 2 septiembre 2019)		
	País	Salario mínimo mensual en dólares		País	Salario mínimo mensual en dólares
1	Costa Rica	690	1	Costa Rica	529
2	Uruguay	568	2	Chile	413
3	Chile	490	3	Uruguay	407
4	Ecuador	460	4	Ecuador	394
5	México	442	5	Guatemala	386
6	Guatemala	405	6	Honduras	383
7	Paraguay	368	7	Paraguay	343
8	Bolivia	342	8	Bolivia	306
9	Colombia	330	9	Perú	276
10	Honduras	327	10	Argentina	271
11	Panamá	290	11	Panamá	265
12	Brasil	284	12	Brasil	241
13	Perú	269	13	Colombia	239
14	El Salvador	243	14	Rep. Dominicana	205
15	Rep. Dominicana	195	15	El Salvador	203
16	Argentina	189	16	México	158
17	Nicaragua	128	17	Nicaragua	124
18	Haití	80	18	Haití	68
19	Cuba	79	19	Cuba	15
20	Venezuela	4	20	Venezuela	2

Fuente: Elaborado con datos de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, 2019-2024.

En los ingresos percibidos por la población ocupada (trabajo asalariado) en México existe alta concentración de trabajadores que no traspasan los dos salarios mínimos desde hace décadas. La precarización implica bajo nivel y la caída generalizada de salarios. También gran flexibilidad de los contratos laborales y condiciones críticas de ocupación (gran intensidad del trabajo o largas jornadas de trabajo, por ejemplo) y desprotección social progresiva. La desigualdad se vive por el aumento de quienes perciben uno o menos de dos salarios mínimos, y población minoritaria que concentra altos ingresos.

Sin embargo, como sabemos, existe también desigualdad más allá de las relaciones asalariadas formales. Es muy alta la presencia de trabajo no asalariado, gran cantidad de trabajadores se concentran en la informalidad y la subocupación que se han profundizado en años recientes.<sup>5</sup> Así como en el desempleo. Dada la centralidad del trabajo en la construcción de identidad, se reconocen los estudios sobre los efectos subjetivos del trabajo precario y del desempleo (con nuevas categorías de diferencia, por ejemplo, entre empleados y desempleados), lo que implica analizar desde distribución inequitativa de tareas en los espacios de reproducción, considerando reacomodos de planes de vida y de estilos de vida, hasta los efectos subjetivos de la precariedad y del desempleo.

Por otro lado, estas situaciones se presentan en las últimas décadas acompañadas de mayor participación de mujeres en el mercado de trabajo, especialmente en el sector tercerizado de la economía. Considerando a este sector, se presentan inequidades entre producción y reproducción, dada la consideración del trabajo doméstico en disposición innata o propia de las mujeres, con sus consecuencias de dobles o triples jornadas, o bien recambio de relaciones en ese espacio doméstico.

<sup>5</sup> En México el trabajo informal representa el 55.4% del total de los empleos. *El Economista*, diciembre de 2022; *El País*, 30 de junio 2023.

En el campo industrial también existe mayor presencia de mujeres, generando inequidad en las oportunidades para acceder a los mercados laborales y permanecer en ellos, en especial dado el alto nivel de flexibilidad laboral que se presenta en la industria y la intensidad del trabajo, en sectores clave como el automotriz. Es en este contexto de mercado nacional de trabajo precarizado donde se inserta la discusión sobre la alta automatización y disrupción de tecnologías digitales.

### **Las desigualdades en el nivel organizacional: consideración de otros tipos de desigualdades**

#### *El trabajo y sus instituciones o la perspectiva institucional*

Lejos de la noción de un mercado de trabajo dejado a la libre competencia, los mercados internos de trabajo pueden identificarse con la existencia de un conjunto de reglas que norman la relación de trabajo en las plantas productivas. Establecen las condiciones de ingreso, permanencia, asignación de puestos, ascensos y remuneraciones del trabajo, entre otros.

Resaltan investigaciones sobre ocupaciones donde se incluyen en el estudio a todos los miembros organizacionales, tal como mandos medios, ingenieros y no solo operarios. Por ocupación (directivos, funcionarios, profesionales, técnicos, trabajadores de servicios y ventas, obreros) la clasificación tiende a distinguir trabajadores por la naturaleza de sus tareas manuales vs tareas cognitivas. Y junto con distinguir roles determinantes a cumplir, permite también identificar estatus, posiciones y las relaciones de poder entre los actores laborales a ese nivel organizacional.

Bajo criterios de estrategias de recursos humanos y/o base sociotécnica de las empresas, se observan desigualdades a través de la resegmentación de los mercados internos de trabajo (Arciniega, 2018). Se entiende por resegmentación la fragmentación del personal obrero, atendiendo a nuevos criterios, tal

como la requerida flexibilidad laboral.<sup>6</sup> La amplia flexibilización en cuanto al uso de la mano de obra genera situaciones de precariedad laboral, a ello se añade la desigualdad salarial.

Junto con las diversas categorías reconocidas funcionalmente en la estructura de división del trabajo, cuenta la clasificación que los actores laborales perciben entre sí, entre obreros calificados y obreros no calificados. O bien, la diferenciación entre especializados y no especializados. O también, la diferenciación entre los que poseen mayor estabilidad *vs.* inestables y de mayor vulnerabilidad en el empleo, por ejemplo, ante las sucesivas crisis presentadas, el empleo calificado y de alta calidad es retenido. Ello en un contexto productivo, donde a pesar de la alta tecnología utilizada en el sector automotriz sobresalen trabajos no calificados.

Bajo criterios de las reglas de los sindicatos y contratos colectivos, a nivel operarios se constata la presencia del sindicato en el reclutamiento y en la selección del personal que precisamente ingresa a los niveles más bajos de la escala salarial, sin mayor requerimiento de habilidades. Se mantiene la regla contractual acerca de la manera en que se reclutan, seleccionan y contratan trabajadores. En un contexto de gran desempleo e informalidad, confiere poder a la institución sindical y manifiesta el tipo de relaciones laborales que se mantienen entre los actores laborales.<sup>7</sup>

La resegmentación de los mercados internos de trabajo y el tipo de representación sindical acentúa la brecha de desigualdad entre trabajadores, manteniendo una marcada diferenciación

<sup>6</sup> Flexibilidad numérica, respecto a la capacidad de la gerencia de ajustar el empleo; flexibilidad funcional, respecto al uso de la fuerza de trabajo en el proceso productivo ante las nuevas formas de organización del trabajo, la movilidad o rotación entre puestos de trabajo, por ejemplo; y la flexibilidad salarial, considerando el salario y sus condiciones cambiantes ante presencia de bonos de productividad, por ejemplo.

<sup>7</sup> Para mejor caracterización de tipo de sindicalismo en el sector véase Bayón (1997). En cuanto a la incorporación de familiares, miembros de grupos familiares o amistades, y configuración de redes de clientelaje se presentan como prácticas sociales frecuentes.

en las retribuciones salariales y demás condiciones laborales, tal como trabajo fijo frente a eventuales, algunos con mayor autonomía y otros con mayor grado de subordinación. A nivel colectivo se identifica con fragmentación, con trabajadores con intereses y condiciones económicas muy diferentes y sindicatos que tienen una larga historia de no representación legítima, ambas opciones en un contexto de mercado de trabajo regional donde prima la precarización, la informalidad y el desempleo.

Hasta aquí parecen configurarse segmentos mediados por la especialización, calificación, educación y el mérito individual, tal vez por segmentos mediados solo por el esfuerzo. Sin embargo, cuentan las capacidades que se ejercen entre los colectivos que pertenecen al sistema de relaciones industriales propio país.

Tabla 3  
Dimensiones e Indicadores  
para analizar las relaciones de empleo

Relaciones de Empleo		Configuración 1		Configuración 2		
Dimensiones	Indicadores		Indicadores		Indicadores	
1. Reclutamiento. Selección. Contratación	Contratación indeterminada o temporal	Estabilidad y seguridad de empleo	- Alto promedio de permanencia en el empleo	Inseguridad laboral	- Contratación irregular (por tiempo u obra determinada)	
			- Permanencia en el empleo por más de 5 años		- Permanencia en el empleo por menos de un año	
					- Alta rotación externa	
2. Capacitación-Formación	Programas de capacitación externo para determinados departamentos	En la formación de competencias	Niveles de polivalencia en línea: cuatro niveles de operadores con multihabilidades	Baja capacitación	Porcentaje de obreros no	
	Capacitación interna		Niveles de polivalencia en subsensibles			Gran número de obreros no calificados
	Polivalencia. Multihabilidades					

(continuación)

Relaciones de Empleo		Configuración 1		Configuración 2	
Dimensiones	Indicadores		Indicadores		Indicadores
3. Evaluación del desempeño	Por objetivos		Incluye determinados objetivos técnicos vinculados a la categoría y puesto. Incluye como objetivo general cero ausentismo	Sin evaluación del desempeño	
	Por Competencias		Competencias prioritarias en operadores:		
			Vinculada a la generación de competencias en base a entrenamiento permanente en el equipo o célula de trabajo		
			1) Autocalidad		Sin evaluación del desempeño
			2) Participación en ideas de mejora		
			3) Flexibilidad		
			4) Trabajo en equipo		
			5) Liderazgo		
			6) Desarrollo		

(continuación)

Relaciones de Empleo		Configuración 1		Configuración 2	
Dimensiones	Indicadores	Indicadores	Indicadores	Indicadores	Indicadores
4. Relación salarial	Ingreso laboral	Ingreso adecuado	Ingreso medio superior al salario promedio de la manufactura	Baja paga	Ingreso laboral inferior a un nivel mínimo de reproducción social
				Inseguridad de ingresos	Ingreso laboral mensual inferior a un nivel mínimo de reproducción social (dos salarios mínimos)
	Prestaciones	Días de descanso obligatorio			
		Vacaciones			
		Vales de despensa, bonos		Por sobre el promedio de la manufactura	

Fuente: Elaboración propia en base a contratos colectivos de tres empresas del sector automotriz, 2016.

En la Tabla 3 se muestra una estructura organizativa con creciente diversidad laboral producida por la flexibilidad. Atendiendo al concepto de campo, éste resulta clave para entender la segmentación de los mercados internos de trabajo, y para pensar la desigualdad social, algunos siguen una trayectoria de marginación y serán mayoritarios si sus actividades son rutinarias y sin mayor calificación. Otros siguen trayectorias de carrera dentro de la planta, existen estudios sobre los significados de estas diferenciaciones entre trabajadores considerando el giro de las plantas hacia la flexibilización que ya tiene larga data en la industria automotriz, cuando las plantas continúan con sus procesos de reestructuración productiva y establecen nuevas tecnologías, con equipo automatizado y robotizado, avance de la automatización flexible en gran parte de sus plantas, con máquinas programables que generan un proceso de cambio a nivel de la organización del trabajo, avance de tecnologías de las comunicaciones basada en principios de microelectrónica (véase Montiel, 2010, donde en forma exhaustiva brinda conocimiento sobre los efectos que tiene la tecnología y las nuevas formas de organización del trabajo en la vida personal y en la subjetividad de los trabajadores de la industria automotriz).

Desde hace décadas la tendencia ya es al uso de nuevas tecnologías y la flexibilidad laboral. Se pueden observar dos tipos de configuraciones que indican el avance de flexibilización en los procesos de producción que trae también importantes cambios en la estructura jerárquica y una amplia segmentación del mercado interno de trabajo. con distintos segmentos de trabajadores afectados por la flexibilidad productiva y laboral.

Al momento actual se resaltan las innovaciones tecnológicas que marca la I 4.0, donde confluyen digitalización y tecnologías altamente automatizadas y las nuevas tecnologías de la información, de la comunicación, mismas que implicarán otros cambios estructurales como nueva re-segmentación o fraccionamiento del mercado interno de trabajo.

Las empresas replantean estrategias que modificarán las instituciones y los modelos de trabajo, donde a nuevas tecnologías se acoplan nuevas estructuras organizativas. Cambiará también el sentido de la acción de los sujetos sociales, lo que obliga a profundizar en los significados del trabajo y con ello en los vínculos entre cultura, identidad calificación y trabajo.

*El mercado interno de trabajo y la cultura en la organización o la perspectiva de las subjetividades en el trabajo*

La industria automotriz es uno de los sectores más modernizados de la industria manufacturera en México. Paralelamente tiene una larga historia y tras de sí una gran tradición cultural. Las interacciones entre individuos y grupos en ese sector también se encuentran reguladas por la cultura. Estas interacciones se producen como prácticas recurrentes y se producen dentro de la organización, o el espacio de trabajo identificados como campos de interacción entre actores en una determinada situación, campos a su vez desiguales estructurados por relaciones de poder.

En el mundo de los sujetos laborales centrarse en interacciones y prácticas, formas habituales de pensar y hacer las cosas, nos permiten profundizar en el análisis de la desigualdad en los mercados internos de trabajo. Más allá de las reglas escritas que se tienen que aprender, implica una forma aceptada de interacción y de relaciones típicas en la organización. Cabe preguntarse ¿Cuáles son las reglas y códigos que rigen entre los propios trabajadores y que gobiernan el empleo y la utilización de la fuerza de trabajo en el lugar de trabajo?

De la diversidad de situaciones y conjunto de prácticas sociales mencionaremos dos.

La primera, la distancia social o también denominada la distancia al poder, que, bajo la apariencia de estructura jerárquica en las organizaciones, se manifiesta en relaciones sociales y de poder y dominación que constituyen un reflejo de desigualdad

laboral (entre trabajadores y jefes, pero también entre grupos de trabajadores). En diversos estudios se caracteriza a México por la presencia de una alta distancia social entre los miembros organizacionales.

Es una modalidad de relación entre los miembros organizacionales donde se aprecian divisiones de intereses, y asimetrías de poder. Las prácticas de distancia social permiten entender los cambios en las formas de entender los vínculos, las interacciones dadas entre los sujetos, que van más allá de las dinámicas económicas y productivas, y que sin embargo tienen que ver con los aspectos simbólicos presentes en el trabajo y en particular en los procesos de trabajo, así como con la construcción de identidades laborales más allá de ideologías empresariales.

La alta distancia social le indica al trabajador el lugar que le corresponde, señala límites sociales y simbólicos, le repasa constantemente quien es él o ella. A otros le asigna de manera ambigua un territorio con fronteras difusas. Marca acciones basadas en influencias, y el aumento de las desigualdades laborales y sociales deviene por tanto no solo de las posiciones ocupacionales sino de la distancia social, donde según ese grado de distancia se tienen oportunidades o no de acceso al trabajo o a los ascensos. Prima más relaciones jefe-miembros asociado a lealtades. Credenciales educativas y profesionales pasan a segundo nivel, aunque son deseables.

Este conjunto específico de relaciones sociales por medio de las cuales se despliega el trabajo a través de conocimientos y organización es importante considerar en el entorno digital que promueve nuevos modelos de negocios y nuevas modalidades laborales, si se trata la llamada cuarta Revolución Industrial que afecta no solo a la industria (Industria 4.0), sino también a los servicios, y la articulación de empresas interconectadas en estructuras de red. Me refiero a considerar escalas temporales y espaciales mucho más pequeñas, y otorgarle un papel clave a la dimensión cultural, considerando estas dimensiones, por ser fuente de discriminación o trato desigual y, por consiguiente, de desigualdad.

En tanto procesos de creación de sentido u ordenación del sentido de la realidad se vincula a la noción de autoridad y su capacidad de influencia, que alude en México más bien a un paternalismo autoritario con influencias para contratar, castigar, premiar, reconocer, marcando trayectorias, donde unos ya tendrán los puestos, otros tendrán que trabajar para llegar a donde quieran y vencer resistencias.

A este nivel no cuenta automatización y digitalización asociado con procesos intensivos en trabajo poco calificado. En la industria automotriz los procesos tecnológicos inciden en la disponibilidad de personal técnico especializado y calificado, y la inteligencia artificial se dirige principalmente al trabajo calificado.

Tienen un rol determinante en la regulación del empleo dentro de las organizaciones, desde marcar oportunidades de acceso al mercado laboral, posibilidades de ascenso, o de exclusión, cierres de posibilidades de acceso a oportunidades de trabajo, entre otros.

Se entiende como el grado en el que los individuos esperan una estructura jerárquica que destaca las diferencias de estatus entre subordinados y superiores, y se aceptan estas distribuciones desiguales de poder en la acción de los sujetos laborales

A través de estas interacciones y sus significados, se expresan elementos de dominación. vinculados a su subjetividad o procesos de dar sentido, creencia de que personas en posiciones de autoridad, más allá de la raza o la etnia, deben tener un poder considerable en comparación con los subordinados.

Esta jerarquización no solo implica la capacidad de mando o de autoridad, implica prácticas y actitudes de interés en las regulaciones de las relaciones de los miembros en la organización, ubicación social de los trabajadores en la organización como de relaciones de dominación. La estructura jerárquica en las organizaciones refleja no solo la estructura interna de la organización sino una desigualdad existencial entre los niveles superiores e inferiores.

De la diversidad de situaciones y conjunto de prácticas sociales mencionamos una segunda, la institucionalización de categorías y de sistemas de cierre, exclusión y control social propios, en base no a reglas escritas sino en torno a presencia e interacción de grupos.

Entre las experiencias comunes entre los miembros organizacionales, también resaltan el trazo de las líneas sociales y simbólicas entre los grupos, marcando las diferenciaciones entre los colectivos (*in group* y *out group*) que devienen en desigualdades construidas socialmente en el lugar de trabajo. Existen grupos de pertenencia grupo afín, con valores predominantes como la lealtad, cohesión, redes de solidaridad donde cobra importancia el concepto de grupo primario, en los que se dan relaciones cara a cara, que desempeñan un papel central en la vinculación del trabajador con el resto de la organización. Son grupos de pares donde se construyen y desarrollan modelos de estrechas relaciones entre los miembros del grupo como una estrategia para lograr cosas. A través de esos miembros se expresan relaciones de afecto como de reconocimiento, sus comunicaciones son más laterales, con interacciones compartiendo por ejemplo iniciativas o con toma de decisiones sin participación real.

También se presentan conflictos, que afectan individualmente, como a las familias, que llevan a renunciar al trabajo, a los cargos, perdiendo la estabilidad laboral o truncando trayectorias. Se presentan casos de facilidades de inserción en el mercado interno de trabajo o por el contrario falta de movilidad por corrupción y el favoritismo o clientelaje presentes en los espacios laborales, donde fluye información concreta sobre puestos o plazas entre los conocidos, por el contrario, prácticas de restricción, exclusión y hasta discriminación de acuerdo a la pertenencia de grupos.

Las formas de actuar, actitudes y hábitos serán diferentes frente a otros miembros, varían, desde la desconfianza, trato diferenciado o desigual, procesos de exclusión que no implican

la pérdida de empleo, pero donde en el espacio laboral las habilidades y competencias no cuentan ante las interacciones de grupos donde prima “el trabajo categorial” que establece desigualdades y marca límites entre los grupos, crea estigmas y atribuye cualidades a los actores que se encuentran a uno y otro lado de los límites (Tilly, en Reygadas, 2004). Inclusive, el conjunto de respuestas a otros puede derivar en violencia, violencias laborales en México entre grupos, “sin género”, “sin raza”, “sin estatus”, “sin ideologías”, donde calificación y/o especialización que pueden ser factores significativos, no cuentan en la construcción de estas otras desigualdades, tampoco diseño de proyectos o sistemas de evaluación formal del desempeño, más bien nos remiten a activación de estas otras desigualdades, a categorías de segregación y exclusión, que en conjunto nos sitúan en el ámbito de lo simbólico y de los significados del trabajo, donde no solamente entran en juego desigualdades salariales, sino constitución o deterioro de identidades. Existe una amplia literatura sobre violencia en el trabajo en atención a estas categorizaciones en contextos específicos y actuales, que proporcionan ejemplos concretos que ilustran la dinámica de la desigualdad a este nivel, véase Peña y Sánchez, 2007, por citar uno de los más importantes, donde resaltan desigualdades vinculadas a la violencia simbólica, y prácticas sociales que van desde competencia por recursos materiales hasta conflictos por el poder. Más allá del género, edad o raza, en México establecen creencias sólidas sobre el estatus de las personas, en atención a pertenencia a grupos y comportamiento de grupos.

Esta postura implica profundizar en la dimensión socio-cultural-simbólica del lugar de trabajo, considerando estructuras, subjetividades y acciones.

### **El impacto de las tecnologías en el trabajo**

La etapa actual del capitalismo se asocia a la expansión del capital, con la innovación tecnológica denominada I 4.0, la creación

de nuevos productos y la apertura de nuevos mercados. Donde cabe preguntarse cómo el involucramiento de tecnologías digitales modificará la relación capital-trabajo y si crecerán las brechas tecnológicas entre países y regiones, y si se generarán mayores desigualdades en los mercados de trabajo.

Centrados en uno de los sectores más modernizados como la industria automotriz, resalta la difusión o expansión de las tecnologías no solo en la sociedad, la economía, sino en la producción, y en la denominada manufactura digital, donde lo digital se entiende como el sector ligado a la informática y telecomunicaciones, donde los principales activos son la información y la conectividad. La tecnología va cambiando sobre todo lo electrónico y lo referido al software. Nuevas tecnologías digitales están transformando la economía y sectores de la economía, tal como la industria automotriz.

Las tecnologías utilizadas en empresas de la industria automotriz se entienden como la digitalización en todos los niveles y funciones de la organización, incluyendo notablemente el nivel productivo y de servicios. La industria automotriz constituye un sector donde gran parte de sus actividades se vinculan a tecnologías digitales. La mayoría de las empresas participan de la cadena de producción automotriz y servicios informáticos donde se justifica la eficiencia de los procesos productivos, la mejora de la calidad y la relación con los proveedores y donde cuentan las estrategias empresariales de las matrices, considerando la oportunidad de la digitalización de los procesos, el impacto de estas tecnologías sobre el proceso de trabajo, productos finales, relaciones con proveedores y clientes.

Evidentemente la integración de la computación en la nube y big data, aplicado a la producción y a los servicios, facilitarán nuevos modelos de negocios, además de contribuir a la personalización de los productos.

Entre las principales transformaciones sociales, se presenta la delimitación entre los sectores secundario y terciario que se vuelve cada vez más difusa, donde las empresas productoras

de bienes se están viendo obligadas a incorporar servicios a su oferta. Junto con la manufactura irrumpe el interés por el estudio de los servicios avanzados mediante la interconexión física y virtual, y vinculada a ésta. La automatización y la robotización modificaran profundamente la composición del mercado laboral. Destaca el interés por el impacto del cambio tecnológico en el empleo, en tanto factor que desplaza fuerza de trabajo, donde cuenta la categoría ocupacional (trabajadores poco calificados, de ocupaciones elementales, operarios mecánicos), simultáneamente interesa la aparición de ocupaciones emergentes, las ocupaciones vinculadas a la I 4.0.

La introducción de las nuevas tecnologías en el mercado laboral automatizadora beneficiará a los trabajadores calificados, con disminución de empleos poco calificados, pero ello dependerá de las estrategias de las empresas. Se trataría de observar que ocupaciones estarían más impactadas frente a la computarización y robotización y, además, empezar por constatar que el cambio tecnológico y la visión de la digitalización en la mayoría de las empresas, se relaciona más con una paulatina evolución, de mejoras y ajustes, más que con una nueva configuración en la que intervienen en tiempo real actores sociales, dispositivos y plataformas.

Los avances de la industria 4.0 se traducirán finalmente en la integración digital de todos los procesos productivos. ¿Qué rol tendrá la industria automatizadora de México con el cambio de paradigma a partir de la digitalización y automatización? ¿En el plano productivo, cómo se reconfiguran los mercados internos de trabajo? ¿Se plantea mayormente desplazamiento de trabajadores o la recalificación de las competencias habilitantes para el nuevo modelo industrial? Por otro lado, se multiplican los desafíos para la organización del trabajo y de la producción ante la robótica, las TICs, las aplicaciones que impactan en la industria automatizadora.

## **De los cambios en los modos de producir y las nuevas tecnologías, hacia centros de poder donde se concentra la tecnología**

Las nuevas tecnologías se vuelven el soporte de los países desarrollados, que permite afianzar el poder de las empresas globales, En Europa (Alemania, Italia, Francia) las fábricas disponen de nuevas líneas de producción caracterizadas por la integración de la robotización, la información y un número decreciente de trabajadores. En sectores como la industria automotriz esta serie de innovaciones beneficia a los desarrolladores de software, a los ingenieros, los investigadores científicos y tareas vinculadas con la necesaria formación para actuar ante incertidumbres en las nuevas cadenas productivas (Degryse, en Raso, 2022: 23).

Resaltan ocupaciones emergentes, con posiciones de élite, con posiciones económicas y sociales distintas y nuevas formas de trabajo a partir de las plataformas digitales.

Es el caso de la creación de nuevos trabajos en el sector de los servicios, donde éste se ha convertido en el principal activo de las OEM, tanto así que se afirma que “El software define el coche”. Ello significa que éste definirá la experiencia del cliente y será el principal diferenciador de competitividad, convirtiéndose en el punto focal de la innovación automotriz.

Considerando nuestro estudio nuevamente a nivel escalar, la aceleración del cambio tecnológico en los países desarrollados generará incentivos para las empresas de esos países en cuanto a la recuperación de la parte de los empleos que descentralizaban y que externalizaban, con tránsito hacia las denominadas “fábricas inteligentes” y servicios dirigidos hacia la creación de softwares, generación de nuevos modelos de negocios, con continua evolución, servicio de diseño del producto considerando la elevada y continua velocidad de Desarrollo del producto, nuevos servicios como de integración en la nube, servicio de arquitectura, es decir, como estructurar el Hardware y Software, con continua evolución incluso después de las ventas, también

se convierte en importante para los corporativos el control sobre el activo de software principal.

En países periféricos como México el interés se centra en la manufactura digital y qué será afectado, en particular, cómo afectará el empleo. También en su impacto en procesos y sobre cómo trabajamos, cómo nos organizamos y cuáles habilidades se requieren (Organización). Se promueven también nuevos modelos de negocios, e irrumpen ocupaciones emergentes.

Estas actividades implican una minoría de personal de alta calificación, mandos medios en servicios especializados, tal vez profesionales calificados prestadores de servicios y operarios de media calificación.

Faltan analizar las ocupaciones de aquellos que laboran en sistemas de automatización, informática, ingenieros de sistemas vinculados a la electromovilidad, que, si bien se ha presentado de forma lenta en México, no es el caso en los países desarrollados en que se avanza en este proceso con la colaboración de equipos altamente competitivos.

## **Conclusiones**

En el contexto de globalización y procesos de integración, el sector automotriz de México enfrenta graves desigualdades salariales frente a los socios comerciales del norte del continente. A pesar del alto nivel de integración entre esos países, a las brechas salariales se añaden ahora posibles brechas tecnológicas digitales. La dimensión política de los Tratados comerciales juntamente con la negociación de beneficios económicos y ahora tecnológicos entre las partes, constituyen una asignatura pendiente.

El mercado general de trabajo de México presenta tendencias estructurales de precarización, desempleo, informalidad y amplia flexibilidad (negocios de mercadeo en red, autoempleo en la informalidad, etc.). Hay que reconocer que es en este contexto donde se inicia la discusión sobre la alta automatización

y disrupción de tecnologías digitales vinculadas a la denominada I 4.0. Los cambios tecnológicos se realizan sobre la base de mercados de trabajo precarizados con el aumento de las desigualdades laborales y sociales (salarios bajos, insuficientes, prestaciones sociales inciertas o recortadas, condiciones de desprotección y de exclusión, estado de inseguridad, individualización del trabajo, alta flexibilidad laboral, entre otros).

A nivel organizacional existe desde hace años el tránsito a la flexibilización productiva y laboral, con una resegmentación de los mercados internos de trabajo, que implica fragmentación, clasificación y polarización entre trabajadores altamente calificados (los menos) y trabajadores no calificados dentro del mercado interno de trabajo. Abarca diferencias en los ingresos, también en las condiciones de empleo. Las diferencias en ingresos laborales y de condiciones de trabajo no cubren el campo de la desigualdad, sin embargo, constituyen una medida objetiva de la desigualdad.

A nivel organizacional, los actores laborales están sujetos a marcos institucionales, políticas sociolaborales o reglas institucionales, y relaciones de poder. Resalta la desigualdad vinculada a estrategias de recursos humanos, por ejemplo. Pero en el plano productivo, resaltan mercados internos de trabajo, definidos por sus propias reglas de interacción y categorías socialmente construidas y organizadas.

A nivel de las plantas de manufactura, predominan prácticas sociales recurrentes que se asocian con construcción de desigualdades, Se remarcan cotidianamente diferencias y privilegios no solo económicos, también jerarquías y distancias sociales, así como reproducción de relaciones de desigualdad entre y a través de grupos sociales (redes de solidaridad y de privilegios, redes que discriminan a los diferentes, atendiendo a diferenciaciones, sin beneficios y con exclusión social). A este nivel se manifiesta también vulnerabilidad en el empleo de alta calidad involucrado pues todos los miembros organizacionales en su quehacer cotidiano están involucrados en estas redes

materiales y simbólicas de desigualdad. En el caso automotriz, donde rigen distancias sociales y diferenciaciones de grupos, con distribuciones asimétricas de las ventajas laborales y sociales, más allá de méritos, créditos educativos o esfuerzos, esta dimensión del trabajo se torna crucial si se habla de nuevas tecnologías y de la transformación del mundo productivo y laboral, ante el avance de la digitalización, ésta ya no solo se presenta sobre elevados niveles de precariedad y de desigualdad en los mercados internos de trabajo, sino sobre relaciones sociales en donde cuentan significados del trabajo y subjetividades.

Se van redefiniendo las formas de trabajo, nuevas formas de organización del trabajo, reorganización de los mercados internos de trabajo, donde lo que hoy resalta es la extensión y velocidad de las transformaciones tecnológicas, con el tránsito de la tecnología analógica a la digital, con el tránsito hacia los nuevos empleos, o empleos emergentes, nuevas ocupaciones, y nuevas competencias habilitantes, bajo la denominada industria 4.0 que implicará transformaciones del mundo del trabajo y probablemente nuevo tipo de desigualdades. Probablemente con nueva resegmentación de los mercados internos de trabajo, con nuevas reglas de acceso, y con otras diferencias en el acceso, nuevas experiencias de diferenciación, nuevas subjetividades.

Para el estudio de las desigualdades laborales se debe considerar desde las desigualdades entre regiones e ingresos laborales hasta las prácticas generadas en el lugar de trabajo y las experiencias relacionales entre actores laborales, ello incidiendo en agencias, procesos y configuraciones culturales ante los avances tecnológicos que se presentan. Con posturas teóricas que inciden en reiterar no solo estructuras, sino acciones, donde hay que analizar actores e instituciones reconociendo sujetos y sus subjetividades.

## Bibliografía

- ALBA, Carlos y Mauricio Rodríguez (eds.) (2022). *Desigualdades Laborales y Urbanas en México*. El Colegio de México.
- ALTAMIRANO, Melina y Laura Flamand (eds.) (2021). *Desigualdades Sociales en México. Legados y desafíos desde una perspectiva multidisciplinaria*. El Colegio de México.
- ARCINIEGA, Rosa Silvia (2020). *La Industria Automotriz Provedora de Autopartes en México. Reestructuración Productiva y Relaciones de Empleo*. México: Gedisa-UAM.
- ARCINIEGA, Rosa Silvia (2018). *Reestructuración Productiva de la Industria Automotriz en el Estado de México 1994-2016*. México: Tirant Humanidades-UAM.
- BAYÓN, María Cristina (1997). *El Sindicalismo automotriz mexicano frente a un nuevo escenario*. México: FLACSO-Juan Pablos Editores.
- BENSUSÁN, Graciela (2020). Empleos en México bajo presión; Con o sin TLCAN. En Oscar Contreras, G. Vega y C. Ruiz. (coords). *La Reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al TMEC*. México: El Colegio de México / El Colegio de la Frontera Norte, pp. 553-596.
- BENSUSÁN, Graciela y Nelson Florez (2022). La calidad de los empleos en el sector de exportación: del TLCAN al T-MEC. En Alba, C. y Rodríguez M. (eds.). *Desigualdades Laborales y Urbanas en México*. El Colegio de México, pp. 37-75.
- BOURDIEU, Pierre (1998). *La Distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Trad. Ma. del Carmen Ruiz de Elvira, Madrid: Taurus, 1998.
- CARRILLO, Jorge y Humberto García (2020). La paradoja del TLCAN: alta productividad y bajos salarios en la industria automotriz. En Oscar Contreras, G. Vega y C. Ruiz. (coords). *La Reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al TMEC*. México: El Colegio de México / El Colegio de la Frontera Norte, pp. 163-184.
- CASALET, Mónica (2020). El futuro incierto de la digitalización en México: ¿Podremos despegar? *En Revista Economía, Teoría y Práctica, Nueva Época*, número especial diciembre 2020.
- COMISIÓN NACIONAL DE SALARIOS MÍNIMOS (Conasami) (2019). Boletín de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos del 9 de mayo de 2019.
- CONTRERAS, Oscar, Gustavo Vega y Clemente Ruiz (coords.) (2020). *La Reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al TMEC*. México: El Colegio de México / El Colegio de la Frontera Norte.

- FOLADORI, Guillermo y Ángeles Ortiz-Espinoza (2022). La relación capital trabajo en la industria 4.0. En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. FLACSO Ecuador, núm. 73 vol XXVI, mayo-agosto, pp. 161-177.
- GIDDENS, Anthony (1997). *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Barcelona: Ediciones Península.
- GIDDENS, Anthony y Philip Sutton (2014). *Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.
- LAMONT, Michèle y Molnar, Virág (2002). The Study of Boundaries in the Social Sciences. *Annu.Rev.Social* 28: 167-195.
- MONTIEL, Yolanda (2010). *Andar por la vida. Historias de trabajadores mexicanos de la industria automotriz*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) / Publicaciones de la Casa Chata.
- PEÑA, Florencia y Sergio Sánchez (2008), Mobbing y Salud. Repercusiones negativas en los trabajadores y en los espacios laborales. En Peña, F., P. Ravelo y S. Sánchez (coords.). *Cuando el trabajo nos castiga. Debates sobre el mobbing en México*. México: Ediciones Eón.
- RASO, Juan (2018). América Latina: el impacto de las tecnologías en el empleo y las reformas laborales. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 6, núm. 1, enero-marzo de 2018.
- RAMÍREZ, Eduardo y Aguilar, Rocío (2022). El trabajo digital como transición hacia los nuevos entornos laborales. *Revista Denarius* núm. 43, julio-diciembre: 141-168.
- RITZER, George (1993). *Teoría Sociológica Contemporánea*. Madrid: McGraw-Hill / Interamericana de España.
- REYGADAS, Luis (2021). *Otros capitalismo son posibles*. México: UAM.
- \_\_\_\_\_ (2008). *La apropiación: Destejiendo las redes de la desigualdad*. México: UAM.
- \_\_\_\_\_ (2004). Las redes de la desigualdad: Un enfoque multidimensional. *Política y cultura*, 7-25.
- TILLY, Charles. (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

### **III**

## **Políticas públicas y ciudadanía ante las desigualdades**



# Claroscuros de las políticas sociales en el gobierno de la 4T en México: el caso del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

*Miguel Rodrigo González Ibarra*

## **Introducción**

La política social tiene como objetivo fortalecer las condiciones de vida de la población, especialmente en áreas como la salud, educación, empleo, vivienda y seguridad social. La política social es una de las tareas esenciales del Estado para atender situaciones más allá de aspectos caritativos o asistenciales. Con el arribo al poder por el Gobierno de la Cuarta Transformación (4T) en México encabezado por Andrés Manuel López Obrador para el periodo 2018-2024, se advierte un cambio en las relaciones Estado-sociedad para impulsar el bienestar social y combatir la exclusión y la desigualdad a través de un repertorio de políticas públicas.

Este capítulo tiene como objetivo: a nivel teórico, comprender cuál es la importancia de la política social en México y analizar la agenda política que plantea el Gobierno de la 4T; a nivel empírico-analítico, examinar el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF) durante el período comprendido entre 2019 y 2022, y evaluar cuál es su incidencia hacia la construcción de una política pública para coadyuvar en la capacitación e inclusión laboral en México.

Utilizando un enfoque de investigación cualitativa a través de la revisión teórica del tema, del estudio de evaluaciones seleccionadas al programa JCF por parte de instituciones y actores sociales, entre otras fuentes especializadas en el tema, se advier-

te que la construcción de una política pública para impulsar el bienestar social y combatir la desigualdad laboral ha tenido diferentes enfoques en la agenda política en México. En especial, el programa JCF constituye una alternativa significativa para propiciar condiciones de igualdad e inclusión social entre los jóvenes que no cursan estudios ni trabajan entre 18 y 29 años. Sin embargo, es imperativo fortalecer sus mecanismos de operación con el fin de lograr un mayor impacto en los procesos de capacitación laboral y exclusión social que se registran en el país.

Este capítulo se organiza en cuatro secciones. En la primera parte, se realiza una revisión teórica sobre la importancia de la política social y el papel del Estado en la construcción de políticas públicas hacia el bienestar. En la segunda parte, se lleva a cabo un análisis histórico sobre las políticas sociales impulsadas en México y se exponen los objetivos de la agenda política del Gobierno de la 4T en el periodo de estudio anteriormente señalado. En la tercera parte, se examinan los objetivos e implementación del Programa JCF entre 2019 y 2022 para reconocer su incidencia hacia la capacitación laboral y el combate a la desigualdad. Para concluir, se presentan una serie de conclusiones que plantean aspectos fundamentales para comprender los claroscuros de la agenda política hacia el desarrollo social en México y se comparan las referencias que respaldan los argumentos de este trabajo.

### **Estado y política social**

Para definir el concepto de política social y caracterizar sus dimensiones para el análisis empírico en el campo de la política y las políticas públicas, es preciso señalar que los orígenes de este concepto se remontan al final del siglo XIX en Europa, ya que, desde el Estado denominado de bienestar, se generaron intervenciones para atender los impactos de la industrialización en las condiciones de vida de los trabajadores. Estas acciones implicaron un reconocimiento a los derechos sociales y la puesta en marcha de medidas para atender la llamada cuestión social.

El Estado de bienestar es una forma de intervención social y económica que los Estados liberal-democráticos establecieron con el propósito de asegurar estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, vivienda y educación, no como un acto de caridad. Desde una perspectiva diferente, el Estado de bienestar presenta dos dimensiones que sustentan sus funciones. Por un lado, las intervenciones persiguen asegurar la eficacia del sistema capitalista y satisfacer las necesidades sociales; y, por otro lado, otorgan una nueva dimensión a la democracia mediante un sistema de protección y gasto social.

El Estado de bienestar se define como “una institución que se encarga de la producción y distribución de beneficios colectivos, relacionados con la calidad de vida de la sociedad” (Aguilera, 2016, p. 258). En este procedimiento se emplean intervenciones públicas para garantizar la protección de individuos o grupos mediante programas que posibilitan su progreso en la sociedad moderna o capitalista. Las intervenciones se fundamentan en un marco constitucional y un conjunto de atribuciones político-administrativas para garantizar la calidad de vida y mediante el impulso de capacidades en la gestión gubernamental, burocrática, fiscal y presupuestaria.

A pesar de que, en la sociedad capitalista actual, el mercado es una entidad fundamental para examinar los procesos económicos y sociales, resulta fundamental examinar las condiciones adecuadas para su progreso y establecer formas equitativas en la relación entre la producción, acumulación y consumo, así como garantizar la prosperidad y mitigar las condiciones de pobreza y desigualdad social. En cuanto al subsistema económico, el Estado no solo tiene como misión regular la gestión de la demanda agregada, sino que también es el responsable del diseño de los acuerdos institucionales que se presentan en materia de bienes públicos, externalidades y derechos de propiedad. De acuerdo con Ayala, “la política económica constituye una suerte de síntesis entre lo económico y lo político. No puede concebirse únicamente como una técnica instrumental y económica, ni

tampoco como una política. Es también un resultado social del proceso más o menos conflictivo entre los agentes que tienden a crear, consolidar y disolver equilibrios políticos y sociales que se procesan en el campo económico” (1992, p. 45).

El Estado es el agente primordial en el ámbito económico, en el cual se llevan a cabo procesos decisionales y regula las intervenciones de diversos actores y grupos sociales en la discusión de los aspectos políticos de una sociedad. El Estado de bienestar es una institución que se encarga de garantizar las posibilidades de movilidad social en función de procesos sociales educativos, la creación de fuentes de empleo y la promoción de mecanismos de distribución y redistribución equitativa de la riqueza de una comunidad política. “El bienestar, como política estatal, significa que todos los miembros de la vida comunitaria tienen el derecho de vivir con progreso y realización, tanto a nivel individual como colectivo” (Aguilera, 2016, p. 259).

El Estado de bienestar se estructura en un conjunto de instituciones políticas y administrativas con el propósito de elaborar políticas que permitan materializar de manera tangible lo universal, además de lograr, la creación de capital, el desarrollo de las empresas y los mercados. Las intervenciones del Estado de bienestar son complejas en virtud de que requieren de acciones públicas con principios de autoridad para armonizar los procesos políticos, económicos y sociales. Existen, por ejemplo, la seguridad médica, la asistencia social, el acceso a los servicios médicos, la creación de empleo y la promoción de empresas para la formación de capital, entre otras.

El bienestar en las sociedades modernas es un tema relevante en la agenda de gobierno, ya que la economía capitalista requiere de iniciativas políticas hacia la técnica y la innovación tecnológica para impulsar la vida colectiva. En consecuencia, se requiere reforzar los mecanismos de trabajo, así como fomentar un control y legitimidad en el desarrollo de las fuerzas productivas para impulsar la calidad de vida y prosperidad colectiva.

De acuerdo con Gordón (2000) se pueden distinguir cuatro dimensiones en las que se lleva a cabo la implementación de políticas. En la primera, las medidas asistenciales son instrumentos de asistencia que los gobiernos nacionales y locales, así como el sector privado y social, fomentan a favor de individuos con discapacidad o con fines humanitarios. En la segunda, se reconoce que la política social implica la comprensión de los objetivos e instrumentos de apoyo a los pobres y débiles, con el propósito de control social y regular las relaciones sociales, garantizar las condiciones de vida, el orden, la paz y la integración social del sistema. En la tercera, la política social se caracteriza por ser una forma de reproducción social ampliada de la fuerza de trabajo para garantizar la fuerza productiva y un sistema competitivo. La cuarta, interpreta la política social como parte de la consecución de los derechos sociales de ciudadanía y políticos, en el cual las intervenciones constituyen una representación de las diversas fuerzas de la sociedad y el Estado tiene un papel en la coordinación y la legitimidad de las decisiones.

En esta última dimensión, el carácter solidario del Estado se respalda en una red de instituciones políticas y administrativas, a través de las cuales se fomentan mecanismos y reglas operación con fines de redistribución y que permiten concretar los beneficios concretos. En este proceso, la política social se ha determinado en función de las denominadas transferencias monetarias que se destinan directamente a la población o mediante la prestación de servicios, como la educación y la salud, con el objetivo de lograr un mayor nivel de pobreza. “La política social se distingue por la universalidad que se fomenta entre la población independientemente de su nivel e ingreso, así como aquellos que son restringidos o focalizados, como la seguridad social y la selección de personas en situación de vulnerabilidad o pobreza” (Gordon, 2000, p. 582).

Es importante señalar que la ejecución de las políticas sociales ha sido un tema controvertido en los últimos años, ya que los procesos de distribución destinan una gran cantidad de re-

cursos para mejorar los niveles de bienestar de la población y, principalmente, enfocados hacia la disminución de la pobreza. Según un estudio llevado a cabo por Garfinkel (2010, p. 56, citado por Rodríguez & Patrón, 2013: 4) en catorce países, el Estado de bienestar es determinante para atender la pobreza y no necesariamente el mercado contribuye a generar las condiciones necesarias para mitigar este problema. El Estado solidario es un promotor para disminuir la pobreza en el contexto de las relaciones económicas que se generan y los beneficios que otorga a los individuos en situaciones de pobreza y pobreza extrema. En el mismo estudio de Garfinkel, se destaca que los beneficios universales son proporcionados a todos los ciudadanos o a determinados grupos sociales con el propósito de incrementar la capacidad económica y la seguridad social con beneficios colectivos de una forma más equitativa

De acuerdo con lo anterior, se puede sostener que el Estado de bienestar es una forma institucionalizada que tiene como objetivo atender la política social a través de programas que se destinan a garantizar las condiciones mínimas de subsistencia de las personas. El Estado de bienestar establece los estándares mínimos de ingresos, alimentación salud, vivienda, salud, entre otros, como parte de los derechos sociales que poseen los ciudadanos en un régimen político específico. En consecuencia, las medidas del Estado se enfocan en asegurar la acumulación del capital mediante la intervención de la demanda para salvaguardar la paz social. Asimismo, se establece un sistema de protección legal a los ciudadanos mediante un conjunto de derechos sociales establecidos en la normativa jurídica general.

A pesar de que los fundamentos del Estado de bienestar se remontan al siglo XIX, en el siglo XX se evidencian procesos de cambio político que los estados democráticos-liberales experimentaron en el mundo durante la década de los años setenta. En la literatura se establece un consenso acerca de que la crisis de intervención que experimentó el Estado provocó dificultades de inflación, estancamiento económico, desempleo

masivo y crisis fiscal de los gobiernos con el fin de satisfacer las necesidades sociales. En este proceso, las reformas neoliberales impulsadas en la década de los años ochenta impulsaron procesos de reconversión industrial, la privatización de servicios públicos y la limitada participación del Estado del Estado en la gestión pública.

### **Régimen político y política social en México**

Uno de los aspectos fundamentales del Estado mexicano al concluir la Revolución Mexicana fue satisfacer las necesidades, demandas y desigualdades evidenciadas por los sectores campesinos y establecer políticas distributivas para garantizar los procesos de reforma agraria y establecer un sistema de derechos sociales y laborales efectivos. La orientación de la política social se orientó a coadyuvar en la estabilidad política nacional; luego, restablecer el funcionamiento del mercado con el objetivo de crear empleos y organizar la política fiscal y la reorganización de las relaciones laborales entre los diferentes sectores sociales conforme a los principios y base de la Constitución Política Federal de 1917.

El Estado posrevolucionario que emergió tuvo como centro de la estabilidad la conformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que, posteriormente, se transformaría en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), recurriendo a la centralización política y el control de los sectores sociales a favor del régimen político (Middlebrook, 1988). De acuerdo con Meyer (1995) “en el transcurso de los años 1920 y 1940, el régimen político estableció una conexión con grupos y organizaciones políticas dominantes, con objetivos diversos en la gestión política y administrativa del gobierno” (p. 75).

No hay duda de que el corporativismo en los sectores obreros, campesinos y populares en el gobierno de Lázaro Cárdenas fue un recurso para obtener legitimidad a través de acuerdos

que contribuyeron a la desmovilización de grupos en la gestión de sus demandas hacia la política institucional. Meyer y Reyna (1989, p. 309) señalan que se “estableció un sistema de intereses organizados mediante redes y estructuras decisionales del Estado que constituyeron el fundamento para preservar la hegemonía política y económica en el país”.

En el ámbito político, entre 1950 y 1970, la implementación de políticas enfocadas en la preservación del orden y el equilibrio constituyó un factor determinante en el desarrollo económico. De la misma manera, se establecieron políticas sociales en las que la inclusión política de los grupos y organizaciones fue un signo de desmovilización y control, permitiendo un uso gradual y sofisticado de pactos y acuerdos que, a pesar de ser producto del consenso, se destinaron a preservar la naturaleza centralista, corporativa y clientelar del sistema. En su estudio, O'Donnell y Schmitter (1988, p. 187) concluyeron que “las bases del régimen político y los procesos de modernización impulsados en el país, a través de los cuales se definieron formas de control hacia los diferentes sectores sociales (sindicatos, partidos, organizaciones urbanas, etcétera), fueron elementos de inclusión y cooptación selectiva de dirigentes y líderes opositores al sistema”.

A lo largo de la década de los años sesenta, el desarrollo de un sistema de partidos no solo fue limitado, sino que también se caracterizó por un control centralizado en el gobierno y escasos mecanismos de transparencia, legalidad y pluralidad en el marco de un gobierno poco democrático y más autoritario. “El control político no solo se extendió a toda la sociedad, sino que propició la instauración de normas (formales e informales) entre partidos políticos, organizaciones y grupos de presión en el sistema político. Esto generó un fuerte rechazo de grupos y movilizaciones que demandaban la apertura de los espacios políticos y la participación efectiva en los asuntos públicos” (Barros, 1991, p. 123-127).

De acuerdo con Labastida (1991, p. 2) entre 1970 y 1980, los objetivos del régimen en el sistema político tuvieron como fi-

nalidad abrir la competencia electoral y generar las condiciones para el acceso a la participación política. No obstante, este proceso fue relativamente claro debido a los acuerdos realizados por las élites políticas partidistas y al mantenimiento de los mecanismos corporativos y el desempeño del partido hegemónico. A este respecto, Cook, Middlebrook y Molinar (1996) aseguran que “la singularidad del régimen y su diferenciación de otros países latinoamericanos fueron, sin duda, los períodos de bonanza económica que se lograron a causa del control político ejercido en diversos sectores sociales debido al control político ejercido en diversos sectores sociales” (p. 333).

En este contexto, el modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones coadyuvó en el incremento interno, pero fomentó procesos sociales y políticos desiguales. En un breve lapso, las principales ciudades del país experimentaron los efectos de la modernización, evidenciando significativos impactos en las condiciones de vida y pobreza, y que fueron detonantes para las diversas manifestaciones y acciones colectivas ocurridas en la década de los años ochenta en el contexto de la crisis mundial del capitalismo, tales como la inflación, la desaceleración productiva y el estancamiento económico, lo que impactó con mayor intensidad en los sectores sociales.

En la década de los años ochenta, el gobierno implementó una serie de políticas neoliberales con el fin de lograr la estabilidad a través de un proceso de privatización y limitación del Estado en la economía, y se llevó a cabo una revisión del sistema de protección social para enfrentar la crisis, la pobreza y la desigualdad.

Durante los últimos veinte años, se implementaron diversas acciones para impulsar el progreso mediante estrategias que se enfocaron en la construcción de capacidades institucionales, la protección social y el trabajo. En efecto, la crisis económica de la década de los años ochenta provocó un cambio en la orientación de la política económica de los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gorta-

ri (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y se elaboraron políticas sociales para combatir la pobreza y la desigualdad registrada en el país.

En el gobierno de Carlos Salinas, se implementó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), con el propósito de evitar los disturbios y establecer un consenso político en virtud de la implementación de políticas económicas neoliberales y para atender la pobreza extrema. Este programa fue el medio para fomentar mecanismos de solidaridad en el bienestar social, la producción y el desarrollo regional. Ernesto Zedillo impulsó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) con el propósito de fomentar subsidios alimentarios y acciones de salud hacia poblaciones vulnerables, basándose en un enfoque de transferencias condicionadas y un modelo de evaluaciones de impacto para asegurar sus resultados en el capital humano.

Más tarde, en el gobierno de Vicente Fox Quezada, el programa cambió de nombre a Oportunidades en el marco de una política nacional denominada Contigo es Posible. En este gobierno se impulsó un modelo para ampliar las capacidades y fomentar el ingreso a través de los programas Seguro Popular y Microrregiones que, en su conjunto, buscaron desarrollar una estrategia integral para el desarrollo social. Según Franco y Canela (2016), esta estrategia tuvo una adecuada vinculación con otros programas federales, pero había retos importantes para lograr la coordinación en las 32 entidades del país, así como desafíos para lograr un enfoque efectivo para cumplir sus objetivos con otros programas de transferencias y apoyo a la producción. “Esta estrategia buscaba atender las causas estructurales de la pobreza en todo el ciclo de vida de los individuos y las familias con acciones encaminadas a la atención prenatal, la infancia, la adolescencia, la edad adulta y los adultos mayores. Durante el sexenio, fue necesario hacer cambios en la estructura programática, eliminar programas que no estaban alineados a la nueva estrategia y modificar o crear otros programas” (Canela, 2016, p. 3).

Durante el gobierno de Felipe Calderón (2005-2012), la política social tuvo como objetivo primordial atender las acciones encaminadas al desarrollo humano sostenible, y se promovieron modificaciones en la conceptualización en base a la estrategia Vivir Mejor. Durante este sexenio no solo se reconoció la existencia de mayor desigualdad económica y social, sino que también se relacionaron las acciones con los desafíos del desarrollo humano. En consecuencia, la estrategia reconoció la necesidad de fomentar las capacidades de los niños asegurando el acceso a la educación, salud y vivienda digna, sino que estableció una red de protección social para evitar el empobrecimiento de las familias, así como fomentar el empleo formal mediante la coordinación de la política social y la política económica de forma sostenida y consistente.

En virtud de esta propuesta, se reforzaron las medidas del programa Oportunidades y se fortalecieron los componentes en cuanto a la alimentación, con el fin de lograr transferencias efectivas. De igual manera, se otorgaron subsidios a la educación y se implementaron modificaciones en el sistema de protección social con el fin de ampliar la cobertura para adultos mayores. De igual manera, se llevó a cabo la implementación del Programa de Apoyo a Guarderías y Estancias Infantiles, así como se impulsó la Estrategia 100x100 para atender la situación de localidades en condiciones de pobreza y mejorar la productividad y el empleo.

Franco y Canela (2016, p. 25) analizaron datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), donde se concluye que las acciones llevadas a cabo entre 2007 y 2011 consideraron un total de 39 mil millones de pesos destinados principalmente a servicios de salud y apoyo para vivienda sin piso. Sin embargo, no se logró llevar a cabo acciones en los 125 municipios seleccionados. Asimismo, se llevó a cabo una revisión del diseño de la política con el fin de asegurar la coordinación entre los diferentes niveles de los gobiernos y atender lo señalado en la Ley General de Desarrollo Social para lograr la cobertura integral.

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), el desarrollo de la política social se reorientó a través de la estrategia Cruzada Nacional contra el Hambre, la cual se enfocó en fomentar la inclusión y el bienestar mediante un proceso participativo a través de la coordinación interinstitucional entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipios, con el propósito de atender a poco más de siete millones de personas en condiciones de pobreza extrema y en situaciones de carencia alimentaria.

Siguiendo el argumento de Franco y Canela (2016) “los objetivos de esta estrategia se enfocaron en municipios seleccionados y a llevar a cabo tareas simultáneas con entidades y entidades de desarrollo social, con el propósito de prevenir los problemas asociados al hambre, la desnutrición, incrementar la producción y fomentar la participación comunitaria. La Cruzada registró a 5,5 millones de personas en pobreza extrema en 2014, de las cuales 4,2 millones fueron consideradas por al menos un programa social de la Cruzada” (p. 30).

En este marco la estrategia consideró fomentar programas focalizados a través del Programa Prospera donde se reorientaron las líneas de acción para el desarrollo de la organización comunitaria y la creación de mecanismos institucionales para garantizar los derechos sociales. Asimismo, se revisaron las transferencias monetarias para fomentar la cohesión social y garantizar la articulación laboral y productiva de personas en situaciones de pobreza con municipios y localidades particulares. De acuerdo con Cordera (2018) en las últimas dos décadas la agenda social se ha replanteado como parte de una concepción más general sobre el papel del Estado en la economía y la sociedad (p. 2). En consecuencia, los gobiernos conocidos como neoliberales impulsaron medidas relevantes para combatir la pobreza, no obstante, se constataron limitaciones en las políticas enfocadas en las medidas de fomento económico y desarrollo regional.

Desde otro ángulo Martínez y García (2019) explican que, si bien hubo progresos en el incremento de recursos para impulsar

los niveles de salud y alimentación, se presentaron problemas para impulsar el empleo y canalizar los conflictos sociales y las expectativas de frustración entre la población para lograr una reducción significativa de la pobreza y la desigualdad. En este sentido, los problemas de corrupción detectados en la gestión de programas sociales y las contradicciones existentes entre desigualdad, pobreza y democracia son factores relevantes para el análisis de la política social (p. 67).

Con base en lo expuesto previamente, es posible afirmar que, en las últimas dos décadas, la política social del gobierno federal social en México ha sido impulsada mediante diversas estrategias de desarrollo con enfoques y variables que persiguen la atención de las necesidades y demandas sociales relacionadas con el impulso a los sectores productivos, la protección social y la generación de ingresos en las personas. Las transferencias económicas condicionadas han sido, sin duda, el factor fundamental de las acciones de coordinación institucional para lograr combatir la pobreza y la desigualdad.

Cabe destacar que la política social para la superación de la pobreza se inscribe en las estrategias de desarrollo económico y, en este contexto, pensamos que se deben analizar los cambios políticos y sociales que se han registrado en la agenda nacional en los últimos veinte años. Por consiguiente, resulta crucial analizar la nueva orientación hacia la política social y estimar los progresos obtenidos en la gestión de las políticas, con el fin de comprender los desafíos actuales para combatir la pobreza y fomentar el bienestar social por parte del Gobierno actual, Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)

### **Agenda hacia la política social en el Gobierno de la 4T**

El 1 de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador asumió el cargo de presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos para el período comprendido entre 2018 y 2023. A partir de este momento se consideró que el objetivo

más relevante del conocido como Gobierno de la Cuarta Transformación (4T), es vivir en un entorno de bienestar. Con el fin de alcanzar este propósito, se establecieron como ejes primordiales de su propuesta sexenal la lucha contra la corrupción y la creación de la paz y la seguridad. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se establece que la construcción del bienestar requiere de un sector público en la economía eficiente y de la intervención estatal que atienda la disparidad social y sea el motor para construir con la sociedad la modernidad desde abajo. En su lema principal se anuncia que: “el gobierno federal hará realidad el lema “Primero los pobres”, que significa empezar el combate a la pobreza y la marginación por los sectores más indefensos de la población” (PND, 2019: 38).

Según una evaluación realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018) “la perspectiva que se tiene para fomentar el desarrollo sostenible se fundamenta en la evaluación de las necesidades de la población con el objetivo de satisfacer los principios éticos, sociales, ambientales y económicos, y fomentar un cambio efectivo en las políticas y programas sociales en función de la diversidad social y cultural” (p.2). En efecto, el propósito del desarrollo trazado consistió en garantizar el cumplimiento de los derechos sociales y humanos, con el fin de alcanzar la equidad, equidad y justicia social. Se planteó fomentar los procedimientos sociales y comunitarios para el fomento de los derechos ciudadanos, entre otras medidas para fortalecer las habilidades de los individuos a través del apoyo estatal, mecanismos de diálogo y reconstrucción de la confianza, la rendición de cuentas y la deliberación.

En este marco, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) enumera nueve programas sociales que integran los componentes operativos de la visión y donde se detallan las directrices políticas correspondientes: “1) el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2) el Programa Nacional de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; 3) el

Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; 4) Jóvenes Escribiendo el Futuro; 5) Sembrando Vida; 7) Programa Nacional de Reconstrucción; 8) Desarrollo Urbano y Vivienda y 9) Tandas para el Bienestar. Estos programas están estrechamente vinculados con la estrategia general que se enfoca en asegurar el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en poblaciones y territorios del país que experimentan una mayor cantidad de índices de pobreza, marginación y exclusión social” (PND, 2019) (Tabla 1).

Asimismo, en el plan se indica que “es necesario garantizar la efectividad del derecho a la educación e integrar a los jóvenes en programas de formación y capacitación para lograr su inclusión en el trabajo y en procesos productivos y con el objetivo de solucionar los problemas de fragmentación de la protección social en México” (PND, 2019, p. 20). También se señaló la necesidad de llevar a cabo iniciativas locales de economía social para aprovechar las habilidades de producción de individuos en condiciones de pobreza y marginación, así como colaborar en la solidez financiera para obtener créditos a favor del desarrollo de sus comunidades.

De acuerdo con Martínez (2021) los programas sociales implementados por el gobierno de la Cuarta Transformación en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 no solo abordan elementos distintos a los elaborados en los gobiernos anteriores, sino que alteran los principios rectores que, durante la campaña electoral, se mencionaron con el propósito de crear una propuesta nueva hacia los lugares con mayor grado de marginación y existencia de grupos vulnerables. Asimismo, los programas propuestos hacia el apoyo al campo, grupos vulnerables, personas adultas mayores e inversión laboral en jóvenes, entre otros, constituyen un nuevo giro a la política social mediante el término de “programas integrales de desarrollo (p. 4).

Por lo tanto, es importante señalar que, aunque el enfoque que se presenta en el PND de la política social refleja un conjunto de mecanismos de coordinación entre gobiernos, de-

Tabla 1. Ejes de la política hacia el bienestar

<p>“Garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en poblaciones y territorios”.</p>	<p>“Atender a grupos discriminados para reducir las brechas de desigualdad sociales y Territoriales”</p>
	<p>“Garantizar el derecho a la educación laica, gratuita, en todos los tipos, niveles del Sistema Educativo Nacional”</p>
	<p>“Promover y garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”</p>
	<p>“Acceso universal y gratuito a los servicios de salud, asistencia social y los medicamentos”</p>
	<p>“Garantizar el derecho a un medio ambiente sano, sostenibilidad de los ecosistemas, la biodiversidad, el patrimonio y los paisajes bioculturales”</p>
	<p>“Promover y garantizar el acceso al agua potable en calidad y cantidad, procurando la salud de los ecosistemas y cuencas”</p>
	<p>“Promover y apoyar el acceso a una vivienda adecuada y accesible, en un entorno ordenado y sostenible”</p>
	<p>“Fortalecer el ordenamiento territorial y ecológico de los asentamientos humanos y de la tenencia de la tierra, mediante el uso racional y equilibrado del territorio”.</p>
	<p>“Promover y garantizar el derecho humano de acceso a la cultura de la población con respeto a la libertad creativa, lingüística, de elección o pertenencia de una identidad cultural de creencias y de participación”</p>
	<p>“Garantizar la cultura física y la práctica del deporte como medios para el desarrollo integral de las personas”</p>

**Fuente:** González & Bazán, 2020.

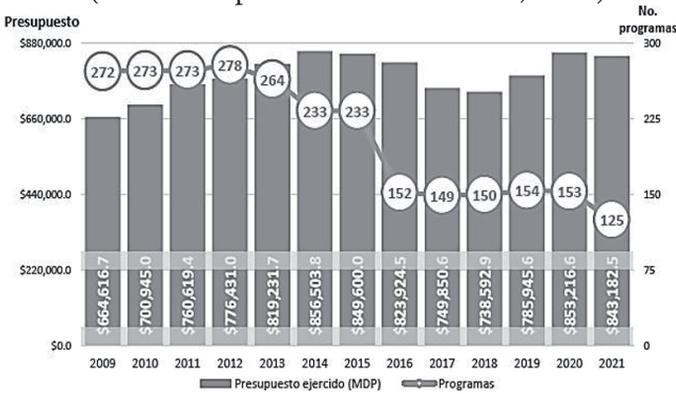
pendencias y organismos públicos que participan en la gestión de los programas, se derivan retos importantes para supervisar los objetivos del Sistema Nacional de Desarrollo Social y para alcanzar el sentido de integralidad y universalidad (PND, 2019: 34-35). En los foros de consulta al plan llevados a cabo en el año 2019, el candidato del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) señaló que, “para alcanzar el bienestar de las personas, es imperativo realizar un diagnóstico para contar con una reforma laboral y establecer mecanismos de apoyo para fomentar la salud e integridad” (CONEVAL, 2021, p. 25). Asimismo, se planteó la necesidad de que el Estado no actuara como gestor de las oportunidades, como se concibió en el régimen neoliberal, sino más bien como un ente garante de derechos y que convoque a la construcción de la vida digna y de paz.

Según el CONEVAL (2021), en el presupuesto de programas y acciones de desarrollo social y respecto a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo cada sexenio, entre 2013 y 2016, existió una disminución de programas sociales, pasando de 233 a 152. Con la llegada del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se realizaron ajustes y hubo una disminución de programas de 153 a 125, con el objetivo de evaluar su eficiencia operativa. En este contexto, para 2019 se puede apreciar un incremento en el presupuesto de 6.4 por ciento en comparación con 2018, y para 2020, se registró un 8.6 por ciento; y, para 2021, se ajustó 1.18 por ciento (Gráfica 1)

Desde otra perspectiva, en el año 2022, el presupuesto asignado en programas y acciones por derechos social y dimensión del bienestar económico se registró con el objetivo de atender los postulados sobre derechos humanos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social. El análisis que realizó el CONEVAL en 2021 señala que los programas que se asocian directamente con los derechos, identificando que el derecho a la salud tiene un mayor presupuesto, seguido de educación y seguridad social, los cua-

les concentran 87.9 por ciento del presupuesto total. Por otro lado, los programas asociados con los derechos a la educación, salud y bienestar económico representan un 62.4 por ciento del total de programas (p. 27) (Gráfica 2).

**Gráfica 1.** Número de programas y acciones federales de desarrollo social y presupuesto ejercido 2009-2021 (millones de pesos constantes de 2012, MDP)

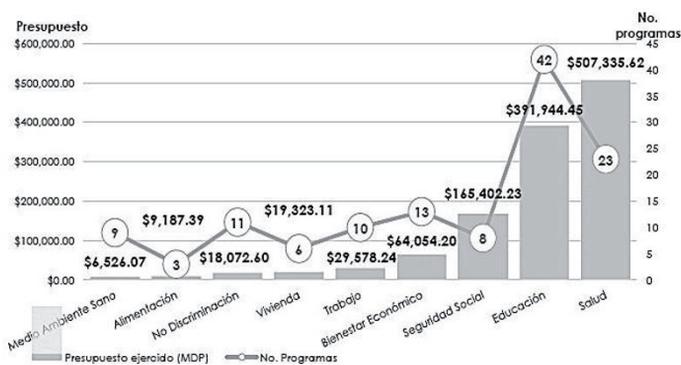


**Fuente:** CONEVAL, 2021.

Los datos proporcionados permiten comprender no sólo las directrices del gasto que el gobierno federal hace, sino también la distribución de estos recursos en ámbitos de operaciones con el fin de solventar las carencias sociales.

De acuerdo con lo anterior, es posible subrayar que el enfoque de la política social se centró en garantizar el cumplimiento y hacer efectivos los derechos sociales para construir un país con mayor igualdad, equidad y justicia social. Según el CONEVAL (2018) “es preciso poner fin a la política asistencialista que se fundamenta en la focalización y asignación de subsidios, y, por consiguiente, se requiere fomentar mecanismos de diálogo y reconstrucción de la confianza a través de la participación social, la rendición de cuentas y la deliberación comunitaria” (p. 28).

**Gráfica 2.** Presupuesto ejercido en programas y acciones federales de desarrollo social por derecho social y dimensión de bienestar económico, 2021 (millones de pesos corrientes, MDP)



**Fuente:** CONEVAL, 2021.

En efecto, los programas se plantearon para el fomento de las habilidades en los individuos en áreas de mayor índice de marginación y pobreza entre la sociedad. “La implementación de proyectos se enfoca en empoderar a aquellos individuos que abandonarán su posición como objeto de la política o simples “cifras o folios”, y serán considerados como ciudadanos con derechos” (CONEVAL, 2018: 2).

De acuerdo con Martínez (2021) “la política social del gobierno de la Cuarta Transformación tiene como propósito cambiar el régimen político y edificar un modelo posneoliberal del desarrollo en el cual predominen la instauración de valores, la renovación de la vida pública y la recuperación de la función social del Estado ante la desigualdad. “La política de bienestar de la 4T tiene la estrategia de empezar a destinar apoyos empezando por la base de la pirámide social y de allí hacia su cúspide [...] es decir, enfocar las acciones para contener la marginación [...] encuentre protección ante incertidumbres económicas, desigualdades sociales, desventajas u otras calamidades” (Martínez 2021, p. 52).

En síntesis, la definición de la política social en México se refiere a un proceso histórico en el cual las sociedades capitalistas se caracterizan por la presencia de fuerzas sociales, actores y movimientos, entre otros, como resultado de intereses y poder que, en menor o mayor medida, han sido regulados por el Estado moderno. En este contexto, es preciso evaluar con mayor detalle no sólo el discurso gubernamental para comprender la orientación de la política social en el diseño y los retos que tiene la visión universalista, sino también analizar de qué forma se gestiona la centralidad en la toma de decisiones, el funcionamiento de la gestión político-administrativa de las instituciones y programas responsables de articular la estrategia a nivel nacional y local y analizar la asignación de recursos públicos hacia la desigualdad social y laboral.

### **El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro y el combate a la desigualdad laboral**

Según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (2023), que levanta el INEGI en todo el país de forma trimestral, el desempleo en México alcanzó en diciembre de 2021 una tasa de desocupación entre las y los jóvenes del 4.47; al final del año 2022, este indicador fue del 3.58%; y hacia el primer trimestre de 2023, se reporta en promedio 3.75% (INEGI, 2023).

Lo anterior indica que uno de los problemas más graves que afecta al país es el desempleo en la población juvenil, y existen desafíos cruciales para el gobierno en cuanto a las políticas públicas para generar empleo equitativo, reconocer la formación académica y experiencia laboral entre la población joven. En este sentido, el presidente Andrés Manuel López Obrador generó la iniciativa para impulsar una estrategia prioritaria para personas jóvenes de entre 18 a 29 años para insertarse en el mercado laboral y brindar alternativas de capacitación laboral y aptitudes mediante el apoyo de una beca de trabajo y que se denominó Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF).

En un principio, este programa fue anunciado como uno de los ejes de la política social y las estrategias prioritarias del gobierno a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS), con el propósito de establecer las normas de operación del programa para jóvenes que no están cursando estudios ni trabajando o que se encuentran en la fase inicial de empleo o actividad productiva. La estrategia se llevó a cabo mediante el Ramo 14 en el cual se asignó un presupuesto inicial de 40 millones, sin embargo, finalmente se asignó la cantidad de 23,915. En 2020, esta cifra se ajustó a 24,956, lo que representó el 86.5 por ciento del presupuesto para la Secretaría, que fue de 28,860 millones de pesos. A lo largo de cuatro años de funcionamiento del programa, en esta sección, es importante analizar los objetivos y logros, así como evaluar las contradicciones que se presentan en esta estrategia para brindar alternativas de empleo factibles y que atienda los déficits detectados en este sector del país.

*Objetivos y características del programa.* Como se ha mencionado, JCF inició sus operaciones en enero de 2019, y se considera uno de los programas prioritarios en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. El programa tiene como objetivo colaborar en el empleo, educación, salud y bienestar a través de la creación de puestos de trabajo y en atención a las medidas para fomentar el desarrollo sostenible e impulsar el crecimiento económico con justicia social. La definición del problema público del programa se refiere a la situación de exclusión social y laboral que afecta principalmente a los jóvenes de edades comprendidas entre 18 y 29 años.

Las normas de operación emitidas hasta el mes de febrero del año 2020 subrayan la carencia de oportunidades para los jóvenes, el aumento del sector informal laboral y la carencia de personal capacitado para los procesos productivos (STyPS, 2020, p. 2) A este respecto, el programa propone generar no solo las condiciones de conexión laboral con empresas, sino también lograr la capacitación de los jóvenes. En primer lugar, se consideró una beca mensual de 3,748 pesos y un seguro mé-

dico hasta 12 meses. Asimismo, se estableció como prioridad atender localidades con marginación, violencia y en condiciones de desigualdad laboral.

Las Reglas de Operación, emitidas en diciembre de 2022, establecen que es necesario el registro de los individuos en una plataforma digital, conocida como <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/login/>, en la cual se rellena un formulario y se remiten los documentos necesarios para determinar si se cumplen los requisitos; es decir, tener entre 18 y 29 años, no estar estudiando o trabajando, y estar disponible para acudir a un centro de trabajo y recibir capacitación por un periodo de 12 meses. Una vez que se lleva a cabo este proceso, los jóvenes seleccionan el centro de trabajo más cercano a su domicilio y, al finalizar el periodo, se les entrega una constancia con la cual se certifica que se han obtenido la capacitación y las habilidades adquiridas.

El programa indica que los centros de trabajo participantes (personas físicas o morales) deben registrarse mediante la plataforma autorizada y contar con todos los documentos de registro a través de un representante que funge como enlace con los tutores designados o administradores de las sucursales, y deberá verificar la situación fiscal y laboral correspondiente. Asimismo, se considera que las personas físicas puedan recibir de 1 a cinco aprendices, mientras que las personas morales atenderán hasta 20; en el caso de las organizaciones civiles 5 y se establece que se llevará a cabo visitas de supervisión física a los centros de trabajo e instituciones con el fin de recolectar evidencia de los procesos de capacitación y que los jóvenes reciban la atención conforme a los lineamientos del programa.

Concretamente se establece que “la supervisión a la Capacitación es constante y periódica en todo el territorio nacional. Personal autorizado por la STPS y debidamente identificado podrá, con base en el manual establecido para ello, realizar visitas de supervisión física a los Centros de Trabajo y sus Sucursales para recabar evidencia con el objeto de constatar que se

realice la Capacitación y se cumpla con las presentes Reglas de Operación” (STyPS, 2022, p. 4).

Es importante destacar que las reglas formales de operación del programa se emitieron en el año 2020 y se determinó en los lineamientos iniciales que, durante el lapso de la capacitación realizada, los jóvenes recibirán “un trato digno, respetuoso, oportuno, con calidad y sin discriminación por motivos físicos, de vestimenta, apariencia, idioma, origen étnico, sexo, género o religión, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas” (STyPS, 2022, p. 6).

En este contexto, se estableció que los centros de trabajo serían propulsores de los procesos de capacitación a través de un plan de actividades acorde al perfil de las y los jóvenes postulantes. Asimismo, las evaluaciones se registrarían en una bitácora laboral y, posteriormente, en una plataforma digital para dar a conocer los informes de trabajo y para poder realizar el seguimiento y la evaluación del programa. “La evaluación tiene como finalidad conocer el desempeño de las y los Beneficiarios y las y los Tutores. Podrá realizarse mutuamente entre Beneficiarios y Tutores durante la última semana de cada mes, a través de la Plataforma Digital u otros medios autorizados, apegada a los criterios establecidos por el Programa” (STyPS, 2022, p. 5).

Por su parte, para los aprendices se considera fundamental no solo aceptar los términos establecidos en las reglas de operación, sino asistir y cumplir con la propuesta del centro de trabajo; atender las actividades teóricas y prácticas del plan de trabajo y proporcionar la información necesaria en la plataforma cuando se concluya la capacitación con el objetivo de registrar su perfil laboral y promoverse para las oportunidades de empleo. Asimismo, se considera importante notificar los casos de inactividad laboral a través de la plataforma digital.

De acuerdo con el programa, las reglas de operación señalan como causales de desvinculación de los aprendices el haber sido beneficiario de otro programa social que otorgue becas, no

cumplir con los compromisos acordados con los centros de trabajo, acudir a la capacitación en condiciones poco favorables, atentar contra los centros de trabajo, entre otras actividades que impliquen obtener indebidamente los apoyos que otorga. “La desvinculación realizada por alguna de las causales anteriores implica que la o el Aprendiz o la o el Beneficiario agote una oportunidad de Capacitación [...] El Aprendiz podrá volverse a vincular si cuenta con una segunda oportunidad, con base en la disponibilidad” (STyPS, 2022, p. 6).

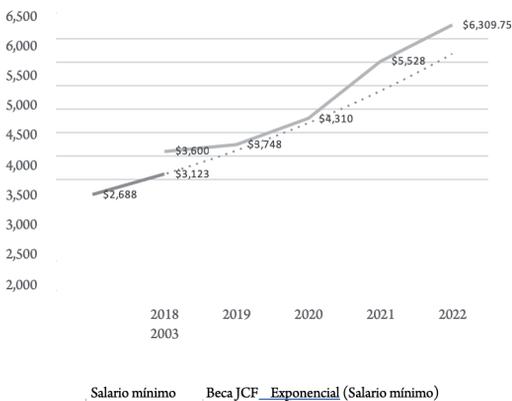
En cuanto a la transparencia y rendición de cuentas del programa, las reglas de operación indican que está prohibido que el programa sea utilizado con fines políticos y partidistas, así como que se haga un uso indebido de los recursos de conformidad con lo establecido por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo, se reconoce que la Contraloría Social es la entidad encargada de llevar a cabo los mecanismos necesarios para la verificación de las metas y comprobar la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas federales de conformidad con lo establecido en los artículos 69 al 71 de la Ley General de Desarrollo Social y otros reglamentos en la materia. “En materia de Contraloría Social, este programa federal se encuentra sujeto a los lineamientos y Estrategia Marco vigentes emitidos por la Secretaría de la Función Pública, así como a los documentos normativos (Esquema, Guía Operativa y Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social) validados por dicha dependencia, mismos que integran la Estrategia de Contraloría Social” (STyPS, 2022, p. 7).

En este contexto, los Comités de Contraloría Social constituyen una cadena de trabajo en la que se fomenta la participación directa o indirecta de los actores e instituciones involucradas en la ejecución del programa. En estos espacios se contempla no solo la revisión de los procesos operativos y el análisis del monitoreo, sino también su función es generar información pública del programa, brindar asesoría, capacitación y orientación para presentar quejas y denuncias. En última instancia, la

evaluación del programa señala como esencial atender las auditorías y evaluaciones solicitadas por los órganos internos de control del propio programa y de otras instituciones, organismos y personas contratadas para este propósito. Los reportes sobre el programa se prevé que sean emitidos trimestralmente por la STyPS hacia la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y las evaluaciones externas se consideran conforme a lo establecido en Ley General de Desarrollo Social, en el Programa Anual de Evaluación y lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y se remitirán a las instancias correspondientes conforme a la ley en la materia.

*Resultados alcanzados 2019-2022.* De acuerdo con el Cuarto Informe de Gobierno emitido por el Poder Ejecutivo del Gobierno de México, desde el 10 de enero de 2019 hasta el 30 de junio de 2022, el programa tuvo una cobertura de 2,300,690 jóvenes, los cuales fueron 352,526 jóvenes capacitados en los centros de trabajo participantes en todo el país. La beca pasó de 2 mil 600 pesos de 2019, a 5 mil 258 pesos al finalizar 2022; y se proyecta un monto de 6 mil 309.75 pesos hacia 2023 (Gráfica 3)

**Gráfica 3.** Montos (\$ pesos mexicanos) beca del Programa JCF 2019-2023



**Fuente:** Elaborado con datos del Programa JCF, Gobierno de México, 2022.

En efecto, en el Primer Informe de Gobierno de 2019 se afirma que el programa ha logrado atender a 188 mil 158 jóvenes distribuidos en 92.8% de las localidades que presentan una marginación elevada y 94% de las que tienen una marginación reducida. Los apoyos para este grupo alcanzaron un poco más del 25% del total que recibieron los jóvenes de todo el país. Con base en estos datos, es posible afirmar que el programa tuvo como objetivo inicial lograr los procesos de vinculación y avanzar en la integración efectiva de un padrón de beneficiarios, con el fin de sustentar los recursos ejercidos y avanzar hacia una segunda fase de su implementación en aquellas localidades y municipios que presentan una alta marginación, específicamente en los estados de Chiapas, Tabasco, Veracruz, Estado de México y Guerrero (Presidencia de la República, 2019, p. 129).

En el Segundo Informe de Gobierno, emitido en diciembre de 2020, y en el contexto de la pandemia mundial conocida como COVID-19, el programa registró la capacitación de 1,211,600 jóvenes en 158 mil 244 centros de trabajo. En este registro se identificó que se vinculó al 71.08% en el sector privado, al 27.10% en el sector público y al 1.82% en el sector social. La mayor parte de los jóvenes que solicitaron su ingreso al programa fue de entre 22 a 24 años y se identificó al 42.81% con educación media superior. Hacia el mes de junio de 2020, el programa reportó un ejercicio presupuestal de 14,167.3 millones de pesos, que representó el 57% del presupuesto modificado del programa de 24,890 millones de pesos (Presidencia de la República, 2020).

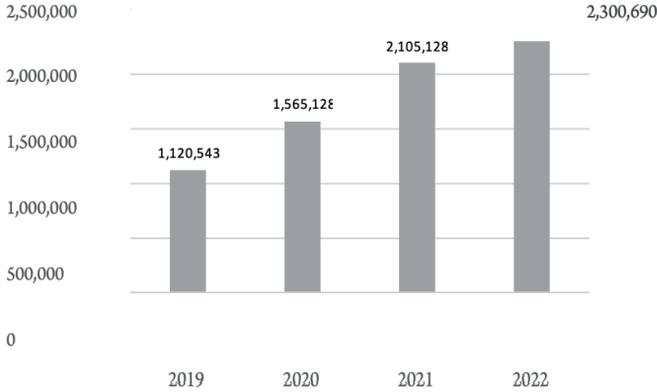
En este orden, entre marzo y junio de 2020, el gobierno comunicó que se impulsaron campañas de promoción y sensibilización con el objetivo de que aprendices y tutores pudieran mantener los procesos de trabajo a través de la modalidad a distancia y por medio de herramientas digitales como cursos gratuitos, trabajo en casa, activación física, entre otros cursos especializados en diferentes áreas ofrecidos por instituciones y el propio gobierno. Se puede aseverar que, en el contexto de la

pandemia, el gobierno no canceló el pago de becas de capacitación y se crearon alternativas para mantener la operación del programa (Presidencia de la República, 2020: 194-196).

Ahora bien, en el Tercer Informe de Gobierno se anunció que la cobertura del programa alcanzó el 99.9% de los municipios del país. Asimismo, se aseveró que se consolidaron las alianzas para la coordinación y se determinó que la Plataforma Digital del programa fue un medio eficaz para lograr la interacción de las y los beneficiarios con los centros de trabajo. Textualmente se indicó que “es un proceso de mejora continua para adecuarse a las necesidades extraordinarias que demanda la nueva normalidad, en atención a las medidas sanitarias implementadas por la autoridad competente, lo que contribuye a mejorar su accesibilidad y, por ende, la calidad de la información relevante para la operación del programa” (Gobierno de México, 2021).

En este contexto, a partir de marzo de 2021, se incrementó la beca mensual a 4,310 pesos y se logró vincular a 704,428 jóvenes que se capacitaron en 171,435 centros de trabajo. El presupuesto ejercido en el año de 2020 fue de 24,856.5 millones de pesos y se recaló la estrategia conocida como *Mes13* a través de la cual las y los jóvenes egresados contribuyen a una supuesta “transición exitosa del programa” para que puedan obtener un empleo, continuar con sus estudios, emprender un negocio o capacitarse en línea. El informe reportó que, del 10 de enero de 2019 al 30 de junio de 2021, se atendió a 1,713,028 jóvenes en 220,774 centros de trabajo del país, y el mayor rango de edad entre las y los aprendices se situó entre los 22 y 24, así como entre los 25 y 29 años (Presidencia de la República, 2021: 215-2017). El número acumulado de jóvenes de 18 a 29 de años que han sido, desde el análisis del gobierno, beneficiados registró a 2,300 mil personas en 2022 (Gráfica 4).

**Gráfico 4.** Número acumulado de Jóvenes de 18 a 29 años beneficiados por el Programa JCF (datos al 30 de junio de 2022)



**Fuente:** Cuarto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, 2022.

Asimismo, en el informe se establece que la contribución más importante fue facilitar la incorporación de las y los jóvenes al trabajo e impulsar el derecho de las personas a tener oportunidades y alternativas en el futuro. En este sentido, del 1 de septiembre de 2021 al 30 de junio de 2022, el programa benefició a 776,656 aprendices con grados de estudio del 46% en educación media superior en 247,489 centros de trabajo y se registró a personas con capacidades distintas. Las entidades federativas que registraron mayor apoyo fueron Veracruz, Chiapas, Tabasco, México, Guerrero y Michoacán. Según el gobierno, al 30 de junio de 2022, se registró un ejercicio presupuestal de 13.754.2 millones de pesos donde cerca del 46% de las y los aprendices se incorporaron a un empleo o desarrollaron alguna actividad productiva respecto de las y los jóvenes que no participaron en el programa (Presidencia de la República, 2022: 213-215).

*Evaluaciones al programa y consideraciones.* El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) registró una evaluación externa al programa realizada por la consultora Citlalli Hernández Juárez (2020) entre 2019 y 2020. Este do-

cumento presenta una serie de observaciones que se centran esencialmente en el diseño y los mecanismos de operación, así como en los indicadores de medición y resultados. En un inicio, la justificación del programa llevó a cabo un análisis de la exclusión social y laboral de los jóvenes en el país. Sin embargo, se constató que no existe una correlación con las normas y regulaciones del programa, lo que obstaculiza la comprensión precisa del problema central del programa. Esto se debe a que se utilizan diversas conceptualizaciones sobre exclusión social, exclusión laboral, baja empleabilidad, escasas habilidades técnicas y blandas, entre otras cuestiones que dificultan la interpretación precisa.

Asimismo, la evaluación indica que existe falta de claridad en las metas y objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a la creación de puestos de trabajo, fomentar el desarrollo laboral del país y atender las injusticias sociales, entre otros aspectos. También señala que es necesario examinar el padrón de beneficiarios, ya que, si bien se dispone de una base con información sobre los criterios de selección, no se especifica la población prioritaria y no se contempla de forma explícita esquemas de atención dirigidos a favorecer la inscripción, permanencia y conclusión de la capacitación de los jóvenes que forman parte del programa (CONEVAL)

Por otra parte, se evidencia que existen estándares establecidos en la metodología del marco lógico en los cuales se perciben discrepancias entre los objetivos y los procesos de operación. Por ejemplo, se hace referencia a la carencia de información acerca de los gastos que el programa lleva a cabo en el presupuesto corriente, así como a los registros correspondientes a las sesiones llevadas a cabo entre aprendices y representantes de los centros de trabajo. En última instancia, se plantea un cuestionamiento acerca de los mecanismos de coordinación del programa con otras entidades, dependencias y programas que coadyuvan al modelo de intervención y en temas particulares, tales como la perspectiva de género o multicultural (CONEVAL, 2020)

En la evaluación se constata que el programa integra las estrategias prioritarias del gobierno, sin embargo, resulta imperativo revisar la perspectiva para redefinir el paradigma y aclarar la situación que busca solventar. Como se ha dicho, destaca la revisión de indicadores en el modelo utilizado para el seguimiento y evaluación con el objetivo de evaluar las contribuciones del programa en la reducción de actividades antisociales o delictivas, como se advierte en las reglas de operación. Una de las ventajas del programa radica en la colaboración en procesos de vinculación laboral con instituciones y empresas, así como en la promoción de oportunidades para incorporarse en ámbitos laborales. Asimismo, se resalta la necesidad de armonizar las normas de operación, el programa sectorial y el plan nacional de desarrollo.

Es relevante destacar que, en el mes de agosto de 2021, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) emitió un autodiagnóstico denominado Programa Presupuestario S-280. En este documento se llevó a cabo un análisis basado en fuentes estadísticas derivadas de informes sobre la pobreza emitidos por el CONEVAL y documentos internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Asimismo, se establece que la juventud mexicana no solo enfrenta obstáculos que afectan el acceso al mercado laboral, sino que también existen problemas de pauperización de los jóvenes y otros efectos negativos que no les permiten desarrollar capacidades para la integración laboral y social. Además, destaca que la educación y la formación son un medio para fomentar la capacidad y la organización del trabajo, incrementar la productividad y los ingresos de los trabajadores, fortalecer la capacidad competitiva de las empresas y fomentar la equidad y la inserción sociales. (STyPS, 2021, p. 19)

Se asevera también que, con la ejecución del programa, el número de jóvenes que no estudian y no trabajan se registra a la baja, lo cual indica un incentivo para desarrollar políticas pú-

blicas que atiendan a los jóvenes entre los 18 y 29 años o bien a una parte específica. El diagnóstico lleva a cabo una serie de precisiones que destacan la determinación de los objetivos primordiales y secundarios del programa, además de destacar la alineación con las metas nacional establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo y la STyPS. Por ejemplo, se subraya que es necesario establecer una conexión entre la oferta laboral con la demanda laboral, mediante el apoyo en la intermediación de los jóvenes y la evaluación de los programas de educación dual, debido a la carencia de personas e infraestructura necesarias para alcanzar el propósito.

Asimismo, se recalca la importancia de fomentar la vinculación de la población juvenil con los sectores privado, público y social mediante un modelo de capacitación profesional, y donde el programa. De acuerdo con la STyPS (2021) el programa “pretende crear las condiciones para que los jóvenes que hasta hoy en día no han sido integrados en los procesos económicamente productivos de la sociedad mexicana se perciban a sí mismos como coparticipes en ellos, a través de su incorporación a un programa que les abre las puertas a centros laborales, brindándoles las oportunidades para formarse, adquiriendo habilidades en y para el trabajo, contribuyendo a la construcción de un nuevo y mejor México que los reconoce y los incluye” (p. 41).

Este diagnóstico resulta crucial en la realización de una autocrítica a las acciones llevadas a cabo por el programa y se evidencia que es necesario fortalecer los objetivos del modelo de intervención, basándose en las experiencias de capacitación obtenidas y generar indicadores sobre la gestión del programa. Esto implica la identificación de los apoyos relacionados con la capacitación, becas y seguimiento en el número de estudiantes que dejan de ser considerados becarios y que pueden ser recibidos

En contraste con los informes previos, se destacan las opiniones emitidas por representantes de diversos partidos políticos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil, en las cuales se presentan diversas opiniones acerca del diseño y

ejecución del programa. En el año 2019, la organización Mexicanos Contra la Corrupción llevó a cabo un estudio titulado ¿Cuántos son? ¿Dónde están? ¿Qué hacen? En este informe se denuncia la existencia de un padrón inverosímil que creció a un ritmo constante sin importar fines de semana y días festivos y donde, a su juicio, todos los días se inscribieron al programa la misma proporción de hombres y mujeres, de niveles educativos y en edad.

Con base en un ejercicio de auditoría realizado en la ciudad de México, la organización Mexicanos contra la Corrupción concluye que la integración del padrón de la STyPS es deficiente para constatar la información de los centros de trabajo y con muchas dudas en su ubicación y existencia. También se señalaron problemas relacionados con la falta de pago oportuno, despido de empleados y sustitución con becarios, discordancia entre becarios registrados y capacitados, becarios en actividades diferentes a las que el centro de trabajo registró, becarios con vínculos familiares directos con el lugar de trabajo, retención de parte de la beca, amenaza de baja del programa por solicitar cambio de centro de trabajo, entre otros problemas relacionados con la deserción de los jóvenes del programa (Mexicanos contra la corrupción, 2019).

Es relevante destacar que desde el año 2019, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados llevó a cabo tres auditorías al programa, en las cuales se detectaron irregularidades en el diseño, operación y resultados del programa. En el procedimiento, se detectaron dificultades en el otorgamiento de becas, centros de trabajo calificados como “fantasma” y la inclusión de una base de datos insuficiente para establecer un padrón de beneficiarios poco efectivo para evaluar el programa. Se señalaron deficiencias en la supervisión de los recursos utilizados y se determinó que se otorgaron becas indebidas a becarios del programa que se encuentran trabajando en dependencias de gobierno o cuentan con otros apoyos económicos e incluso se encuentran trabajando (ASF, 2020)

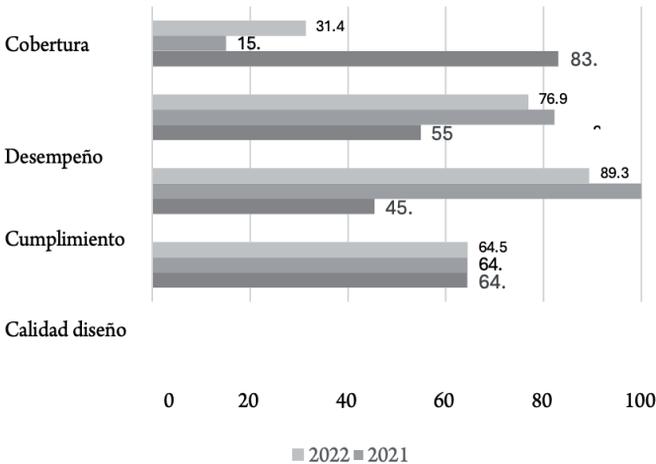
El dictamen presentado por la ASF concluye que, en la evaluación de control, los riesgos del programa están asociados con la matriz de indicadores para resultados, en la que se detectó la existencia de insuficientes centros de trabajo en las zonas de alta marginación, la falta de mecanismos electrónicos para registrar y supervisar beneficiarios y centros de trabajo, así como dificultades para capacitar personas en zonas sin conectividad a la internet. “Se presume un probable daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal por un monto de 351,720.00 pesos (trescientos cincuenta y un mil setecientos veinte pesos 00/100 M.N.), por pagos a 8 personas registradas como beneficiarios en el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, por un importe de 66,872.00 pesos (Sesenta y seis mil ochocientos setenta y dos pesos 00/100 M.N.), que fallecieron en 2019” (ASF, 2020).

Por otra parte, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) llevó a cabo un estudio en el año de 2018, en el que concluyó que el programa es una iniciativa relevante para impulsar la capacitación y formación en centros de trabajo de los jóvenes que no estudian ni trabajan. Sin embargo, en su funcionamiento se evidencian amenazas que impactan en la asignación de becarios a los centros de trabajo, la formación de estudiantes con un perfil vulnerable y sin capacitación suficiente. Asimismo, se advierte desigualdad y exclusión social de las mujeres, la falta de intervenciones complementarias, la ausencia de flexibilidad laboral, la permanencia y calidad en el programa, la suplantación de trabajadores y la disminución de registros de personas en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), entre otras (CEEY, 2018, p. 9)

En este orden de ideas, Gestión Social y Cooperación A.C., determinó que en la base de datos del Índice del Desempeño de los Programas Federales (INDEP) en el año 2022, el programa figuró entre los proyectos que presentaron condiciones de bajo nivel de cobertura de su población potencialmente beneficiaria y variación en la calidad del diseño y pocos avances en el cumplimiento de metas efectivas. El análisis estadístico des-

taca que en la calidad del diseño de programa se alcanzó el 64.5 en las evaluaciones realizadas en promedio; mientras que, por otro lado, el cumplimiento de metas osciló entre 45%, 100% y 89% en promedio entre 2020 y 2022. Respecto al desempeño se registró en 2020, el 55% mientras que, en 2022, fue de 76.9%. (Gráfico 5).

**Gráfico 5.** Evaluación del Índice de Desempeño de los Programas Federales Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, 2021-2022.



**Fuente:** Elaborado con datos del INDEP, 2022.

Estos datos no solo demuestran la necesidad de hacer un mayor seguimiento de los procesos de incorporación de nuevos becarios al programa, sino también atender los problemas estructurales que se derivan del modelo de intervención y de la atención a las observaciones realizadas por diferentes organismos y actores sociales y políticos al programa. Además, es importante destacar que, desde el inicio del programa, algunos líderes de opinión y representantes de partidos políticos en el Senado de la República han manifestado que el programa es un proyecto ambicioso de capacitación y empleabilidad que puede

generar beneficios en la medida de que el gobierno, los empresarios y la sociedad civil.

De acuerdo con Palacios (2019), el programa requiere evitar actos de corrupción como la falta de información, el uso político del programa o actos indebidos de empresas en los pagos hacia los becarios, así como problemas para cumplir los requisitos de ingreso o simplemente no es atractiva la propuesta. “[...] algunos de ellos a lo mejor no ven el interés en el programa, porque la publicidad se hizo mediante Facebook, entonces, más bien, ahí dependen del tema de los jóvenes, otros de los que se registraron nos decían que no encontraron un plan de capacitación que les gustara [...] la mayoría de los jóvenes están cursando sus estudios, ya sea de universidad o de prepa y el programa nos marca que solo puede ser beneficiario si no estás estudiando o trabajando” (Palacios, 2019, p. 5).

En este proceso es importante no sólo recuperar las experiencias sugeridas por organismos internacionales sobre los programas de aprendices para reconocer las diversas formas de vinculación de los jóvenes con los centros de trabajo (como la formación dual alemana), revisar los programas de estadías o el modelo de vinculación escuela-empresa generado por el Consejo Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), entre otras experiencias que subrayan la necesidad de adecuar los marcos normativos laborales y educativos que permita enlazar de forma eficaz y eficiente a los jóvenes que estudian y vincular a aquellos que, por diversas razones, no logran obtener una capacitación para el trabajo formal (Alvarado, 2018: 2).

*Combate del programa hacia la discriminación y la desigualdad laboral.* Según los datos cualitativos y cuantitativos anteriores, es posible señalar que el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro posee áreas de oportunidad que tienen como objetivo examinar el diseño sobre la población objetivo y mejorar las capacidades técnicas y operativas del proceso de implementación con la finalidad de lograr un impacto efectivo hacia el combate a la desigualdad y la discriminación que se percibe en el país.

Por este motivo, estamos de acuerdo con Solís (2017) cuando subraya que “la discriminación es un fenómeno estructural que requiere la intervención del Estado a través de políticas sociales que combatan las desigualdades acumuladas de forma histórica, entre generaciones y a lo largo de la vida” (p. 13)

En consecuencia, se considera imperativo reconocer en la agenda de gobierno de la 4T las necesidades y demandas detectadas en la juventud e identificar los problemas primordiales para su transición a la vida adulta en este proceso. A este respecto, La Comisión Económica para América Latina (Cecchini, *Et. Al.* 2021) ha señalado que “la juventud es un período en el cual, por lo general, ocurren una serie de eventos que marcan la transición entre la infancia y la adultez (salida del sistema educativo, el ingreso al mercado laboral, el abandono del hogar de origen, la formación de pareja y el inicio de la fase reproductiva), aunque estos eventos no siguen un patrón estandarizado y frecuentemente no son lineales” (p. 80).

Por lo tanto, pensamos que es preciso que en el diseño actual del programa se adopte una perspectiva multidimensional fundamentada en el estudio de los diversos factores que experimentan los jóvenes que ingresan al programa, así como revisar los problemas de coordinación institucional, discriminación y violencia en los centros de trabajo, así como otros aspectos relacionados con la falta de espacios laborales adecuados y deserción laboral.

De acuerdo con la organización Acción Ciudadana contra la Pobreza A.C., (2024) en México la mayoría de las personas jóvenes se enfrentan a situaciones adversas y estructurales que impiden su desarrollo humano y laboral. “La raíz de la pobreza está en el sistema laboral por: (i) salarios bajos que causan el ingreso insuficiente para superar la línea de pobreza; (ii) trabajos “informales” que causan las carencias por acceso a la salud y a la seguridad social; y (iii) exclusión laboral de mujeres y jóvenes que reduce los ingresos del hogar” (AJTD, 2024, p. 1).

En este sentido, la construcción de la agenda política por el Gobierno de la 4T para coadyuvar en el problema de la inser-

ción laboral y combatir la desigualdad se torna importante para ofrecer alternativas para la capacitación laboral y con ello promover gradualmente la inserción de los jóvenes al sector laboral formal. En este marco, el programa JCF ofrece una experiencia de formación práctica que requiere revisarse para lograr no sólo mejorar los procesos de trabajo, sino para analizar la cobertura en las ciudades y zonas metropolitanas en que opera, así como construir más opciones para mujeres y generar procesos de certificación laborales que apuntan al rediseño del programa y la ampliación de sus capacidades institucionales.

En este marco, no hay duda de que el programa ha contribuido a la construcción de puentes para insertar a los jóvenes en centros de trabajo de una manera flexible, pero, según las evaluaciones mencionadas existen limitaciones en cuanto a la seguridad y formalización laboral. Conforme a la CEPAL (2021), es importante no olvidar que las personas jóvenes enfrentan mayores desafíos durante la etapa de transición de la educación al trabajo y existe una brecha importante entre el acceso al mercado laboral entre hombres y mujeres de 15 a 24 años. En el caso de las mujeres esta situación se debe a que la necesidad las obliga a permanecer en el trabajo doméstico, mientras que, en los hombres, se percibe con más visibilidad el desempleo (p. 83).

De la misma forma, es necesario destacar que la pandemia ocasionada por el COVID-19 alteró las condiciones para insertarse al mundo laboral y ocasionó un cierto desánimo, preocupación y frustración al limitar el desarrollo de capacidades entre los jóvenes. En este contexto, pensamos que el programa ha contribuido a la formación de competencias laborales, pero es indispensable mejorar el diseño institucional con base en una perspectiva de igualdad y garantía de derechos, así como fortalecer el proceso de implementación y evaluación para contribuir a la disminución de las desigualdades laborales que se registran en el país.

## Conclusiones

Este capítulo tuvo como objetivos comprender cuál es la importancia de la política social en México, analizar la agenda política que plantea el Gobierno de la 4T hacia el bienestar y examinar el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF) durante el período comprendido entre 2019 y 2022, para evaluar su incidencia hacia la capacitación laboral y la construcción de una política pública para generar inclusión laboral en México.

Se expuso teóricamente que la política social es una componente de la política general que impulsa el Estado hacia el progreso social y los procesos productivos en el país. Asimismo, se reconoce que los gobiernos previos al de la 4T destinaron recursos importantes para contrarrestar los efectos de las políticas de ajuste económico neoliberales y generaron subsidios mediante programas sociales diseñados para poblaciones afectadas por la pobreza y la exclusión laboral. En este sentido, la ejecución de la política social a través del programa JCF constituye un asunto público complejo que requiere de una evaluación multidimensional sobre los procesos sociales y laborales que afectan al país, así como considerar una mejor coordinación entre actores públicos, privados y sociales.

En efecto, concluimos que el programa JCF, que impulsa el Gobierno de la 4T en México, es una iniciativa importante para lograr la construcción de una política pública integral y coadyuvar en la situación del desempleo que se detecta en los jóvenes entre 18 y 29 años. El programa plantea la necesidad de establecer una mayor coordinación entre gobierno, empresas y los tutores para desarrollar los procesos de capacitación laboral durante un año en el que se concede la beca. Al concluir el período de apoyo y en función de las habilidades adquiridas, el gobierno promueve la incorporación “definitiva” de los beneficiarios a la actividad económica. Aunque en el primer trimestre del año 2023, el gobierno federal estimó un aumento de beca por encima de los seis mil pesos mensuales, existen

serios retos para consolidar la estrategia y factibilidad política del programa.

En primer lugar, pensamos que las experiencias internacionales acerca de programas de aprendizaje activo constituyen una excelente opción para examinar el diseño y las estrategias de operación que se promueven en el programa, con el fin de que los jóvenes no solo adquieran habilidades para el empleo, sino también se capaciten con una perspectiva de futuro confiable y se implementen un plan y programas establecidos en los centros de capacitación laboral, bajo la supervisión del gobierno. Como se ha corroborado, los ajustes a las normas de operación del programa han establecido los términos de su funcionamiento. Sin embargo, en la fase de ejecución, es imperativo aclarar las circunstancias concretas que viven los jóvenes becarios con los tutores en diversos centros y actividades, con el fin de obtener una formación y capacitación adecuada.

En segundo lugar, mejorar las condiciones de bienestar de la población en condiciones de pobreza y exclusión social es uno de los retos más difíciles para cualquier gobierno. En consecuencia, la elaboración de un padrón fiable es quizá el elemento clave para mejorar los mecanismos de selección de beneficiarios y establecer criterios claros para asegurar la ejecución y el gasto programado de recursos. No cabe duda de que el programa ha incidido en la inclusión laboral de jóvenes que se encuentran sin trabajo y sin estudios. Sin embargo, resulta fundamental fortalecer las habilidades técnicas y operativas para el manejo del programa, así como generar nuevos esquemas de evaluación a los procesos llevados a cabo en la capacitación y vinculación con los centros de trabajo participantes.

En tercer lugar, se considera esencial dar seguimiento al programa para crear sinergia con los diferentes actores implicados en el programa. Asimismo, pensamos que es fundamental establecer una mejor organización con los centros laborales para evaluar los alcances que tiene el programa en cuanto a la capacitación de recursos humanos para las empresas y sus posibles

impactos en el mercado laboral, así como minimizar los riesgos del programa y que se dirija hacia otros fines.

En cuarto lugar, los estudios realizados por actores de la sociedad e instituciones autónomas conforman que es un acierto el uso de las redes sociales y plataformas digitales para promoción y registro, pero es conveniente revalorar las estrategias que se utilizan en zonas que presentan cierta dificultad para el registro y seguimiento del programa. En otros casos, se advierte la posibilidad de utilizar el programa para fines político-electorales debido a la ausencia de un mecanismo institucional que garantice la adecuación de los apoyos destinados a este propósito o la adquisición de habilidades psicoemocionales para que los jóvenes puedan decidir por ellos mismos.

En quinto lugar, es preciso disponer de una clara y oportuna información sobre la matriz de indicadores de resultados que se advierte en las reglas de operación del programa, con el objetivo de conocer a todos los grupos considerados en el programa y aquellos que conforman a la población objetivo-prioritaria. En este proceso, es fundamental tener acceso directo a los informes de gestión del programa en la página web del programa y los montos económicos destinados para evaluar el logro de sus objetivos y el rendimiento del programa en su conjunto. Asimismo, es preciso reconocer los sectores productivos en los que se encuentran los jóvenes, conocer los datos desagregados de egreso por entidad y localidad, así como saber de qué forma se podrán certificar los conocimientos adquiridos y qué debilidades existen en su inserción a un proceso laboral formal.

Finalmente, y en sexto lugar, no hay duda de que el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro es uno de los pilares de la política social del gobierno de la 4T en México. La política es relevante en el contexto de los cambios y transformaciones que presenta el país en cuanto al mercado laboral y los problemas de desempleo que afectan a la población de jóvenes entre 18 y 29 años. Por lo tanto, concluimos en que es necesario revisar el diseño institucional para lograr una mejor integralidad y lograr un

impacto mayor en la creación de fuentes de empleo y el combate a la discriminación y la desigualdad que afecta a este sector importante de la población en el país.

## Referencias

- Acción ciudadana frente a la pobreza (ACFP) (2024), *Exclusión y precariedad laboral de jóvenes: raíz de la pobreza*, México, recuperado en <https://frentealapobreza.mx/com-2405/>
- Aguilera, R. (2016). Estado de bienestar, en Castañeda Sabido R; Baca, L; Iglesias, A, *Léxico de la vida social*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- Alvarado, T. (2018). ¿Es viable la propuesta de López Obrador sobre el empleo para jóvenes?, en Revista *Nexos*, México, julio, consulta 15 de marzo de 2023, recuperado en <https://educacion.nexos.com.mx/es-viable-la-propuesta-de-lopez-obrador-sobre-el-empleo-para-jovenes/>
- Auditoría Superior de la Federación. (ASF). (2021) *Auditoría de cumplimiento al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*, México, H. Cámara de Diputados, consulta 20 de marzo 2023, recuperado en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020\\_0394\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020_0394_a.pdf)
- Ayala, J., (1992), *Límites del Mercado, límites del Estado. Ensayos sobre economía política*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Barros, J., (1991), *Et. al., Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/FLACSO, p. 123-127.
- Cecchini, R. Holz y Soto de la Rosa, H. (2021) (Coords.). *Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/55), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), (2018), *El programa “Jóvenes Construyendo el Futuro”... a la luz de “Millennials en América Latina y el Caribe: escuchando a los jóvenes de México*, México, Ciudad de México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2020). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2018) (2018), *Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición Jun-*

- tos *Haremos Historia responde a las preguntas de Coneval*, Recuperado el 11 de marzo 2023, en <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Respuestas/Juntos-Haremos- Historia.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2022), *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social y de Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social 2021-2022. Presentación y Análisis*. Ciudad de México. Recuperado el 20 de marzo de 2023, en <https://www.coneval.org.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>
- Cook, M; Middlebrook, K; Molinar, J, (1996) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, p. 333-344.
- Cordera, R., (2008), Política social y desarrollo en México, *Nueva Sociedad*, No. 251, Caracas, mayo-junio. Recuperado el 16 de marzo de 2023, en <https://www.nuso.org/articulo/politica-social-y-desarrollo-en-mexico/>
- Franco, G. y Canela, F., (2016), Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos. *Opera*. 18 (jun. 2016), 159–181. DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n18.09>.
- Gobierno Federal de México, (2018), *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024*, México, Gobierno de México, Recuperado el 10 de marzo 2023, en <https://presidente.gob.mx/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024/>
- González, M; Bazán, F., (2021), Agenda política hacia el bienestar y la cohesión social en el Gobierno de la Cuarta Transformación en México, *Polis* No. 17 (1), México, Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa, recuperado en <https://doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/polis/2021v17n1/gonzalez>
- Gordon, S., (2000), Política social, en Baca, L., Bokser, J., Castañeda, F., Fernández, G., (Compiladores), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Fundación Heinrich Böll/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Hernández, C., (2020), *Evaluación de Diseño 2019-2020. Jóvenes Construyendo el Futuro*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STYPS), Consulta 13, 15 y 23 de marzo de 2023, recuperado en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/583041/Anexo\\_C.\\_Evaluacion\\_de\\_diseno\\_U280.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/583041/Anexo_C._Evaluacion_de_diseno_U280.pdf)
- Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) (2021), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad*, México, Secretaría de Gobernación, 26 de enero de 2023; consulta 4 de

- febrero de 2023, Recuperado en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/sala-deprensa/boletines/2023/enoen/enoen2023\\_01.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/sala-deprensa/boletines/2023/enoen/enoen2023_01.pdf)
- Labastida, J., (1991) México: transición democrática y reforma económica, *Revista Mexicana de Sociología* No. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, p. 2.
- Martínez, A; García, C., *Sin intermediarios en programas sociales: cambio de reglas para la corrupción*, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Ciudad de México, Recuperado 11 de marzo de 2023, en [https://imco.org.mx/pub\\_indices/wp-content/uploads/2019/11/ICI2019IMCO-cap6.pdf](https://imco.org.mx/pub_indices/wp-content/uploads/2019/11/ICI2019IMCO-cap6.pdf)
- Martínez, M. I., (2021). La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador. *Revista Española De Ciencia Política*, (55), 121–142. <https://doi.org/10.21308/recp.55.05>
- Martínez, M., (2023), Política social y pobreza en la 4T, en *Revista Mexicana de Sociología*, Número especial Desigualdad y pobreza en el contexto de la pandemia, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, enero. Recuperado el 5 de marzo de 2023, en <http://mexicanadesociologia.unam.mx/docs/vol85/numesp/v85nea2.pdf>
- Mexicanos contra la corrupción (2019), *Jóvenes construyendo el futuro: un programa con datos improbables, incompleto e inverificables*, México, agosto, consulta el 28 de marzo de 2023, recuperado en <https://contralacorruption.mx/jcf-datos/>
- Meyer, L., (1995), *Liberalismo Autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Editorial Océano, p. 75-124
- Meyer, L; Reyna, J., (1989), (Coordinadores), *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, p. 309-311.
- Middlebrook, K; (1988), La liberalización política en un régimen autoritario: El caso de México, O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C., Whithehead, Laurence (Compiladores), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. México, Ed. Paidós, Vol. 2, p. 187-223.
- Palacios, K., (2018), Corrupción ‘mancha’ a Jóvenes Construyendo el Futuro, *Milenio*, Ciudad de México, México, 11 agosto, consulta 28 de febrero de 2023, recuperado en <https://www.milenio.com/politica/jovenes-construyendo-el-futuro-manchado-por-corruption>
- Presidencia de la República (2019), *Primer Informe de Gobierno*, México, septiembre 1. Consulta 23 marzo de 2023, recuperado en <https://www.gob.mx/primerinforme>

- Presidencia de la República (2020), *Segundo Informe de Gobierno*, México, septiembre 1. Consulta 23 marzo de 2023, recuperado en <https://www.gob.mx/segundoinforme>
- Presidencia de la República (2021), *Tercer Informe de Gobierno*, México, septiembre 1. Consulta 23 marzo de 2023, recuperado en <https://www.gob.mx/tercerinforme>
- Presidencia de la República (2022), *Cuarto Informe de Gobierno*, México, septiembre 1. Consulta 23 marzo de 2023, recuperado en <https://www.gob.mx/cuartoinforme>
- Rodríguez Gómez, Katya, & Patrón Sánchez, Fernando. (2017). La efectividad de la política social en México. Un análisis de la reducción de la pobreza monetaria después de la operación de los programas que transfieren ingreso. *Gestión y política pública*, 26(1), 3-51. Recuperado en 24 de julio de 2024, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792017000100003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000100003&lng=es&tlng=es).
- Sandoval, A., (2022), *La política social en México. Etapa de terminación de política pública en el caso de los programas de transferencias monetarias condicionadas (Progresas- Oportunidades-Prospera)*, México, Tesis de Licenciatura en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2020), *Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*, México, Gobierno Federal, diciembre 2020.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2022), *Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*, México, Gobierno Federal, diciembre 29.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) (2021), *Diagnóstico presupuestario S-280. Jóvenes Construyendo el Futuro*, México, Gobierno Federal, Consulta 24 marzo, recuperado en [https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/publico/doc/DIAGNOSTICO\\_2021\\_PP\\_S-280\\_JCF.pdf](https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/publico/doc/DIAGNOSTICO_2021_PP_S-280_JCF.pdf)
- Solís, P., (2017). *Discriminación estructural y desigualdad social*. México, Consejo Nacional para prevenir la Discriminación.

# **Realidades en movimiento: hacia la construcción de una política migratoria en México, 2018-2024.**

*Carmelo Tomás Pérez Alvarado y Miguel Rodrigo González Ibarra*

## **Introducción**

Si bien la migración internacional es un fenómeno histórico y mundial, en los últimos años el corredor México–Estados Unidos ha presentado inusuales cambios en el tránsito de personas en situación migratoria irregular, tanto por el incremento de número de personas movilizadas, como por la diversidad de las nacionalidades de país de origen. Las migraciones ocurren por diversas causas o factores. Entre ellas las económicas, generadas por las desigualdades de los lugares de origen. Sin embargo, es usual que en los lugares de destino también se generen desigualdades.

En este contexto, este capítulo tiene como objetivos: a) comprender cuál es la relevancia pública de la política migratoria en México; b) analizar cuál es la política pública que el gobierno federal en México impulsó en el periodo de gobierno 2018-2024; y c) explica hacia dónde se dirige el manejo de la política migratoria en un entorno de desigualdad en México.

A través de un enfoque de investigación mixta que consiste en estudiar, recopilar y analizar fuentes teóricas y especializadas de tipo cualitativo y cuantitativo, se advierte que el fenómeno migratorio constituye un asunto público complejo e importante en la agenda de gobierno en México. Si bien existe el diseño de la política pública una perspectiva humanista para motivar procesos de inclusión migratoria es importante fortalecer las estrategias y líneas de acción de los programas para generar integralidad en los procesos de gobierno y evitar recurrir a medidas extremas con un efecto en vidas humanas.

Este capítulo se estructura en cuatro apartados. En la primera parte, analiza una selección de datos que evidencia la importancia de la migración como asunto público y expone un marco teórico como referencia para el análisis. En la segunda parte, se presenta un diagnóstico sobre la política migratoria impulsada por el Gobierno Federal en México en el periodo 2018-2024. En la tercera parte, se realiza un balance y se exponen algunas perspectivas sobre el curso de la política migratoria en México. Finalmente, en la cuarta parte, se realizan una serie de conclusiones y se enlista la bibliografía de trabajo.

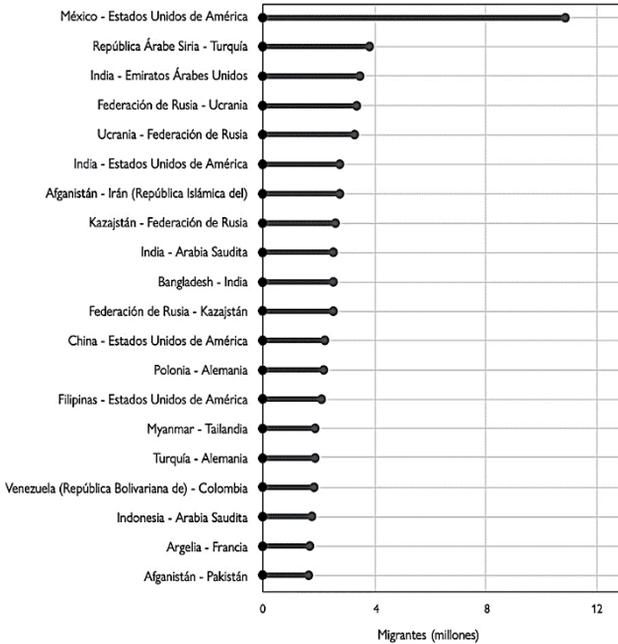
### **La migración como asunto público**

Entre la sorpresa y el azoro, los habitantes de diversas ciudades de México observan a decenas de personas provenientes de otros países caminar en las calles de sus colonias, quedarse unos días o meses, y luego seguir avanzando. Esto ocurre incluso en ciudades que se encuentran a cientos de kilómetros de cualquier frontera. Es un fenómeno reciente. ¿Qué está ocurriendo? Es cierto, el fenómeno migratorio es un tema global. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, en el año 2020 existían 281 millones de personas migrantes, es decir, el 3.6 % de la población mundial (OIM, 2022).

Desde otra perspectiva: ¿Cuál es la real dimensión pública de ese fenómeno en México? Si se mira por regiones, Europa es el principal destino de las personas migrantes, con casi el 31% de la población de migrantes internacionales, e inmediatamente después se sitúa Asia, con el 30,5%. Diez puntos atrás, América del Norte: Canadá, Estados Unidos y México, son el destino de 21 % de personas migrantes. No obstante, si se observan las dinámicas que ocurren solo entre dos países, el llamado corredor México - Estados Unidos es el más grande del mundo, con un flujo de casi 12 millones de personas por año (Ver Gráfica 1. Los 20 internacional. Como se observa, la frontera entre México y

Estados Unidos es, por mucho, dónde se concentra el mayor número de flujo migratorio en el mundo.

Gráfica 1. Los 20 corredores principales bilaterales de migración internacional



**Fuente:** Recuperado de la página electrónica de la Organización Internacional de las Migraciones (2022)

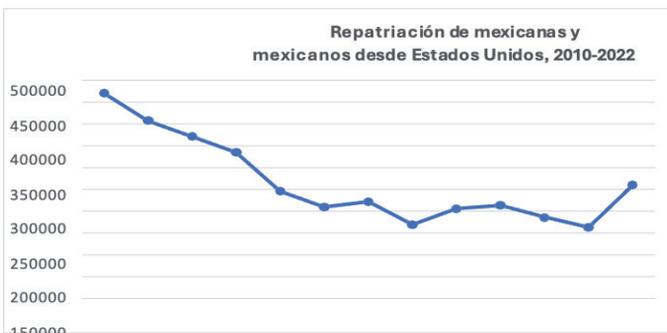
Las migraciones ocurren por diversas causas. Entre ellas las económicas, generadas por las desigualdades de los lugares de origen. Sin embargo, es usual que en los lugares de destino también se generen desigualdades. En el corredor México – Estados Unidos hoy converge migración proveniente de varios países. Históricamente la mayor parte había provenido de los países del norte de Centroamérica: Honduras, Guatemala y El Salvador.

Sin embargo, en los años recientes se ha incrementado una mayor presencia de personas migrantes con origen en otros

países, personas que intentan utilizar a México como acceso a Estados Unidos, aunque no siempre lo consiguen y eso genera dinámicas complejas para el territorio mexicano. México había sido históricamente país principalmente de origen y tránsito; y, en su frontera sur, existía cierto flujo laboral con personas proveniente de Guatemala. En los últimos años México se ha transformado en un país de (involuntario) destino y retorno de personas migrantes.

En el imaginario cultural está difundida la figura del mexicano que va a trabajar a Estados Unidos de forma regular e irregular. Bracero, mojado, indocumentado, ilegal, son algunas de las palabras con las que se les identifica. Es una figura que crece y se difunde a partir de los años 40 del siglo XX. La política pública migratoria de México estaba enfocada en ese tipo de movimientos. Sin embargo, desde hace unos años la migración de mexicanos a Estados Unidos tiene tasas que descendentes. Una forma de identificar esta situación es a través de las cifras de mexicanas y mexicanos repatriados desde Estados Unidos, que ha tenido una caída en la última década, aunque con un ligero incremento en el periodo 2021- 2022 debido, quizá, a los ad-

Gráfica 2.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) (2023).

versos efectos económicos de la pandemia por COVID-19. En todo caso, el registro de 2022 se sitúa en cifras de 2013.

En contraste, y como se analiza en la Tabla 1 se observa el ingreso a México de personas en situación irregular se ha modificado significativamente. Además del incremento de personas provenientes de Guatemala, El Salvador y Honduras, se ha elevado la presencia de personas provenientes de países que usualmente no usaban la frontera sur para ingresar a México, como: Haití, Brasil, Nicaragua y Venezuela.

Ante esta realidad en movimiento, vale la pena plantear varias preguntas ¿En qué forma ha gestionado el tema migratorio el gobierno de la presente administración? ¿Cuál ha sido su diagnóstico del tema y las propuestas de atención al tema? ¿Cómo ha reaccionado el gobierno ante los efectos sociales, políticos, económicos, que originalmente no estaban presentes? ¿Qué temas y problemáticas relacionadas con el fenómeno migratorio requieren atención institucional urgente?

Como ha señalado uno de los mayores expertos en el mundo en estudios de movilidad humana, Douglas Massey: “Es probable que ante los nuevos contextos se requieran diferentes modelos teóricos y empíricos para comprender las migraciones. Ante el cambio climático, la ruptura de gobiernos nacionales y de acuerdos internacionales se puede esperar que aumenten las migraciones motivadas por las amenazas” (Massey, 2016: 13-14)

### **Enfoques teóricos hacia las políticas migratorias**

Para el análisis de las políticas migratorias partimos del planteamiento de Ronald Skeldon: “La idea de que la mayoría de las personas no se trasladan a otras partes, o permanecen fijas en un determinado lugar, puede ser atractiva, pero es errónea. La movilidad es una característica intrínseca de todas las poblaciones, a menos que existan políticas u otros factores específicos que la limiten o controlen” (Skeldon, 2021). En esta idea descansan dos importantes ejes para el análisis: Las movilidades humanas

Tabla 1. Personas en situación migratoria irregular en México, 2011-2021

País	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ecuador	546	697	916	1166	865	797	233	250	260	390	1384
Chile	34	19	13	31	20	22	17	18	268	160	2534
Venezuela	112	59	85	93	127	126	190	288	452	183	4360
Cuba	762	3247	1366	2097	9623	4338	828	492	7105	1179	7059
Nicaragua	751	683	792	1180	1564	1325	772	2045	3027	842	15481
Brasil	40	28	34	28	66	326	91	53	446	145	16932
Haití	61	112	28	60	77	17078	1190	448	3891	1411	19210
El Salvador	9098	12397	14610	23131	35390	33531	12074	13325	21494	8179	24605
Guatemala	32896	40060	31188	47794	83745	62278	36337	45607	52412	31479	81199
Honduras	19340	28892	34110	47521	58814	54226	31349	56076	78232	35741	128054

**Fuente:** Elaboración con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP, 2023)

son un fenómeno permanente, y esa movilidad está influida o determinada por la forma en la que los Estados la gestionan a través de sus instituciones (incluyendo los marcos normativos).

Para el análisis del fenómeno migratorio y el tema de desigualdades destacan dos teorías (Gómez, 2010). Por un lado, la teoría del mercado dual, desarrollada por Michael Piore, pone énfasis no sólo en las zonas emisoras o en las decisiones individuales del migrante, sino también se enfoca en la demanda de trabajo de las sociedades industrializadas, especialmente en aquellas actividades no cualificadas y que usualmente son asociadas con bajos ingresos. En este sentido, se considera que la necesidad de mano de obra de ciertos países es un condicionante y se advierte que la migración se presenta por la necesidad de recursos laborales de esos países, lo que incide en la creación de flujos migratorios.

Por el otro lado, la teoría del sistema-mundo. Desarrollada por Wallerstein (1974), y ampliada por Portes, Walton (1981) y Sassen (1988), entienden el fenómeno como resultado de la expansión del capitalismo y la globalización material e ideológica. En este sentido, Immanuel Wallerstein subraya que: “uno de los soportes socioeconómicos de la economía mundo capitalista es el imperativo de flujos continuos de fuerza de trabajo, es decir, la migración, siendo ésta ante todo una necesidad económica. La migración es un fenómeno constantemente recurrente en el mundo moderno; desde los comienzos del actual sistema mundial.” Es cierto que la migración precede al sistema capitalista, sin embargo, enfatiza Wallerstein: es el concepto de ciudadano lo que ha cambiado el significado del término “migrante”.

El tema migratorio se encuentra dentro de la agenda de política pública de los gobiernos, entendiendo política pública como “una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como un problema público” (Merino, 2013). En ese entendido, en el presente trabajo de corte cualitativo, se considera que una forma de análisis en torno a la política migratoria puede reali-

zarse desde el estudio del marco institucional y normativo. Para ello adoptamos la perspectiva de la teoría neoinstitucionalista, que considera que es la estructura normativa institucional la que otorga a los actores y a las personas usuarias facultades y límites. (March y Olsen, 1984).

Asimismo, seguimos la propuesta de análisis de Powell y DiMaggio, quienes consideran que la perspectiva del nuevo institucionalismo “destaca las formas en que se estructura la acción y hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas que a la vez limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar, y privilegian algunos grupos cuyos intereses son asegurados por las sanciones y recompensas prevaecientes”. (Powell y Dimaggio, 2001: 45).

Las reglas institucionales funcionan como estructura de control, pero también otorgan capacidades. En ese sentido, la migración se desarrolla en un marco normativo, pero también genera sus propios procesos institucionales. Alrededor de los flujos migratorios y sus dinámicas surgen instituciones que articulan, limitan y posibilitan diversas acciones relacionadas con el fenómeno. El desarrollo de esos procesos e instituciones pueden ser generado desde el ámbito estatal o no. Existen una serie de instituciones, normas sociales de regulación y acuerdos, que ejercen una gran influencia en las migraciones (Pasichnyk, 2019). Como veremos, para nuestro contexto, el papel que tienen las instituciones y los sistemas de acuerdos estatales resulta particularmente relevante.

Algunos estudios y reportes de publicación reciente pueden ayudar a comprender el tema. Diversas producciones académicas sobre el tema son generadas directamente por colectivos institucionales, tal es el caso del trabajo coordinado por Juárez Cerdi (2021), que se dedica a las zonas grises de la migración (aquellas áreas a las que no alcanza a llegar la acción de gobierno), y es un trabajo en el que convergen académicos del el Colegio de Michoacán, el Colegio de la Frontera Norte, el Instituto Mora. Asimismo, con una extensa producción, destacan los trabajos del Seminario Universitario de Estudios sobre

Desplazamiento Interno, Migración, Exilio y Repatriación, (SUDIMER) con sede en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Por su parte, la Universidad Iberoamericana ha desarrollado el Programa de Asuntos Migratorios (Prami), que pone especial énfasis en la garantía de los derechos, así como la dignidad y la agencia política de las personas migrantes forzadas. Por supuesto, el Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR) y el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), que además de su producción académica, coordina las Encuestas sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur (EMIF).

Asimismo, en diversas instituciones académicas de educación superior se han producido recientemente estudios especializados sobre la política pública en materia de migración de la presente administración federal. Destacan aquellos estudios enfocados a los temas de gobernanza de la migración y mecanismos de gestión y de control (Ceballos, 2020; Ruiz, 2021; Adán, 2019; y Velasco, 2019), así como los efectos sociales de las acciones (u omisiones) de gobierno (Borja, 2019; Coello, 2020; Flores, 2021; García, 2021).

Son también de especial interés diversos textos periodísticos y de coyuntura política que, en la inmediatez de los hechos, ayudan para conocer efectos de la aplicación o no de políticas públicas. Son relevantes, por ejemplo, aquellos que describen los momentos en que las instituciones de gobierno son rebasadas por los efectos de la migración. Por ejemplo: *Caravana*, de Alberto Pradilla (2019) que narra el fenómeno de numerosos grupos de personas provenientes de Centroamérica y su paso por México; y a la par que se describen casos e historias, se muestra la forma en la que las instituciones mexicanas y los funcionarios gestionan las diversas problemáticas, poniendo en claro que en la mayor parte de las ocasiones existen respuestas contradictorias y apresuradas para abordar el tema.

Otro texto, en ese orden de ideas, es el de Óscar Martínez, *Los migrantes que no importan* (2020), que resalta que en

el trato a las personas migrantes existen diferencias tanto por su origen como por su condición social. Son útiles, asimismo, aquellos que, generados en medios informativos con sede en Centroamérica, y enfocándose en las situaciones de inseguridad y desigualdad de los lugares de origen señalan las problemáticas de las personas en su tránsito por México, por ejemplo: *Crónicas desde la región más violenta*, (Martínez, 2019). Otro ejemplo es el texto de Erik de la Reguera, *Desafiando las fronteras* (De la Reguera, 2022), que combina el reportaje de las movilizaciones en distintas partes del mundo (incluido México) y describe elementos históricos y rasgos institucionales que asemejan y diferencian a los diversos gobiernos del mundo y su gestión ante las migraciones.

Respecto a estudios de instituciones de gobierno y de organismos internacionales destacan los boletines y publicaciones oficiales de la Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) de la Secretaría de Gobernación. Por parte de agencias de Naciones Unidas, existen diversos estudios de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que describen las características de los flujos migratorios, eventos de coyuntura y análisis de gobernanza; así como los de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), especializados en temas de migración laboral. Desde la perspectiva de trabajo conjunto con instituciones privadas destacan los anuarios de migración y remesas (Fundación BBVA / Consejo Nacional de Población CONAPO).

### **Diagnóstico sobre la política migratoria en México 2018-2024**

Tal como lo señalan las teorías sobre migración de Piore (1979) y de Wallerstein (1974), la desigualdad es uno de los impulsores de la migración hacia Estados Unidos y México. Si se realiza el ejercicio de comparar indicadores entre Guatemala, Honduras, El Salvador y México, prácticamente México tiene mejores resul-

tados en diversos rubros, tanto económicos: Índice de Pobreza Multidimensional, Empleo; como sociales: Índice de Desarrollo Humano, Índice de desigualdad de Género, Homicidios, entre otros (Tabla 2 ). Esas diferencias se acentúan para las mujeres. Además, la migración de los países del norte de Centroamérica mayoritariamente se trata de migración de niveles medios y bajos de calificación escolar. (Canales y De León, 2019)

Tabla 2. Indicadores de países del Norte de Centroamérica y México.

Indicador/ País	Guatemala	Honduras	El Salvador	México
Valor del IDH, (2019).	0.663 Desarrollo humano medio	0.634 Desarrollo humano medio	0.673 Desarrollo humano medio	0.779 Desarrollo humano alto
Índice de desigualdad de Género.	0.479 Puesto:119	0.423 Puesto:100	0.383 Puesto:85	0.322 Puesto: 71
Índice de Pobreza Multidimensional (intensidad de la privación 2008-2019).	46.2%	46.4%	41.3%	39.0%
Años promedio de escolaridad, (2019).	6.6 <sup>3*</sup>	6.6 <sup>3*</sup>	S/d	9.4
Índice de Capital Humano (HCI), (escala de 0 a 1), (2019).	0.46	0.48	0.54	0.61
Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de \$1,90 por día (% de la población), (2019).	2014: 8,8	2019: 14,8	2019: 1,3	2018: 1,7
Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelada OIT).	2019: 2,4 2020: 4,7	2019: 5,6 2020: 9,4	2019: 4,0 2020: 7,0	2019: 3,5 2020: 4,7

*(continuación)*

Indicador/ País	Guatemala	Honduras	El Salvador	México
Proporción de jóvenes sin educación, empleo ni capacitación, total (% de la población total de jóvenes), (2019).	2017: 27,3	2019: 28,1	2019: 27,9	2019: 18,3
Proporción de jóvenes sin educación, empleo ni capacitación, mujeres (% de la población de mujeres jóvenes), (2019).	2017: 46, 7	2019: 43,4	2019: 39,8	2019: 27, 7
Personas desempleadas con educación intermedia (% del desempleo total), (2019)	2017: 5	2019:11	2019:7	2019:4
Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes). (2018).	23	39	52	29

**Fuente:** Elaboración con base en datos de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2020); Panorama general: Informe sobre Desarrollo Humano 2020. Banco Mundial (BM), (2021).

Ante este panorama, y tal y como se planteó en la introducción de este trabajo: ¿Cuál ha sido la estrategia de política pública del gobierno federal? En febrero del año 2017, 22 meses antes de asumir el poder y 17 meses antes de ganar las elecciones, Andrés Manuel López Obrador publicó un libro en el que se realiza un diagnóstico los principales problemas nacionales y plantea sus correspondientes propuestas: 2018: *La salida*. En dicho texto, ubica el tema migratorio como un asunto predominantemente social, cuyas causas debían ser atendidas desde el origen y perfilaba programas y acciones de política pública para retener a las personas en su lugar de origen. (López Obrador, 2017)

En ese libro ya se esboza lo que después se llamaría *Sembrando vida* como programa que planteaba crear alrededor de 400,000 empleos anuales, que servirían para “arraigar a los jóvenes campesinos a la tierra y detener el fenómeno migratorio”. De la misma manera se planteaba el propósito de crear el Corredor económico y comercial en el Istmo de Tehuantepec, que generaría “un importante número de empleos para evitar que los jóvenes de esta región sigan emigrando hacia el norte en busca de oportunidades de trabajo” (López Obrador, 2017). De la misma forma se advirtió que:

la población crecerá de manera pareja en todos los pueblos del territorio nacional; el regreso al campo será una realidad y la emigración pasará a formar parte de la historia, de una época ya superada. La gente estará trabajando donde nació, cerca de sus familiares, de su medio ambiente, con sus costumbres y cultura. Nadie, por necesidad, para mitigar su hambre y su pobreza, se verá obligado a abandonar su tierra natal (López Obrador, 2017: 273).

Si bien el libro de referencia es un producto destinado principalmente al electorado mexicano, y por ello enfatiza en la migración de mexicanos, también se refiere a la migración proveniente de Centroamérica, y señala: “Nos comprometemos específicamente a brindar atención especial a la frontera sur a fin de evitar el maltrato de los migrantes centroamericanos y garantizar el respeto de sus derechos humanos” (López Obrador, 2017: 108).

Andrés Manuel López Obrador ganó la elección como presidente de México en 2018. Tomó posesión del cargo el 1 de diciembre de 2018. En este sentido, y como lo ha señalado Norberto Bobbio: “La democracia se caracteriza “por un conjunto de reglas que establece *quién* está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*” (Bobbio, 1991: 14). En este orden, el 1 de mayo de 2019, seis meses después de

asumir la presidencia y como lo marca la ley, se publicó el Plan Nacional de Desarrollo (PND). El PND es el eje del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. De acuerdo con el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al PND se sujetarán obligatoriamente todos los programas de la administración pública federal.

Respecto a los planes de desarrollo anteriores, el documento presentado por el denominado Gobierno de la Cuarta Transformación para organizar la administración de gobierno de 2019-2024, no abunda en su diagnóstico y en sus metas en indicadores cuantificables, predomina un estilo narrativo, más cercano a una comunicación de campaña electoral que a una propuesta de ejecución para el conjunto de la administración pública. Así, en materia de migración el PND expresa un objetivo ambicioso:

En el último año del sexenio habrá cesado la emigración de mexicanos al exterior por causas de necesidad laboral, inseguridad y falta de perspectivas, la población crecerá de manera mejor distribuida en el territorio nacional y 61 millones de mexicanas y mexicanos encontrarán bienestar, trabajo y horizontes de realización personal en sus sitios de origen, desarrollando su vida al lado de sus familias, arraigados en sus entornos culturales y ambientales. (PND: 2019: 61-62)

El PND marca varias diferencias respecto a las estrategias de gobiernos anteriores. Una de ellas está en ya no tratar de incidir en las políticas legales y de gobierno de los Estados Unidos para facilitar la estancia de los mexicanos migrantes. En cambio, pone énfasis en desincentivar las causas que originan la migración y, de paso, señala el mal trato a los migrantes que ingresan a México:

“Para paliar los sufrimientos, atropellos y dificultades que han padecido los mexicanos en Estados Unidos, las presi-

dencias neoliberales mexicanas trataron de impulsar en el país vecino una reforma migratoria y en ese afán recurrieron al cabildeo legislativo y a la formulación de propuestas de negociación. Pero, en rigor, la política migratoria es un asunto soberano de cada país, y en ese sentido los representantes del viejo régimen incurrieron en prácticas intervencionistas injustificables y perniciosas, por cuanto debilitaban la defensa de la soberanía propia. Y mientras abogaban por un trato digno y justo a los mexicanos en Estados Unidos, las autoridades migratorias mexicanas sometían a toda suerte de atropellos a los migrantes extranjeros en el territorio nacional, demoliendo así toda autoridad moral para defender a nuestros connacionales al norte del Río Bravo” (PND, 2019: 30).

De este modo, se plantea la solución a través de obra pública y acciones de gobierno en México: con la “construcción de caminos rurales en Oaxaca y Guerrero” y proyectos regionales que funcionen como “cortinas” que capten el flujo migratorio tanto de nacionales como de centroamericanos. Se especifican tres proyectos para ello: el Tren Maya, el Corredor Transistmico y la Zona Libre de la Frontera Norte. (PND, 2019: 31)

Respecto al papel de México como país de acogida, alude a su tradición “como tierra de asilo y refugio que ha salvado innumerables vidas y enriquecido al país”. Así, “a los extranjeros que llegan a nuestro territorio brindaremos respeto a sus derechos, hospitalidad y la posibilidad de que construyan aquí una nueva vida.” (PND, 2019: 12)

También marca un cambio respecto a las estrategias utilizadas en torno a la migración proveniente de Centroamérica, pues plantea intervenir en las causas de forma directa, en coordinación con Estados Unidos:

El Ejecutivo federal buscará involucrar en esta solución a Estados Unidos y a los países hermanos de Centroamérica

que son origen de flujos migratorios crecientes. Al contrario de lo que se ha afirmado durante décadas, la emigración no es un asunto irresoluble, sino una consecuencia de políticas de saqueo, empobrecimiento de las poblaciones y acentuación de las desigualdades, y sus efectos pueden contrarrestarse con desarrollo y con bienestar. Mediante la negociación y el diálogo franco se buscará involucrar a los gobiernos de Estados Unidos y a los del llamado Triángulo del Norte centroamericano –Guatemala, Honduras y El Salvador– en la construcción de mecanismos de reactivación económica, bienestar y desarrollo capaces de desactivar el fenómeno migratorio. (PND, 2019: 31-32)

El Anexo del PND desagrega un poco más la información. Reconoce que la migración se ha incrementado, pues “los conflictos internos y el repunte en la violencia en algunos países han generado movimientos extraordinarios que región, (Anexo, 2019: 64). El anexo del Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024 dedica su objetivo 1.7 al tema migratorio: Implementar una política migratoria integral apegada a los derechos humanos, reconociendo la contribución de las personas migrantes al desarrollo de los países.

En los párrafos dedicados al tema se reconocen cambios en las dinámicas migratorias, tanto de México como país de origen, como país de tránsito y destino. Señala que en 1990 había 4.3 millones de mexicanos viviendo en Estados Unidos, cifra que en 2007 llegó a un pico de 12.8 millones. Reconoce que a partir de ese año prevalece una tasa de migración negativa, es decir, es mayor el número de connacionales que regresa a México que el que continúa migrando a Estados Unidos (Anexo, 2019: 68).

Por otro lado, también resalta el número de migrantes provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador en tránsito por México, de 1995 a 2014 ha fluctuado entre 125 a 418 mil por año. Se reconoce que “en su trayecto por México los migrantes

centroamericanos enfrentan escenarios críticos y condiciones de alta vulnerabilidad, que incluyen ser víctimas del tráfico de personas y de violaciones de derechos humanos.” (Anexo, 2019: 68)

El documento identifica tres aspectos que inciden en los cambios en las dinámicas migratorias: 1) El endurecimiento de la política migratoria estadounidense y la estigmatización de la población mexicana que reside en Estados Unidos; 2) La llegada de grupos masivos identificados como caravanas; y 3) La debilidad de las instituciones gubernamentales encargadas de atender los flujos migratorios. Ello se refleja en el número de solicitantes de la condición de refugiado en México, que pasó de 2 mil solicitudes en 2014, a casi 30 mil en 2018. En ese sentido destaca que México adoptó tanto el Pacto Mundial sobre Refugiados, como Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (Anexo, 2019: 69)

Por último, en el Anexo del PND se proponen dos indicadores para dar seguimiento al tema migratorio:

*Indicador 1.7.1: Tasa de conclusión de expedientes de queja de violación de derechos de migrantes.*

*Descripción: Mide el porcentaje de expedientes de quejas calificadas como concluidas de casos presuntamente violatorios de los derechos de las personas migrantes y sus familiares.*

*Línea base (2017): 60.7%*

*Meta 2024: 73.3%*

*Indicador 1.7.2: Indicador de eficacia de la protección consular.*

*Descripción: Mide el porcentaje de casos de protección consular concluidos por las representaciones de México en el exterior*

*Línea base (2018): 85.56%*

*Meta 2024: 90% (Anexo, 2019: 70)*

**Fuente:** Recuperado del INEGI. Anexo, 2019, p. 70.

En síntesis, en el diagnóstico el tema migratorio es presentado como un fenómeno social, nunca planteado como de seguridad fronteriza, y que se puede resolver con la cooperación institucional de los países destino, de tránsito y de salida. Sin embargo, a pesar de que en el diagnóstico se reconocen diversos aspectos y complejidades del fenómeno, los indicadores de seguimiento están más bien relacionados con atención a migrantes y salvaguarda de derechos. ¿Qué ha ocurrido a casi cinco años de aquel planteamiento?

### **Hacia una política integral migratoria en México: balance preliminar**

Como hemos visto, en el Plan Nacional de Desarrollo se mencionaron tres de los principales proyectos del gobierno federal como medios de inclusión para las personas migrantes: El Tren Maya, El Corredor Transístmico y ella Zona Libre de la Frontera Norte. ¿En qué medida esos proyectos han cumplido su cometido? En el caso de El Tren Maya, se dice que ha sido proyectado como:

“un nuevo servicio de transporte férreo que interconecta las principales ciudades y zonas turísticas de la península de Yucatán... un proyecto que fortalecerá el ordenamiento territorial de la región y potencializará la industria turística de la misma. Generará derrama económica e incrementará la conectividad en la península de Yucatán, permitiendo mover carga y pasajeros de una manera eficiente” (FONATUR, 2020).

Sin embargo, en los documentos oficiales sobre el Tren Maya no existe información sobre estrategias específicas o medición del impacto del proyecto en el tema migratorio (*Cfr.*, [www.trenmaya.gob.mx](http://www.trenmaya.gob.mx)).

Por su parte, el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, tiene como objetivo: Instrumentar una plataforma logística que integre la prestación de servicios de administración portuaria que realizan las entidades competentes en los Puertos de Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave y de Salina Cruz, Oaxaca y su interconexión mediante transporte ferroviario, así como cualquier otra acción que permita contribuir al desarrollo de la región del Istmo de Tehuantepec, con una visión integral, sustentable, sostenible e incluyente, fomentando el crecimiento económico, productivo y cultural. (Presidencia de la República, 2019).

Los documentos oficiales del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec tampoco tienen menciones al tema migratorio, ni en el decreto de creación, ni en su estatuto orgánico, ni en algún otro documento. Por su parte, el Programa Zona libre de la Frontera Norte (ZLFN) sí aborda de forma específica el tema migratorio. El programa tiene el objetivo de:

Proveer de estímulos a las empresas para elevar la inversión, garantizar niveles competitivos en los precios de los energéticos y elevar los ingresos de los trabajadores en la base de la pirámide salarial para mejorar su bienestar. La ZLFN está integrada por 45 municipios en seis estados: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (Secretaría de Economía, 2023: 8).

En el documento de diagnóstico se hace alusión en varias secciones al tema migratorio como marco de contextual de operación del programa; específicamente en el apartado 2.3.- Aportación al PND y Programa Sectorial de Economía, en el punto I. Política y Gobierno, se señala que:

El PZLFN se enmarca en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, específicamente en Garantizar empleo, educación, salud y bienestar mediante la creación de puestos de trabajo. Como parte de las Estrategias específicas, en la de Migración: soluciones de raíz, se señala que los programas sociales sectoriales tengan una incidencia concreta en la mejoría de las condiciones de vida en las principales zonas expulsoras de mano de obra y que los proyectos regionales de desarrollo actúen como “cortinas” para captar el flujo migratorio en su tránsito hacia el norte: el Tren Maya, el Corredor Transistmico y la Zona Libre de la Frontera Norte generarán empleos y condiciones de vida digna para atraer y anclar a quienes huyen de la pobreza (Secretaría de Economía, 2020: 20).

Asimismo, en el análisis documental realizado tampoco existe información detallada del impacto del Programa Zona libre de la Frontera Norte en la contención de los flujos migratorios. Por otra parte, al analizar los indicadores del PND en materia migratoria, se observa lo siguiente:

*Respecto al Indicador 1.7.1: Tasa de conclusión de expedientes de queja de violación de derechos de migrantes, que mide el porcentaje de expedientes de quejas calificadas como concluidas de casos presuntamente violatorios de los derechos de las personas migrantes y sus familiares; toma como línea base (2017): 60.7% y establece como meta 2024: 73.3%. Señala como fuente al INEGI (Anexo, 2019: 70). Cabe destacar que, al realizar la búsqueda, no se encontró dicha referencia en la base de datos del INEGI de forma expresa. Sin embargo, en la presentación de resultados del Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal y Federal 2022, no se señala de manera expresa el porcentaje de quejas concluidas.*

Respecto al Indicador 1.7.2: Indicador de eficacia de la protección consular, que mide el porcentaje de casos de protección consular concluidos por las representaciones de México en el exterior, y toma como línea base (2018): 85.56% y meta para

2024: 90% (Anexo, 2019: 70), el informe de Avance y Resultados del Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, señala que es un: *Indicador de nueva creación, por lo que la línea base fue un estimado de las acciones a desarrollar. El avance real registrado en 2018 fue de 8,276, por lo que superó la meta programada como resultado de las acciones de fortalecimiento que se aplicaron como medida para contrarrestar la política antiinmigrante que la administración del presidente de los Estados Unidos de América aplicó a los servicios de salud de su país* (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2023:75).

Asimismo, se señala el avance del indicador de eficacia de protección consular del año 2018 al 2022, en donde la línea base (año 2018) parte del 87.8 %, y para el año 2022 el indicador registra un resultado del 86.8%, es decir, es diferente al señalado en el PND. Y modifica la meta originalmente planteada, de 90 % a 88.4 %. (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2023: 75).

En síntesis, de los dos indicadores planteados en el tema migratorio en el Plan Nacional de Desarrollo, uno no está claro su nivel de cumplimiento y el otro fue modificado para poder alcanzar la meta.

Es importante mencionar que otros dos de los programas estelares del gobierno federal han sido mencionados como estratégicos para reducir los motivos que originan la migración: *Sembrando vida* y *Jóvenes construyendo el futuro*. Ambos programas han sido instrumentados en Honduras y El Salvador. El PNUD realizó una evaluación a la instrumentación a dichos programas analizando rubros económicos y sociales. Respecto a *Sembrando Vida*, el diagnóstico reportó una mejora en rubros que afectan la calidad de vida de las personas como ingresos, alimentación, e incremento en el desarrollo de conocimientos técnicos de cultivo. En el caso de *Jóvenes construyendo el futuro*, el diagnóstico señaló que las y los jóvenes beneficiarios tuvieron un primer acercamiento al mercado laboral, además de que desarrollaron alguna habilidad gracias al proyecto, e incrementaron sus ingresos. Sin embargo, el reporte también señala que

tras la terminación del periodo de los programas no hay un seguimiento. (PNUD, 2023) En todo caso, no existen estudios que relacionen la instrumentación de ambos programas con alguna incidencia en la migración. En contraste, si se revisan las cifras migratorias de los países en los que se han instrumentado los programas, en ninguno han disminuido las cifras de personas que salen del país.

Ahora bien, más allá de los proyectos gubernamentales y los indicadores mencionados en el Plan Nacional de Desarrollo, consideramos que hay diversas vías para ponderar la complejidad del fenómeno y dimensionar la respuesta de las instituciones del Estado mexicano.

No hay duda de que el tema migratorio es un problema público que comprender aspectos y factores diversos en lo social, político y económico. Aparte de las diversas causas de las migraciones, el fenómeno produce un gran impacto económico a nivel global. Por ejemplo, en el año de 2020, las remesas internacionales llegaron a los 702 000 millones de dólares (EE. UU.), tres cuartas partes de ello fue enviado a países de ingresos bajos y medianos (OIM, 2022).

Los aspectos laborales están estrechamente relacionados con la movilidad humana. En el caso del corredor México – Estados Unidos no es la excepción. México tiene una historia de décadas en que ha generado instrumentos internacionales de movilidad con Estados Unidos y otros países para que mexicanos puedan laborar de forma regular, segura y ordenada, al igual que personas de otros países en territorio nacional. A continuación, se presentan algunos de los más recientes:

Tabla 3. Acuerdos y mecanismos de movilidad laboral en la región (selección)

Año	Mecanismo	Características
1974 -	Canadá - México: Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT).	Actualmente se han incorporado trabajadores de 11 países de Centroamérica y el Caribe). Al año se benefician casi 25,000 mexicanos de este programa
1986 -	Visa H-2A para la contratación de trabajadores agrícolas temporales.	Actualmente, éstas son accesibles a todos los países de Mesoamérica. Anualmente se emite una lista de países elegibles. No existe un límite en el número de visas expedidas por año. Casi 190 mil mexicanos son beneficiados anualmente por este tipo de mecanismo.
1986 -	Visa H-2B para la contratación de trabajadores temporales no agrícolas:	Aplica para México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. La cantidad de visas permitidas oscila entre 75,000 y 90,000. En 2020, se asignaron 10,000 a países del norte de Centroamérica. Alrededor de 70,000 mexicanos son beneficiados anualmente por este mecanismo.

(continuación)

Año	Mecanismo	Características
2012 -	Programa de Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF) para que guatemaltecos y beliceños puedan laborar en los estados de la frontera sur de México.	El Programa de Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF) para guatemaltecos y beliceños en los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo.
2016	Memorando de Entendimiento México – El Salvador, Guatemala, Honduras: en Materia de Cooperación Laboral entre las Secretarías de Trabajo y Previsión Social.	Se estableció el Programa Laboral Migratorio Temporal el cual preveía la posibilidad de que “trabajadores de los tres países centroamericanos laboren en México por un periodo no mayor de 180 días en los sectores agrícola y de servicios, durante épocas determinadas de mayor demanda y permite que mexicanos altamente calificados puedan emplearse temporalmente en dichas naciones.” (STPS 2016).
2018	Acuerdo de cooperación en materia Laboral entre la República de Guatemala y los Estados Unidos Mexicanos.	Firmado en 2014 y ratificado en 2018. Busca diseñar e implementar un programa de trabajo temporal para guatemaltecos que desean trabajar en México, construir un padrón binacional de registro y autorización de agencias reclutadoras. A la fecha no se ha instrumentado completamente.

**Fuente:** Elaboración con datos de: Wickramasekara, 2015, 2018 y 2018b; STyPS 2016, OIM, 2021 y SRE, 2022.

Como se observa, por parte del Estado mexicano han existido mecanismos institucionales que tienen por objetivo regular y promover la empleabilidad de trabajadores migrantes extranjeros. Sin embargo, todos esos mecanismos fueron ideados en administraciones pasadas, en un contexto que mucho ha cambiado desde entonces. El gobierno de la llamada cuarta transformación, a cinco años de mandato, no ha diseñado ni instrumentado algún programa de trabajo para aprovechar el capital humano de las personas migrantes. Existen, solo en algunas medidas asistenciales, como el Programa para el Bienestar de las personas en emergencia social o natural (puesto en marcha en marzo de 2019) pero se trata de programas paliativos con temporalidad muy corta (tres meses), que consisten en que las personas migrantes desarrollen trabajos comunitarios.

Esta situación pareció que cambiaría en junio de 2022, cuando en el marco de la IX Cumbre de las Américas, se firmó la Declaración de Los Ángeles sobre Protección y Migración, reconoce que para atender el fenómeno migratorio se debe realizar un enfoque de tipo regional. En su *Pilar II: Vías legales y protección*, establece que: “Para hacer frente de manera humana a la migración irregular en las Américas, es fundamental ampliar las vías legales para ofrecer protección y oportunidades. El objetivo es cambiar la forma en que las personas migran. Los países de la región han vinculado estratégicamente los programas de vías legales prioritarios con las principales razones para migrar: (1) trabajos, (2) protección y (3) reunificación familiar” (White House, 2022).

Asimismo, señala como uno de sus objetivos:

Fortalecer y ampliar las vías para la migración temporal con fines laborales, conforme resulte viable, que beneficien a los países de la región, lo que incluye nuevos programas que promuevan los contactos entre empleadores y trabajadores migrantes, salvaguardas sólidas para el reclutamiento ético y protecciones legales para los derechos

de los trabajadores”. Asimismo, se hizo el compromiso de que “en materia de movilidad laboral el gobierno de México trabajará con el gobierno de Guatemala a fin de lanzar un nuevo programa de cooperación laboral para personas de nacionalidad guatemalteca. La propuesta incluye incorporar entre 15 mil y 20 mil migrantes de Guatemala en México por año, con miras a expandir para personas de Honduras y El Salvador en el mediano plazo. De manera complementaria el gobierno de México expandirá el programa basado en las Tarjetas de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF) con el objetivo de duplicar sus emisiones, de 10 mil a 20 mil documentos por año (White House, 2022).

No obstante, en los hechos no se concretó ningún programa adicional y la expedición de la TVTF tampoco se vio incrementada. En este sentido, en la Tabla 4 se observa la cantidad de documentos migratorios expedidos por las autoridades mexicanas en los últimos 5 años.

Tabla 4. Documentos migratorios otorgado en el periodo 2019-2023 (corte abril)

Tipo de documento	2019	2020	2021	2022	2023*	Total
Tarjeta de Visitante Regional (TVR)	80 173	33 336	66 287	50 227	23 967	253 990
Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF)	10 037	3 693	3 761	4 445	2 065	24 001
Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH)	44 504	28 997	89 642	137 362	56 907	357 412

(continuación)

Tipo de documento	2019	2020	2021	2022	2023*	Total
Internación de Extranjeros con Solicitudes de Asilo en Estados Unidos (MMP)	83 309	25 398	2 469	7 352	0	118 528
Tarjeta de Residente Temporal (Incluye estudiantes) (TRT)	103 914	99 369	104 311	129 128	46 204	482 926
Tarjeta de Residente Permanente (Incluye Resoluciones Positivas de la Comar)	48 753	66 371	79 752	89 982	29 840	314 689
Solicitudes de la Condición de Refugiado ante la Comar	70 302	41 230	131 448	118 478	12 863	374 432
Gran total	440 992	298 394	477 670	536 974	171 846	<b>1 925 876</b>

**Fuente:** Elaborado con datos del Instituto Nacional de Migración (INM), 2019- abril de 2023; Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) (2023).

Al analizar el número de expedición de tarjetas, resalta el hecho de que la *Tarjeta Visitante Trabajador Fronterizo* disminuyó desde el año 2019. Es una Tarjeta que permite laborar en los Estados de Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo. ¿Por qué disminuyó su expedición? Puede haber varias razones, pero llama la atención que, existiendo este instrumento, no se hayan aprovechado y difundido sus ventajas.

Una de las razones por las que personas migrantes no desean quedarse a laborar en México y, en cambio, eligen a Estados

Unidos como destino final, parece estar relacionado a que el tipo de empleos en el que se desempeñan las personas migrantes en México son de bajo salario, principalmente dedicados al sector agropecuario, de construcción y al trabajo doméstico (OIM, SEGOB, UPMRIP, 2022). De acuerdo con la EMIF-Sur, el sector agropecuario, el sector que más recluta personas trabajadoras migrantes, se caracteriza por pagar salarios más bajos, además de que menos del 6% de las personas trabajadoras cuentan servicios de salud, vacaciones y aguinaldo (EMIFSur, 2019). Esta carencia de derechos laborales se incrementa cuando el trabajo es informal (OIM, SEGOB, UPMRIP, 2022).

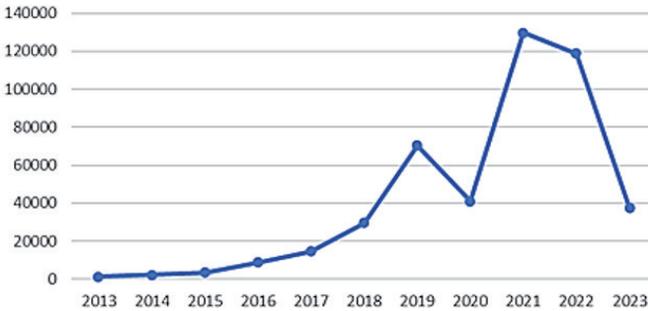
Cabe destacar que, la Tabla 4, también nos indica otro fenómeno que se ha disparado en los últimos años: la solicitud de calidad de refugiados. Esto está relacionado con el notable incremento de migrantes provenientes de países más allá de la región.

Ahora bien, en la Gráfica 2, en la que se muestran datos desde 2013, se observa una enorme presión de personas solicitantes de la calidad de refugiados. Se debe señalar que la actual Ley General de Migración, bajo la cual está normada actualmente la gestión migratoria en México, fue creada en mayo de 2011, y en muy pocos años se vio enfrentada a una realidad distinta, a un crecimiento no proyectado. Las instituciones con capacidad para procesar apenas la cantidad de solicitantes de 2011 y 2012, tuvieron que enfrentar una constante presión, para la cuál no estaban diseñadas. El único año en que las solicitudes disminuyeron fue 2020, derivado, de los efectos mundiales de la pandemia. Y aunque en los últimos meses se aprecia que ha disminuido la cantidad de solicitudes de refugio, en el corte del primer trimestre de 2023, se encuentra en los niveles de 2020 y 2018. Es decir, es probable que este año y el siguiente la demanda siga incrementándose.

Otro de los efectos sociales provocados por el incremento en el número de personas migrantes es el de los niños y niñas que se encuentran en situación de movilidad, tanto acompañados como no acompañados. Obsérvese las cantidades de la Tabla 5 y

el comportamiento de la Gráfica 3, para dimensionar la magnitud y complejidad de la situación. De 4043 menores registrados en 2010, en 2021 la cifra llegó a 77,608 en 2021. No es un asunto de menor importancia. Cada una de esas niñas y niños se encuentran en situación vulnerable y el Estado debe ser garante de su bienestar y del cumplimiento de sus derechos. Debe decirse que en 2020 y en 2021 se realizaron reformas a la Ley General de Migración para facilitar y asegurar la atención de las niñas y niños en situación de movilidad. No obstante, el reto institucional es enorme.

Gráfica 3. Solicitantes en condición de refugiado.  
Periodo 2013-2023\*



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) (2023). \* Los datos tienen carácter preliminar. Se incluyen solo registros hasta el mes de marzo de 2023.

Tabla 5. Niños, niñas y adolescentes  
en situación migratoria irregular. Periodo 2010-2021

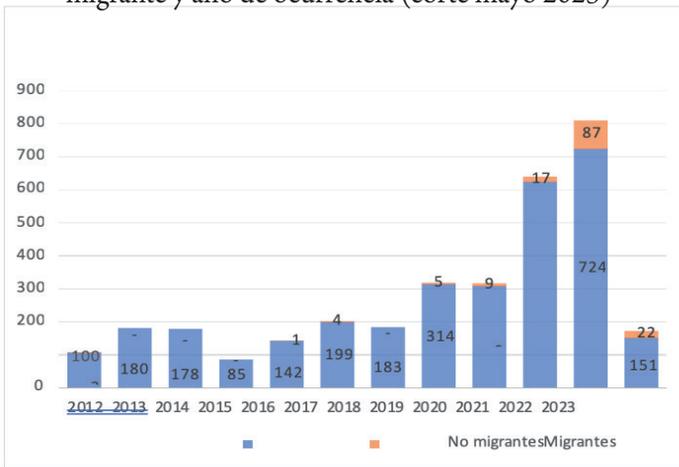
Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total	4043	4160	6107	9630	23096	38514	40114	18066	29258	53507	11262	77608

**Fuente:** Elaboración con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) (2023).

Otro de los grandes problemas que se ha evidenciado en los últimos años es el relacionado con la seguridad e integridad de las personas migrantes. John Torpey lo ha señalado: al monopolio de la violencia del Estado siempre debe añadirse la idea del monopolio del Estado para regular la circulación de personas (Torpey, 2018). El Estado, al tiempo que impone las reglas de acceso y tránsito, se debe responsabilizar por la seguridad de las personas. Pero en los hechos, en México no ha ocurrido así en los años recientes.

La Gráfica 4, evidencia otro problema alarmante que tiene que ver con la desaparición de personas en situación de movilidad. La gráfica nos muestra que, en los últimos cuatro años las personas migrantes ocupan más del 10 % del total de personas extranjeras desaparecidas. Debe decirse que estos registros también pueden obtenerse en buena medida a partir de las reformas

Gráfica 4. Total de personas extranjeras registradas como desaparecidas, no localizadas y localizadas por condición de migrante y año de ocurrencia (corte mayo 2023)



**Fuente:** Elaborado con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) (2023) con datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No localizadas (RNPNDNO).

realizadas a la Ley General de Migración en 2020 y 2021. Como se observa, es un problema que apenas se registraba antes de 2018 y tiene un punto detonante en 2022.

Para hacer frente a la problemática, el Estado mexicano es indispensable que impulsar la participación de la sociedad civil y organismos internacionales dedicados al tema. En nuestro marco normativo adquieren particular relevancia los instrumentos internacionales que el Estado Mexicano ha ratificado en la materia. Pues implican observancia de compromisos e, incluso, necesidad de adecuación de diversas normatividades. Algunos de dichos instrumentos:

*El Pacto Mundial Para Una Migración Segura, Ordenada y Regular*, que fue el primer acuerdo global, aprobado en la Asamblea General de las Naciones Unidas, que define y desarrolla un enfoque común sobre la migración internacional en todas sus dimensiones. Fue firmado en diciembre de 2018. Los objetivos del Pacto establecen una guía para la instrumentación de políticas respecto a la migración.

*Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, firmados en 2015 por los Estados Miembros de las Naciones Unidas. El *Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países* basadas en origen, creencias, edad, entre otras. De manera particular, la meta 10.7 propone *que mediante la generación de políticas migratorias bien gestionadas y planificadas, se facilite la migración y movilidad de las personas de forma ordenada, segura y regular*. Además, en el apartado C, hace énfasis en las remesas y su reducción de costos. Por su parte, el Objetivo 17, *Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible*, establece en su meta 17.18, que los países aumenten y brinden transparencia a la disponibilidad de datos del estatus migratorio de cada país.

Por último, es importante hacer notar que actualmente el gobierno federal desarrolla en conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones una estrategia que debe multiplicarse y a la que se debe dar seguimiento, basada en la

Gobernanza migratoria. La gobernanza migratoria, de acuerdo con la OIM, requiere esfuerzos normativos, políticos, y estructuras organizativas que, en su conjunto, aseguren que se brinde una respuesta y gestión adecuada a las migraciones, incluyendo un abordaje del desplazamiento, así como movimientos de población nacionales y transfronterizo. Las 6 dimensiones de la gobernanza de la migración que constituyen la base necesaria para una política de migración bien gestionada: 1) Derechos de las personas migrantes, 2) Enfoque de gobierno integral, 3) Alianzas, 4) Bienestar socioeconómico de las personas migrantes, 5) Movilidad en situaciones de crisis y, 6) Migración segura, ordenada y regular. (OIM, s/f)

Las acciones derivadas de las estrategias de gobernanza migratoria pueden enmarcarse en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Los indicadores para la medición de estos Objetivos permitirían verificar el efecto de acciones concretas del gobierno federal y de los gobiernos locales. Asimismo, es importante asegurar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad, además de asegurar los derechos de los NNA que se quedan en la comunidad de origen y cuya madre y/o padre deban desplazarse.

Por último, la CNDH ha señalado puntuales y urgentes acciones: eliminar facultades de la Guardia Nacional en acciones de control y verificación migratoria, así como las tareas que tiene en materia de protección de los recintos migratorios; establecer un protocolo de uso de la fuerza para las autoridades encargadas de la seguridad pública cuando el instituto nacional de migración solicite la colaboración; contar con modelos de prevención y atención dirigidos a personas vulnerables como son niñas, niños y adolescentes acompañados o no acompañados, mujeres embarazadas, personas con alguna discapacidad temporal o permanente y la comunidad LGBTQ+. (CNDH, 2018 y Canal del Congreso, 2022)

El tema migratorio, plantea realidades en movimiento que requieren no sólo respuestas institucionales adecuadas, sino la

construcción de procesos de cooperación más allá de los discursos y las disposiciones legales requiere voluntad política para su atención.

## Conclusiones

Este capítulo tuvo como objetivos comprender cuál es la relevancia pública de la política migratoria en México y analizar cuál es la política pública que el gobierno federal en México impulsó hacia la migración en el periodo de gobierno 2018-2024. Con base en las evidencias (cuantitativas y cualitativas) generadas se puede constatar que el fenómeno migratorio es un asunto público complejo y se encuentra en la agenda de gobierno como un asunto relevante. En este sentido, no hay duda de que existe una política pública en construcción que requiere del fortalecimiento de estrategias y líneas de acción de los programas para generar integralidad en los procesos de gobierno y para el beneficio de las poblaciones migrantes que cada año arriban al país.

En este marco de análisis, coincide la tesis acerca de que: “Los contenidos e instrumentación de la actual política migratoria realmente no distan mucho de la de sus antecesores...” (Hernández, 2021: 25), con el agravante de que hoy los flujos migratorios se han incrementado considerablemente y no se aprecia que en el mediano plazo puedan descender.

En suma, y con base en los análisis de las fuentes consultadas es posible subrayar que es necesario convocar al rediseño de las estrategias y líneas de acción institucionales con la finalidad de impulsar un modelo de política pública integral en el cual se contemplen los componentes que son necesarios para articular no sólo una visión de país hacia los flujos y el control de la migración, sino fortalecer la infraestructura, la organización, logística y operación de los servicios migratorios en México.

Desde otra perspectiva se trata de impulsar una iniciativa de reforma política de un modo integral en la cual se consideren no sólo modernizar los procesos de capacitación, servicios migra-

torios y necesidades laborales que requiere la construcción de una política migratoria con enfoque de derechos humanos a favor de las personas antes, durante y después de su tránsito y/o permanencia en México, así como para atenuar las condiciones de vulnerabilidad y desigualdad que se perciben actualmente.

## Referencias

- Adán, O. (2019). *La deportación como medida de control migratorio. El caso de la administración de Barack Obama (2009-2016)*. Tesis de Doctorado en Estudios Sociales, Universidad Autónoma de Metropolitana, Iztapalapa, Ciudad de México. Recuperado en: <http://tesiuami.izt.uam.mx/uam/aspuam/presentatasis.php?recno=23761&docs=UA MII23761.pdf>
- Baca, N, et. al. (2019). *Jóvenes y migraciones*, México, Gedisa
- Barja, J. (2019). *“En este mar de absurdas persecuciones” Presencias migrantes centroamericanas en contextos de violencia*. Tesis de Doctorado en Ciencias Antropológicas, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, Ciudad de México.
- BBVA Research, Fundación BBVA y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), (2022). *Anuario de Migración y remesas 2022*. Disponible en: [www.bbva.com/publicaciones/mexico-anuario-de-migracion-y-remesas-2022/](http://www.bbva.com/publicaciones/mexico-anuario-de-migracion-y-remesas-2022/)
- Bobbio, N. (1991). *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica
- Cabello, S. (2020) *La migración como desafío de política pública internacional, un análisis desde la gobernanza del programa de visa H-2B entre México y Estados Unidos*. Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- Cámara de Diputados, Gaceta parlamentaria (30 de abril de 2019). *Anexo XVIII-Bis, Plan Nacional de Desarrollo*. México. Consultado el 24 de julio de 2023 de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>
- Canal del Congreso de México. (2022) *Conferencia: Ley de Migración, Política Migratoria y Retos Legislativos*. 5 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=bX0hOwf9GS0>.
- Canales, A. Fuentes, J. De León, C. (2019). *Desarrollo y migración. Desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*. Comisión Económica para

- América Latina y el Caribe (CEPAL), Ciudad de México, México. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/S1000454\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/S1000454_es.pdf)
- Ceballos, M. (2020) *Migración centroamericana en México: el cambio de política migratoria en el primer año de AMLO en el marco de las negociaciones del T-MEC*, Tesina de Especialidad en Negociación y Gestión de Conflictos Políticos y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México. Recuperada de: <http://132.248.9.195/ptd2020/noviembre/0804832/Index.html>
- Coello, L. (2020). *Crisis migratoria y crisis humanitaria: propuesta de reconstrucción del derecho migratorio internacional*. Tesis de Doctorado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México. Recuperada de: <https://ru.dgb.unam.mx/bitstream/20.500.14330/TES01000804507/3/0804507.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), (2018). Informe Especial. La problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional, Disponible en: [www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Informe-Ninez-Adolescentes-Centroamericanos-Migracion.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Informe-Ninez-Adolescentes-Centroamericanos-Migracion.pdf)
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), (2021). Anuario de Migración y Remesas México 2021. Disponible en: [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/675092/Anuario\\_Migracion\\_y\\_Remesas\\_2021.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/675092/Anuario_Migracion_y_Remesas_2021.pdf)
- Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Consultado el 24 de julio de 2023 de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- De Alba, J. (20 de diciembre de 2018) *El plan migratorio de AMLO, ¿para adelante o para atrás?*, Pie de Página, En el camino Migración más allá de las vías. Consultado el 24 de julio de 2023 de: <https://enelcamino.piedepagina.mx/el-plan-migratorio-de-amlo/>
- De la Reguera, E. (2022). *Desafiando fronteras*, Estocolmo: Vagabunda
- El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y ONU MUJERES, (2017). Situación de las mujeres trabajadoras migrantes. Síntesis analítica del Encuentro Internacional sobre la Situación de las Mujeres Trabajadoras Migrantes. Disponible en: [mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/](http://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/)

- Documentos/Publicaciones/2017/08/2%20MUJERES%20TRABAJADORAS%20MIGRANTES.pdf
- Encuesta de la Frontera Sur de México (EMIFSUR), (2019). Informe Anual de Resultados. Disponible en: [www.colef.mx/emif/datasets/informes/sur/2019/Emif%20Sur%20Informe%20Anual%202019.pdf](http://www.colef.mx/emif/datasets/informes/sur/2019/Emif%20Sur%20Informe%20Anual%202019.pdf)
- Flores, M. (2021) *Cartografía de llegada en la nueva narrativa latinoamericana: migración y desplazamiento en el siglo XXI*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México. Recuperada de: <http://132.248.9.195/ptd2021/marzo/0809823/Index.html>
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo. (FONATUR) (18 de septiembre de 2020). *Proyecto Regional Tren Maya*. <https://www.gob.mx/fonatur/acciones-y-programas/proyecto-regional-tren-maya>
- García, Z. (2021). Representaciones sociales de los habitantes de la comunidad Valle de Ecatepec sobre las personas migrantes centroamericanas. Tesis de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Ciudad de México. Recuperado de: <http://132.248.9.195/ptd2021/septiembre/0814660/Index.html>
- Gobierno de México.(2022). Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec 2020- 2024 Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec AVANCE Y RESULTADOS 2021.[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/728826/Informe\\_Avance\\_y\\_Resultados\\_2021\\_PDIT\\_CIIT.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/728826/Informe_Avance_y_Resultados_2021_PDIT_CIIT.pdf)
- Gómez, J. A. (2010). La migración Internacional: Teorías y enfoques, una mirada actual. *Semestre Económico*, Vol. 13, núm. 26, enero-junio, 2010, pp. 81-99. ISSN 0120-6346. Universidad de Medellín, Colombia.
- Grebeniyk A., Aleshkovski L, Maksimova, A., (2021). El impacto de la migración laboral en el desarrollo del capital humano. *Migraciones Internacionales*, vol.12 Tijuana ene./dic. 2021 Epub 24-Ene-2022. Disponible en: [www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-89062021000100113&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-89062021000100113&script=sci_arttext&tlng=es)
- Hernández, A., (2021) “¿Una nueva política migratoria? La respuesta de México frente a los recientes procesos migratorios”, en Juárez Cerdi, Elizabeth (Coord.), *Las zonas grises de la migración: centroamerica-México-Estados Unidos*, México, El Colegio de Michoacán / El Colegio de la Frontera Norte / Instituto Mora, pp. 25 – 48.
- Juárez Cerdi, Elizabeth (Coord.) (2021), *Las zonas grises de la migración: centroamerica- México-Estados Unidos*, México, El Colegio de Michoacán / El Colegio de la Frontera Norte / Instituto Mora.

- López Obrador, A. (2017) 2018. *La salida*, México: Planeta.
- March J. G. y Olsen J. P., (1984) "The new institutionalism: organizational factors in political life", *American Political Science Review*, 78.
- Martínez, O. (2021). *Los migrantes que no importan*, México, De Bolsillo,
- Martínez, O. (Coord) (2019) *Crónicas desde la región más violenta*, México, Debate, Penguin Random House.
- Massey, D., (2016) *Comprender las migraciones internacionales*, España, Ediciones Bellaterra
- Merino, M. (2013) *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México: CIDE.
- Meza, L. (2015). Visitantes y Residentes. Trabajadores Guatemaltecos, Salvadoreños y Hondureños en México. *Policy Brief Series*. Disponible en: [canamid.org/descargas/policias/canamid-pb04-es.pdf](http://canamid.org/descargas/policias/canamid-pb04-es.pdf)
- Secretaría de Gobernación (2023), *Nueva política migratoria del Gobierno de México, 2018-2024, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas*, Consultado el 24 de julio de 2023 de: [http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Nueva\\_Politica\\_Migratoria](http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Nueva_Politica_Migratoria)
- Olavarría, D. (2022). *Honduras o el canto del gallo*, México, Turner.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2015). *Cooperación Sur-Sur para la Protección de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Migrantes en América Latina y Caribe*. Disponible en: [www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS\\_365739/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_365739/lang-es/index.htm)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2019). *Fortalecimiento institucional y capacitación en gestión de fronteras y de la migración*. Disponible en: [www.iom.int/es/fortalecimiento-institucional-y-capacitacion-en-gestion-de-fronteras-y-de-la-migracion](http://www.iom.int/es/fortalecimiento-institucional-y-capacitacion-en-gestion-de-fronteras-y-de-la-migracion)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2020). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. Disponible en : [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020\\_es.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2021). *Mecanismos sobre migración laboral en Mesoamérica*. Disponible en: [publications.iom.int/system/files/pdf/mecanismos-sobre-migracion.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/mecanismos-sobre-migracion.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2022). *Tendencias recientes de la migración en las Américas*. Disponible en: [rosanjose.iom.int/](http://rosanjose.iom.int/)

- sites/g/files/tmzbd1446/files/documents/tendencias-recientes-de-la-migracion-en-las-americas\_sp.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Secretaría de Gobernación (SEGOB) y Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), (2022). *Personas trabajadoras guatemaltecas en Chiapas. Perfiles sociolaborales del trabajo transfronterizo en los sectores agrícola y no agrícola*. Disponible en: [portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Documentos/Trabajadores\\_guatemaltecos\\_21.pdf](https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Documentos/Trabajadores_guatemaltecos_21.pdf)
- Páez, O. (2019). Movilidad laboral internacional en el caso mexicano. Realidad, Datos y Espacio *Revista Internacional de Estadística y Geografía*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Disponible en: [rde.inegi.org.mx/index.php/2019/12/18/movilidad-laboral-internacional-en-el-caso-mexicano/](https://rde.inegi.org.mx/index.php/2019/12/18/movilidad-laboral-internacional-en-el-caso-mexicano/)
- Pasichnyk, N. (2019). *Los efectos económicos de la emigración sobre el mercado laboral en el país de origen: Una revisión teórica*. Atlantic Review of Economics (ARoEc), ISSN 2174-3835, Colegio de Economistas de A Coruña, A Coruña, Vol. 2, Iss. 2. Recuperado de: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/213804/1/98-299-1-10-20190924.pdf>
- Powell, W. y Dimaggio, P. J. (2001) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México: Fondo de Cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma del Estado de México
- Pradilla, A. (2019). *Caravana*, México, Debate.
- Presidencia de la República (2019) *Plan Nacional de Desarrollo*, Diario Oficial de la Federación, Consultado el 24 de julio de 2023 de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gs.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gs.tab=0) También disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>
- Presidencia de la República *DECRETO de estímulos fiscales región fronteriza norte*.]. DOF: 31/12/2018. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/650984/1\\_DOF\\_-\\_DECRETO\\_de\\_estimulos\\_fiscales\\_region\\_fronteriza\\_norte.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/650984/1_DOF_-_DECRETO_de_estimulos_fiscales_region_fronteriza_norte.pdf)
- Presidencia de la República *DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, de-*

- nominado *Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec*. DOF: 14/06/2019  
[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5562774&fecha=14/06/2019#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562774&fecha=14/06/2019#gsc.tab=0)
- Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) (2023), *Nuestras voces, desde abajo: Diagnóstico sobre los resultados de Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en El Salvador y Honduras*. México. PNUD. Disponible en: <https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/nuestras-voces-desde-abajo-diagnostico-sobre-los-resultados-de-sembrando-vida-y-jovenes-construyendo-el-futuro-en-el-salvador-y>
- Ruiz, A. (2021). *Los factores externos de la política pública, un análisis comparado desde el establecimiento de la agenda*. Tesis de Maestría en Políticas Públicas Comparadas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México, Ciudad de México. Recuperado de: <https://flasco.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1026/393>
- Secretaría de Economía. (2020). *Diagnóstico del Programa Zona Libre de la Frontera Norte*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/672246/Diagnostico\\_Programa\\_Zona\\_Libre\\_Frontera\\_Norte\\_UPPE\\_V1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/672246/Diagnostico_Programa_Zona_Libre_Frontera_Norte_UPPE_V1.pdf)
- Secretaría de Economía. (2023). *Resultados del Programa de Zona Libre de la Frontera Norte*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/839362/Informe\\_de\\_Resultados\\_ZLFN\\_UPPE\\_2023\\_VFF.PDF](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/839362/Informe_de_Resultados_ZLFN_UPPE_2023_VFF.PDF)
- Secretaría de Economía. (8 de julio de 2021). *Zona Libre de la Frontera Norte*. <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/zona-libre-de-la-frontera-norte>
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2023). *Avance y Resultados del Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/828579/Informe\\_PSRE\\_Avance\\_y\\_Resultados\\_2022\\_rev\\_23may23.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/828579/Informe_PSRE_Avance_y_Resultados_2022_rev_23may23.pdf)
- Skeldon, R. (2021) *Advanced Introduction to Migration Studies*, United Kingdom: Edward Elgar Publishing
- Torpey, J. (2018), *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge University Press
- U.S. Customs and Border Protection, (13 octubre, 2022). *Encuentros de cumplimiento a nivel nacional: Acciones de cumplimiento del Título 8 y Expulsiones del*

- Título 42 Año fiscal 2021 [www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics/title-8-and-title-42-statistics-fy2021](http://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics/title-8-and-title-42-statistics-fy2021)
- Unidad de Información para los países del norte de Centroamérica (2022). *Información de Retornos a Nivel Regional*. Disponible en: [mic.iom.int/webntmi/](http://mic.iom.int/webntmi/)
- Unidad De Política Migratoria, *Registro e Identidad de Personas (UPMRIP)*, (2022). Boletín mensual de Estadísticas Migratorias, 2022. Disponible en: [www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines\\_Estadisticos/2022/Boletin\\_2022.pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2022/Boletin_2022.pdf)
- Velasco, A. (2019). *Proceso de revisión de solicitudes de condición de refugiado en México: valoración del diseño e implementación de la política pública*. Tesis de Maestría en Políticas Públicas Comparadas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México, Ciudad de México. Recuperado de: <https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1026/303>
- Visión ejecutiva de la Nueva *Política Migratoria. Principales Componentes*, Unidad de Política Migratoria. Consultado el 24 de julio de 2023 de: [http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/2\\_Vision\\_ejecutiva\\_de\\_la\\_politica\\_migratoria\\_PRINCIPALES\\_COMPONENTES/179](http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/2_Vision_ejecutiva_de_la_politica_migratoria_PRINCIPALES_COMPONENTES/179)
- White House (2022). *La Declaración sobre Migración y Protección de Los Ángeles: EE. UU. y sus socios extranjeros*, disponible en: [www.whitehouse.gov/es/prensa/declaraciones-comunicados/2022/06/10/la-declaracion-sobre-migracion-y-proteccion-de-los-angeles-ee-uu-y-sus-socios-extranjeros/](http://www.whitehouse.gov/es/prensa/declaraciones-comunicados/2022/06/10/la-declaracion-sobre-migracion-y-proteccion-de-los-angeles-ee-uu-y-sus-socios-extranjeros/). [www.state.gov/translations/spanish/declaracion-de-los-angeles-sobre-migracion-y-proteccion/](http://www.state.gov/translations/spanish/declaracion-de-los-angeles-sobre-migracion-y-proteccion/).
- Wickramasekara, P., (2015). *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review, Report prepared for the Labour Migration Branch*, International Labour Office and the World Bank KNOMAD project. Geneva. Disponible en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_385582.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_385582.pdf)
- Wickramasekara, P., (2018). *Core elements of a bilateral agreement or a memorandum of understanding on labour migration*. ILO, Bangladesh. Disponible en : [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-dhaka/documents/publication/wcms\\_683754.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-dhaka/documents/publication/wcms_683754.pdf)

Wickramasekara, P., (2018). *Good practices and provisions in multilateral and bilateral labour agreements and memoranda of understanding*, ILO, Bangladesh.  
Disponibile en: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/--ilo-dhaka/documents/publication/wcms\\_683740.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/--ilo-dhaka/documents/publication/wcms_683740.pdf)



# **Inclusión/exclusión.**

## **Aspectos normativos vinculados con las personas extranjeras en México.**

*José Franco Aguilar*

### **Introducción**

A nivel mundial, en 2023 alrededor del 2.5 % de la población mundial vive fuera de su país de origen, es decir 184 millones de personas, incluidos 37 millones de refugiados que se consideran población migrante, a ellos se les define como extranjeros en el país destino en el que se encuentran y, de los cuales cerca del 43 % vive en países de ingreso bajo y mediano (Banco Mundial, 2023).

Estos datos son relevantes porque evidencian cómo la migración es parte fundamental de las sociedades, es un elemento demográfico que incide e impacta de diversas formas en la construcción social y, por ende, tiene diversas repercusiones en diferentes ámbitos de las sociedades, desde lo económico, social, político, cultural, etc. En este sentido, es imperativo analizar y considerar a la migración como un fenómeno que tiene un interés creciente dada la vinculación e interacción de los actores en los que repercute, desde las naciones, los diferentes ámbitos gubernamentales, los actores económicos, los organismos internacionales, la sociedad civil y, evidentemente, los propios migrantes.

Los desafíos actuales de la migración se centran en gran medida en lograr un equilibrio benéfico para las sociedades, entre los determinantes y consecuencias de los movimientos poblacionales a través de las fronteras. Lo anterior, en un contexto de desplazamientos cada vez más diversos y complejos, enmarcados en un panorama mundial con cambios demográficos

profundos, cómo la disminución poblacional en países ricos y, un crecimiento poblacional en auge en países de ingreso bajo (BM, 2023), todo en un contexto de intensificación de las relaciones sociales y económicas transnacionales, una reestructuración laboral-productiva mundial; con demandas específicas de mano de obra, un aumento acelerado de la incorporación de nuevas tecnologías, desigualdades sociales en aumento, crisis energética, conflictos bélicos y una creciente importancia del cambio climático. Esto, sin duda, dificulta el examen del tema migratorio en el mundo, es un tema complejo, pero que requiere un análisis y, por añadidura, una gestión activa para contribuir al desarrollo de las naciones involucradas.

En este contexto, el presente capítulo centra su interés en la población extranjera en México. Se considera que en la actualidad el país se ha vuelto un lugar de destino para personas en movilidad, cómo considera Andrew Selee presidente del Migration Policy Institute en Washington, D.C. entrevistado por Masferrer (2022) quien menciona que México ahora es un país receptor de migrantes, lo cual se explica por el desarrollo a largo plazo, es un lugar atractivo para establecerse y, vinculado a diversas crisis migratorias regionales ha tenido como consecuencia el aumento considerable de personas que llegan y se quedan en México (Masferrer, 2022).

Selee considera que en México existen predominantemente tres grupos que caracterizan la población extranjera en México, a saber: extranjeros profesionales en diversos ámbitos laborales, mexicanos que han vivido fuera en el extranjero, muchos con doble nacionalidad y, población migrante en principio en tránsito hacia Estados Unidos que decide establecerse en México (Masferrer, 2022).

La reflexión anterior denota la preeminencia del análisis de la comunidad extranjera en México. Sobre los grupos que establece Selee es posible mencionar que los extranjeros profesionales, son personas que en gran medida buscan oportunidades laborales, en muchos casos altamente calificados, o

personas que se establecen en el país como nómadas digitales. Posteriormente, el grupo sin duda más numeroso, serían las denominadas personas migrantes de retorno o repatriados, es decir, un grupo amplio de mexicanos que han vivido en el extranjero principalmente procedentes de Estados Unidos, estos podrían subdividirse en retorno forzoso, involuntario o voluntario. Sobre estos últimos, son personas que deciden regresar a su país de origen por diversas circunstancias y establecerse en el país, en muchos casos estas personas tienen doble nacionalidad y, también en gran medida, vuelven con cónyuges o hijos nacidos fuera del país. El tercer grupo lo constituirían el contingente de personas que, por diversas circunstancias, de manera forzada o voluntaria abandonan su país de origen y migran, en muchos casos con destino hacia Estados Unidos, pero que, dadas las restricciones del cruce fronterizo se asientan en México. Este grupo manifiesta un importante contingente de personas de Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Venezuela.

Es importante destacar que el número de extranjeros sigue siendo bajo respecto del total de la población del país, para 2020, según el censo de población en México, el número de población extranjera residente en el país es de 1,212, 252 personas.<sup>1</sup> Sin embargo, es probable que este número aumente en los próximos años. Un dato que sustenta lo anterior, es que la emisión de tarjetas para residir en México ha mostrado un incremento importante. Las tarjetas de Residente Permanente pasaron de 41 mil a 74 mil entre 2019 y 2022 y las de Residentes Temporales mostraron un crecimiento menos acentuado pero significativo, de 44 mil en 2019 a 59 mil en 2022 (Fundación BBVA México y Secretaría de Gobernación, 2023).

Ante lo anterior, la integración o inserción social de la población extranjera en el país es un asunto relevante por abordar. Es

<sup>1</sup> Datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en: <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/>

indudable, que las personas extranjeras que deciden establecerse en el país son factores de cambio, ya que traen consigo capital humano, además de que en su mayoría son personas en edad de trabajar y con una gran convicción de tener un futuro mejor. En este sentido, constituyen un capital importante en términos poblacionales que es benéfico en términos económicos (Goldin et al., 2011) dado su papel laboral diverso, dinámico y productivo. Aunado a ello, refuerzan nichos con poca mano de obra en el mercado laboral y, su capital humano vigoriza la competitividad y el crecimiento. Asimismo, en términos demográficos, la población extranjera es un importante factor que incide especialmente en el contexto del envejecimiento poblacional.

No obstante, para que estas pretensiones se cumplan en la realidad, es fundamental promover una inserción social en distintos ámbitos, dicha promoción debe considerar sus derechos fundamentales y conceder acceso a diferentes oportunidades que otorguen facilidades para desarrollar el proceso de inserción de forma pluridimensional, es decir, permitirles crear las bases para desarrollar relaciones económicas, sociales, culturales y psicosociales necesarias para su desarrollo y lograr integrarse en la vida social del país.

Lo anterior, es una condición necesaria para establecer y garantizar una cohesión social estable y duradera entre la comunidad de acogida y las personas extranjeras, en este sentido, la integración puede contemplarse como un indicador de que tan abierta suele ser la sociedad al acoger a la otredad como parte de sí misma. Esto, plantea la pregunta de cómo nuestra sociedad debe ser un buen país de acogida y cómo lograr la capacidad de integrar efectivamente a los extranjeros que llegan y quieren hacer de México su hogar.

Al considerar lo anterior, este trabajo contempla qué una parte de la respuesta se encuentra, de manera fundamental, en la concepción del concepto mismo del Estado-nación mexicano. La normatividad jurídica que regula quién puede entrar en el país o permanecer legalmente en él, quién puede obtener la ciu-

dadanía o nacionalidad es un tema esencial para desarrollar un análisis para el debate sobre integración.

De esta forma, se procura evidenciar de forma descriptiva, pero crítica, la legislación en materia de población extranjera. Se analiza la concepción jurídica de “nacional” o “extranjero”, evidenciando y problematizando cómo la “legalidad jurídica” del extranjero en el país impacta en su integración. Términos como “naturalizado”, “residente”, “pareja binacional” o “familia mixta” categorizan vacíos jurídicos sobre esta población, lo cual se traduce en un impacto directo en su integración al país. Hasta qué punto una persona extranjera puede tener acceso a derechos sociales, económicos, políticos, seguridad jurídica, derecho a la propiedad, etc. Algunos adquieren acceso a diversos ámbitos, pero existen cuestiones en las que impera la exclusión y, por ende, la desigualdad. La normatividad jurídica actual restringe y, en muchos casos, dificulta la integración de estas personas. Aunado a ello, “la estigmatización” de ciertas nacionalidades complejiza el tema, por ello, se reclama una mirada analítica sobre el proceso. En este sentido, un marco normativo que no contemple a las diversidades según nacionalidad u origen migrante se torna insuficiente y claramente afianza un entorno de “discriminación sistémica”

Ante lo anterior, se muestran y analizan los conceptos centrales vinculados con la población extranjera en la normatividad jurídica actual mexicana, en los siguientes apartados se desarrollan a manera general y, a través del método de análisis-síntesis propio a la ciencia jurídica, un compendio de conceptos necesarios para contemplar la integración de extranjeros en nuestro país.<sup>2</sup> Para cada concepto o conceptos se

<sup>2</sup> “Es el método que posibilita descomponer el objeto que se estudia en sus elementos para luego recomponerlo a partir de integrar estos y destacar el sistema de relaciones existente entre las partes y el todo” (Villabella, 2020, p. 168) este es uno de los métodos aplicables a la investigación jurídica y, se vuelve una herramienta indispensable cuando se estudian normas, reglamentos, instituciones, procedimientos y conceptos jurídicos que requieren una desagregación de sus componentes para mejorar su entendimiento.

detallan aspectos de transformación, cambio o mejora, con el propósito de enunciar un apartado final de conclusiones y recomendaciones sobre el tema.

**Elemento central: diferencias entre nacional y extranjero.**

La noción de nacionalidad alude al vínculo jurídico esencial que vincula a una persona con la nación y que puede adquirirse por distintas formas, las cuales pueden ser según Weidenslauer (2012) originarias (nacimiento o vínculos sanguíneos) o derivadas o positivas, estas últimas serían las categorías asociadas a la nacionalidad adquirida por extranjeros. Para el caso mexicano, el primer elemento necesario para destacar es que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEU), la cual es la Ley Suprema del sistema jurídico mexicano, en su Art. 1 se menciona la prohibición de la discriminación motivada por origen nacional, lo cual eleva a un rango igualitario el trato.

Para efectos normativos, la CPEUM establece en su artículo 30 que “La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización”. En este sentido en el apartado A se establece que: Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
- II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano;
- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y
- IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

En este sentido, la nacionalidad mexicana se adquiere por el nacimiento en el territorio o en embarcaciones o aeronaves

mexicanas sin distinción de la nacionalidad de los padres, así como los que nazcan en el extranjero en atención a la filiación, es decir ambos padres, o padre o madre mexicanos por nacimiento o por naturalización. Aunado a lo anterior, en el apartado B se manifiesta la naturalización, el cual establece que son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señala la ley.

Como contraparte se establece en el art. 33 que son personas extranjeras “las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución. Empero, el ejecutivo previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, aunado a ello “los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país” lo cual se traduce en no poder ejercer derechos políticos asociados a la ciudadanía.

Sobre lo anterior, los derechos políticos podrán ejercerlos extranjeros naturalizados. La naturalización se puede definir como “cualquier forma de adquisición, después del nacimiento, de una nacionalidad que no se poseía antes y que requiere la presentación de una solicitud por la persona interesada o su representante legal, así como un acto de concesión de la nacionalidad por parte de una autoridad” según la Organización de las Migraciones (OIM, 2019: 149).

Como se señaló anteriormente, para los efectos del derecho mexicano, la naturalización se establece en la CPEUM en el apartado B de su artículo 30. La naturalización hasta la reforma

de 1997<sup>3</sup> incluyó en la nacionalidad mexicana por naturalización, la disposición referente a “la mujer o el varón extranjeros que contrajeran matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tuvieran o establecieran su domicilio dentro del territorio nacional, complementado con los demás requisitos que señalara la ley secundaria” (CPEUM). Lo anterior, abrió la posibilidad a las denominadas parejas binacionales para que el cónyuge tuviera la posibilidad de naturalizarse. Asimismo, también de forma indirecta, abre la posibilidad a la formación, desde una perspectiva normativa, a la categorización de familias mixtas.<sup>4</sup>

El proceso actual de la naturalización, en la legislación nacional, la establece el capítulo III de la Ley de Nacionalidad, intitulado “De la nacionalidad mexicana por naturalización”.

Los parámetros básicos en cuanto al procedimiento se indican en el artículo 19 de la Ley de Naturalización:

Presentar solicitud a la Secretaría en la que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana;

Formular las renunciaciones y protestas a que se refiere el artículo 17 de este ordenamiento; La Secretaría no podrá exigir que se formulen tales renunciaciones y protestas sino hasta que se haya tomado la decisión de otorgar la nacionalidad al solicitante. La carta de naturalización se otorgará una vez que se compruebe que éstas se han verificado.

Probar que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional;

Acreditar que ha residido en territorio nacional por el plazo que corresponda conforme al artículo 20 de esta Ley. Para el correcto cumplimiento de los requisitos a que se refiere este artículo, se estará a lo dispuesto en el reglamento de esta Ley.

<sup>3</sup> Decreto que reforma los artículos 30, 32 y 37 de la CPEUM, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de marzo de 1997, pp. 2 y 3.

<sup>4</sup> Entendidas como aquellas en las que los cónyuges binacionales tienen hijos/as que pueden optar por una doble nacionalidad (Varro, 2003).

Para el artículo 20 de dicha Ley, un requisito fundamental para la naturalización del extranjero es “acreditar que ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud, salvo lo dispuesto en las fracciones siguientes” (Ley de Nacionalidad). Las fracciones son: dos años de residencia para quienes sea descendientes en línea recta de un mexicano por nacimiento, tenga hijos mexicanos por nacimiento, sea originario de un país latinoamericano o de la Península Ibérica o a juicio de la Secretaría (Secretaría de Relaciones Exteriores), haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, social, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial que beneficien a la Nación.

Al considerar lo anterior, se detalla lo que menciona Yankelevich (2014) “en las normas que regulan la nacionalidad de una persona descansa buena parte del esfuerzo por definir una nación y construir su representación política a través de un Estado” (Yankelevich, 2014: 114). A este respecto, se observa cómo la legislación jurídica determina a quien puede considerarse mexicano o mexicana, debido a los principios *ius soli* (territorio); o por ser hijo(a) de un(a) nacional por nacimiento o naturalizado, a través del principio de *ius sanguinis* (parentesco).

Ahora bien, al considerar al extranjero(a) como la otredad, aquello que no es mexicano(a), en la posibilidad de naturalizarse se encuentran las manifestaciones jurídicas primigenias de mecanismos de inclusión/exclusión, donde cuestiones cómo la residencia en el país, los lazos conyugales con un nacional, y, sobre todo la renuncia a la nacionalidad anterior, puesto que la Ley de nacionalidad mexicana no permite la doble nacionalidad al naturalizarse mexicano(a)<sup>5</sup> perfilan requisitos a quienes

<sup>5</sup> Los artículos 17 y 19 de la Ley de Nacionalidad Mexicana suponen, en el caso de querer naturalizarse mexicano(a), la renuncia expresa tanto a la nacionalidad anterior como a la sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero. Además, las personas que quieran naturalizarse deberán abstenerse de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero (p. ej. la solicitud de un pasaporte extranjero).

desean naturalizarse en México. Aunado a ello, también será necesario “probar que sabe hablar español, se conoce la historia del país y se está integrado a la cultura nacional” lo cual se establece en el Art. 19 apartado III de la mencionada Ley. De esta forma la organización jurídica del Estado configura límites y define características para quien desee la naturalización y, obtenga la pertenencia a la nación mexicana, instituyendo a quienes forman la nación en la que configura su soberanía. La inclusión/exclusión no se delimita a lo preliminar, cómo se mencionaba anteriormente los derechos políticos no se adquieren en su totalidad al naturalizarse, dependiendo de la forma en que se adquiera la nacionalidad mexicana (por ejemplo: naturalización, nacimiento en el extranjero o doble nacionalidad) se pueden ejercer todos o sólo alguno de los derechos políticos, entre ellos: participar en asuntos públicos del país, poder tener un cargo de elección popular o ser funcionario o funcionaria al servicio del Estado.

A tal efecto, parece que la idea del Estado para producir directrices e integración por medio de una nacionalidad simbólica-identitaria se convierte en una limitante en el contexto actual, como se mencionaba precedentemente los nuevos movimientos poblacionales requieren normas más flexibles y abiertas a la dicotomía *nacional vs. extranjero*, sería importante abrir la discusión a cambios legales y orientados al desarrollo del acceso a los derechos esenciales de las personas. En el siguiente apartado, se analiza normativamente a quienes no posee la nacionalidad mexicana y se encuentran en territorio nacional.

### **Extranjeros en territorio nacional**

Un extranjero es aquella persona que no es mexicana y la cual puede tener una situación migratoria irregular o ilegal (si no posee la documentación necesaria por el Estado), o regular si ha cumplido con los requisitos necesarios para su ingreso y estada en el país. De forma general, es la persona que no tiene la

nacionalidad del Estado en el cual se encuentra y, que de alguna forma se percibe por las sociedades a través de un sentido de alteridad.

En México, la ley de Migración en su artículo 37 establece que, para internarse al país, los extranjeros deberán:

- I. Presentar en el filtro de revisión migratoria ante el Instituto, los documentos siguientes:
  - a) Pasaporte o documento de identidad y viaje que sea válido de conformidad con el derecho internacional vigente, y
  - b) Cuando así se requiera, visa válidamente expedida y en vigor, en términos del artículo 40 de esta Ley; o
  - c) Tarjeta de residencia o autorización en la condición de estancia de visitante regional, visitante trabajador fronterizo o visitante por razones humanitarias.
- II. Proporcionar la información y los datos personales que las autoridades competentes soliciten en el ámbito de sus atribuciones.
- III. No necesitan visa los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:
  - a) Nacionales de países con los que se haya suscrito un acuerdo de supresión de visas o que no se requiera de visado en virtud de una decisión unilateral asumida por el Estado mexicano;
  - b) Solicitantes de la condición de estancia de visitante regional y visitante trabajador fronterizo;
  - c) Titulares de un permiso de salida y regreso;
  - d) Titulares de una condición de estancia autorizada, en los casos que previamente determine la Secretaría;
  - e) Solicitantes de la condición de refugiado, de protección complementaria y de la determinación de apátrida, o por razones humanitarias o causas de fuerza mayor, y

f) Miembros de la tripulación de embarcaciones o aeronaves comerciales conforme a los compromisos internacionales asumidos por México.

Dentro de las salvedades, referidas en el apartado III, el listado de las nacionalidades y características asociadas a ciertas condiciones las establece el Instituto Nacional de Migración<sup>6</sup>, empero los elementos característicos de las nacionalidades a las que no se les solicita visa son: nacionalidades de países de ingresos altos, algunas nacionalidades sudamericanas y caribeñas (exceptuando a Brasil y Cuba, por ejemplo). Sumado a lo anterior, independientemente de la nacionalidad, se puede obtener visa a México si la persona posee una visa válida otorgada por Canadá, Japón, Estados Unidos, Reino Unido o cualquier país del espacio Schengen se puede entrar al país<sup>7</sup>. Por otra parte, las características generales de los países a los que se les solicita visa son: países africanos, diversos países asiáticos (incluyendo a China), países árabes, países de ingresos bajos y diversos países centroamericanos.

Lo anteriormente expuesto, muestra nuevamente cómo el visado y sus procesos de inclusión/exclusión en México se convierten en un proceso de selección de ciertas nacionalidades, la visa funciona como un importante mecanismo de inmovilización y detención más allá de la frontera, se convierte en una frontera jurídica de la otredad, entonces es pertinente argumentar que, nuestra normatividad actual también redefine y limita el concepto de las nacionalidades a las que se les solicita el visado,

<sup>6</sup> El listado de países que no requieren visa para ingresar a México, con la más reciente fecha de publicación (21/01/2022) se encuentra en: <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/paises-no-requieren-visa-para-mexico/> revisado diciembre 2023.

<sup>7</sup> También sí se cuenta con una Tarjeta de Residente Permanente vigente de Canadá, Chile, Colombia, Perú, Japón, Estados Unidos, Reino Unido o de cualquier país del espacio Schengen. En: <https://consulmex.sre.gob.mx/montreal/index.php/es/extranjeros/visas/339-visas> revisado diciembre 2023.

se convierten en “rechazados” o “no elegibles”, así nuestro régimen de visados redefine las fronteras produciendo también un nuevo ámbito comunitario en el que se reproduce la desigualdad social vía la nacionalidad. En este sentido, es que también se estipula en los artículos 18 y 38 de la Ley de Migración la facultad discrecional del Estado mexicano el permitir, suspender o prohibir la entrada al país a los extranjeros.

Al realizar el cribado nacionalista descrito anteriormente, el extranjero que permanece el país con una situación migratoria regular lo puede hacer en tres diferentes condiciones de estancia, según lo detalla el artículo 52 de la ley de migración: *visitante, residente temporal o residente permanente*.

a) *Visitante*, es la persona extranjera que puede estar en México con permiso o sin él para realizar actividades remuneradas (puede permanecer hasta 180 días), visitante regional (su permanencia no puede exceder siete días), trabajador fronterizo (hasta por un año), por razones humanitarias (hasta la resolución de su situación migratoria) o con fines de adopción (hasta la conclusión y resolución del caso de adopción);

b) *Residente temporal*, es la condición que autoriza al extranjero para permanecer en el país por un tiempo no mayor a cuatro años, con la posibilidad de obtener un permiso para trabajar. Esta condición considera también al *residente temporal estudiante* que es la persona extranjera que puede permanecer en el país por el tiempo que duren los cursos, estudios, proyectos de investigación o formación que acredite que va a realizar en instituciones educativas pertenecientes al sistema educativo nacional, hasta la conclusión y obtención del título o grado académico correspondiente.

c) *Residente permanente*, esta condición se otorga a la persona extranjera que se ubique en cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. Por razones de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado y protección complementaria o por la determinación de apátrida;
- II. Por el derecho a la preservación de la unidad familiar;
- III. Que sean jubilados o pensionados que perciban de un gobierno extranjero o de organismos internacionales o de empresas particulares por servicios prestados en el exterior, un ingreso que les permita vivir en el país;
- IV. Por decisión del Instituto, conforme al sistema de puntos que al efecto se establezca,

Esta condición otorga una permanencia indefinida en el territorio, para su obtención los residentes temporales deberán cumplir con una estancia previa de cuatro años; sin embargo, la Ley de Migración menciona el denominado “sistema de puntos” para acelerar el proceso, esté considera, según el art. 57 apartado II, “las capacidades del solicitante tomando en cuenta entre otros aspectos el nivel educativo; la experiencia laboral; las aptitudes en áreas relacionadas con el desarrollo de la ciencia y la tecnología; los reconocimientos internacionales, así como las aptitudes para desarrollar actividades que requiera el país”.

Sobre el tema de la residencia permanente, existen dos categorías sobre las cuales es necesario profundizar dada la situación actual migratoria en México, a saber: los refugiados y los solicitantes de asilo. Según Cantalapiedra (2023) la cantidad de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado ha crecido exponencialmente en los últimos años, se superan año con año y el número sobrepasa las 100 mil peticiones anuales. De hecho, de acuerdo con Hernández (2023) en 2023, las solicitudes de asilo son la cifra más alta de todos los registros en

la historia del país, alcanzando un número récord de casi 137 mil solicitudes, este volumen ubica a México junto a Estados Unidos y Alemania como los tres primeros países con más peticiones de refugio en el mundo.

La Unidad de Política Migratoria (UPM) establece que refugio y asilo distan de ser sinónimos, dado que ambas figuras normativas ofrecen formas de protección a las personas que no pueden recibir las de sus gobiernos. La discrepancia según la UPM se establece en que el refugio es una institución jurídica del derecho internacional, y el asilo es una institución jurídica del derecho; la primera protege a grupos y la segunda a individuos y, el asilo tiene un acento substancialmente político, ya que protege a personas que son perseguidas por sus ideas o actividades políticas (UPM, 2016).

En el país, tanto el asilo político como la condición de refugiado están contemplados en el art. 11 de la CPEUM donde se establece que: “toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.

En este sentido, surge en 2011; a la luz de la reforma constitucional de ese año que ponía énfasis en la creación de una nueva cultura de derechos humanos y, donde se privilegiaba la dignidad de las personas, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y de Asilo Político. En ella se establece en su art. 61 las características para el otorgamiento de la calidad de asilado: “todo extranjero que encuentre en peligro su vida, su libertad o seguridad por ideas o actividades políticas directamente relacionadas con su perfil público, y carezca de la protección de su país, podrá solicitar el otorgamiento de asilo político ante la SRE”.

Por otra parte, sobre el refugio se estipula en el art. 13 que la condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:

- I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;
- II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y
- III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

La solicitud para acceder a estas categorías es diferente, para el caso del asilo político, el solicitante deberá presentarse físicamente en la representación, en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores o en sus delegaciones, a efecto de presentar por escrito su solicitud, y proporcionar sus datos de identificación, los motivos en los cuales fundamenta su solicitud de asilo político, así como de todos los elementos que disponga para sustentarla. En el caso en que al solicitante no le sea posible presentar la solicitud por escrito, podrá hacerlo ver-

balmente. Lo anterior está establecido en el art. 63 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

La solicitud para el refugio se manifiesta en el art. 18: “el extranjero que solicite ser reconocido como refugiado deberá presentar por escrito su solicitud ante la Secretaría dentro del término de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que haya ingresado al país o, en su caso, a aquél en que le haya sido materialmente posible presentarla en los términos que defina el reglamento. En el caso en que al solicitante no le sea posible presentar la solicitud por escrito, la presentará verbalmente, debiéndose asentar en un acta las manifestaciones del solicitante. Si el extranjero no tiene posibilidad de comunicarse verbalmente, se tomarán las medidas necesarias para asentar en el acta correspondiente las manifestaciones del solicitante”.

Lo precedente sitúa la normatividad referente al asilo y refugio, que como se expresó en el panorama actual migratorio en México es sumamente relevante y, indudablemente es una cuestión esencial en el estudio de las personas extranjeras en México. Es importante mencionar que el país se considera con una larga tradición de asilo, enmarcada en la tradición de ofrecer protección a personas que por motivos políticos fueron exiliados de su país de origen, la figura del refugio no existió hasta ya entrada la década de los ochenta (Hernández- Ortega, 2006). La Ley sobre Refugiados surgió como un esfuerzo importante para regular las obligaciones internacionales contraídas por México en materia de protección humanitaria, está reconocida como relevante a nivel internacional, se estableció con el propósito de regular la condición de refugiado y el otorgamiento de la protección complementaria, aunado a ello contempla disposiciones relativas al derecho de los migrantes a recibir información pertinente sobre el procedimiento para la identificación y otorgamiento de la condición de refugiado, la cual debe ser clara, oportuna y gratuita (Rea, 2016).

Lo precedente, aun cuando es un avance en materia de derechos humanos, la aplicación de dichas normas no siempre

denota un cumplimiento formal y cabal inherente a su cualidad normativa, determinadas causas evidenciadas muestran que factores políticos, criterios discrecionales, normas que se adaptan cambian y transforman según cada caso de solicitud de asilo o refugio y donde la nacionalidad es un factor de inclusión/exclusión.

Ejemplo de lo anterior es el trabajo de Gutiérrez et al. (2023) quienes investigan si la nacionalidad es un factor para obtener refugio en México, dado que hay un patrón coincidente de rechazo de refugio a ciertas nacionalidades. La investigación muestra como caso ilustrativo la comparativa entre las personas solicitantes de refugio según nacionalidad: venezolanos y personas del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), los resultados muestran que las personas venezolanas tienen altos porcentajes de resoluciones positivas y los centroamericanos presentan las tasas de rechazo más elevadas. Sin embargo, “cuando se analizan a profundidad las causas formales que puedan justificar jurídicamente la aplicación diferenciada de las definiciones de refugiado en ambas nacionalidades, se detecta una discrecionalidad que encuentra poco cobijo en las legislaciones o en los datos empíricos del contexto de las regiones de origen” (Gutiérrez, et al., 2023: 67).

Lo mismo ocurre con la población africana en México que en su movilidad al interior del país, ha tenido que recurrir a utilizar documentos emitidos de manera discrecional, aunado a que la poca aplicación de la normatividad y la selectividad según nacionalidad del Estado a forzado a este contingente poblacional a “elaborar ciertas estrategias de movilidad irregularizada, individual y colectivamente en caravanas, exponiéndose a los abordajes militares, a detenciones, a deportaciones y a extorsiones” (Miranda, 2023).

Al analizar la evidencia anterior, en materia de la legislación de la población extranjera en México es posible detallar que las leyes que regulan las condiciones de entrada, visados, residencia y, ayuda en términos de asilo y refugio, juegan un papel deter-

minante en la inclusión/exclusión de la comunidad extranjera en el país. Cuestiones cómo la nacionalidad, el nivel educativo, la visa de algún país de ingresos altos, el conocimiento de la cultura mexicana, hablar español, el tiempo de residencia y la situación migratoria son factores que pueden reforzar la inclusión o la exclusión de la comunidad extranjera en México, es necesario replantear y analizar pormenorizadamente estos elementos, pero, es claro que son un primer filtro para la correcta integración de los extranjeros en el país.

En el siguiente apartado se muestra, de manera sintética, un apartado de los derechos y limitaciones asociados a la normatividad vigente que tienen las personas extranjeras en el país. La revisión procura, nuevamente, evidenciar formas de inclusión/exclusión, asociadas a este ámbito.

### **Derechos y limitantes de las personas extranjeras en el país**

Es necesario, para entender los derechos que tienen los extranjeros, establecer el parámetro de universalidad de los derechos humanos y aludir que el reconocimiento de los derechos que le son inherentes es por ser persona (por poseer una naturaleza humana) (Witker, 2016) y, no por elementos que le caracterizan como es la nacionalidad. Aunado a lo anterior, México reconoce que todas las personas, por el hecho de encontrarse en el territorio nacional, gozarán de los derechos humanos y garantías contemplados en su Constitución.

De esta forma, a nivel constitucional se reconoce por igual los derechos de todas las personas incluyendo a las extranjeras, estos pueden categorizarse en derechos de libertad, igualdad, seguridad jurídica, propiedad y derechos sociales. Entre los más importantes se destacan, el derecho a la educación en el art. 3, a la salud, alimentación y vivienda digna en el art. 4 y al trabajo digno y con justa remuneración en el artículo. 5.

Por otra parte, de forma más específica, en la Ley de Migración, también se declaran y añaden otros diversos derechos que

tienen los extranjeros. En esta Ley se establece la libertad de tránsito en el art. 7 y se establece que es “un derecho de toda persona y es deber de cualquier autoridad promoverlo y respetarlo. Ninguna persona será requerida de comprobar su nacionalidad y situación migratoria”. Asimismo, se establece el acceso sin restricción a derechos civiles en el art. 9, los “jueces u oficiales del Registro Civil no podrán negar a los migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del estado civil”. Se determina el derecho a la preservación de la unidad familiar en el art. 10, el derecho a la procuración e impartición de justicia en el art. 11 y el reconocimiento de su personalidad jurídica en el artículo. 12.

Son también relevantes sus derechos en cuanto a acceso a información sobre su situación, derechos y obligaciones y, la posibilidad de solicitar la condición de visitante por razones humanitarias, de asilo político, o el reconocimiento de la condición de refugiado estipuladas en el art. 134. Sumado a ello, tienen derecho a que se les designe un traductor para diversos ámbitos de procuración de justicia (art. 14) y, uno que para esta investigación resulta relevante el art. 15 donde se enuncia “El Estado mexicano promoverá el acceso y la integración de los migrantes que obtengan la condición de estancia de residentes temporales y residentes permanentes, a los distintos ámbitos de la vida económica y social del país, garantizando el respeto a su identidad y a su diversidad étnica y cultural”.

En consonancia con lo anterior, los extranjeros podrán, adquirir valores de renta fija o variable y realizar depósitos bancarios, así como adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos (art. 60). Su situación migratoria no impedirá el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos en la Constitución y, el Estado mexicano garantizará el derecho a la seguridad personal de los migrantes (art. 66). Sumado a lo anterior, se “crearán grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional” (art. 71) y se implementaran acciones que permitan brindar una atención adecuada a los mi-

grantes que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y las adultas mayores (art. 73).

En esta Ley se deja en claro en el art. 66 que la situación migratoria de un migrante no impedirá el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos en la Constitución. Sin embargo, también establece en el art. 69 que “los migrantes que se encuentren en situación migratoria irregular en el país tendrán derecho a que las autoridades migratorias, al momento de su presentación, les proporcionen información acerca de:

- I. Sus derechos y garantías de acuerdo con lo establecido en la legislación aplicable y en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano;
- II. El motivo de su presentación;
- III. Los requisitos establecidos para su admisión, sus derechos y obligaciones de acuerdo con lo establecido por la legislación aplicable;
- IV. La notificación inmediata de su presentación por parte de la autoridad migratoria, al consulado del país del cual manifiesta ser nacional, excepto en el caso de que el extranjero pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado;
- v. La posibilidad de regularizar su situación migratoria.

En consonancia con la constitución y la Ley de Migración, en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político, también se establecen derechos para los extranjeros en territorio nacional. En esta Ley se manifiestan inicialmente en el art. 5 principios rectores de esta Ley, lo cuales son: no devolución, no discriminación, interés superior del niño, unidad familiar, no sanción por ingreso irregular, y confidencialidad. Lo central en esta Ley radica en el derecho toda persona extranjera a solicitar asilo político, al igual que al reconocimiento de la

condición de refugiado, o en su caso, a pedir protección complementaria para no ser devuelto al territorio de otro país donde su vida peligre (capítulo II y artículos 18, 28, 31 y 32).

Los derechos de los refugiados que contempla esta Ley se especifican en el art. 44, el cual menciona que deberán recibir las mayores facilidades posibles para el acceso a los derechos y garantías consagradas en la CPEUM, entre ellos:

- I. Recibir apoyo de las instituciones públicas, en el ejercicio y respeto de sus derechos;
- II. Recibir servicios de salud;
- III. Recibir educación y, en su caso, el reconocimiento de sus estudios;
- IV. Ejercer el derecho al trabajo, pudiéndose dedicar a cualquier actividad, siempre que sea lícita, sin perjuicio de las disposiciones jurídicas que resulten aplicables en la materia;
- V. Obtener el documento de identidad y viaje expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- VI. Solicitar la reunificación familiar, y
- VII. Obtener el documento migratorio expedido por la Secretaría, que acredite su condición de estancia como residente permanente.

Por otro lado, la persona extranjera también conlleva diversas limitaciones manifestadas en la normatividad mexicana, muchas de las cuales se contradicen con lo anteriormente expuesto. De forma no exhaustiva, algunas de las principales limitantes que tienen las personas extranjeras son principalmente la posible expulsión del país en cualquier momento, aunado a ello la imposibilidad de inmiscuirse en los asuntos políticos del país, según lo estipulado en el art. 33 constitucional.

Asimismo, la limitante al derecho a la propiedad, según el art. 27 constitucional “sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para

adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas”.

Respecto a derechos laborales, existe una limitante importante para los extranjeros ya que “los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano” según lo estipula el art. 32 constitucional. Aunado a ello, únicamente se pueden dedicar a la actividad autorizada y, esta depende de su condición de estancia migratoria en el país, cómo se establece en el art. 52 de la Ley de Migración. También, desde la perspectiva de los empleadores de extranjeros existen limitantes, en la Ley Federal del Trabajo en el art. 7 se enuncia que “en toda empresa o establecimiento, el patrón deberá emplear un noventa por ciento de trabajadores mexicanos”. Desde esta perspectiva en diversas actividades laborales, sobre todo vinculadas con el sector público, es un requisito ser mexicano por nacimiento, por ejemplo, para ser electo como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cómo se estipula en el art. 95 constitucional.

Sobre las limitaciones en torno a derechos políticos, los extranjeros carecen totalmente de ellos, el artículo 33 constitucional establece la prohibición expresa de los extranjeros de intervenir en asuntos políticos.

El análisis precedente configura, de manera general no exhaustiva, un panorama sobre los derechos y limitaciones que

tienen los extranjeros en México, este ofrece un preámbulo para establecer las conclusiones generales en vinculación con los apartados que le anteceden, con el propósito de mostrar el argumento de cómo se articulan los procesos de inclusión/ exclusión en torno a las personas extranjeras en el país.

## **Conclusiones**

Como idea central para discernir en torno a la temática analizada a lo largo de este capítulo, se propone partir de considerar en la normatividad vigente, vinculada a la población extranjera en México, un enunciado establecido en el art. 2 de la Ley de Migración, el cual se destaca la “equidad entre nacionales y extranjeros, como indica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente en lo que respecta a la plena observancia de las garantías individuales, tanto para nacionales como para extranjeros.”

El desarrollo precedente muestra evidencia de que en la realidad y en diversos lineamientos analizados, la equidad es lo que realmente se necesita considerar. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la nacionalidad aparece como un condicionante central en los factores de inclusión/exclusión de la población extranjera en México. En este sentido, la nacionalidad se convierte en un atributo jurídico que determina la concepción inclusión/exclusión de una persona extranjera en México y mediante ese atributo el Estado le concede derechos y fija limitantes, que cómo se observa muchas veces son contradictorios en sí mismos.

Lo anterior, es fundamental para que una sociedad se considere inclusiva, el analizar estos aspectos se manifiestan las configuraciones de los nexos personas-derechos-Estado y, donde cómo hemos desarrollado, la normatividad revela relaciones de poder asimétricas, en las que una de las partes tiene derechos legales y exigibles debido a la nacionalidad y otra, las personas extranjeras, a menudo se caracterizan por la falta de

estatus o por un menor acceso a derechos dada su condición jurídica.

En el análisis precedente es posible advertir en la normatividad mexicana una bifurcación en cuanto a los objetivos perseguidos: por una parte, una apertura hacia las personas extranjeras y una noción de aceptación, inclusión y defensa de sus derechos humanos y, por otra, la exclusión, selectividad y dificultad de acceso a derechos básicos.

Las dificultades para acceder a la naturalización, los visados realizados selectivamente, las categorizaciones de residencia, las restricciones a permisos de trabajo, la ineficacia del sistema de solicitudes de refugio, así como la poca concesión de solicitudes construyen la irregularidad a la que periódicamente se ven sometidos los extranjeros en México. En este sentido, sería posible hablar de una “irregularidad normativa”, que en el fondo constituye un mecanismo para la selección, de acuerdo con diversos elementos, de cómo el Estado mexicano en su normativa privilegia ciertas nacionalidades, personas con ciertas habilidades y capacidades para su posible inserción social en el país. No obstante, la irregularidad parece no evidenciar esta estratificación, lo cual muestra por un lado un “velo” normativo pro-apertura de los y las extranjeras, pero que en la realidad complejiza, dificulta y pone freno a la integración plena de las personas extranjeras en México. Ejemplos claros de lo anterior son la nula disposición en torno a derechos políticos de extranjeros radicados en México, muchos con años de residencia en el país y, por otra parte, los migrantes irregulares en tránsito por el país o solicitantes de refugio que se ven expuestos a la cruda realidad de que la normatividad no aplica para todos por igual.

Como conclusión, se considera imperativo, coordinar las distintas leyes bajo un ideario de la sociedad de acogida que ha distinguido a México en el plano internacional, sin distinciones nacionalistas que, la nacionalidad no funja como un elemento estatal que operativiza exclusiones sociales, es primordial poner por delante la defensa activa de los derechos humanos de las

personas extranjeras en México. Es necesario implementar normatividad integral, estructural y coordinada para enfrentar los retos del panorama migratorio en México.

Es necesario tener presente que la normatividad jurídica sienta las bases del estigma social, lo cual puede traducirse es una clara discriminación sistémica, en la cual se perpetúan formas discriminatorias, muchas veces de formas sutiles, contra ciertos grupos de personas. No se trata de actos individuales aislados, sino de patrones arraigados en políticas, prácticas y normas culturales que crean desventajas y limitan las oportunidades para grupos marginados. Procesos de exclusión normativa hacia las personas extranjeras obedecen también a una mayor penalización de esta población por la sociedad. Por ello, es imperioso desarrollar mecanismos jurídicos en torno a la aceptación e integración de la población extranjera, mediante un enfoque integrado que considere los numerosos y complejos aspectos del fenómeno migratorio.

## Referencias

- Banco Mundial (2023). *World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies*. En: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023>. Revisado noviembre 2023.
- Cantalapiedra, E. T. (2023). El refugio en México: tendencias recientes y desafíos. *El Cotidiano*, 39(240), 35-43.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [CPEUM], Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 6 de junio de 2023, (México).
- Fundación BBVA México y Secretaría de Gobernación (2023). *Anuario de Migración y Remesas México. México 2023*. México: Fundación BBVA México y Secretaría de Gobernación.
- Goldin, I., Cameron, G., y Balarajan, M. (2011). *Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future* (STU-Student edition). Princeton University Press.
- Gutiérrez, E., Garibay, S. y Gámez, N. (2023). ¿De qué manera incide la nacionalidad para obtener refugio en México? Un análisis comparativo entre

- venezolanos y centroamericanos. *Kairós. Revista De Ciencias Económicas, Jurídicas Y Administrativas*, 6(11), 52-71. <https://doi.org/10.37135/kai.03.11.03>
- Hernández, L. (2023, 26 de diciembre). México, entre las tres naciones con más solicitudes de refugio: Acnur. *La Jornada*. En: <https://www.jornada.com.mx/2023/12/26/politica/005n1pol> revisado diciembre 2023.
- Hernández-Ortega, A. (2006). La institucionalización de las políticas de asilo y exilio en México. *Revista de Investigación Social*, Año 11, Núm. 3. Pp. 13-37.
- Ley de Migración, Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 29 de abril de 2022, (México).
- Ley de Nacionalidad, Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 23 de abril de 2012, (México).
- Ley Federal del Trabajo, Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 29 de noviembre de 2023, (México).
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 18 de febrero de 2022, (México).
- Masferrer, C. (Entrevistadora) (2022). Destino México. Migraciones y movi- lidades (México como país destino de migrantes, abril 2022) [episodio de una serie de Podcast]. En: El Colmex: conocimiento, ciencia y cultura, El Colegio de México (productor). En: <https://migdep.colmex.mx/destinomexico/andrew-selee.html>
- Miranda, B. (2023). Migración africana en situación de espera: nuevo alcance y dimensión de la contención migratoria en México. *Revista pueblos y fronteras digital*. Núm: 18, e633. En: <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2023.v18.633> revisado diciembre 2023.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2020). *Derecho internacional sobre migración N° 34 - Glosario de la OIM sobre Migración*. Organización Internacional para las Migraciones.
- Rea, S. A. (2016). Retos actuales en la implementación de la ley sobre refugiados y protección complementaria en México: identificación, admisión y acceso al procedimiento de asilo. *Anuario mexicano de derecho internacional*. Núm 16, 373-
400. En: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-46542016000100373&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542016000100373&lng=es&tlng=es) revisado diciembre 2023.

- Unidad de Política Migratoria (UPM) (2016). *El asilo político en México*. Bitácora migratoria. Secretaría de Gobernación, México.
- Varro, G. (2003). *Sociologie de la mixité. De la mixité amoureuse aux mixités sociales et culturelles*, Éditions Belin.
- Villabella, C. (2020). Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones. En E. Cáceres (Coord.), *Pasos hacia una revolución en la enseñanza del derecho en el sistema romano-germánico, tomo 4*. (pp. 161-177). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Weidenslauffer, C. (2012). *Nacionalidad, residencia e inmigración*. Derecho comparado, Santiago de Chile, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Witker, J. (2016). *Derechos de las personas extranjeras. Nuestros Derechos*. Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Yankelevich, P. (2014). Naturalización y ciudadanía en el México posrevolucionario. *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, (48), 113-155. En: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26202014000200004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26202014000200004&lng=es&tlng=es)

# Envejecimiento LGBTIQ+: Desigualdades, agenciamientos y gerontoespacios

*David Román Islas Vela*

## Introducción

Dinamitar al patriarcado y la cisheteronorma es una disrupción que se ejecuta desde el cuerpo de aquellxs sujetxs que contravienen los estatutos hegemónicos de las identidades binarias masculina y femenina, de la orientación sexual, de los afectos, emociones y placeres. La transgresión de un modelo binario mujer-hombre/femenino-masculino amplía las posibilidades de construir identidades y prácticas sexoafectivas que se enuncian como contrasexuales (Preciado, 2020). El cuerpo de estxs sujetxs contrasexuales se politiza, se resiste a la domesticación y dominio del cisheteropatriarcado<sup>1</sup>, configurándose como un territorio nuevo desde el ostracismo al que es arrojado por el Estado y la sociedad heterosexista. Los sujetxs contrasexuales – o contrasexualidades – evidencian las desigualdades políticas, sociales, culturales y económicas para ejercer la ciudadanía y el total reconocimiento dentro del sistema cisheteropatriarcal (Preciado, 2020).

<sup>1</sup> El sistema cisheteropatriarcal es el conjunto de ideas, creencias, significados, normas, reglas y leyes que estructura a la sociedad, las instituciones y el Estado dando un mayor privilegio a lxs hombres, la heterosexualidad y el pensamiento biologista del género. En primer lugar, la matriz patriarcal deposita todo el poder y privilegios a lxs cuerpos leídos como hombres biológicos. Este sistema coloca las relaciones sexoafectivas entre hombres y mujeres como la norma obligatoria para la reproducción, o sea, la heterosexualidad es la única forma legítima y reconocida. Por último, el prefijo cis refiere a las personas que asume la identidad impuesta por la sociedad de acuerdo con su genitalidad.

Las contrasexualidades son lxs homosexuales, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis, no binarixs, pansexuales, heteroflexibles (LGBTIQ+)<sup>2</sup>, entre otros, cuya expresión identitaria, de deseo y placer evidencia las construcciones ficticias naturalizadas del género y el sexo femenino y masculino. Las contrasexualidades pueden tener un posicionamiento consciente, político, disidente y militante que pretenda modificar las estructuras cisheteropatriarcales mediante el activismo y la insurgencia. Pero también, las contrasexualidades pueden permanecer en la cotidianidad sin discurso militante, aun así, irrumpen y naturalizan su existencia en la cotidianidad en lo íntimo, lo privado y lo público, integrándose a las dinámicas sociales, políticas y económicas.

Las contrasexualidad, al menos en México, emergieron como nuevo sector politizado en la sociedad hace 45 años, y aunque ha habido avance en materia de derechos sociales, civiles y políticos, aún hay desigualdades que siguen proscribiendo violencias con motivo de sus prácticas sexoafectivas. Estas desigualdades se manifiestan en la precarización económica, laboral, política, civil e inclusive en el ámbito afectivo de las redes de apoyo familiar, producto de tiempos pretéritos en los que se discriminaba y criminalizaba las prácticas sexoafectivas no heterosexuales. Aquella generación que a finales de los años setenta emergió en la arena de lo público y lo político ya ha envejecido, y cumple con los requisitos de las políticas etarias que les define como gerontes o adultxs mayores: tener 60 años o más.

El envejecimiento contrasexual implica una disminución de los capitales político, social, económico y espacial pues se vuelven casi invisibles en los espacios de socialización y al mismo tiempo, sus necesidades son ignoradas por el Estado, la sociedad

<sup>2</sup> Utilizaré tanto el acrónimo como el concepto contrasexualidad o contrasexualidades como sinónimos para referirme a la población no heterosexual. Aunque la contrasexualidad tiene implicaciones epistemológicas más profundas como lo explicaré en el primer apartado del texto.

y las organizaciones activistas LGBTIQ+. Esta premisa adquiere sentido al definir la vejez, no sólo como un estadio biológico, sino como un posicionamiento de lxs sujetxs, resultado de las políticas etarias en el cual se van limitando las capacidades de acción, de producción, de validación y de movilidad social al considerarla poco funcional para el sistema capitalista (Islas, 2024; Iacub, 2018, 2003).

La vejez está constituida por estereotipos, representaciones sociales y una despolitización de lxs sujetxs que los dejan en desventaja para acceder a ciertos espacios, políticas o derechos. La primera cohorte contrasexual geronta ponen en evidencia las desigualdades a las que se enfrentan dentro del sistema heteropatriarcal, capitalista y adultocentrista, que se interesa más en las juventudes LGBTIQ+. Por esta razón, al igual que ocurre con las vejeces heterosexuales, las contrasexualidades gerontas son marginadas y desplazadas de los espacios de socialización. A esto se añade, que en el imaginario social y las políticas públicas sobre adultxs mayores no se reconocen las vejeces contrasexuales y las particularidades de sus cursos de vida como lesbianas, homosexuales, bisexuales, transexuales o intersexuales.

En este sentido, este capítulo tiene como objetivo discutir y analizar los procesos de agenciamiento de las contrasexualidades gerontas para afrontar las desigualdades cotidianas y estructurales del sistema cisheteropatriarcal. Para ello, es necesario comprender que la desigualdad se manifiesta a través de las limitaciones que tienen lxs sujetxs para acceder a oportunidades, beneficios, derechos o reconocimiento social y político. Entonces, la sexualidad y la vejez se intersectan en el cuerpo contrasexual como categorías socioculturales desde donde se dilucidan las jerarquías, las opresiones y desigualdades. A partir de ello, este capítulo está conformado por cuatro momentos.

El primer momento se enfoca en la intersección entre vejez y contrasexualidad como categorías socioculturales que colocan a lxs sujetxs que las encarnan en situaciones de desigualdad, vulnerabilidad y violencia. Asimismo, en este apartado se pone

a discusión el desdibujamiento de las contrasexualidades gerontas en los discursos y políticas sobre adultxs mayores.

En un segundo momento, examino las condiciones de desigualdad y precariedad a las que se enfrentan las vejezes contrasexuales. Ejemplo de ello, el abandono de la familia, oportunidades laborales, las pensiones, el acceso a servicios de salud, la exclusión de espacios, servicios de cuidados o la estigmatización de sus identidades y sexualidad.

Como tercer momento, analizo los procesos de agenciaamiento de las contrasexualidades gerontas para sortear las desigualdades del sistema edadista, cisheteropatriarcal y capitalista. Para ello, retomo el concepto de gerontoespacio, entendido como aquel donde se plasman las experiencias del envejecer, desde donde habitan y se relacionan con el mundo (Islas, 2024, 2023b).

Finalmente, esbozo algunas reflexiones sobre la importancia de reconocer y atender los procesos de envejecimiento de la población actual. Esto también resulta relevante puesto que se deben debatir las condiciones de envejecimiento actual y las necesidades a las que se enfrentará las generaciones futuras, producto de un tejido poblacional complejo.

### **Cuerpo geronte y contrasexual: territorio donde se intersectan desigualdades**

La desigualdad es una realidad social que puede ser entendida como las dificultades u obstáculos para el acceso a recursos, derechos e instancias económicas, políticas, sociales y culturales que permitan el pleno desarrollo digno de lxs sujetxs. En otras palabras, la desigualdad es una expresión del reparto de capitales económicos, materiales, políticos, sociales y culturales que estructuran una sociedad jerárquica para privilegiar a ciertos grupos sociales mientras se deja en desventaja a otros (Esquivel, 2015; Flamand, 2021; Aguilar, 2019). Por lo tanto, existen diferentes capacidades para acceder o hacer uso de ciertos capi-

tales que generan diferencias y desventajas entre grupos sociales marcados por el estrato socioeconómico, grupo étnico, género, sexualidad, edad, estatus migratorio, etc.

Dichas desventajas propician la precarización de condiciones de vida y las brechas de desigualdad se van profundizando para naturalizar las condiciones materiales, económicas, educativas, sociales, culturales o políticas. Especialmente, la desigualdad se puede observar en las condiciones territoriales en que se desarrollan los grupos sociales y los recursos que tienen para afrontar ciertas problemáticas (Flamand, 2021; Martin, Moore y Schindler, 2016; Dammer, Delgadillo y Erazo, 2019).

La desigualdad se ha abordado desde una perspectiva socioeconómica, por ejemplo, los ingresos, alimentación, acceso a educación, a derechos, a trabajo, reparto de la riqueza, condiciones de vivienda o servicios básicos (Flamand, 2021; Martin, Moore y Schindler, 2016). Estas desigualdades se encrujecen cuando se atraviesan con otras categorías sociales que se encarnan en lxs sujetxs, como el género, la identidad sexual, la edad o la etnia. Es por ello, que el enfoque del estudio de las desigualdades también debe considerar los procesos encarnados que llevan consigo estas inequidades que dejan en desventaja y precarizan a algunos sectores de la población históricamente excluidos, como las contrasexualidades.

La corporeidad, entendida como la adjudicación de características sociales, políticas y culturales al cuerpo material (Massey, 1996; Mc Dowell, 2000), es el territorio donde se despliegan las desigualdades de ciertos grupos sociales, tales como mujeres, la población LGBTIQ+, o las vejeces. Es decir, que la sexualidad, el género o la edad al ser encarnados por lxs sujetxs constituyen una experiencia que trasluce el estado de vulnerabilidad y las desventajas frente a la hegemonía del cisheteropatriarcado edadista. Es por ello, que el eje de análisis de las desigualdades debe contemplar el cuerpo como ese primer territorio donde los sistemas de jerarquización social se manifiestan. Al mismo tiempo, estas características estructurales se reproducen en la cotidiani-

dad a través de la precarización de las condiciones de vida, así como las dificultades y obstáculos para acceder a diferentes derechos, capitales y recursos que les dejan en desventaja.

En este sentido, la vejez se convierte en una desigualdad sociocultural, política y económica que se encarna y se vive desde la relación cuerpo-sujetx, puesto que el sistema edadista jerarquiza los privilegios de acuerdo con la capacidad de productividad, reproductividad y movilidad social (Islas, 2023a; De Beauvoir, 2016; Iacub, 2003). La vejez no puede ser entendida únicamente como una etapa biológica, sino como una construcción de relaciones de poder que semiotiza los cuerpos que llegan a cierta edad que se acerca a límite de la esperanza de vida o que el rendimiento laboral es menor. Esta producción semiótica sobre las edades del cuerpo de lxs sujetxs es producto de las políticas etarias que van dejando en desventaja a ciertos grupos cuando van llegando a la vejez (Iacub, 2018, 2003). Las políticas etarias en América Latina marca los 60 años como la edad en la que comienza la gerontitud, mientras que en países desarrollados es a los 65 años.

Entonces, la vejez se convierte el dispositivo de poder para generar brechas desiguales del acceso a ciertos derechos, calidad de vida, ingresos o trabajo. La vejez como instrumento político también es un articulador socioespacial, puesto que este periodo de vida los cuerpos gerontes son relegados al hogar, al espacio privado, a las casas de retiro o bien invisibilizados en los espacios de la vida social, económica y política. Con esto quiero plantear la premisa de que a las vejeces se les expropia el capital espacial para ser reconocidas como sujetxs con derecho a la ciudad. La desigualdad se va adscribiendo al cuerpo, puesto que la edad se lee en la corporeidad, en las actividades, las prácticas y expectativas que marcan los relojes sociales de acuerdo con la etapa etaria en la encuentran. Así, cuando se llega a la etapa geronta, adulta mayor o tercera edad, muchos de los privilegios o de los derechos ya se han erosionado. Esto se puede observar en los niveles de desigualdad que presentan las vejeces,

por ejemplo, de acuerdo con los datos del CONEVAL (2020), el 50% de la población geronta no tuvo ingresos suficientes para solventar las necesidades básicas. Esta precariedad económica y social se expresa a partir de la lectura del cuerpo geronte, de la edad cronológica que justifican la falta de acceso a los derechos básicos. Por lo tanto, la corporeidad geronta en su proceso de envejecimiento es semiotizada por las desigualdades estructurales que devienen en inequidades, discriminaciones y violencias.

Esto quiere decir que la vejez se naturaliza como la diferencia subordinada, a la que se le naturaliza un sentido de desventaja que inevitablemente todos alcanzarán. Lo preocupante de esta naturalización de la desigualdad geronta es que México es un país que está envejeciendo rápidamente. En tan sólo tres décadas en nuestro país se duplicó la población geronta. En 1990 este sector poblacional de 60 años o más representaba tan sólo el 6.1%, para el año 2000 aumentó a 7% y para el 2020 el porcentaje llegó a 8.9% del total (INEGI, 2020).

Ahora bien, estos datos hablan de una etapa etaria asignada a los 60 años como geronta, empero, es importante advertir críticamente que estas desigualdades se profundizan cuando el sexo, el género o la orientación sexual atraviesan dichas realidades. El encrudecimiento de las desventajas dentro del sistema cisheteropatriarcal ha propiciado la invisibilidad, las violencias sistemáticas contra las vejeces LGBTIQ+ a lo largo de diferentes décadas. Estos sistemas también envejecen junto con las poblaciones donde se han territorializado.

Las vejeces LGBTIQ+ actuales – así como sus antecesoras – han transitado por los procesos de politicidad militante, activista, laboral, mediática e inclusive cultural, en medio de violencias que devinieron en la visibilidad y empoderamiento como grupo social (Orel y Fruhauf, 2015; Islas, 2024). Sin embargo, paradójicamente pareciera que a lo largo de sus cursos de vida no han disfrutado del todo los logros ganados, sino que han proscrito las violencias persecutorias, puesto que la gerontitud no les permite una plena visibilidad, ni tampoco la representati-

vidad mediática suficiente para poder demandar las condiciones precarias en las que ha transcurrido su curso de vida.

En este sentido, la perspectiva del curso de vida, como metodología, permite analizar a lxs sujetxs de forma integral en tanto que las condiciones de los sistemas socioculturales y políticos de las diferentes etapas vitales arrastran desigualdades que se profundizan en la vejez (Islas, 2024; Rada, 2016). Las contrasexualidades emergieron como grupo político al momento de aglutinarse para visibilizar sus realidades alternas al sistema heteropatriarcal, constituyendo así, las identidades que hoy conocemos LGBTIQ+.

La diferencia epistemológica y conceptual entre las contrasexualidades y LGBTIQ+ radica en que el primer concepto permite analizar las prácticas del deseo, el placer, lo orgásmico, lo afectivo y emocional como elementos disruptores y dinamitadores del sistema cisheteropatriarcal. Por otro lado, el acrónimo LGBTIQ+ permite analizar los posicionamientos como identidades políticas desde donde se puedan atender las necesidades, violencias y desigualdades como sujetxs, más allá de las prácticas erótico-afectivas (Edelman, 2005; Preciado, 2020; Islas, 2020). La contrasexualidad es ese carácter dinamitador y subversivo que desestabiliza al cisheteropatriarcado, un posicionamiento en constante negociación a través de las identidades LGBTIQ+.

La contrasexualidad ejercida ha devenido en actos violentos y persecutores en décadas pasadas, principalmente hacia las generaciones que hoy se encuentran en la vejez. Esto ha desembocado en diversas situaciones de precariedad y vulnerabilidad de las vejeces LGBTIQ+ actuales. Aunado a ello, en el imaginario social, el envejecimiento se alcanza bajo los constructos identitarios de la abuelidad, de un proceso de desexualización y del relegamiento socioespacial (Vázquez, 2013; Vivaldo, 2021; Arber y Gin, 1996). Es por ello, que en el cuerpo geronte contrasexual se territorializan desigualdades estructurales debido a la ruptura con el *statu quo*; y al llegar a la vejez se siguen replicando

muchas brechas en términos de acceso a ingresos, a pensiones, el abandono de la familia o bien el estigma por ser geronte no heterosexual. Cabe destacar que, en otros casos, la gerontitud también implica dependencia económica de familiares o de las mínimas ayudas de programas que extiende el Estado.

### **Estragos de la desigualdad entre las contrasexualidades gerontas**

Los efectos del curso de vida se ven reflejados en las condiciones en cómo se vive la vejez. El Paradigma del Curso de Vida (PCV) considera que los contextos sociales, políticos, culturales, económicos, espaciales e históricos en los que los sujetos se desenvuelven influyen en las problemáticas, desventajas o privilegios que constituyen la experiencia del envejecer (Islas, 2024; Rada, 2016; Elder, 2005). La cohorte contrasexual geronta, de 60 años o más, experimentó su juventud en la coyuntura de la efervescencia de las movilizaciones y la politicidad como grupo social disruptivo. En consecuencia, parte de los efectos de la salida del clóset implicó violencias que siguen arrastrándose hasta la etapa de la vejez puesto que se alejan de la construcción política de las edades.

Recientemente la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y Género (INEGI, 2021), indicó que en México el 5.1% de la población se identifica como LGBTIQ+, del cual, el 4.1% tiene 60 años o más. Aunque cabe señalar que estos datos se recopilaron mediante encuestas digitales, por lo que existe una brecha digital con la población LGBTIQ+ geronta para acceder a ciertos medios, en consecuencia, quedan aún oberturas silenciadas o invisibles que denotan dificultades para el acceso a ciertos medios.

En este sentido, es importante resaltar que también existen desigualdades al interior de las contrasexualidades gerontas. Ejemplo de ello, las mujeres trans han permanecido en los márgenes de movilizaciones, representaciones políticas y militantes,

debido al replanteamiento de los constructos cuerpo-sexo-género, que establece el sistema cisgénero y cis-sexual (Bucio, 2023; Bertolini, 2021; Boutiérrez y Fernández, 2023). Este no reconocimiento de lo trans sigue acumulando violencias hasta la actualidad, cuyas implicaciones llegan a mermar en estados de salud crítico para muchas mujeres trans gerontas. En muchos casos, ellas viven las consecuencias de la violencia física, de persecuciones por dedicarse al trabajo sexual, de las intervenciones estéticas infructuosas durante sus juventudes o del abandono de la familia desde temprana edad.

Para las mujeres lesbianas y bisexuales la invisibilidad de su sexualidad es una realidad que permea en los procesos de politización (Quintana, 2022; Browne y Ferreira, 2015), por lo que estas trabas han propiciado un proceso de marginación a lo largo de los cursos de vida. Esta invisibilidad de la sexualidad de las mujeres bisexuales o lesbianas se relaciona con la idea de ser mujeres únicamente, una lectura heteropatriarcal sobre su corporeidad, e inclusive, al interior del movimiento feminista de los años setenta y ochenta (Ferreira, Moreira y Lenzim 2018; Quintana, 2022). En el cuerpo lésbico se inscriben las desigualdades, estigmas y violencias de género del sistema heteropatriarcal.

Por otra parte, los hombres homosexuales de la cohorte que se movilizó en las décadas setenta y ochenta, atravesaron por violencias como la expulsión de la familia, la informalidad de los trabajos, al igual que las lesbianas, bisexuales y trans. La feminidad en las corporeidades de hombres homosexuales se convirtió en una desventaja frente a la masculinización del gay. Esta situación pone evidencia la forma de operar del sistema heteropatriarcal, pues performar lo femenino se convierte en una suerte de desventaja que deviene en actos misóginos y homofóbicos frente a la masculinidad hegemónica.

En este sentido, también es importante cuestionarse por otras expresiones sexuales, tales como la intersexualidad, la asexualidad, los hombres que tienen sexo con hombres, o mujeres que

tienen sexo con mujeres sin adscribirse a ninguna identidad. Estas identidades que actualmente están teniendo más visibilidad, pero para las generaciones pasadas no era una opción erigirse como no binarie o intersexual, con lo cual se encuentran aún más difuminadas en el conglomerado de la diversidad geronta. Es por ello, que me permito hablar de contrasexualidades más que del acrónimo LGBTIQ+, pues éste tiene una limitación para comprender otras identidades configuradas en el pasado. Además, la invisibilidad de estxs sujetxs contrasexuales es producto de la desigual forma de ocupar el espacio y los capitales políticos para hacer frente a la heteronormatividad.

Ahora bien, estas ejemplificaciones que planteo están enmarcadas en contextos de lucha continua, de una falta de representatividad política, cultural y mediática LGBTIQ+ de la que ahora podemos observar. En los contextos latinoamericanos, en las décadas de los setenta y ochenta el autoritarismo de los gobiernos y las dictaduras mermaron las movilizaciones sociales y acallaron toda forma de identidad que no se ajustara a los modelos de la moral nacional. Precisamente estas coyunturas políticas y sociales intervienen en las formas de constituir corporeidades contrasexuales, pues esas reglamentaciones biopolíticas se plasman en la materialidad de lxs sujetxs. Es decir, si existe una prohibición de la contrasexualidad y en consecuencia una persecución, el disciplinamiento se ejerce sobre el cuerpo de lxs sujetxs que enuncian la subversión a través de socializar las formas de construir el placer, el deseo, lo afectivo, las emociones y los afectos (Preciado, 2020; Edelman, 2005; Foucault, 2004).

Esta domesticación del cuerpo contrasexual se ve reflejada en las experiencias espaciales de lxs sujetxs, es decir, en la forma de ocupar y de apropiarse de los espacios que se realiza en una tensión subversiva con las biopolíticas y el disciplinamiento sociocultural (Islas, 2020; Visser, 2016). Entonces, cuando las contrasexualidades llegan a la vejez existe memoria de cómo ocupar el espacio, transitarlo, morarlo y habitarlo. Por ello, la

calidad de vida de las contrasexualidades gerontas es una manifestación de todos esos procesos violentos de desigualdad atravesados a lo largo del curso de vida, al que se añade la vejez como una categoría que les vulnera y agudiza las desventajas sociales, culturales, económicas y políticas.

Las desigualdades de las vejeces contrasexuales, además de llevar impresas los estigmas de las sexualidades, se reconfiguran para dar paso a la subestimación del supuesto decrecimiento de las capacidades físicas, psicológicas, sexuales, mentales o motrices (Hooyman y Kiyak, 2011; Iacub, 2003). Estas desigualdades se operativizan en la subestimación, la baja respetabilidad, la poca productividad laboral, social o la fiabilidad de sus narrativas en la toma de decisiones (Hooyman y Kiyak, 2011; Burry, 1996; Orel y Fruhauf, 2015). Aunado a ello, la territorialización de las desigualdades por vejez y la orientación sexual, entre otras variables como el estrato socioeconómico, la etnia o nivel educativo, se inferioriza, estigmatiza y ridiculiza al presentarse en espacio público, en eventos sociales o en demandas de derechos (Islas, 2023a; Burry, 1996).

Ahora bien, si se habla de desigualdad etaria por motivos de orientación sexual, entonces nos existe un sector poblacional que cuenta con dichos privilegios, en este caso las juventudes y adulteces, principalmente conferidos a los hombres cisheterosexuales. Las manifestaciones de las inequidades desembocan en una jerarquización que permea, ya no sólo en el campo de lo económico y lo social, sino a nivel vital en materia de salud, pero también recae sobre las condiciones de dignidad, de reivindicación, de respeto y de bienestar psicoemocional (Orel y Fruhauf, 2015).

Con esto quiero apuntar que la mirada sobre el estudio de las desigualdades de las vejeces LGBTIQ+ debe considerar también el trato en los procesos de sociabilidad, no sólo el acceso a medios para solventar las condiciones básicas de la vida, como vivienda, ingresos, alimentos y salud. Los espacios donde se recrean son importantes porque a través de ellos podemos dilucidar la reproducción de discursos LGBTIQfóbicos que obstaculizan

el camino para llegar a atender las condiciones precarias en la que muchas de las vejeces se encuentran. A esto se añade que la violencia en sus múltiples expresiones – cultural, simbólica, verbal, física, institucional, entre otras – tiene como vehículo las categorías que vulneran en el sistema a lxs sujetxs, por ello son reproducidas para ejercer prácticas que menoscaben y generen un daño a nivel psicológico, físico o social (Dorlin, 2017).

En este sentido, hay que recalcar que el poder por controlar y colocar en un lugar de vulnerabilidad a lxs gerontes puede ser considerado como gerontoviolencia. Es decir, que la edad se convierte en la forma de operativizar el control, el dominio y la reproducción del estatus de subordinación. Socioculturalmente se construyen imágenes respecto a la indefensión, las herramientas para contrarrestar las violencias implican una forma de situar a lxs sujetxs vulnerados (Dorlin, 2017). La gerontoviolencia se ejerce para seguir sosteniendo los principios jerárquicos de una política etaria que expropia los capitales obtenidos a las vejeces a lo largo de su curso de vida, para hacer uso de esa vulnerabilidad con la finalidad de construir carencias e indefensión entre las vejeces.

Sobre la base de estos planteamientos, la cuestión es, ¿cómo se envejece teniendo estas experiencias de violencia, de desigualdad, de discriminación y persecución política y sociocultural? ¿cómo se hace frente a estas situaciones de desigualdad? En los recientes estudios que he realizado en Ciudad de México (Islas, 2023b) y Tijuana (Islas, 2024) sobre envejecimiento LGBTQ+, la gerontoviolencia se manifiesta en diferentes ámbitos de la vida cotidiana de las vejeces, los cuales deben ser atendidos para atenuar y atacar las desigualdades a las que se enfrentan.

### *Abandono o violencia familiar.*

Las vejeces contrasexuales han establecido redes de apoyo no consanguíneas. Los efectos de salir del clóset en sus juventudes y adulteces produjeron una expulsión del seno familiar, por lo cual al llegar a la edad geronta el apoyo se ve reducido. Los

cuidados y atenciones que implican el proceso biológico, inherentemente ligado al envejecimiento, son difíciles de llevar.

En los casos en que las vejeces LGBTIQ+ han logrado mantener lazos familiares, la gerontoviolencia es latente debido a que la sexualidad sigue siendo estigmatizada, ejerciendo violencia física, verbal, emocional y económica (Islas, 2023a, 2023,b; Pijpers, 2020). Estos lazos familiares han perdurado principalmente en hombres y mujeres homosexuales. Para las mujeres trans gerontas la situación de abandono familiar es más profunda, puesto que el destierro familiar, la persecución policial hasta la actualidad y las pocas oportunidades laborales no han permitido un anclaje lo suficientemente sólida para generar redes de apoyo.

### *Situación de calle.*

Para muchas mujeres trans el trabajo sexual ha sido la única fuente de ingresos, principalmente por la poca o nula tolerancia durante las décadas pasadas en materia de oportunidades laborales. En muchos casos, aún en su vejez, muchas de estas mujeres siguen ejerciendo el trabajo sexual por montos inferiores a 40 ó 60 pesos por servicio. La vejez también tiene consecuencias en el cobro por dichos servicios. Estos ingresos inferiores no permiten a las mujeres trans solventar una vivienda digna, alimentación o acceso a servicios de salud, por lo cual se encruce su situación de precarización. La situación de los hombres homosexuales que ejercieron el trabajo sexual es diversa. En algunos casos los homosexuales se convirtieron en proxenetas de trabajadores sexuales más jóvenes; algunos otros se mantienen en situación de calle, indigencia o drogadicción.

### *Situación de salud precaria.*

El acceso a la salud es limitado para muchas vejeces contrasexuales debido a que no mantuvieron trabajos formales, esto obstaculiza el acceso a servicios de salud. Para muchas mujeres

trans las intervenciones estéticas en su cuerpo, durante los años de juventud, ha mermado en su salud y la experiencia del envejecimiento. Estas consecuencias son difíciles de tratar, además de ser costosas. En ciudad de México Clínica Condesa, Clínica Trans y organizaciones como Brigada Callejera apoyan a las mujeres trans gerontas para atender estas situaciones complicadas. Sin embargo, los hospitales no cuentan con los servicios suficientes o bien con la preparación de médicos que puedan atender estos casos complejos. En algunos casos, las mujeres trans son violentadas por el personal médico en su proceso de tratamiento, atribuyéndoles total irresponsabilidad en las intervenciones (Islas, 2023b). Estas condiciones de salud son producto de un proceso histórico de violencias, exclusiones, discriminación y acallamiento por parte del Estado y la sociedad cisheteropatriarcal.

*Limitaciones en pensiones.*

Como parte de los efectos de la expulsión familiar, el acceso a la educación o a trabajos formales por parte de las contrasexualidades no permitió que obtuvieran pensiones dignas para su vejez. El Estado y las biopolíticas que ejerció sobre estas corporeidades para excluirlas y violentarlas generó una brecha profundamente desigual para el desarrollo digno y de calidad de la vejez.

*Condiciones alimenticias deficientes.*

Bajo estas condiciones económicas y de desigualdad en materia de recursos económicos o acceso laboral, la alimentación se ve precarizada. En este sentido, hace falta realizar estudios cuantitativos que permitan observar y analizar detenidamente la situación de acceso a la alimentación básica.

*Malestar emocional.*

Las condiciones de la salud emocional son efecto de los cursos de vida, de las violencias y de las condiciones materiales, sociales y afectivas en las que se desenvuelven. En las investigaciones citadas más arriba (Islas, 2023b; 2024) las emociones que más se mencionan por parte de las vejeces LGBTIQ+ son soledad, negatividad, desesperanza y resignación. Es decir, que estos efectos sociales, culturales y estructurales intervienen directamente en la salud emocional. Las consecuencias del abandono familiar, el maltrato social, la discriminación institucional por motivos de la orientación sexual tiene implicaciones en este tipo de emocionalidades. Es decir, también existe una desigualdad en el trato digno de esta población, pues ni siquiera existen representaciones culturales, sociales, mediáticas o políticas positivas en los discursos LGBTIQ+ actuales ni en programas que atienden a lxs adultxs mayores.

*Estigma en el ejercicio de la sexualidad.*

Los estigmas sobre el ejercicio de la sexualidad en la vejez están contruidos principalmente para las mujeres y lxs sujetxs feminizados (LGBTIQ+), debido a que la norma sexual es masculina (De Beauvoir, 2016; Orel y Fruhauf, 2015; Arber y Gin, 1996). Empero, para las vejeces contrasexuales, la sexualidad se convierte en un punto medular estigmatizado debido a que el capital erótico disminuye, se ridiculiza y se violenta (Vázquez, 2013; Orel y Fruhauf, 2015; De Vries, 2015). En primera instancia, porque se asocia a la vejez con las identidades de la abuelidad, por ello, no es posible considerar que existan otras formas de construir la vejez fuera de la heterosexualidad. En segundo lugar, porque lo geronte no es atractivo, se considera enfermo y obsoleto dentro del sistema edadista, esto debido a que la juventud es el objeto de deseo. Y, en tercer lugar, el disciplinamiento del placer alcanza a la vejez, puesto que el pla-

cer anal, los cuerpos trans o la genitalidad no fálica se vuelven transgresores en tanto que se han sido cancelados por el sistema etario y además escapan del falocentrismo heteropatriarcal. Por ello, existe la figura del *suggar daddy* o del “rabo verde”, en ambos casos son hombres que seducen mujeres. Entre los homosexuales, el *suggar daddy* debe pagar la penitencia de la compañía y el placer en medio de círculos no tan visibles. Aunque, caso aparte para las lesbianas, la vejez se convierte en un grado de estatus y de matriarcado, por lo que el placer, lo erótico y lo afectivo no representa tanto conflicto como para las mujeres trans o los hombres homosexuales.

### *Exclusión y estigmatización en espacios de socialización.*

Si bien la vejez y la sexualidad generan un estigma, los espacios de socialización también se encuentran en los márgenes de los epicentros LGBTIQ+, principalmente bares, antros, lugares de encuentro sexual y algunas plazas públicas. La mayor parte de los espacios de socialización se encuentran en condiciones materiales precarias. Por ejemplo, bares o cantinas cuyos servicios de sanidad son de baja calidad o están muy descuidados. La oportunidad para las mujeres trans gerontas puedan socializarse da en espacios nocturnos, marginados, donde la vulnerabilidad es latente ante un acto violento. Esto refleja la desigualdad para acceder a espacios más visibles y seguros. Y, aunque no estoy planteando que existan políticas excluyentes de espacios de socialización

LGBTIQ+, existe una gerontoviolencia simbólica y discursiva que propicia la expulsión o auto expulsión de las vejeces.

Estos aspectos que rescato respecto a las desigualdades y violencias que viven las vejeces LGBTIQ+ permiten explorar las oberturas para tener injerencia e intervenir en disiparlas. Y al mismo tiempo dar cuenta que los sistemas edadistas y heteropatriarcales recaen en corporeidades poco visibles ante la mirada de políticas públicas, militantes, activistas, académicas e inclusi-

ve en materia de Derechos Humanos. Por ello, cuando se habla de desigualdad, discriminación o violencia hay que tener en cuenta que estas prácticas se territorializan en las corporeidades de lxs sujetxs, puesto que las categorías que les atraviesan, como la vejez y la orientación sexual, les asignan un lugar dentro de las jerarquías cisheteropatriarcales, capitalistas y edadistas.

### **Los gerontoespacios como agenciamiento en el sistema cisheteropatriarcal y edadista**

Lxs sujetxs tenemos capacidad para generar estrategias que sorteen las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales. Si bien, la estructura social no es determinante, sí hay una constante fuerza coercitiva que jerarquiza el poder dependiendo de las categorías que constituyen a lxs sujetxs. Es por ello que todxs lxs sujetxs tienen la capacidad de subvertir, atender y negociar con dichas estructuras mediante el agenciamiento, entendiendo este como el espacio de acción libre de lxs individuxs para ejercer sus distintos capitales de poder, culturales, simbólicos, económicos, sociales o espaciales (Foucault, 2004; Deleuze, 2007).

Aunque se pueden explorar las condiciones de vida en las que se desarrollan las vejeces contrasexuales, también se puede dilucidar los espacios de agenciamiento, de reivindicación y de lucha para sortear las desigualdades estructurales a las que se han enfrentado históricamente. El agenciamiento de las vejeces contrasexuales se moviliza por el deseo de apartarse de las violencias de los sistemas hegemónicos para recrear sus propias realidad, espacios, territorios y corporeidades donde se sientan libres de ser.

Resistir a lo largo del curso de vida contrasexual es una forma de agenciamiento ante necropolíticas del Estado que les persiguieron de forma sistemática por décadas. Ahora bien, los espacios que habitan las vejeces contrasexuales – con todas las carencias y precariedades – ese pequeño lugar en el mundo del

que se han apropiado para depositar su existencia subversiva, dinamitadora y transgresora, se vuelve un territorio de agencia, de resistencia y de lucha. Estos territorios están cargados de una memoria, de una historicidad y de la experiencia misma del envejecimiento, es decir son gerontoespacios (Rowles, 2018; Islas, 2023a, 2024).

La vejez se plasma en los lugares donde lxs sujetxs depositan su experiencia desde ese lugar de enunciación etario, puesto que exploran el mundo desde esa categoría (Rowles, 2018; Islas, 2023a). Entonces, esa experiencia desigual en el mundo etario se ve plasmada en los gerontoespacios, desde la materialidad, pero sobre todo en el sentido, desde los sentimientos, las emociones, lo simbólico y lo que significa habitar el mundo desde esa intersección con la contrasexualidad. En un sistema que descalifica y discrimina por edad y orientación sexual, seguir existiendo es una forma de resistencia, por ello, la casa, la calle, la avenida de las mujeres trans, los espacios de socialización homosexuales, los lugares de encuentro sexual o el trabajo, habitados por las vejeces contrasexuales son gerontoespacios que ponen en disputa los imaginarios de la gerontitud.

En un sentido más cultural y humanístico, los gerontoespacios contrasexuales están dotados de la memoria que le da sentido a la existencia geronta. Es el curso de vida el que está plasmado, los gerontoespacios concatenan todos los tiempos y espacios transitados por las vejeces. Por ejemplo, las mujeres trans que viven en hoteles, que siguen ejerciendo el trabajo sexual o que rentan un cuarto de vecindad rememoran sus años de gloria, muchas de ellas vedettes en los años ochenta y esa añoranza por los cuerpos exuberantes (Islas, 2023b), dotan de ese sentido de politicidad del haber vivido su juventud en los márgenes, pero dinamitando el sistema cisheteropatriarcal. Es decir, la memoria de su curso de vida se queda plasmada en sus gerontoespacios, porque se recurre a ella para darle sentido a su existir presente. Y este recurso es nodal para seguir sintiendo ese sentido de agencia.

Los gerontoespacios recuerdan a lxs sujetxs que siguen siendo vidas vivibles y al mismo tiempo dan cuenta que pueden producir sus propias realidades en medio de condiciones precarizadas, desde donde poder enunciarse y luchar. Así, por ejemplo, los gerontoespacios homosexuales de hombres están dotados de un sentido sexualizado, muchos de ellos acuden a saunas o parques donde pueden seguir teniendo encuentros placenteros. La corporeidad geronta homosexual dota de una tensión los lugares donde se hace presente para seguir ejerciendo su derecho y libertad al placer erótico-afectivo. Este sentido subversivo y tenso imprime la resistencia de lo geronte homosexual que mantiene vivo el deseo, el placer y lo orgásmico.

Cuando planteo los gerontoespacios como expresión del agenciamiento contrasexual refiero a que la presencia de estxs sujetxs cambia el sentido de los espacios para romper con la naturalización del adultocentrismo y efebocentrismo como realidad cotidiana. Es la corporeidad geronta la que dota de significados a los lugares donde transita, que al enfrentarse a actos de discriminación hace resistencia y dilucida las desigualdades y violencias. Los hogares, por ejemplo, son gerontoespacios que dilucidan las relaciones familiares y el lugar que ocupa la vejez. Un hogar contrasexual habitado por gerontes irrumpe en las concepciones tradicionales de la familia.

Pensar en los gerontoespacios nos permite trazar rutas cotidianas de las contrasexualidades, para dilucidar las desigualdades y al mismo tiempo las estrategias que emplean para resistir y confrontarla actos violentos. Finalmente, los gerontoespacios permiten reconocer la experiencia geronta de las contrasexualidades como existencias vivibles que deben ser sujetxs de derechos.

### **Reflexiones finales**

El envejecimiento LGBTIQ+ o contrasexual irrumpe con todas las expectativas de la vejez como realidad cisheteropatriarcal

para evidenciar la clasificación de sujetxs que los sistemas hegemónicos siguen reproduciendo. Verter la mirada hacia el envejecimiento contrasexual desnaturaliza la vejez asociada a las identidades de la abuela y el abuelo, y replantea la sexualidad como parte integral y fundamental de lxs sujetxs.

La vejez contrasexual permite comprender que las desigualdades se encarnan, se movilizan y se transmiten a través del tiempo y el espacio. La transmisión y movilización se da entre las bifurcaciones de las hegemonías que se trazan en las corporeidades contrasexuales a lo largo de sus cursos de vida, proscribiendo la precariedad de sus condiciones de vida. Las desigualdades se encarnan y se materializan en las corporeidades contrasexuales gerontas en tanto que el trato que se les da es una respuesta inmediata de los sistemas culturales y semióticos que territorializan significados negativos en ellas.

En este sentido, el estudio de las desigualdades debe considerar los procesos históricos, no sólo a nivel estructural, sino también como parte del curso de vida de ciertos grupos sociales donde se siguen replicando dichas prácticas y políticas. El Paradigma de curso de Vida provee de elementos analíticos para el estudio de las realidades de lxs adultxs mayores, con el fin de dimensionar las múltiples aristas que los conforman, tales como el contexto social, político, familiar o económico y las repercusiones que tienen en el desarrollo vital de lxs sujetxs.

Así, cuando se analiza la vejez contrasexual se puede comprender que esta etapa etaria no es un número, ni el resultado de un cúmulo de años cronológicos, sino que las condiciones en las que se desarrollan son producto del cúmulo de experiencias, situaciones, condiciones y contextos en el que se desenvuelven lxs sujetxs. Ahora bien, partiendo de la premisa que las desigualdades son encarnadas, la corporeidad es ese primer espacio desde donde lxs sujetxs dialogan con los sistemas hegemónicos. Es decir, que comprendemos cuáles son las desigualdades a través del reconocimiento que nos conforman como individuos en las estructuras sociales, políticas y económicas.

En este sentido, el espacio funge como esa herramienta para plasmar la experiencia de las desigualdades y el diálogo con el mundo. Los gerontoespacios contrasexuales están dotados de todos esos cursos de vida, de experiencias negativas y positivas, de memorias, de estrategias y de violencias. El olvido de las vejeces LGBTIQ+ es una negligencia del Estado, lo que expresa una desigualdad en el trato digno de todxs lxs sujetxs, tal parece que existir más que un derecho es una resistencia que se plasma en los lugares que habitan. Por ello, los gerontoespacios contrasexuales están dotados de esa politicidad que expresa el agenciamiento de sus propias existencias y estrategias en los sistemas hegemónicos violentos.

Finalmente, estudiar las desigualdades no tendría que remitirnos a datos duros, estadísticos o un análisis abstracto, principalmente si tenemos en cuenta que hay grupos sociales de los que no existen datos suficientes para generar matrices. Esta falta de datos es una expresión de desigualdad, de discriminación y de violencias a las que han estado sujetxs por décadas, o en el caso de las contrasexualidades han sido históricamente perseguidas. Las experiencias del habitar desde la desigualdad geronta y contrasexual desentraman las necesidades más profundas para atender el bienestar emocional de las vejeces, de la calidad de vida, impulsar políticas públicas y de intervención. Además, aunque no se ha discutido en este texto, también es necesario discutir sobre el bien morir.

## Referencias

- Aguilar O., T. (2019). Desarrollo humano y desigualdad en México. *México y la Cuenca del Pacífico*, 22, 121-141.
- Arber, S. y Ginn, J. (Eds.), (1996). *Relación entre Género y envejecimiento*. Narcea Ediciones.
- Bertolini, L. (2021). *La soberanía travesti; una identidad en Argentina*. Editorial Acercándonos Cultura.

- Boutiérrez, M. y Fernández, F. (2023). Geografías Trans\* en Latinoamérica. Intersecciones y horizontes de un programa de investigación en construcción. *Revista Punto Sur*, 8, 80-101.
- Browne, K. y Ferreira, E. (2015). Introduction to Lesbian Geographies. En K. Browne y E. Ferreira (Eds.), *Lesbian Geographies. Gender, Place and Power* (pp. 1-28). Ashgate.
- Bucio, F. (2023). Elle Teorías Trans-Travesti: Genocidio y Meritocracia del Deseo, *Millcayac*, X(18), 1-12.
- Burry, M. (1996). Envejecimiento, Género y Teoría Sociológica. En S. Arber y J. Ginn (Eds.), *Relación entre género y envejecimiento. Enfoque sociológico* (pp. 35-53). Narcea.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2020). *Informe de pobreza y evaluación*. CONEVAL.
- Dammer, M., Delgadillo, V. y Erazo, J. (2019). La ciudad, espacio de reproducción de las desigualdades. *Andamios* 16(39), 7-13.
- De Beauvoir, S. (2016). *La Vejez*. Random House Grupo Editorial.
- De Vries, B. (2015). Stigma and LGBT Aging: Negative and Positive Marginality. En N. Orel y C. Fruhauf (eds.) *The lives of LGBT older adults. Understanding challenges and resilience* (pp. 55-72).APA.
- Deleuze, G. (2007). *Dos regímenes de locos. Textos y entrevistas*. PRE TEXTOS.
- Dorlin, E. (2017). *Se défendre. Une philosophie de la violence*. Zones.
- Elder, G. (2005). Work in Lives: the interplay of project and biography. En A. Bolder y A. Witzel (eds.) *Berufsbiographien: beitrage zu theorie und empirie ihrer bedingungen, genese und gestaltung*, Opladen, Leske y Budrich.
- Edelman, L. (2005). *No Future: Queer Theory and the Death Drive*. University Press.
- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México*. Oxfam México. Recuperado de [https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema\\_informe.pdf](https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf)
- Ferreira, E., Moreira, L. y Lenzi, M. (2018). Espacialidades lésbicas: localizando visibilidades e construyendo Geografías disidentes. *Revista Latino-americana de Geografía e Gênero*, 9(2), 2-6.
- Flamand, L. (2021), *Desigualdades en México*. El Colegio de México.
- Foucault, M. (2004). *Los anormales*. Siglo XXI Editores.

- Hooyman, N. y Kiyak, H. A. (2011). *Social Gerontology. A multidisciplinary perspective*. Pearson.
- Iacub, R. (2018). La post-gerontología: las políticas de las edades. *Perspectivas. Notas sobre intervención social*, 12, 31-40.
- Iacub, R. (2003). *Eróticas de la vejez*. Paidós.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2021), *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género*. Consultado el 24 de febrero de 2023, en línea: [https://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/lgbti/#Caracteristicas\\_sociodemograficas](https://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/lgbti/#Caracteristicas_sociodemograficas)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2020). *Censo de población y vivienda 2020*.
- Islas V., D. (2024). *¿Volver al Clóset? Geografías del envejecimiento contrasexual*. Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Envejecimiento y Vejez (SUIEV), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Islas V., D. (2023a). Gerontoespacios homosexuales en Tijuana: dinamitar al edadismo y al heteropatriarcado. *Revista Latino-Americana de Geografía e Género*, 14(2), 3-22.
- Islas Vela, D. (2023b), *Gerontoespacios LGBT en Ciudad de México: discriminación y agencia*, Ciudad de México, COPRED. (En proceso de edición).
- Islas V., D. (2020) La Geografía Queer o Geografía Contrasexual: de las corporeidades a la queerificación. El proceso de queerificación de la Zona Rosa en la Ciudad de México. En P. Soto (Coord.) *Espacios géneros y sexualidades. Reflexiones feministas sobre las diferencias espaciales* (pp. 285-314). México, UAM.
- Martin, R., Moore, J. y Schindler, S. (2016). Definiendo la desigualdad. *ARQ (Santiago)*, 93, 30-41.
- Massey, D. (1996). Masculinism, Dualism and Technology. En N. Duncan (Ed.) *Body Space: Destabilizing geographies of gender and sexuality* (pp, 109- 126). Routledge.
- McDowell, L. (2000). *En Género, identidad y lugar*. Ediciones Cátedra.
- Orel, N. y C. Fruhauf (2015). *The lives of LGBT older adults. Understanding challenges and Resilience*. APA.
- Pijpers, R. (2020). Experiences of older LGBT people ageing in place with care and support: A window on ordinary ageing environments, home-making practices and meeting activities. *Sexualities*, 1-20.

- Preciado, P. B. (2020). *Manifiesto contrasexual*. Anagrama.
- Quintana, M. (2022). Propuesta para una geografía lésbica mexicana, *Revista Latino-americana de Geografía y Género*, 13 (1), 253-276.
- Rada, F. (2016). *La Diversidad en el Curso de Vida. Cambios y continuidades en el envejecimiento de los gays, lesbianas y trans*. Editorial Teseo.
- Rowles, G. (2018). Being in Place: identity and placerealties of older adults. En M. Skinner, G. Andrew y M. Cutching (Coords.) *Geographical gerontology: perspectives, concepts and approaches* (pp. 203-2014). Routledge.
- Skinner, M., Andrew, G., y Cutching, M. (Coords.) (2018). *Geographical gerontology: perspectives, concepts and approaches*. Routledge.
- Vázquez C., L. (2013), Sexualidad y vejez: una realidad que se omite. En E. Peña y L. Hernández (coords.), *Discriminación y violencia. Sexualidad y situación de vulnerabilidad* (pp. 201-210). INAH.
- Visser, G. (2016). Sexualities and Urban Life. En G. Brown y K. Browne (Eds.), *The Routledge Research Companion to Geographies of Sex and Sexualities* (pp. 55-62). Routledge.
- Vivaldo, J. P. (2021). Género y envejecimiento en México. En M. Maldonado (ed.), *La descolonización de la investigación, la enseñanza y las prácticas de envejecimiento* (pp. 91-114). UNAM.



## Semblanzas de los autores

### **Alessandra Olivi.**

Doctora en Antropología Social, Universidad de Sevilla. Especialización en Ciencias Demo Etno-Antropológicas, Università ‘La Sapienza’ di Roma Master en Cooperación y Desarrollo. Cuenta con experiencia en docencia e investigación en Europa y América Latina. Es miembro del Centro Gerópolis UV, del Centro de Investigación de Vulnerabilidades e Informalidades Territoriales de la Universidad de Valparaíso y del Centro de Estudios sobre los Problemas de la Ciudad y del Territorio (CepCiT) de la Università di Bologna. Líneas de investigación: su principal área de interés se centra en los estudios urbanos, con énfasis en la transición demográfica hacia el envejecimiento de la población urbana y en los procesos participativos y conflictivos de construcción del espacio urbano. En últimos años ha colaborado como coautor en Universidad de Valparaíso “Mayor Urbanidad Metodología de análisis urbano desde el enfoque del envejecimiento en el lugar”, (2019). “Los grafitis urbanos: Expresión creativa del texto social”(2016), “Role and Function of Urban Habitat in the Quality of Life of Older People: The Case of Valparaíso, Chile” (2015), entre otros.

[alessandra.olivi@uv.cl](mailto:alessandra.olivi@uv.cl)

### **David Román Islas Vela.**

Profesor investigador adscrito al Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa. En 2024 recibió el nombramiento de Candidato al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT). Es doctor en Estudios Culturales por El Colegio de la Frontera Norte; maestro en Estudios de Género por El Colegio de México; y geógrafo humano por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. En el ámbito académico, David Islas se ha abocado a desarrollar una geografía contrasexual/queer y del envejecimiento, desde donde aborda problemáticas respecto a la violencia, sexualidad, cuerpo,

envejecimiento, secularización y procesos urbanos. El trabajo realizado ha sido presentado en congresos y simposios, así como publicado en artículos o capítulos de libro. Recientemente desarrolló una investigación para el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación (COPRED) sobre prácticas de discriminación y violencias hacia las vejeces LGBTQ+ en Ciudad de México. Además de fungir como asesor de la comisión para la elaboración del Protocolo para la Prevención y Atención a la Violencia de Género (PAVIG) de la Unidad Iztapalapa.

[davidromaniv@gmail.com](mailto:davidromaniv@gmail.com)

### **Eduardo Amir Cuevas Flores.**

Es biólogo egresado de la Universidad Autónoma de Yucatán, con estudios de maestría a postdoctorado en el CINVESTAV-IPN en Ciencias Marinas, con énfasis en ecología espacial de especies y ecosistemas marinos de interés ecológico y comercial. Coordinó programas de conservación y manejo de ecosistemas en peligro para organizaciones de la sociedad civil por más de 10 años, fue investigador asociado en el CINVESTAV-IPN, Unidad Mérida; Investigador por México CONACYT en la Maestría en Restauración Ecológica de la Universidad Autónoma del Carmen (2017-2022) y del Departamento de Recursos del Mar del CINVESTAV, Mérida (2022-2023). Actualmente es investigador del Instituto de Investigaciones Oceanológicas de la Universidad Autónoma de Baja California, en donde desarrolla la línea de Ecología Operacional. Tiene experiencia en licenciatura y posgrado. Trabaja en la integración y vinculación multisectorial para la atención de problemas ambientales, y en la operacionalización de variables ecosistémicas para el monitoreo en regiones de interés. Ha formado a 11 estudiantes de maestría, 12 de licenciatura, y 2 de doctorado en proceso. Ha publicado 37 artículos JCR, 2 libros, más de 30 capítulos dictaminados y tiene 700 citas (Scopus). Es Nivel 2 del Sistema Nacional de Investigadores (CONAHCYT) y es miembro del Marine Turtle Specialist Group (MTSG) de la Comisión de Supervivencia de Especies (SSC) de la Unión Internacional para la Conservación (UICN), y es Co-Vice Chair para el mismo MTSG de la Región del Atlántico Norte y Gran Caribe.

[amir.cuevas@gmail.com](mailto:amir.cuevas@gmail.com)

**Francisco Julio Tabora Ocampo.**

Abogado con experiencia en Derecho Público, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo con particular énfasis en derechos humanos y derecho humanitario desde 1994. Fue Decano de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Ibagué (2008-2010) de Colombia y ha realizado labor académico-administrativa, así como proyectos de investigación sobre construcción de políticas públicas con enfoque de derechos. Ha trabajado en espacios de coordinación gubernamental y no gubernamentales por los derechos humanos. Ha ejercido la docencia universitaria desde 1994 y ha escrito en revistas y diversos tipos de publicaciones sobre temas de derechos humanos, derecho penal internacional y derecho humanitario.

[ftabordaesap@gmail.com](mailto:ftabordaesap@gmail.com)

**Johnny Bryan Cruz Pech.**

Biólogo egresado de la Universidad Autónoma del Carmen y obtuvo su licenciatura en Biología marina en 2023. Ha participado en múltiples congresos como coautor de ponencias y carteles. Su experiencia en sistemas de información geográfica aplicada para la detección de hidrocarburos en la superficie marina, lo han llevado a trabajar como auxiliar técnico y apoyo científico para ARKADIARIUM, S.A. DE C.V. Además de tener experiencia como instructor en curso de detección de monitoreo de hidrocarburos. Participó como colaborador en la publicación del Programa de Acción para la Conservación de la Especie Tortuga Carey (*Eretmochelys imbricata*) de SEMARNAT. Es miembro del proyecto de Pesca y Petróleo (Pepe) del Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR) a cargo del Doctor Alejandro Espinoza Tenorio.

[johnny\\_bryan@outlook.es](mailto:johnny_bryan@outlook.es)

**José Antonio Ramos Calderón.**

Doctor en Pedagogía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Ha colaborado en el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL). Sus temas de interés son la teoría de los sistemas sociales autopoieticos; sistema educativo; inclusión/exclusión; Sociología de la educación; atención educativa a grupos vulnerables. Entre sus últimas

publicaciones: Cuando se habla de diversidad ¿de qué se habla? Una respuesta desde el sistema educativo. Revista Interamericana de Educación de Adultos CREFAL, año 34, No. 1, enero-junio 2012; Formación Cívica y Ética. Libro para el Docente. Primaria. Ciclos escolares 2009- 2010-2010-2011; Informes Institucionales. Informes Anuales. La calidad de la educación básica en México 2006. Actualmente, es investigador en el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM (IISUE).

[ramos661123@hotmail.com](mailto:ramos661123@hotmail.com)

### **José Franco Aguilar.**

Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa adscrito al Departamento de Sociología. Candidato a Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) (2023-2026). Posdoctorado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2019-2021). Doctor en antropología por la UNAM con mención honorífica. Maestro en población y desarrollo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México y licenciado en Economía por la UNAM. El tema central de su investigación es la movilidad humana, desde diferentes perspectivas, ha escrito capítulos de libros, artículos académicos y ponencias sobre el tema, y su investigación de maestría recibió un reconocimiento por parte del gobierno mexicano. Laboralmente, se ha desempeñado como consultor en temas de migración, género, integración, desarrollo social, derechos humanos, desigualdades y salud, además de trabajar en empresas de opinión pública. Se especializa en el análisis a través de métodos mixtos de investigación social (técnicas cuantitativas y cualitativas). Ha sido profesor a nivel licenciatura en la UNAM, la UACM, Universidad Iberoamericana y, a nivel posgrado en el Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina, asimismo tutor-sinodal de distintas tesis de licenciatura y maestría.

[jfrancomx@gmail.com](mailto:jfrancomx@gmail.com)

**Julieta Palma.**

Es profesora del Departamento de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado desde 2017. Es socióloga y Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile, y doctora en sociología por la Universidad de Cambridge. Se ha especializado en el estudio de las transformaciones familiares y las desigualdades de género al interior del hogar en América Latina. En materia de docencia, se ha focalizado en la enseñanza sobre desigualdades de género, políticas públicas, demografía familiar y metodología de la investigación social cuantitativa. Ha colaborado en los proyectos: “La promesa de la igualdad: Cambios en el nivel de dependencia económica al interior del hogar entre las mujeres ocupadas en Chile” de la Universidad Alberto Hurtado (2020–2021); “Censo nacional de niños, niñas y adolescentes en situación de calle” de la Universidad Alberto Hurtado (2020–2021), coordinadora metodológica “Censo nacional de niños, niñas y adolescentes en situación de calle”. Universidad Alberto Hurtado – Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2018–2019).

**Martín Christian Santos Anaya.**

Doctor en Sociología por la Universidad de Wisconsin, Madison. Es profesor principal e investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Las desigualdades y la estratificación social, la teoría sociológica, el análisis de redes sociales y la sociología de la educación constituyen sus principales áreas de interés. Actualmente viene investigando sobre las experiencias de discriminación en el Perú en diferentes contextos organizacionales, poniendo énfasis en la educación y la lengua como coordenadas diferenciadoras. Asimismo, ha estudiado el papel de las redes personales de docentes peruanos durante la pandemia. Ha realizado diversas publicaciones en sus áreas de interés. Sus más recientes artículos se titulan: “Las marcas de lo institucional en el funcionamiento de las redes de apoyo: el caso de docentes peruanos en tiempos de pandemia (Revista REDES, 2024) y “La voz de las redes: papel de las redes de amistad y soporte académico en la experiencia social y educativa de estudiantes universitarios peruanos.” (En Redes Sociales: teoría, métodos y aplicaciones en América Latina. Centro de Investigaciones Sociológicas, 2023). Ha sido ganador de la beca Spencer en investigación educativa.

[msantos@pucp.edu.pe](mailto:msantos@pucp.edu.pe)

**Miguel Moreno Plata.**

Doctor en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante, España. Maestro en Administración Pública y Licenciado en Derecho por la UNAM. Profesor Investigador de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana y en el posgrado en estudios de la ciudad en la Universidad. También realizó estudios posdoctorales en educación y política comparada, en la Universidad de Alcalá (España). Desde el 2012 es integrante del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT, actualmente con la categoría de investigador nacional Nivel II. Autor de diversos libros, entre estos: “Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible” (2010); “Gobernanza y política pública intersticial. Ensayo sobre el cambio institucional en la era de la crisis ambiental” (2022) y “Gobernanza, Estado y Administración Pública. Perfilando la nueva arquitectura institucional para la transición sostenible en el mundo en desarrollo” (2022). También ha coordinado los siguientes libros colectivos: La gobernanza urbana y metropolitana en la era del cambio climático (UACM/EON, 2017) y La participación Ciudadana, esencia de la gobernanza urbana (UAM/EON, 2017). Principales líneas de investigación: Políticas y legislación sobre sostenibilidad, medio ambiente y cambio climático, políticas públicas, gestión de riesgos y gobernanza.

[miguel.moreno.plata@uacm.edu.mx](mailto:miguel.moreno.plata@uacm.edu.mx)

**Miguel Rodrigo González Ibarra.**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Orienta su trabajo hacia el estudio de la acción colectiva, análisis de políticas públicas e incidencia política de la sociedad civil. Es miembro de la Red Latinoamericana de Metodología en Ciencias Sociales-Nodo México, así como del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Actualmente, es profesor-Investigador Titular en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

[ibarra000@yahoo.com](mailto:ibarra000@yahoo.com)

### **Moisés Frutos Cortés.**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Maestría en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Actualmente es Profesor-Investigador de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Autónoma del Carmen, en Campeche, México. En últimos años ha colaborado como coordinador del libro “Educación y sociedad en el sureste de México: retos, limitaciones y perspectivas. México”, Universidad Autónoma del Carmen, 2013. Editor del libro “Transformaciones sociales, económicas y ambientales en el Sureste de México: un análisis de la problemática regional del estado de Campeche, México”, Universidad Autónoma del Carmen, 2012. Las líneas de investigación que cubre son: Procesos sociales, económicos y ambientales del sureste de México. Su proyecto actual es “Vulnerabilidad socioambiental en la región Laguna de Términos, Campeche”.

[mfrutosc@gmail.com](mailto:mfrutosc@gmail.com)

### **Olga Lucía Fernández Arbeláez.**

Doctora en Educación por la Universidad de Salamanca en España. Tiene una especialidad en Docencia Universitaria en la Universidad Católica de Manizales y efectuó la especialidad en Psicoterapia Breve y de Emergencia con la Fundación Gilberto Brenson Lazán. Es Psicóloga por la Universidad de Manizales. Ha realizado proyectos de investigación, impartido cursos y talleres sobre ciudadanía, cartografía social y conferencias magistrales en diferentes congresos y universidades del mundo. Actualmente es profesora investigadora en la Universidad Católica de Manizales, sus intereses de investigación se centran en el desarrollo humano, la democracia, educación y derechos humanos, entre otros temas.

[oluciafernandez@hotmail.com](mailto:oluciafernandez@hotmail.com)

### **Ricardo Uvalle Berrones.**

Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor en la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y en el Doctorado en Administración Pública del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT. Premio Universidad Nacional en el área de Docencia en Ciencias Sociales (UNAM),

2013. Profesor de Tiempo Completo Titular C adscrito al Centro de Estudios de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente es coordinador del Centro de Estudios de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

[ricardo\\_uvalle@yahoo.com.mx](mailto:ricardo_uvalle@yahoo.com.mx)

### **Rosa Silvia Arciniega Arce.**

Doctora en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede México), Licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT, en el nivel II. Profesora-Investigadora titular del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México. Integrante del Núcleo Académico Básico de la Maestría y Doctorado en Estudios Sociales, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Líneas de Investigación: Modelos productivos, Relaciones Laborales y Culturas organizacionales.

[rsarciniega@hotmail.com](mailto:rsarciniega@hotmail.com)

### **Carmelo Tomás Pérez Alvarado.**

Profesor investigador en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM donde imparte las asignaturas Política Social y Análisis del Estado Mexicano. Ha colaborado en la docencia en la Universidad Iberoamericana y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Realizó la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública y la Maestría en Ciencia Política por la UNAM. Ha sido consultor de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM-ONU), desarrollando estudios sobre empleabilidad para personas migrantes. Ha sido Asesor en el Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género del Congreso de la Ciudad de México, donde elaboró el libro Recomendaciones para instrumentar políticas públicas con perspectiva de género. En el sector público se desempeñó como Director General Adjunto de Políticas Públicas en la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales. Fue Secretario

de Desarrollo Académico y de Capacitación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica. Fue Subdirector de Enlace Legislativo para temas de Derechos Humanos, Migración, Equidad y Género en la Secretaría de Gobernación. Actualmente colabora en Contexto A. C. Institución dedicada a temas de análisis y evaluación de políticas públicas, perspectiva de género e incidencia legislativa.

[tomaspa@unam.mx](mailto:tomaspa@unam.mx)

**Valentina Álvarez.**

Escuela de Sociología, Universidad de Valparaíso, Chile. Doctora en sociología, experta en género e investigadora del Instituto Internacional de Filosofía y Estudios Sociales (IIPSS), premiada entre las nuevas Mujeres Generación Siglo XXI de la Universidad de Chile, tuvo desde sus primeros años universitarios una intensa actividad por la defensa de los derechos de sus congéneres y aún hoy colabora con redes internacionales pro libertades laicas.

*Desigualdades*

*Enfoques teóricos, metodológicos y estudios de caso*

editado por Bonilla Artigas Editores

se terminó de imprimir en 2024 y su tiraje consta de 100 ejemplares.

Se utilizó papel bookcream de 60 g. para los interiores  
y papel couché de 300 g. para la portada.

En su composición se ocupó el tipo Garamond Premier Pro





Lit venditius, quat. Idemporrum ea ipiciliquae. Con et repara-  
tur andam ea nonsequ aspellaut eaque eossum qui doluptur?  
Quid qui ant quam faccum, omnitatem volum facculp aris-  
quunt rest as vel in enihictae ipitate ceritiori aditatur acia que  
poratectent ulluptatur acessequis aspel magnihilic te quae  
eum eates dundunt ut ipienietus, este perae rempor a vo-  
luptas voluptae. Itaspera vellori buscius modi ius nonseque  
maionsequunt quo eostis in re autaquis eos doluptate plam  
es erehenimusam id modios debiscipsant endit, quam rem  
quamus, iducienist, volupta tiorectatin corporrum, vit harum  
et, et lia nullaut rentotaqui inum laut pererrum sequo im vo-  
lesectem eatur, iur ape natur, quam, cuptaepro te volluptas  
debitaquam nobis ad quiae re est deliquam id et que sitem is  
ullabo. Itas et erercil iquae. Itatemp orioreium nias aut most  
quidebis deles explautecus saecto estibus aut es dollect em-  
poria dolorest od magnis alibusam re doluptaquas del iliquam  
inumqui sitem aliatisqui audandis.

Consed quodite mquodiorat mossita tiossit, consequis  
des ea quiaecerum fugitate suntotam voluptatur, in eum labo.  
Ut earuptam ut reium exerum, ut faces et es aut rehenimus  
nusdaerspriet options equodis eos porest ape voluptatisei imin  
eicae. Eribeatur modictiatias sum liciist veliti tem reprae  
laccum re landusapit explitis ut laborposam nimus adiatem  
quibusdamus mi.

(TEXTO SIMULADO)

