

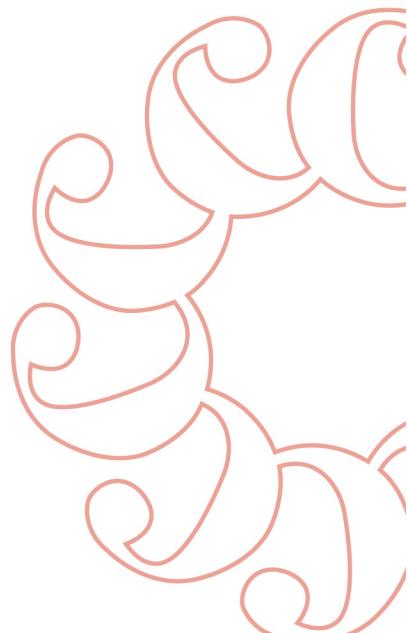
LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA POS-PANDEMIA

Jorge Cadena-Roa
Armando Sánchez Vargas
Coordinadores generales

XV
Políticas públicas y problemas nacionales

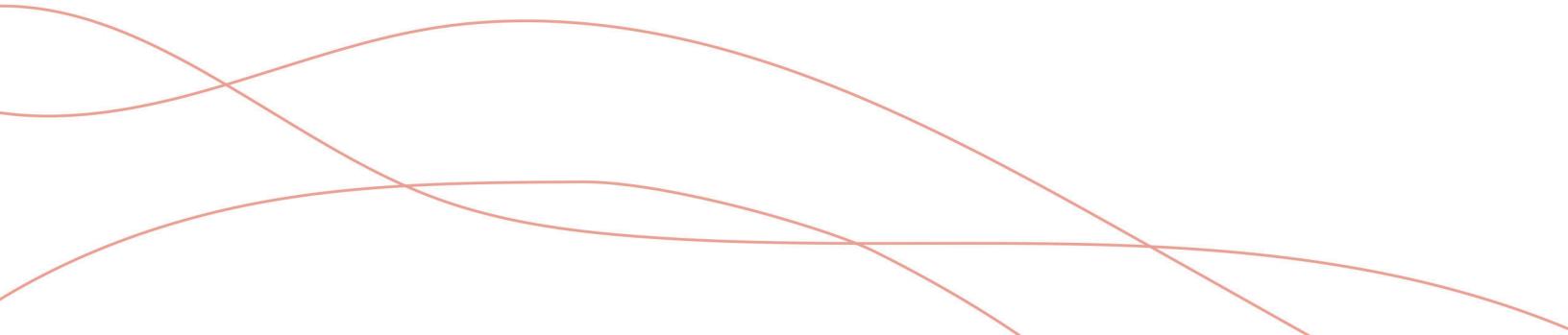
María Isabel Osorio Caballero
Berenice Ramírez López
Coordinadoras





LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA POS-PANDEMIA

Jorge Cadena-Roa
Armando Sánchez Vargas
Coordinadores generales



LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA POS-PANDEMIA

XV

Políticas públicas y problemas nacionales

María Isabel Osorio Caballero

Berenice Ramírez López

Coordinadoras



COORDINACIÓN GENERAL

Jorge Cadena-Roa (COMECSO)
Armando Sánchez Vargas (UNAM)

COMITÉ CIENTÍFICO

Jorge Cadena-Roa (COMECSO)
Rosalba Casas Guerrero (UNAM)
Oscar F. Contreras Montellano (COLEF)
Carola García Calderón (UNAM)
Mónica González Contró (UNAM)
Miguel Armando López Leyva (UNAM)
María Luisa Martínez Sánchez (UANL)
Cristina Puga Espinosa (UNAM)
Mauricio Sánchez Menchero (UNAM)
Armando Sánchez Vargas (UNAM)
Héctor Raúl Solís Gadea (UdG)
Esperanza Tuñón Pablos (ECOSUR)
Guadalupe Valencia García (UNAM)
Eduardo Vega López (UNAM)

COMITÉ ORGANIZADOR

Jorge Cadena-Roa (COMECSO)
Armando Sánchez Vargas (UNAM)
Oscar F. Contreras Montellano (COLEF)
Cristina Puga Espinosa (UNAM)
Sandibel Martínez Hernández (COMECSO)
Débora Martínez Ventura (UNAM)

COORDINACIÓN TÉCNICA

Sandibel Martínez Hernández (COMECSO)
Débora Martínez Ventura (UNAM)

COORDINACIÓN DE TALLERES

Laura Gutiérrez Hernández (COMECSO)
Roberto Holguín Carrillo (COMECSO)
Sandibel Martínez Hernández (COMECSO)

SISTEMAS Y ASISTENCIA TÉCNICA

Roberto Holguín Carrillo (COMECSO)
Edgar Martínez Otamendi (COMECSO)

DISEÑO GRÁFICO

Black Kraken Design Studio
Laura Gutiérrez Hernández (COMECSO)

COORDINACIÓN IIEC-UNAM

Armando Sánchez Vargas (UNAM)
Débora Martínez Ventura (UNAM)
Lester Erick Arancibia Balderrama (UNAM)
José Carrera Díaz (UNAM)
Gonzalo Curiel Vázquez (UNAM)
Andrés Filiberto Flores Cruz (UNAM)
María Victoria Jiménez Sánchez (UNAM)
Patricia Llanas Olivia (UNAM)
José Luis López Castillo (UNAM)
José Manuel Márquez Estrada (UNAM)
José Carlos Mendoza Rodríguez (UNAM)
Cíatlali Morales Martínez (UNAM)
Víctor Manuel Peña Flores (UNAM)
Jesús Rodrigo Ramírez Negrete (UNAM)
Andrés Romo Martínez (UNAM)
Dana Damaris Roy Lamadrid (UNAM)
Evelyn Jazmín Sánchez Fregoso (UNAM)
Héctor Soria Arellano (UNAM)
Casandra Torres Carrasco (UNAM)
Martín Torres Sosa (UNAM)
Amelia Valencia Maqueda (UNAM)
Katherine Villamil Ortega (UNAM)

PRESENTACIONES DE LIBRO

Débora Martínez Ventura (UNAM)

DIFUSIÓN

Laura Gutiérrez Hernández (COMECSO)
María Victoria Jiménez Sánchez (UNAM)
Anabel Meave Gallegos (COMECSO)

FORMACIÓN Y DISEÑO EDITORIAL

Roberto Holguín Carrillo (COMECSO)
Sandibel Martínez Hernández (COMECSO)

FORMACIÓN DE TEXTOS

Uriel Carrillo Altamirano (COMECSO)
Sofía Zirión Martínez (COMECSO)
Brandom Y. Cibrián Rivas (COMECSO)

DISEÑO DE PORTADA E INTERIORES

María Victoria Jiménez Sánchez (UNAM)

COORDINADORES DE EJES

Ciencia, tecnología, innovación y sociedad

Marcela Amaro Rosales (IIS-UNAM)

Gabriela Dutrénit Bielous (UAM-X)

Lorenzo Alejandro Méndez Rodríguez (IIEc-UNAM)

Mercados de trabajo, derechos laborales y crecimiento económico

Eufemia Basilio Morales (IIEc-UNAM)

Alfredo Hualde Alfaro (COLEF)

Sara Ochoa León (FE-UNAM)

Ciencias de las organizaciones

Clotilde Hernández Garnica (FCA - UNAM)

Ciencias jurídicas y problemas nacionales

Mónica González Contró (IIJ-UNAM)

Francisco Javier Fonseca Corona (IIEc-UNAM)

México en el contexto internacional: complejidad y desafíos

Juan Carlos Barrón Pastor (CISAN-UNAM)

Moritz Alberto Cruz Blanco (IIEc-UNAM)

Juan Cruz Olmeda (COLMEX)

Cultura, religiones y representaciones colectivas

Hilda Caballero Aguilar (IIEc-UNAM)

Andrea Meza Torres (UAM-I)

Mariana Molina Fuentes (CEBJ-UNAM)

Migraciones y movilidades

Uberto Salgado Nieto (IIEc-UNAM)

Óscar Sánchez Carrillo (CIMSUR-UNAM)

Martha Judith Sánchez Gómez (IIS-UNAM)

La democracia ante nuevos desafíos: polarización, declive y resiliencia

Karolina Monika Gilas (FCPyS-UNAM)

Alejandro Monsiváis Carrillo (COLEF)

Esperanza Palma Cabrera (UAM-A)

Opinión Pública, comunicación y encuestas

Julio Juárez Gámiz (CEIICH-UNAM)

Juan Pablo Gutiérrez (CIPPS-UNAM)

Grisel Salazar Rebollo (CIDE)

Población y desarrollo

Ana Escoto Castillo (FCPyS-UNAM)

Isalia Nava Bolaños (IIEc-UNAM)

Políticas públicas y problemas nacionales

María Isabel Osorio Caballero (FE-UNAM)

Berenice Ramírez López (IIEc-UNAM)

La ciudad contemporánea desde miradas contrapuestas: sostenibilidad, innovación, urbanismo neoliberal, mercado inmobiliario y gentrificación

Javier Delgado Campos (PUEC-UNAM)

José Gasca Zamora (IIEc-UNAM)

Acción colectiva, movimientos sociales y protestas

Marco Aranda Andrade (UANL)

Gustavo Urbina Cortés (COLMEX)

Retos y perspectivas de las ciencias sociales: la generación y movilización de conocimientos

Ernesto Bravo Benítez (IIEc-UNAM)

Rosalba Casas Guerrero (IIS-UNAM)

Oscar Contreras Montellano (COLEF)

Crisis económica en el 2020 y políticas anti-cíclicas: evaluación y perspectivas

Nancy Ivonne Muller Durán (FE-UNAM)

César Armando Salazar López (IIEc-UNAM)

Desigualdades, vulnerabilidades e interseccionalidad

Alí Ruiz Coronel (IIS-UNAM)

Verónica Ofelia Villarespe Reyes (IIEc-UNAM)

Educación y tecnologías del aprendizaje y el conocimiento

Alejandro Canales Sánchez (IISUE-UNAM)

Gustavo Carreón Vázquez (IIEc-UNAM)

Alma Maldonado Maldonado (CINVESTAV)

Estado de derecho, corrupción e impunidad

Marcela Astudillo Moya (IIEc-UNAM)

Feminismos, género y mujeres. Alcances y perspectivas en la coyuntura actual

Alicia Girón González (IIEc-UNAM)

María Luisa Martínez Sánchez (IINSO-UANL)

Esperanza Tuñón Pablos (ECOSUR)

**Salud y sociedad: rezagos estructurales y
pandemia**

Miguel Ángel González Block (UNIVERSIDAD
ANÁHUAC)

Yedith Betzabé Guillén Fernández (IIEc-UNAM)

Sociedad civil

Cristina Puga Espinosa (FCPyS-UNAM)
Ligia Tavera Fenollosa (FLACSO)

**Sustentabilidad: recursos naturales y energías
limpias**

Véronique Sophie Ávila Foucat (IIEc-UNAM)
Ana de Luca (Centro de Estudios Críticos
Ambientales)
Raúl Pacheco Vega (FLACSO)

**Tecnologías de la información y la
comunicación, redes digitales y sociedad**

Eric Hernández Ramírez (IIEc-UNAM)
Rodrigo Perera Ramos (FCPyS-UNAM)

**Teorías y metodologías de las ciencias
sociales. Innovaciones teórico-metodológicas
durante y después de la pandemia**

José Manuel Márquez Estrada (IIEc-UNAM)
Laura Beatriz Montes de Oca Barrera (IIS-
UNAM)

Violencias, ilegalidades, crimen y seguridad

Nelson Arteaga Botello (UA de Coahuila)
Silvia Inclán Oseguera (IIS-UNAM)
Daniel Inclán Solís (IIEc-UNAM)

Vulnerabilidades, riesgos y desastres

Raymundo Padilla Lozoya (UCOL)
Juan Manuel Rodríguez Estévez (COLEF)

**Problemas y nuevas tendencias de los
sistemas agroalimentarios locales sostenibles y
sus perspectivas de consumo**

Jessica Mariela Tolentino Martínez (IIEc-
UNAM)
Gerardo Torres Salcido (CIALC-UNAM)

AGRADECEMOS a quienes contribuyeron a que el VIIICNCS, *Las ciencias sociales en la pos-pandemia*, fuera un éxito:

Dr. Armando Sánchez Vargas, director del Instituto de Investigaciones Económicas, y a su equipo de trabajo por haber proporcionado la sede del Congreso y facilitado su desarrollo;

Dra. Guadalupe Valencia, Coordinadora de Humanidades;

Dr. Miguel Armando López Leyva, director del Instituto de Investigaciones Sociales;

Dra. Carola García Calderón, directora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales;

Dra. Mónica González Contró, directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas;

Dr. David García Pérez, director del Instituto de Investigaciones Filológicas;

Mtro. Eduardo Vega López, director de la Facultad de Economía;

Dr. Melchor Sánchez Mendiola, Coordinador de la Universidad Abierta, Innovación Educativa y Educación a Distancia (CUAIEED);

Mtro. Ricardo Arroyo Mendoza, Director de Tecnologías de la Información, CUAIEED.

Nuestro reconocimiento a los 57 alumnos de licenciatura y posgrado que participaron en actividades de apoyo durante el Congreso.



Los trabajos incluidos en *Las ciencias sociales en la pos-pandemia*, coordinado por Jorge Cadena-Roa y Armando Sánchez Vargas, caen bajo la licencia de Creative Commons Atribución-Sin Derivar 4.0 Internacional (CC BY-ND 4.0). El contenido de dichos trabajos puede ser copiado y redistribuido en cualquier medio o formato, siempre y cuando se den los créditos correspondientes y no tenga fines comerciales.

El contenido, textos, cuadros e imágenes, de los trabajos publicados aquí es responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan las opiniones de los coordinadores ni de las instituciones académicas a las que se encuentran adscritos.

Obra en www.comecso.com

Cómo citar:

Osorio Caballero, María Isabel y Berenice Patricia Ramírez López, coords. 2023. *Políticas públicas y problemas nacionales*. Vol. XV de *Las ciencias sociales en la pos-pandemia*. Cadena-Roa, Jorge y Armando Sánchez Vargas, coords. México: COMECO.

Las ciencias sociales en la pos-pandemia

COORDINADORES GENERALES

Jorge Cadena-Roa
Armando Sánchez Vargas

VOLUMEN XV

Políticas públicas y problemas nacionales

COORDINADORAS

María Isabel Osorio Caballero
Berenice Ramírez López

ISBN Colección: 978-607-8664-30-6

ISBN Volumen XV: 978-607-8664-45-0

Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, AC.
www.comecso.com

Instituto de Investigaciones Económicas
www.iiec.unam.mx

Ciudad de México, 2023

Las ciencias sociales en la pos-pandemia consta de veintitrés volúmenes, correspondientes a los ejes temáticos desarrollados en el VIII Congreso Nacional de Ciencias Sociales, que se ponen a disposición del público en formato de documento portátil (.pdf). Dado que esta edición del Congreso fue híbrido, los eventos especiales del congreso (tales como las Conferencias Magistrales, Mesas Magistrales y Presentaciones de libro) fueron grabados y también se encuentran disponibles en formato digital. Junto con los volúmenes, pueden encontrarse en la siguiente dirección: <https://www.comecso.com/congreso-viii/volumenes>.

Índice

Presentación 11
Jorge Cadena-Roa

Mensaje de bienvenida 19
Armando Sánchez Vargas

Introducción 21
Berenice P. Ramírez López y María Isabel Osorio Caballero

Ingreso Básico Universal, presupuestos y acción pública

El Ingreso Ciudadano Universal como instrumento de la política social para el combate a la pobreza en México 29
Jessica Santiago Alavez

(Des)articulando a Ixtab: de la teoría a la praxis sociopolítica 55
Sara Álvarez Méndez

Presupuestos sensibles al género: materialización de la economía de los cuidados 75
Fabiola Paulina Juárez Lugo

Seguridad y políticas públicas

Las políticas de seguridad pública en México del 2020 a 2022 99
Ignacio Marcelino López Sandoval y Cristina Penso DALbenzio

Efectos de la terminación de una política pública sobre el gasto público. El caso de la terminación del Seguro Popular en México 123
Jaime Osmin Hernández Rocha, Mario Miguel Pérez y Adriana Ramírez Ruiz

Políticas públicas de acceso a ciencia abierta. Retos y prospectivas desde indicadores bibliométricos 145
Maria Verónica Nava Avilés

Presentación

Jorge Cadena-Roa

Secretario Ejecutivo
COMECSO

Las ciencias sociales en la pospandemia comprende 23 volúmenes que reúnen los trabajos seleccionados por los coordinadores de eje para ser presentadas en el VIII Congreso Nacional de Ciencias Sociales (VIIICNCS) celebrado del 7 al 11 de noviembre de 2022 en las espléndidas instalaciones del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, gracias a la generosa hospitalidad de su director, su equipo de trabajo, su comunidad académica y la de varias entidades de la UNAM que alojaron algunas actividades del Congreso.

El Congreso llevó por título *Las ciencias sociales en la pospandemia* porque la comunidad académica y el país en su conjunto estamos preocupados por el futuro inmediato: el país y el mundo comenzaban a salir de la pandemia de la COVID-19 y a entrar a una nueva etapa histórica, que a falta de mejor nombre le hemos llamado *pospandemia*.

Como es sabido, las medidas de confinamiento adoptadas para contener los contagios se tradujeron en un freno abrupto de las actividades económicas, educativas, sociales, artísticas, turísticas, de todas las actividades excepto las indispensables, por cerca de dos años. Perdimos seres queridos, muchas empresas quebraron, se perdió capital, empleos, ahorros, planes, certidumbre. Hay quienes piensan que volveremos a la “normalidad” anterior, pero no, tenemos que sacar las lecciones de esta dura experiencia y aprender a vivir y a organizarnos de otra manera. La distribución y aplicación de las vacunas producidas en tiempo récord en varios laboratorios del mundo permitió salir del confinamiento y que paulatinamente se reanudaran las actividades presenciales. Estamos saliendo de un periodo inesperadamente largo durante el que muchas cosas cambiaron, algunas de manera pasajera, otras de manera permanente.

La COVID-19 fue un flagelo que cobró la vida de millones de personas en el mundo y de cientos de miles en México. Para tener una idea de la dimensión de la tragedia humana por la que hemos pasado, se puede comparar con anteriores, por ejemplo, el número de personas que fallecieron en nuestro país por motivos relacionados con la COVID-19 es menor al que se estima perdió la vida durante los años de la Revolución mexicana, un millón de personas entre 1910 y

1917, pero aproximadamente 40 veces más que el número de los que fallecieron a causa del peor desastre vivido por mi generación: los sismos del 19 de septiembre de 1985.

Nos queda por delante la recuperación del desastre, de las vidas humanas que se perdieron, con todo lo que implica para sus familias, sus seres queridos, sus comunidades, para el país, desastre que corrió paralelo al mayor desajuste económico mundial en cien años. A lo anterior se suma el creciente deterioro de la seguridad pública, retrocesos respecto a los logros alcanzados durante décadas de construcción de la democracia en México, violaciones a los derechos humanos derivados de la creciente presencia del ejército en asuntos de seguridad pública y una crisis del Estado constitucional de derecho, la cual está “caracterizada por un déficit en el apego a las normas que integran nuestro marco jurídico,” como ha señalado la directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (*Gaceta UNAM*, 8 de septiembre del 2022).

La lista de amenazas y retrocesos podría alargarse, pero solo agrego que, ahora que más se necesita del conocimiento científico, el presupuesto destinado a la ciencia, la tecnología y la innovación ha disminuido y que el diseño de políticas públicas basadas en evidencias ha sido desplazado por decisiones unilaterales, cuando no unipersonales. Este breve e incompleto balance de la situación es suficiente para darnos cuenta de que el país enfrenta enormes desafíos en el futuro inmediato. Así estamos, no sirve de nada ocultarlo, minimizarlo, hacer como si no pasara nada o como si la orientación de lo que pasa no fuera tan negativa.

Cuando se declaró la pandemia en México, en marzo del 2020, nuestra primera reacción fue que se trataba un problema cuya atención correspondía a médicas y enfermeros, personal de salud y servicios de emergencia. Al cabo de un par de semanas nos dimos cuenta de que estábamos ante un desastre de trascendencia histórica y que *las Ciencias Sociales eran absolutamente indispensables* no solo para entender su dimensión y alcances, sino para proponer formas de intervención frente a los problemas sociales, económicos, políticos y de salud mental que se veían venir inevitablemente.

Este primer congreso de Ciencias Sociales de la pospandemia —el anterior se realizó en línea durante la pandemia en noviembre del 2020—, ha sido el más incluyente de cuantos COMECOSO ha organizado hasta la fecha. Eso se corresponde con que actualmente se encuentran afiliadas al Consejo 97 entidades académicas de las Ciencias Sociales de todo el país.

Fuimos muy afortunados de contar con la participación de diez destacados conferencistas

magistrales que trataron importantes temas. Alba Carosio, *El cuidado como bien público: rutas y posibilidades de transformación social feminista*; Gabriela Dutrénit Bielous, *Repensando los vínculos entre política de ciencia, tecnología e innovación, crecimiento e inclusión social*; Gerardo Esquivel Hernández, *La economía mexicana frente a la reglobalización*; Mario Luis Fuentes Alcalá, *Neoliberalismo, hábitus y cuestión social*; Juan Manuel Rodríguez Esteves, *Los desastres en México desde las ciencias sociales*; Carolina Santillán Torres Torija, *Salud mental en estudiantes, los efectos de la pandemia en una muestra de escolares*; Sidney Tarrow, *Movements and Parties in the US: Lessons from (and for) Latin America*; Guillermo Trejo, *Ecosistemas de violencia local y gobernanza criminal en México*; Eduardo Vega, Marisa Mazari Hiriart, Paola Massyel García Meneses y Luis Miguel Galindo Paliza, *Cambio climático, agua y desarrollo: desafíos de la pospandemia*; Julián Ventura *México en el mundo: rutas de navegación en el contexto geopolítico global*.

En congresos anteriores no habíamos llegado a 20 Ejes temáticos. El VIIICNCS convocó a la participación de los interesados en torno a 27 ejes temáticos de manera que todos los que practican o estudian ciencias sociales se sintieran convocados a presentar trabajos, que sintieran que éste era su Congreso. En respuesta a la convocatoria recibimos 949 ponencias y los 64 coordinadores de eje aceptaron 827 que fueron presentadas en 155 mesas de trabajo. Se programaron 42 mesas magistrales, más que en cualquier otro congreso anterior, con la participación de 147 especialistas. Se realizó una feria del libro de las ciencias sociales en la que participaron 23 casas editoriales y se presentaron 41 libros. Como en congresos anteriores, se impartieron talleres sobre temas como sociología visual, aplicaciones etnográficas en ciencias sociales (Taller ApEtno), contención emocional en la investigación cualitativa, análisis de redes sociales para la investigación usando SENTIK, gestores de referencias bibliográficas para la investigación social, las escalas demográficas y geográficas de las encuestas del INEGI, y manejo de ATLAS.ti para el análisis de datos cualitativos.

Las conferencias, mesas magistrales y presentaciones de libros fueron trasmitidas en vivo y esas, junto con los videos de otras actividades organizadas por el COMECOSO se pueden consultar en nuestro canal de YouTube (<https://www.youtube.com/comecso>) que suma ya más de 1,850 suscriptores y que contiene 168 videos.

Teníamos la intención de ampliar la cobertura temática de los congresos nacionales de

ciencias sociales, reforzar la vocación interdisciplinaria del Consejo, multiplicar las oportunidades de contacto entre practicantes de diversas disciplinas, atraer la atención sobre algunos de los problemas más apremiantes que enfrentamos e incentivar la formulación de propuestas de intervención de los sectores social, gubernamental, legislativo, privado y académico para atenderlos.

Por ello, en el VIIICNCS se incluyeron nuevos ejes temáticos como los siguientes: *ciencias de las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil* porque es evidente que las organizaciones son la vía más efectiva para canalizar esfuerzos colectivos orientados a solucionar problemas o producir efectos deseables. Tenemos que impulsar el estudio de las organizaciones a fin de potenciar la eficacia, eficiencia, relevancia y legitimidad de la acción colectiva; las *ciencias jurídicas* porque las leyes son la forma de regular las relaciones sociales en condiciones democráticas y de economía de mercado, de acotar las decisiones discretionales y arbitrarias de diferentes actores, de procurar que las relaciones entre las partes se mantengan dentro de marcos conocidos y regulados; *la democracia ante nuevos desafíos: polarización, declive y resiliencia* porque en diferentes partes del mundo, aun en países con democracias consolidadas, los sistemas democráticos han sufrido deterioros y regresiones que es necesario entender, contener y revertir, de manera que la democracia se conserve, se amplíe, se profundice y prevalezca por encima de las amenazas populistas; *opinión, pública, comunicación y encuestas* para entender la dialéctica de los discursos polarizantes, sus intenciones, la necesidad de distinguir entre información verdadera y falsa, que nos permita comprender cómo se moldea el sentido común y se producen el consenso y el disenso, para discernir la importancia de la deliberación en la toma de decisiones públicas y de la rendición de cuentas como responsabilidad democrática; *sustentabilidad, recursos naturales y energías limpias* porque sabemos de las amenazas que enfrenta la humanidad por el deterioro ambiental, el calentamiento global, la creciente escasez de agua potable, la zoonosis y otras amenazas que deben atenderse de inmediato; *tecnologías de la información y la comunicación, redes digitales y sociedad* porque la pandemia aceleró el uso de diferentes tecnologías en el hogar, en la escuela, en el trabajo y está por conocerse su impacto en la sociedad, particularmente por el uso de inteligencia artificial en diferentes actividades; *vulnerabilidades, riesgos y desastres* porque la pandemia debe ser analizada como un desastre mayúsculo y porque resulta evidente que hay un margen muy considerable para mejorar lo que hemos hecho en materia de prevención, atención y

recuperación. Debemos asumir que los desastres no son productos de la naturaleza, que debemos estar preparados para enfrentarlos y sacar las lecciones de los anteriores; *Sistemas agroalimentarios* porque el tema de la producción, distribución y consumo de alimentos para una población creciente es de importancia vital, lo mismo que la atención a los problemas de salud asociados con el consumo de algunos alimentos y bebidas, como la obesidad, la diabetes y la hipertensión, enfermedades crónico-degenerativas que en México han alcanzado niveles alarmantes.

Otros ejes temáticos del Congreso estuvieron dedicados a temas que habitualmente se tratan en los congresos del COMECOSO y generan importantes intercambios de ideas y propuestas, como ciencia, tecnología e innovación, cultura, religiones y representaciones colectivas, problemas económicos y de política pública, desigualdades, vulnerabilidades e interseccionalidad, población y desarrollo, educación, estudios de género, mercados de trabajo, relaciones internacionales, migraciones, la vida en las ciudades, sociedad civil, protestas y movimientos sociales, salud pública, violencias, ilegalidades y crimen, padecimientos mentales, problemas teóricos y metodológicos de las ciencias sociales, entre otros.

Con nuestro congreso bienal queremos mostrar que la ciencia sociales —las ciencias de las organizaciones, la antropología, las ciencias jurídicas, la ciencia política, la comunicación, la demografía, la economía, la geografía, la historia, la psicología social, las relaciones internacionales y la sociología—, todas las ciencias sociales cuentan con capacidades científicas instaladas muy considerables, que tienen capacidades para definir y estudiar problemas complejos, jerarquizarlos, elaborar diagnósticos, identificar causas y consecuencias, generar conocimientos nuevos, proponer soluciones y evaluar los resultados de intervenciones previas.

El VIIICNCS mostró las capacidades científicas instaladas con las que cuenta el país para comprender los procesos económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales; para proponer formas de intervención basadas en evidencias que enfrenten los graves problemas que nos amenazan, que también nos ayuden a prevenir, preparar, responder y recuperarnos de desastres que inevitablemente ocurrirán en el futuro. Con este Congreso refrendamos nuestra disposición a poner el conocimiento generado por las Ciencias Sociales al servicio del país. Con Clausewitz decimos: *el conocimiento se debe transformar en capacidades genuinas*. La clave para conseguirlo se encuentra en estrechar los lazos y la colaboración entre pensadores (*thinkers*), particularmente quienes se dedican al estudio sistemático de causas y consecuencias, e implementadores (*doers*),

es decir, técnicos, políticos y diseñadores de política pública.

Por nuestra parte, apostamos al fortalecimiento de la comunidad científica y refrendamos nuestro compromiso social. Tenemos propuestas viables para enfrentar los más diversos problemas de la convivencia social en paz, justicia y democracia. Lo que nos motiva es una firme voluntad de comprender de manera sistemática y basada en evidencias fenómenos de la vida en sociedad. El mejor ambiente para ello es la autonomía universitaria, consagrada en el artículo 3º Constitucional. No nos mueve una lógica de poder, sostenemos que la ciencia debe permanecer ajena a las contiendas políticas y los discursos ideológicos. Queremos sí, un mejor país, y nuestra manera de contribuir a ello es proporcionando una base científica para el diseño y evaluación de las políticas públicas.

Como nos propusimos desde el VICNCS, seguiremos desarrollando ciencia básica, pero también queremos desarrollar ciencia post-académica, es decir, no dirigida solamente especialistas y a nuestros pares, sino a actores no académicos, sociales, gubernamentales, legislativos, del sector privado, que se traduzca en resultados y productos que pueden elevar la calidad de vida de la población, mejorar el funcionamiento de las instituciones, mejorar la efectividad de los sistemas de procuración e impartición de justicia, enfrentar los desafíos del cambio climático, atender las problemáticas que enfrentan los migrantes, la falta de empleo, superar las limitaciones fiscales y la austeridad gubernamental que en la práctica se traduce en la destrucción de capacidades estatales y en una severa limitación de la acción pública estatal. No tenemos duda de que las ciencias sociales pueden contribuir a la comprensión y atención de los graves problemas que enfrentamos como colectividad.

Lo que sigue se parece a la parte final de las películas en la que se dan los créditos a quienes participaron en ella. Normalmente, apenas termina la última escena, el público se empieza a levantar de sus asientos. Aunque pocos leen los créditos, hay que consignarlos, no solo para reconocer y agradecer a todos y cada uno de los que hicieron posible que se filmara la película, sino para sugerir, aunque sea indirectamente, que para hacerla fue necesaria la participación de cientos y, en ocasiones, miles de personas. No se trata nada más del trabajo del director, del productor y de los actores principales. Guardadas las proporciones, algo así sucede con la organización de un congreso. Se empieza cuando el Comité directivo selecciona una sede para el congreso, nombra al Comité científico, elige el título del congreso, escoge los ejes temáticos,

designa a sus coordinadores y de ahí en adelante. En fin, podría extender los paralelismos entre filmar una película y organizar un congreso en el que participan cientos de personas de todo el país y del extranjero. Así que corren los créditos de nuestro congreso.

Agradezco, en nombre del COMECOSO a todos los que hicieron posible que el VIIICNCS fuera un éxito, a los conferencistas, ponentes, moderadores y comentaristas y al público que de manera presencial o remota siguió sus actividades.

Son muchas las personas e instituciones con las que estamos muy agradecidos: con el director del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Dr. Armando Sánchez Vargas quien, pese a las difíciles condiciones del país, de los cambios desfavorables que se han venido registrando en las políticas de ciencia y tecnología, aceptó con entusiasmo el reto de ser el anfitrión de este Congreso; con el Comité directivo del COMECOSO por la confianza depositada en esta Secretaría Ejecutiva. Agradezco muy especialmente Al Dr. Mauricio Sánchez Menchero, director del el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, por su apoyo continuo a las actividades del Consejo, pero en especial por facilitar el espacio y los servicios que requiere la sede del Consejo; con las entidades de la Universidad Nacional Autónoma de México que apoyan generosamente las actividades cotidianas del Consejo: la Dra. Guadalupe Valencia, Coordinadora de Humanidades; la Dra. Carola García Calderón, directora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; Dr. Tomás Rubio Pérez, director de la Facultad de Contaduría y Administración; Mtro. Eduardo Vega, director de la Facultad Economía; Dra. Mónica González Contró, directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Dr. David García Pérez, director del Instituto de Investigaciones Filológicas; Dr. Miguel Armando López Leyva, director del Instituto de Investigaciones Sociales; Dr. Melchor Sánchez Mendiola, Coordinador de la Universidad Abierta, Innovación Educativa y Educación a Distancia (CUAIEED) y al Mtro. Ricardo Arroyo Mendoza, Director de Tecnologías de la Información de la CUAIEED.

No porque aparezcan al final son menos importantes, de hecho, su papel en la organización del Congreso es de la mayor importancia. Agradezco a mi equipo de trabajo en el COMECOSO: Sandibel Martínez, Roberto Holguín, Laura Gutiérrez, Anabel Meave y Edgar Martínez. Ellos participaron en las diferentes etapas de la organización y desarrollo del congreso y también en la formación y diseño editorial de estos volúmenes. En la formación de los textos colaboraron Uriel Carrillo y Sofía Zirión. María Victoria Jiménez Sánchez diseñó la portada. Nuestro reconocimiento

a los 57 alumnos de licenciatura y posgrado que apoyaron las actividades del Congreso durante toda la semana.

Esperamos que hayan disfrutado la película, nuestra superproducción bienal. Hicimos nuestro mejor esfuerzo para motivar la participación, que el Congreso resultara interesante y provechoso para los participantes. Ahora publicamos las ponencias presentadas con la intención no solo de dejar constancia de lo realizado, sino de llegar a públicos cada vez más amplios y reivindicar la importancia de las Ciencias Sociales para la comprensión de los problemas nacionales y su capacidad de generar propuestas de atención y solución a ellos. De esa manera esperamos contribuir a que se haga cada vez más y mejor investigación, de que se presenten más y mejores propuestas de intervención para la solución de problemas, que se conozcan las capacidades instaladas con las que cuenta el país en ciencias sociales, que se sepa de qué manera pueden contribuir a la comprensión y solución de los grandes problemas nacionales

Mensaje de bienvenida

Armando Sánchez Vargas

Director

Instituto de Investigaciones Económicas; UNAM

El destacado compromiso del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (COMECSO) con la generación y difusión del conocimiento que producen los científicos sociales en México y el mundo se ve coronado, cada dos años, con la realización del Congreso Nacional de Ciencias Sociales. En 2023, COMECSO confirió al Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM (IIEc) el grato honor de colaborar como organizador de su octavo congreso nacional. Así, el IIEc tuvo la oportunidad de contribuir a la realización de este magno evento, siempre con el compromiso de lograr estándares de calidad internacional, mediante una eficiente programación y logística, así como de ofrecer una cálida estancia a los participantes.

La comunidad académica nacional e internacional mostró gran interés y participación en la octava edición de este congreso que, sin duda, abrió un invaluable espacio a la discusión, reflexión y retroalimentación de ideas dirigidas a la búsqueda de soluciones de una gran diversidad de problemáticas sociales. En el IIEc estamos convencidos de que la entusiasta participación de investigadores y especialistas de diferentes disciplinas en este congreso propició la actualización científica, el intercambio de conocimientos, la formación de nuevas colaboraciones profesionales y una mayor visibilidad de los recientes hallazgos de investigación en las diferentes áreas de las ciencias sociales.

El Instituto reconoce la enorme aportación al éxito del Congreso por parte de distintas entidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, entre las que destacan el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) y el Instituto de Investigaciones Filológicas (IIFL).

Confiamos en que esta experiencia haya sido fructífera para todos los participantes y manifestamos nuestra gratitud a COMECSO, por la confianza depositada, y a todas las sedes participantes, por su extraordinario apoyo, sin el cual este magnífico y exitoso evento habría sido imposible. Sin duda, la realización de estos congresos promueve el avance y desarrollo de las

humanidades, al tiempo que fortalece la investigación y el conocimiento al servicio de la sociedad mexicana.

Atentamente,

“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”

Ciudad Universitaria, Ciudad de México.

Introducción

Políticas públicas y problemas nacionales

Berenice P. Ramírez López (IIEc-UNAM)

María Isabel Osorio Caballero (FE-UNAM)

Coordinadoras

El eje temático No. 16 “Políticas públicas y problemas nacionales” convocó a participar con ponencias que fueran resultado de estudios, investigaciones derivadas de tesis, nuevas metodologías, evaluaciones de política pública con visiones o miradas prioritariamente multidisciplinarias que realicen diagnósticos o propuestas para enfrentar problemas nacionales profundizados o derivados de la pandemia de la COVID19.

Se identifica a la Política Pública con las acciones de los estados y de los gobiernos para resolver nudos críticos y proveer bienes públicos que podrían contribuir a mejorar condiciones de vida. Conexión entre el Estado, el Mercado y la Sociedad, a partir de objetivos específicos que incluyen funciones de distribución del excedente económico (política económica), construcción de bienestar (política social) y ejercicio de legitimación que puede ser resultado del sistema de dominación, pero también de la acción colectiva y de la participación de la sociedad civil pugnado por el bien y los bienes comunes.

Las coordinadoras del Eje 16 Berenice Ramírez y María Isabel Osorio junto con la coordinación académica de COMECOSO, seleccionaron 18 ponencias con diversas temáticas y orientaciones metodológicas. Se organizó un panel con el tema *Políticas públicas, gestión del reconocimiento y diálogo intercultural en los tiempos de la pos-pandemia* en la que participaron 4 ponentes que intervinieron exponiendo la acción colectiva indígena en procesos electorales, la política educativa y la cultural enfatizando el papel de las bibliotecas y la política de vivienda en espacios locales.

El resto de ponencias fueron agrupadas en las siguientes mesas temáticas:

Mesa 1) Ingreso Básico Universal y presupuestos sensibles al género.

La evaluación y el análisis teórico y empírico de las transferencias monetarias y de su impacto en el nivel de pobreza y en la construcción y dirección del gasto público fueron objeto de análisis. Uno de los trabajos de esta mesa que se publicará es, *El Ingreso Ciudadano Universal como*

instrumento de la política social para combatir la pobreza y desigualdad en México de Jessica Santiago Alavés quien a partir de construir tres escenarios muestra la relevancia del ICU para reducir los niveles de pobreza, principalmente cuando se tiene una cobertura universal y se otorgan transferencias más generosas pero concluye señalando también que para contribuir a la reducción de la desigualdad son necesarias otras acciones de atención de los derechos sociales de la población. Otra de las ponencias presentadas y a publicarse es la de *Presupuestos sensibles al género: materialización de la economía de los cuidados* de Fabiola Paulina Juárez Lugo quién describe cómo la evolución del cuerpo teórico de la economía de los cuidados propició el surgimiento de la iniciativa denominada “presupuestos sensibles al género” que considera el impacto diferenciado que tienen las acciones gubernamentales y que la voluntad política y la participación democrática debieran priorizar aquellas que contribuyan al bienestar integral de los grupos vulnerables y que tengan impacto en la cotidianidad de las personas. Recomienda que la perspectiva de género debiera estar no sólo en los presupuestos, si no en todos los procedimientos de la administración pública.

Mesa 2) Política Pública y Seguridad Social

Se abordaron temas de seguridad social, ahorro individual y transferencias monetarias destacando su relación con el ingreso de las personas en edades avanzadas, el papel de la política social en el actual gobierno mexicano, las características y trayectoria del seguro popular y las políticas de acceso a ciencia abierta. De este bloque la ponencia a publicarse es *Efectos de la terminación de una política pública sobre el gasto público. El caso de la terminación del Seguro Popular en México* de Jaime Osmin Hernández Rocha y Adriana Ramírez Ruiz. Su enfoque es el análisis de las decisiones de gasto de los gobiernos locales ejecutores. Encuentran un desmantelamiento lento pero progresivo del Seguro Popular, muy en línea por lo esperado en la teoría de policy dismantling pero de igual forma no encontraron elementos para suponer que los estados ofrecerían resistencia financiera a esa tendencia.

Mesa 3) Militarización y Seguridad Pública.

La dicotomía entre militarización o modelo civil de seguridad pública fueron objeto de atención de esta mesa. La ponencia a publicarse es *Las políticas de seguridad pública en México del 2020 a 2022* de Ignacio Marcelino López Sandoval y Cristina Teresa Penso D Albenzio, quienes exponen las políticas de seguridad pública emprendidas por el gobierno de la Cuarta Transformación en el

periodo de 2020 al 2022. Encuentran resultados contradictorios porque si bien han disminuido los homicidios dolosos, los componentes de la violencia y criminalidad que desde su perspectiva se derivan del resentimiento social a causa de la pobreza, la marginación y la negación regular de los derechos básicos; las políticas públicas en materia de seguridad pública desempeñan un papel importante en los espacios afectados por la delincuencia pero se requiere de la coordinación del trabajo conjunto de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Marina y Armada de México y de la Guardia Nacional con la participación activa de las comunidades y con la coordinación entre las fuerzas estatales y federales, combinación de perspectivas e intereses de difícil conciliación para enfrentar y superar la estructura autoritaria que se instaló en la sociedad mexicana desde mucha décadas atrás.

Mesa 4) Problema, Presupuesto y Acción Pública. Temas heterogéneos fueron agrupados en esta mesa. La ponencia que será publicada es la de Sara Álvarez Méndez, *(Des)articulando a Ixtab: de la teoría a la praxis sociopolítica*. Aborda un tema de gran interés para la ciudadanía yucateca por ser el estado que además de los niveles de desigualdad y de pobreza que tiene registra una alta tasa de suicidios que supera la media nacional expresando graves problemas de salud pública. El objetivo de la autora es analizar y contrastar la Ley de Prevención de Suicidio para el Estado de Yucatán presentada en 2022 con la mesa de trabajo “Por amor a la vida” celebrada en el Congreso de Yucatán en marzo de 2022, donde especialistas de diversas disciplinas, así como autoridades civiles tuvieron la oportunidad de compartir sus perspectivas y experiencias. La autora persigue observar las limitaciones que tiene la construcción de la política pública si ésta se formula sin consultar a los afectados. Destaca que la mesa no tuvo representación indígena y tampoco contó con la participación de grupos de familias afectadas por el fenómeno del suicidio o de supervivientes.

Asimismo, pese a la favorable iniciativa de plantear propuestas, el encuentro se realizó en un momento en el que el texto legislativo ya estaba redactado y presentado, por lo que las proposiciones planteadas son sensibles de ser tomadas en cuenta, pero no contaban con un compromiso de su aplicación. A raíz de la mesa de trabajo, se pudo hacer patente las distancias entre la realidad planteada en el texto legislativo y las experiencias compartidas por los ponentes y las limitaciones y contradicciones que para los afectados significa la forma en que se emiten leyes y decretos.

Además del panel y de las mesas temáticas realizadas, se organizó una Mesa Magistral con especialistas reconocidos a nivel nacional e internacional que disertaron a partir de una pregunta guía que detonó su participación y que es la siguiente: *La actual Política Pública Nacional ¿incluye y resuelve los principales retos pos_pandémicos?*¹

El Dr. Raymundo M. Campos Vázquez, Profesor-Investigador del Colegio de México (COLMEX), abordó esta pregunta exponiendo el tema *Por qué nos beneficia un país más igualitario*. Mostró el desigual crecimiento de México que se expresa principalmente en grandes desigualdades territoriales y en las diferencias en el acceso a servicios públicos lo que impide ofrecer desarrollo de capacidades para todas las personas. Destacó el efecto positivo del incremento del salario mínimo y de la recuperación del empleo, pero mostró las brechas que se observan en el empleo de las mujeres y de los jóvenes. Analizando el efecto que la pandemia tuvo en la asistencia escolar de los jóvenes se pronunció por primero solucionar la oferta de servicios básicos como escuelas, antes de pensar en incentivar la demanda. Recomendó intervenciones integrales en educación, salud, transportación, seguridad junto con políticas activas para el mercado laboral.

La Dra. Rosario Cárdenas, Profesora – Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X) y Consejera Académica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en voz de la doctora Marisol Luna expuso *La Pandemia de Covid-19: Alcances y consecuencias*. Inicia con un análisis histórico de las enfermedades emergentes y de los coronavirus y de los efectos de la influenza de 1918. Después desarrolla los efectos de la Covid- 19 en la mortalidad por edades, sexo y por periodos de avance de la misma para detenerse en efectos poco analizados como son la salud mental, los huérfanos por mortalidad materna, la violencia por razones de género, el deterioro de condiciones de vida de las mujeres, el rezago en adquisición de habilidades escolares.

Con este contexto recomienda considerar nuevos elementos que afectan la calidad de vida de la población. El fortalecimiento y ampliación del sistema de salud y resolver sus problemas de origen como es la fragmentación, segmentación, diferenciación de subgrupos de la población y un ejercicio de planeación que incorpore aspectos económicos, sociales, demográficos y culturales. Señaló que la pandemia ha mostrado la importancia de la comunicación de contenidos científicos y la urgencia de atender el efecto nocivo de la desinformación.

Pablo Yanes Rizo, Coordinador de Investigación de la Comisión Económica para América

Latina, sede México (CEPAL-MÉXICO) fue el tercer ponente y para abordar la pregunta base formuló el siguiente cuestionamiento ¿qué hemos aprendido de la pandemia acerca del estado de la cuestión social? y a continuación señala la urgencia del rediseño de los rumbos del desarrollo y el bienestar de los mexicanos, no basta con regresar a lo mismo porque mostró las malas condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos y retomando los estudios más recientes de la Cepal, recupera que ahora se deban incluir en cualquier proyecto de reproducción social al Estado, el Mercado, la Sociedad y el Medio Ambiente y en la construcción de un régimen de bienestar incluir los déficits que la pandemia mostró. Se concentró en tres aspectos que se deben reforzar e incluir como derechos sociales; la vivienda digna, el acceso a internet y banda ancha y nuevos planes de justicia que supere la contradicción entre iguales ante la Ley, pero desiguales ante la justicia.

El desarrollo de las actividades organizadas en el Eje 16 tuvo sus altibajos, entre ellos rescato las que pueden ser atendidas para eventos futuros. Tuvimos mesas en las que faltaron ponentes y sobre tiempo. Otras, en las que estuvieron todas las personas ponentes, pero faltó tiempo de exposición y discusión, creando cierto desencanto entre los autores. Solicitaban espacio de tiempo para concluir adecuadamente preguntas que les formularon o cierre del tema abordado. Se sugiere corroborar con suficiente anticipación, aunque siempre hay imprevistos, la participación para que los organizadores puedan ajustar mejor la distribución de ponencias. El balance del Eje 16 es positivo en términos generales con diversidad de temas que abrieron novedosas líneas de investigación.

Notas _____

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=koIbJINPb6A&t=26s>

Ingreso Básico Universal, presupuestos y acción pública

El Ingreso Ciudadano Universal como instrumento de la política social para el combate a la pobreza en México

The Universal Basic Income as instrument of social policy to combat poverty in Mexico

*Jessica Santiago Alavez**

Resumen: El Ingreso Ciudadano Universal (ICU) es una propuesta que consiste en transferir a cada uno de los miembros de la sociedad, sin ningún tipo de distinción, un ingreso periódico para la satisfacción de sus necesidades. Debido a sus características el ICU se ha contemplado como una propuesta de relevancia para combatir la pobreza y desigualdad. En base a ello pretendemos analizar los impactos que tendría la adopción del ICU en México en las cifras de pobreza y desigualdad mediante el planteamiento de distintos escenarios de análisis.

Abstract: The Universal Basic Income (UBI) is a proposal that consists of transferring to each member of society, without any kind of distinction, a periodic income to satisfy their needs. Due to its characteristics, the UBI has been considered as a relevant proposal to combat poverty and inequality. On this basis, we intend to analyze the impact that the adoption of the UBI in Mexico would have on poverty and inequality figures by means of different scenarios of analysis.

Palabras clave: Ingreso Ciudadano Universal; Política social; Pobreza; Desigualdad.

1. Introducción

Como parte de los objetivos centrales de la política social de México y otras naciones se encuentra el combate a la pobreza y desigualdad, no obstante, las acciones y estrategias desplegadas hasta el momento en dicho ámbito no han logrado mostrar significativos resultados lo que ha obligado a considerar otro tipo de medidas que tengan efectivos impactos de reducción de la población en situación de pobreza.

El Ingreso Ciudadano Universal (ICU) es una propuesta que ha cobrado importancia en este ámbito, el cual se entiende como

* Estudiante de Licenciatura en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, trabaja las líneas de investigación de Políticas Sociales, Pobreza y Desigualdad, Facultad de Economía-UNAM, correo: jess.santiago.627@gmail.com

un ingreso pagado por el Estado, como derecho ciudadano, a cada miembro o residente de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada; sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de ingreso y sin importar con quien conviva. (Raventós, 2019: 120)

El objetivo general de la presente investigación es analizar los impactos en los niveles de pobreza y desigualdad al introducir un ICU en México, mediante la formulación de distintos escenarios y la evaluación de los cambios en las cifras de la pobreza multidimensional, moderada y extrema, así como en el coeficiente de Gini. Para ello en un primer apartado se exponen algunas consideraciones teóricas que se relacionan con los elementos fundamentales del ICU; en un segundo apartado se discute la relevancia del ICU frente a otro tipo de acciones de combate a la pobreza; posteriormente se expone brevemente la discusión que se ha llevado a cabo en México sobre el ICU; en un cuarto apartado se habla someramente de la evolución de las cifras de pobreza en el país; en el siguiente apartado se exponen los datos y la metodología; para en el sexto apartado exponer los resultados del análisis efectuado; asimismo se dedican dos apartados al análisis general del costo fiscal de la propuesta y las consideraciones a tomar para su implementación; finalmente se exponen las conclusiones.

2. El ICU un derecho de ciudadanía

Desde el punto de vista teórico el Ingreso Ciudadano Universal tiene características que se relacionan, por un lado, con cuestiones de Ciudadanía Social, dentro de la cual se consideraría al ICU como un derecho que le corresponde a la población por el simple hecho de pertenecer a la comunidad. Thomas Marshall (1950) señala que la ciudadanía se comprende de tres elementos: lo civil, lo político y lo social, encontrándose dentro de lo social el derecho que tienen cada uno de los individuos a un mínimo de bienestar tanto económico como en términos de seguridad.

Dentro de ello considera que son los servicios sociales los encargados del desempeño de la ciudadanía social debiendo de imperar el principio de mínimo garantizado: el Estado se debe de encargar de garantizar “una provisión mínima de bienes y servicios esenciales (asistencia médica y suministros de otro tipo, casa y educación) o una renta monetaria mínima para gastos de primera necesidad” (Marshall, 1950: 57). Contemplándose la importancia de garantizar un piso mínimo de

ingresos que permitan garantizar condiciones en términos materiales, las cuales se consideran como un piso mínimo a partir del cual cada individuo por sus propios medios puede mejorar (Marshall, 1950).

Por otra parte, el ICU puede considerarse también como una medida que puede orientar hacia una sociedad justa desde la perspectiva de Justicia Social de John Rawls, quien cuya principal preocupación a lo largo de su estudio era analizar la forma en que la justicia tiene impacto sobre las desigualdades sociales y económicas, enfocándose a partir de ello en encontrar el principio de la justicia que permita la regulación de dichas desigualdades (Rawls, 2002).

Así, Rawls (1971) encontró que “cada persona ha de tener un derecho igual al más extenso sistema total de libertades básicas compatible con un sistema similar de libertad para todos” (Rawls, 1971: 280), considerando dentro de los ámbitos de libertades básicas el económico, tomando en cuenta los ingresos y la riqueza como parte de los bienes primarios que las personas necesitan por pertenecer a la sociedad y que les corresponden (Rawls, 2002), de manera que el ICU se figura como un elemento de importancia para garantizar que los individuos cuenten con un piso mínimo de recursos monetarios, permitiendo alcanzar una sociedad justa, que de acuerdo con Rawls aún existirán desigualdades que deben redundar en el beneficio de los menos aventajados, quienes tienen menor acceso a bienes primarios (Rawls, 2002).

Por otra parte el ICU también constituye un elemento de importancia de avance a políticas de estilo universal, de acuerdo a la clasificación realizada por Esping-Andersen de los Estados de Bienestar dentro de las características del régimen de bienestar universal se destaca el predominio de la desmercantilización de los derechos sociales donde el Estado se orienta a promover la igualdad en el disfrute de la calidad de derechos tanto mínimos como más elevados para toda la población (Esping-Andersen, 1990).

Basándose este régimen en los derechos de los individuos, enfocándose en que los individuos continúen teniendo acceso a los derechos sociales sin la obligación de estar insertos en el mercado laboral, siendo los derechos universales que no guardan ninguna dependencia con las necesidades o el rendimiento laboral (Esping-Andersen, 1990). Contribuyendo el ICU en este ámbito al asegurar a cada uno de los individuos el acceso a un piso mínimo de ingresos como derecho de ciudadanía.

3. El ICU dentro de la política social para el combate a la pobreza

El combate a la pobreza ha sido una de las preocupaciones centrales de la política social a nivel mundial, en el caso de México y América Latina en dicho ámbito las acciones llevadas a cabo por parte de la política social ha sido el desenvolvimiento de políticas focalizadas cuyo objetivo ha sido la reducción de la población en situación de pobreza, no obstante, debido a su limitada efectividad ha cobrado peso el avance a acciones que garanticen una efectiva reducción de las desigualdades junto con el fortalecimiento de la inclusión social (Gutiérrez, 2018).

El ICU dentro de la política social tiene injerencia en dos de sus vertientes: el combate a la pobreza, al adecuarse a la perspectiva del enfoque de derechos que recientemente se ha destacado dentro de la política social para garantizar a los individuos el ejercicio de sus derechos y contar con condiciones de vida que les permitan superar su situación de pobreza; y por otra parte desde la perspectiva de la seguridad y protección social.

Ello al reconocerse la importancia de proteger a los individuos ante distintos riesgos a los que hacen frente en el contexto en que viven que los ponen en situaciones de vulnerabilidad, teniéndose como parte de los objetivos de la protección social el “garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas, posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción y procurar la universalización del trabajo decente” (Cecchini y Martínez, 2011: 18).

De tal manera el ICU forma parte de las políticas de combate a la pobreza, pero a pesar de ello guarda significativas diferencias respecto a estrategias anteriormente implementadas dirigidas al mismo objetivo. Una de las diferencias centrales es que el ICU no se figura como una medida asistencialista, sino que se considera como una obligación del Estado el garantizar un ingreso periódico a cada uno de los individuos como un reconocimiento de sus derechos (Del Val, 2019).

El ICU a diferencia de otras medidas de combate a la pobreza que por lo general realizan investigaciones para seleccionar a las personas que serán beneficiarios de los programas respeta el derecho y la dignidad de las personas al acercarlas “a niveles de vida dignos sin necesidad de pasar por una investigación que evidencie que se es pobre o que se tenga que declarar que lo es” (Del Val, 2019: 270).

Asimismo, el ICU supera la idea de los *pobres merecedores* (Yanes, 2016) sobre la que se sustentan los programas focalizados de combate a la pobreza al seleccionar solo a ciertos segmentos de la población que consideran *merecen* recibir los apoyos otorgados, llevando a cabo, para ello,

rigurosos controles de selección de beneficiarios.

El ICU también tiene características innovadoras respecto a otras políticas, una de ellas es que permite una sustitución gradual de los subsidios y apoyos dirigidos al combate a la pobreza pues a diferencia de estos programas focalizados no requiere de significativos costos administrativos para la selección de sus beneficiarios (Del Val, 2019).

El ICU de igual manera reconoce la libertad de los individuos para elegir los bienes que satisfacen sus necesidades pues no los restringe a consumir solo aquellos bienes que son considerados como benéficos para las familias, como lo han hecho los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas que se consideran conducen a las personas por el camino correcto para mejorar sus condiciones de vida al basarse en la noción de que “los pobres extremos no saben lo que es bueno para ellos y sus hijos” (Yanes, 2016: 133).

Los programas que transfieren recursos por lo general se encuentran sujetos a la trampa de la pobreza o la trampa del paro, según sea el objetivo al que está dirigido, el ICU supera ambas pues al ser una transferencia que se otorga periódicamente no “desincentiva la búsqueda de un trabajo remunerado que no compense lo que se está percibiendo en concepto de subsidio de paro” (Raventós, 2001: 129), ni tampoco tiene arraigada esta “penalización que comporta el aceptar por parte del beneficiario de un subsidio condicionado un trabajo remunerado, [siendo la penalización] la pérdida del subsidio condicionado” (Raventós, 2001: 128). Por lo que tampoco desincentiva a las personas a buscar trabajo o buscar otras fuentes de ingreso pues el ICU actúa únicamente como un piso mínimo (Raventós, 2006).

4. Discusión del ICU en México

En el caso específico de México la propuesta del ICU ha cobrado peso desde distintos ámbitos: planteamientos encaminados al ICU, estudios de impacto de la implementación de la propuesta, y la formulación de propuestas legislativas.

Los primeros planteamientos encaminados a ICU en México son expuestos por Gabriel Zaid desde la década de los 70's argumentando la importancia de transferir recursos monetarios a los ciudadanos en su libro *El Progreso Improductivo* (1979). Posteriormente surgen más argumentos en los que se considera al ICU como parte de la protección social, permitiendo cubrir a las personas del riesgo de no contar con ingresos suficientes para la adquisición de la canasta

básica (CONEVAL, 2012; CONEVAL, 2014), y del pleno goce de libertades, considerando que ello es posible si se garantiza un mínimo de seguridad económica (SNCJ, 2016). Asimismo se han llevado a cabo en el país ya dos seminarios de la Renta Básica, en 2007 y 2016, en donde se ha discutido la relevancia de la propuesta para el país.

Con el objetivo de analizar tanto la posibilidad como los impactos de llegar a instrumentar un ICU en México es que distintos investigadores han llevado a cabo estudios al respecto, destacándose entre sus conclusiones obtenidas la relevancia del ICU en disminuir los niveles de pobreza y desigualdad, teniendo un mayor impacto que otros programas, así como también se tiene presente el significativo costo fiscal que implicaría sugiriendo incentivar el crecimiento económico para reducir el peso fiscal de la propuesta (Conde, 2007; Cantú, 2017; Marín, 2018).

La propuesta del ICU ha adquirido tal relevancia que ha llegado al ámbito legislativo, en 2007 el Diputado Isidro Pedraza Chávez, del Grupo Parlamentario del PRD, propone la *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley que establece el derecho al ingreso ciudadano universal*, en 2015 el Senador Luis Sánchez Jiménez propone una iniciativa similar. En 2016 las diputadas Araceli Damián y Norma Hernández lanzaron una iniciativa para crear el derecho al ICU formulando una introducción gradual en cuatro etapas, para 2017 vuelven a formular la propuesta modificando ligeramente las etapas de instrumentación (Gutiérrez, 2018).

5. Evolución de la política social y la pobreza y desigualdad en México

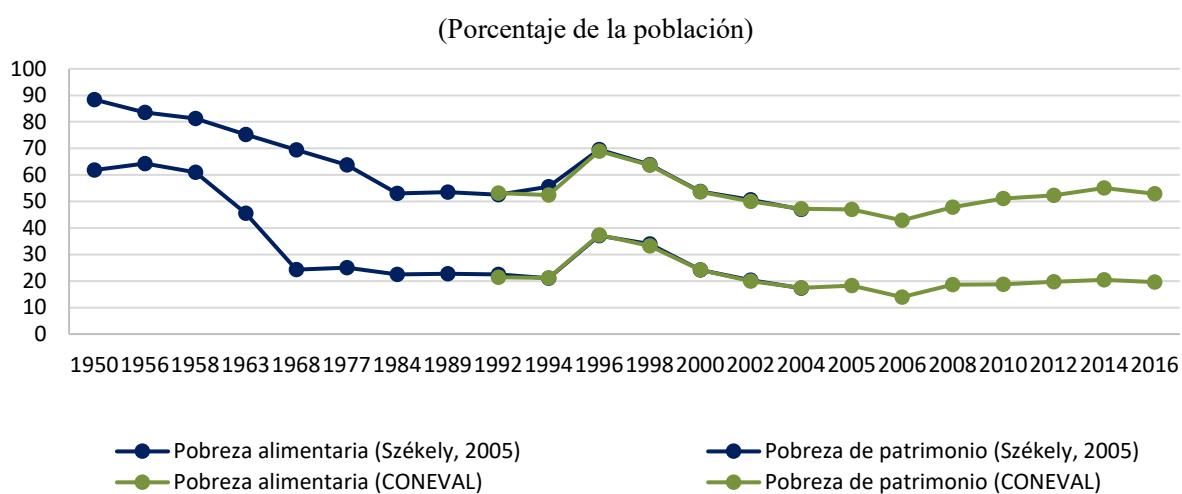
En México la política social surge junto con la instauración del Estado de Bienestar después de la Revolución Mexicana, no obstante, el enfoque en particular de combate a la pobreza de la política social es hasta 1950 y 1960, comenzando a crearse en el país políticas y programas orientados a atender a la población en situación de pobreza (Villarespe, 2008).

Posteriormente la pobreza se figura como una de las preocupaciones centrales de la agenda pública, desplegándose inicialmente programas dirigidos a las zonas rurales, que se enfocaban en la inversión pública y provisión de alimentos (Villarespe, 2008; Cardozo, 2006), posteriormente surge el programa de transferencias monetarias condicionadas Progresa-Oportunidades-Prospera, que tuvo gran duración y relevancia en el combate a la pobreza. No obstante, en materia del combate a la desigualdad por parte de la política social no se han tenido acciones relevantes.

Al analizar la evolución histórica del porcentaje de la población en situación de pobreza,

véase Gráfico 1, se tiene que desde 1950 a principios de los ochenta se tuvo una constante reducción de las cifras, no obstante a partir de estos años se ha tenido un comportamiento relativamente estable a pesar de tener en estas últimas décadas una mayor actuación del Estado mediante acciones de política social, lo que ha llevado a críticas sobre la contenida efectividad de los programas sociales y su papel solo de contención del aumento de las cifras (Cortés, 2014).

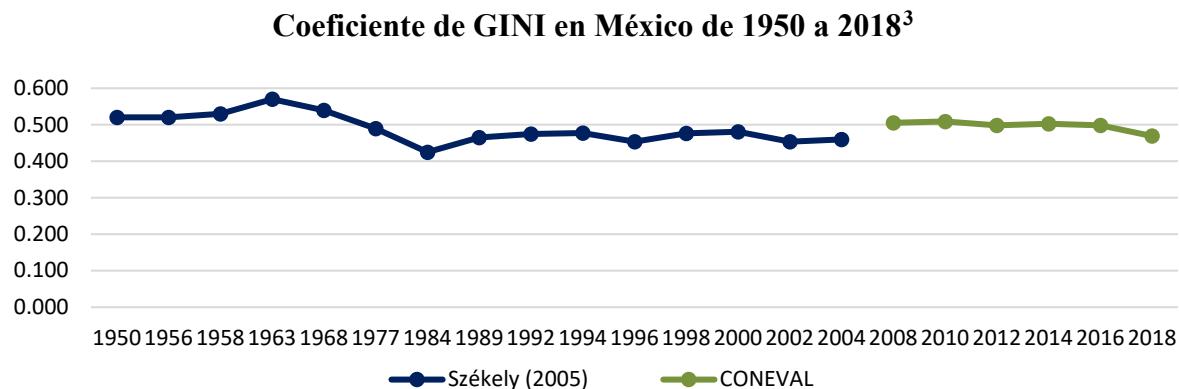
Gráfico 1.
Pobreza y pobreza extrema en México de 1950 a 2016²



Fuente: Estimaciones de Székely (2005) y CONEVAL.

En el análisis histórico de la desigualdad, observada mediante el coeficiente de Gini se tiene que las cifras se han mantenido sin significativas reducciones desde la década de los ochenta, y en lo que respecta a las acciones de la política social éstas han sido pocas orientadas particularmente a la reducción de la desigualdad.

Gráfico 2.



Fuente: Estimaciones de Székely (2005) y CONEVAL

6. Datos y metodología

Teniendo como objetivo de la presente investigación analizar la manera en que la adopción del ICU en México contribuiría a reducir los niveles de pobreza y desigualdad en el país es que se llevó a cabo la realización de un análisis de sensibilidad en base a la construcción de cuatro escenarios hipotéticos que consideran asignar diferentes niveles de transferencias monetarias a los individuos, enfocando el análisis de resultados en los cambios en las cifras de pobreza y desigualdad.

Como principal fuente de información se tiene la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 (ENIGH 2018), a pesar de contar con datos más recientes en la ENIGH 2020 se ha decidido descartar su utilización debido a la condición atípica en que fue recabada la información capturando los efectos de la pandemia por Covid-19. Al utilizar la ENIGH 2018 lo que pretendemos es analizar los efectos de un ICU en el país sobre sus condiciones más estables, en la medida de lo posible.

Los cuatro escenarios generales planteados toman en consideración distintos montos de transferencias monetarias por concepto del ICU, de tal manera, tomando en consideración la recomendación propuesta por la CEPAL de que para que el ICU llegue a alcanzar sus objetivos centrales de reducción de la pobreza y desigualdad es fundamental que la transferencia otorgada sea suficiente para cubrir al menos el valor de la canasta alimentaria (Gutiérrez, 2018), se plantean los siguientes escenarios:

- Escenario 1: Otorgar una transferencia igual a la Línea de Bienestar Urbana a toda la población sin distinción.

- Escenario 2: Distinguir entre población rural y urbana y asignar a la población urbana una transferencia igual a la Línea de Bienestar Urbana y a la población rural un monto igual a la Línea de Bienestar Rural.
- Escenario 3: Otorgar a toda la población una transferencia igual a la LBMU.
- Escenario 4: Otorgar a la población urbana una transferencia igual a la LBMU y a la población rural una igual a la LBMR.

Adicionalmente, debido al desafío que implicaría introducir de manera inmediata una cobertura completa de toda la población es que tomamos en consideración la construcción de tres sub-escenarios, para cada uno de los generales planteados, dos de posible introducción gradual del ICU y una ligeramente más orientada a la cuestión del esfuerzo fiscal:

- a): Atender primero a mayores de 65 años y menores de 18 años. Ello debido a que es en estos segmentos de la población en los que se tienen más elevados niveles de pobreza respecto a otros grupos poblacionales. Basándonos en la estructura poblacional de la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015), y suponiendo que dicha estructura se conservara para 2018, el porcentaje de población adulta mayor de 65 años es de 7.2% del total y la población de 0 a 19 años de 36.5%, por lo que este escenario podría llegar a cubrir a alrededor del 43% de la población, esto es, cerca de 54 millones de personas.
- b): Atender primeramente a los municipios con mayor porcentaje de su población por debajo de la línea de pobreza por ingresos. Pretendiendo conservar la característica de universalidad del ICU es que se han decidido hacer la selección a nivel municipal. Con el objetivo de poder realizar comparaciones con el sub-escenario a) se ha optado por realizar la selección de tal manera que se tenga una cobertura similar para ello se considera atender a los municipios con 42% de su población por debajo de la línea de pobreza por ingresos, lo que de acuerdo con las cifras estimadas de la Pobreza Municipal 2015, y suponiendo que se conservara la estructura para 2018, se abarcaría a alrededor del 43.07% de la población total.
- c): Atender a toda la población pero eliminando el resto de transferencias monetarias realizadas por el Estado que sean igual o menores a lo asignado por el ICU. Dentro de las transferencias a eliminar se consideran tanto becas como pensiones, dejando de lado apoyos productivos, dado que estos van encaminados a otros ámbitos, asimismo dentro de las becas

a eliminar se dejan de lado los apoyos del CONACyT debido a su magnitud e impacto.

De cada uno de los escenarios planteados se analizaran los impactos generados en los niveles de pobreza multidimensional, pobreza moderada, pobreza extrema, población debajo de la línea de pobreza (pobreza por ingresos), población debajo de la línea de pobreza extrema (pobreza extrema por ingresos), y para evaluar el impacto en la desigualdad se analizará el coeficiente de Gini.

El cálculo y análisis de los escenarios se basaran en las Línea de Bienestar Rural y Urbana para diciembre de 2017 publicadas por el CONEVAL, véase Cuadro 1, a pesar de realizar los cálculos para el año 2018 y de que las líneas se publican mensualmente, se utilizan dichos datos debido al reto que implicaría en la práctica actualizar mensualmente el monto asignado por el ICU y a que nos basamos en el supuesto de que el monto de la transferencia se actualizase conforme a los últimos datos del año previo.

Cuadro 1.
Líneas de Bienestar a diciembre de 2017

Línea de Bienestar Urbana	2,974.80
Línea de Bienestar Rural	1,930.80
Línea de Bienestar Mínimo Urbana	1,491.59
Línea de Bienestar Mínimo Rural	1,066.58

Fuente: Coneval

Las mediciones de pobreza se llevaron a cabo basáandonos en la metodología del *Programa para la Medición de la Pobreza 2018* brindado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) junto con las bases de datos del *Modelo Estadístico 2018 para la continuidad del MC5-ENIGH* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Mientras que los cálculos para el Índice de GINI se basaron en la metodología contenida en la *Descripción de los principales indicadores de la ENIGH 2018* elaborada por el INEGI (2019).

7. Resultados escenario 1 y sub-escenarios

Este primer escenario considera otorgar a toda la población un ingreso mensual igual a la LBU,

\$2,974.8 pesos mensuales. Teniendo como sub-escenarios: 1.a) otorgar primeramente la transferencia a mayores de 65 años y menores de 18 años, 1.b) atender primeramente a las personas ubicadas en los municipios con el 42% o más de su población por debajo de la línea de pobreza, y 1.c) otorgar el ICU a toda la población eliminando el resto de transferencias monetarias que sean igual o inferiores a lo otorgado por el ICU.

Cuadro 2.
Comparación de resultados del Escenario 1

LBU a toda la población.

	CONEVAL 2018		Escenario 1	Escenario 1.a	Escenario 1.b	Escenario 1.c
	Valores absolutos	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Pobreza	52,425,887	41.91	0.013	11.48	31.96	0.04
Pobreza moderada	43,115,734	34.47	0.013	10.85	26.84	0.04
Pobreza extrema	9,310,153	7.44	0.000	0.64	5.12	0.00
Pobreza ext. por ingresos	21,027,157	16.81	0.000	1.40	12.41	0.00
Pobreza por ingresos	61,053,892	48.81	0.014	12.92	38.06	0.04
Índice de GINI	0.426		0.314	0.364	0.414	0.314

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval

La construcción en sí misma de este escenario 1 da paso a una notable reducción de las cifras de pobreza al alinear los montos de las transferencias otorgadas con las líneas de bienestar, pues propicia que las personas cuenten con los recursos suficientes para superar los umbrales de pobreza. Es de importancia resaltar que de todos los escenarios planteados este es el más generoso al no realizar ninguna distinción entre la población y otorgar el valor tanto de la canasta alimentaria como la no alimentaria, e incluso tiene a favorecer a la población rural al otorgarles más recursos monetarios de lo que cubre sus canastas.

Teniendo en cuenta que el escenario 1.a es un ejemplo ilustrativo de los impactos que podría llegar a tener la implementación de un ICU por etapas se tiene que atendiendo a adultos mayores y a menores de edad, cerca del 43% de la población total, se logra reducir la pobreza hasta 14.4 millones de personas, esto es, el 11.48% de la población total, de los 54 millones atendidos cerca de 38 millones de personas logran en base a este escenario superar su condición de pobreza.

A pesar de tener una cobertura similar el escenario 1.b guarda diferencias significativas; es reducido el impacto en la pobreza y la pobreza moderada y aún más en la pobreza extrema que solo

cae al 5.12% lo que resulta contradictorio dado que se está atendiendo a los municipios con mayores niveles de pobreza, no obstante, de las 53 millones de personas atendidas únicamente 13.5 millones logran superar el umbral, lo que nos sugiere por un lado, que dichas personas tienen ingresos tan bajos que aun otorgándoles las LBU no es suficiente y por otro lado que este criterio de selección tiende a tener más impacto en algunas entidades federativas: las que tienen más municipios y con mayores niveles de pobreza.

Y en lo que respecta al escenario 1.c, sus resultados son muy similares a los del escenario 1, con cifras de pobreza escasamente más elevadas, dicho incremento, no obstante, no indica propiamente que la eliminación de las transferencias gubernamentales aumenta la pobreza sino que en este escenario se está evaluando únicamente el impacto el ICU, y ya no se conjunta con otra transferencia adicional percibida por los individuos. De manera que estos resultados sugieren que por sí mismo el ICU actúa como importante mecanismo para reducir, e incluso abatir, la pobreza sin necesidad de que exista alguna transferencia similar complementaria.

Además de la reducción en las cifras de pobreza con este escenario se observan también significativas reducciones en la desigualdad, estimadas mediante el coeficiente de Gini. A pesar de ser una política que se enfoca en transferir recursos a toda la población y no únicamente la que se encuentra en situación de pobreza contribuye a acortar la brecha existente entre deciles.

8. Resultados escenario 2 y sub-escenarios

Este segundo escenario considera hacer la distinción entre la población rural y urbana otorgando a la población urbana un ingreso mensual igual a la LBU, \$2,974.8 pesos mensuales, y a la población rural un monto igual a la LBR, \$1,930.8 pesos mensuales. Teniendo como sub-escenarios: 2.a) otorgar primeramente la transferencia a mayores de 65 años y menores de 18 años, 2.b) atender primeramente a las personas ubicadas en los municipios con el 42% o más de su población por debajo de la línea de pobreza, y 2.c) otorgar el ICU a toda la población eliminando el resto de transferencias monetarias que sean igual o inferiores a lo otorgado por el ICU.

Cuadro 3.

Comparación de resultados del Escenario 2

LBU a la población urbana y LBR a la población rural.

	CONEVAL 2018		Escenario 2	Escenario 2.a	Escenario 2.b	Escenario 2.c
	Valores absolutos	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Pobreza	52,425,887	41.91	0.014	13.96	31.96	0.05
Pobreza moderada	43,115,734	34.47	0.014	13.18	26.84	0.05
Pobreza extrema	9,310,153	7.44	0.000	0.78	5.12	0.00
Pobreza ext. por ingresos	21,027,157	16.81	0.000	1.62	12.41	0.00
Pobreza por ingresos	61,053,892	48.81	0.015	15.41	38.06	0.05
Índice de GINI	0.426		0.329	0.374	0.416	0.329

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval

A pesar de utilizar este escenario 2 un criterio más restrictivo que el anterior, al otorgar a la población tanto rural como urbana lo correspondiente para cubrir sus respectivas canastas alimentaria y no alimentaria, continúa teniendo significativas reducciones en la población en situación de pobreza llegando a resultados muy similares a los del escenario anterior, llegando de igual manera las cifras de población en pobreza extrema y pobreza extrema por ingresos a desaparecer.

En lo respectivo al escenario 2.a que nos brinda un referente del impacto que podría tener una introducción gradual del ICU tomando como criterio de decisión la edad de los ciudadanos, se tiene que esta primera introducción tendría un impacto significativo en las cifras, reduciendo la pobreza hasta menos del 14% de la población total y la pobreza extrema por debajo del 0.8% de manera que incluso otorgando montos diferenciados entre la población el impacto sigue siendo importante. Reduciendo significativamente también el coeficiente de Gini.

De manera contraria en el escenario 2.b a pesar de abarcar de manera un número similar de personas, sus impactos de reducción de las cifras son limitados llegando a reducir las cifras de pobreza únicamente en un 10%, por lo que casi 40 millones de personas continúan en situación de pobreza; asimismo las cifras de pobreza extrema se mantienen en niveles más elevados que el caso anterior, continuando 6.4 millones de personas en situación de pobreza extrema todavía. A pesar de otorgar recursos alineados con los umbrales de pobreza en lo que a ingresos respecta la población por debajo de la línea de pobreza es de poco más de 47.6 millones de personas y debajo de la línea de pobreza extrema poco más de 15.5 millones de personas.

En lo que respecta al sub-escenario 1.c eliminando las transferencias monetarias inferiores al ICU se tiene que el impacto por sí mismo de éste sin otro tipo de apoyos monetarios adicionales

es lo suficientemente elevado para reducir las cifras de pobreza significativamente, llegando incluso a dejar de haber personas en situación de pobreza extrema y pobreza extrema por ingresos, según nuestras estimaciones.

9. Resultados escenario 3 y sub-escenarios

Este tercer escenario considera otorgar a toda la población un ingreso mensual igual a la LBMU, \$1,491.59 pesos mensuales. Teniendo como sub-escenarios: 3.a) otorgar primeramente la transferencia a mayores de 65 años y menores de 18 años, 3.b) atender primeramente a las personas ubicadas en los municipios con el 42% o más de su población por debajo de la línea de pobreza, y 3.c) otorgar el ICU a toda la población eliminando el resto de transferencias monetarias que sean igual o inferiores a lo otorgado por el ICU.

Cuadro 4.
Comparación de resultados del Escenario 3

LBMU a toda la población.

	CONEVAL 2018		Escenario 3	Escenario 3.a	Escenario 3.b	Escenario 3.c
	Valores absolutos	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Pobreza	52,425,887	41.91	6.90	26.67	31.96	8.64
Pobreza moderada	43,115,734	34.47	6.90	25.27	26.84	8.63
Pobreza extrema	9,310,153	7.44	0.00	1.40	5.12	0.01
Pobreza ext. por ingresos	21,027,157	16.81	0.01	3.01	12.41	0.04
Pobreza por ingresos	61,053,892	48.81	7.43	30.10	38.06	9.28
Índice de GINI	0.426		0.353	0.391	0.416	0.353

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval

Este tercer escenario utiliza un criterio más restrictivo que los anteriores al otorgar el valor únicamente de la canasta alimentaria urbana, y debido a ello, al igual que el primer escenario, tiende a favorecer a la población rural al otorgales más de lo que cubre su canasta alimentaria. Los resultados del análisis efectuado nos señalan que a pesar de otorgar transferencias más reducidas que en los escenarios previos la población en situación de pobreza disminuye de manera importante llegando a ser de menos del 7% de la población total, esto es, de poco más 8.6 millones de personas. Y reduciendo la pobreza extrema a 4,486 personas y la pobreza extrema por ingresos a 17,669 personas.

Comparando los escenarios de introducción gradual 3.a y 3.b se observa que se conserva el

hecho de que las reducciones son menores si se toma como criterio de decisión los municipios con mayor porcentaje de su población por debajo de la línea de pobreza a pesar de ambos casos cubrir a cerca del 43% de la población total, esa diferencia se ve más marcada en la pobreza multidimensional, por ingresos y en la pobreza extrema.

Con la eliminación de las otras prestaciones inferiores al ICU, al estar considerando este escenario únicamente el impacto del ICU las reducciones en las cifras son menores a las del escenario 3 debido a que en este escenario ya no se conjuntan ambas transferencias; no obstante, se observa que por sí mismo el ICU logra reducir de manera importante la pobreza con potencial de disminuirlas hasta menos del 10% y casi desaparecer la pobreza extrema y extrema por ingresos.

El coeficiente de Gini aunque no se reduce tan significativamente como en los escenarios previos sí tiene una importante caída si se toma en consideración que en las últimas décadas esta cifra se ha mantenido prácticamente inalterada.

10. Resultados escenarios 4 y sub-escenarios

Este último escenario considera, distinguiendo entre la población rural y urbana, otorgar a la población urbana un ingreso mensual igual a la LBMU, \$1,491.59 pesos mensuales, y a la población rural un monto igual a la LBMR, \$1,066.58 pesos mensuales. Teniendo como sub-escenarios: 4.a) otorgar primeramente la transferencia a mayores de 65 años y menores de 18 años, 4.b) atender primeramente a las personas ubicadas en los municipios con el 42% o más de su población por debajo de la línea de pobreza, y 4.c) otorgar el ICU a toda la población eliminando el resto de transferencias monetarias que sean igual o inferiores a lo otorgado por el ICU.

Comparado con el resto de escenarios anteriores este es el escenario que tiene un carácter más restrictivo al otorgar a la población rural y urbana un monto igual al valor monetario de sus respectivas canastas alimentarias, por lo que no tiende a favorecer a ningún grupo de población en particular; no obstante, sus resultados siguen siendo significativos reduciendo la pobreza hasta cerca del 10% de la población total, esto es, 12.6 millones de personas, y cifras más notorias para el caso de la pobreza extrema y extrema por ingresos pues el monto otorgado es suficiente para ayudar a las personas a superar el umbral de pobreza extrema aunque no alcanza a permitirles superar el umbral de pobreza.

Cuadro 5.
Comparación de resultados del Escenario

LBMU a la población urbana y LBMR a la población rural.

	CONEVAL 2018		Escenario 4	Escenario 4.a	Escenario 4.b	Escenario 4.c
	Valores absolutos	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Pobreza	52,425,887	41.91	10.09	28.77	31.96	12.33
Pobreza moderada	43,115,734	34.47	10.09	26.93	26.84	12.32
Pobreza extrema	9,310,153	7.44	0.00	1.84	5.12	0.01
Pobreza ext. por ingresos	21,027,157	16.81	0.01	3.69	12.41	0.05
Pobreza por ingresos	61,053,892	48.81	10.64	32.24	38.06	12.99
Índice de GINI	0.426		0.362	0.396	0.419	0.362

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval

Observando el impacto de una introducción gradual en base a estos montos de transferencias tomados en consideración se tiene que basándose en la edad de los individuos la pobreza se llegaría a reducir hasta menos del 30% de la población total, y la pobreza extrema se encontraría por debajo del 1.84%. Mientras que tomando como criterio otorgar primero a los municipios con mayor porcentaje de su población en pobreza los resultados son más limitados reduciéndose la pobreza a alrededor del 34% y la pobreza extrema cae cerca de dos puntos porcentuales.

Con la eliminación del resto de transferencias realizadas por el Estado los resultados no distan mucho de los del escenario 4, indicando la relevancia del ICU como política para reducir la pobreza pues por sí misma llega a reducir la pobreza hasta alrededor de 15.4 millones de personas, y la pobreza extrema a poco más de 16.6 millones de personas.

Uno de los aspectos más relevantes de este cuarto escenario es que aunque se están otorgando transferencias que cubren únicamente las respectivas canastas alimentarias de la población el ICU tiene potencial para llegar a reducir la pobreza extrema hasta casi el 0.00% de la población total.

Y en lo respectivo a la desigualdad, aunque las transferencias son más restrictivas que en los escenarios previos en impacto en la reducción de la desigualdad continúa siendo importante, lo que nos indica que a pesar de que el ICU se otorga a toda la población tiene un importante papel para acortar la brecha de ingresos entre los deciles.

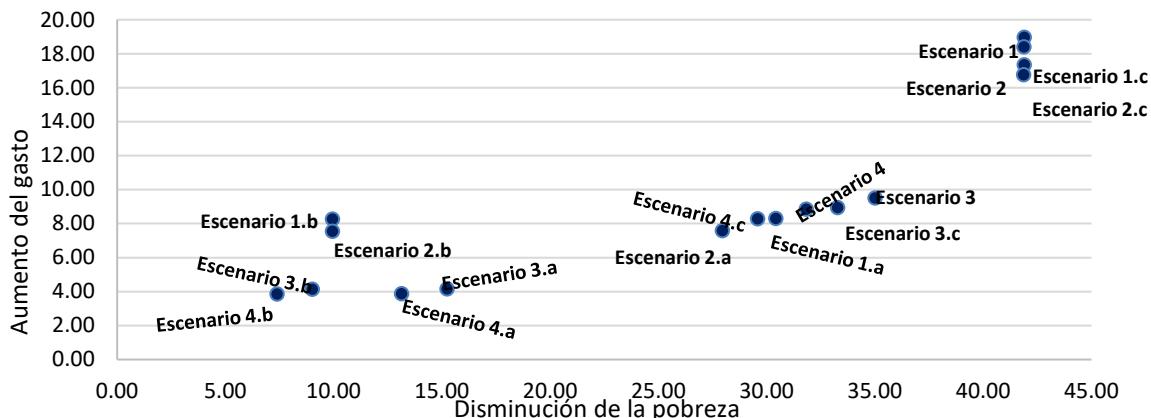
11. El desafío fiscal del ICU

Una de las cuestiones a las que más críticas se les ha atribuido al ICU es que se menciona es una política muy costosa, aunque el objetivo de la presente investigación no es evaluar el costo de implementar esta política de manera breve ilustraremos el costo aproximado que representaría la propuesta comparado con los impactos que tendría. De acuerdo con la clasificación funcional del gasto público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 2018 el gasto en desarrollo social fue de 2,437,536 millones de pesos, 10.36% del PIB de 2018, mientras que el costo adicional que implicaría cada uno de los escenarios señalados se expone en los Anexos.

Comparando el aumento del gasto en puntos porcentuales sobre el PIB que tendría cada escenario con la disminución porcentual de la pobreza se observa que entre mayor es el aumento en el gasto público mayores son los impactos en la reducción de la pobreza, véase Gráfico 3. Los primeros escenarios aunque son los que representan un mayor esfuerzo fiscal, no obstante, su potencial es de un casi abatimiento de la pobreza.

Gráfico 3.

Aumento gasto en desarrollo social versus reducción de la pobreza



Fuente: SHCP, CONEVAL y estimaciones propias

Al tomar en consideración una cobertura parcial o gradual, correspondiente a los subescenarios a y b, se tiene que aunque para cada escenario el costo es similar, pues se tiene una equivalente cobertura de la población los impactos en la pobreza distan mucho uno de otros, teniendo en consecuencia una selección de beneficiarios en base a los municipios en situación de pobreza un costo elevado con un impacto más limitado que si se tomara en consideración la edad

de la población.

12. Consideraciones para implementar el ICU

En base a los resultados obtenidos se observa que el ICU es una propuesta que podría llegar a tener significativos impactos de reducción de la pobreza y la desigualdad en el país, no obstante, es necesario tomar en consideración algunos elementos para que el ICU efectivamente alcance a cumplir sus objetivos de reducir la pobreza y desigualdad: es necesario que tenga un carácter efectivamente universal permitiendo considerarlo un derecho de ciudadanía; el monto de la transferencia debe ser adecuado para garantizar condiciones mínimas; es de importancia que exista una complementariedad con otros programas existentes en el país ya que el componente de los ingresos no es el único que define a una persona en situación de pobreza.

Asimismo, es importante considerar al ICU como un derecho humano dando paso a un enfoque de derechos de la política social, y con ello se evita que se politice la propuesta y posteriormente se elimine; junto con el ICU es igual de importante que se lleve a cabo una reforma fiscal que permita obtener recursos para su financiamiento y que permita avanzar a un sistema fiscal más progresivo que contribuya a reducir la desigualdad.

13. Conclusiones

Entre las principales conclusiones del análisis efectuado se destaca la relevancia del ICU para reducir los niveles de pobreza en el país, principalmente cuando se tiene una cobertura universal y se otorgan transferencias más generosas; asimismo mediante el análisis efectuado se logra observar la relevancia de las políticas universales frente a las focalizadas pues al considerar dos escenarios de cobertura similar al basar el criterio de selección de beneficiarios en la edad se tienen mayores reducciones en los niveles de pobreza que si se toma en consideración a las personas que habitan en los municipios con mayor pobreza.

De igual manera se logran importantes reducciones en el coeficiente de Gini, señalando la importancia del ICU para contribuir a la reducción de la desigualdad, diferenciándose así de anteriores acciones de la política social que carecían de un particular enfoque en el combate a la desigualdad.

No obstante, a pesar de la efectividad aquí señalada del ICU para reducir ambas cifras es

importante resaltar que ésta es una propuesta que se enfoca únicamente en el componente económico de la pobreza por lo que no es una política que lograría erradicar todo el espectro de la pobreza por lo que es necesaria la complementariedad con otras acciones de atención de los derechos sociales de la población.

Bibliografía

- Abramo, Laís, Cecchini, Simone y Morales, Beatriz. 2019. Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina. Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Abramovic, V. (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. Revista de la CEPAL No. 88, pp. 36-50.
- Acosta, F. 2010. De PRONASOL a Oportunidades: política social y persistencia de la pobreza en México. Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, núm. 11, pp. 231-246.
- Barba, C. y Valencia, E. 2013. La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 22, núm. 2, pp. 47-76.
- Barba, C. 2021. El régimen de bienestar mexicano; inercias transformaciones y desafíos. Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, núm. 191.
- Boltvinik, Julio. 2010. Ingreso ciudadano universal y economía moral. En E. Valencia (ed.), Perspectivas del universalismo en México. Guadalajara: Universidad de Guadalajara e ITESO.
- Calnistky, David. Latner, Jonathan P. 2017. Basic Income in a small town: understanding the elusive effects on work. Oxford University Press, Society for the Study of Social Problems.
- Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Gaceta Parlamentaria, 14 de abril de 2016.
- Cantú, Ricardo. 2017. Ingreso básico en México: ¿A quién beneficiaría y cuánto costaría? Estudios Macroeconómicos y del Desarrollo. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- Cardozo, M. 2006. Políticas de lucha contra la pobreza en México Principales resultados y

- limitaciones. *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, vol. 16, núm. 45, enero-abril, pp.15-56.
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo. 2011. *Protección social inclusiva para América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, Simone y otros (eds.). 2015. *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL. 2003. *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. División Desarrollo Productivo y empresarial. Unidad de Desarrollo Agrícola. CEPAL Naciones Unidas.
- CONEVAL. 2013. *Evaluación estratégica de protección social en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México.
- CONEVAL. 2014. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. 2017. *Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2018*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. 2018. *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2017-2018 de los programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. 2018. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. 2020. *Ingreso (Bienestar Económico) Programas que son relevantes para esta dimensión*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Cortés Fernando, D. Hernández, E. Hernández Laos, M. Székely y H. Vera Llamas. 2003. *Evolución y Características de la pobreza en México en la última década del siglo XX. Economía mexicana. Nueva Época*, vol. XII, núm 2, segundo semestre, pp. 295-325.
- Cortés, Fernando. 2014. *Gasto social y pobreza*. Documento de trabajo. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo UNAM.
- Crossa, Mateo. 2018. *¿Adiós al trabajo? Una crítica al proyecto de Ingreso Universal Ciudadano*

- en México desde la teoría del valor. *Sociología del trabajo* No. 93: 181-199.
- Del Val, Enrique. 2019. Ingreso Ciudadano Universal. En Cordera, Rolando y Provencio, Enrique (coords.). *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de Desarrollo en México*. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo. Grupo Nuevo Curso de Desarrollo. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. Los tres mundos del estado de bienestar. España: Edicions Alfons el Magnanim-IVEI.
- Forget, Evelyn L. 2011. The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment. *Canadian Public Policy / Analyse De Politiques* 37, no. 3 (2011): 283-305.
- Franco, G. y Canela, F. 2016. Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos. *Revista Opera*. Universidad Externado de Colombia.
- Fuentes, R. y Barrón, I. 2018. Desigualdad en México. Conferencia presentada en el Seminario CONEVAL, 25 de septiembre de 2018, OXFAM México.
- GiveDirectly. Ver GiveDirectly Basic Income: <https://www.givedirectly.org/basicincome>
- Gómez, Ricardo. 2018. ¿Es la renta básica la solución a los problemas de desigualdad social en España? Tesis de Licenciatura. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ICADE). Universidad Pontificia Comillas. Madrid.
- Gutiérrez Lara, Abelardo. 2018. Escenarios y cálculo de costos de implementación de un ingreso ciudadano universal (ICU) en México. CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas – México – N° 174.
- Hernández, G., De la Garza, T., Zamudio, J. y Yaschine, I. (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Huerta, Rogelio. 2009. Ingreso ciudadano en México: impacto y viabilidad. *Problemas de Desarrollo*, Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 40, núm. 159, octubre-diciembre.
- Huerta, Rogelio. 2012. Pobreza, distribución del ingreso y renta básica. *Economía UNAM*, 9(26), 68-81.
- Jusidman, C. 2009. Desigualdad y política social en México. *Nueva sociedad*, núm 220, marzo-abril, pp. 190-210.

- Kangas, Olli. et al. 2020. Suomen perustulokokeilun arvointi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita, Helsinki.
- Marín, Edgar. 2018. Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: lecciones de política pública para México. México: Centro de Estudio de las Finanzas Públicas.
- Marshall, Thomas. 1950. Ciudadanía y clase social, en Marshall, Thomas Humphrey y Bottomore, Tom (1998) Ciudadanía y clase social, Buenos Aires, Losada.
- Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migración. Ver Gobierno de España. Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migración. Seguridad Social. Ingreso Mínimo Vital. <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7> (Consultado el 30 de marzo de 2021)
- Ochoa, S. 2019. Análisis de descomposición del cambio en la pobreza de ingresos con ajuste de las Encuestas de Ingreso, 2008-2016. Facultad de Economía UNAM. Revista de Economía Mexicana núm 4.
- Ordoñez, G. 2003. Hacia el Estado de Bienestar en México: una propuesta de agenda mínima para el desarrollo. En Gendreau, M. & Valencia, E. (coords.). “Hacia la transformación de la política social en México”. Universidad Iberoamericana Puebla. Universidad de Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. UNICEF, SEDESOL.
- Ordoñez, G. y Silva, A. 2019. Progresa Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza. Papeles de Población núm. 99, pp. 77-111.
- Ravallion, Martin. 2018. Guaranteed employment or guaranteed income? Center of Global Development. Working paper.
- Raventós, Daniel. 2001. La Renta Básica. Síntesis, no. 10.
- Raventós, Daniel. 2006. Renta Básica de Ciudadanía. Filosofía, Economía y Política. Papeles del Este. España.
- Raventós, Daniel. 2014. Tomarse la Renta Básica en serio es hablar del mundo y de la realidad. En Varios Autores. 2014. Monográfico sobre la Renta Básica. Sin permiso.
- Raventós, Daniel. & Wark, Julie. 2013. Un alegato republicano por la Renta Básica. En Varios Autores. 2014. Monográfico sobre la Renta Básica. Sin permiso.

- Rawls, John. 1971. Teoría de la justicia. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, John. 2002. La justicia como equidad. Una reformulación. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- SCJN. 2016. Mínimo Vital, conforme al derecho constitucional mexicano y al internacional de los derechos humanos, se encuentra dirigido a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas físicas y no de las jurídicas. Tesis Aislada (Constitucional). Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Senado de la República. Gaceta Parlamentaria, Gaceta: LX/1SPR-25/13024. 04 de julio de 2007.
- Senado de la República. Seminario Internacional Renta Básica y Distribución de la Riqueza. Memorias del Seminario. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. CEPAL. México. 19 al 21 de abril de 2016.
- Székely, M. 2005. Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004. Secretaría de Desarrollo Social. Serie: documentos de investigación.
- Tena, Alberto. 2018. La Renta Básica Universal basada en la evidencia. Política y Sociedad: 851-871.
- Torres, F. y Rojas, A. 2015. Política económica y política social en México: desequilibrios y saldos. Revista Problemas del Desarrollo, 182 (46), julio-septiembre.
- Treisman, Rachel. 04/03/2021. California Program Giving \$500 No-Strings-Attached Stipends Pays off, study finds. <https://www.npr.org/2021/03/04/973653719/california-program-giving-500-no-strings-attached-stipends-pays-off-study-finds>
- Van Parijs, Philippe. 2017. Una Renta Básica para todos: asegurar la libertad real, otorgando a todos un ingreso de subsistencia. Persona y sociedad. Vol. XXXI N° 2. Universidad Alberto Hurtado.
- Villarespe, V. & Merino, S. 2008. Los programas contemporáneos de combate a la pobreza en México: alcances y perspectivas. Asociación argentina de historia económica. Universidad Nacional de Tres de Febrero. XXI Jornadas de Historia Económica.
- Yanes, Pablo. 2016. ¿De las transferencias monetarias condicionadas al Ingreso Ciudadano Universal? Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Acta Sociológica núm. 70, mayo-agosto, 129-149.

Anexos

Anexo 1. Costo fiscal del Escenario 1 y sus sub- escenarios

LBU a toda la población.	Escenario 1	Escenario 1.a	Escenario 1.b	Escenario 1.c
Población cubierta	125,082,416	54,786,098	54,498,865	125,082,416
Costo mensual (mdp)	372,095	162,978	162,123	372,095
Costo anual (mdp)	4,465,139	1,955,731	1,945,477	4,465,139
Gastos reducidos de otros programas	-	-	-	133,672
Costo anual (% del PIB 2018)	19.0%	8.3%	8.3%	18.4%
Costo anual (% del PEF 2018)	84.6%	37.0%	36.8%	82.0%

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2. Costo fiscal del Escenario 2 y sus sub- escenarios

LBU y LBR respectivamente	Escenario 2	Escenario 2.a	Escenario 2.b	Escenario 2.c
Población cubierta	125,082,416	54,786,098	54,498,865	125,082,416
Costo mensual (mdp)	340,020	148,929	148,148	340,020
Costo anual (mdp)	4,080,239	1,787,145	1,777,775	4,080,239
Gastos reducidos de otros programas	-	-	-	133,672
Costo anual (% del PIB 2018)	17.3%	7.6%	7.6%	16.8%
Costo anual (% del PEF 2018)	77.3%	33.8%	33.7%	74.8%

Fuente: Elaboración propia

Anexo 3. Costo fiscal del Escenario 3 y sus sub- escenarios

LBMU a toda la población.	Escenario 3	Escenario 3.a	Escenario 3.b	Escenario 3.c
Población cubierta	125,082,416	54,786,098	54,498,865	125,082,416
Costo mensual (mdp)	186,572	81,718	81,290	186,572
Costo anual (mdp)	2,238,860	980,621	975,479	2,238,860
Gastos reducidos de otros programas	-	-	-	133,672
Costo anual (% del PIB 2018)	9.5%	4.2%	4.1%	8.9%
Costo anual (% del PEF 2018)	42.4%	18.6%	18.5%	39.9%

Fuente: Elaboración propia

Anexo 4. Costo fiscal del Escenario 4 y sus sub- escenarios

LBMU y LBMR respectivamente	Escenario 4	Escenario 4.a	Escenario 4.b	Escenario 4.c
Población cubierta	125,082,416	54,786,098	54,498,865	125,082,416
Costo mensual (mdp)	173,514	75,999	75,601	173,514
Costo anual (mdp)	2,082,166	911,989	907,207	2,082,166
Gastos reducidos de otros programas	-	-	-	133,672
Costo anual (% del PIB 2018)	8.9%	3.9%	3.9%	8.3%
Costo anual (% del PEF 2018)	39.4%	17.3%	17.2%	36.9%

Fuente: Elaboración propia

Notas _____

² *Los datos no son totalmente comparables de un año a otro.

³ *Los datos no son totalmente comparables de un año a otro

(Des)articulando a Ixtab: de la teoría a la praxis sociopolítica

(De)articulating Ixtab: from theory to sociopolitical praxis

*Sara Álvarez Méndez**

Resumen: La presente ponencia explora la importancia de incluir el conocimiento científico y los avances en investigación, dentro del espacio sociopolítico de Yucatán como una forma de abordar la discriminación, las violencias y la vulnerabilidad social, en torno a la concepción colonial del suicidio. Esta perspectiva introduce una sensibilidad cultural crítica donde la antropología es una herramienta clave para entender el suicidio desde la interculturalidad y el respeto.

Abstract: This paper explores the importance of including scientific knowledge and advances in research within the socio-political space of Yucatan as a way to address discrimination, violence and social vulnerability around the colonial conception of suicide. This perspective introduces a critical cultural sensitivity where anthropology is a key tool to understand suicide from interculturality and respect.

Palabras clave: Salud pública; Identidades locales; Ixtab; Yucatán.

1. Introducción

En el estado de Yucatán las asimetrías de la mundialización han constituido una infraestructura social erigida en la desigualdad. Esto se manifiesta en el disímil acceso a servicios, la segregación residencial, el tácito racismo, así como factores comunitarios como son el aislamiento social, la desestructura familiar o la violencia de género, entre otros. Estos factores esgrimen los principales síntomas de unos fenómenos pertenecientes a esquemas y dinámicas más amplios.

Pese a su favorable posición geográfica en la costa caribeña, el impulso económico en su desarrollo industrial, turístico y urbano, el estado de Yucatán sigue mostrando carencias y su rezago es significativo (Iglesias, 2014: 177). Con una extensa historia de frustradas políticas y planes de desarrollo, este estado acumula un 40.8% de población bajo el umbral de la pobreza (CONEVAL, 2020: 16)⁴, un 33.3% de población vulnerable por carencias sociales (*ibid.*:178) y un 4.7% de

* Maestra y doctoranda del doctorado en Investigaciones Humanísticas por la Universidad de Oviedo. Correo electrónico: UO250194@uniovi.es

población vulnerable por ingresos (ibid.). La aceleración en el proceso de urbanización y de transformación nacional bajo una dirección neoliberal ha trasfigurado las relaciones tradicionales mexicanas, redirigiendo la naturaleza del tejido social y familiar hacia la competitividad y la individualidad, afectando también a la salud de la población, con una sociedad menos tolerante al sufrimiento y más exigente en la inmediatez de las soluciones ante problemas emocionales y de salud.

Desde 2020 y hasta nuestra actualidad, la pandemia devenida de la COVID-19 ha agravado las problemáticas presentadas por los anteriores factores, sin embargo, Yucatán ya poseía diversas emergencias, entre las cuales se encuentra su salud pública: agravamiento de las enfermedades coronarias, la diabetes mellitus o la propagación del VIH, muchas de ellas relacionadas entre sí y agravadas por otros factores que se manifiestan en la población, como son el elevado consumo de alcohol, el consumo de drogas, o el sobrepeso, entre otros. Entre los principales factores de muerte en el estado, también destaca el suicidio, cuya tasa supera ordinariamente la media nacional⁵.

En 2018, al igual que otros estados de México, Yucatán elaboró una Ley de Salud Mental para “el fomento, la promoción y la preservación de la salud mental, así como la evaluación, diagnóstico, tratamiento digno y rehabilitación de personas con trastornos mentales” (Ley de Salud Mental de Yucatán, 2018:1), asimismo, dentro de esta ley también se incluían diversos párrafos dedicados a la prevención del suicidio. Sin embargo, la escasez presupuestaria, la debilitada red sanitaria, así como la ausencia de investigación y registros de los *suicidios* y sus tentativas han dejado esta iniciativa legislativa en una situación de letargo. Ante este contexto, se tomó la medida iterativa de reformular las propuestas legislativas y optar por presentar un proyecto de decreto ley para la prevención del suicidio.

En el presente texto se aborda el impacto que los resultados de investigación multidisciplinares de las ciencias sociales pueden tener en la toma de decisiones políticas, así como el valor de incluir perspectivas no diagnóstico centradas ni fármaco centradas en los factores de riesgo entorno al suicidio para evitar su naturalización y comprender el peso del contexto cultural, social y político en relación con este fenómeno. Igualmente, se pretende mostrar la utilidad del esfuerzo investigador y la relevancia de las evidencias que, en un principio, no entrarían dentro de la praxis sociopolítica. Por tanto, se tomará como tema central la propuesta de Ley de Prevención de Suicidio para el Estado de Yucatán presentada en 2022 y la posterior mesa de trabajo “Por amor

a la vida” celebrada en el Congreso de Yucatán en marzo de 2022, donde especialistas de diversas disciplinas, así como autoridades civiles tuvieron la oportunidad de compartir sus perspectivas y experiencias en un espacio especializado dentro de un contexto sociopolítico.

2. Abordando el suicidio desde la ley. De la teoría a la praxis social: políticas públicas en México

La Organización Mundial de la Salud reporta que el suicidio es un fenómeno multifactorial, complejo y evitable que representa la muerte de 800 000 personas al año (OMS, 2014: 2). Según esta organización por cada suicidio consumado, 25 personas intentan quitarse la vida y señala que el 90% de las personas que se han quitado la vida por medio del suicidio en países de altos ingresos padecían un trastorno mental (OMS, 2014: 40). Sin embargo, el grueso de los suicidios se encuentra en países de ingresos medianos y bajos, aglomerando el 77% de los suicidios se producen (OMS, 2021)⁶.

La asiduidad de estos resultados en los registros se tradujo en la declaración del suicidio como un problema de salud pública por parte de la OMS a partir de 2014. En ese momento, se estimaba que la tasa de suicidio global se incrementaría de manera lineal, pero esta tasa ha sufrido un descenso mundial del 29% en los últimos 20 años (2000-2019). No obstante, ciertas regiones, como las Américas, han seguido otra tendencia, incrementando su incidencia un 17% en el mismo periodo analizado por la OMS (OPS, 2022: 1). México, por su parte, también ha mostrado un aumento de la incidencia del suicidio en los últimos años, de una tasa de 3.5 en el año 2000 (INEGI, 2001:11) hasta una tasa del 5.4 en 2019, este crecimiento continuado de la tasa proyecta una continuación en su crecimiento lineal hasta 2050.

En el mundo 80 estados disponen de datos de registro civil de calidad para estimar la tasa de suicidios y es que, pese a la existencia de datos, estos pueden compilar cifras que subestimen la situación real que padece el país. En relación con México, en la actualidad este contabiliza únicamente los datos de suicidio culminado en las estadísticas de mortalidad por accidentes y muertes violentas. Los intentos de suicidio y suicidio se registraron hasta 2005 y permanecen publicadas en la página web del INEGI las estadísticas disponibles desde 1994, aunque existen datos recabados con anterioridad. Sin embargo, los resultados recogidos en estas estadísticas se ven afectados por la calidad de los datos, los cuales, en muchas ocasiones, muestran una

subestimación por el estigma social que representa el suicidio, el ocultamiento de la naturaleza de la muerte, la ineficiencia de los métodos de recogida de datos o la falta de personal, imposibilitando la recogida de datos en ciertas zonas geográficas o durante ciertos períodos temporales.

No obstante, y pese a la inconsistencia de los datos, la tasa de suicidio en la población mexicana muestra una tendencia de crecimiento sostenido, un aumento de la incidencia en los grupos de personas con edad comprendidas entre los 15 y 19 años, así como entre las mujeres (Martín-del-Campo, González, Bustamante: 2013,202). Preocupa especialmente el aumento de la ideación suicida entre los jóvenes mexicanos con edades comprendidas entre los 5 y los 14 años, quienes han sufrido un aumento del 150% de este fenómeno entre 1990 y 2000 (Ibid.: 201).

Independientemente del descenso de la tasa de suicidio a nivel mundial (sin tener en cuenta la influencia que haya podido tener en esta la crisis del COVID-19 en el fenómeno durante 2020 y 2021) este sigue siendo una prioridad en la salud pública, por lo que se ha planteado a lo largo de los años la necesidad de que los estados propongan estrategias públicas integrales a nivel global. La OMS desarrolló el Instrumento de Evaluación para Sistemas de Salud Mental (IESM-OMS) para recopilar información sobre el sistema de salud mental y mejorar los datos con el fin de monitorear el cambio con objetivos definidos. El IESM-OMS se aplicó a México a través de los datos facilitados por el ISSSTE, IMSS, SEDENA y SEMAR con base en la revisión de los planes de salud mental de 2007. La Secretaría de Salud de México elaboró el Programa de Acción Específico de Atención en Salud Mental aplicado entre 2007 y 2012 e inició la integración de una red nacional de Salud Mental conformada por Unidades Especializadas de Atención (UNEMES). Sin embargo, México sigue careciendo de un plan nacional para la prevención de suicidio y cada estado es responsable de sus propias acciones legislativas particulares en relación con este fenómeno.

En cuanto a los planes de prevención desarrollados por los países, para 2021 eran 38 los países que contaban con una estrategia nacional de prevención de suicidio. **México, por su parte, no ha mostrado poseer una dirección unificada ni clara en las políticas públicas** relacionadas con la prevención y posvención del suicidio, aunque en las últimas dos décadas se han desarrollado diversas tentativas legislativas, entre las que destaca el Programa Sectorial de Salud 2019-2024, el programa de acción-específico-salud mental 2013-2018 y la Norma Oficial Mexicana 025-SSA2-2014 en las que se regulan la atención de los intentos autolíticos en la red sanitaria (Váldez-

Santiago, Marín-Mendoza-Torres-Falcón, 2021: 555). En México, la atención del intento suicida se incluye en el “Programa sectorial de salud 2019-2024”, el “Programa de acción específico - salud mental (2013-2018)” y la Norma Oficial Mexicana (NOM) 025-SSA2-2014. Asimismo, se presentó en 2018 la “Ley general de prevención, atención y posvención del suicidio” propuesta por el diputado César Agustín Hernández Pérez del grupo parlamentario de Morena, cuyo artículo 10 estipula que:

Toda persona que realizó una conducta suicida tiene derecho a ser atendida en el marco de las políticas de salud pública. Se priorizará la asistencia a niñas, niños, adolescentes y adultos mayores sin ningún tipo de discriminación a causa de su origen étnico, religión, edad, género, opiniones, preferencias políticas y sexuales, condiciones de salud, discapacidades, estado civil u otra causa.

Por su parte, los diversos estados de la república han apostado por diversas leyes de salud mental y prevención del suicidio, donde las estrategias preventivas y de intervención varían según la entidad federativa. De las 31 entidades federativas de México, 14 poseen una Ley de Salud Mental y dos de ellas poseen una Ley de Suicidio. Estas medidas legislativas son tan recientes que todavía es pronto para determinar su impacto, no obstante, en su eficiencia también influyen los obstáculos estructurales que parten de la inexistencia de redes de apoyo, de infraestructuras, del debilitamiento de las redes sanitarias, de la inexistencia de redes de aplicación y protocolos, así como la ausencia de un temario actualizado en relación histórica, entre otros. Del mismo modo, la propia sociedad presenta sus obstáculos particulares, manifestados en la estigmatización, la revictimización y el rechazo hacia aquellos que han intentado quitarse la vida por medio del suicidio o lo han consumado, la facilidad en la disponibilidad de los medios para suicidarse, el sensacionalismo amarillista en los medios de comunicación o la normalización del abuso del alcohol y sustancias psicoactivas. Todos estos escollos manifiestan la insuficiencia que pueden presentar estas decisiones políticas, las cuales se siguen probando y desecharando ante un número de casos que no deja de aumentar. En su intento particular, Yucatán ha presentado su propuesta de una ley de prevención del suicidio.

2.1. La Ley de Prevención del Suicidio en Yucatán

El estado de Yucatán, conformado por 106 municipios y con una población de 2.3 millones de personas, ha planteado en las últimas décadas varios programas de investigación y prevención de suicidio, incluyendo entre estos, diversos párrafos presentes en la Ley de Salud Mental de 2018. Estas medidas, no obstante, no han producido un descenso de la incidencia del fenómeno de muertes por suicidio en la comunidad yucateca, por lo que la urgencia de una intervención se ha traducido en un nuevo intento legislativo para paliar y atajar dicho fenómeno (Tabla 1).

Tabla 1.
Tasa de suicidios en el Estado de Yucatán

Año	Tasa
2015	9
2016	10.4
2017	8.8
2018	10.9
2019	11.1

Fuente: INEGI

Se debe tener en cuenta que toda propuesta legislativa manifiesta y concreta el compromiso que un gobierno contrae con una problemática concreta, en este caso, el suicidio. Las estrategias y políticas públicas entorno a este fenómeno suelen centrar su atención en la prevención, intervención y posvención, tomando el punto de partida la manifestación de una voluntad autolítica, es decir, cuando el suicidio es una opción manifestada por la persona afectada. Así, las propuestas se centran en la atención, vigilancia y acompañamiento de la conducta suicida, de la reducción del estigma social entorno al fenómeno, de la difusión de información y concienciación social en torno al tema, así como la formación específica de profesionales que sepan identificar e intervenir en situaciones de crisis. También buscan la creación de protocolos, de colaboraciones interdisciplinarias e interinstitucionales que promuevan redes de apoyo para la población vulnerable. Respecto a la protección ciudadana, esta suele optar por la mejoría en el acceso de servicios y recursos, disminuyendo, al mismo tiempo, el acceso a las herramientas que puedan ser empleadas para intentos autolíticos.

No obstante, estas estrategias no centran sus esfuerzos en los factores de protección que

refuercen las redes sociales de apoyo, previniendo la aparición de situaciones de crisis que generen la ideación suicida. Asimismo, una falta de estrategia nacional que guíe la toma de decisiones de cada entidad federativa puede propiciar una desigualdad ciudadana al no garantizar la misma cobertura entre los ciudadanos al demarcar diferencias entre una u otra región, al mismo tiempo que disminuye las garantías de una correcta monitorización de las decisiones tomadas, atrasando la implantación general de aquellas medidas más favorables a nivel nacional.

La propuesta legislativa del Partido de la Revolución Democrática (PRD) conocida como Ley de Prevención del Suicidio para el Estado de Yucatán consta de 23 artículos distribuidos en 6 capítulos. El planteamiento legislativo parte de “la protección de la salud mental y la disminución de la incidencia y prevalencia del suicidio en el Estado de Yucatán” (Capítulo I, Art.1: 14), cuyos objetivos específicos son “proporcionar atención preventiva, asistencia y tratamiento adecuados víctimas potenciales de suicidio a sus familias y a los deudos de quienes perecieron por suicidio” (Cap. I, Art. 2:14). Sin embargo, la propuesta de ley presenta diversas vaguedades y problemáticas que podrían vaticinar un nuevo proyecto fallido e ineficiente en lo referente a la prevención, intervención y posvención del suicidio en la sociedad yucateca.

Las indeterminaciones en el texto legislativo parten de su planteamiento sobre qué es el suicidio. La Ley recoge tres definiciones diferentes, aunque complementarias, del término suicidio:

1. El suicidio se define como un acto deliberadamente iniciado y realizado por una persona en pleno conocimiento expectativa y su desenlace fatal, es un problema de salud pública que conlleva una tragedia para las familias y para la sociedad” (OMS, 2018).

2. El suicidio podría definirse como un proceso que se inicia con la ideación en sus diferentes expresiones (preocupación autodestructiva, planificación de un acto letal, deseo de muerte) discurre por el intento suicida y finaliza con suicidio consumado (Paneth y Susser, 2002; Pérez, 1999 citados en LPS, 2022: 8).

3. La ley entiende por suicidio como acto voluntario de quitarse la vida (Ley de Prevención del Suicidio del Estado de Yucatán, Cap. I, Art. 4. Apart. III).

Pese a tomar dos definiciones sugeridas por especialistas, la ley opta por la definición más amplia y ambigua, lo que puede suponer un obstáculo en la correcta identificación e intervención de los casos de autoeliminación: esta puede plantear la posibilidad de valorar como suicidio aquellos casos en los que las personas realicen actos de autolesión de forma no consciente y

deliberada, aunque voluntaria. Del mismo modo, existe la posibilidad de identificar falsos intentos autolíticos que devengan en una intervención incorrecta cuyas consecuencias puedan tener efectos negativos en el sujeto, como el ingreso involuntario, la administración de medicación no necesaria, etc. Asimismo, el planteamiento acerca de qué es el suicidio recogido en el texto legislativo no muestra la implícita interacción de factores biológicos, genéticos, psicológicos sociológicos y ambientales.

Retornando a la ambigüedad que encierra la ley, en el planteamiento de los antecedentes, el texto legislativo hace hincapié en la relación que existe entre la autoeliminación y los trastornos mentales como los “verdaderos generadores de las conductas suicidas”. La depresión y la ansiedad, junto al abuso del alcohol y otras sustancias psicoactivas, son mencionados a lo largo del texto como principales factores de riesgo para la conducta suicida y se destaca principalmente la depresión como un factor de riesgo de suma importancia. Sin embargo, ningún otro trastorno mental es mencionado de forma concreta y se mencionan los trastornos mentales englobados en su conjunto, independientemente de las particularidades de cada trastorno.

La importancia que se aporta a los trastornos mentales se corresponde a la reiterada cita de la Organización Mundial de la Salud, anteriormente mencionada, en la que se recoge que el 90% de las personas que han consumado el suicidio poseían un trastorno mental. Por su parte, el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), siguiendo las pautas marcadas por la OMS y OPS, respalda la prevención del suicidio a partir de la detección y tratamiento de los trastornos mentales (IMSS, 2020), bajo la concepción de que este fenómeno se produce como consecuencia de trastornos como la ansiedad, la depresión o el estrés precedidos de la impulsividad (IMSS, 2019, 2020). Al mismo tiempo, señala que el 85% de los intentos de suicidio están asociados a la presencia de estos trastornos (IMSS, 2019⁷). Esta exposición prolíficamente divulgada parte de una posible confusión entre factor de riesgo y causalidad en una visión reduccionista de suicidio. Si bien los antecedentes en salud mental, la existencia de otros intentos de autoeliminación anteriores y el consumo de sustancias pueden influir en la conducta suicida de un sujeto, estos no equivalen *per se* a una conducta suicida ni da una explicación a la misma. Esta presunción desestima determinantes sociales como la educación, las condiciones laborales, de vivienda, conflictos existenciales y culturales, problemáticas económicas, profesionales, corporativas y políticas o de la importancia del contexto social, cultural y político. Esta perspectiva desatiende las problemáticas vitales y las

historias de vida a favor de una perspectiva centrada en las vías farmacológicas y en los diagnósticos médicos, en detrimento de la promoción de la salud mental y de los factores de protección, ignorando que una correcta cobertura social podría disminuir considerablemente la aparición de estos intentos autolíticos.

Continuando por este breve acercamiento a la ley, esta hace hincapié en la falta de registros y cifras oficiales que imposibilitan realizar un estudio fidedigno de la situación del suicidio en Yucatán, por lo que el texto legislativo exige una monitorización acerca de los suicidios consumados a través de estudios que integren antecedentes y acciones suicidas que deberá ser puesta a disposición de la ciudadanía. Del mismo modo, se exige una evaluación y monitoreo de las actividades vinculadas a los objetivos de la presente ley. Estas peticiones buscan paliar la ineficiencia e insuficiencia de lo establecido en la Ley de Salud Mental del Estado de Yucatán, donde la falta de profesionales de la salud, de datos estadísticos e indicadores, así como el nulo seguimiento de las consultas psicológicas han dificultado el cumplimiento de las metas y la detención del incremento de los índices de mortalidad en la población yucateca. La nueva propuesta pide evaluar el impacto del programa estatal de investigación y prevención del suicidio, de otros convenios acuerdos o instrumentos jurídicos en materia de salud mental, la necesidad de un informe anual sobre políticas públicas y programas implementados y cumplimiento de estos para verificar la eficiencia de estas políticas. Más allá de los medios, metodología y otros factores involucrados en la elaboración de un correcto monitoreo, cabe señalar que el correcto registro del suicidio implica una colaboración entre diferentes órganos e instituciones, la colaboración ciudadana y la correcta identificación de las causas de la muerte, discerniendo la diferencia entre un accidente y un suicidio. En relación con aquellas ausencias mostradas por la Ley de Salud Mental, se debe comentar que están recaen en una escasez presupuestaria que no es capaz de cubrir las demandas de recursos materiales y humanos para realizar correctamente estos seguimientos y procedimientos, por lo que la nueva propuesta legislativa, sin un aumento presupuestario a priori, tampoco dará respuesta a esta problemática.

Respecto a aquellos factores de riesgo asociados con el sistema de salud, la ley menciona la dificultad que representa la obtención del acceso a la asistencia sanitaria frente a la facilidad de obtención de medios utilizables para el suicidio, por lo que se solicita contar con equipos adecuados y suficientes, incluyendo automóviles, que proporcionen un servicio integral de detección de casos

de conducta suicida, no obstante, no existe una red sanitaria que pueda apoyar estas iniciativas. La ausencia de profesionales de la salud mental fuera de la capital yucateca impide la atención de las poblaciones más distantes a Mérida, más allá de la imposibilidad del acceso a personal sanitario, la población carece de infraestructuras, no solo de un centro de salud al que acudir, sino de la imposibilidad de un espacio adecuado y seguro en el que atender a las personas con garantías de privacidad sin la necesidad de un desplazamiento a la capital o a urbes con mayor peso demográfico.

Según el INEGI, en 2015 la tasa de profesionales en Psiquiatría en México era de 3.68 por cada 100 000 habitantes. Su distribución geográfica, además, no era homogénea y se estimaba que el 60.33% de los profesionales residían y ejercían en las entidades de Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León, mientras que la suma de tasas por estados hacía descender la tasa al 2.89 por cada 100 000 habitantes, por su parte, Yucatán tenía una tasa de 4.00 por cada 100 000 habitantes (Heinze, Chapa y Carmona-Huerta, 2016: 71). Por su parte, en 2022 el observatorio laboral de la secretaría señalaba que 359 500 psicólogos estaban ejerciendo en el territorio mexicano, lo que equivale a una tasa de 275.90 psicólogos por cada 100 000 habitantes en México⁸. Independientemente de la cobertura que implique estas tasas, cabe señalar un factor añadido: el estigma social ante la salud mental y la demanda de atención psicológica ante una situación límite. Es decir, la atención de estos profesionales solo es requerida por la población cuando ya existen síntomas de trastornos que no pueden paliar de forma individual, no para el cuidado general de la salud mental. Por su parte, la OMS estima que hacen falta 18 millones de trabajadores del área sanitaria en países de ingresos bajos y medianos para alcanzar una correcta cobertura sanitaria universal en 2030⁹.

La ley también presenta una gran ambición en lo tocante a las coordinación interdisciplinaria e interinstitucional de la problemática que representa el suicidio, plantea el desarrollo de estrategias y acciones de sensibilización, asistencia y capacitación para el personal del sistema de salud y todos los sectores e instituciones involucrados en la atención a personas con ideación suicida y posvención suicida, incluyendo entre estos las redes de apoyo civiles. Del mismo modo busca “la cobertura de todos los centros de atención médica públicos y privados [...] a la obligación de brindar cobertura asistencial de emergencia a las personas que intentan suicidarse, así como sus familias” (Cap. VII. Art. 22). La particular dificultad de esta propuesta

parte nuevamente del déficit presupuestario en materia de salud mental.

En relación con el presupuesto destinado a la salud mental. Menos del 2% de la media global presupuestaria se destina en la salud mental en el año 2017 (IESM-OMS, 2017: 6), México destina un 2.2%, mientras que la secretaría de Salud de Yucatán destina un 0.36% de su presupuesto a la Promoción, Prevención y Atención integral de la Salud Mental (2018-2024) con una implementación de un amplio carácter desigual¹⁰. Por lo que, incluso con una legislación centrada en la atención sanitaria del fenómeno autolítico, esta se ve obstaculizada por la capacidad económica de la secretaría.

También se plantea el lanzamiento de campañas de orientación acerca de cómo anticiparse al suicidio en los medios de comunicación utilizando a los medios como fuente de efecto Papageno, en lugar del efecto Werther que han estado llevando a cabo en la prensa de nota roja desde el s. XIX. Si bien estas propuestas para los medios de comunicación siguen las recomendaciones de la OMS y se encaminan a una correcta redirección de la manera de comunicar el suicidio, estos planteamientos se asemejan a los planteados en la anterior Ley de Salud Mental, cuyas exigencias no han sido aplicadas todavía. Del mismo modo, la ley plantea la apertura de una línea telefónica gratuita de escucha de situaciones críticas, aunque este servicio ya existe desde 2017.

Por su parte la capacitación y el diseño de programas de capacitación estarán coordinados por las jurisdicciones de la entidad y dependerán del contexto económico y sociocultural de cada entidad, dejando en una situación desigual a aquellas regiones que no puedan hacer frente a estas peticiones por sus particularidades socioculturales, políticas o económicas.

Las propuestas presentadas en este texto legislativo son muy similares a otras leyes de prevención emitidas por otros estados e, incluso, otros países, como Argentina. En todos estos planteamientos existen una tendencia de considerar el suicidio como un objeto a controlar desde la salud pública y como una problemática perteneciente a la salud mental, desconectando el fenómeno de factores sociales, históricos, culturales o económicos, entre otros, y reduciéndolo a una lista de factores de riesgo con baja variabilidad entre los sujetos.

El presente texto, así como la intervención de la mesa de trabajo “Por amor a la vida” enmarcada en la Ley de Prevención del Suicidio del Estado de Yucatán, se planteó la necesidad de un enfoque del suicidio desde un enfoque de las ciencias sociales, de una propuesta transdisciplinaria que

relacione lo general y lo particular, entre los factores biológicos, sociales y culturales, repensando el suicidio a lo largo del tiempo en este espacio geográfico.

En relación con el suicidio en las comunidades indígenas, la literatura manifiesta una mayor incidencia en la tasa de suicidios entre la población perteneciente a los pueblos originarios a nivel global (Vargas-Espindola et al, 2017:132) El fenómeno en relación con las comunidades indígenas se relaciona con el desequilibrio en la cosmovisión de estos grupos y la sociedad en la que se han visto insertados, donde las escisiones político-religiosas, atraídas por la globalización, el neoliberalismo y los procesos de aculturación con los que conviven.

Estos últimos factores señalados forman parte de una violencia estructural intrínseca a los sistemas contemporáneos que han homogeneizado gran parte de las naciones actuales. En estos sistemas, las poblaciones indígenas son tratadas a través de una interculturalidad funcional que asume su coexistencia, pero que no ampara sus necesidades desde una perspectiva crítica. Estas minorías son vulnerables dentro del sistema sanitaria, educativo y judicial, al no encontrarse explícitamente incluidos y, por tanto, al carecer de propuestas concretas y definidas para sus experiencias particulares y singulares. No solamente en lo tocante a la barrera lingüística, también en lo tocante a su experiencia cultural. En el caso concreto de la Ley de Prevención del Suicidio para el Estado de Yucatán, el texto legislativo carece de una explícita consideración del suicidio entre miembros de la comunidad indígena, ignorando por tanto el acercamiento crítico al fenómeno autolítico dentro de la cosmovisión de los mayas yucatecos.

El título de este trabajo y ponencia, “(Des)articulando a Ixtab…”, hace referencia a la tradicional presunción que se viene replicando desde finales del s. XIX por la que el suicidio forma parte de la cultura yucateca. Esta concepción parte de una presunta idolatría prehispánica a la diosa maya del suicidio, Ixtab, dando a la conducta suicida una etiología religiosa en la cultura maya. Si bien esta figura histórica ha sido desmentida (Álvarez, 2022), Ixtab constituye un símbolo, una concreción de los resultados que pueden arrojar las redirecciones y presunciones entorno al suicidio comprendido desde una perspectiva naturalista que desatiende el carácter multifactorial de este, así como la reducción de la conducta suicida en las comunidades indígenas sin un enfoque crítico que tenga en cuenta su cosmovisión. Se trata de abrir un paréntesis en la reflexión crítica y racional de la prevención del suicidio, considerando la importancia de las disciplinas más allá del área sanitaria y abordar la prevención del suicidio incluso, desde el imaginario de la comunidad yucateca.

La presentación de estos resultados de investigación en la mesa de trabajo “Por amor a la vida” supuso la inclusión de las investigaciones en ciencias sociales en materia de prevención de suicidio. La celebración e impulso de un espacio interactivo especializado enmarcado en un decreto ley significa aportar valor a las vivencias, conocimientos y experiencias de aquellos que están sensibilizados con el fenómeno del suicidio y que, desde sus diversas perspectivas, aportan las claves que estiman necesarias para enriquecer las propuestas legislativas. Esto logra implicar a aquellas personas que no suelen estar presentes en el marco político.

2.2 La experiencia de la mesa de trabajo “Por amor a la vida”

La mesa de trabajo “Por amor a la vida” se celebró en marzo de 2022 en el Congreso del Estado de Yucatán. La reunión estaba compuesta por autoridades civiles y políticas, así como por especialistas en Psiquiatría, Psicología y otras áreas del conocimiento con el fin de realizar una aproximación al fenómeno del suicidio en Yucatán desde una visión desestigmatizada, donde la sociedad civil, las autoridades, las asociaciones y los especialistas pudieran aportar opiniones que ayuden a prevenir el suicidio. Pese a una intención inicial, la mesa no tuvo representación indígena y tampoco contó con la participación de grupos de familias afectadas por el fenómeno del suicidio o de supervivientes. Asimismo, pese a la favorable iniciativa de plantear propuestas, el encuentro se realizó en un momento en el que el texto legislativo ya estaba redactado y presentado, por lo que las proposiciones planteadas son sensibles de ser tomadas en cuenta, pero no contaban con un compromiso de su aplicación.

A raíz de la mesa de trabajo, se pudo hacer patente la dicotomía entre la realidad planteada en el texto legislativo y las experiencias compartidas por los ponentes. Se mencionaron problemáticas concretas que vive la población: el consumo de metanfetaminas, el abuso del alcohol, la violencia de género, la desestructuración familiar, el envejecimiento poblacional, los problemas económicos, el aumento de la migración, la general falta de oportunidades, la falta de profesionales de la salud fuera de la capital de Yucatán, así como de espacios seguros en los que atender a las personas. Todos estos factores son la manifestación de un desgarro en el tejido social y, por tanto, en la pérdida de redes de apoyo que constituyan factores de protección del individuo, exponiendo a la población a una mayor vulnerabilidad.

Una problemática que subyace a todo lo tratado en la mesa de trabajo y el presente texto

parte de la introducción de México en el aparato neoliberal contemporáneo. Nuestra actual etapa de la globalización económica está marcada por la conglomeración transnacional, el rápido y alto intercambio de procesos productivos y capital, así como la imprescindibilidad de la presencia de las tecnologías digitales junto a la transmisión instantánea de información. Este modelo de desarrollo aporta numerosas ventajas, pero también produce menoscabos manifestados en las aceleraciones en la polarización de las desigualdades socioeconómicas, así como las transformaciones en los sistemas culturales, marcados por las crisis identitarias y nuevas estrategias de relación con estos cambios, no solamente entre los conocidos como países desarrollados y países en vías de desarrollo, también en el interior de estos mismos.

Esta modernización globalizada homogeneiza los grupos culturales y reemplaza la importancia de la unidad familiar por la individualidad, el sujeto se siente responsable de sus acciones, metas y planes, así como de su situación, haciéndolo especialmente vulnerable ante el sentimiento de pérdida de control sobre su vida ante el truncamiento de las aspiraciones que le había creado la sociedad. La alta exigencia y competitividad frente a la baja oferta del ecosistema de oportunidades generan trastornos en nuestra forma de relacionarnos con nuestro mundo y la sociedad para, posteriormente, generar trastornos en nuestra salud mental como el estrés, la ansiedad, la desesperanza y la depresión.

Aunado a esto, la propia naturaleza de nuestra sociedad globalizada neoliberal nos ha hecho menos tolerantes al sufrimiento y el malestar, tendiendo a una respuesta farmacológica ante episodios de malestar emocional. Esta tendencia a la pronta prescripción de antidepresivos y ansiolíticos, en lugar de una protección cívica centrada en una correcta educación emocional y una protección al estrés, ansiedad y otros trastornos devenidos de estas aceleraciones innecesarias, pueden cronificar estos trastornos y generar conductas e ideaciones suicidas en un sujeto frustrado que se encuentra en una situación crítica. Por otra parte, y aunado a la aculturación sufrida por las comunidades indígenas, se suma la mercantilización cultural.

En relación con la mercantilización de lo maya, esta supera el ámbito del turismo extranjero y nacional, se basa en la explotación económica de la imagen indígena ideal en su totalidad, desposeyendo a esta comunidad de su realidad en un tiempo y espacio contemporáneos concretos, siendo generalmente trasladados a un marco “mágico” y perenne. Haciendo que el individuo perteneciente a la comunidad no sea capaz de reconocerse dentro de la expectativa estereotipada

de la sociedad con la que convive.

Las crisis económicas, las condiciones laborales, la falta de oportunidades, la visión clasista, racista y excluyente de una sociedad desigual, la alta competitividad laboral frente a la falta de oportunidades, el abuso de sustancias y otras violencias, así como el padecimiento de trastornos mentales y emocionales son reconocidos como factores de riesgo que favorecen la aparición de una ideación suicida en Yucatán. Asimismo, el estigma social que representa la salud mental en la población mexicana puede devenir en la ocultación y negación de un trastorno o necesidad, retrasando el espacio temporal de actuación y agravando una posible situación de crisis al endurecer el padecimiento de la sintomatología. Además de estos factores, la mesa de trabajo brindó la oportunidad de presentar otros factores de riesgo desligados del campo de la sanidad, pudieron incluir entre estos el estudio del desplazamiento categórico en torno al suicidio en Yucatán como un ejemplo de los multívocos resultados que arrojan las diversas mecánicas que han estado actuando entre la sociedad, la cultura y el tiempo. Entendiendo que las concepciones que forman parte del imaginario social pueden influir en la perspectiva que posee una sociedad entorno a los fenómenos que produce y padece. En el caso del suicidio como parte identitaria yucateca, se pudo probar que este fomenta el agravamiento de conflictos sociales como la segregación o el desprestigio de la cultura originaria presente en las comunidades yucatecas, siendo un factor que influye en la asimilación del fenómeno.

También se compartieron aquellas propuestas y necesidades que los ponentes percibían como claves para la prevención de la incidencia del suicidio en Yucatán. Destacó el reconocimiento común de que estas debían estar adaptadas al contexto sociocultural y económico de la sociedad, como es el caso de la imposibilidad de realizar desplazamientos a la capital del estado u otras urbes ante el rechazo que presenta parte de la población, sobre todo aquellas personas pertenecientes a comunidades indígenas, a la hora de separarse de sus familiares y su región. Del mismo modo, se manifestó la necesidad de actuar apreciando la trascendencia de la comunicación y la diversidad lingüística, donde parte de la población es mayablanca y se reconoce como indígena.

Por su parte, se manifestó el problema que supone la financiación para el correcto monitoreo y seguimiento de la evolución de todos los protocolos, programas y estrategias, por lo que gran parte de las entidades carecen de un respaldo material y económico, haciendo que sus actividades descansen profusamente en la caridad de aquellos profesionales que deseen

involucrarse voluntariamente como ha estado ocurriendo en la comunidad de Tekax. Del mismo modo, se manifestó de forma implícita la sobrecarga que estos retos suponen para aquellos trabajadores vinculados al área sanitaria, educativa y otras cuyos profesionales vean sus actividades relacionadas con el fenómeno del suicidio.

En relación con la visión del imaginario yucateco acerca del suicidio, las autoridades compartieron su familiarización con las experiencias de convivencia de las comunidades con el fenómeno del suicidio. Dada la trascendencia de esta materia, deseo recoger como ejemplo el valioso testimonio del ciudadano Cristian Jesús Suluc Bacab, comisario de Santa Antonio de Tzacalá:

Nos comentaban las personas mayores que cuando una persona la descubren, la encuentran intentándose matar, el protocolo a seguir es de quitarla, bajarla y con la soga azotarla nueve veces para que se le quite esa maldad y después vigilarlo; pero si no se encuentra tiempo lo siguiente como pasa la gran mayoría de las comunidades es prohibirle a la autoridad municipal enterrarlo en el mismo lugar que las personas. [...] Si nos vamos en la zona henequenera pues aún más, estas interpretaciones de que pasa en ese momento en el cual se pone a soga en el cuello, que se abre el suelo y sientes que algo te jala. (Ponencia de la mesa de trabajo “Por amor a la vida”, 29 de marzo de 2022. Congreso del Estado de Yucatán)

Es necesario mencionar que existe un vacío etnográfico, una ausencia de un acercamiento horizontal a la comunidad que nos ayude a comprender la problemática presente y nos facilite la adecuación de las medidas a las necesidades de cada grupo. Todavía queda un dilatado sendero que recorrer, el trabajo etnográfico apenas ha sido iniciado y ningún estudio se ha centrado en la percepción que posee la comunidad yucateca y maya acerca de este proceso. Los trabajos de campo realizados apenas han podido arañar la superficie de la complejidad de las manifestaciones culturales en torno al suicidio en Yucatán, su recepción en las comunidades y los posibles factores involucrados en el fenómeno. Asimismo, estas ausencias nos dirigen hacia la urgencia de un acercamiento horizontal a la comunidad que nos ayude a comprender la problemática presente y nos facilite la adecuación de las medidas a las necesidades de cada grupo.

En relación con otras problemáticas relacionadas con el suicidio en Yucatán, podría dedicar las siguientes líneas a describir los conflictos presentes en la sociedad yucateca en datos: las

carencias en la salud pública, la desigualdad social, el abandono escolar, los delitos u otros posibles factores que influyan en la tasa de suicidios estatal. Sin embargo, en términos generales, hay abundante bibliografía disponible y estimo que existen trabajos de calidad dedicados de forma exclusiva al estudio de las problemáticas e, incluso, a la enumeración de estas, como el *Diagnóstico regional (microrregiones)* (2020) de la ONU-Habitat para la construcción del megaproyecto Tren Maya. Estimo que es más importante, en este caso, hacer hincapié en el hecho de que el suicidio es un fenómeno complejo y multifactorial, que no puede verse naturalizado ni simplificado en una serie de factores. Estimo, igualmente, que los posibles factores que influyan en el suicidio en Yucatán deben ser tratados profesionales de la salud desde la seriedad y la ética.

Respecto a la emergencia de salud pública que representa la tasa del suicidio yucateca, es necesario aseverar la gravedad de la situación sin mitificarla. Yucatán es uno de los estados con mayor tasa de suicidio con carácter general, sin embargo, no es el estado con mayor tasa de suicidio de la península yucateca ni del país de forma ininterrumpida. Tampoco es una zona en la que se den particularidades en los métodos de autoeliminación empleados ni otros factores que puedan destacar por su singularidad, siguiendo las tendencias de autoeliminación universales, por lo que no cabe dar continuidad a las tesis genéticas, religiosas, geográficas o culturales en relación con el fenómeno. Estimo que esta mesa de trabajo es un paso en firme para la colaboración entre las diversas disciplinas y ha significado una oportunidad para entender el suicidio en nuestra actualidad más allá de la rama sanitaria.

Bibliografía

- Álvarez Méndez, Sara. (2022). Ahorcamientos durante la persecución de idolatrías de 1562: Posible origen e instrumentalización de la diosa del suicidio maya. *Americanía: Revista De Estudios Latinoamericanos*, (14), 34–62. <https://doi.org/10.46661/americania.6266>
- Congreso del Estado de Yucatán (2018) Decreto 643/2018 por el que se emite la Ley de Salud Mental del Estado de Yucatán. Disponible en: <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/02/2018/DIGESTUM02364.pdf>. Consultado el 01/10/2021.
- Congreso del Estado de Yucatán (2021) Decreto 441/2021 por el que se emite el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Yucatán para el Ejercicio Fiscal 2022.

Congreso del Estado de Yucatán (2022) Proyecto de Decreto Ley de Prevención del Suicidio para el Estado de Yucatán.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de pobreza y evaluación 2020. Yucatán*. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

Iglesias Lesaga, Esther (2014) “Desigualdad espacial y desarrollo territorial del Estado de Yucatán” *Pampa* [online]. 2014, n.10 [citado 2022-05-23], pp.11-34. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-02082014000100002&lng=es&nrm=iso>. ISSN 2314-0208.

INEGI (2001) Estadísticas e Intentos de Suicidio y Suicidios. Cuaderno Núm. 7. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1334/702825431822-1/702825431822-1_1.pdf

INEGI (2017) Estadísticas a propósito del día mundial para la prevención del suicidio. Datos Nacionales.

INEGI (2018) Estadísticas a propósito del día mundial para la prevención del suicidio. Datos Nacionales. Comunicado de prensa Núm. 410/18. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/suicidios2018_Nal.pdf. Consultado el 15/11/2021.

INEGI (2019) Estadísticas a propósito del día mundial para la prevención del suicidio (10 de septiembre). Datos Nacionales. Comunicado de prensa Núm. 455/19.

INEGI (2020) Estadísticas a propósito del día mundial para la prevención del suicidio. Datos Nacionales. Comunicado de prensa Núm. 422/20. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/suicidios2020_Nal.pdf. Consultado el 15/11/2021.

INEGI (2021) Características de las defunciones registradas en México durante 2020. Comunicado de prensa Núm. 592/21. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/DefuncionesRegistradas2020preliminar.pdf>. Consultado el 10/02/2022.

INEGI (2021) Estadísticas a propósito del día mundial para la prevención del suicidio (10 de septiembre). Datos Nacionales. Comunicado de prensa Núm. 520/21. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/Suicidios2021_Nal.pdf

df. Consultado el 15/11/2021.

Martin-del-Campo, Alfonso, González, Cristina y Bustamante, Juan (2013) “El suicidio en adolescentes” *Revista médica del hospital general de México* (4): 200-209.

Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud (2016) *Prevención de la conducta suicida*. Washington D. C.

Organización Panamericana de la Salud (2022) *La salud mental en la región de las Américas. Prevención del suicidio*. Hoja informativa.

Ramírez-Camacho, Mundo Alberto (2020) De violencia y estereotipos. Visiones en torno a la muerte suicida en poblaciones mayas yucatecas, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México* 60 (julio-diciembre): 79-109.

Salud Mental 2016;39(2):69-76 ISSN: 0185-3325 DOI: 10.17711/SM.0185-3325.2016.003 Los especialistas en psiquiatría en México: año 2016 Gerhard Heinze,¹ Gina del Carmen Chapa,¹ Jaime Carmona-Huerta

Secretaría de Salud de México, Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud (2011) *IESM Informe de la evaluación del sistema de salud mental en México utilizando el Instrumento de Evaluación para Sistemas de Salud Mental de la Organización Mundial de la Salud (IESM-OMS)*. México.

Valdez-Santiago R, Marín-Mendoza E, Torres-Falcón M. (2021). Análisis comparativo del marco legal en salud mental y suicidio en México. *Salud Pública en México* (63):554-564. <https://doi.org/10.21149/12310>

Vargas-Espindola, Alejandra *et al.* (2017). “Conducta suicida en pueblos indígenas: una revisión del estado del arte” *Revista de la Facultad de Medicina*. [online] vol.65(1):129-135. ISSN 0120-0011. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/revfacmed.v65n1.54928>.

World Health Organization (2014) Preventing Suicide: A global imperative.

Notas _____

⁴ 1.1 puntos porcentuales por debajo de la media nacional según CONEVAL (2020: 16).

⁵ En 2020 Yucatán registró una tasa de 10.2 suicidios por cada 100 000 habitantes, frente a la tasa nacional de 6.2 por cada 100 000 habitantes (INEGI, 2021: 3).

⁶ Vid. Organización Mundial de la Salud (17 de junio de 2021) Suicidio. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/suicide>

⁷ Vid. Instituto Mexicano del Seguro Social (10 de septiembre de 2019) Comunicación 344 IMSS brinda tratamiento integral a personas que han intentado suicidarse disponible en <https://www.gob.mx/imss/prensa/com-344-imss-brinda-tratamiento-integral-a-personas-que-han-intentado-suicidarse#:~:text=El%20especialista%20del%20Seguro%20Social,impulsividad%2C%20seguidos%20por%20la%20depresi%C3%B3n>

⁸ Datos basados en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo de 2022.

⁹ Vid. World Health Organization (2022) “Mental Health” Disponible en: <https://www.who.int/data/gho/data/themes/mental-health>

¹⁰ De los 5,502,816,793 millones de pesos mexicanos destinados a la Secretaría de Salud, 19,869,688 millones de pesos mexicanos han sido destinados para la Promoción, Prevención y Atención integral de la Salud Mental (Congreso de Yucatán, 2021:102)

Presupuestos sensibles al género: materialización de la economía de los cuidados

Gender Budgeting: a result of the economy of care

Fabiola Paulina Juárez Lugo*

Resumen: Los presupuestos sensibles al género son una iniciativa internacional, que si bien ha sido desarrollada de manera diferenciada alrededor del mundo, parte de un mismo fundamento teórico: la economía de los cuidados. El presente documento tiene como objetivo principal describir cómo la evolución del cuerpo teórico de la economía de los cuidados propició el surgimiento de la iniciativa denominada “presupuestos sensibles al género”.

Abstract: Gendering Budgets are an international initiative, and even if they were developed differently, all of them have the same theoretic fundament: the economy of care. The present document has the principal object of describing how the evolution of the theory of economy of care led to the emergence of the initiative of Gender Budgets.

Palabras clave: Presupuesto sensible al género; economía de los cuidados.

1. Introducción

Los presupuestos sensibles al género, presupuestos con perspectiva de género o presupuestos para las mujeres son una iniciativa impulsada por la comunidad internacional, que si bien ha sido ejecutada de manera diferenciada en cada país, todos los ejercicios parten desde un mismo fundamento teórico: la economía de los cuidados; que a su vez surge de la economía feminista, propuesta novedosa que incorpora la perspectiva de género en los postulados y teorías económicas.

El desarrollo de la economía feminista y de la economía de los cuidados visibilizó la inminente ceguera de género en los postulados de los distintos cuerpos teóricos de la economía, ya que asumían que los efectos del mercado y de las intervenciones gubernamentales eran iguales para hombres y mujeres. Claramente, esta afirmación parte de no considerar las desigualdades estructurales e históricas entre hombres y mujeres, una situación problemática que impide, primeramente, el reconocimiento de estas desigualdades y por ende la ejecución de políticas

* Egresada de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Querétaro. Líneas de investigación: Feminismo y Derechos Humanos, Perspectiva de género en la función pública y los procesos gubernamentales. fjuarezlg@gmail.com

públicas que busquen reducir estas brechas de desigualdad y mejorar las condiciones de vida de las mujeres, que de acuerdo a datos del Banco Mundial representan el 49.85% de la población del mundo.

Conocer la evolución de los postulados de la economía feminista y el surgimiento de la economía de los cuidados permite comprender la lógica que han seguido las instituciones y organizaciones internacionales en el desarrollo e impulso de los presupuestos sensibles al género, lo que a su vez permite contrastar el deber ser (los fundamentos teóricos y los objetivos primigenios) y el ser (las distintas maneras en que se ha ejecutado la iniciativa y la manera en que han impactado).

El presente documento tiene como objetivo principal el describir y sistematizar la evolución de los supuestos teóricos de la economía de cuidados que propiciaron el surgimiento de los presupuestos sensibles al género. Primeramente, se describirá brevemente el desarrollo de la economía feminista y el surgimiento de la economía de cuidados, haciendo énfasis en aquellos postulados que permitieron la justificación del surgimiento de los presupuestos sensibles al género. En la segunda sección se describirá el marco jurídico internacional que enmarca la iniciativa de los presupuestos sensibles al género, así como las tres principales metodologías analíticas y de construcción del presupuesto sensible al género, recuperadas por ONU Mujeres. En última sección se ahondará en los distintos esfuerzos del gobierno mexicano para la incorporación de los presupuestos sensibles al género en sus prácticas gubernamentales, para finalizar con las reflexiones generales surgidas de este ejercicio analítico.

1. Desarrollo histórico de la teoría de la economía de los cuidados: aproximaciones a su desarrollo y adopción en las disciplinas científico-sociales

El auge de la economía feminista está íntimamente relacionado con los movimientos feministas, especialmente con la “segunda ola” del feminismo, desarrollada durante los años 60 y 70. Esta segunda ola del feminismo se caracterizó, además de la exigencia de los derechos sexuales y reproductivos, por el aumento de la presencia de las mujeres en los ámbitos públicos, especialmente los trabajos remunerados y la academia. Esto permitió que las discusiones de las mujeres activistas sobre los problemas estructurales a los que las mujeres se enfrentaban diariamente en su vida privada, como la precarización de los salarios y de los trabajos a los que podían acceder; además

de visibilizar el inminente sesgo androcéntrico que dominaba los avances científicos y tecnológicos. Esto dio inicio a la conformación del cuerpo teórico conocido como la economía de los cuidados.

La economía de los cuidados se compone de una serie de teorías e investigaciones con distintos enfoques disciplinarios, como la historiografía, la sociología y la economía, cuyo objetivo principal es indagar sobre los distintos papeles que las mujeres han tenido en las estructuras económicas, además de profundizar y reivindicar el papel que tienen los cuidados y las labores domésticas en el desarrollo de las economías, actividades que han sido tradicionalmente adjudicadas a las mujeres, y las cuales no son valorizadas monetariamente.

Los principales aportes que se generaron desde la historiografía versan en el rastreo de las distintas concepciones y prácticas de la maternidad, y como esta y los conceptos de cuidados y la división de las tareas domésticas se han adaptado al contexto histórico. Knibiehler y Fouquet (1977) plantean que la disminución de la mortalidad infantil a finales del siglo XIX influyó en la conversión de la infancia en un valor máspreciado, y subsecuentemente, el aumento del tiempo dedicado a los cuidados, que recayó exclusivamente en las mujeres. Además, con el inicio de la revolución industrial y la urbanización se modificaron las relaciones dentro de los núcleos familiares, reduciendo el tiempo de participación de los hombres en las tareas “domésticas”, debido al aumento de la carga laboral y los horarios a cumplir dentro de las fábricas, lo que dejó la carga completa del mantenimiento de los hogares y la crianza de las infancias a las mujeres; que tuvieron que adaptarse a un nuevo concepto de domesticidad y maternidad que entraba en conflicto con las actividades productivas que anteriormente realizaban (participación en la agricultura, trabajos de costura y limpieza en hogares externos al suyo, etc.). (Ibídem).

Así, entrada la modernidad el trabajo dedicado a los cuidados quedó relegado a los núcleos privados familiares y a las redes de mujeres cuidadoras, que vieron reducidos los roles en los cuales podrían desempeñarse a la maternidad y el hogar. Esto disminuyó la independencia económica de las mujeres, ya que se dificultaba el acceso a trabajos fuera del hogar, y por tanto de ingresos propios que fortalecieran su autonomía. Además, esta situación cimentó las restricciones y estigmas que las mujeres tuvieron (y siguen teniendo) que enfrentar al tratar de incorporarse al mercado laboral:

- Disminución de las horas de trabajo ofrecidas y aceptadas, ya que se asumía la poca

disponibilidad laboral de las mujeres al tener que encargarse simultáneamente de las tareas domésticas y la crianza de las infancias.

- Dificultad para ascender en las jerarquías laborales, pues se creía que capacitar y ascender a una mujer traería pérdidas a la empresa, puesto que en algún punto la mujer se casaría y abandonaría su trabajo para dedicarse al hogar.
- Brecha salarial entre hombres y mujeres, justificada con el argumento del mayor tiempo que los hombres podían dedicar a sus trabajos, cosa muy difícil para las mujeres, quienes ejercían una segunda jornada laboral al llegar a sus hogares.

Por su parte, dentro de la sociología no fue hasta el Siglo XX, entre los años 60's y 70's cuando se comenzó a discutir académicamente el papel de los cuidados en la economía y su relación con la variable del género. Estos debates iniciaron con la incorporación de un sector del movimiento feminista a la academia, quienes recuperaron las experiencias del trabajo doméstico de las mujeres y la influencia de este en su desarrollo profesional y laboral, así como sus demandas por la igualdad de oportunidades y derechos. De estas discusiones teórico-empíricos en relación al trabajo doméstico, surgió uno de los conceptos más importantes para teorizar el aporte de las mujeres a la macroeconomía, y la justificación de la creación de políticas sociales enfocadas a las mujeres: la reproducción social. Este concepto parte de...

(...) la incorporación de la estructura familiar, la estructura del trabajo asalariado y no asalariado, el papel del Estado en la reproducción de la población y de la fuerza del trabajo y las organizaciones sociales y políticas relacionadas con los distintos trabajos. El proceso de reproducción social se entiende como un complejo proceso de tareas, trabajos y energías, cuyo objetivo sería la reproducción de la población y de las relaciones sociales, y en particular, la reproducción de la fuerza de trabajo.

De acuerdo a esta conceptualización, el trabajo doméstico integrado en el trabajo de reproducción incluiría la producción de bienes materiales para el mantenimiento físico de las personas (como alimentos y bienes para la higiene), pero también el cuidado directo de niños, niñas y las personas que constituyen la fuerza de trabajo. (Carrasco, Borderías y Torns, 2011, p. 31)

El concepto de la reproducción social fue fundamental para realizar una crítica al desarrollo del Estado de Bienestar y sus políticas de bienestar “neutrales al género”, las cuales no consideraban los costes de la organización social del cuidado, el cual recaía en las mujeres sin una remuneración económica ni reconocimiento alguno.

La conceptualización de la reproducción social y del trabajo de los cuidados, así como las críticas derivadas de este concepto, sirvieron de fundamento para los trabajos de la economía feminista de los años 90’s. Los primeros trabajos en la materia se enfocaron a la teorización y re conceptualización de cuerpos teóricos anteriores, tratando de adaptarlos al nuevo contexto e incorporando nuevas propuestas para llenar los vacíos que existían en los conceptos. Nancy Folbre fue una de las pioneras en resignificar y aportar al trabajo de cuidados, pues indagó las nuevas formas en las que este se desarrollaba en la sociedad, así como sus causas. En sus reflexiones, Folbre plantea que el trabajo de cuidados trasciende la frontera del trabajo no monetizado, saliendo de los límites de la vida privada y pública, al ser fundamental para la existencia de futuros trabajadores que sustenten el mercado, develando la fuerte relación del mercado y la vida.

Bajo estos fundamentos, mujeres activistas y académicas se unieron al reclamo y exigencia de políticas sociales que incidieran en la carga de los cuidados que recaían en las mujeres, así como acciones que sirvieran como detonante del desarrollo de ellas y que cerraran la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres.

Si bien es cierto que el Estado de Bienestar de los años 70’s había incorporado políticas para dar solución a los reclamos de las mujeres, estas fueron planteadas desde “la neutralidad”, sin considerar la inminente desigualdad de condiciones entre hombres y mujeres, y el impacto diferenciado que estas políticas tienen como consecuencia de esta. De esta situación surgió un nuevo campo de estudio, conocido actualmente como presupuestos sensibles al género, el cuál ha tenido mayor desarrollo en las últimas décadas, especialmente por su promoción por organismos internacionales como instrumentos para lograr la equidad de género y cerrar las brechas de desigualdad.

2. El desarrollo de la iniciativa de los presupuestos sensibles al género y su delimitación en el marco jurídico internacional

La iniciativa de utilizar los presupuestos sensibles al género como una herramienta para la igualdad está sustentada, principalmente, en dos acuerdos internacionales: la CEDAW y la Plataforma de Acción de Beijing.

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), celebrada en 1979, es el primer evento de índole internacional donde se reconoció la inminente desigualdad entre hombres y mujeres, y se discutieron las medidas que los estados nación firmantes de esta Convención deberían ejecutar en pos del reconocimiento y goce de los derechos humanos para las mujeres. El protocolo facultativo de la CEDAW busca la igualdad *de jure* y *de facto* entre hombres y mujeres, por lo que obliga a los Estados firmantes a generar acciones legales y políticas públicas que garanticen la no discriminación directa e indirecta contra la mujer, así como para mejorar las condiciones de vida de las mujeres y disminuir las brechas económicas, políticas y sociales ocasionadas por el sistema sexo-género.

Estos compromisos se ampliaron con la Plataforma de Acción de Beijing en 1995, donde se generaron pautas puntuales para la incorporación de la perspectiva de género en la construcción de los presupuestos públicos y en su posterior análisis, con el objetivo de verificar que los gobiernos asignaran los recursos suficientes para producir resultados en la disminución de las brechas de desigualdad de género.

ONU Mujeres es el organismo internacional que ha liderado los esfuerzos en materia de política pública para las mujeres y presupuestación con perspectiva de género. Además de ser el ente que presidió la firma de la CEDAW y el convenio y la Plataforma de Beijing, ha procurado asesorar en materia de presupuestación con perspectiva de género (entre otras cosas) a los distintos gobiernos alrededor del mundo, mediante insumos como capacitaciones a funcionarios públicos, la creación de guías metodológicas para la aplicación de los presupuestos sensibles al género y la generación de diversas investigaciones y estudios de caso, disponibles para consulta de todo el mundo.

Este organismo internacional define los presupuestos con perspectiva de género como el conjunto de procesos y herramientas que permiten la incorporación de la perspectiva de género; entendida como “una herramienta conceptual desde la cual se parte del reconocimiento de una

redistribución desigual de poder entre hombres y mujeres, y del impacto diferenciado de las políticas públicas por cuestión de género y los estereotipos en la estructura social” (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1997/72, recuperado de ONU Mujeres-INMUJERES, 2014, p. 15); en los procesos de creación, ejecución y evaluación de los presupuestos gubernamentales. Cabe resaltar que los presupuestos sensibles al género no solo son las acciones afirmativas, secciones de un presupuesto o políticas públicas que atiendan exclusivamente a mujeres, si no que son intentos metodológicos de desagregar la información de los presupuestos de acuerdo a su impacto sobre hombres y mujeres, así como los distintos grupos vulnerables e interseccionales de ambos géneros. (Sharp, en *Dictionary of Feminist Economics*, 1999).

Este instrumento parte del supuesto de la negación de la neutralidad del género en los presupuestos públicos (y de toda la economía en general). Diane Elson, una de las pioneras e impulsora de los presupuestos sensibles al género en todo el mundo, plantea que a pesar de que superficialmente, por la manera en que está presentada la información de los presupuestos (términos financieros) no existía ninguna mención particular de hombres o mujeres, por lo cual se consideraban neutros al género. Además, se asumía que el impacto generalizado de las políticas públicas era “igual” para todos y todas, ya que, en el deber ser, las políticas públicas atendían asuntos de interés público y las necesidades prioritarias de la población en general. Sin embargo, Elson plantea que no es neutralidad al género, sino ceguera al género, pues “la forma como se formulan los presupuestos nacionales usualmente ignora los distintos roles, responsabilidades y capacidades de hombres y mujeres que son determinados socialmente, y que por lo general, determinan una posición inferior para las mujeres.” (199, p.1)

La importancia de reconocer la ceguera de género en los presupuestos públicos se vuelve evidente cuando se comprende que el presupuesto público es el documento normativo más importante de la política económica, que “refleja los valores del país, a quien se valora, el trabajo de quién valora y a quién se premia, así como a quién, qué y el trabajo de quién no se valora. Es el instrumento que podría transformar positivamente la realidad de un país” (Govender, 1996, p.7)

Como puede notarse, la invisibilización y desvalorización del aporte que tiene el trabajo de las mujeres a nivel macroeconómico, sirven de motivante y justificación de las intervenciones del Estado en los procesos de reproducción social. Estas intervenciones pueden ser mediante el gasto fiscal (diferenciación de la carga tributaria entre hombres y mujeres, por mencionar un ejemplo) o

el gasto social (políticas públicas para la atención de las mujeres y los presupuestos sensibles al género); siendo esta última modalidad la que mayor promoción ha tenido por parte de organismos internacionales, especialmente por la ONU.

La mayoría de los presupuestos sensibles al género parten desde dos perspectivas diferentes: la primera perspectiva, poco explorada en el ámbito gubernamental, se apoya del enfoque de las capacidades desarrollado por Amartya Sen, que establece la idea del bienestar humano como un concepto multidimensional, y en el cual la diversidad humana (más no precisamente la diferencia entre mujeres y hombres) figura como eje fundamental. Autoras como Picchio y Addabbo, recuperadas por Borderías, Carrasco y Torns (2011), sitúan a la satisfacción de necesidades de cuidados directos (corporales, emocionales y afectivos), que comúnmente se desarrollan en el hogar y adquieren una dimensión privada, como elemento central del bienestar y desarrollo humano; lo que implica la colocación de estas necesidades como un tema social y político de primer orden que debe ser atendido por las instituciones públicas. De acuerdo a la atención pública de estas necesidades dependerá la distribución del tiempo disponible y la carga de trabajo que tengan las mujeres, típicamente encargadas del trabajo de cuidados y del hogar. Es importante mencionar que los postulados de Sen plantea que la falta de tiempo de recreación es un indicativo de pobreza, que debería comenzar a considerarse como un problema público digno de atención.

Un ejemplo del análisis de los presupuestos con perspectiva de género desde el enfoque de las capacidades y el bienestar humano puede encontrarse en la experiencia desarrollada en la región de Emilia Romagna, en Italia, donde se utilizó el enfoque de las capacidades para realizar una auditoría de género en tres niveles administrativos: regional (Emilia Romagna), distrito en la provincia de Módena, y en el municipio de Módena. Esta experiencia fue descrita por Jubeto (2008, pp. 21-25), como parte del proyecto “Género en la Educación para el Desarrollo: temas de debate Norte-Sur para la agenda pública”, financiado por el Gobierno Vasco, el ministerio de Asuntos Exteriores y de cooperación de España y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

El análisis consistió en la definición, a partir de las funciones que cumple cada nivel administrativo en Italia, de los indicadores que más incidían en el bienestar de las mujeres, entendido como un enfoque extendido que “no se centra exclusivamente en la desigualdad de las mujeres, sino que introduce un nuevo concepto de sostenibilidad social”

Así, a nivel regional se definió el bienestar individual en términos de una extensión del conjunto de capacidades relacionadas con el espectro social, por lo que las desigualdades son entendidas como múltiples disfunciones en el acceso a los recursos económicos y políticos, la educación, la salud y el control sobre sus cuerpos. A partir de esto, se abstrajeron una serie de indicadores simples, tomando como base el enfoque dominante en la Unión Europea en la medición de la exclusión social, que permiten describir las condiciones que experimentan las mujeres en estos ámbitos, constituyendo así una matriz de Auditoría de Género, sintetizada en la siguiente tabla:

Tabla 1.
Ejemplo de Matriz de Auditoría de Género

	Políticas institucionales	Políticas macroeconómicas	Políticas meso y microeconómicas
Control sobre recursos materiales	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes y otras disposiciones • Reconocimiento social de actividades reproductivas no remuneradas 	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de bienes y servicios públicos • Ayudas ligadas a los recursos • Regímenes impositivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos concretos y enfocados
Control sobre recursos materiales no	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes y otras disposiciones • Medidas para equilibrar el empleo y la vida cotidiana 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios educativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos concretos y enfocados
Participación y ciudadanía activa	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes y otras disposiciones • Gobernanza y participación política 	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos a favor de la igualdad de oportunidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos concretos y enfocados

Fuente: Addabbo, Lanzi y Picchio, 2004, recuperado por Jubeto, 2008, p.25.

Por su parte, a nivel municipal se hizo mayor énfasis en el carácter multidimensional del bienestar y su relación con la red de instituciones que cooperan para garantizar el bienestar social, especialmente con la estructura administrativa municipal y las funciones de esta. Un ejemplo de esta relación puede observarse en la tabla 2.

Tabla 2.
Dimensiones de empoderamiento y las funciones municipales italianas

Dimensiones de empoderamiento	Funciones municipales
Acceso y control de los recursos públicos y privados.	Sector social y del bienestar
Control sobre el propio cuerpo y la identidad.	Sector social y del bienestar (servicios de prevención y rehabilitación).
Control sobre el propio trabajo y otros proyectos.	Sector del Desarrollo Económico. Cultura y arte.
Acceso al espacio político y de la gobernanza.	Gastos en igualdad de oportunidades.
Control sobre la propia movilidad y la seguridad.	Servicios municipales de movilidad y transporte
Control sobre el propio tiempo y la recreación.	Sectores sociales y de bienestar (servicios a la infancia, a la tercera edad, etc.). Cultura y arte. Deporte
Acceso y control sobre los recursos intangibles.	Educación pública, cultura y representación artística.

Fuente: Addabbo, Lanzi y Picchio, 2004, recuperado por Jubeto, 2008, p.26.

A nivel distrital se decidió agrupar los gastos definidos en el presupuesto de 2003 en tres grandes categorías: gastos destinados a proyectos destinados directamente a las mujeres (0.80%), programas dirigidos a la eficiencia del aparato administrativo (33.1%) y programas y proyectos que tienen un impacto de género (66.1%). De los proyectos contenidos en cada categoría se generó una segunda clasificación, identificando cada uno de los programas que abonaran a las características previamente definidas como esenciales para el bienestar individual. Estas fueron:

- La integridad corporal y de salud.
- La movilidad territorial.
- El control sobre el uso del tiempo.
- El acceso al conocimiento y la cultura.
- El acceso a los recursos privados (empleo y negocios).
- El acceso a los recursos públicos (empleo, transferencias y servicios).
- La participación social y representación política.

Una vez sistematizada la información, se cruzó la información con los principales ámbitos de acción de las instituciones gubernamentales. Posteriormente, se generó una serie de indicadores de medición, clasificados en tres dimensiones distintas: indicadores que describieran las condiciones de vida, indicadores sintéticos de la igualdad de género (creados a partir de estadísticas y estudios previos) e indicadores presentes en los índices de género publicados por los gobiernos, constituidos por el impacto de las políticas públicas.

Tabla 3.
Indicadores e índices para la Auditoría de Género a nivel distrital

<i>Nivel 1.</i> <i>Indicadores de las condiciones de vida</i>	
Bienestar económico	1. Ingreso per-capita en PPA 2. Ratios de la brecha de pobreza relativa y absoluta 3. Desigualdad de Ingresos (Indice de Gini) 4. Tasa de desempleo a corto y largo plazo 5. Empleo del Sector Informal como porcentaje del empleo total
Acceso al conocimiento y a la educación	1. Tasa de matriculación en Educación Primaria y Secundaria 2. Tasa de matriculación en Educación Superior 3. Tasas de matriculación en Cursos y Formación de especialización financiados públicamente 4. Tasas de abandono escolar 5. Tasas de formación de mujeres y hombres en materias técnicas

Participación	1. Porcentaje de empleo remunerado en actividades no agrícolas 2. Porcentaje de mujeres y hombres parlamentarias 3. Porcentaje de posiciones de dirección y profesionales ocupados por hombres y mujeres en las instituciones públicas 4. Porcentaje de participación oficial en ONG, asociaciones, etc.		
<i>Nivel 2. Índices de género sintéticos</i>	1. Índice de Desarrollo de Género 2. Medida de Empoderamiento de Género		
<i>Nivel 3. Equidad de género en indicadores de políticas públicas</i>	P1 Políticas Institucionales	P2 Políticas macroeconómicas	P3 Políticas meso y microeconómicas
Acceso y Control sobre los recursos materiales públicos y privados	<ul style="list-style-type: none"> ○ Intervenciones dirigidas a equilibrar las actividades productivas/reproductivas, Centradas en el Género (CG) ○ Porcentaje de contratos públicos realizados con empresas encabezadas por hombres/por mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ratio de Gastos CG ○ Ratio de beneficios en función de los ingresos CG ○ Ratio de Servicios Públicos en función del género ○ Ratio de impuestos directos/indirectos 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ratio de Transferencia de ingresos CG ○ Ratio de gastos en apoyo empresarial
Acceso y Control sobre los recursos no materiales y cognitivos	<ul style="list-style-type: none"> ○ Políticas de conciliación CG 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ratio de gastos en Educación Superior CG 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ratios de educación a lo largo de la vida CG

Ciudadanía activa y participativa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Porcentaje de mujeres y hombres entre las nuevas personas empleadas (posiciones de dirección y normales) ○ Porcentaje de asientos ocupados en las instituciones políticas 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gastos para reducir a desigualdad de género 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gastos para la participación social y política CG
-----------------------------------	--	---	---

Fuente: Addabbo, Lanzi y Picchio, 2004, recuperado por Jubeto, 2008, p.26.

Las iniciativas desarrolladas en cada uno de los niveles de la administración italiana son complementarias entre sí, y amplían la intención de incorporar el concepto de bienestar y desarrollo como fines últimos de los presupuestos. Esta propuesta complementa el análisis de información estadística e indicadores económicos con el análisis del contexto social, la cultura y las normas que pueden llegar a mermar el bienestar cotidiano de las mujeres. Es un ejercicio que contrasta el deber ser, lo planteado en los objetivos, con el ser, los impactos reales y actuales; con el objetivo de identificar los aspectos de mejora que permitan al actuar público contribuir al bienestar integral de las personas, especialmente de las mujeres.

El segundo enfoque utilizado para el desarrollo de los presupuestos con perspectiva de género, y desde donde se han generado la mayoría de modelos alrededor del mundo, buscan relacionar la eficiencia económica con la equidad de género, siendo su objetivo principal el incorporar la perspectiva de género en las estrategias macroeconómicas sin descuidar la eficiencia económica. Desde este enfoque existen tres experiencias que se convirtieron en referencia de estudio para los demás países, ya que no solo lograron idear una metodología para analizar los presupuestos con perspectiva de género, sino que también materializaron este proceso en la creación de presupuestos en sus países de origen. Estos tres casos paradigmáticos se conocen como el caso australiano, dirigido por la académica Ronda Sharp, el caso sudafricano, encabezado por la investigadora Debbie Budlender, y la propuesta inglesa, liderada por la economista Diane Elson.

La propuesta australiana, también conocida como “Análisis Presupuestal desde la Perspectiva de Género” fue el primer ejercicio de este tipo a nivel internacional, realizado en 1984, 10 años antes que la celebración de la Convención de Beijing. Fue impulsada desde el gobierno por un grupo de académicas y activistas feministas, entre ellas Ronda Sharp, que formaban parte del partido laborista, ganador de las elecciones federales de ese año.

Esta propuesta inició con un proceso analítico del presupuesto al interior de cada departamento gubernamental. Este consistía en implicar a cada organismo en la reflexión sobre el potencial impacto de sus políticas sobre las relaciones de género de los colectivos afectados o beneficiados por ellas. Su objeto consistía, por tanto, en incluir este análisis en la fase inicial de planificación política y presupuestaria a desarrollar por cada instancia gubernamental” (Villota, Jubeto y Ferrari, 2009, p. 21.)

Tabla 4.
Descripción de la metodología usada en el caso Australiano

Análisis presupuestal desde la Perspectiva de Género (Ronda Sharp)	
Categoría de Análisis	Componente del Análisis
Gastos específicamente enfocados a las mujeres	<ul style="list-style-type: none">• Identificar el objetivo del programa/proyecto a analizar, incluyendo el problema al que intentaba hacer frente (indicadores de la realidad social).• Identificar las actividades planificadas para desarrollar el programa o proyecto (valorando su sensibilidad respecto al género).• Cuantificar los recursos destinados a ese programa o proyecto.• Determinar los indicadores de resultados (por ej. número de mujeres y hombres beneficiarias del mismo).• Determinar los indicadores de impacto de las medidas, para medir posibles cambios en la situación de las mujeres, hombres, niñas y niños.• Tener en cuenta los cambios planeados para el próximo ejercicio, con objeto de valorar si el presupuesto está siendo más o menos sensible al género.

<p>Iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades realizadas para y por el sector público (por ejemplo: igualdad en el empleo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Describir las modalidades de empleo existentes en el departamento. • Desagregar por sexo los niveles de empleo (escalas), formas de empleo (jornada completa, parcial, o temporal), salarios y beneficios. Se pueden incluir otras, como las personas empleadas con alguna discapacidad. • Identificar cualquier iniciativa especial adoptada para promover las oportunidades de empleo: cantidades gastadas y cifras alcanzadas (por ej. formación específica para mujeres en igualdad de género). • Determinar el número de mujeres y hombres con cargos relacionados o especializados en temas de género. Por ejemplo personas empleadas en la policía, servicio médico o asistencia social encargadas de temas de violencia intrafamiliar o violaciones. • Desagregar por sexo las personas que ocupan cargos en los Consejos o Comités de la administración en ese sector (y en general), detallando entre nombramientos remunerados (y sus niveles) y no remunerados. • Describir los cambios previstos para el ejercicio siguiente.
<p>El resto del gasto público</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se refiere al gasto que no está específicamente destinado a las mujeres, pero que puede tener un impacto sobre las condiciones de mujeres y niñas. • Abarca un conjunto de iniciativas no incluidas en los dos apartados anteriores, que cubren prácticamente la totalidad del presupuesto. Su análisis varía en función de la relevancia de su contenido: se realiza una selección previa de los programas en los que se va a centrar el análisis. Los criterios generalmente

propuestos son el volumen presupuestario dirigido a los diferentes programas, y la importancia, desde el punto de vista del género, de los temas tratados en los mismos.

Fuente: INMUJERES-ONU Mujeres, 2014, p. 11

El siguiente caso que resultó paradigmático fue impulsado desde la sociedad civil. En 1989 se constituyó un grupo de activistas e investigadoras feministas inglesas conocido como Women's Budget Group, que surgió de manera independiente al gobierno inglés. Este grupo se encargaba de analizar el borrador presupuestario presentado públicamente, y seleccionaban los rubros que consideraban importantes debido al impacto que tenían en las condiciones de vida de las mujeres. Se fundamenta en tres niveles analíticos, ya que de acuerdo a su desarrolladora Diane Elson la formulación de los presupuestos públicos implican decisiones en tres niveles diferentes: la estrategia macroeconómica agregada, la composición de los gastos e ingresos y la eficiencia en la prestación de servicios. Con el aumento del poder del Partido Laborista en el Parlamento, esta propuesta pudo institucionalizarse, e incluso en 1995 fue recuperada por el Secretariado de la Commonwealth, que impulsó un proyecto para la incorporación de estas metodologías en Estados miembros. Este proyecto fue tan exitoso, que a nivel internacional la mitad de los Estados en los que se desarrollaban estas propuestas entre 1995 y 2002 pertenecían a la Commonwealth (Villota, Jubeto y Ferrari, 2009, p. 23.)

Otra experiencia que fue promovida por la sociedad civil, pero que después fue impulsada por el gobierno gracias al involucramiento de la Commonwealth, es el caso Australiano. Esta propuesta, liderada por Debbie Budlender, aprovechó el cambio político y social que significó el fin del apartheid en 1994, impulsando así la priorización de políticas públicas que beneficiaran directamente a las mujeres “autóctonas” (op cit), grupo que había sufrido con mayor intensidad los efectos del apartheid y las políticas discriminatorias de los gobiernos anteriores. En un principio, el grupo conformado por activistas y académicas se dedicaron a generar información diagnóstica de la situación de estas mujeres desde una perspectiva intersectorial, lo que permitió a los gobiernos incorporar políticas transversales que impactaran prioritariamente en las condiciones cotidianas de estas mujeres, pues existía una amplia limitación presupuestaria, originada por la falta de recursos y la deuda adquirida por gobiernos anteriores (Villota, Jubeto y Ferrari, 2009, p. 23.)

Tabla 5.
Descripción de la metodología usada en el caso Inglés

La propuesta de los tres niveles (Diane Elson)	
Categoría de Análisis	Componente del Análisis
Estrategia macroeconómica agregada	<ul style="list-style-type: none">• Integración del género en el marco de la política económica a medio plazo y en la estrategia macroeconómica general a través de:• Análisis desagregado por sexo sobre el impacto del presupuesto en el uso del tiempo (transferencia del déficit del gasto público a los hogares, particularmente a las mujeres a través del trabajo doméstico no remunerado y de cuidados).• Análisis de género de los marcos de política económica a medio plazo (patrones de ahorro, consumo, productividad de inversión de mujeres y hombres).• Análisis del nivel de sensibilidad respecto a la igualdad de género que refleja la orientación institucional o el sistema social en el que el presupuesto está inmerso.
Composición de los gastos e ingresos	<ul style="list-style-type: none">• En cuanto a los gastos, se aplican las categorías de análisis desarrollados por Sharp (caso Australiano) y Budlender (caso Sudafricano)• Respecto a los ingresos, se realizan ejercicios de pago de prestaciones sociales, impuestos, etc.

Eficiencia en la prestación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Resultados para quién? ¿Costos para quién? ¿Responden los resultados a las necesidades de las mujeres y de los hombres?, ¿Están ambos colectivos igualmente satisfechos con la prestación de estos servicios?, ¿incluyen los resultados esperados la reducción de la desigualdad de género?
--	--

Fuente: INMUJERES-ONU Mujeres, 2014, p. 14

La propuesta de Budlender puede desagregarse en cinco pasos:

Tabla 6.
Descripción de la metodología usada en el caso Sudafriacano

Los cinco pasos: caso sudafricano (Debbie Budlender)	
Categoría de Análisis	Componente del Análisis
Análisis de la situación de mujeres, hombres, niñas y niños	<p>¿Cuál es la distribución por edad? ¿Cuál es la localización geográfica? ¿Cuál es el nivel de ingresos? ¿Cuál es el origen étnico? ¿Cuál es la condición de pobreza?</p> <p>*Nota: los datos desagregados por sexo no son suficientes, es necesario generar indicadores que muestren las diferencias atribuibles al género; por ejemplo: en zonas rurales las mujeres y niñas son las responsables del acarreo del agua y del cuidados de niños y niñas con enfermedades infecciosas y parasitarias, por lo tanto, mayor acceso a agua entubada de los miembros de la familia tendrá un efecto positivo sobre la condición de mujeres y niños.</p>
Sensibilidad de género de las políticas	<p>¿Cuáles son los objetivos a cumplir en términos de igualdad de género? ¿Esta política/ programa/proyecto reduce, aumenta o deja igual las desigualdades de género?</p>

Análisis de las asignaciones de gasto	¿Cuál es el monto asignado al programa? ¿A quiénes beneficia más? ¿Cuánto es el gasto corriente? ¿Cuánto es el gasto de inversión? ¿Cuánto es el gasto de operación? ¿Cuánto son transferencias?
Servicios públicos financiados por el gasto	¿Cuáles son los recursos monetarios, físicos y humanos asignados al programa? ¿Cuántos son los beneficiarios desagregados por sexo? ¿Cuál es el impacto sobre otros indicadores (por ejemplo número de guarderías vs. participación laboral de las mujeres)?
Evaluación de resultados	Intentar aislar el impacto del programa de otros factores que puedan influir en la condición de mujeres y hombres; esto requiere la generación de líneas de base con información de género sensible. Medir la evolución de los impactos, creando indicadores en las diversas áreas de actuación.

Fuente: INMUJERES-ONU Mujeres, 2014, p. 14

Como puede observarse, las tres propuestas anteriores buscan, en primer lugar, si los presupuestos toman en consideración la diferenciación que ocasiona el género en el impacto del gasto ejercido, para posteriormente evaluar, de manera cuantitativa, los impactos que tienen los proyectos planteados y si este beneficia a las mujeres en igual medida que a los hombres (en especial aquellas partidas que no estén designadas para las mujeres). Podría considerarse que este enfoque económico antecede al uso del enfoque de las capacidades, ya que introduce el uso del concepto de género, la diferenciación en la evaluación de los impactos y la desagregación de la información por sexo; requerimientos esenciales para el uso del enfoque de las capacidades en la presupuestación pública.

3. El caso mexicano: ¿presupuesto sensible al género?

Han pasado 7 años desde que el Estado mexicano firmó y ratificó la Plataforma de Acción de Beijing +20, y 27 años desde que se sumó a la primera versión de esta Plataforma. Con esta adherencia a la Convención y Plataforma de Beijing en todas sus versiones, México ha adquirido y renovado el compromiso (entre otros) de diseñar, asignar presupuesto, ejecutar y evaluar políticas

públicas cuyo principal objetivo fuera el desarrollo de las mujeres en todos sus ámbitos. Esto deriva en el acuerdo de adoptar metodologías de perspectiva de género para el diseño de los presupuestos públicos, transitando de las acciones afirmativas (partidas presupuestales específicas para mujeres) hacia el análisis de los efectos diferenciados que tienen las asignaciones presupuestales en los demás rubros que componen el Presupuesto de Egresos de la Federación, procurando que este sea diseñado con perspectiva de género.

A lo largo de estos 27 años, la sociedad civil y el gobierno mexicano han realizado diversas iniciativas de incorporación de la perspectiva de género en los programas de gobierno. Una de las primeras, que fue impulsada desde la sociedad civil por el Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población y Fundar –Centro de Análisis e Investigación, A.C, fue la incorporación de la perspectiva de género transversalmente en los programas de salud, especialmente en los de salud sexual. De este primer ejercicio surge en 2003 la primera Guía para la incorporación de la perspectiva de género en programas públicos, emitida por la Secretaría de Salud, así como el programa “Mujer y Salud”, iniciativa que comprometía a la Secretaría de Salud a transversalizar la categoría del género en todas las acciones del sector, en especial en el diseño de programas y presupuestos.

Igualmente, organizaciones civiles (en especial Fundar) analizaron distintos programas gubernamentales de combate a la pobreza (Programa de Ampliación de Cobertura y “Progresar”), cruzando las variables clase y género, con el objetivo de identificar la manera en que estos programas resolvían o no las dificultades estructurales que enfrentan las mujeres y determinar la forma en la que la política pública integraba a las mujeres en los programas (Vinay, 2001, recuperado por Arriola, 2006). Esta investigación, liderada por Cooper, es un primer intento para monitorear y evaluar el Presupuesto de Egresos desde la perspectiva de género, resaltando el impacto diferenciado por género que los programas que conformaban el Decreto de Presupuestos de Egresos del año 2000. Esta investigación concluye que menos del 1% del presupuesto se dirige a programas para las mujeres, además de demostrar la nula neutralidad de género en el diseño e impacto del presupuesto.

Por parte del gobierno, la mayoría de las iniciativas han surgido desde el INMUJERES, que ha abogado por la desagregación de la información que compone a los presupuestos, especialmente los beneficiarios, por género. Además, ha promovido el intercambio de conocimientos entre universidades, sociedad civil e instituciones de gobierno, mediante foros y capacitaciones a

gobiernos estatales y municipales a lo largo de estos años.

En 2015, y con el apoyo de ONU Mujeres, el INMUJERES generó una serie de materiales conceptuales para facilitar la integración de la perspectiva de género en el proceso presupuestal. Uno de los documentos más importantes generados en esta alianza es la guía “Hacia una metodología del marco lógico con perspectiva de género”, la cual delineó una manera de incorporar el análisis de género en el marco lógico, metodología esencial para la construcción de programas presupuestarios en el marco de la gestión para resultados y el presupuesto basado en resultados, modelo adoptado por el gobierno federal en 2008.

A pesar de este esfuerzo académico, son inexistentes las investigaciones que indaguen en el nivel de incorporación que tiene la guía “Hacia una metodología del marco lógico con perspectiva de género” en la definición de las políticas públicas, y por ende, en la presupuestación con perspectiva de género. Aún queda un gran campo de estudio respecto a los avances que se han logrado en las administraciones públicas estatales y municipales, que poca información se ha generado al respecto.

4. Reflexiones generales

Los presupuestos sensibles al género es el siguiente paso para la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres. Si bien es cierto que las políticas afirmativas son necesarias para generar condiciones equitativas que niveleen las oportunidades de desarrollo que tienen las mujeres frente a los hombres, presupuestar pensando en el impacto diferenciado que tienen las acciones gubernamentales, y priorizando aquellas que contribuyan al bienestar integral individual de los grupos vulnerables, aumenta el impacto en la cotidianidad.

El enfoque de las capacidades permite a los Estados dirigir los recursos a acciones que revaloricen el trabajo de la reproducción social, que como se planteó anteriormente es uno de los agravantes de las brechas de desigualdad para las mujeres. El reconocimiento de este trabajo, mediante la asignación de recursos a los ámbitos relacionados con los cuidados, no solamente representa la materialización de las demandas establecidas en el desarrollo de la economía de los cuidados (y claramente en la protesta social y el movimiento feminista), sino que también implica un cambio en la concepción de bienestar humano, y con ello, de los objetivos que se han querido alcanzar, así como los medios utilizados para medirlos.

El paso necesario es, como lo han repetido distintas académicas y activistas, que exista la voluntad política para dar inicio a los procesos de institucionalización de la perspectiva de género, no solo en los presupuestos, si no en todos los procedimientos de la administración pública.

Bibliografía

- Arriola, S. (2006). “Presupuestos Sensibles al Género: El caso de México”. *Nómadas*, Núm 24, pp. 68-79.
- Carrasco, C, Borderías, C & Torn, T. (2011). “El trabajo de los cuidados. Historia, teoría y políticas”. Catarata.
- Elson, D. (1999) “Commonwealth Gender Responsive Budget Initiative: Background papers”. Commonwealth Secretariat, London.
- Govender, Pregs. (1996). “Foreword to the First South African Women’s Budget”.
- Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres. (2014). “Experiencias internacionales en la elaboración de presupuestos públicos con perspectiva de género”. ONU Mujeres.
- Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres. (2014). Referentes Conceptuales de los Presupuestos con Perspectiva de Género. ONU Mujeres.
- Knibiehler, Yvonne, y Fouquet, Catherine (1977). *L’Histoire des mères et de la maternité en Occident*. París: Montalba. Traducido por Carrasco, 2014
- Rubin, Gayle. (1996)."El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo". En *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, compilado por Marta Lamas, 35–98. México: PUEGUNAM
- Sharp, Rhonda (1999). “Women’s Budgets”, en Lewis, Meg, y Petersen, Janice (eds.), *Feminist Dictionary of Economy*. Nueva York: Edward Elgar Publishers.
- Villota, P, Jubeto, & Y, Ferrari, I. (2009). “Estrategias para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos”. Ministerio de Igualdad.

Seguridad y políticas públicas

Las políticas de seguridad pública en México del 2020 a 2022

Public security policies in México from 2020 to 2022

Ignacio Marcelino López Sandoval y Cristina Penso DALbenzio†*

Resumen: El objetivo de este trabajo es estudiar las políticas de seguridad pública emprendidas por el gobierno de la Cuarta Transformación en el periodo de 2020 al 2022 bajo la visión del análisis de políticas públicas, así como algunos de los resultados obtenidos.

Abstract: The objective of this paper is to study the public security policies undertaken by the government of the Fourth Transformation in the period from 2020 to 2022 under the vision of public policy analysis, as well as some of the results obtained.

Palabras clave: Seguridad Pública; Políticas Públicas; Cuarta Transformación; México.

1. Introducción

Según datos preliminares del Gobierno Federal divulgados a comienzos de enero, México cerró 2021 con 33,410 homicidios dolosos, una reducción del 4.1% frente a los 34,554 asesinatos de 2020. No obstante, este nivel de homicidios sigue siendo considerable, sin olvidar que se combina con robos en sus diferentes modalidades, secuestros, narcotráfico, tráfico de personas, etc. Las políticas públicas son cursos de acción del gobierno para resolver un problema público o asunto de gobierno bajo la concepción de un esquema de participación de la sociedad en la solución del problema. Que mediante la metodología del análisis de las políticas públicas implica una interdisciplinariedad que atiende una serie de restricciones: económicas, políticas, sociales, legales y organizacionales que deben considerar los tomadores de decisiones. El objetivo de este trabajo es estudiar las políticas de seguridad pública emprendidas por el gobierno de la Cuarta Transformación en el periodo de 2020 al 2022 bajo la visión del análisis de políticas públicas, así

* Profesor-investigador de tiempo completo adscrito al Departamento de Estudios Institucionales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.

† Profesora-investigador de tiempo completo adscrito al Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

como algunos de los resultados obtenidos.

Política Pública es separar y distinguir. Implica un conjunto de decisiones que se entrelazan para alcanzar un objetivo común y solucionar un problema en específico definido por actores sociales, los cuales buscan hacer más eficiente los recursos públicos. Según datos preliminares del Gobierno Federal divulgados a comienzos de enero, México cerró 2021 con 33,410 homicidios dolosos, una reducción del 4.1% frente a los 34,554 asesinatos de 2020. No obstante, este nivel de homicidios sigue siendo considerable, sin olvidar que se combina con robos en sus diferentes modalidades, secuestros, narcotráfico, tráfico de personas, etc.

El objetivo de este trabajo es estudiar las políticas de seguridad pública emprendidas por el gobierno de la Cuarta Transformación en el periodo de 2020 al 2022 bajo la visión del análisis de políticas públicas, así como algunos de los resultados obtenidos. La Estrategia Nacional de Seguridad Pública representa la acción más importante del Gobierno de México de la Cuarta Transformación, la cual se encuentra alineada al eje I. Política y Gobierno del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en específico al apartado Cambio de paradigma en seguridad. La Estrategia incluye ocho objetivos puntuales a estudiar en este trabajo: 1) Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia; 2) Garantizar empleo, educación, salud y bienestar; 3) Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos; 4) Regeneración ética de la sociedad; 5) Reformular el combate a las drogas; 6) Emprender la construcción de la paz; 7) Recuperación y dignificación de los Centros Penitenciarios; y 8) Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Paz.

El trabajo se divide en tres apartados, el primero, ofrece consenso teórico sobre lo qué es Política Pública y Seguridad Pública; el segundo apartado, dibuja el panorama sobre los niveles de seguridad pública del 2020 a 2022; y el tercero, desarrolla las políticas de seguridad pública en México del 2020 a 2022.

2. Elementos teóricos de las políticas de seguridad pública en México

Política Pública es el proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos adelantados por las autoridades públicas con la participación eventual de los particulares y encaminados a solucionar o prevenir una situación definida como problemática (Gavilanes, 2009). Las políticas públicas son cursos de acción del gobierno para resolver un problema público o asunto de gobierno bajo la concepción de un esquema de participación de la

sociedad en la solución del problema. Sin embargo, la metodología del análisis de las políticas públicas implica una interdisciplinariedad que atiende una serie de restricciones: económicas, políticas, sociales, legales y organizacionales que deben considerar los tomadores de decisiones.

Káram (2012) define políticas públicas como el conjunto de decisiones que se entrelazan y que en su conjunto tienden a alcanzar un objetivo común, soluciones a problemas específicos definidos a partir de un proceso de discusión entre actores sociales diversos y con mecanismos de participación de la sociedad en medio de una situación de complejidad y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos. Política Pública es separar y distinguir. Implica una clasificación en que se entrelaza distintas etapas del ciclo de política pública relacionados con los procesos de información y planificación, orientados al logro de objetivos y metas mediante el uso racional y eficiente de los recursos (Aguilar, 1993).

La primera etapa del ciclo de políticas públicas se combina con la formación de la agenda pública y la agenda gubernamental. Por un lado, Cobb y Elder (1972) citado por Montecinos (2007) afirman que se requiere una teoría de la agenda pública desde la interseccionalidad que incluya “[...] todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente” (p. 328). Una vez entendido el sentido de lo interseccional, es necesario imaginar formas de intervenir en esa realidad y que puede servir como herramienta de análisis, explicando y en lo posible desmontar mejor los mecanismos y dinámicas sociales que construyen la vida de millones de personas en nuestra sociedad. Por otro, Aguilar (1993, citado por Montecinos, 2007) explica que la agenda gubernamental es “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones (p.328).

La segunda etapa del ciclo de políticas públicas, que da lugar a la definición del problema, identifica un problema de interés público que requiere de la intervención del gobierno. Son preguntas que, tanto o más que a los hacedores de políticas públicas, interesan a los todos los grupos de la sociedad: ¿qué factores contribuyen a que determinadas situaciones se conviertan en problemas? ¿qué actores intervienen? ¿cuándo y porqué ciertos problemas merecen la atención del gobierno? (Jaime, et al., 2013).

La etapa de la formulación de la política sostiene que la factibilidad de los objetivos definidos responde a los siguientes planteamientos: ¿cuál es nuestro plan para enfrentar el problema? ¿cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades? ¿qué alternativas existen y cuál puede ser más efectiva? (Jaime, et al., 2013). La etapa de la selección entre opciones, se construye por opciones y acciones para atender el problema público, con la selección adecuada de la alternativa a implementar. Para este caso, debemos preguntarnos: ¿es viable la política a implementar para la solución del problema público?

La etapa de la comunicación de la política, diseña las acciones para comunicar, informar, explicar e incluso defender la política ante la población objetivo (beneficiada) por la política pública. Tan importante es definir cuáles son los medios de comunicación y tecnologías apropiadas que permitirán la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la contraloría social.

La etapa de la implementación de la política, determina cuál será el proceso de implementación para el logro de metas y resultados definidos. Implica identificar los defectos que puedan aparecer derivados de la operación y de la realidad política y administrativa que no se tomó en cuenta al momento de definir la propia política pública. Por último, la etapa de la evaluación de la política, tiene a su cargo la valoración del desempeño de quienes operan el programa, la calidad de los productos o resultados sociales de la política con el propósito de validarla, corregirla o mejorarla.

El reto que enfrenta México para profesionalizar las políticas de seguridad pública se encuentra en la escasa visión integral de la evaluación en materia de seguridad pública, en donde existen dificultades para diagnosticar las distintas expresiones de violencia. De ahí que, la política pública se comprometa a crear mecanismos institucionales para promover una prevención eficaz de las prácticas de corrupción (la escasa transparencia y de rendición de cuentas de los recursos) en los estados y municipios (Ramos, 2016).

El origen del concepto de seguridad (no sólo como término ya acuñado) encierra una complejidad difícil de tratar de una manera clara y concluyente, puesto que no existe un significado universalmente válido. No es posible agrupar en un solo colectivo las definiciones que forman parte de la llamada seguridad. Los conceptos de seguridad comprenden, por un lado, la seguridad nacional, la cual se orienta hacia la defensa de la Nación y la soberanía; por otro, la seguridad

humana, la cual tiene como principal objetivo que el Estado garantice la protección de los derechos humanos fundamentales de la población.

La palabra seguridad puede leerse como “la situación social que garantiza y permite el pleno ejercicio y tutela de todos y cada uno de los derechos que ostentan las personas, tanto individuales como colectivos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos” (Fernández, 2009, p.19). Para García (2002) citado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006) la seguridad pública es una cualidad de los espacios públicos y privados que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 21, define la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva. En tanto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del Artículo 21 Constitucional, establece que la Seguridad Pública tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Esta misma ley señala que al Estado en su conjunto, le corresponde combatir las causas de los delitos y fomentar el respeto a la legalidad (Gobierno de México, 2019a).

El Congreso mexicano tiene la facultad por el Artículo 73 constitucional para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación en materia de seguridad pública entre la Federación, los estados y los municipios, así como para regular a las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal. De ahí que el ámbito de actuación de las políticas públicas en materia de seguridad pública está delimitado a la coordinación entre los tres niveles de gobierno, a la prevención y combate del delito, con pleno respeto a las garantías individuales, y a la reinserción social de los presuntos delincuentes e infractores de la ley. Para Reyes y Torres (2021) la seguridad pública se basa en el control y la represión, pero puede asumir un enfoque preventivo integral cuando incorpora lo siguiente:

- a) La gestión intergubernamental a través de la participación de los tres ámbitos de gobierno para la promoción de políticas de seguridad de carácter ciudadano.

- b) El reconocimiento de la multiplicidad de entornos (social, cultural, económico y político) los cuales condicionan la eficacia de las estrategias de seguridad, el trabajo policial de la Guardia Nacional.
- c) La modificación del papel de las fuerzas del orden local, para que se convierta en una policía de proximidad orientada a los ciudadanos.
- d) La aceptación de la policía como actor central de la seguridad el cual cuenta con el monopolio de la violencia legítima, pero limitada por protocolos estrictos para el uso de la fuerza, rigurosa supervisión ciudadana de las actividades y respeto a los derechos humanos y el debido proceso de los imputados.
- e) La instauración de procesos rigurosos y transparentes de reclutamiento para formar a las fuerzas del orden, así como mecanismos de control de confianza y certificación de las policías locales.
- f) La utilización de cámaras de vigilancia y el incremento de patrullajes estratégicos en áreas con mayor incidencia delictiva.
- g) La coordinación de los tres órdenes de gobierno y el uso de un sistema informático homogéneo de información policial.
- h) La calidad, transparencia y desglose de datos sobre victimización y percepción de inseguridad, de modo que se favorezca la generación, sistematización y utilización inteligente de la información delincuencial y policial.
- i) La tecnología como medio para innovar y generar atlas de riesgos y cartografías participativas que permitan enfocar los recursos policiales y no policiales para incidir en la reducción y prevención de la dinámica delictiva (p. 215-216).

Es útil aclarar que la definición de seguridad ha pasado por importantes transformaciones debido al fracaso de las políticas represivas y punitivas del Estado, así como el incremento de las violencias y el crimen organizado. El alto debilitamiento de la seguridad pública y el abandono de estrategias integrales para prevenir y contener el delito, han dado lugar a nuevas definiciones de seguridad las cuales han aportado elementos a la construcción de políticas públicas de seguridad e implementación de acciones concretas las cuales colocan, en el centro, las necesidades de los ciudadanos (Reyes y Torres, 2021).

3. Diagnóstico de los niveles de seguridad pública del 2020 a 2022

México cerró 2021 con 33,410 homicidios dolosos, una reducción del 4.1% frente a los 34,554 asesinatos de 2020. No obstante, este nivel de homicidios sigue siendo considerable, sin olvidar que se combina con robos en sus diferentes modalidades, secuestros, narcotráfico, tráfico de personas, etc. En diciembre de 2021, 65.8% de la población de 18 años y más consideró que es inseguro vivir en su ciudad. Este porcentaje representa un cambio estadísticamente significativo con relación a los porcentajes registrados en diciembre de 2020 y septiembre de 2021, que fueron de 68.1% y 64.5%, respectivamente (INEGI, 2021).

El informe ofrecido por la Secretaría de la Seguridad y Protección Ciudadana refuerza estos hallazgos. Del universo de causas de incidencia delictiva del fuero federal por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Guardia Nacional, entre enero-agosto 2022 a enero-agosto 2021, los delitos fiscales disminuyeron en un 22.8%, los delitos contra la salud se redujeron 17.7% y los delitos fiscales bajaron 15.1%. En contraste, los delitos patrimoniales aumentaron 9.3% y los delitos relacionados con armas de fuego y explosivos tuvieron un incremento de 4.9% (Gobierno de México, 2022a).

En cuanto a la incidencia delictiva del fuero común, entre enero-agosto de 2022 a enero-agosto de 2021, 20 mil 722 concernieron a víctimas de homicidio, lo que representa una disminución de 8.4% respecto enero y agosto 2021. Los estados con mayor percepción de inseguridad fueron Guanajuato, Baja California, Michoacán, Estado de México, Jalisco y Chihuahua que concentran el 48.7% de los delitos de homicidio doloso de todo el país. El número de homicidios dolosos en los 50 municipios prioritarios de enero-agosto de 2022 disminuyó 14% respecto a enero-agosto de 2021. Sólo 34 municipios registraron una disminución de 21.6% en promedio; 14 municipios registraron un aumento de 13.7% en promedio; y 2 municipios permanecieron sin cambios (Gobierno de México, 2022a).

Entre agosto de 2022 y diciembre de 2018, el robo total se redujo 18.1%, el robo de vehículo automotor a 40.4% y el feminicidio a 33.6%. En agosto el secuestro disminuyó 73.5% en relación con enero de 2019, al pasar de 185 a 49 víctimas. El combate al robo de combustible continúa arrojando resultados alentadores, de 72 mil barriles que se robaban por día a principios de diciembre de 2018, se ha bajado a 5.8 mil barriles, es decir 91.9% menos. El ahorro estimado en el robo de combustible del 1 de diciembre de 2018 al 31 de agosto de 2022 es de \$226,084,354,620.00

pesos mexicanos, es decir, lo que equivale a un ahorro diario de \$165,025,076.36 pesos mexicanos (Gobierno de México, 2022a).

A junio de 2022 la población de personas privadas de la libertad en centros penitenciarios estatales representa 226 mil 916; sólo el 91.7% se encuentra en centros estatales y el 8.3% en federales; en estos últimos, la población penitenciaria representa 18 mil 749 personas: 7 mil 394 procesadas y 11 mil 355 sentenciadas, lo que representa una ocupación del 65.7% de la capacidad instalada que es de 28 mil 520 (Gobierno de México, 2022b). El escenario de las cárceles privadas en México no queda al margen de la corrupción por parte del gobierno, del propio sector privado y de algunos criminales. Desde el 2012, hay evidencia de que la privatización de las cárceles en México juega un papel crucial para satisfacer económicamente a seis magnates mexicanos, dado que los reos representan un negocio de más de 200 mil millones de pesos (Carbajal, 2020).

Según los resultados del diagnóstico de calidad penitenciaria realizado por la CNDH, indican que el puntaje promedio de las cárceles privadas es de 6.93, una cifra incluso más bajo, que el puntaje promedio de 7.34 para las prisiones operadas por el gobierno federal (Cisneros, 2017). Estas cárceles con iniciativa privada, en un principio se construyeron para resolver problemas de sobre población en las cárceles federales, sin embargo, la mayoría de los internos que albergan están condenados por delitos menores, como el robo. Actualmente, los penales federales en manos de empresarios están repartidos de la siguiente manera: la empresa ICA tiene los Ceferesos 11 (en Sonora) y 12 (en Guanajuato); le sigue GIA, el 13, en Oaxaca; “Prodemex, el 14, en Durango, y el 17, en Michoacán; Arendal e Ideal, el 15, en Chiapas; Ideal, el 16, en Morelos, y Tradeco, el 18, en Coahuila” (Carbajal, 2020, párr. 14).

Un rasgo particular de la privatización de las cárceles en México es que “las empresas cobran una cuota de mantenimiento al Estado por cada lugar disponible en el centro concesionado; es decir, debe pagar una cuota por la capacidad completa del centro y no por el número de reos” (Roldán, 2016, p.10). “Esto significa que el Estado [está interesado] en llenar estos centros, porque [...] debe garantizar el pago total” (Carbajal, 2020, párr.11). Ejemplo de ello, es que en los primeros tres meses de operación del Cefereso 16, en Morelos, 1,339 prisioneras fueron transferidas, lo que representa el 53% de la capacidad instalada. Sin embargo, la transferencia viola el derecho a ser admitido en el centro más cercano a su hogar (Roldán, 2016).

Cabe destacar que de las cárceles construidas por estas empresas pueden alojar

aproximadamente, 17 mil 648 internos. Hoy en día, se encuentran ocupados a la mitad, por lo que la inversión de cada persona está costando 2 mil 400 pesos, una cifra muy por encima de los 390 pesos invertidos en cada reo en cárceles públicas, las cuales también se encuentran a mitad de ocupación (ejecentral, 2018). Un ejemplo de esto, son los Centros Varoniles de Seguridad Penitenciaria (CEVASEP) I y II, donde ambos centros de máxima seguridad se edificaron en una ciudad donde la población fue sentenciada por el delito de robo (44 reclusos); dejando de lado los delitos cometidos por secuestro con 161 presos; homicidio con 74 y la violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos con 46, principalmente (Santillán, 2015).

Otro factor, es lo que Documenta/Análisis y Acción para la Justicia Social A.C. (2016) señala: todo se vende y todo se compra. Siendo \$200 para entrar comida; \$1,000 para ingresar una parrilla; \$1,000 para doce cervezas; \$1,000 a 2 000 pesos para un calefactor; \$1,000 pesos para una televisión; \$5,000 a 10,000 pesos para un teléfono celular, en este caso también se pueden rentar por 2.50 pesos el minuto, etcétera. Estos fenómenos han marchado de la mano y continúan como referencias históricas y cotidianas para los reclusos.

En cuanto al nivel de percepción sobre la confianza que la sociedad tiene respecto de autoridades, 89.2% manifestó tener confianza en la Marina durante marzo de 2021 y 85.9% en el Ejército. El 78.8% de la población confía en la Guardia Nacional, 55.1% en la Policía Estatal y 48.1% en la Policía Preventiva Municipal. En México hay 341,567 efectivos de las Fuerzas Federales de Seguridad. La SEDENA cuenta con 167,038 integrantes, la SEMAR con 56,341 efectivos y la Guardia Nacional, a solo tres años de su creación con 118,188 elementos (Gobierno de México, 2022a). La percepción que tiene la población de 18 años y más sobre el desempeño de autoridades consideró efectivo el desempeño de la Marina. La Secretaría de Marina pasó de 82% en 2016 a 87.5% en 2021; la SEDENA de 79.5% en 2016 a 84.9% en 2021; y la Guardia Nacional de 70.9 % en 2019 al 75.1% en 2021 (Gobierno de México, 2021).

En 2022, se destinaron 235,237 millones 580,778 pesos para las secretarías de la Defensa Nacional, Marina y Seguridad Pública. En 2022 la SEDENA recibió 104,107 millones 905,551 de pesos. El presupuesto para la SEDENA fue para ayudar en las tareas de la seguridad pública, a través del Cuerpo de Policía Militar. También para revisar operaciones, despliegue militar y la vigilancia del espacio aéreo nacional, así como reforzar la operatividad entre la Secretaría de Marina Armada de México para mejorar la coordinación y cooperación. En el caso de la Secretaría

de Seguridad Pública se le asignó 93,379 millones 484,115 de pesos en 2022. En tanto, la Secretaría de Marina recibió 37,750 millones 191,112 pesos (Arista, 2022).

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos para 2022 se dirigió un mayor gasto hacia la Guardia Nacional, mientras se estancan las transferencias federales de seguridad pública y se esfuman, los fondos especiales para los municipios más inseguros del país. En 2022 el presupuesto para la Guardia Nacional fue de 62.8 mil millones de pesos, un incremento de 70% (26 mil millones de pesos) frente a lo aprobado en 2021 (Campos, Álvarez y Cano, 2021).

El contexto de violencia y criminalidad que aqueja a la población exige que cada institución, previo a intervenir en cada conflicto, cuente con insumos suficientes para operar estrategias de persecución penal efectivas. Por más de una década el Gobierno federal ha justificado el uso del Ejército en la seguridad pública como una estrategia temporal, dada la debilidad de los cuerpos policiales civiles. No obstante, la administración federal ha eliminado el financiamiento de la estrategia de fortalecimiento de la policía civil, particularmente en las instancias municipales, lo que apunta en los hechos a perpetuar la militarización del país (Campos, Álvarez y Cano, 2021).

4. Las políticas de seguridad pública en México del 2020 a 2022

Como fenómeno, la militarización en México tiene una historia reciente, es posible ubicar los primeros ejemplos de la misma en el año 2000, cuando el Ejército tuvo equipos tácticos obsoletos y una alta tasa de deserción, perdiendo 123 mil 218 soldados hasta 2006, a pesar de que dedicó 80% de su gasto en personal. En 2002, a causa de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la relación México y Estados Unidos pasó por muchos momentos de fricción pública. Firmaron el acuerdo de cooperación en materia de seguridad nacional y control migratorio "Fronteras Inteligentes", operado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la extinta Procuraduría General de la República (PGR), hoy día, la Fiscalía General de la República (FGR). y las Fuerzas Armadas (FF. AA.). En 2006 empezaron los operativos conjuntos en todo el país, en el contexto de la guerra contra las drogas del Expresidente Felipe Calderón Hinojosa. Del sexenio de Calderón, al de Enrique Peña Nieto aumentaron cuatro veces las construcciones realizadas por la SEDENA. En 2007 se documentaron las irregularidades como el uso de empresas fantasma. En el mismo año el Expresidente Enrique Peña Nieto impulsó la Ley de Seguridad Interior que regulaba el uso de las Fuerzas Armadas en el combate de la delincuencia. En 2008 tuvo lugar la transferencia del equipo

de erradicación de cultivos ilícitos de las PGR a la SEDENA. En 2012 con el desarrollo de la industria militar, la SEDENA empieza a producir sus propias armas. En 2014 con el Programa Frontera Sur, el gobierno mexicano despliega soldados y marinos a lo largo de la frontera con el objetivo de obtener y repatriar migrantes centroamericanos en tránsito hacia EE.UU. En 2015 la SEDENA anunció la construcción del Centro de Operaciones del Ciberespacio. En 2017 inició la construcción de la nueva dirección de la industria militar en Puebla (Programa de Seguridad Ciudadana IBERO on, 2021).

En 2018 con el Plan Nacional de Paz y Seguridad del Presidente Andrés Manuel López Obrados, se planteó la creación de la Guardia Nacional con personal proveniente de la Policía Militar y Naval, y de la Policía Federal. La cuál establece 266 coordinaciones de seguridad. Con esto, las deserciones del personal de SEDENA disminuyeron. De 2000 a 2006 hubo más de 120 mil bajas, y del 2012 al 2018 solo un poco más de 8 mil (Programa de Seguridad Ciudadana IBERO on, 2021). En 2019 el Plan de Migración y Desarrollo, la Guardia Nacional y la SEDENA participaron de manera importante en las tareas de control migratorio. En el mismo año inició la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) que se realizó en la Base Aérea Militar No. 1 Santa Lucía, la cual cuenta con un terreno de 2,331 hectáreas, destinando 1,531 hectáreas para dicho Aeropuerto y el resto para la reubicación de las instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que actualmente se encuentran en esta Base Aérea Militar (Gobierno de México, 2019b).

En 2020 la pandemia por COVID-19 permitió a las Fuerzas Armadas (FFAA) participar de la reconversión hospitalaria de sus propias unidades, el tratamiento de pacientes civiles y, junto con sus elementos asignados a la Guardia Nacional (GN), del resguardo de hospitales y la contención de posibles agresiones a usuarios y personal médico (Presidencia de la República, 2020). Se tiene conocimiento que para la atención de la pandemia se contó con el apoyo de 47 mil 864 soldados y marinos, entre personal médico, administrativo y operativo (Ortiz y Espino, 2020). Para ese año también se llevó a cabo la construcción de todos los cuarteles de la Guardia Nacional (GN), que según declaraciones del presidente contabilizaron 81 en todo el país.

Las políticas de seguridad pública en México, como en otros países, es un fenómeno complejo en que se entrelazan distintos factores y manifestaciones. En la Cuarta Transformación la Estrategia Nacional de Seguridad Pública es la respuesta del Gobierno de México al incremento

acelerado de la violencia y la delincuencia. Las acciones implementadas en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se encuentran alineadas al eje I. Política y Gobierno del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en específico al apartado Cambio de paradigma en seguridad. La Estrategia incluye ocho objetivos puntuales: 1) Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia; 2) Garantizar empleo, educación, salud y bienestar; 3) Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos; 4) Regeneración ética de la sociedad; 5) Reformular el combate a las drogas; 6) Emprender la construcción de la paz; 7) Recuperación y dignificación de los Centros Penitenciarios; y 8) Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Paz (Gobierno de México, 2022c).

Tomando en cuenta lo anterior, la Estrategia Reformular el Combate a las Drogas tiene el objetivo de reducir la violencia y la inseguridad para contener el problema del consumo de drogas ilícitas. Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se elaboró la Estrategia Nacional de Políticas Integrales y Diferenciadas de Drogas, la cual establece los objetivos para la prevención y disminución del consumo y tráfico de estas sustancias. Este instrumento de política pública centra la atención integral de los farmacodependientes y los operativos para asegurar bienes y cuentas bancarias de las organizaciones delictivas. Del 1 de abril de 2021 al 31 de enero de 2022 se realizaron 13 operaciones de erradicación intensiva y 13 regionales. En promedio se utilizaron 3 mil 887 elementos por cada operación y 22 aeronaves del Ejército y Fuerza Aérea. Estas acciones se efectuaron en Chihuahua, Durango, Guerrero, Sinaloa, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Oaxaca al ser áreas de alta y mediana incidencia en la siembra de dichas plantas (Gobierno de México, 2022c).

La Estrategia de Prevención del Delito impulsa acciones para prevenir el delito y enfrentar las expresiones de violencia mediante la coordinación con las instituciones estatales y regionales para identificar y priorizar la atención a la población más vulnerable ante la cooptación de la delincuencia organizada. Uno de los programas en la prevención de violencia contra las mujeres incluye los Refugios para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, la cual busca garantizar a las mujeres una vida libre de violencia por medio de refugios especializados que ofrecen un espacio temporal en el cual hospedarse y brindan asesoría jurídica, apoyo psicológico, capacitación laboral, alimentación, vestido, calzado y programas reeducativos, las 24 horas, los 365 días del año. En el periodo de abril a junio de 2021 se destinaron 73.14 millones de pesos a través de 43 actores sociales en 17 entidades federativas para dichos refugios. De julio a septiembre

de 2021 se duplicaron los recursos destinados a este programa. Se ejercieron 160.22 millones de pesos que permitieron ampliar la cobertura a 31 entidades a través de 106 actores sociales (Gobierno de México, 2022c).

La Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos es otra política pública implementada por el Gobierno de México y supervisada por la SEMAR. El propósito del Programa es aplicar acciones para evitar el robo de hidrocarburos en dos refinerías y nueve terminales de almacenamiento y reparto (TAR), coadyuvando a mantener un ambiente de orden, seguridad y disciplina operativa en áreas clave: Accesos, Cuartos de Control, Tanques Verticales y dos Centros de Control. El trabajo coordinado entre la SEMAR y la Defensa Nacional ha reducido el robo de hidrocarburos de 56 mil barriles a 4 mil barriles en 2022 (Huerta, 2022). En estas estrategias las acciones específicas realizadas incluyen (SEMAR, 2019):

- 1) Participación en los procesos de control y monitoreo en tiempo real desde los centros de control de la Subdirección de Salvaguardia Estratégica (SSE) de PEMEX.
- 2) Establecimiento de esquemas operativos donde el personal naval coadyuva con el personal de la SSE en el control de accesos, cuartos de control y tanques verticales.
- 3) Participación en la supervisión de los procesos de distribución que se realizan por auto tanques desde las Terminales de Almacenamiento y Reparto (TAR) (p.3).

La Estrategia de combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (mejor conocido como lavado de dinero o lavado de activos), defraudación fiscal y finanzas de la delincuencia organizada, así como el papel de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en el abatimiento de estos delitos y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previene que el sistema financiero y la economía nacional sean vulnerados con operaciones con recursos de procedencia ilícita. De acuerdo con los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021) de septiembre de 2020 a junio de 2021 destacaron las siguientes acciones:

Se presentaron ante la Fiscalía General de la República 142 denuncias, que involucran a 911 sujetos, un incremento de 35.2% con respecto al mismo periodo anterior. De igual manera se presentaron 107 vistas a diferentes autoridades federales y locales para hacer del

conocimiento actos que pudieran involucrar la utilización de recursos ilícitos y que son competencia de dichas instituciones realizar su seguimiento. Se bloquearon cuentas bancarias por 1,473.3 millones de pesos, 7.7 millones de dólares y 10,143 euros a 3,411 personas directamente involucradas y terceros relacionados (p.1).

La Estrategia para combatir el robo de autotransporte y pasajeros en carreteras incluye dos programas (Plan Carretera Segura y Plan Caseta Segura) para combatir el robo a autotransporte y pasajeros en carreteras actúa con instrumentos físicos, logísticos y tecnológicos para la vigilancia de las vías férreas y del autotransporte, para la atención de las personas en tránsito y para mejorar los procesos de los mecanismos de sanción con el fin de desalentar acciones delictivas contra vehículos y vías del sistema de transporte (Gobierno de México, 2022c).

El Plan Carretera Segura inició el 3 de abril de 2019 con la coordinación de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Guardia Nacional y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Se diseñó una estrategia conjunta contra el robo a autotransporte de carga y pasajeros en los tramos carreteros con alta incidencia delictiva¹. En la formulación de la estrategia participaron, también, el Consejo Coordinador Empresarial, el Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo A.C., la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga, la Cámara Nacional del Autotransporte de Pasaje y Turismo, y la Asociación Mexicana de Concesionarios de Infraestructura Vial A.C (Gobierno de México, 2022c).

Como resultado de las acciones de prevención y seguridad en carreteras y zonas de jurisdicción federal, de abril a diciembre de 2021, se redujo el número de asaltos en las carreteras y zonas de jurisdicción federal en 8.9% (729 asaltos). También se lograron 92 detenciones por asaltos a personas usuarias de la red de carreteras y zonas de jurisdicción federal. Del 1 de abril al 31 de diciembre de 2021, por medio de la colaboración interinstitucional, la Guardia Nacional realizó 12 mil 261 operativos anti asalto; 20 mil 970 operativos Telurio para revisión de vehículos de personas pasajeras y 124 mil 765 operativos de seguridad y protección de delitos a nivel nacional. En cuanto al robo de trenes disminuyó 96% y los ataques a este medio de transporte se redujeron en 87% de abril a diciembre de 2021, con respecto al mismo periodo del año anterior, según las cifras de Grupo México Transportes (Gobierno de México, 2022c).

Ante el desvío de miles de barriles al día por mercado ilícito de combustible en 2019

implementó el Plan Caseta Segura, con el objetivo de evitar daños patrimoniales al Estado y proteger a la población que hace uso de las carreteras del país. Bajo la supervisión de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Guardia Nacional, este programa ha sido exitoso en la recuperación de la operación normal de plazas de cobro en los estados de México, Sinaloa, Nayarit y Jalisco. De esta manera: se evitó la pérdida de 12 mil 217 millones de pesos durante 2022 y de 2020 al 1 de septiembre de 2022 de 35 mil 926 millones de pesos (Gobierno de México, 2022c).

La Estrategia para abatir el tráfico de armas tiene el objetivo de inhibir la entrada ilegal de armas de fuego; evitar su adquisición fácil y rápida, y su consecuente utilización en acciones delictivas que originen pérdidas humanas. Con la intervención de las secretarías de la Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, y Hacienda y Crédito Público, así como autoridades estatales, se llevan a cabo acciones operativas coordinadas en los puntos de revisión estratégicos en la frontera norte. Se implementan esfuerzos binacionales entre México y Estados Unidos contra el tráfico ilícito de armas de fuego, que se ejecutan mediante operativos de control fronterizo de personas y vehículos en los puentes internacionales de Tijuana-San Diego, Nogales-Nogales, Ciudad Juárez-El Paso, Nuevo Laredo-Laredo, Reynosa McAllen, Matamoros-Brownsville, Piedras Negras Eagle Pass, Ciudad Acuña-Del Rio y Ojinaga Presidio, con los siguientes resultados (Gobierno de México, 2022c):

Del 1 de abril de 2021 al 15 de febrero de 2022 se aseguraron 3 mil 86 armas largas, mil 615 armas cortas, 63 fusiles barret, 39 ametralladoras, ocho lanzagranadas, 630 mil 884 cartuchos y 472 granadas. Por la presunta comisión de algún delito, fueron detenidas 199 personas y rescatadas mil 439 en calidad migratoria irregular, además, se aseguraron 74 armas cortas, 41 armas largas, 41 mil 429 cartuchos útiles y 903 cargadores. (p. 281)

Como parte fundamental de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se han desarrollado otras estrategias específicas que no son limitativas, pero que constituyen temas prioritarios y urgentes a atender (Gobierno de México, 2022c): a) Nuevo Modelo Policial que se coordine entre cuerpos policiacos municipales, estatales y federales, al tiempo de estandarizar los rubros relacionados con la capacitación, profesionalización, certificación y dignificación policial; b) Prevención del Delito a través de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; c) Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana, comenzando por los territorios más violentos

con altos índices de extorsión, robo, secuestro, homicidio, tráfico de personas, contrabando y el comercio ilegal de armas, feminicidio, violencia de género y los crímenes de odio y; d) Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de los bienes confiscados a la delincuencia.

La Secretaría de la Defensa Nacional estructuró el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2020-2024 con el propósito de establecer acciones puntuales y viables en el largo plazo, para disponer de tropas mejor adiestradas, con alta moral y sólido espíritu de cuerpo, preparadas profesionalmente, que permitan incrementar la operatividad y eficiencia del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en todos los ámbitos (SEDENA, 2020). El programa establece seis objetivos prioritarios que fueron planteados para su cumplimiento en un periodo de seis años, pero encaminados hacia un horizonte de largo plazo, siendo los siguientes: 1) Impulsar un auténtico liderazgo en todos los niveles jerárquicos, que priorice la disciplina militar y privilegie la moral del personal y el bienestar de sus familias; 2) Aplicar una política integral de austeridad y erradicar la corrupción, a través del ejercicio con honestidad y transparencia con los recursos asignados a la Secretaría de la Defensa Nacional; 3) Contribuir a preservar la Seguridad Nacional y garantizar la Seguridad Interior; 4) Apoyar las acciones gubernamentales en materia de Seguridad Pública, Bienestar Social y Desarrollo Económico en beneficio de la población del país; 5) Hacer más eficiente la operatividad de las Fuerzas Armadas de tierra y aire; 6) Fortalecer las relaciones civiles-militares basadas en el diálogo, apertura, transparencia y respeto.

Con el propósito de proyectar una sólida imagen de seguridad pública, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana elaboró el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024, conforme a los Ejes Generales previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual atiende las siguientes problemáticas: 1) deterioro de las condiciones de seguridad pública en las regiones del país; 2) deficiente reinserción social de las personas privadas de la libertad; 3) desvinculación de la inteligencia generada para la seguridad nacional con la seguridad pública; 4) coordinación ineficiente de políticas públicas de prevención con participación ciudadana, con estados y regiones; 5) limitada y obsoleta infraestructura en materia de tecnologías de la información y comunicaciones en las instituciones de seguridad, e insuficiencia de un marco legal y de instrumentos para una política de la Unidad de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2020).

El Programa se integra por cinco objetivos prioritarios: 1) Mejorar las condiciones de seguridad en las regiones del territorio nacional para construir la paz; 2) Contribuir al fortalecimiento del diseño e implementación de políticas públicas en materia de prevención de la violencia y el delito en el territorio nacional; 3) Impulsar la reinserción social de las personas privadas de la libertad en centros penitenciarios con enfoque de respeto a los derechos humanos, inclusión y perspectiva de género, diferenciada e intercultural; 4) Fortalecer las capacidades tecnológicas que permitan a las instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno el intercambio seguro de la información en la generación de inteligencia, prevención y persecución del delito; y 5) Fortalecer la Gestión Integral de Riesgos para construir un país sostenible, seguro y resiliente (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2020).

Otra política pública en materia de seguridad culminó con la implementación de la Guardia Nacional, la cuál está facultada para realizar también las labores de un policía municipal, sin importar que no tengan la formación adecuada para ellos, en especial para la proximidad social. Los elementos de la Guardia Nacional son adscritos a este cuerpo de seguridad, por lo que tuvieron su formación en el H. Colegio Militar, en la H. Escuela Naval Militar o en la Academia Superior de Seguridad Pública de la Policía Federal de México. Los miembros que tuvieron su formación en las primeras dos instituciones mencionadas, recibieron entrenamiento y capacitación para circunstancias distintas a las que se pueden suscitar en un ámbito local, donde el contacto con los ciudadanos es indispensable. Su objetivo inicia con el siguiente apartado (Gobierno de México, 2022c):

Ante la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia por un periodo de cinco años, que termina en 2023, en tanto se completa la formación de la Guardia Nacional. Esta nueva corporación será el instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país. Será una institución permanente de carácter policial, lo que implica que realizará tareas de prevención y combate del delito, tendrá un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la

comunidad y sus integrantes se regirán por una doctrina policial fundada en el pleno respeto a los derechos humanos. (p.27)

En este apartado se expresa que la Guardia Nacional tiene un carácter permanente, atribuyéndole funciones policiales, lo cual representa una duplicidad con las labores que ya tiene destinada, en este caso, la policía municipal, al ser quienes brindan están en mayor contacto con la ciudadanía. La Guardia Nacional se encuentra adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y es el titular de esta secretaría quien presida el órgano de mando estratégico y táctico, el cual consiste en una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de la dependencia de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina. Es una institución de carácter mixto o intermedio, es decir, que, si bien será un órgano con mando civil, sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar, lo que permitirá contar con una institución mucho más disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia (Gobierno de México, 2019a).

La Guardia Nacional cuenta con su propia ley orgánica, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019. En ella se contempla su finalidad, atribuciones y obligaciones, así como su carácter civil, su composición orgánica y la manera de ingresar a ella. También se encuentra vigente, a partir del 29 de junio de 2019, el Reglamento de la Guardia Nacional, en el cual se establece su estructura y su funcionamiento, de igual manera la regulación de la Carrera de Guardia Nacional. Hay algunas leyes que son reglamentarias de esta, como la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, la cual tiene como finalidad regular el uso de la fuerza que emplean las instituciones encargadas de la seguridad pública, así como la Fuerza Armada permanente cuando intervenga en cuestiones de seguridad pública (Vanegas, 2019).

En su fase inicial la nueva corporación se conformó con elementos procedentes de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal. Los objetivos sexenales de la Guardia Nacional son el crecimiento hasta 140 mil elementos y la cobertura de 266 regiones distribuidas en las 32 entidades federativas. Siendo prioritarias en la cobertura las zonas más violentas y conflictivas. Podemos mencionar que, la Guardia Nacional inició operatividad con los elementos más básicos como equipo, armas, uniformes y nulas instalaciones para poder pernoctar. Tan sólo, el 1 de julio de 2019, la Guardia Nacional inició operaciones con 70 mil elementos para desplegarse por todo el país, sin embargo, al contar con 2 mil 457 municipios, podemos advertir que a cada uno

corresponden alrededor de 28 elementos, cantidad insuficiente para atender el interior del territorio de un municipio y su periferia. En 2019 se aprobó un presupuesto de 17 mil 200 millones de pesos, para la adquisición de equipo como cascos, escudos, radios, armas uniformes; organización y logística; y, los sueldos para los elementos que se encuentren en funciones (Vanegas, 2019).

5. Conclusiones

Ante el panorama de que algunos de los componentes de la violencia y criminalidad se originan, en buena medida, en el resentimiento social a causa de la pobreza, la marginación y la negación regular de los derechos básicos; las políticas públicas en materia de seguridad pública desempeñan un papel importante en los espacios afectados por la delincuencia. No sólo se requiere del trabajo conjunto de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Marina y Armada de México o de la Guardia Nacional, también se necesita de la participación activa de las comunidades. Lo que conlleva a un trabajo importante de coordinación entre las fuerzas estatales y federales.

Al iniciar la Cuarta Transformación, no sólo se lanzó la propuesta de la Guardia Nacional encomendada al Ejército y a la Secretaría de la Defensa, sino que se declaró la guerra contra el combustible, recurriendo a las fuerzas armadas. Respecto al papel de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, solo habría que decir, por un lado, que la sociedad mantiene una postura intermedia y reclama la gradual militarización y creciente participación de militares como altos mandos en instituciones policiales; otras en cambio, reconocen la necesidad de que el Ejército y la Marina enfrenten al crimen organizado quienes han rebasado la capacidad de respuesta de las policías locales. En los umbrales de violencia e inseguridad que hoy imperan en el país es prácticamente imposible saber si estas políticas públicas podrán serenar al país.

Ante esta situación, se sugiere considerar que una política pública es capaz de aprender de los errores del pasado, de no repetirlos insensatamente, de reconocer logros, de aprovechar la experiencia acumulada y de intentar diseñar o rediseñar nuevas y propias políticas infalibles, inmunes de todo error. Con ello se deja atrás la estructura autoritaria imponente e incontenible de décadas pasadas.

Bibliografía

Aguilar, L. (1993). “La implementación de las políticas públicas”, en Colección Antologías de Política Pública. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Arista, L: (8 de septiembre de 2022). Gobierno prevé gasto superior a 250,000 mdp para seguridad y paz en México. EXPANSIÓN. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2022/09/08/gobierno-preve-gasto-superior-a-250-000-mdp-para-seguridad-y-paz-en-mexico>
- Campos, M., Álvarez, L. y Cano, J. (10 noviembre de 2021). Seguridad Pública en el PEF 2022: más gasolina para la militarización. México Evalúa. <https://www.mexicoevalua.org/seguridad-publica-en-el-pef-2022-mas-gasolina-para-la-militarizacion/>
- Carbajal, B. (27 de enero de 2020). Los reclusorios, negocio de más de 200 mil mdp para 6 magnates. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/01/27/los-reclusorios-negocio-de-mas-de-200-mil-mdp-para-6-magnates-4263.html>
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2006). "Definición", en Seguridad Pública. www.diputados.gob.mx/cesop/
- Cisneros, R. (27 de octubre de 2017). Las cárceles construidas con capital privado, un modelo en entredicho. Animal Político. <https://expansion.mx/nacional/2017/10/26/las-carceles-construidas-con-capital-privado-un-modelo-en-entredicho>
- Documenta / Análisis y Acción plan Justicia Social A.C. (2016). Privatización del Sistema Penitenciario en México. [Archivo en PDF]. <https://www.documenta.org.mx/layout/archivos/2016-agosto-privatizacion-del-sistema-penitenciario-en-mexico.pdf>
- ejcentral. (2018). Gobierno mexicano gasta fortunas en centros penitenciarios disfuncionales. <https://www.ejcentral.com.mx/gobierno-mexicano-gasta-fortunas-en-centros-penitenciarios-disfuncionales/>
- Fernández, O. (2009). Políticas de justicia y seguridad pública: la seguridad ciudadana como política de estado: propuesta programática progresista partidaria sistematización del proceso participativo. El Salvador: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. Desafíos, 20, 149-187.
- Gobierno de México. (2019a). Estrategia Nacional De Seguridad Pública (Resumen del documento presentado por el Presidente de la República al Senado de la República. [Archivo en PDF].

- https://comisiones.senado.gob.mx/seguridad_publica/docs/SP/ESPR.pdf
- Gobierno de México. (2019b). Conoce mayor información acerca del proyecto del aeropuerto. <https://www.gob.mx/aifa/articulos/proyecto-198120#:~:text=La%20Base%20A%C3%A9rea%20Militar%20No,este%20aeropuerto%20en%20dos%20fases.>
- Gobierno de México. (2021a). Estrategia Nacional de Seguridad Pública Segundo Informe Anual. [Archivo en PDF]. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-05-06-1/assets/documentos/Segundo_informe_Estrategia_Nacional_Seguridad_Publica.pdf
- Gobierno de México. (2022a). Informe de seguridad, 20 de septiembre de 2022. [Archivo en PDF]. <https://www.gob.mx/presidencia/documentos/informe-de-seguridad-20-de-septiembre-de-2022>
- Gobierno de México. (2022b). Cuarto Informe de Gobierno 2021-2022. [Archivo en PDF]. <https://www.gob.mx/presidenci>
- Gobierno de México. (2022c). Tercer Informe de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2022. [Archivo en PDF]. <https://www.gob.mx/sspc/documentos/tercer-informe-de-la-estrategia-nacional-de-seguridad-publica-2022>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2021). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana Cuarto Trimestre de 2021. [Archivo en PDF]. <https://t.co/4LRHQWExcc>
- Jaime, F. M., Dufour, G. A., D'Alessandro, M., y Amaya, P. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Káram, A. (2012). La unificación de mandos de las policías federales en México como estrategia de seguridad pública. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Montecinos, E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público”. Cuadernos de administración, 20 (33), 323-335.
- Ortiz, A. y M. Espino. (2020). “AMLO da 13 tareas civiles a militares”. El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-da-13-tareas-civiles-militares>
- Presidencia de la República. (2020). Segundo informe de labores. Seguridad. [Archivo en PDF]. <https://www.gob.mx/ cms/uploads/attachment/file/574793/2019->
- Programa de Seguridad Ciudadana IBERO on. [@PSC_IBERO]. (2021, 27 octubre). Además, te compartimos la línea del tiempo de #militarismo para que visualmente puedas explorar los

- sucesos más relevantes dentro de este proceso que ha sido continuo en el país Recuerda que la #Infografía solo rescata algunos de los muchos acontecimientos [Tweet]. Twitter. https://twitter.com/PSC_IBERO/status/1453458396766670848?s=20
- Ramos, J. (2016). La política de seguridad ciudadana en México y su impacto en la frontera con estados unidos: de enfoques reactivos a una prevención transversal. [Archivo en PDF]. <https://www.colef.mx/deap/wp-content/uploads/2013/09/Jose-M-Ramos-La-politica-de-seguridad-ciudadana-en-Mexico-Ponencia.pdf>
- Reyes, X. y Torres, L. (2021). La política pública de seguridad desde la visión ciudadana. [Archivo en PDF]. http://iip.congresosinaloa.gob.mx/Rev_IIP/rev/009/008.pdf
- Roldán, N. (24 de agosto de 2016). Cárcel privadas, con los mismos problemas que las públicas: corrupción y drogas. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/2016/08/carceles-privadas-problemas-corrupcion-drogas/>
- Santillán, O. (2015). Privatización de cárceles en la CDMX: informe especial. [Archivo en PDF]. <https://www.publimetro.com.mx/noticias/2016/09/19/privatizacion-carceles-cdmx-informe-especial.html>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021). Trabajo de la Unidad de Inteligencia Financiera en la estrategia para combatir al uso de operaciones con recursos de procedencia ilícita. [Archivo en PDF]. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665727/comunicado_43.pdf
- Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA. (2020). Programa Sectorial de Defensa Nacional 2020-2024. [Archivo en PDF]. http://transparencia.sedena.gob.mx/pdf/Programa_Sectorial_2020-2024/PROGRAMA_SECTORIAL_2020-2024.pdf
- Secretaría de Marina, SEMAR. (2019). Estrategia de atención al mercado ilícito de combustible. [Archivo en PDF]. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/Semar-21feb19.pdf>
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, SSPC. (2 de septiembre de 2020). Programa Sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020#gsc.tab=0
- Vanegas, A. (2019). La Guardia Nacional como política pública para combatir la inseguridad en

México. [Tesis de Maestría]. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB_UMICH/1433

Efectos de la terminación de una política pública sobre el gasto público. El caso de la terminación del Seguro Popular en México¹¹

Dismantling of Seguro Popular in Mexico. Analysis of the effects on local public spending. Research progress

Jaime Osmin Hernández Rocha^{}, Mario Miguel Pérez[†] y Adriana Ramírez Ruiz[‡]*

Resumen: Las transferencias condicionadas pueden incentivar que las jurisdicciones receptoras aumenten ingresos propios para soportar los nuevos gastos o servicios inducidos por los ingresos extraordinarios. Esta situación es conocida como el efecto mata moscas (flypaper effect) descrito por Hines y Thaler (1995). Pero ¿qué pasa cuando la situación es inversa?, ¿qué le ocurre al gasto público local cuando las transferencias desaparecen o se reducen? El presente artículo busca aprovechar la disminución y reestructuración de los recursos federales dirigidos a la población sin seguridad social en México para generar evidencia empírica de los efectos de las transferencias sobre el gasto público local.

Abstract: Conditional transfers can incentivize that the receiving jurisdictions increase their own revenues to support new expenses or services induced by extraordinary revenues. This situation is known as the flypaper effect described by Hines and Thaler (1995). However, what happens to local public spending when transfers disappear or are reduced? This article seeks to take advantage of the reduction and restructuring of federal resources directed to the population without social security in Mexico to generate empirical evidence of the effects of transfers on local public spending.

Palabras clave: flypaper effect; gasto público; políticas públicas.

1. Introducción

Durante la última década, diversos gobiernos en el mundo y en América Latina, en particular, han comenzado un acelerado proceso de desmantelamiento de políticas públicas. La Unión Europea, por ejemplo, a partir de la crisis financiera de 2008, comenzó a reducir los presupuestos para programas de desempleo y a descender significativamente los programas de cuidado ambiental

* Estudiante de doctorado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

† Estudiante de doctorado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

‡ Estudiante de doctorado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

(Gravey y Jordan, 2018). En el mismo periodo, en América Latina, Brasil también ha atravesado por un proceso de desmantelamiento de programas de agricultura familiar, protección social, titulación de tierras, monitoreo ambiental y manejo de áreas protegidas, entre otras (Milhorance, 2022). En Argentina, Sabourin, Craviotti y Milhorance (2020) describen cómo se han desmantelado las políticas sociales de agricultura familiar y como este desmantelamiento se ha acompañado de la reducción sistemática de apoyos a pequeñas y medianas empresas.

México forma parte de esta tendencia. Tras la llegada al poder de la coalición Juntos Haremos Historia, el gobierno federal ha implementado una fuerte política de austeridad fiscal que, en su primer año, eliminó el 13% de los programas sociales ejecutados por el anterior gobierno y redujo significativamente el presupuesto para los programas que se conservaron (Badillo, 2019). La eliminación y reducción presupuestal continuaron durante los siguientes ejercicios y se extendieron a muchas áreas. Para el segundo año de gobierno se habían eliminado ya un total de 151 programas públicos (Ortega, 2020). Muchas de las políticas canceladas abordaban problemáticas sociales muy sensibles como estancias para el cuidado infantil, las escuelas de tiempo completo, la procuración de salud a las personas sin seguridad social, entre otros.

¿Cuáles son las consecuencias de una tendencia de desmantelamiento de políticas como la que hemos descrito? ¿Cómo hacen los gobiernos para desmantelar políticas públicas socialmente arraigadas? En última instancia ¿Por qué los gobiernos desmantelan políticas públicas? Estas son preguntas que también durante esta década se han buscado contestar desde una perspectiva teórica. El enfoque del *Policy Dismantling* (Bauer, Green-Pedersen, Heritier y Jordan 2012; Jordán, Bauer y Green-Pedersen, 2013) ha construido un marco teórico que busca explicar las motivaciones, las estrategias y los efectos del desmantelamiento de políticas públicas. El presente ensayo busca hacer una contribución empírica a esta literatura analizando los efectos que el desmantelamiento de una política de financiamiento de servicios de salud a las personas sin seguridad social formal conocido como “Seguro Popular” ha tenido en la conducta financiera de las entidades federativas en México.

La mayor parte de los análisis sobre la cancelación de una política tienden a concentrarse en los efectos que la suspensión tiene sobre su objetivo manifiesto. Por ejemplo, si un programa está destinado a disminuir el ausentismo escolar a través de la provisión de calzado infantil, entonces, los estudios se concentran en el efecto que la cancelación tiene sobre el ausentismo escolar. Nosotros no usamos ese enfoque. Nos concentraremos en un tipo particular de política que

es diseñada y financiada por un gobierno central o federal pero ejecutada por gobiernos locales autónomos. Es decir, consideramos a la política pública en el marco de un diseño político federalista. Aprovechamos la variación que ofrece el federalismo para saber cómo reaccionan los gobiernos locales (no los beneficiarios) ante la eliminación o reducción presupuestal de un programa que beneficia a sus electores. ¿Aprovechan sus facultades para defender el programa? ¿Movilizan recursos para mantenerlo funcionando dentro de su jurisdicción? Estas son preguntas que este ensayo contribuye a resolver. Consideramos que nuestra primera aportación radica justo en que nuestra investigación se concentra no en los beneficiarios últimos de la política, sino en la conducta de los gobiernos locales ante el desmantelamiento.

De esta forma, el objetivo principal de este ensayo es verificar si ante una reducción significativa de las transferencias que recibían por concepto del Seguro Popular, los gobiernos estatales en México movilizan recursos propios para mantener funcionando el programa. Para ello, haremos uso de una categoría propia de la teoría económica conocida como flypaper effect (Hines y Thaler, 1995), según la cual cuando un gobierno recibe transferencias presupuestales externas frecuentemente incrementa el gasto público más que proporcionalmente. Como veremos, este fenómeno empírico de las finanzas públicas dispone de suficiente evidencia para transferencias de libre uso, pero poca para transferencias condicionadas. De ahí que una segunda aportación de nuestro trabajo consiste en probar la existencia de un flypaper effect para una transferencia condicionada y verificar qué ocurre con el efecto cuando en lugar de una ampliación de recursos ocurre una reducción. Esta prueba nos dará información sobre la conducta de gasto de las entidades en México cuando se les redujo el Seguro Popular.

El ensayo está estructurado de la siguiente manera. En la primera parte se efectúa una revisión de la literatura sobre desmantelamiento de políticas y flypaper effect de manera que puedan construirse hipótesis e identificar variables explicativas de interés. En la segunda parte se detalla el caso del Seguro Popular y se muestra por qué se considera un caso adecuado para explorar nuestra inquietud. En la tercera sección, se detalla la metodología y fuentes de información. La cuarta parte muestra los hallazgos. En la última sección, a manera de conclusión, el documento recoge algunas lecciones aprendidas de esta investigación.

2. Revisión de la literatura

2.1. El marco del desmantelamiento de la política

Hasta mediados de la década de los 2000, el estudio de las políticas públicas tenía dos frentes: el análisis del ciclo de políticas y el cambio de esas políticas públicas (Bauer y Knill, 2014). El primero eminentemente descriptivo y el segundo concentrado en un cambio entre alternativas en pugna (Weible, 2007), o bien, en los cambios de grado que sufren las políticas, es decir, radical versus incremental (Baumgartner y Jones, 1993; Jones y Baumgartner, 2012), o innovador versus dependiente de la senda (Mahoney y Thelen, 2010). Pero ambos enfoques ignoraron por completo una forma especial del cambio: la extinción o desmantelamiento de la política.

Jordán, Bauer y Green-Pedersen (2013), llamaron desmantelamiento de política a un proceso por el cual los programas que integran una política pública son reducidos en número, limitados presupuestalmente o cancelados de forma permanente. Bauer y Knill, (2014), en su trabajo seminal, efectuaron un esfuerzo por conciliar los estudios de cambio de política con los hallazgos sobre la reducción del Estado de Bienestar en Europa y los Estados Unidos, en particular con el trabajo de Pierson (1994) a quien se le atribuye el término desmantelamiento. El resultado de ese esfuerzo es un marco analítico que busca explicar el papel del gobierno en la extinción de una política en tres direcciones: 1) El por qué, es decir, las motivaciones o razones por las cuales un gobierno decide desmantelar una política; 2) El cómo, es decir, las estrategias que siguen los gobiernos para reducir o extinguir una política y; 3) El efecto, es decir, las consecuencias que trae consigo el desmantelamiento (Bauer y Knill, 2014). Así entonces, este enfoque concibe desmantelamiento de políticas como un tipo particular de cambio de políticas caracterizado por el compromiso político de un gobierno por extinguir o reducir una iniciativa que ya existe.

Bauer y Knill (2014), analizan el desmantelamiento dos dimensiones: densidad de la política e intensidad de la política. La primera se refiere a la cantidad programas en una política dada (densidad de elementos) o bien al número de instrumentos que se emplean en una política (densidad instrumental). La segunda se refiere a los ajustes regulatorios exigidos para desmantelar (intensidad sustancial) y al cambio de procedimientos administrativos que requiere (intensidad formal). En este contexto, definen más formalmente el desmantelamiento como un cambio de política que reduce la densidad de elementos, así como su densidad instrumental. La situación extrema ocurre cuando esa reducción alcanza el cero.

2.1.1 El por qué

Si se asume, como hace este enfoque, que los políticos tienen una preferencia por permanecer en el cargo, entonces el desmantelamiento tiene un costo elevado para los gobernantes. ¿Por qué entonces habrían de involucrarse en un proceso de desmantelamiento? La teoría prevé dos razones. La primera es cuando los políticos anticipan mayores ganancias que perjuicios electorales, por ejemplo, cuando los beneficios de una política están concentrados en unos cuantos actores, esto reduce la posibilidad que el gran público sancione electoralmente el desmantelamiento. La segunda, cuando los perjuicios superan los beneficios, el político se involucrará en el desmantelamiento sólo si pueden ocultar el efecto del desmantelamiento en el tiempo y encuentra la posibilidad de desviar la culpa (Bauer y Knill, 2014).

2.1.2. El cómo

Basada en estudios de caso, la teoría de Bauer y Knill (2014) prevé cuatro estrategias genéricas. 1) Por defecto. Consiste en la reducción de la densidad de manera incremental o gradual aprovechando el diseño de ciertos programas. Esta estrategia es preferida cuando los costos electorales superan los beneficios y cuando se trata de programas con intensidad sustancial elevada. 2) Cambio de arena. Se caracteriza por la reubicación deliberada de las decisiones de desmantelamiento en otro ámbito político (descentralización fundamentalmente). Esta estrategia es preferida cuando los costos electorales superan los perjuicios para el gobierno central y cuando se trata de programas de baja intensidad. 3) Acción simbólica. Consiste en que los tomadores de decisiones declaran abiertamente su interés por desmantelar, pero sus acciones son limitadas. Esta estrategia es preferida cuando los beneficios electorales superan a los perjuicios y cuando la intensidad de la política es baja. 4) Desmantelamiento activo. Ocurre cuando los gobernantes no solo quieren ser percibidos como desmanteladores, sino que realmente deseen desmantelar las políticas existentes.

2.1.3 El efecto

Jordán, Bauer y Green-Pedersen (2013), afirman que la literatura sobre los efectos de la terminación es amplia pero desligada del marco analítico general, es decir, consiste en análisis aislados cuya aportación principal ha sido la de probar la profundidad y éxito del desmantelamiento y sobre todo la prueba de la hipótesis de Pierson (1994) según la cual los beneficiarios de una

política ofrecen una intensa oposición al desmantelamiento, lo que lleva a los funcionarios a evadir los recortes.

2.2 El efecto papel de matamoscas

Los estudios clásicos del federalismo fiscal competitivo (Tiebout (1956) y Oates (1977); Bradford y Oates, 1971) suponían que “el efecto observado sobre la asignación del presupuesto público entre bienes públicos y privados es el mismo si hay una transferencia del gobierno federal al gobierno local o si la transferencia se hace directamente a los individuos” (Sour, 2013:169). Hines y Thaler (1995) recopilaron investigaciones en las que este supuesto no se satisface. Se trata de una anomalía de la conducta financiera de los gobiernos en la que el gasto en bienes públicos es más sensible a las transferencias provenientes del exterior que a los aumentos en el ingreso local. Se trata de un fenómeno “puramente empírico” (Sour, 2009) que implica que una transferencia intergubernamental incrementa el gasto público más que proporcionalmente comparada con una transferencia directa a los individuos.

Una vez recibida una transferencia, los gobiernos comienzan a financiar programas empleando esos recursos, pero aportan una cantidad adicional proveniente de ingresos propios de manera que el gasto público total se incrementa en una cantidad mayor que la transferencia. En otras palabras, las transferencias estimulan el gasto más que proporcionalmente. Cuando ese cambio se compara con el cambio en el gasto inducido por mayor recaudación aquel resulta ser mayor. Cuando ello ocurre estamos en presencia de un flypaper effect (FPE). De acuerdo con Sour (2013), en términos formales, deben cumplirse las siguientes condiciones de primer orden pues si:

$$\frac{\partial G}{\partial X} > 0 \dots \text{(CPO 1)}$$

$$\frac{\partial G}{\partial T} > 0 \dots \text{(CPO 2)}$$

Existirá un FPE siempre que:

$$\frac{\partial G}{\partial X} > \frac{\partial G}{\partial T} \dots \text{(CSO)}$$

La explicación más común de este fenómeno es la que ofrece Acosta y Loza (2001) basados en los modelos del burócrata maximizador de Niskanen (1968) según la cual los gobiernos locales estiman que una transferencia elevará la demanda por servicios más allá de lo que la transferencia podría financiar y entonces movilizan recursos propios. En otras palabras, cuando una transferencia

intergubernamental ha beneficiado a un gobierno local, el gobierno comienza a financiar una serie de programas públicos que se vuelven difíciles de eliminar o reducir. Esta es una idea que ya Gramlich (1987) había advertido cuando señaló que los programas gubernamentales, una vez puestos a funcionar, “echan raíces” y generan “clientes” o “defensores” haciéndolos difíciles de cortar o eliminar¹².

¿Pero qué pasa si esas transferencias comienzan a reducirse? De acuerdo con Sour (2013) existen dos posibilidades. Bien que el FPE sea simétrico o bien asimétrico. En el primer caso ello implicaría que a un descenso de las transferencias le corresponde una reducción del gasto en la misma dirección y tamaño. A ello se le conoce como restricción fiscal. En caso de asimetría los gobiernos locales responden a un recorte de las transferencias elevando los niveles de impuesto o la deuda local. A ello se le conoce como reemplazo fiscal.

La mayor parte de los trabajos empíricos alrededor del FPE han encontrado alguna evidencia de reemplazo fiscal y son pocos los trabajos que han detectado simetría. Deller y Maher (2005) estudian un programa de ingresos compartidos que se dispersó entre los gobiernos locales de Wisconsin entre 1989 y 2000. Encontraron evidencia de la existencia de FPE y de reemplazo fiscal asociado con nuevos impuestos. En México, Sour (2013) también encuentra evidencia de reemplazo fiscal asociado con reglas laxas para el endeudamiento y tasas preferenciales para gobiernos locales (no de mercado). Recientemente, para los gobiernos locales chinos, Liu, Oi y Zhang (2022) encontraron reemplazo fiscal asociado con el acceso que estos gobiernos tienen al financiamiento de en mercados paralelos escasamente regulados.

Sin embargo, no todos los trabajos han detectado reemplazo fiscal. Gamkhar (2000) estudió programas carreteros entre 1976 y 1990 en los Estados Unidos y encontró que el reemplazo fiscal ocurre sólo en programas longevos, en programas jóvenes priva la restricción fiscal. Lalvani (2002) estudió transferencias libres hacia los gobiernos locales en la India. También encuentra evidencia de FPE y de reemplazo fiscal, pero sugiere que el reemplazo ocurre a partir de la mitad del periodo de estudio (1980-1998). Es decir, no ocurre de inmediato. Finalmente, Eaton (2014) estudió la reducción de las transferencias a gobiernos subnacionales en Bolivia, Venezuela y Ecuador entre 1980 y 2000 y concluye que los partidos políticos de oposición en Bolivia se aliaron con la burocracia para defender los presupuestos ocasionando un reemplazo fiscal, mientras que en Venezuela y Ecuador la oposición es joven y débil por lo que no pudieron defender sus

presupuestos y entraron en restricción fiscal.

Con base en esta revisión podemos comenzar a formular hipótesis e identificar variables explicativas. No obstante, estas hipótesis deben ir de la mano de las características de la transferencia o programa que pretendemos estudiar. En la siguiente sección detallaremos el caso de estudio y emplearemos la información provista por esta revisión de la literatura para la especificación de nuestro modelo y la formulación de nuestras hipótesis.

3. El Caso: Seguro Popular en México

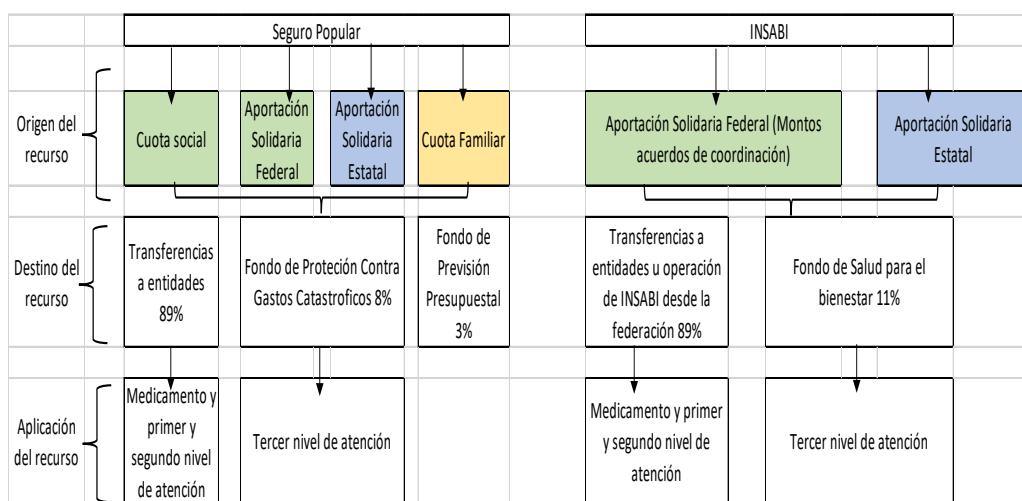
En términos generales el acceso a los servicios de salud públicos en México depende de la condición laboral del ciudadano. Aquellas personas que laboran en el sector formal de la economía obtienen como prestación la seguridad social que les permite atender sus condiciones de salud en un determinado servicio médico: Instituto Mexicano del Seguro Social-IMSS (para quienes laboran en la iniciativa privada) o Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado-ISSSTE (para quienes laboran en el gobierno)¹³. La población sin empleo o empleada informalmente recibe la categoría de personas sin acceso a la seguridad social y son atendidos en los centros de salud federales y estatales (González & Eibenschutz, 2008).

Hacia principios del año 2000 se identificaron importantes rezagos en la atención a la salud de las personas que carecían de seguridad social y pronto estos rezagos se atribuyeron a la falta de recursos financieros de que disponían los gobiernos locales para atender a este sector (Flamand & Jaimes, 2015). La respuesta del gobierno central fue la creación, en 2004, del Sistema de Protección Social en Salud cuyo eje central era un esquema de financiamiento de los centros de salud federales que recibían a personas sin seguridad social conocido como Seguro Popular. En 2012 este esquema dejó de concentrarse únicamente en los centros de salud federal y se descentralizó para su ejecución a los estados mediante un esquema de cofinanciamiento que consistía en una transferencia federal a las entidades denominada “cuota social” más una “aportación solidaria”; una “aportación solidaria estatal” y una “aportación del beneficiario” para cierto tipo de intervenciones (CONEVAL, 2022).

La actual administración federal efectuó severas críticas a este programa e inició una serie de reformas dirigidas a recentralizarlo y modificar la estructura del financiamiento transitando hacia un nuevo esquema que denominó Fondo de Salud para el Bienestar -FONSABI (Méndez y

Llano, 2021). Así, el 29 de noviembre del 2019 el gobierno federal transfirió la integridad de los recursos etiquetados como Seguro Popular al nuevo programa “Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral” y modifica la denominación del Sistema de Protección Social en Salud a Fondo de Salud para el Bienestar (ASF, 2021). Finalmente, también se incorporaron aquí los recursos del Fondo de Protección para Gastos Catastróficos que se convierte en una subcuenta (Subcuenta para la Atención de Enfermedades que provocan Gastos Catastróficos) del Fondo de Salud para el Bienestar, aunque los recursos seguirán teniendo el mismo objetivo: la atención de enfermedades que provocan gastos catastróficos (SEGOB, 2020). Las modificaciones al diseño y distribución del financiamiento se muestran en la siguiente figura:

Figura 1.
Modificaciones al cofinanciamiento

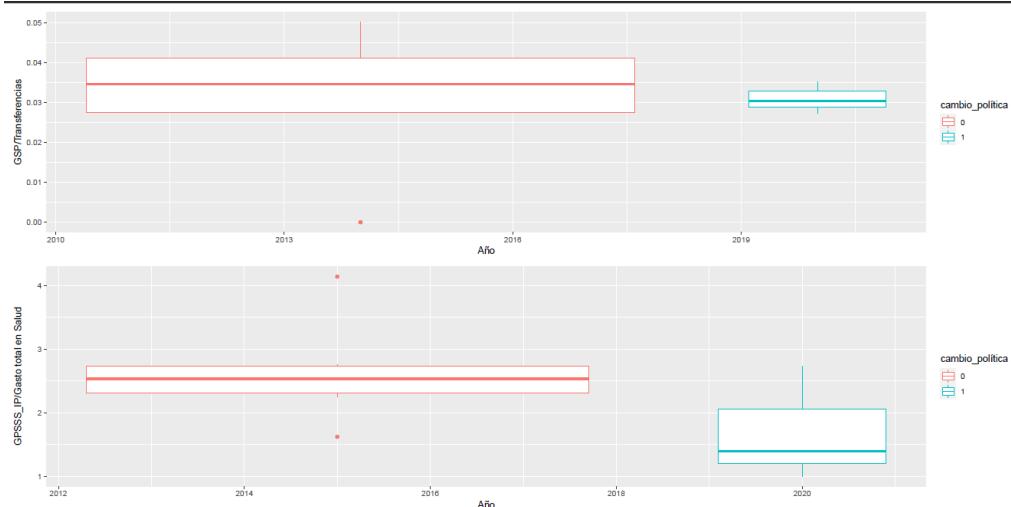


Fuente: Elaboración propia con datos de ASF (2021)

En los hechos, no se observa una modificación del sistema de transferencias sino una modificación al sistema de cofinanciamiento que elimina la contribución familiar, es decir, se transita de un servicio de salud que cobra a los usuarios de acuerdo con su capacidad de pago a uno con prestación gratuita de servicios médicos (SEGOB, 2019) lo que implica una mayor carga fiscal para las entidades. Tampoco se observa un cambio en las fuentes de financiamiento de las transferencias, pues continúan financiándose como en 2018: Ramo 12 (Seguro Popular/atención a

la salud), Ramo 33 (Fassa-Fonsabi), Ramo 19 (IMSS-Bienestar/Prospera componente salud) y del gasto estatal. (Sovilla & Díaz Sánchez, 2022).

Gráfica 1.
Cambio de medias en SP y en Gasto en personas sin seguridad social



Fuente: Elaboración propia

Lo que si se observa, tras revisar las asignaciones presupuestales, es una reducción de la media del Seguro Popular-FONSABI transferido a los estados como proporción de las transferencias totales, es decir, la proporción de recursos que los estados recibían mediante Seguro Popular se ha reducido a partir de 2019. Lo mismo ha ocurrido, también desde 2019, con el Gasto en Personas Sin Seguridad Social como proporción del gasto total en salud de las entidades. Como muestra la gráfica 1 la media de transferencias del seguro popular-FONSABI (SP) hacia las entidades, a partir de 2019, comienza a reducirse de manera estadísticamente significativa (a un nivel de confianza del 95%) con relación a la media de transferencias del periodo 2012-2018. Ello implica un cambio de pendiente y sugiere que a partir de 2019 los estados han comenzado a recibir significativamente menos recursos provenientes del SP. Es importante que el lector observe el panel inferior de la gráfica, pues también se aprecia que el gasto estatal en personas sin seguridad social con ingresos propios (sin considerar transferencias ni aportaciones al SP) se reduce como proporción del gasto total en salud.

Esta reducción presupuestal significativa sugiere el inicio de un proceso de

desmantelamiento de política en el sentido de Bauer y Knill (2014) discutido anteriormente. La reducción no es abrupta, pero es de tal tamaño que ha cambiado la media del gasto a partir de 2019. Mirado desde la perspectiva del gobierno federal, ello sugiere una estrategia de desmantelamiento presupuestal de tipo “Acción Simbólica” en la que el gobierno central no oculta sus intenciones de desmantelar una política, pero sus acciones presupuestales no son agresivas, sino graduales. Los gobiernos locales, que forman el centro de nuestra atención, parecen reaccionar de la misma forma: cuando el gobierno federal comienza a reducir la transferencia ellos comienzan, en promedio, a reducir el gasto. Ello parece configurar, desde la perspectiva de los gobiernos locales, una estrategia de desmantelamiento de tipo “Cambio de Arena” en la que los gobiernos locales no realizan esfuerzos por impedir el desmantelamiento o sustituirlo con recursos propios en tanto son capaces de desviar la culpa hacia el gobierno federal.

La gráfica sugiere que los gobiernos reaccionan presupuestalmente en la misma dirección que el gobierno federal. En términos del FPE, estaríamos en presencia de una simetría por restricción fiscal. Este análisis nos permite configurar las dos hipótesis que guían nuestro trabajo.

Hipótesis 1. Las transferencias del Seguro Popular-FONSABI (SP) generan un efecto flypaper sobre el gasto de las entidades en personas sin seguridad social en México (GPSSSIP).

Hipótesis 2. El efecto flypaper del SP sobre el GPSSSIP es simétrico.

La primera hipótesis sugiere que las variaciones positivas del SP estimulan el gasto en personas sin seguridad social. La segunda, que sus variaciones negativas no se acompañan de compensaciones presupuestales provenientes de ingresos propios estatales. Probar la primera hipótesis implicaría que el gasto estatal en personas sin seguridad social es altamente dependiente de transferencias federales. Probar la segunda, implicaría que cuando aquellas transferencias se reducen los gobiernos locales asumen una conducta presupuestalmente discreta o pasiva, es decir, no se corroboraría, para el caso del Seguro Popular en México, la hipótesis de Gramlich (1987) – Pierson (1994) según la cual los programas echan raíces y son difíciles de erradicar porque generan grupos de defensores entre los que se encuentra la propia burocracia local. Para probar estas hipótesis hemos diseñado una estrategia metodológica que se detalla en la siguiente sección.

3. Estrategia metodológica

Consideramos que esta reducción ofrece una inmejorable oportunidad para investigar que ocurre

con la conducta de gasto de los gobiernos locales cuando una transferencia condicionada, en un tema tan sensible como la salud, es reducida. Por ello, buscamos evidencia de la relación entre el gasto en seguro popular (GSP) proveniente de la federación y el gasto en personas sin seguridad social que realizan las entidades federativas con ingresos propios (GPSSIP) a través de incluir datos transversales de series temporales sobre dichas variables. Las estimaciones se realizan en las 32 entidades federativas de México, en el periodo de 2012 al 2021, es decir, todo el universo de estados y todo el periodo de tiempo a partir del cual el Seguro Popular fue federalizado¹⁴.

Probamos ambas hipótesis simultáneamente, para lo que empleamos una regresión longitudinal con errores estándar corregidos por panel (PCSE) que permite corregir autocorrelación, heteroscedasticidad, pero no efectos fijos¹⁵¹⁶. Para ello, integramos una base datos tipo panel corto y balanceado. La principal ventaja de los MP es que tienen la capacidad analizar datos multidimensionales a lo largo del tiempo comparando al mismo sujeto en distintos periodos de tiempo (Zhu, 2013; Bailey y Katz, 2011). Las entidades federativas (o estados) son sujetos que, usualmente, permanecen en el tiempo, es decir, son susceptibles a ser analizados desde una visión temporal. Por esta razón, los MP son utilizados frecuentemente para el análisis de finanzas públicas a nivel sub-nacional para reconocer los posibles efectos de políticas públicas en variables de gasto (Lancker, 2018; Younsi, Chakroun, Nafla, 2016; Pal y Ghosh 2012). Un beneficio de los MP es que son capaces de diferenciar los posibles efectos nivel individual como temporal. De esta forma, es posible observar la varianza en estas dos dimensiones, para este caso en particular buscamos analizar el comportamiento individual como temporal de las variables.

La especificación del modelo es la siguiente:

$$\begin{aligned} GPSSIP_{it} = & \alpha + \beta_1 GSP_{it} + \beta_2 Simetría_{it} + \beta_3 Camas_{it} + \beta_4 PPSS_{it} + \beta_5 Deuda_{it} \\ & + \beta_6 Pandemia + \beta_7 esfuerzo + \varepsilon_{it} \end{aligned}$$

Dónde:

Variable Dependiente. En la especificación principal, la variable $GPSSIP_{it}$ es el gasto realizado en personas sin seguridad social en el año t en la entidad i. Esta variable es de nuestro interés debido a que sobre ella se revelan los efectos del gasto en salud. El $GPSSIP_{it}$ es una variable que muestra cómo las entidades toman decisiones presupuestarias de gasto en salud con ingresos propios ante cambios en el volumen de Transferencias Condicionadas a programas de salud, como lo es el Seguro Popular. Su cálculo no incluye transferencias gubernamentales ni la

aportación solidaria estatal al Seguro Popular.

Variables Independientes

- La variable *GSP* es el gasto ejercido por las entidades federativas proveniente del gobierno central a través del programa de Seguro Popular-FONSABI. Los recursos provenientes de este programa son una Transferencia Condicionada (TC) que deberá ser ejercido en la salud de las personas sin seguridad social.
- La variable *Simetría* toma el valor de 1 cuando el valor de GSP de la entidad i -ésima en el momento t es menor que en el momento $t-1$ y toma el valor 0 cuando el valor de GSP es mayor en el momento t que en el momento $t-1$. De esta manera evaluamos incrementos o decrementos de GSP.
- La variable *Esfuerzo* es la suma de ingresos propios sobre los cuales las entidades federativas tienen la capacidad de actuar. Utilizamos un grupo de impuestos, derechos y contribuciones, excluimos los ingresos propios por endeudamiento y los ingresos altamente correlacionados con el ciclo económico, con el fin de aislar la variable de esfuerzo (recaudatorio) que realizan las entidades ante cambios en los ingresos provenientes de la federación.
- La variable *PPSSS* es el porcentaje de personas sin servicio de salud (no inscritos a IMSS, ISSSTE o a cualquier otro régimen contributivo para la salud), es el ratio entre el número de personas sin servicio de salud y el total de la población de la entidad i en el momento t . De esta manera, simultáneamente controlamos por población.
- La variable Partido Político (*PP*) muestra la afinidad entre el partido político del que proviene el gobernador de la entidad federativa y el partido del que provienen el jefe del ejecutivo federal. La variable toma el valor de 1 si el gobernador de la entidad federativa y el jefe del ejecutivo federal pertenecen al mismo partido político, y será 0 en el caso contrario.
- La variable *Camas* muestra el número de camas para la atención en salud por entidad federativa.
- La variable *Deuda* muestra el volumen de endeudamiento atribuido al ejecutivo de la entidad i en el momento t , es decir, no incluye la deuda contratada por los municipios. Esta

variable es utilizada con el fin de controlar la varianza atribuida a las capacidades de endeudamiento de las entidades federativas.

- La variable *Pandemia*, es una variable categórica que busca capturar el efecto de la pandemia en el modelo. Toma el valor de 1 para los datos de 2020 y 0 en el caso contrario.

Datos. Los datos provienen principalmente de dos fuentes. Por un lado, los datos de las variables: *Deuda_{it}* y *esfuerzo_{it}*, provienen del subsistema de información económica, específicamente de los tabulados del Portal de Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI¹⁷. Para los datos de las variables sobre *Camas*, *GPSSSIP* y *GSP*, fueron utilizados los portales de la Dirección General de Información en Salud¹⁸. En el caso de la variable PPSS la fuente es CONEVAL.

Para probar la primera hipótesis esperamos que la tasa de cambio de *GPSSSIP* con respecto a *GSP* sea positiva y superior a la tasa de cambio de *GPSSSIP* con respecto a *Esfuerzo*. Lo que implicaría la existencia de un FPE. Para probar la segunda hipótesis esperaríamos que la tasa de cambio de *GPSSSIP* con respecto a Simetría sea estadísticamente cero.

4. Resultados

Los resultados de la estimación se muestran en la tabla 1. De manera general, encontramos que existe una relación significativa y positiva entre *GSP* y *GPSSSIP* (0.1243). Esto implica que se cumple la condición de primer orden (CPO 1) establecida en la sección 1.2 de este documento según la cual, el cambio en el gasto en personas sin seguridad social esta asociado significativa y positivamente con el cambio en la transferencia por *Seguro Popular*(*GSP*). La segunda condición de primer orden exige que el gasto en personas sin seguridad social se correlacione positivamente con la variable *Esfuerzo* (CPO 2). Esta exigencia se cumple, pues el estimador de esfuerzo es significativo y positivo (0.0332). Finalmente, se prueba la existencia de un flypaper effect en virtud de que las variaciones del gasto en personas sin seguridad social asociadas al *Seguro Popular* (*GSP*) son más grandes que las asociadas a la variable *Esfuerzo* ($0.1243 > 0.0332$)-(CSO). Ello proporciona evidencia robusta de que el Seguro Popular-FONSABI estimula positivamente el gasto de los estados, con ingresos propios. Con ello se prueba afirmativamente la primera hipótesis de nuestra investigación.

Tabla 2.
Resultados de la regresión

	Estimate	PCSE	t value	Pr(> t)
GSP	0.1243	0.05361	2.318	2.10e-02
Simetria	0.0262	0.04238	0.618	5.37e-01
Deuda	0.1215	0.04891	2.485	1.34e-02
Total_camas	0.3563	0.05518	6.456	3.32e-10
PPSSS	-0.0683	0.05600	-1.220	2.23e-01
PP	0.0181	0.02813	0.645	5.20e-01
pandemia	0.3480	0.18308	1.901	5.81e-02
esfuerzo	0.0332	0.00368	9.035	8.73e-18

Fuente: Elaboración propia. Nota: los resultados reportados tienen un nivel de significancia al 5% y controlados por errores robustos a través del corrector de errores estándar para datos panel (PCSE) de la paquetería R.

En lo que corresponde a la segunda hipótesis, a partir de los datos revisados y discutidos de la gráfica 1 esperábamos que la variable simetría resultaría no significativa. Así ocurre a un nivel de significancia del 5% y ya considerando errores robustos. Este es uno de los resultados más importantes de la investigación, pues implica que el FPE es simétrico para esta transferencia en particular. Este hecho significa que no se cumple la hipótesis de Gramlich (1987)-Pierson (1994) según la cual los programas son defendidos por beneficiarios y burócratas. En sus propios términos el seguro popular en México “no echó raíces”. Hacemos esa afirmación en virtud de que las variaciones a la baja del seguro popular no se asocian con variaciones al alza del esfuerzo fiscal.

La explicación que puede ofrecerse a este resultado proviene quizá del diseño del propio federalismo fiscal mexicano que durante los últimos treinta años ha establecido pocos e ineffectivos incentivos para elevar el esfuerzo fiscal entre los gobiernos estatales al volverlos “dependientes” de ingresos que no recaudan (Hernández, 2018). No debe omitirse el hecho de que el Seguro Popular no se ha ofrecido jamás como una iniciativa estatal sino que se trata de un programa federal que se entrega en esos términos a los beneficiarios y que además ha sido sometido a un importante des prestigio por parte de la actual administración al afirmar que “ni es seguro ni es popular”(Méndez y Llano, 2021). Estos elementos configuran, para los estados, un escenario que facilita la evasión de culpas y desplaza la arena de decisión hacia el gobierno federal renunciado, con un bajo

costo electoral, al uso de sus potestades fiscales para defender el programa.

Debe hacerse notar que las variaciones asociadas al Seguro Popular son casi del mismo tamaño que las asociadas con el endeudamiento, pero inferior que el que ofrece nuestra medida de infraestructura de salud (Camas). Ello podría explicarse por el hecho de que la infraestructura hospitalaria tiene variaciones más frecuentes y abruptas que las variaciones en el gasto público. Adicionalmente, se estableció un control de tipo factor para verificar si el gasto en personas sin seguridad social se incrementa en el año de la pandemia y si esa variación es lo suficientemente alta para anular el efecto que tiene el Seguro Popular sobre el gasto. Lo que se obtiene es que, si bien el estimador de pandemia es más alto, no altera ni el sentido ni el tamaño del estimador del seguro popular. Esto brinda mayor robustez a nuestros resultados y nos permite afirmar que aún a pesar de la pandemia, el FONSABI no suministró recursos adicionales a las entidades federativas pero la pandemia estimuló el gasto más de lo que lo hizo el seguro popular, pero sin anular su efecto.

Como señalamos en la revisión de la literatura se ha explorado el papel que los partidos de oposición tienen en la defensa de los programas públicos (Eaton , 2014) por ello se incluyó la variable PP que toma el valor de 1 si el gobernador de la entidad federativa y el jefe del ejecutivo federal pertenecen al mismo partido político, y será 0 en el caso contrario. Lo que se observa es que esta variación es no significativa lo que implica que el fenómeno de simetría esta presente con independencia del partido que gobierna. Parece existir un desincentivo general a la defensa del Seguro Popular. Se observa también que las variaciones del endeudamiento estatal (considerado como un todo) se asocian positivamente con el gasto en personas sin seguridad social con un tamaño incluso mayor que el esfuerzo fiscal. Esto refuerza la idea generalizada de que el diseño federalista en México induce un bajo esfuerzo fiscal y proporciona facilidades para que los gobiernos locales adquieran deuda con cargo a las transferencias (en este caso a transferencias distintas del seguro popular).

Finalmente, se observa un estimador negativo y no significativo para nuestra variable de demanda (Porcentaje de población sin servicios de salud). Esto puede deberse a que la variable incluida tiene sólo variaciones bienales (tal como la reporta el CONEVAL en la medición multidimensional de la pobreza en México) o bien que la asignación al Programa es autoselectiva, es decir, las variaciones en la condición laboral se capturan en períodos de tiempo más cortos

(probablemente mensuales) de forma que quienes acceden al Seguro Popular-FONSABI son desempleados en un momento del tiempo t pero empleados en el momento $t+1$ sin que por ello pierdan su condición de afiliados al Seguro Popular.

5. Conclusiones y agenda

El desmantelamiento de políticas públicas es una literatura joven que apenas está alcanzando la primera década de funcionamiento. Sus postulados se derivan fundamentalmente de la observación de casos alrededor del mundo y es heredera de los hallazgos que la literatura sobre el repliegue del estado de bienestar logró generar. Lo que este trabajo ha hecho no sólo es ofrecer información sobre un caso más, sino que ha conjugado dos literaturas, la del desmantelamiento de políticas y la de las finanzas públicas, para ofrecer conocimiento acerca de la conducta de los gobiernos subnacionales ante un proceso de desmantelamiento. Este enfoque es una aportación en sí. Adicionalmente, se diferenció de la mayor parte de los trabajos sobre la conclusión de políticas justamente porque no se concentró en el objetivo expreso de la política (en este caso, la atención en salud de las personas sin seguridad social) sino que se enfocó en un paso anterior, en las decisiones de gasto de los gobiernos ejecutores. Al hacerlo efectúa una contribución simultánea a ambas literaturas.

Este trabajo, sin embargo, enfrenta límites que deben señalarse. El primero de ellos proviene de que el desmantelamiento estudiado apenas acumula tres años de haber comenzado y esa reducida variación puede tener consecuencias sobre nuestras conclusiones. También debe señalarse que la limitada respuesta de los gobiernos estatales a la reducción de los recursos puede deberse al tamaño de la variación, es decir, si los cambios de media hubiesen sido más pronunciados quizás habría estimulado una reacción por parte de los tomadores de decisión en los estados. Estudios posteriores deberán controlar por tamaño y ampliar el número de observaciones para comprobar si la tendencia se sostiene.

Mientras tanto, nuestros hallazgos apuntan a un desmantelamiento lento pero progresivo del Seguro Popular, muy en línea por lo esperado en la teoría de policy dismantling. (probablemente dirigido su recentralización). De esta forma, no encontramos elementos para suponer que los estados ofrecerán resistencia financiera a esa tendencia.

Referencias:

- Acosta, P., & Loza, A. (2001). Burocracia y federalismo fiscal: un marco teórico para el análisis del efecto "flypaper". In VI Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal (Buenos Aires, 2001).
- ASF-Auditoria Superior de la Federación. (2021). Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020. Acuerdo de Coordinación para Garantizar la Prestación Gratuita de Servicios de Salud. México. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/u013_V1.html
- Badillo, D. (2019). "AMLO eliminó 12 programas sociales que incidían en la pobreza", en EL ECONOMISTA, septiembre 01, 2019. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-elimino-12-programas-sociales-que-incidian-en-la-pobreza-20190901-0005.html>
- Bauer, M. W., Green-Pedersen, C., Héritier, A., y Jordan, A. (2012). Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects. OUP Oxford.
- Bauer, M. W., y Knill, C. (2014). A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: Measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(1), 28-44.
- Baumgartner, F. R. and Jones, B. D., 1993, *Agendas and Instability in American Politics*, (Chicago, IL: University of Chicago Press).
- Bailey, D. and Katz, J. (2011). Implementing Panel-Corrected Standard Errors in R: The pcse Package, in the *Journal of Statistical Software*.
- Bradford, D. F., & Oates, W. E. (1971). Towards a predictive theory of intergovernmental grants. *The American Economic Review*, 61(2), 440-448.
- CONEVAL. (2022). Evaluación estratégica de salud. Primer informe. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Deller, S. C., & Maher, C. S. (2005). Categorical municipal expenditures with a focus on the flypaper effect. *Public Budgeting & Finance*, 25(3), 73-90.
- Eaton, K. (2014). Recentralization and the left turn in Latin America: Diverging outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela. *Comparative Political Studies*, 47(8), 1130-1157.
- Flamand, L., & Jaimes, C. M. (2015). Seguro popular y federalismo en México: Un análisis de

- política pública. CIDE.
- Gamkhar, S. 2000. Is the Response of State and Local Highway Spending Symmetric to Increases and Decreases in Federal Highway Grants? *Public Finance Review*, 28(1): 3-25.
- González, S. T., & Eibenschutz, C. (2008). El Seguro Popular de Salud en México: Pieza Clave de la Inequidad en Salud. *Revista de Salud Pública*, 10(1), 133-145.
- Gramlich, E. 1987. Federalism and Federal Deficit Reduction, *National Tax Journal*, septiembre: 299-313
- Gravey, V., y Jordan, A. (2018). Does the European Union have a reverse gear? Policy dismantling in a hyperconsensual polity. In *The European Union at an Inflection Point* (pp. 72-90). Routledge.
- Hernández, F. (2018). ¿Cómo disciplinar a los estados y municipios? *Rediseño del Federalismo Fiscal en México*, en Mendoza, A. (coord.) *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 2018.
- Hines, J. y Thaler, R. (1995). The Flypaper Effect, en *Journal of Economic Perspective*, 9, pp. 217-226.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2012). From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), 1-20.
- Jordan, A., Bauer, M. W., & Green-Pedersen, C. (2013). Policy dismantling. *Journal of European Public Policy*, 20(5), 795-805.
- Mahoney, J. y Thelen, K., (2010), A theory of gradual institutional change, in: J. Mahoney and K. Thelen (Eds) *Explaining Institutional Change* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 1-37.
- Méndez, J. y Llanos, A. (2021). De Seguro Popular a INSABI: Mayor población con menor atención. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP). Disponible en: <https://ciep.mx/2iCf>
- Milhorance, C. (2022). Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses. *Review of Policy Research*.
- Lalvani, M. (2002). The flypaper effect: evidence from India. *Public Budgeting & Finance*, 22(3), 67-88.

- Lancker, W. (2018). Reducing Inequality in Childcare Service Use across European Countries: What (if any) Is the role of Social Spending?, in Social Policy and Administration, Vol. 52, No. 1, January 2018, pp. 271–292.
- Liu, A. Y., Oi, J. C., & Zhang, Y. (2022). China's Local Government Debt: The Grand Bargain. *The China Journal*, 87(1), 40-71.
- Niskanen, W. A. (1968). The peculiar economics of bureaucracy. *The American Economic Review*, 58(2), 293-305.
- Oates, W. E. (1977). *Federalismo Fiscal*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Ortega, A. (2020). “El gobierno de AMLO perfila eliminar otros 11 programas: sumaría 151 en dos años”, en *Expansión Política*, noviembre 10, 2020. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/congreso/2020/11/10/el-gobierno-de-amlo-perfila-eliminar-otros-11-programas-sumaria-151-en-dos-anos>
- Pal, S. and Ghosh, S. (2012). Poverty, Elite Heterogeneity, And The Allocation Of Public Spending: Panel Evidence From The Indian States, in *Review of Income and Wealth*, Vol. 58, No. 1, March, 2012.
- Pierson, P., (1994), *Dismantling the Welfare State?*, (Cambridge, MA: Cambridge University Press).
- Sabourin, E., Craviotti, C., & Milhorance, C. (2020). The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, 2(2: 1), 45-67.
- SEGOB-Secretaría de Gobernación. (21 de 12 de 2020). *PROGRAMA Institucional 2020-2024 del Instituto de Salud para el Bienestar*. *Diario Oficial de la Federación*.
- Sour, L. (2009). Electoral competition and the flypaper effect in Mexican local governments.
- Sour, L. (2013). The flypaper effect in Mexican local governments. *Estudios Económicos*, 165-186.
- Sovilla, B., & Díaz Sánchez, Á. M. (2022). Del Seguro Popular al Insabi: ¿Por qué recentralizar el gasto público en salud en México? 2448-9182. <https://doi.org/10.29265/gyp.v31i2.1257>
- Tiebout, Ch. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- Younsi, M., Chakroun, M. and Nafla, A. (2016). Robust analysis of the determinants of healthcare expenditure growth: evidence from panel data for low-, middle- and high-income countries,

in The International Journal Of Health Planning And Management, Vol. 31, May, pp. 580–601.

Zhu, L. (2013). Panel Data Analysis in Public Administration: Substantive and Statistical Considerations, on Journal of Public Administration Research and Theory, April, 2013, Vol. 23, No. 2, pp. 395-428.

Notas _____

¹¹ Avance de investigación

¹² El lector debe advertir aquí la coincidencia de esta explicación con la afirmación de Pierson (1994) en el marco del Policy Dismantling según la cual los beneficiarios de una política ofrecen una intensa oposición al desmantelamiento, lo que lleva a los funcionarios a evadir los recortes.

¹³ Algunas empresas paraestatales y dependencias disponen de un servicio médico para su trabajadores independiente del IMSS o ISSSTE, tal es el caso de Petróleos Mexicanos y la Secretaría de Marina o la Secretaría de la Defensa Nacional

¹⁴ El Seguro Popular de Salud fue creado por decreto el 13 de mayo del 2003, sin embargo, el gasto ejercido se encontraba a cargo de la federación. En 2012 se federalizaron los recursos para este programa y, posteriormente, la reforma del 2020 convierte el Seguro Popular en el INSABI para mayor discusión consultar: <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/5366>.

¹⁵ En presencia de autocorrelación serial, Beck y Katz (1995) sugirió estimar modelos lineales de datos TSCS por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y propuso un estimador tipo sándwich de la matriz de covarianza de los parámetros estimados, que llamaron errores estándar corregidos por panel (PCSE), que es robusto a la posibilidad de errores no esféricos (ver Bailey y Katz, 2011).

¹⁶ Además se realizó prueba de Inflación de Varianza para verificar el grado de colinealidad entre las variables obteniendo un 2.38 muy por debajo del 5 exigido para limitar

¹⁷ Los datos son publicados por el INEGI, a través del análisis de las cuentas públicas de nivel estatal. Consultar en: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

¹⁸ Específicamente se utilizó la información proveniente de los cubos dinámicos de información sobre los recursos destinados a salud. Consultar en: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/direccion-general-de-informacion-en-salud-dgis>

Políticas públicas de acceso a ciencia abierta. Retos y prospectivas desde indicadores bibliométricos

Public policies for access to open science. Challenges and prospects from bibliometric indicators

*María Verónica Nava Avilés**

Resumen: El reporte de investigación mixta, presenta el análisis bibliométrico de políticas públicas para el desarrollo de ciencia abierta, sitúa la noción transfronteriza del conocimiento, considerado un bien común de acceso y diálogo de la sociedad en la configuración de un pensamiento multirreferencial entre ciencia y tecnología de forma co-participativa del conocimiento local; y, los sentidos hermenéuticos, de entrevistas en plataformas con investigadores sociales, reconocen elementos de tránsito entre un nivel de cambio y otro, de re-significación ante las disposiciones de agencias y organismos en diversos contextos glocales que contribuyen en la formación de comunidades epistémicas y académicas en procesos Pos-covid.

Abstract: The mixed research report presents the bibliometric analysis of public policies for the development of open science, situates the cross-border notion of knowledge, considered a common good of access and dialogue of society in the configuration of a multi-referential thought between science and technology of co-participatory form of local knowledge; and, the hermeneutic senses, from interviews on platforms with social researchers, recognize elements of transit between one level of change and another, of re-signification before the provisions of agencies and organizations in various glocal contexts that contribute to the formation of epistemic communities and academics in Post-covid processes.

Palabras clave: Políticas públicas; ciencia abierta; indicadores bibliométricos.

Introducción

Las condiciones de desarrollo en todos los ámbitos a nivel global, si bien se han agudizado,

* Doctorado en Educación. Universidad Pedagógica Nacional-Unidad Ajusco. Estancia Postdoctoral C3-UNAM, Estudios Postdoctorales “Gobernanza y Políticas Públicas para la Educación”. AEFCM, Cátedra Iberoamericana de Educación OEI y la Universidad de Alcalá, en Madrid-España. Responsable del Cuerpo Académico Consolidado de Gestión Escolar CAC5-ENSMX. Docente investigadora de la Escuela Normal Superior de México. Investigadora principal y coautora de artículos sobre formación docente, gestión escolar, trabajo colaborativo, gobernanza; investigadora principal de temas sobre educación, Pedagogía, investigación, formación inicial, diseño y desarrollo curricular y gestión escolar. Posee perfil deseable PRODEP estnav@hotmail.com.

exacerbado y tornado caóticos en los diferentes campos de acción de la vida del ser humano, sea por la incertidumbre y pérdidas tanto humanas como de certezas, producto de la Pandemia del Virus Covid-19; no podemos negar que previo a ello, en el campo de las ciencias sociales y en particular en el educativo, difícilmente con la ausencia de recursos de infraestructura como la digital, el acceso a la información y la mejora de las prácticas, en particular de la investigación, las políticas públicas implementadas en torno a la gestión y producción de conocimiento transitaban por un nivel de cambio y re-significación ante las nuevas disposiciones de agencias y organismos en sus diversos contextos, macro, meso y micro para que las diversas instituciones de educación superior de forma conjunta con sus grupos de investigadores y científicos revisaran críticamente la importancia de desarrollar otro tipo de prácticas.

Es decir, se impulsaba un movimiento que reconociera que las producciones de conocimiento desarrolladas con recursos asignados de forma pública debieran transitar por una cultura de la transparencia y rendición de cuentas de “*forma abierta*” y que ello, implicaba a sus actores una actuación diferente, de mayor colaboración, al reconocer que el conocimiento producto del acceso abierto, es un bien común y un derecho que el Artículo 3º Constitucional señala:

[...]toda persona tiene a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. El Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica, y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia; además alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura... (PL, 2021, p.8)

Que se viabiliza en la Estrategia prioritaria 2.7 al intentar “[...]garantizar el derecho de la población en México a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, mediante el impulso a la investigación científica, humanística y tecnológica...” (SEP, 2020a, pp.7 y 43) utilizado con fines académicos, científicos y no lucrativos para que la sociedad pueda acceder a él con beneficios de resolución para los grupos más desfavorecidos.

Lo anterior, implicó la revisión de los impactos económicos, sociales y de inequidades al capital humano formado en diversas instituciones “[...]públicas o privadas especializadas en la formación pedagógica o disciplinar de profesionales de la educación como son las Escuelas

Normales, Universidades Pedagógicas, Centros de Investigación, Asociaciones de Profesionales y Organismos Nacionales o Internacionales dedicados a la formación profesional, inicial y continua del personal educativo, así como Instituciones de Educación Superior nacionales o extranjeras que participan en la impartición de la oferta de formación...” (SEP, 2020b, p.7)

Al someterlo a procesos desiguales en evaluaciones de perfiles profesionales, dictámenes para visibilizar sus resultados a través de publicaciones con indicadores comunes en contextos, instituciones y realidades de infraestructura, arquitectura organizacional, trayectoria en la práctica de investigación para la producción de conocimiento y ausencia de solidaridad intelectual, en algunos casos por los propios grupos de investigación o descalificaciones en los procesos rigurosos y robustos que implica la práctica científica ante la cuestionada y marginada debilidad de la ciencias sociales.

Desarrollo

Con el Software “Vosviewer”, se recuperaron elementos de bibliometría para la revisión de la literatura científica en torno a la política pública en ciencia abierta; constituida por los documentos obtenidos de las bases de datos de repositorios como “Scopus”, considerado portador de conocimientos “Open Access” y de sus respectivas referencias; que de acuerdo con Delgado (2019) implica la recurrencia, distribuciones y probabilidades de la información en la producción científica al involucrar trabajos y publicaciones científicas de múltiples fuentes.

El movimiento de finales de los años 90 por instituciones, agencias de fomento y editores de Acceso Abierto a la información científica, se fue constituyendo a partir de la publicación de la *Budapest Open Access Initiative*, BOAI, en donde se definieron los términos Vía Verde (*Green Route*), artículos disponibles abiertamente por los propios autores, bibliotecarios u otros actores en repositorios de Postprint como ResearchGate, repositorios institucionales y temáticos, o servidores de preprints como arXiv, BioRxiv e innumerables otros lanzados recientemente en disciplinas específicas y Vía Dorada (*Gold Route*), artículos disponibles en revistas totalmente de acceso abierto o híbridas desde su propio sitio o en los portales de agregadores como SciELO y PubMed Central. Cuyo objetivo es que cualquier persona en el mundo, con una conexión a Internet, pueda acceder libremente –sin ninguna restricción de tipo económico, técnico o legal– a la información científica, académica y cultural, se consolida a partir de las Declaraciones de Budapest en 2002,

Berlín 2003 y Bethesda en 2003 como se muestra en la Tabla No. 1:

Tabla No. 1.
Declaraciones de Acceso Abierto

DECLARACIÓN DE BUDAPEST (BOAI, 2002)	DECLARACIÓN DE BERLÍN (2003)	BETHESDA (2003)
<p>“disponibilidad gratuita en Internet pública, para que cualquier usuario la pueda leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir, con la posibilidad de buscar o enlazar todos los textos de estos artículos, recorrerlos para indexación exhaustiva, usarlos como datos para software, o utilizarlos para cualquier otro propósito legal, sin barreras financieras, legales o técnicas, distintas de la fundamental de ganar acceso a la propia Internet” Elimina, además de las barreras de disponibilidad, también las barreras de derechos de autor que impedían la libre reproducción, intercambio, copia, etc.</p> <p>https://www.senado.gob.mx/comisiones/ciencia_tecnologia/docs/accesoinfo_b1.pdf</p>	<p><i>Open Access</i> “Acceso Abierto al Conocimiento en Ciencias y Humanidades”</p> <p>El (los) autor(es) y depositario(s) de la propiedad intelectual de tales contribuciones deben garantizar a todos los usuarios por igual, el derecho gratuito, irrevocable y mundial de acceder a un trabajo eruditio; lo mismo que licencia para copiarlo, usarlo, distribuirlo, transmitirlo y exhibirlo públicamente; y para hacer y distribuir trabajos derivados en cualquier medio digital, para cualquier propósito responsable. Todo ello está sujeto al reconocimiento apropiado de autoría (los estándares de la comunidad continuaran proveyendo los mecanismos para hacer cumplir el reconocimiento apropiado y uso responsable de las obras publicadas, como ahora se hace), lo mismo que al derecho de efectuar copias impresas en pequeño número para su uso personal.</p> <p>Una versión completa del trabajo y todos sus materiales complementarios, que incluya una copia del permiso del que se habla arriba, en un conveniente formato electrónico estándar, se deposita (y así es publicado) en por lo menos un repositorio electrónico que utilice estándares técnicos aceptables (tales como las definiciones del Acceso Abierto), que sea apoyado y mantenido por una institución académica, sociedad erudita, agencia gubernamental, o bien una organización establecida que busque implementar el acceso abierto, distribución irrestricta, interoperabilidad y capacidad archivística a largo plazo http://oa.mpg.de/berlin-prozess/berliner-erklarung/</p>	<p>La Declaración de Bethesda(2003) define a la investigación científica y sus objetivos como: “un proceso interdependiente donde cada experimento es informado por el resultado de otros. Los científicos que hacen investigación y las sociedades profesionales que los representan tienen un gran interés en asegurarse que los resultados de las investigaciones son difundidos lo más inmediata, amplia y efectivamente posible. Las publicaciones electrónicas de resultados de investigación ofrecen la oportunidad y la obligación de compartir resultados de investigación, ideas y descubrimientos libremente con la comunidad científica y el público http://www.earlham.edu/~peters/fos/bethesda.ht.</p>

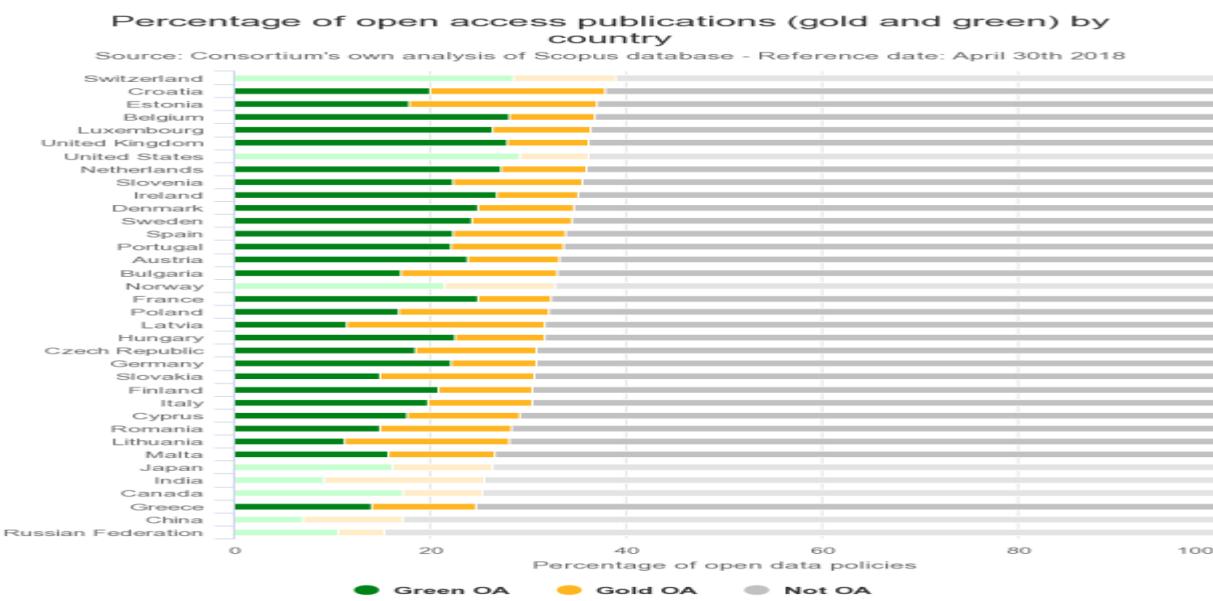
Fuente: Tabla 1. Elaboración propia

En un análisis realizado por la Comisión Europea, que se muestra en la gráfica No. 1., la proporción de resultados de investigación publicados en acceso abierto “*Open Access*” a nivel mundial, es del 30%, con un 39% de publicaciones, Suiza ocupa el primer lugar en el sector editorial, 220.416 publicaciones científicas producidas en Suiza se incorporaron a la base de datos de “*Scopus*” durante el período 2009-2016. De ellos, el 86.030- 39%, se encuentran en revistas de

acceso abierto o en plataformas de acceso abierto, Croacia con un 37,9% y Estonia con un 37,1%. El Reino Unido alcanzó el 36,1% y Estados Unidos el 36,1% y Alemania el 30,8%.

Gráfica No.1.

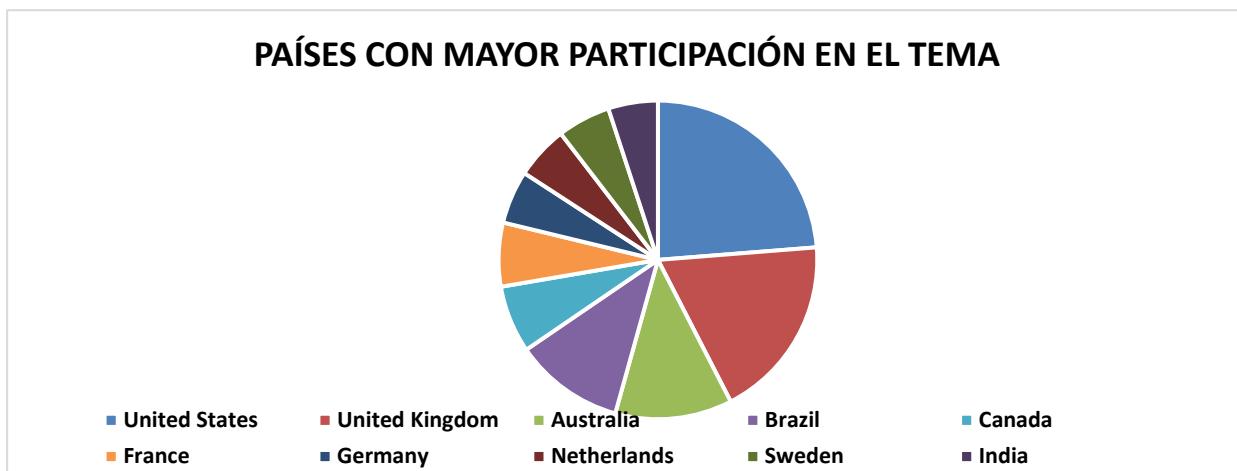
Países con mayor presencia de acceso abierto “Open Access”



Fuente:<https://universoabierto.org/2018/08/16/tendencias-para-el-acceso-abierto-a-publicaciones-2018>

Con las que se identificaron los países que cuentan con mayor representación internacional en la producción científica como aparece en la gráfica No.2; entre ellos: Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Brasil, Canadá, Francia, Alemania, Países Bajos, Suecia y la India.

Por ejemplo, un estudio realizado por Science-Metrix bajo el patrocinio de la *National Science Foundation* de los Estados Unidos, analiza la situación del Acceso Abierto en el segundo semestre de 2016, publicado en enero de 2018 utilizó como universo a los artículos indexados en las bases de datos de WoS y *Scopus* y como fuente de identificación de la condición de acceso abierto de los artículos a la base de datos *Iscience*; en donde se identifica a los países de mayor producción científica, de los que se resalta que más del 50% de los artículos publicados entre 2010 y 2014 estaban disponibles en acceso abierto siendo Brasil quien ocupaba el liderazgo con el 75% de los artículos y actualmente en 2020 es el propio Estados Unidos, quien encabeza la relación en la siguiente gráfica:



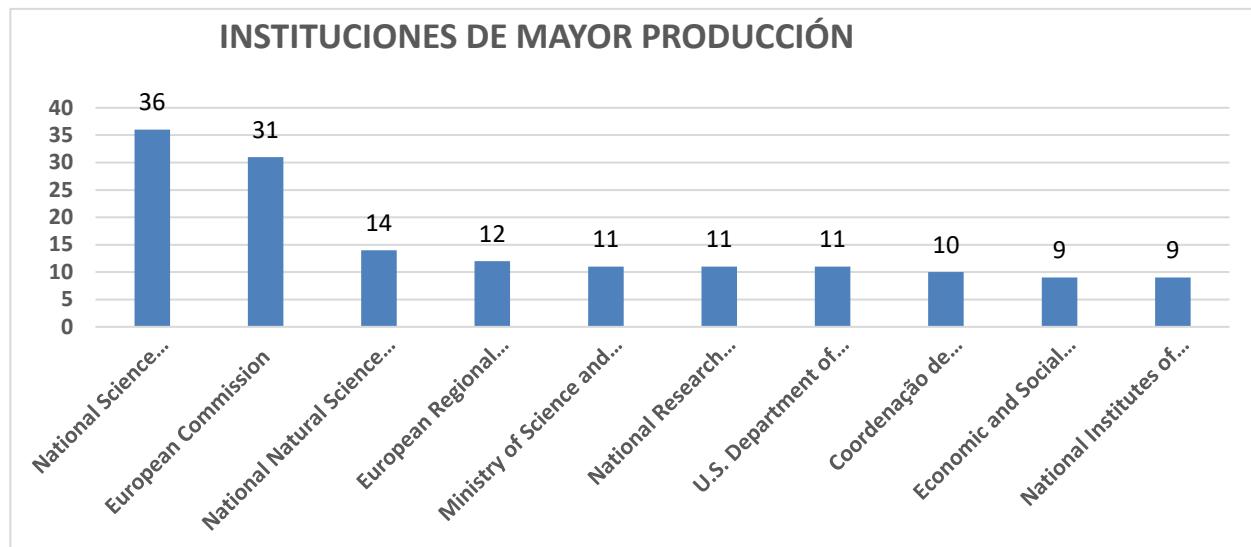
Fuente: Elaboración propia

Hace un mes Open Science en Estados Unidos a través de la Oficina de Política Científica y Tecnológica (OSTP) de la Casa Blanca se emitió un Memorando: “Garantizar el acceso gratuito, inmediato y equitativo a la investigación financiación de fondos federales “, que se aplica a todas las agencias federales y requiere del acceso público inmediato a todos los trabajos de investigación financiados por el gobierno federal, que se implementarán a fines de 2025. La política elimina el requisito actual de embargo de 12 meses y tiene como objetivo hacer disponible de forma abierta no solo los artículos, sino también los datos subyacentes que se requieren para validar los resultados en formatos legibles por máquina. También menciona disposiciones clave para promover la equidad en la publicación y el acceso a la investigación financiada por el gobierno federal. (Council science, 2022).

Un elemento importante a considerar es que la Web of Science (WoS) y Scopus se concentran principalmente en revistas publicadas en países occidentales, de disciplinas de ciencias naturales y ciencias de la salud. El informe estima que menos del 30% de las revistas arbitradas publicadas en el mundo son de acceso abierto (AA). Sin embargo, de las cerca de 27.000 revistas en Scopus, sólo 3.000 son de acceso abierto (10%) y en la WoS, de las 18.000 revistas, hay menos de 1.200 AA, alcanzando un porcentaje aún menor (7%).

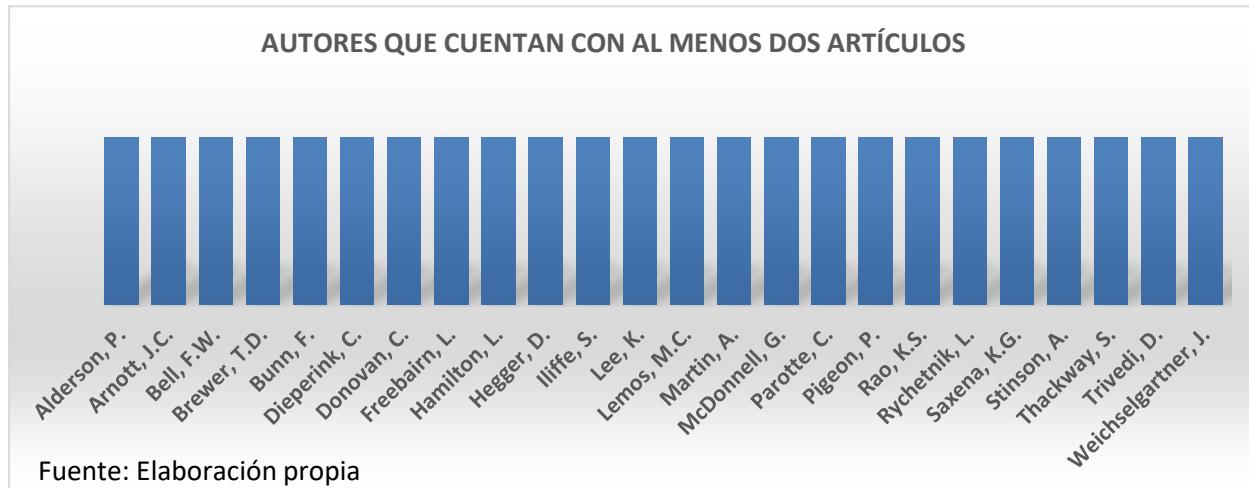
La Fundación Nacional de Ciencia, Comisión Europea, Fundación Nacional de Ciencias Naturales de China, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Ministerio de Ciencia y Tecnología,

Taiwán; así como la Fundación Nacional de Investigación, Departamento de Educación de EE. UU. Coordinación de Perfeccionamiento Personal de Nivel Superior, Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales, Institutos Nacionales de Salud son las principales instituciones de mayor producción científica como se muestra en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia

Así como el análisis de más de 120 artículos, los autores más citados; se seleccionaron con lo que cuentan por lo menos con dos artículos publicados, entre ellos, se incorporan en la siguiente gráfica: Alderson, P., Arnott, J. C., Bell, F. W., Brewer, T.D., Bunn, F., Dieperink, C., Donovan, C., Freebairn, L., hamilton, I., Heger, D., Ilife, S., Puerro, Lemos, M. C., Martín, A., Mc Donnell, G., Parotte, C., Paloma, P., Rao, K. S., Rychetnik, L., Saxena, K.G., Stinson, A., Thackway, S., Trivedi, D., Weichselgartner, J.



El acceso a ciencia abierta

La noción de redes de políticas públicas y gobernanza no sólo adquirió mayor presencia y relevancia en las diversas comunidades de academias e investigación sino en los debates teóricos y en la práctica de política pública; relevantes son las aportaciones desarrolladas sobre democracia, gobernabilidad y gobernanza al no reducirse a la actividad política de intermediación de intereses financieros, tecnológicos, organizativos y gerenciales sino como “[...] proyecto público donde los recursos que se inviertan con los diversos participantes sobre las actividades que realicen de acuerdo a sus capacidades y competencias implica otro tipo de diálogo y negociación, en el que cobran mayor peso el conocimiento, el análisis, los argumentos, las evidencias y los cálculos...” (Aguilar, 2020, p.84).

Por ejemplo, la asignación de recursos para apoyar proyectos de investigación cuando son acompañados de grupos de investigación pertenecientes a instituciones con menores trayectorias o infraestructura como es el caso de Redes interinstitucionales de colaboración para el Programa de Fortalecimiento de la Investigación para el Desarrollo de la Educación y la Sociedad (PROFIDES):

[...]Son proyectos de investigación aplicada que refieran una problemática local, regional o nacional, en la cual se manifieste la vinculación entre cuerpos académicos consolidados y en consolidación y grupos de investigación externos que participen de manera efectiva con el compromiso de convertir la investigación y/o sus procesos, soportes o resultados, en material docente - cursos, programas, recursos educativos, libros, cuadernos de enseñanza

impresos o virtuales útiles para la enseñanza y los aprendizajes. En caso de los proyectos de ciencia aplicada se dará prioridad a los que se encuentren enmarcados en los ejes temáticos de los Programas Nacionales Estratégicos (PRONACES) del CONACYT. (SEP, 2020b, p.7)

El aumento de la participación de actores privados y sociales en la gestión pública está implicando cambios sustanciales en la forma de comprender la naturaleza y el ejercicio de la gestión y producción de conocimiento; por lo que el enfoque de redes no sólo se presenta como un marco conceptual que describe la complejidad de los vínculos entre los actores y los campos disciplinarios de conocimiento en una nueva cultura académica como parte de una política pública con mayor sentido de ejercicio democrático y deseablemente como una herramienta académica analítica útil para la práctica rigurosa teórico-epistémica de las IPES con acceso a indicadores bibliométricos en las construcciones al compartir de forma colaborativa la creatividad intelectual durante el desarrollo de la producción de conocimiento.

Dicho proceso representa una serie de caminos en construcción, donde la base de acceso al conocimiento abierto implica retos y acciones prospectivas de las políticas en las IPES; lo que implica que las comunidades académicas y epistémicas revisen ¿Qué tipo de herramientas viabilizan el acceso al conocimiento transdisciplinario? ¿Su desarrollo posibilita la constitución de un pensamiento transfronterizo? ¿La arquitectura organizacional de las Escuelas Normales crea las condiciones del desarrollo de la práctica de la investigación por la cultura de la ciencia abierta?

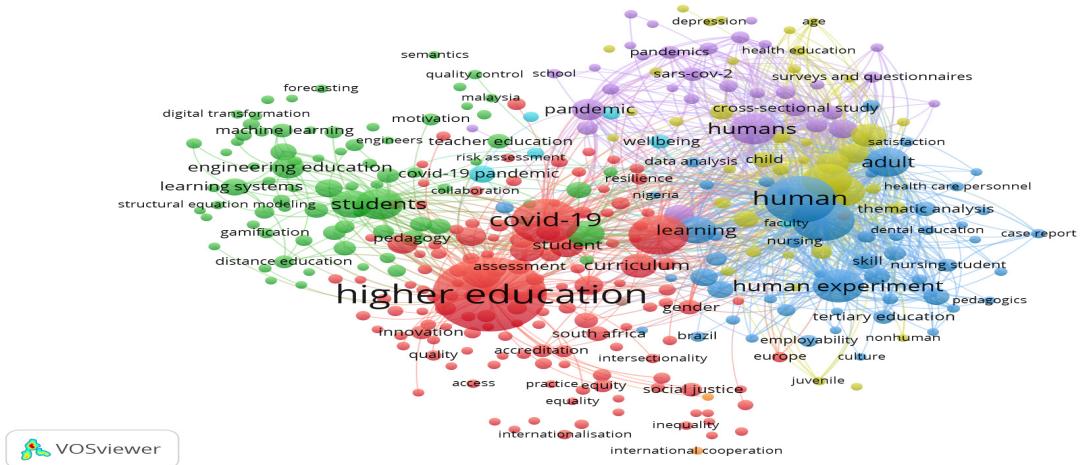
La desterritorialización del conocimiento

La red No. 1 muestra la hologramía de la complejidad desorganizada que vivimos en el momento actual del Siglo XXI, en gran parte de los efectos producidos por la Pandemia del “Coronavirus” (Sars-CoV-2) causante de la enfermedad por Coronavirus 2019 (Covid-19), Sars-Covid-19, lo hace que la sociedad globalizada, tecnologizada y competitiva entreteja una serie de escenarios como el educativo; y, exige que las escuelas de educación superior revisen críticamente el desarrollo de sus acciones en torno a las líneas de generación, producción e innovación de conocimiento que producen así como de temáticas de los objetos disciplinares, inter, multi o transdisciplinariamente propios del campo complejo de la gestión y producción del conocimiento y con ello, desde procesos

emergentes irrumpir con sentido bio-ético en la formación inicial y de posgrado en las comunidades educativas en red interinstitucionalmente:

Red 1.

Hologramía que reconfigura campos disciplinarios

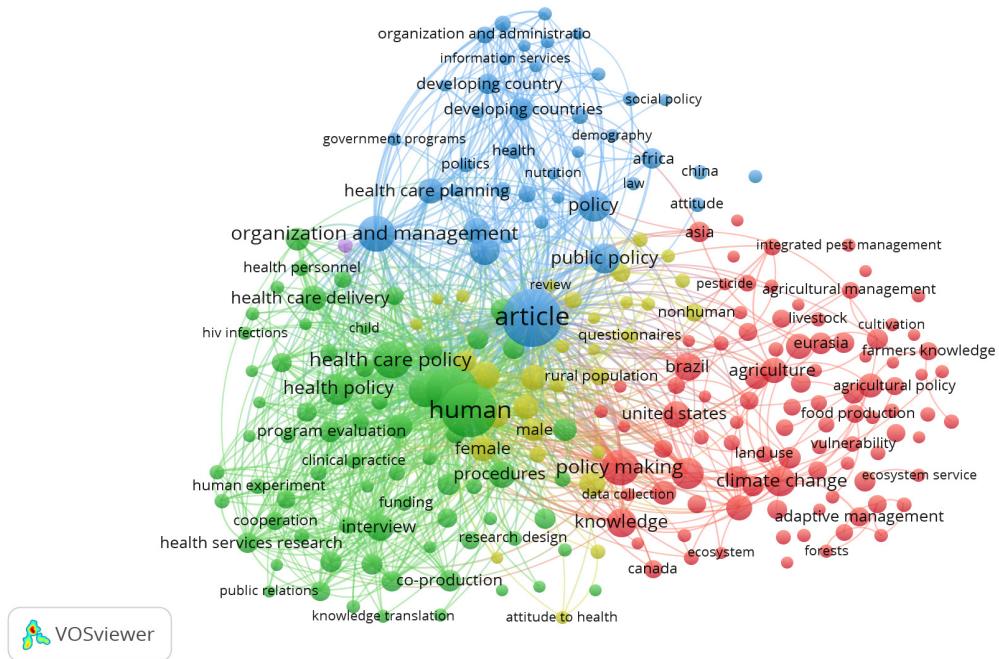


Fuente: Elaboración propia.

La desterritorialización del conocimiento, que se muestra en la Red 2, como un bien común de diálogo, respeto y acceso de la sociedad, implica desarrollar acciones más éticas y solidarias ante la crisis civilizatoria con la esperanza de encontrar en la investigación educativa nuevas formas de producir conocimiento que ayude a construir una nueva ciudadanía más solidaria ante la violencia y desigualdad social acordes a las necesidades y exigencias de calidad de la educación básica y normal; por lo que consideramos que una forma de enfrentar dichos elementos es a través de los trabajos interinstitucionales desde la figura, sea de Cuerpos Académicos, Equipos de Investigación y Redes de Trabajo Interinstitucional a nivel nacional e internacionalmente, donde la práctica de producción de conocimiento vía la investigación en red es la posibilidad para que comunidades epistémicas promuevan la transdisciplinariedad como vía de acceso al conocimiento abierto, plural y colaborativo:

Red 2.

Implicaciones de la reconfiguración en red de conocimiento



Fuente: Elaboración propia.

La figura de Red Interinstitucional al ser un ejercicio plural, abierto y dinámico permite asumir una postura crítica de la visión que actualmente se mantiene en el enfoque univocista del modelo científico clásico de validez, certeza y determinismo en la investigación; se reconoce desde la complejidad la existencia de “[...]diversos niveles de realidad y lógicas de racionalidad multirreferenciales que proporcionan planos explicativos para otro tipo de comprensión, abierta a la posibilidad de un nuevo modo de formar un pensamiento epistémico, con el que se despliegue otro tipo de práctica de investigación que recupere otras concepciones del mundo, del universo y de la humanidad...” (Nava, Huerter’O & Carro, 2019, p.86).

La ciencia abierta como vehículo de la ciencia internacional con el conocimiento local implica la desterritorialización del conocimiento como un bien común de diálogo, respeto y acceso de la sociedad; en tanto, las comunidades académicas y epistémicas de las escuelas reconstituyan las herramientas que viabilizan el acceso al conocimiento en sus diferentes figuras como la transdisciplinar; mismo que su desarrollo posibilita la constitución de un pensamiento

transfronterizo.

Una de ellas, implica la necesaria arquitectura organizacional al crear las condiciones del desarrollo de la práctica de la investigación por la cultura de la ciencia abierta que inicialmente considere de base algunos de los indicadores bibliométricos y con ello establecer un vínculo de mayor pertinencia con las políticas públicas.

Establecer vínculos con investigadores de diversos campos de conocimiento que cuenten con experiencia a fin de resolver problemáticas específicas de estudio, a nivel teórico o práctico por medio de redes temáticas de generación de conocimiento con investigación aplicada permite hacer viable la constitución de Redes interinstitucionales de colaboración como lo sugiere el Programa de Fortalecimiento de la Investigación para el Desarrollo de la Educación y la Sociedad (PROFIDES):

Son proyectos de investigación aplicada que refieran una problemática local, regional o nacional, en la cual se manifieste la vinculación entre cuerpos académicos consolidados y en consolidación y grupos de investigación externos que participen de manera efectiva con el compromiso de convertir la investigación y/o sus procesos, soportes o resultados, en material docente-cursos, programas, recursos educativos, libros, cuadernos de enseñanza impresos o virtuales útiles para la enseñanza y los aprendizajes. (SEP,2020b, p.10)

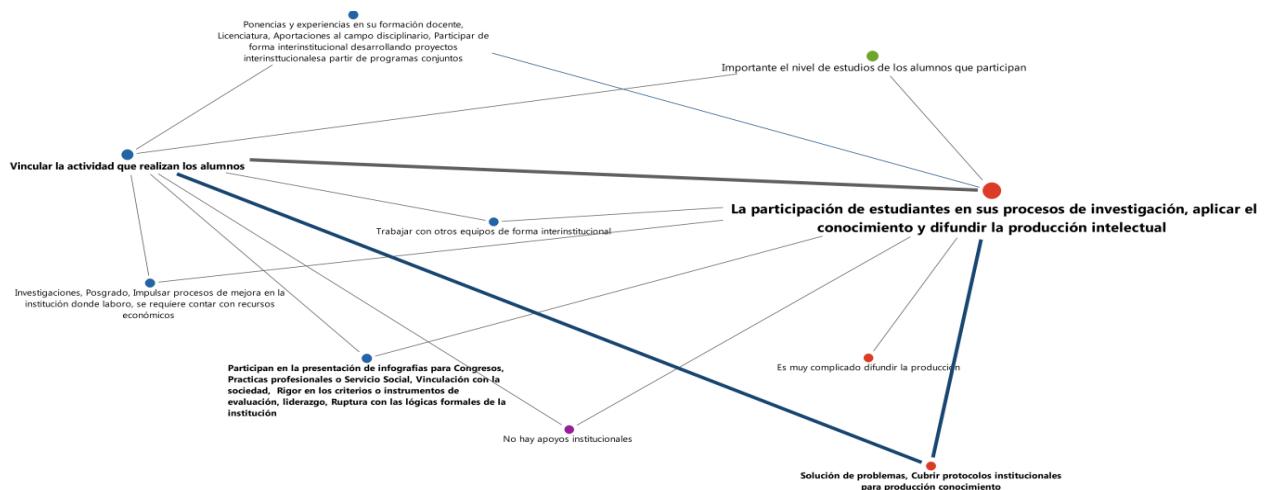
Así como Redes temáticas de colaboración de Cuerpos Académicos (SEP, 2020b) considerados como los instrumentos de articulación, colaboración y cooperación científica y tecnológica, que permiten desarrollar mecanismos de actuación conjunta en los diferentes ámbitos de las ciencias a través de un proyecto que presentan diferentes CA de diferentes IPES y que de manera conjunta potencian sus capacidades físicas e intelectuales.

Establecer redes de colaboración con otros, es un ejercicio intelectual que genera vínculos interdisciplinarios y multidisciplinarios con otros grupos de trabajo, lo que constituye transitar a procesos de metacomplejidad y transcomplejidad del campo y al mismo tiempo, articular, colaborar y cooperar teórica y metodológicamente la actuación conjunta de sus integrantes en los diferentes ámbitos de la gestión escolar, ya que la interdisciplinariedad del campo favorecerá el intercambio académico y de conocimientos a nivel nacional e internacional con la comunidad educativa a través del desarrollo de los proyectos.

Lo anterior propicia las interacciones científicas en las líneas de colaboración de cada cuerpo académico al intercambiar información científica, sus bases de datos a partir del intercambio y la posible movilidad de sus integrantes como una forma de desarrollo del capital cultural y disciplinario de la actividad académica e investigativa que se sistematiza a través de reuniones de trabajo para debatir, reflexionar, proponer, sistematizar y enriquecer las producciones que se generen.

La siguiente red muestra la participación en la gestión y producción de conocimiento forma parte central en las IES a fin de formar nuevo capital humano valioso sustancial, ante los requerimientos actuales desde un modelo educativo (Artopoulos, 2020) que le permita desarrollar la capacidad de aprovechar nuevas herramientas en los actuales ambientes educativos:

Red 3. Relaciones de participación



Fuente: Elaboración propia través del “Software Vosviewer” para establecer relaciones de participación.

[...]El conocimiento científico es una oportunidad para aprender los procesos investigativos sustentados en planteamientos metodológicos, teóricos y conceptuales que evidencien una sólida formación en materia de investigación y lograr documentar un proceso de investigación que aporte elementos para mejorar las prácticas y los conocimientos pedagógicos para una mejor atención educativa que guarda diferencia del conocimiento académico porque ingresar al campo de la investigación implica también a proceso investigativo actualizado y reportar resultados que con datos sistematizados muestren una

pequeña parte de lo que puede ser el conocimiento académico normalista o de alguna institución de educación superior e incluso lo pongan a cuestión. La investigación puede tomar la ruta de estudiar el conocimiento como objeto de estudio para construir un conocimiento científico acerca del conocimiento académico... (Nava, 2021, Cuest., Profrs.)

La formación de capital humano (Keeling, Mena y Pérez, 2019) es asumida como un proceso que promueve las condiciones y relaciones sociales para la apropiación, comunicación, divulgación, difusión, transmisión, acceso a la producción científica que soporta los resultados de la actividad científica educacional; a partir de vías, herramientas y escenarios para la socialización de la producción científica en contextos pedagógicos; a partir de tres principios: La relación actividad-comunicación, la implicación del sujeto en la gestión del conocimiento y la relación de lo contextual situacional con la realidad del hecho educativo.

Reflexiones finales

Vivimos entornos complejos, por ello que no podemos ni debemos dar respuestas simples o improvisadas, es necesario desarrollar colegiadamente procesos en red basados en estudios prospectivos que nos permitan de forma plural, abierta y democrática enfrentar los desafíos que la educación representa a través de reconstruir permanentemente nuestra vida intelectual y la de los estudiantes. Hablamos de una epistemología crítica que ayude a concebir a la realidad en transformación a través de la articulación entre estructuras ya que las organizaciones institucionales pueden visualizar contextos futuros, con base en la anticipación de la dinámica interacción entre los factores económicos, sociales desde la base de la investigación donde justo el futuro es el espacio de libertad al partir de la voluntad que persigue el desarrollo sostenible.

Las comunidades académicas y la sociedad en general, se beneficiarían con el modelo de acceso abierto, al ser el conocimiento un bien común.

Se requiere de otras prácticas e ingeniería institucional en la constitución de sujetos-investigadores y por tanto, de transformación de las prácticas; revisar la realidad en transformación no es solo poner en juego las estructuras sino la acción colectiva de los sujetos; ya que cuando entran en juego los procesos intersubjetivos, se quedan registrados en diversos niveles de construcción: macro, meso o micro; por tanto, se pueden generar despliegues como resultado de

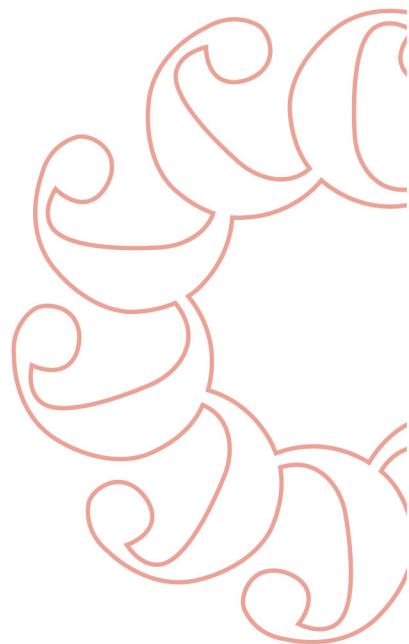
las objetivaciones que en algunos casos se logran a través de cruces epistémicos a partir de Indicadores bibliométricos de acceso a la ciencia abierta.

Bibliografía

- Aguilar, Villanueva, L. (2020). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Conferencias Magistrales. Temas de la democracia. No. 25. México: INE.
<https://council.science/es/current/blog/open-science-round-up-august-2022/>
- Artopoulos, A. (2020). “COVID-19 ¿Qué hicieron los países para continuar con la educación a distancia?”, en: *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 11(17), 1-11.
- Delgado López-Cózar, E. (2019). *Sexenios 2019: la transferencia se independiza, los rankings de revistas arriban al Derecho y siguen penetrando en las Humanidades y Ciencias Sociales*. Granada. <https://www.researchgate.net/publication/338169868> [18 de octubre de 2022]
- De Sousa Santos, B. (2021). *Descolonizar la universidad. El desafío de la justicia cognitiva global*. Buenos Aires. CLACSO. Consultado en: <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/09/Descolonizar-universidad.pdf>
- Keeling Alvarez M, Mena Torres M, Pérez Lemus L. (2019). “Sistematización científica pedagógica de la contribución de los educadores desde la producción intelectual”. *Atenas*. Atenas <http://atenas.umcc.edu>
- Nava Avilés, M.V. & Huerter’O Delgado, M. L. & Carro Martínez, N. (2019). “El liderazgo y la gestión escolar. Construcciones, perspectivas y reconfiguraciones desde su complejidad”, en: *Revista Práctica Docente*. Vol. 1. No. 1. Primera Época. Enero-Junio 2019. México: DGENAM/AEFCM. Consultado en: <https://practicadocente.revista.de.investigacion.aefcm.gob.mx>.
- Open access availability of scientific publications [online]. 2018 [viewed 9 February 2018]. Available from: http://www.science-metrix.com/sites/default/files/science-metrix/publications/science-metrix_open_access_availability_scientific_publications_report.pdf
- PL. (2021). “V. Fracción reformada. DOF 12-11-2002, 09-02-2012, 15-05-2019”, en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: PL. Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

SEP. (2020a). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024. Avance y Resultados 2020. Programa Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México: SEP. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa_Sectorial_de_Educaci_n_2020-2024.pdf

SEP. (2020b). *Acuerdo No. 35/12/20 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el Ejercicio Fiscal 2021*. DOF: 29/12/2020. México: SEP. Consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609172&fecha



Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C.
Sede: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en
Ciencias y Humanidades, UNAM
Torre II de Humanidades 6° piso
CU, CDMX, México
Tel. (55) 5623-0442

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM
Círculo Mario de la Cueva, Ciudad Universitaria,
CDMX, México C.P. 04510