

**Nuevas  
miradas  
a las  
políticas  
y los  
desafíos  
del  
desarrollo  
social en  
México**

Mario Luis Fuentes  
Israel Banegas  
(coordinadores)



NUEVAS MIRADAS A LAS POLÍTICAS Y LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO  
SOCIAL EN MÉXICO

Mario Luis Fuentes

Israel Banegas

*(coordinadores)*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
2020

Coordinación de Humanidades  
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers  
*Rector*

Leonardo Lomelí Vanegas  
*Secretario General*

Mónica González Contró  
*Abogada General*

Luis Álvarez Icaza Longoria  
*Secretario Administrativo*

Alberto Ken Oyama Nakagawa  
*Secretario de Desarrollo Institucional*

Raúl Arcenio Aguilar Tamayo  
*Secretario de Prevención, Atención y Seguridad Universitaria*

Guadalupe Valencia García  
*Coordinadora de Humanidades*

Rolando Cordera Campos  
*Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo*

Vanessa Jannett Granados Casas  
*Secretaria Académica del Programa Universitario  
de Estudios del Desarrollo*

**NUEVAS MIRADAS A LAS POLÍTICAS Y LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO  
SOCIAL EN MÉXICO**

Mario Luis Fuentes

Israel Banegas

*(coordinadores)*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
2020

Fuentes, Mario Luis, coordinador/autor. |  
Banegas, Israel, coordinador/autor.

Nuevas miradas a las políticas y los desafíos del desarrollo social en  
México / Mario Luis Fuentes, Israel Banegas (coordinadores).  
Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma  
de México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, 2020.  
LIBRUNAM 2078421 (libro electrónico)

ISBN: 978-607-30-3049-6

Cambios sociales - México. | Acción social - México. | Problemas sociales  
- México. | Política social - México - Siglo XXI.

LCC HN113.5 (libro electrónico) | DDC 306.0972—dc23

Primera edición: 3 de marzo de 2020

D.R. © 2020 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, 04510, Cd.Mx.

Coordinación de Humanidades

[www.humanidades.unam.mx](http://www.humanidades.unam.mx)

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Planta baja del edificio Unidad de Posgrado,

costado sur de la Torre II Humanidades

Ciudad Universitaria, Cd.Mx.

Alcaldía Coyoacán, c.p. 04510

[www.pued.unam.mx](http://www.pued.unam.mx)

ISBN de la obra: 978-607-30-3049-6

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de su legítimo titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

*IN MEMORIAM A NUESTRA COMPAÑERA*

**DIANA KARINA GÓMEZ GAITÁN**

## CONTENIDO

Presentación .....	8
<i>Mario Luis Fuentes</i>	
Introducción .....	11
<i>Israel Banegas</i>	
La política de población, una revisión necesaria .....	20
<i>Nahely Ernestina Ortiz Lira</i>	
La búsqueda de mejores condiciones de la calidad de vida en México. Estudio Comparativo entre la migración interna y de retorno en Estados Unidos de América (EUA), 2000-2015 .....	51
<i>Ana Gabriela Díaz Vega</i>	
Movilidad Social en México: Insertando el papel de la informalidad laboral en los resultados de vida .....	86
<i>Luis Fabián Bonilla Yarzábal</i>	
¿Programas productivos con empoderamiento económico? .....	113
<i>María Jesusovna Arellanes Vetchinova</i>	
Acceso a viviendas dignas en Chiapas y Oaxaca tras los sismos de septiembre de 2017 .....	141
<i>Diana Karina Gómez Gaitán</i>	

Políticas públicas en materia de Trata de Personas en México:  
La necesidad de una mirada desde la Cuestión y la Política Social .....168  
*Cristina Hernández Engrandes*

## Presentación

*Mario Luis Fuentes\**

En 2010, la Universidad Nacional Autónoma de México creó la Especialización en Desarrollo Social, como parte del Programa Único de Especializaciones de la Facultad de Economía (PUEE) y derivado de un esfuerzo de largo aliento impulsado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) y de trabajos anteriormente articulados por el Seminario Universitario de la Cuestión Social (SUCS), que, en suma, han tenido como objetivo el contribuir al cumplimiento del que la UNAM asume como su propósito esencial: “estar íntegramente al servicio del país y de la humanidad, de acuerdo con un sentido ético y de servicio social”<sup>1</sup>.

Doscientos alumnas y alumnos han formado parte de nueve generaciones de egresados de la Especialización en Desarrollo Social, misma que ha estado animada no sólo por el objetivo de formar profesionales capaces de comprender mejor la cuestión social, sino de formar universitarios que tengan el compromiso de transformar y enfrentar la injusticia social que constituye nuestra huella histórica.

Desde ahí, las y los profesores que formamos parte de la Especialización, hemos asumido la necesidad de promover en las y los estudiantes la convicción de construir nuevas miradas que contribuyan a la transformación social de México, lo cual, en el marco del artículo primero de la Constitución Política, no puede traducirse en otra cosa, sino en la vigencia plena de los derechos humanos.

---

1 Artículo 3° del Estatuto General de la Universidad Autónoma de México, en [http://abogadogeneral.unam.mx/legislacion/abogen/documento.html?doc\\_id=1](http://abogadogeneral.unam.mx/legislacion/abogen/documento.html?doc_id=1) consultado el 22 de enero de 2020.

\* Investigador del PUED-UNAM

Cada uno de los egresados de la Especialización en Desarrollo Social representa la posibilidad de construir una *mirada nueva* de la cuestión social, una con la potencialidad para construir análisis más críticos, propositivos e innovadores en torno a los diversos problemas del desarrollo y las políticas sociales que se han implementado en distintos momentos para enfrentarlos, abatirlos o prevenirlos, según sea el caso.

Este libro es resultado del esfuerzo de egresados de distintas generaciones de la Especialización, de sus tutores y, en general, de la planta docente, formada, en su gran mayoría, por investigadores del PUED, quienes han dedicado gran parte de su trabajo académico al diálogo e intercambio de conocimientos con los alumnos, pero sobre todo de dudas, de inconformidad respecto de la forma en que se ha pensado el desarrollo social hasta hoy y de los esfuerzos y recursos gubernamentales y públicos dirigidos a conseguirlo.

Las y los autores de los trabajos que integran este libro realizan análisis de enorme interés y proponen reflexiones con la aspiración de intensificar el necesario diálogo para promover acciones que permitan enfrentar los problemas del desarrollo, todos exigentes de aproximaciones teóricas, analíticas y conceptuales novedosas y frente a los que resulta indispensable la irrupción de un renovado impulso transformador, que hoy encuentra eco en estas nuevas generaciones de especialistas en desarrollo social.

Cada una de las reflexiones que se abordan en este texto es de relevancia para el debate público y están construidas a partir de inquietudes personales que aquí se consolidan como trabajos académicos respaldados por marcos teóricos y metodológicos que logran ofrecer al lector elementos para nutrir discusiones ya iniciadas y abrir nuevas en el ámbito gubernamental y público.

Si algo se asumió desde el inicio de este proyecto es que la democracia en nuestro país ha permitido y debe seguir promoviendo que las miradas se multipliquen y diversifiquen, en ese sentido, demandan que la atención también se amplíe, particularmente la del poder político, pero también la de actores sociales cuya incidencia es determinante en la toma de

decisiones; así, este texto parte de la perspectiva de que el desarrollo social debe ser pensado como mucho más que programas sociales: requiere asumirse como un mandato del Estado anclado en la noción de que no podrá haber desarrollo sin poner en sus fundamentos a la igualdad sustantiva, la justicia y la posibilidad de vivir en conformidad con lo que mandata el paradigma de los derechos humanos y sus principios de universalidad, integralidad, indivisibilidad y progresividad.

Ojalá que los lectores a cuyas manos llegue este libro encuentren en él un interlocutor que les ofrezca nuevas preguntas para seguir dialogando en torno a los problemas aquí abordados, pero, sobre todo, mayor indignación creativa frente a lo mucho que falta por hacer para lograr un país capaz de enfrentar la injusticia social.

## Introducción

*Israel Banegas\**

Son dos las provocaciones que hicieron posible que este proyecto editorial culminara en el texto que tiene por delante. La primera provocación parte de la imperiosa necesidad de fomentar un debate académico riguroso en torno al estado del desarrollo social del país y las acciones implementadas para su promoción. La segunda, se relaciona con una vocación docente y de vinculación académica donde se fomenten oportunidades para que nuevas voces puedan fortalecer este diálogo desde una mirada fresca a los problemas sociales que enfrentamos.

Se requiere de una discusión que parta de la identificación de los retos actuales que vive la población y los retos por venir, que esté sustentada en un sólido conocimiento del objeto de estudio y que proponga nuevas herramientas metodológicas para hacer observable la cuestión social. Es solo así, como se pueden contrastar posturas, avanzar el conocimiento y llegar a la implementación de políticas públicas que llevan a cambios en las instituciones que modifiquen las tendencias de los problemas sociales que enfrenta la población.

Debe existir entonces desde la academia, el compromiso de avanzar el conocimiento y hacer accesible éste a todos los actores involucrados en el quehacer social. Hacedores de política, organizaciones de la sociedad civil, comunicadores, la sociedad que elige a sus representantes deben encontrar en los estudios realizados desde la academia elementos que sirvan para informar el debate público.

El desarrollo social es identificado como la base del bienestar personal y de la evolución de la sociedad. En la medida que los individuos

---

\* Investigador del PUED-UNAM

adquieren, desarrollan y utilizan sus capacidades pueden satisfacer sus necesidades básicas y están en condiciones de aportar a la colectividad. Midgley (1999:25) lo define como “un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico”. Esta definición abreva claramente del marco teórico de las capacidades y funcionamientos de Sen (1999).

La dificultad de abordar un proceso tan complejo como el desarrollo está dada por un entorno cambiante de desafíos y de reglas formales e informales. Es indispensable plantear la problemática del desarrollo desde una perspectiva multidisciplinaria que tome en cuenta, una perspectiva socio-histórica del desarrollo y su articulación e interacción con el crecimiento económico.

Desde una perspectiva económica, no en todos los casos se cumple la premisa de racionalidad, los individuos no son necesariamente agentes racionales, y sus capacidades para maximizar su bienestar son tan diversas como la sociedad misma.

Si el desarrollo económico busca la provisión de condiciones para lograr el bienestar, el desarrollo social se ocupa directamente del bienestar mismo y su tarea es incidir sobre comportamientos individuales y colectivos que lo garanticen. Así lo económico y lo social deben complementarse: las condiciones económicas posibilitan conseguir el bienestar social, mientras que el desarrollo social genera la base para avanzar en una senda de crecimiento y sostenibilidad económica.

Se considera imperante que la política social incluya componentes orientados al desarrollo social mismo, que puedan incidir en la protección de los individuos frente a los riesgos sociales a los que se enfrentan, sean estos de enfermedad e inestabilidad laboral, seguridad, movilidad o labora eventos que llevan a la pérdida de ingresos a lo largo de sus vidas.

Al hacer referencia al concepto de riesgo social, se debe entender como aquellas amenazas exógenas al individuo o la sociedad, que a diferencia del concepto de peligro, están dentro del control social. Una vez que una amenaza se incorpora a la acción social deviene en riesgo

social (Luhmann, 2017; Goudsblom, 1992). La importancia de identificar la matriz de riesgos sociales es que permite identificar cómo el contrato social fija qué institución será la encargada de administrarla: Estado, Mercado o Familia (Esping-Andersen, 1996).

De ahí que, la orientación y alcance de las políticas públicas, particularmente aquellas que atañen a la formación de capital humano, como las de salud y educación, o que están enfocadas a los grupos poblacionales vulnerables deberían ser analizadas a partir de su provisión, regulación y financiamiento, para así evaluar sus resultados (Seeleib-Kaiser, 2008).

En síntesis, compartimos la postura de que solo con desarrollo social es posible acceder a un mayor crecimiento económico. En palabras de Kerstenetzky (2017:79): “la política económica debe ser socialmente orientada”. De lo contrario, nos enfrentamos a un panorama donde lo social queda supeditado a lo económico, que ha llevado a políticas sociales asistencialistas, focalizadas y estratificadas.

Por más de 30 años, la política económica privilegia la estabilidad macroeconómica y se desvincula de su objetivo de redistribución. Este mecanismo tiene como consecuencia la reproducción de desigualdades sociales que impiden que existan oportunidades de movilidad ascendente y de crecimiento económico.

Ante un cambio de perspectiva de lo que significa el desarrollo social y la búsqueda de bienestar de la población en su conjunto, los programas de evaluación y monitoreo deben repensarse para dar seguimiento a las acciones de gobierno y recobrar la importancia de las especificidades regionales. La evaluación de las políticas sociales no debe centrarse solamente en un ejercicio de fiscalización, debe estar abierta a nuevas metodologías, debe contrastar posturas, y avanzar el conocimiento para proponer la implementación de políticas públicas que provoquen cambios estructurales que modifiquen las tendencias de los problemas sociales persistentes que enfrentamos.

Así, las políticas sociales implementadas en el país, supeditadas a las

prerrogativas macroeconómicas, son una señal del retraimiento del papel del Estado como garante de derechos sociales. Es apremiante entender lo social como una inversión para un crecimiento equitativo y sustentable, y no, como ideológicamente se ha argumentado, como un gasto.

Solo si las acciones del Estado llevan a un desarrollo que ponga por delante los derechos sociales, habremos resuelto el cisma entre lo social y lo económico. Por esto debe entenderse el desarrollo social como un motor de cambio que busque una ciudadanía social efectiva, y no sólo como un elemento de subsidiariedad para acceder a una senda de mayor crecimiento económico.

En este libro el lector encontrará seis trabajos académicos que tienen en común abordar el desarrollo social desde el análisis de las políticas sociales implementadas, desde la identificación de nuevos riesgos sociales, y desde una visión que pone por delante la dinámica poblacional. La selección de temas de estudio no pretende ser exhaustiva. Sin embargo, abarca temas que deberían ser incluidos en una discusión más a fondo sobre el papel de los fenómenos poblacionales en la planeación de un desarrollo social incluyente a partir de casos específicos del México del siglo XXI.

Los dos primeros capítulos abordan el tema del desarrollo y la población desde el estudio de fenómenos demográficos y la capacidad del Estado para desarrollar políticas que, en lugar de tener un papel de contención, estén en sintonía con una política económica inclusiva. En el primer capítulo toca el tema de la salud reproductiva y las desigualdades imperantes para su acceso efectivo. El segundo capítulo aborda el estudio de la migración de retorno, un tema actual que se torna primordial en la nueva agenda social.

Los autores argumentan la necesidad de revisar la política de población en México. Si bien se logró la meta de control de la fecundidad a partir de los esfuerzos realizados en los años setenta del siglo pasado, en la actualidad el programa de planificación familiar ha perdido fuerza, especialmente en la atención de las mujeres más jóvenes y vulnerables.

El capítulo uno, presenta un análisis sobre el tipo de anticonceptivos usados y su falta de congruencia con la preferencia futura de hijos, lo que hace visible una matriz de desigualdades de género, etarias, regionales, por estrato socio económico y condición de unión; así como la fuerte carga que se da a las mujeres, y la discordancia del ejercicio de derechos con la realidad normativa del país. De lo anterior se genera evidencia en torno a que la salud reproductiva es uno de los retos pendientes en desarrollo social, la necesidad de mejorar la política pública y garantizar el cumplimiento de derechos en salud reproductiva de los usuarios.

En el capítulo dos, hace un comparativo entre la migración mexicana interna y de retorno entre, 2000-2015. Este capítulo da cuenta de cómo los migrantes de retorno generalmente buscan municipios con menor rezago social para residir, existiendo diferencias detalladas entre los dos grupos comparados, lo que es congruente con la hipótesis de la migración como búsqueda de mejores condiciones de la calidad de vida. En comparación con la migración interna, los migrantes de retorno buscan mejores opciones, se encuentran más dispersos en el territorio mexicano y con una relación inversa respecto a la tasa de ocupación, lo que permite inferir que los aspectos económicos no tienen tanto impacto en la configuración de la migración de retorno en general.

La autora identifica que, con el endurecimiento de la política migratoria, se pueden generar flujos constantes y de mayor volumen de retornados, lo cual, junto con los patrones de migración internos, las ciudades intermedias y pequeñas requieren mayor dinamismo económico y social para la integración de las poblaciones tanto locales como migrantes, que les permitan acceder a un mejor nivel de calidad de vida.

Los siguientes dos capítulos tienen en común abordar temas de política social y mercados laborales. El primero, enfocado a develar las barreras que impiden el acceso a mejores oportunidades en el mercado laboral, y el segundo desde la comparación de experiencias de política social donde se puedan recuperar fortalezas y debilidades de las mismas.

En el tercer capítulo analiza el papel de la informalidad laboral cómo

el logro educativo y ocupacional de los mexicanos influye en su estado de salud. Propone el ajuste de un modelo de ecuaciones estructurales a una adecuación de un modelo clásico de movilidad social. Los hallazgos se sintetizan en cuatro posibles escenarios de movilidad social, al hacer observable que, si bien el logro educativo es atribuible al individuo que trata de desligarse de sus condiciones de su origen, los antecedentes laborales de los padres son factores en el destino ocupacional de los mexicanos. Esto, en un contexto laboral altamente informal como el mexicano, genera una ruta de reproducción intergeneracional e intertemporal de la pobreza, así la cuestión social entorno al contexto familiar y su rol para obstaculizar las trayectorias de vida se vuelve un asunto a atender.

En el capítulo cuatro se aborda el tema laboral a partir del análisis de programas sociales con enfoque productivo y se comparan diferentes perspectivas de incidencia. Es así como, analiza los componentes de dos programas con enfoque productivo, que buscan incidir en la generación de mejores condiciones tanto personales como institucionales para que los más pobres accedan al mercado, desde la lente del empoderamiento, y así contribuir a mejores resultados de desarrollo económico y social. El estudio analiza dos diferentes enfoques, la metodología *top-down* (apoyos directos por parte del Gobierno Federal a beneficiarios seleccionados) y la *bottom-up* (organizaciones que buscan financiamiento incluido el gubernamental). Entre los principales hallazgos se encuentra que el acompañamiento técnico especializado, el acceso a la información y la promoción del trabajo colectivo son determinantes para el empoderamiento. A partir de estos resultados, la autora hace una extrapolación al tema de la medición de la pobreza al recomendar que se adicione componente como el empoderamiento y la cohesión social a la metodología de medición de la pobreza oficial mejor alineada a los objetivos del desarrollo social.

El último par de capítulos tienen en común el abordar el desarrollo social desde una perspectiva de nuevos riesgos sociales. Al hablar de nuevos riesgos sociales nos referimos a la vinculación de riesgos

ambientales, desigualdad y políticas públicas, y de cómo se agrega en la agenda pública nuevos desafíos como la trata de personas.

En el capítulo cinco aborda los retos que enfrenta el gobierno federal para que Chiapas y Oaxaca no se distancien más en términos de desarrollo tras los sismos de septiembre de 2017, y cómo el acceso a viviendas dignas representa la oportunidad de dar cumplimiento a la Agenda 2030 y generar un desarrollo nacional incluyente. El hilo conductor de este artículo se basa en considerar las afectaciones que conlleva en la vida de un individuo el perder su vivienda, por lo cual se considera determinante para garantizar una oportunidad de desarrollo social el tener acceso a viviendas de calidad, con servicios básicos y caminos –vías- que faciliten la movilidad. Para ello es necesaria la cooperación interinstitucional de los tres niveles de gobierno, así como de actores sociales, que sea basada en la planeación de largo plazo con el fin de ofrecer oportunidades a la población más pobre y vulnerable.

El sexto capítulo el marco institucional donde se insertan las políticas públicas en torno a la detección y prevención de la trata de personas, ya que no solo no han impactado en la disminución del fenómeno mismo, tampoco han sido eficientes para proteger, asistir y reintegrar socialmente a las víctimas.

Por último, cabe mencionar, este volumen es producto del esfuerzo colectivo de investigadores y docentes en coadyuvar en la formación de nuevos profesionales en el ámbito del desarrollo social. La Universidad Nacional Autónoma de México asumió el reto de formar nuevas generaciones de expertos en temas sociales, que puedan contribuir a una mejor comprensión de los problemas que el país enfrenta, promoviendo el cumplimiento de los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales de la población.

Un equipo multidisciplinario trabajó en la configuración de un programa académico capaz de generar, promover y fomentar la comprensión de la composición multifactorial de los problemas como la pobreza, la marginación y la exclusión social; así como capacidades para

la intervención efectiva en el diseño, análisis y operación de las políticas y programas que existen en México para promover el desarrollo social. Así surgió la Especialización en Desarrollo Social (EDS), alojada en el Programa Único de Especializaciones en Economía de la Facultad de Economía, y coordinada desde el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED).

La EDS ofrece un espacio académico para trabajo metódico y sistemático, que, desde una visión objetiva y crítica, pero intelectualmente responsable, analice el entorno físico y social. Con la rigurosidad científica y técnica que identifique variables explicativas de una problemática determinada, establecimiento de relaciones entre ellas y generando inferencia de tendencias a partir de sus valores, sin perder la sensibilidad propia de un científico social.

Durante nueve generaciones, la EDS ha formado más de 150 especialistas, quienes han escrito tesinas donde abordan diversas temáticas para sortear los problemas propios del área. Lo estudiado nos lleva a afirmar que es necesario atender las necesidades básicas de la población, sean la alimentación, los servicios de salud o educativos; además de las condiciones y oferta de empleo; el acceso a la vivienda y la calidad de esta; así como la seguridad pública y los derechos humanos; y las necesidades específicas de los grupos vulnerables, entre otros.

Del trabajo realizado al interior del PUED y el EDS damos a conocer estas nuevas miradas al desarrollo social, en su sentido más amplio de este grupo de jóvenes investigadores se suman a la tarea de mirar y aportar sus opiniones para el anhelado desarrollo.

## **Referencias**

- Esping-Andersen, G. (1996). *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. United Nations Research Institute for Social Development, Sage Publications Ltd.
- Goudsblom, J. (1992). The Civilizing Process and the Domestication of Fire. *Journal of World History*, 3(1), 1-12.
- Kerstenetzky, C. L. (2017). ¿Cuál es la relación entre Estado de bienestar y desarrollo? en *El Estado de bienestar en la edad de la razón. La reinención del Estado social en el mundo contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica, México, (pp. 71-97).
- Luhmann, N. (2017). *Risk: a sociological theory*. Routledge.
- Midgley, J. (1999). *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*, Londres, Sage.
- Seeleib-Kaiser, M. (2008). Welfare state transformations in comparative perspective: shifting boundaries of ‘public’ and ‘private’ social policy? en *Welfare State Transformations*. Palgrave Macmillan, Reino Unido, (pp. 1-16).
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Planeta.

## La política de población, una revisión necesaria

*Nahely Ernestina Ortiz Lira\**

A nivel mundial, se ha reconocido la importancia de usar anticonceptivos para regular la fecundidad (Darroch, 2013). México es un país con un alto uso de métodos anticonceptivos, que cumplió con la política pública cuyo objetivo era disminuir la tasa global de fecundidad (TGF), ya que este indicador pasó de 7.3 hijos por mujer en los años setenta a 2.21 en 2014 a partir de una política de población. Se presume que al pensar que se había logrado la meta planeada en torno a la fecundidad, el programa de planificación familiar perdió fuerza, especialmente en la atención de las mujeres más jóvenes. Esta debilidad ha pasado inadvertida, incluso la investigación sobre el tema, que antes era abundante, se volvió escasa (Juarez et al., 2018).

El objetivo de esta investigación es conocer el uso de anticonceptivos actual entre la población femenina que se encuentra unida y las solteras, así como la cobertura de las necesidades reproductivas de las mujeres por parte de los servicios de planificación familiar, a través de los métodos usados por las mujeres unidas y solteras contrastándolos por su efectividad. Se presenta un análisis sobre el tipo de anticonceptivos usados y la preferencia futura de hijos<sup>1</sup> que manifestaron las mujeres al momento de la encuesta, lo cual permitirá hacer un acercamiento a la congruencia entre el uso de métodos y el deseo de hijos. Todo ello desde una perspectiva estrictamente normativa y fundamentada en la perspectiva de derechos.

---

<sup>1</sup> Variable construida para definir si las mujeres, al momento de la encuesta, deseaban tener más hijos o no, esto con el fin de contrastar la eficacia del método usado con sus deseos reproductivos.

\* Alumna del Doctorado en Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económica. Profesora de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.

La hipótesis central es que, al alcanzar los objetivos planeados en 1974, la política de planificación familiar se relajó: la reducción de la velocidad de caída en la TGF podría explicarse por la reducción en variedad ofrecida de métodos anticonceptivos en los servicios públicos de salud (los datos analizados refieren un alto uso de métodos definitivos) y se abandonó el acompañamiento y la consejería que orientaba a los usuarios sobre la eficiencia de los métodos anticonceptivos.

Se investigó sobre las variables sociodemográficas que determinan los factores asociados al uso de métodos anticonceptivos. Se hizo un análisis de la concordancia (o discrepancia) existente entre el uso de métodos (según su eficacia) y la preferencia futura de hijos, basándose en la perspectiva de derechos reproductivos.

El análisis de los datos obtenidos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014 (INEGI, 2015) mostró desigualdades respecto al uso de métodos anticonceptivos por condición de género, etarias, por tipo de localidad, por estrato socio económico y condición de unión. Se definieron dos subpoblaciones de análisis al momento de la encuesta: las mujeres actualmente unidas (casadas o unidas) y las mujeres solteras. Sin controlar por cohorte se presenta evidencia de discordancia del ejercicio de derechos con la realidad normativa del país.

Se pretende que estos resultados sean insumos que permitan a los tomadores de decisiones tener información adicional para generar intervenciones diferenciadas por condición de unión, para así adecuar las políticas públicas a problemas que se transformaron junto con la población y su dinámica. De tal manera que se pueda garantizar el cumplimiento de derechos de salud reproductiva de las usuarias.

## **Antecedentes y contexto internacional**

El siglo XIX significó un parteaguas en el debate en torno a la sexualidad y la organización social, principalmente occidental. Tradicionalmente se había dejado espacio a las mujeres solo en aquello relacionado con actividades reproductivas y de cuidado, es decir la vida y existencia era valorada en torno a la posición que se limitaba a ser parte dependiente de algún varón (la esposa, la madre, etc.).

La modernidad, discusión de ideas y posicionamientos diferenciados que se generaron, dieron como resultado una transformación de los entornos públicos, pero también de los privados a favor de las mujeres. Después de hacerse visibles a partir del trabajo reproductivo, lograron la reconfiguración de las familias y su funcionamiento, mientras que se incorporaban en el trabajo productivo al exterior del hogar (Carrasquer, et al., 1998; Rubery, 2002).

Mucho tuvo que ver el contexto político y social de las guerras mundiales del siglo XX. Si bien el papel de la mujer seguía siendo mayormente reproductivo, la necesidad de mano de obra durante los conflictos bélicos abrió la puerta al mundo laboral. Junto con la sociedad, se transformaron los derechos políticos y civiles de las mujeres, los cuales se configuraron durante la primera mitad del siglo y se materializaron en la segunda. Los puntos convergentes en occidente fueron el derecho al voto, a la educación y a maternidades voluntarias (Lamas, 2010).

Los cambios relativos a la reproducción, específicamente, al desarrollo y el acceso a métodos anticonceptivos modernos, así como la demanda de la interrupción legal, segura y gratuita del embarazo, permitieron a las mujeres decidir libremente y de forma segura sobre su reproducción y su cuerpo, principalmente en los países desarrollados.

Para que esto fuera posible se necesitó de la conceptualización los Derechos Humanos (DDHH) y la adopción y proclamación de la Declaración de los Derechos Humanos (ya no del hombre), realizada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre

de 1948 (ONU, 1948). Con la constitución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como espacio de diálogo, negociación y consenso; el desarrollo, consolidación e implementación de los DDHH se fue dando de manera paulatina, en las distintas regiones del mundo hasta hacerse un asunto global.

Internacionalmente, la década de los sesenta trajo consigo una mayor libertad sexual para hombres y mujeres, pero no una definición de los derechos reproductivos. En esta época, la salud reproductiva se entendía dentro del contexto exclusivo de la planificación familiar vista como una herramienta demográfica para abatir el crecimiento poblacional. En la Primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos, desarrollada en Teherán 1968 se señaló que el derecho a la reproducción era propio de los padres (ONU, 1968).

La Conferencia Mundial de Población de 1974 realizada en Bucarest, (ONU, 1974) expuso la preocupación de armonizar las tendencias demográficas y las tendencias del desarrollo económico y social, identificándolas como interdependientes y necesarias para la anhelada planeación. La discusión se centró en dar solución efectiva a los problemas demográficos. Algunos países proponían desarrollar políticas dirigidas a disminuir el crecimiento de la población, otros sostenían que el mejor anticonceptivo era la transformación económica y social.

Al final, se aprobó el Plan de Acción que dio legitimidad internacional a las políticas de control demográfico, y que se tradujo en derechos efectivos para las mujeres, entre los que se encontraba poder decidir acerca de tener hijos o no, y postergar los nacimientos.

En 1979, con la firma de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer (ONU, 1979) se logró poner de manifiesto todas las esferas en que a la mujer se le negaba la igualdad con el hombre, no solo para hacer visibles las diferencias, sino para procurar eliminarlas tomando como principios a la igualdad de derechos y el respeto de la dignidad humana. La batalla emprendida por las feministas se materializaba en el despertar de una conciencia que se basaba en la

idea de la libertad de elección del número de hijos y el derecho al aborto.

El término derechos reproductivos, fue conceptualizado a finales de la década de los setenta por Berer (2011) quien montó una campaña a favor del aborto, contra la esterilización forzada y el derecho a la contracepción (Campaña CARASA). Sin embargo, su adopción y legitimación social y política inició a mediados de los ochenta con la Reunión Internacional sobre Mujeres y Salud en Ámsterdam 1984. La conceptualización buscaba integrar temas como la salud de la mujer, salud integral de la mujer, derecho al aborto, derecho a la anticoncepción, entre otros (Dawn, 2018).

Durante la Conferencia Internacional de Población en México 1984, se incluye el concepto de salud reproductiva, consolidando la idea de libertad en las decisiones de mujeres y hombres y las recomendaciones para que tanto los gobiernos nacionales como “los empleadores facilitaran y promovieran los medios necesarios para que la participación en la fuerza laboral sea compatible con las obligaciones familiares” sin distinciones de género. Poniendo especial énfasis en las necesidades de los jóvenes. (ONU, 1984)

Para la década de los noventa los cambios fueron aún más importantes, en 1994 se celebró la Conferencia Mundial de Población y Desarrollo en El Cairo. En dicha reunión los expertos economistas y demógrafos tenían la tarea de integrar los temas de la planificación familiar a la visión integral del desarrollo, donde las economías importaban en tanto su tamaño, geografía y población, considerando determinantes el número y la estructura de sus integrantes.

Los gobiernos participantes volteaban la vista hacia los derechos, en parte impulsados por el papel fundamental que jugaban las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y los actores no estatales, principalmente aquellos dedicados al estudio de la salud reproductiva. El resultado fue el reconocimiento explícito de los derechos de las mujeres y los niños, las metas demográficas se siguieron utilizando, aunque con menor intensidad, estratégicamente, “como la estabilización de la población, y metas genéricas en morbilidad (infantil, materna), educación y

accesos a salud reproductiva” (ONU, 1994).

A nivel normativo el posicionamiento y redimensionamiento del género además de promover el empoderamiento de las mujeres, pugó por la incorporación de los hombres en los programas de salud reproductiva y planificación familiar, sin embargo, esto aún no se logra en la instrumentación. Se distinguió entre la salud sexual y reproductiva, proponiendo como base esta diferencia en los programas de población, en contraste al eje anterior que se enfocaba en la planificación familiar y la salud materno infantil, lo que dio paso al reconocimiento de los derechos sexuales y los reproductivos.

El primer concepto que logró consolidarse es el de los derechos reproductivos, surgió tras el uso de los cuestionados métodos utilizados para el control de la población. En el Capítulo VII del Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, y teniendo como base la idea de que:

la “salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuando y con qué frecuencia” (ONU, 1994).

Para que esto se cumpla, la misma declaración señala que es derecho de las personas tener acceso a la información necesaria que les permita planear de manera informada el tamaño y características de las familias que pretendan formar. Para ello debería garantizarse el acceso a métodos anticonceptivos seguros, eficaces, asequibles y aceptables que la legislación de cada estado permita, además de los servicios de salud y consejería que permitan llevar embarazos y partos sin riesgos, garantizando así las máximas posibilidades de tener hijos sanos.

La Declaración y Plataforma de Acción producto de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (ONU, 1995), consolida el programa en favor del empoderamiento de la mujer y tomando como base la igualdad de género. Los objetivos estratégicos y medidas para el

progreso de las mujeres y el logro de la igualdad de género se centraron en 12 esferas cruciales que hablaban principalmente de la relación que existía entre la mujer y la pobreza, educación y capacitación, salud, violencia, conflictos armados, economía, los medios de difusión, el medio ambiente, la infancia, los derechos humanos y con especial énfasis se señala el papel de la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones y el desarrollo de mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer. Estos tienen por objeto principal reconocer que:

“las relaciones igualitarias entre la mujer y el hombre en cuanto a las relaciones sexuales y la reproducción, implican el pleno respeto de la integridad de la persona, exigen respeto, el consentimiento recíproco y la voluntad de asumir conjuntamente la responsabilidad de las consecuencias del comportamiento sexual” (ONU, 1995).

Estos acuerdos consolidaron cinco decenios de avances jurídicos dirigidos a garantizar la igualdad de las mujeres y los hombres tanto en las leyes como en la práctica.

Para complementar estos avances, en julio de 1998 se firmó en Roma el Estatuto de la Corte Penal Internacional, el cual incorporó la figura del embarazo forzado, que fue considerado entre los graves crímenes que constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad. Con base en el derecho internacional humanitario se definió y codificó en la legislación internacional penal

“la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada y otras formas de violencia sexual como crímenes contra la humanidad y como crímenes de guerra constitutivos en muchos casos de tortura y genocidio” (ONU, 1998).

Siendo la aportación más importante, desde la perspectiva de esta investigación, el reconocimiento de “las violaciones a la autodeterminación reproductiva de las mujeres tanto el embarazo forzado como la esterilización forzada como crímenes muy graves” (ONU, 1998).

En México el largo proceso de bonanza económica e industrialización de la mitad del siglo XX trajo consigo un aumento de la urbanización, mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, y un mayor

acceso a los servicios educativos y de salud. Esto facilitó la introducción de métodos anticonceptivos modernos, ya que permitía a las mujeres limitar el tamaño de su familia (Mier y Terán, 2011).

Se experimentó una reducción significativa en las tasas de fecundidad desde 1974, que pasando de 7 hijos por mujer a 2.21 hijos por mujer en 2014 (CONAPO, 2016). Este logro se debió en gran parte al trabajo de los servicios de salud pública que proporcionaron anticonceptivos en todo el país entre 1970 y 1990. Una vez que se observó esta rápida caída en la fecundidad (Zavala, 1992), estas políticas anticonceptivas se redujeron, ya que se creía que la disminución de la fecundidad y el mayor uso de anticonceptivos continuaría inercialmente.

Desde el año 2000 el progreso logrado con respecto a la prevalencia de métodos anticonceptivos y la necesidad no satisfecha de estos se ha estancado. Lo cual, combinado con los cambios en los comportamientos sexuales y en los patrones reproductivos observados relativos al inicio temprano de la vida sexual de las mujeres (respecto al pasado), la brecha creciente entre el inicio sexual y la unión, y un aumento en el deseo de limitar la maternidad a edades más tempranas (CONAPO, 2017).

Aunque ha habido un aumento en la proporción de mujeres que desean espaciar y limitar la maternidad, en el mismo periodo (2000 – 2014) se ha observado un estancamiento en los programas de suministro de anticonceptivos. Además, otro problema no resuelto relacionado con la disminución de la fecundidad ha sido la persistencia de las diferencias entre los grupos socioeconómicos (CONAPO, 2016). Esto justifica la necesidad de investigar el nivel de la necesidad no satisfecha de anticoncepción en México y también de identificar los factores que dificultan aún más el uso de anticonceptivos para satisfacer las opciones reproductivas de las mujeres.

## **Metodología**

Se utilizó la ENADID 2014, cuyo propósito es captar información sobre los niveles y comportamiento de los componentes de la dinámica demográfica, que dota de información que permite analizar una amplia gama de factores condicionantes de los patrones reproductivos. (INEGI, 2015:5).

El tamaño total de la muestra de las mujeres de entre 15 y 54 años de la ENADID 2014 es de 98,711. Sin embargo, el análisis de esta investigación se enfocará a las mujeres 15-49 años (N=89,916 casos) que son actualmente unidas o unidas (N=52,952) y a las solteras sexualmente activas o solteras (N=4,849).

El interés es el estudio de las mujeres unidas y solteras que usan actualmente un método anticonceptivo y que no están actualmente embarazadas, el número de casos a investigar en la encuesta son 41,356 mujeres (N=38,283 unidas y N= 3,073 solteras). La población que no se considera en el estudio son las mujeres previamente usuarias de algún método o las nunca usuarias. El análisis utiliza el factor de ponderación de la muestra, pero des expandido.

La variable de edad se configuró en grupos quinquenales de edad, el universo de análisis se constituyó solo para las mujeres de 15 a 49 años. La variable lugar de residencia se refiere a la definición oficial de áreas rurales y urbanas con la metodología oficial de tamaño de localidad (INEGI, 2015). La escolaridad de la mujer se obtiene con dos variables, una que da el grado y otra que proporciona los años cursados de ese nivel, elaborando así una variable continua de los años de escolaridad, dividiendo a la población de estudio en dos grupos: aquellas que tienen hasta nueve años de escolaridad, a las que se identificaran como las menos educadas; y aquellas que tienen 10 o más años de escolaridad, que corresponden a las más educadas.

La condición de unión se construyó en tres categorías: “actualmente unida” refiere a las mujeres casadas y a las que vivían en unión libre con su pareja, al momento de la encuesta; “previamente unida” agrupa a las mujeres separadas de una unión libre, separadas de un matrimonio,

divorciadas, viudas de un matrimonio o de una unión libre; y por último a las mujeres solteras, que jamás han estado unidas. Se dejó de lado a las mujeres previamente unidas, ya que se consideró que las usuarias de métodos anticonceptivos son un grupo pequeño y diverso en tanto sus necesidades.

La variable referente al tipo de métodos anticonceptivos incluye tanto a las mujeres usuarias de métodos<sup>2</sup> modernos<sup>3</sup> como tradicionales<sup>4</sup>. La variable del lugar de obtención del método anticonceptivo fue tomada de la pregunta respectiva y revela la procedencia de los métodos usados por las mujeres encuestadas. La variable de deseo futuro se configuró a partir de las preguntas sobre el deseo de tener un hijo (adicional o primero) entre las mujeres encuestadas, lo mismo estén embarazadas o no, y si tienen hijos previos o no los tienen, y se adicionó la información referente al tiempo que consideran adecuado esperar para el nacimiento de su (siguiente) hijo.

Se estimaron dos modelos multivariados, uno para las mujeres unidas y otro para las mujeres solteras, para determinar algunos de los factores socio-demográficos asociados al método anticonceptivo más usado en ambos grupos. El análisis muestra que el tipo de método más usado entre las mujeres unidas es la esterilización femenina y entre las mujeres solteras el condón masculino.

Se usa una regresión logística<sup>5</sup> binaria para estimar la propensión

---

2 Los métodos considerados en la encuesta son: operación femenina, OTB o ligadura de trompas; operación masculina o vasectomía; pastillas anticonceptivas; inyecciones o ampollitas anticonceptivas; implante anticonceptivo (subdérmico) o *norplant*; parche anticonceptivo; dispositivo intrauterino (DIU) o aparato (T de cobre); condón o preservativo masculino; condón o preservativo femenino; óvulos, jaleas o espumas anticonceptivas; ritmo, calendario, *billings* o abstinencia periódica; retiro o coito interrumpido; píldora del día siguiente o anticoncepción de emergencia; otros.

3 Métodos cuya forma de acción es mecánica, se basan en alguna sustancia o requieren de intervenciones quirúrgicas (DOF, 1994). Los cuales son: esterilización femenina, conocida también como oclusión tubaria bilateral, vasectomía, pastillas, inyecciones, implante subdérmico, parche, DIU, condón masculino, condón femenino, óvulos, jaleas o espumas anticonceptivas y la pastilla de emergencia.

4 Son el ritmo, calendario, abstinencia periódica, el retiro o coito interrumpido, y las hierbas o brebajes.

5 Antes de estimar la logística, se estimaron correlaciones policóricas para cada una de las variables dependientes y se mantienen todos los factores explicativos en el modelo ya que ninguno de ellos tenía una fuerte correlación.

de factores asociados a ser esterilizada entre las mujeres unidas, y otra para estimar la propensión de los factores asociados al uso del condón masculino entre las mujeres solteras.

Para la edad quinquenal, se formuló una variable categórica formada por siete grupos que iba de los 15-19 años hasta los 45-49 años, siendo la categoría de referencia el grupo de edad 45-49. Para la variable de lugar de residencia se construyó como dicotómica, siendo la categoría de referencia las localidades rurales. La escolaridad también fue conformada como una variable dicotómica, el tener menos de 10 años de estudios era la variable de referencia (=1) y el complemento eran aquellas mujeres con más de 10 años de escolaridad. La variable escolaridad se tomó como *proxy* de la condición socioeconómica. La variable que explica el lugar de obtención del método anticonceptivo es una variable categórica donde obtener el método del “Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) / Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) /Otros similares” es la categoría de referencia para el modelo de esterilización y “Farmacia o tienda de autoservicio” es la categoría de referencia para el modelo de condón.

En el primer modelo, el evento de interés es estar esterilizada entre las mujeres unidas usuarias de métodos y en el segundo es usar condón entre las mujeres solteras que usan métodos anticonceptivos. El análisis se realiza con las razones de momios (OR). En este caso, se puede evaluar la influencia que cada variable independiente tiene sobre la respuesta en forma de OR. Si el OR es mayor a uno, se aumenta la probabilidad del evento, y para un OR menor que uno, indica su disminución.

En la última parte, se presenta un análisis de la congruencia del tipo de método usado y las preferencias reproductivas futuras de las mujeres. Esto se analiza para las mujeres unidas y las mujeres solteras.

Respecto a la variable preferencia reproductiva futura, un indicador clave para ver el acceso a servicios y un reflejo de logros en los derechos reproductivos de las mujeres es la demanda no satisfecha de anticonceptivos. Aquí se sigue la definición internacional (Bradley et al.,

2012) que define que las mujeres desean un hijo pronto (ahora), si lo desean en los siguientes dos años. Las que lo desean después, son las mujeres que desean un hijo en dos o más años. Y la otra categoría está formada por las mujeres que no quieren tener otro hijo más, o no teniendo hijos no quieren tener alguno, es decir, las mujeres que no quieren un hijo en el futuro.

### **Patrón de uso de anticonceptivos en México**

Las mujeres actualmente unidas reportan una prevalencia de uso de 72%, las usuarias previas y las nunca usuarias presentan porcentajes similares, 14%. Es decir, que el uso de anticonceptivos en México es elevado entre las mujeres casadas y en unión libre, donde cerca de tres de cada cuatro usan un método anticonceptivo, independientemente del tipo.

Las solteras sexualmente activas presentan también un porcentaje elevado de uso de anticonceptivos, 63%, aunque este es menor a las unidas, lo cual aparentemente presenta un panorama positivo del uso de métodos anticonceptivos. Sin embargo, como veremos más adelante, el alto nivel de prevalencia oculta algunas dificultades que las mujeres solteras están experimentando.

Hay efectos que pueden asociarse a la edad de las mujeres usuarias. Se observa que, en promedio, las solteras tienden a ser más jóvenes que las unidas, lo cual podría explicar que las mujeres solteras previamente usuarias lleguen a 23%, y el porcentaje de las nunca usuarias es similar a las unidas, 14%. Esto podría asociarse a una menor estabilidad en las relaciones o a su negativa para reportar el uso de métodos, para evitar ser vinculadas con una vida sexual activa.

La tendencia general para las mujeres unidas es un aumento de uso de anticonceptivos conforme es mayor la edad. El máximo uso se observa a la edad 35-39 años. Aunque es de esperar que la mayoría de las mujeres entre los 40-49 años ya hubieran completado el tamaño de su familia y que no deseen un hijo adicional, el uso de anticonceptivos se empieza a

reducir a esas edades. Para las mujeres solteras sexualmente activas, el patrón de uso por edad es diferente, son las más jóvenes – hasta antes de los 30 años- las que tienen un mayor uso de anticonceptivos, proporción que disminuye a partir de esa edad y que está probablemente asociada a que muchas de ellas pasan a ser unidas formal o informalmente, quedando un grupo muy pequeño de solteras a edades avanzadas.

**Tabla 1. Distribución de las mujeres actualmente unidas y solteras según de condición de uso de anticonceptivos, ENADID 2014**

Mujeres entre 15-49 años	Actualmente usuaria de métodos anticonceptivos (porcentaje)	Previa usuaria de métodos anticonceptivos (porcentaje)	Nunca usuaria de métodos anticonceptivos (porcentaje)	Total (%)	Total (N)
Mujeres actualmente unidas (formal o consensual)	72 (N=38,283)	14	14	100	52,952
Mujeres solteras (nunca unidas) sexualmente activa en los últimos 3 meses	63 (N=3,073)	23	14	100	4,849

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015).

El patrón de uso de anticonceptivos de las mujeres actualmente unidas por tipo de método muestra que el uso es mayoritariamente el de los métodos modernos. La concentración se da en tres métodos anticonceptivos: esterilización femenina, DIU y condón masculino (50%, 17% y 11% respectivamente).

Entre las mujeres adolescentes y jóvenes que se encuentran unidas, al igual que la población total, el método más usado son el DIU y el condón masculino (36% y 24%). Otros que le siguen en preferencia son las inyecciones y el implante (14% ambos métodos). Llama la atención que el condón masculino tenga una alta prevalencia, ya que los mejores métodos para la población joven con pareja estable son los anticonceptivos de

larga duración como el DIU, y los implantes. (Hobcraft & Little, 1984; Baltimore, 2011; Trusell, 2011)

Entre las mujeres solteras sexualmente activas en edad reproductiva, el patrón de preferencia de métodos es muy diferente al de las unidas. El método más usado entre las mujeres solteras en edad reproductiva es el condón masculino seguido del DIU, 54% y 10% respectivamente. Sin embargo, el patrón de uso varía por grupo de edad. Las adolescentes son las que tienen la mayor prevalencia de condón, 73%, pero se va reduciendo ligeramente a mayor edad de la mujer. Ya para la edad 35-39 la prevalencia del uso del condón redujo a 37%. Tal vez este método sea tan preferido entre las más jóvenes por tener relaciones más inestables y de corta duración. A partir de los 30 años la esterilización femenina comienza a ganar terreno, conforme las mujeres solteras tienen mayor edad, y la prevalencia de esterilización femenina incrementa de 15% entre las mujeres de 30-34 años a más de 48% entre las mujeres de 45-49 años, siendo éste el más preferido por estas mujeres solteras.

### **Factores asociados al uso de métodos**

En general se observa que la proporción de usuarias de la esterilización aumenta con la edad. En lo que respecta al lugar de residencia, se observa que la preferencia de la esterilización como método anticonceptivo es similar entre las mujeres unidas que habitan localidades urbanas y que aquellas que habitan en rurales.

Las mujeres unidas con mayor escolaridad presentan un menor uso de esterilización femenina como método anticonceptivo. Y el lugar donde obtienen principalmente este método de esterilización son los servicios de salud para la población abierta, como los hospitales de la secretaría de salud, del Seguro Popular o de IMSS Oportunidades, 53% de las usuarias de este tipo de servicios está esterilizada.

Controlando por los otros factores, entre las mujeres unidas la probabilidad de estar esterilizada es menor entre las mujeres de menor

edad comparadas con las mujeres de 45-49 años, y esta propensión aumenta con la edad, pero siempre es menor que la categoría de referencia (mujeres de 45-49 años). Lo anterior permite señalar que la variable edad impacta positivamente en la decisión de usar la esterilización entre las usuarias por parte de las mujeres unidas, manteniendo constantes los otros factores.

En lo que respecta a la variable lugar de residencia, entre las mujeres unidas la probabilidad de estar esterilizada es ligeramente menor entre las mujeres urbanas comparadas con las mujeres rurales, manteniendo constantes los otros factores.

Controlando por los otros factores, las mujeres unidas con mayor escolaridad tienden a usar menos la esterilización como método anticonceptivo que las menos educadas. Los momios de estar esterilizada son poco más de la mitad para las mujeres más educadas respecto a las menos educadas. Con ello se concluye que el uso de esterilización tiene una relación negativa con el nivel educativo, dejando los demás factores constantes.

En el caso del lugar de obtención del método entre las mujeres unidas, lo que reporta la regresión logística es que existe una mayor propensión de esterilización entre las usuarias que obtuvieron el procedimiento en los servicios públicos de salud de la población abierta -IMSS Oportunidades / Seguro Popular / Centros u Hospitales de la Secretaría de Salud- comparado con las mujeres que obtuvieron el procedimiento de esterilización en los centros ligados a la seguridad social -IMSS / ISSSTE / Otros-.

Entre las solteras usuarias de algún método, se puede observar que la proporción de usuarias de condón disminuye conforme aumenta la edad. Se observa que es mayor el uso de condón entre las mujeres solteras que habitan en localidades urbanas que entre aquellas que habitan en localidades rurales. Las mujeres solteras con mayor escolaridad usan más al condón como método anticonceptivo comparadas con aquellas que tienen menor escolaridad. Los lugares donde las solteras obtienen

mayormente los condones son en el sector privado, específicamente en las farmacias o tiendas de autoservicio.

Controlando otros factores, la propensión al uso de condón como método anticonceptivo es mayor entre las mujeres jóvenes que entre las mujeres de 45-49 años. Llama la atención la muy elevada probabilidad de usar condón entre las mujeres de 15-19 años, siendo los momios de uso de condón 11 veces mayor las adolescentes solteras de 15 a 19 años que las mujeres de 45-49 años. Asimismo, conforme la edad aumenta, dicha propensión disminuye.

Entre las mujeres solteras sexualmente activas, cuando la escolaridad es mayor, la propensión de uso de condón como método anticonceptivo es mayor respecto a las mujeres con menor escolaridad. Con ello se concluye que el uso de condón tiene una relación positiva con el nivel educativo, manteniendo los demás factores constantes. Resulta necesario mencionar que el uso del condón masculino les brinda, también, protección ante enfermedades de transmisión sexual.

En el caso del lugar de obtención del condón entre las mujeres solteras sexualmente activas, la probabilidad de usar condón es mayor entre las que lo obtienen en las farmacias o tiendas de autoservicio que entre las que lo obtienen en otras unidades médicas o de salud. Entre las usuarias de los servicios públicos. La probabilidad de uso de condón es mayor para aquellas que lo consiguen en los servicios de salud destinados a la población abierta, que en aquellas que los consiguen en los ligados a la seguridad social. En lo que respecta a la variable lugar de residencia, la asociación resulta no ser significativa, controlando por los otros factores.

Lo anterior señala tanto el patrón de uso de anticonceptivos de las mujeres unidas como el de las solteras sexualmente activas. Se observa que no existe una gran dispersión en el tipo de métodos anticonceptivos usados. A pesar de que existe una preferencia específica de un método, el patrón es muy diferente para unidas que para solteras.

Una de cada dos mujeres unidas usa la esterilización como método anticonceptivo e igualmente una de cada dos mujeres solteras usa el

condón como método anticonceptivo. Así mismo, la influencia de los factores asociados a la preferencia de esterilización entre las unidas es diferentes al de las solteras. Por ejemplo, entre unidas, la relación con escolaridad es negativa, mientras que en las solteras es positiva, con lo que se refuerza la hipótesis del estigma asociado a la moral.

La relación entre el uso de métodos anticonceptivos y el lugar de residencia como factor asociado resultó significativo solo para las unidas. En lo que refiere a la obtención del método anticonceptivo existen diferencias significativas, mientras que las unidas asisten a los servicios públicos de salud, las solteras acuden más a los servicios privados, específicamente a las farmacias y tiendas de autoservicio, y siendo la probabilidad de obtener el método en las farmacias y tiendas muy elevada.

### **La preferencia de hijos futura y el uso de anticonceptivos**

El objetivo de esta sección es indagar la coincidencia entre los deseos reproductivos futuros y la distribución de métodos usados. De haber discrepancias se estarían generando señales de la falta de conocimiento de las mujeres respecto al método ideal para su condición de unión y su preferencia de hijos futura junto con las deficiencias de los servicios de planificación familiar.

La mayoría de las mujeres unidas (80%), no desean tener hijos en el futuro, mientras que 15% si desea tenerlos, pero después de dos años. El porcentaje de mujeres unidas que desea tener hijos ahora apenas alcanza 5%. En el caso de las mujeres solteras sexualmente activas la distribución es distinta: 6% desean tener hijos ahora, 61% desean tenerlos después y 33% no desean tener hijos en el futuro.

El comportamiento del deseo futuro de hijos es diferenciado según el grupo de edad. Entre las mujeres unidas actualmente usuarias de un método anticonceptivo, todos los grupos de edad presentan porcentajes muy bajos. Las máximas proporciones de mujeres que desean tener un hijo ahora se encuentran en las mujeres entre 25 y 34 años «8%». A partir

de los 35 años el porcentaje de mujeres que desean tener un hijo ahora disminuye conforme aumenta la edad.

En lo que respecta a tener hijos después -en dos años o más- las mujeres unidas que manifiestan este deseo con mayor intensidad son las que tienen entre 15 y 29 años (en promedio corresponden a más de 50% de las mujeres), y se observa que el porcentaje de deseo de tener hijos después disminuye conforme aumenta la edad. Por otra parte, las mujeres unidas que reportaron no desear un hijo en el futuro tienen porcentajes mayores al 60% a partir del grupo de edad 25-29 años, e incrementa con la edad, es probable que esto se explique porque las mujeres de mayor edad ya alcanzaron el tamaño de familia que deseaban.

Por el otro lado, para las mujeres solteras sexualmente activas, el porcentaje de quienes desean tener un hijo ahora se incrementa considerablemente en las edades de 30 a 39 años, esto podría ser explicado por diversos factores, por ejemplo, que a esas edades se considera que tienen la oportunidad biológica y económica, que hayan encontrado una pareja para hacerlo o que entraron a la segunda mitad de su capacidad reproductiva en el tiempo. Las solteras más jóvenes son las que mayoritariamente manifestaron desear tener un hijo después, a partir de los 30 años estos porcentajes disminuyen considerablemente y es a los 40 años cuando prácticamente desaparecen. En lo que respecta a las solteras que no desean un hijo en el futuro, son mayoritariamente las mayores de 30 años donde una mayoría declara no desear hijos en el futuro.

La gran diferencia que se observa para las mujeres en edad reproductiva según condición de unión, es la distancia entre la proporción de las mujeres unidas que no desean tener un hijo en el futuro que entre las unidas alcanzan un 80%, mientras que entre las solteras solo 33 por ciento.

Si se considera el tipo de método usado por las mujeres que desean tener un hijo ahora para mujeres unidas y solteras se esperaría que el porcentaje de usuarias fuera muy bajo, ya que quieren embarazarse y

que los métodos que estarían usando no serían definitivos<sup>6</sup> ni de larga duración<sup>7</sup>. Lo más adecuado sería usar métodos temporales<sup>8</sup> ya que las mujeres están planeando tener un hijo pronto.

Existen diferentes patrones de uso por método, por ejemplo, el DIU los usan las mujeres en todos los grupos de edad, mientras que el implante es usado principalmente por las mujeres de 15-19 años y la esterilización a partir de los 35 años. Se puede concluir que entre las mujeres unidas que desean un hijo ahora se observa una marcada separación entre sus deseos reproductivos y el método anticonceptivo que usan, en particular llama la atención que las jóvenes de 15-19 años tengan un porcentaje tan alto del implante, hallazgo que tal vez indique que existen mayores dificultades entre las mujeres jóvenes unidas para usar los métodos más adecuados en relación a sus deseos reproductivos futuros.

Para el caso de las mujeres solteras que desean tener un hijo pronto, mayoritariamente usan el condón, método adecuado si la preferencia de hijos futura es tener uno pronto. Sin embargo, persiste la discordancia, aunque con una intensidad menor entre las solteras que entre las unidas. 10% de las mujeres solteras usan del DIU, y 4% el implante, métodos de larga duración. Además, una muy pequeña proporción de mujeres solteras están esterilizadas. Llama la atención que el retiro es un método muy usado entre las mujeres adolescentes que desean tener un hijo pronto, 37% entre las solteras de 15-19 años.

En lo referente a las mujeres que desean tener un hijo después, es decir, en dos o más años a partir del momento en que se levantó la encuesta, para este grupo de mujeres unidas el método anticonceptivo en armonía con sus deseos reproductivos son los anticonceptivos reversibles

---

6 Los métodos definitivos son principalmente quirúrgicos mediante los cuales la persona se vuelve estéril o infecunda. Estos procedimientos son difícilmente reversibles por lo que se debe estar seguro de no querer tener más hijos. La esterilización masculina se llama vasectomía y la femenina oclusión tubaria bilateral.

7 Los métodos anticonceptivos de larga duración describen una gama de métodos anticonceptivos reversibles, altamente efectivos, que actúan durante un período de tiempo prolongado. Incluye principalmente el SIU (Sistema Intrauterino), el DIU o T de cobre y el implante.

8 Los métodos anticonceptivos temporales son todos aquellos procedimientos capaces de evitar la aparición de un embarazo de manera reversible y pueden abandonarse cuando la pareja lo desee.

de larga duración. Cerca de la mitad de mujeres sí lo están usando, 34% de las mujeres usan el DIU y 11% implantes. Sin embargo, 22% reporta que está usando condón, el cual no es un método conveniente por su baja efectividad, si se desea esperar dos o más años para tener un hijo. El patrón por edad de estos métodos es similar en los distintos grupos de edad, no resaltando alguno como más desventajoso. Aunque las mujeres unidas presentan incongruencias en su deseo reproductivo de tener un hijo en dos o más años y el método usado, esta discrepancia entre el método usado y los deseos reproductivos no es tan fuerte como la que se observa entre las mujeres cuya preferencia es tener un hijo pronto.

Entre las mujeres solteras que desean tener un hijo dentro de dos o más años existe una gran desconcordia con el método usado. La proporción de uso de condón masculino es muy elevada, 65%. Tal vez las mujeres solteras eligen este método anticonceptivo mayoritariamente por la facilidad de acceso al método, que lo puede adquirir en farmacias y tiendas departamentales, ya que los servicios de planificación familiar no son amigables para mujeres solteras. Es de destacar que sólo entre las mujeres solteras de 45-49 años, se observa una mejor concordancia entre sus deseos reproductivos y el método usado: 61% de ellas usan el DIU.

Sobre las mujeres que declaran no desear un hijo en el futuro, las proporciones de uso de métodos anticonceptivos de las mujeres, actualmente unidas y solteras tendrían como métodos adecuados los de larga duración y los definitivos. No es recomendable solo el uso de métodos definitivos como la esterilización porque dependiendo de las condiciones sociales, económicas y de unión de las mujeres, podrían cambiar sus deseos reproductivos.

Las mujeres unidas que dijeron no desear tener hijos en el futuro reportan una mayor proporción de uso de esterilización, seguido del DIU y el condón masculino (61.43%, 12.54% y 8.50% respectivamente). A mayor edad usan más esterilización, mientras que el uso de DIU no tiene una relación con la edad, pero el condón masculino es más usado entre las mujeres más jóvenes.

En lo que respecta a las mujeres solteras sexualmente activas que declararon no desear tener un hijo en el futuro, el condón masculino es el método anticonceptivo con mayor proporción de uso (33.4%). Si se descompone por grupos de edad se encuentra que las mujeres más jóvenes usan mayoritariamente este método (60% las de adolescentes, 44.5% las de 20 a 24 años, y 31.73% las de 25 a 29 años). Este uso tan extremo del condón cuando no se desea tener ningún un hijo en el futuro muestra la gran incongruencia que presentan las mujeres solteras entre sus deseos de no tener un hijo en el futuro y la efectividad del método. El segundo método más usado entre las solteras es la esterilización femenina (26%), el cual refleja un incremento en sus proporciones de uso conforme se incrementa la edad, sin embargo, incluso en las mujeres jóvenes, a partir de los 20 años, su uso es amplio.

Esta sección señala que tanto entre las unidas como entre las solteras hay una fuerte incongruencia entre los deseos reproductivos que expresan y el método actualmente usado. Estos resultados apuntan a la falta de información que tienen las mujeres sobre los métodos anticonceptivos y su uso, que se origina de las deficiencias de los servicios de planificación familiar. La inconsistencia en el método seleccionado para cumplir los deseos reproductivos futuros de las mujeres podría solucionarse con acceso a servicios de planificación familiar de calidad que provean los métodos y el conocimiento adecuado de las usuarias, selección del método que dependerá de la situación de unión de la mujer, su edad y sus deseos reproductivos.

## **Conclusiones**

Este estudio da evidencia sobre el ejercicio (real) del derecho a la maternidad voluntaria de las mujeres mexicanas, explorando en detalle el uso de métodos anticonceptivos. Para traer elementos adicionales que permitan evaluar la situación actual en que viven las mujeres -particularmente las más jóvenes- respecto al uso de anticonceptivos y las

condiciones actuales del programa de planificación familiar.

Se examinó el comportamiento respecto a los anticonceptivos de las mujeres unidas -que son las que comúnmente se estudian y para quienes se diseñan las intervenciones gubernamentales, y también se enfoca en las solteras, para quienes no se tiene información a pesar de que existe un marcado diferencial entre ambos grupos.

Entre los principales hallazgos se encuentra que el patrón de uso de anticonceptivos entre las mujeres en edad reproductiva, usuarias de métodos anticonceptivos, se concentra en tres métodos (esterilización, DIU y condón). En general, el uso aumenta con la edad, y las mujeres actualmente unidas reportan una prevalencia de uso mayor que la de las mujeres solteras.

Los métodos modernos son más usados que los métodos tradicionales. Las mujeres unidas usan mayormente esterilización femenina (50%), las de mayor edad utilizan métodos más eficientes de larga duración, e incluso definitivos, con el fin de limitar los nacimientos. Entre las mujeres solteras sexualmente activas, la preferencia es hacia el condón masculino (54%). Sorprende que las solteras más jóvenes utilizan métodos menos eficientes, contrario a lo que se esperaría como ideal para retrasar la maternidad o espaciar el número de hijos.

Entre las mujeres unidas, a mayor edad, es mayor la propensión a usar la esterilización como método anticonceptivo, mientras que las más educadas tienden a usarla menos, dejando los demás factores constantes.

Las mujeres solteras sexualmente activas, reportan una propensión al uso de condón 11 veces mayor entre las mujeres jóvenes que entre las mujeres de 45-49 años. La propensión de uso de condón es mayor entre las más educadas. La probabilidad de usar condón es mayor entre quienes lo obtienen en las farmacias y tiendas de autoservicio que aquellas que lo obtienen en los servicios públicos de salud.

Esto apunta a tres posibles explicaciones, por un lado, la falta de servicios adecuados para las jóvenes solteras en los servicios públicos

de planificación; por otro al estigma que experimentan las mujeres por ser solteras y ser sexualmente activas en una sociedad tradicional como la mexicana -obtener los métodos en el sector privado da con cierto anonimato-; o incluso que las jóvenes desconozcan sus derechos reproductivos.

Un hallazgo importante es la incongruencia entre los deseos reproductivos que expresan las mujeres –unidas y solteras- y el método que actualmente usan, tanto para las que desean un hijo ahora, después de dos años, o no desean un hijo en el futuro.

Estos resultados pueden deberse a la falta de información que tienen las mujeres sobre los métodos, que se origina de las deficiencias de en los programas de planificación familiar, la insuficiente consejería y en general, una mala calidad de los servicios públicos de salud sexual y reproductiva. Lo cual refleja el no cumplimiento pleno de los derechos reproductivos entre las mujeres en edad reproductiva.

La producción de información académica y gubernamental debe considerar una estructura que permita indagar con mayor claridad el acceso a los servicios públicos de salud y a los métodos anticonceptivos como satisfactores de necesidades, así como a la información y consejería que diferencie entre las mujeres casadas y solteras, que –como se evidenció- tienen patrones distintos.

Se espera que estos hallazgos sirvan a los tomadores de decisiones del sector público en materia de salud sexual y reproductiva. Los programas de planificación familiar necesitan ser mejorados en su cantidad, calidad y cobertura. Se debe mejorar la oferta de métodos anticonceptivos, que se adecue a las necesidades, preferencias y características demográficas de las usuarias.

Así se buscaría garantizar que todas las mujeres, en particular las más jóvenes, puedan tener un fácil acceso a la consejería y a toda la gama de métodos anticonceptivos para lograr una elección libre e informada, y de esa manera estar en la posibilidad de ejercer en la práctica sus derechos reproductivos. La oferta de métodos respondería a las necesidades

ligadas a los deseos reproductivos y no solamente se haga una oferta fija, con carencias en la información y de opciones limitadas.

La salud reproductiva es uno de los retos pendientes en desarrollo social para la administración federal entrante, se necesita mejorar la política pública y garantizar el cumplimiento de derechos en salud reproductiva de los usuarios. Esto se debe lograr con una salud integral que incluya no solo la salud reproductiva sino la sexual. Solo con una política amplia e incluyente se cumplirían plenamente los derechos reproductivos entre las mujeres y hombres en edad reproductiva.

Incluir a los varones, involucrarlos en las decisiones y en la responsabilidad del ejercicio de derechos sexuales y reproductivos, es una tarea pendiente. La mejora en el diseño e implementación de las políticas públicas relacionadas con los derechos reproductivos incidirá en el cumplimiento y ejercicio de los derechos que las mujeres ya tienen, pero que por una política rígida e inadecuada no siempre ejercen, en especial cuando son jóvenes.

## **Ética**

Este estudio analizó datos de carácter público, por lo tanto, no se requirió aprobación ética. No se requiere permiso para acceder y utilizar estos conjuntos de datos, son de acceso libre.

## Anexos

**Distribución de la mujeres actualmente unida y proporción de mujeres esterilizadas para variables seleccionadas, ENADID 2014**

Mujeres 15-49 años	Mujeres actualmente unida <sup>a</sup>				
	%	N	Si Esterilizada	No Esterilizada	%
<b>Edad quinquenal</b>			*		
15-19	3.2	1204	1.2%	98.8%	100.0%
20-24	10.1	3846	10.5%	89.5%	100.0%
25-29	14.5	5511	28.0%	72.0%	100.0%
30-34	17.8	6791	46.2%	53.8%	100.0%
35-39	20.1	7668	60.3%	39.7%	100.0%
40-44	19.1	7286	70.6%	29.4%	100.0%
45-49	15.1	5753	78.0%	22.0%	100.0%
<b>Lugar de residencia</b>					
Rural	24.6	9356	51.0%	49.0%	100.0%
Urbano	75.4	28703	50.8%	49.2%	100.0%
<b>Escolaridad</b>				*	
< 10 años	64.9	24694	57.1%	42.9%	100.0%
10+ años	35.1	13365	39.4%	60.6%	100.0%
<b>Lugar de obtención del método</b>				*	
IMSS/ISSSTE/Otros similares	29.9	11363	62.5%	37.5%	100.0%
IMSS Solid/ Seg Popular/ Centro o Hops SSA	33.3	12689	47.9%	52.1%	100.0%
Otro lugar	19.4	7391	34.1%	65.9%	100.0%
Met trad o no contestó	17.4	6616	55.3%	44.7%	100.0%
<b>TOTAL</b>	100.0	38059	50.9%	49.1%	100.0%

Nota: \* Mujeres actualmente unidas (formal o consensual).

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2015).

**Regresión logística. Propensión de los factores asociados a ser esterilizadas entre las mujeres unidas de 15-49 años, ENADID 2014**

Mujeres 15-49 años	Mujeres actualmente unida <sup>a</sup>			
	Exp (B)	Sig.	95% C.I. para EXP (B)	
			Inferior	Superior
<b>Edad quinquenal</b>				
45-49	1.0			
15-19	0.004	0.000	0.002	0.006
20-24	0.035	0.000	0.031	0.040
25-29	0.117	0.000	0.107	0.128
30-34	0.254	0.000	0.234	0.275
35-39	0.439	0.000	0.406	0.475
40-44	0.692	0.000	0.638	0.751
<b>Lugar de residencia</b>				
Rural	1.0			
Urbano	1.010	0.726	0.954	1.070
<b>Escolaridad</b>				
< 10 años	1.0			
10+ años	1.754	0.000	1.666	1.846
<b>Lugar de obtención del método</b>				
IMSS/ISSSTE/Otros similares	1.0			
IMSS Solid/ Seg Popular/ Centro o Hops SSA	1.570	0.000	1.465	1.682
Otro lugar	1.068	0.062	0.997	1.143
Met trad o no contestó	0.562	0.000	0.521	0.607

Nota: <sup>a</sup> Mujeres actualmente unidas (formal o consensual).

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2015).

**Distribución de la mujeres solteras sexualmente activas y proporción de mujeres que usan condon masculino para variables seleccionadas, ENADID 2014**

Mujeres 15-49 años	Mujeres solteras sexualmente activas				
	%	N	Sí Condón	No Condón	%
<b>Edad quinquenal</b>			*		
15-19	15.8	463	73.7%	26.3%	100.0%
20-24	33.6	986	63.3%	36.7%	100.0%
25-29	23.7	696	47.3%	52.7%	100.0%
30-34	11.7	343	39.4%	60.6%	100.0%
35-39	7.2	210	32.9%	67.1%	100.0%
40-44	4.3	126	23.0%	77.0%	100.0%
45-49	3.7	109	11.9%	88.1%	100.0%
<b>Lugar de residencia</b>			*	*	
Rural	8.1	239	45.2%	54.8%	100.0%
Urbano	91.0	2694	53.2%	46.8%	100.0%
<b>Escolaridad</b>			*	*	
< 10 años	25.1	735	35.6%	64.4%	100.0%
10+ años	74.9	2198	58.1%	41.9%	100.0%
<b>Lugar de obtención del método</b>			*	*	
Farmacia o tienda de autoservicio	12.5	368	16.3%	83.7%	100.0%
IMSS/ISSSTE/Otros similares	15.0	440	18.9%	81.1%	100.0%
IMSS Solid/ Seg Popular/ Centro o Hops SSA	55.1	1615	81.4%	18.6%	100.0%
Otro lugar	6.8	200	14.5%	85.5%	100.0%
Met trad o no contestó	10.6	310	52.5%	47.5%	100.0%
<b>TOTAL</b>	100.0	2933	52.5%	47.5%	100.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2015).

**Regresión logística. Propensión de los factores asociados a usar condón masculino entre las mujeres solteras sexualmente activas de 15-49 años, ENADID 2014**

Mujeres 15-49 años	Mujeres solteras sexualmente activas			
	Exp (B)	Sig.	95% C.I. para EXP (B)	
			Inferior	Superior
<b>Edad quinquenal</b>				
45-49	1.0			
15-19	14.689	0.000	7.117	30.319
20-24	6.748	0.000	3.362	13.547
25-29	2.792	0.004	1.385	5.628
30-34	3.762	0.000	1.811	7.815
35-39	3.777	0.001	1.749	8.158
40-44	3.243	0.006	1.390	7.563
<b>Lugar de residencia</b>				
Rural	1.0			
Urbano	1.133	0.502	0.786	1.633
<b>Escolaridad</b>				
< 10 años	1.0			
10+ años	0.730	0.013	0.569	0.937
<b>Lugar de obtención del método</b>				
Farmacia o tienda de autoservicio	1.0			
IMSS/ISSSTE/Otros similares	0.051	0.000	0.037	0.071
IMSS Solid/ Seg Popular/ Centro o Hops SSA	0.054	0.000	0.040	0.730
Otro lugar	0.037	0.000	0.024	0.057
Met trad o no contestó	0.048	0.000	0.340	0.067

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2015).

## Referencias

- Baltimore, M.D. (2011). *Knowledge for health project. Family planning: a global handbook for providers*. World Health Organization, Department of Reproductive Health and Research, Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health/Center for Communication Programs. Geneva, Switzerland.
- Berer, M. (2011). Repoliticising sexual and reproductive health and rights. *Reproductive Health Matters*, 19(38), 4-10, DOI: 10.1016/S0968-8080(11)38596-5
- Bradley, S. E., Croft, T. N., Fishel, J. D., & Westoff, C. F. (2012). *Revising Unmet Need for Family Planning* (DHS Analytical Studies No. 25 ed.). Calverton, Maryland, USA: ICF International.
- Carrasquer, P., Torns, T., Tejero, E., & Romero, A. (1998). *El trabajo Reproductivo. Papers 55*. Departamento de Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona. pp. 95-114
- CONAPO. (2016). *Situación de la Salud Sexual y Reproductiva*. México, Consejo Nacional de Población, pp. 238.
- CONAPO. (2017). *La situación demográfica de México*. México, Consejo Nacional de Población, pp. 238.
- Darroch, J.E. (2013). Trends in contraceptive use. *Contraception*, (87), Issue 3, pp. 259-263.
- DAWN. (2018). *Development Alternatives with Women for a New Era*. Disponible en: <https://www.channelfoundation.org/grants/dawn/>
- DOF. (1994). *Norma Oficial Mexicana de los Servicios de Planificación Familiar*. Diario Oficial de la Federación.
- Hobcraft, J., & Little, R.J.A. (1984). Fertility Exposure Analysis: A New Method for Assessing the Contribution of Proximate Determinants to Fertility Differentials. *Population Studies* 38(1), 21-45.
- INEGI. (2015). *Principales resultados de la ENADID 2014*. Aguascalientes, México: INEGI.

- Juarez, F., Gayet, C., & Mejia-Pailles, G. (2018). *Factors associated with unmet need for contraception in Mexico: evidence from the National Survey of Demographic Dynamics 2014*. BMC Public Health, pp 18-546
- Lamas, M. (2010). Maternidad voluntaria y aborto. *Géneros*, 6(2), 16, pp. 109-122.
- Mier y Terán, M. (2011). La fecundidad en México en las últimas dos décadas. Un análisis de la información censal, *Coyuntura Demográfica*, (1), 57-61
- ONU. (1948). *Naciones Unidas*. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- ONU. (1968). *Conferencia de Derechos Humanos de Teherán*. Naciones Unidas. Disponible en: [www.unfpa.org > sites > default > files > event-pdf](http://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf)
- ONU. (1974). Documentos de la Conferencia Mundial de Población (agosto de 1974). (1974). *Demografía Y Economía*, 8(3), 382-412. Disponible en: [www.jstor.org/stable/40593580](http://www.jstor.org/stable/40593580)
- ONU. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- ONU. (1984). *Conferencia Internacional de Población en México*. Naciones Unidas. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/8204>
- ONU. (1994). *Naciones Unidas. Conferencia Internacional de Población y Desarrollo*. El Cairo. Disponible en: <https://www.unfpa.org/es/conferencia-internacional-sobre-la-poblacion-y-el-desarrollo>
- ONU. (1995). *Declaración y plataforma de acción de Beijing*. Disponible en: [http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa\\_s\\_final\\_web.pdf?La=es&vs=755](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?La=es&vs=755)
- ONU. (1998). *Estatuto de la Corte Penal Internacional Naciones Unidas*. Disponible en: [www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

- Rubery, J. (2002). Gender mainstreaming and gender equality in the EU: the impact of the EU employment strategy., *Industrial Relations Journal*, 33(5), 500-522.
- Trussell, J. (2011). Contraceptive failure in the United States. *Contraception*, (83), 3979-404.
- Zavala, M.E. (1992). *Cambbios de fecundidad en México y políticas de población*. México. Fondo de Cultura Económica. pp.326.

## **La búsqueda de mejores condiciones de la calidad de vida en México. Estudio Comparativo entre la migración interna y de retorno en Estados Unidos de América (EUA), 2000-2015**

*Ana Gabriela Díaz Vega\**

### **¿Por qué migra la gente?**

El ser humano no es inherente a la inmovilidad, sino que sus desplazamientos entre un lugar de residencia a otro se han arraigado como parte de la naturaleza de las sociedades (Weeks, 2008). Sin embargo, las causas de dichos movimientos son tan diversas que han sido abordadas desde distintas disciplinas y enfoques.

Si bien en el ámbito de los estudios de la migración no existe una teoría única de la migración, sí se identifica un amplio abanico de ellas, tales como las expuestas por Ravenstein (1889), Lewis (1954), Todaro (1976), Lee (1966), Harris y Todaro (1970), Zelinsky (1971), Stark (1984) y Taylor (1986), que abarcan distintas dimensiones que interactúan en la decisión de migrar de la población, ya sea dentro o entre los países.

Las teorías migratorias, con el tiempo, se dividieron en aquellas enfocadas en explicar los movimientos poblacionales internos y en otras orientadas hacia el estudio de los de carácter internacional. Sin embargo, en este estudio se aborda la posible relación entre migración interna e internacional desde una dimensión espacial y temporal, considerando la existencia de características similares en cuanto a la elección de su lugar de destino y a su asociación con las condiciones de calidad de vida. Para

---

\* Oficial de Gestión de Adjudicaciones en Save the Children México

ello, la caracterización de la migración cobra relevancia para identificar sus similitudes y diferencias entre la del tipo interna y la internacional, así como los cambios en los patrones de distribución. Se buscará identificar la intersección entre ambas a partir de la llegada de los migrantes internos e internacionales a sus destinos bajo contextos adversos o favorables con base en los niveles de calidad de vida.

En un inicio ambos tipos de migración se estudiaban desde los mismos enfoques. Uno de los primeros y más relevantes es el “*push pull*” que señalaba que las disparidades regionales son el principal determinante de las migraciones (Arango, 1985) y que se determinan por la incapacidad del entorno para satisfacer las necesidades de la colectividad, que contrastan con alcanzar un mayor grado de satisfacción en el lugar de destino (Lee, 1966).

Al tomar estos principios básicos en el estudio de la migración, comenzaron a surgir teorías que vinculaban las causas de la migración con factores meramente económicos, específicamente al proceso de desarrollo económico a través de la “modernización” asociada a los diferenciales regionales económicos; los principales exponentes fueron Ravenstein (1889), Todaro (1976) y Zelinsky (1971). Una de las teorías de mayor relevancia fue la neoclásica, la cual establecía que la migración era un mecanismo para lograr el equilibrio de los mercados de trabajo entre ciudades, regiones y, a su vez, países, sus principales exponentes fueron Ranis y Fei (1961), Harris y Todaro (1970) y Sjaastad (1962).

Para finales de los sesenta y durante la década de los 80 comenzó a cobrar relevancia la teoría de la economía de las migraciones laborales que establecía que la migración era una estrategia familiar orientada no tanto a maximizar ingresos, sino a diversificar sus fuentes para reducir riesgos, tales como el desempleo o la pérdida de ingresos (Arango, 2003). Los principales exponentes eran Stark (1984) y Taylor (1986).

En épocas más recientes, las teorías más sobresalientes son las de los mercados de trabajo duales, la teoría de los sistemas mundiales (Portes y Walton, 1981; Sassen, 1988; Castells y Laserna, 1989), la de las redes

migratorias que aborda la influencia del capital social en el proceso migratorio (Massey, 1990), la teoría de la causación acumulativa, la teoría de las instituciones, entre otras.

Para este punto, los estudios de la migración interna y la migración internacional ya se habían alejado uno del otro a partir de Zelinsky (1971) y Singer (1973), ya que sus supuestos se orientaron hacia el fenómeno de la urbanización, estableciendo un vínculo más estrecho con la migración interna que con la de tipo internacional. En el caso de la migración internacional, esta comenzaba a tener una connotación del tipo tradicional-histórica por el peso de las redes sociales en la migración internacional. Con el tiempo, la migración interna e internacional fueron adoptando trayectorias distintas en cuanto a los procesos sociales en las que se insertaban, lo que propició la construcción de marcos analíticos diferenciados, aunque sus determinantes principales, asociados al mejoramiento de la calidad de vida, parecían coincidir en el tiempo.

No obstante, los estudios de ambos tipos de migración seguían manteniendo como eje principal las motivaciones económicas, el cual considera que lo que mueve más a las personas son los mercados de trabajo, las oportunidades de encontrar un empleo en el destino y la posibilidad de acceder a un mejor nivel de vida (Arango, 2003).

### **Migración: dentro y fuera de los países**

Con base en las teorías mencionadas, se puede dar cuenta de que los diferenciales entre los lugares de origen y destino, tanto de migrantes internos como internacionales, pueden influir en la intensidad y frecuencia de los flujos migratorios. A partir de ello, en el presente estudio abordará el análisis de la migración interna e internacional desde la postura de los diferenciales de desarrollo entre el origen y el destino, es decir, el efecto que tienen las desigualdades regionales y los niveles de calidad de vida de la población como principales detonantes de los procesos migratorios.

Como se mencionó anteriormente, la migración interna tiene un carácter urbano en la cual tiene un peso importante las aglomeraciones urbanas en función de la actividad económica. Por su parte, la migración internacional se ha caracterizado por moverse a lugares donde el ingreso esperado en el lugar de destino sea superior al ingreso observado en el lugar de origen (Stark & Taylor, 1991), aunque sin desestimar el componente histórico-tradicional regional de la migración internacional en México.

En ese sentido, se esperaría que los migrantes internacionales, de manera similar a los migrantes internos, busquen lugares con un nivel de desarrollo superior a donde pertenecen y en los cuales las posibilidades de insertarse en el mercado laboral se incrementen. A partir de ello, se vuelve relevante identificar las similitudes y diferencias en cuanto a los lugares a los que llegan los migrantes internos y los de tipo internacional, y si estos tienen relación con las condiciones de vida del lugar de destino de ambos tipos de migrantes.

Cuando se habla de condiciones de vida, generalmente se remite hacia conceptos como acceso a recursos, servicios y bienes derivados de un incremento en el nivel de desarrollo de un país, región e incluso localidad. Este nivel de desarrollo puede interpretarse como el avance generalizado en las condiciones de vida de la población y en un mayor bienestar, el cual se ve afectado por un conjunto de condiciones estructurales que no permiten que algunas áreas o grupos de la misma sociedad puedan alcanzar el desarrollo con mayor rapidez que otros, lo que genera brechas tanto geográficas como entre los grupos de población (Díaz Vega, 2018).

En el caso de la migración, una de las relaciones entre esta y la calidad de vida, parte de la noción de que la migración, tanto interna como internacional, puede ser causada por la falta de oportunidades en el lugar de origen, es decir, por la falta de desarrollo. Es entonces, que la población migra en busca de oportunidades económicas y del aumento de sus ingresos, por lo que las variaciones espaciales en las oportunidades laborales y de salarios relativos sirven para predecir la dirección y el tamaño de los flujos (Sobrinho, 2014).

Esta búsqueda de oportunidades y mejores ingresos, tienen como finalidad última la de transformar las condiciones económicas individuales o familiares e incrementar el nivel de vida (Almejo & Hernández, 2016), y aunque algunos estudios (Sobrino, 2010); (Partida Bush, 2014), han comprobado que el factor con mayor peso para la migración es el laboral, también se considera que existe la influencia de elementos complementarios como la tranquilidad, seguridad, e incluso la existencia de redes sociales, entre otros (Anzaldo & Barrón, 2009) que pueden operar como elementos atractores de migrantes tanto internos como internacionales. Las personas deciden migrar a partir de la información objetiva y subjetiva<sup>1</sup> de que disponen, ya que consideran que dicha movilidad le ofrecerá ganancias a futuro en relación con su situación actual (Bayón, 2008). De esta forma, los migrantes eligen sus destinos, no solo a partir de motivaciones meramente económicas, si no en función de la información sobre potenciales oportunidades de diversos tipos.

A su vez, la profundidad del deterioro del contexto de origen permite que los individuos adquieran perfiles diferenciados de acuerdo con la elección de sus lugares de destino, en los cuales pesan elementos de integración social, laboral, desigualdad, provisión de bienestar, extensión y calidad de los derechos sociales (Sobrino, 2014). A esta caracterización de los individuos se le llama selectividad de la migración, ya que delinea los factores contextuales e individuales que pueden incidir en que las personas decidan o no migrar.

Sin embargo, teorías referentes a la migración y a los niveles de calidad de vida retoman la hipótesis de Kuznets (1955) que implica que la propensión a migrar es baja en los deciles de ingresos más bajos y en los más altos, mientras la propensión se incrementa en los deciles medios de la distribución. En ese sentido, el nivel de ingresos con el que cuenten los individuos y hogares afecta la decisión de migrar, es decir, la migración

---

1 Un ejemplo de información objetiva es la certidumbre de que se percibirá un ingreso superior en el lugar de destino. Un ejemplo de información subjetiva es la creencia, sin fundamentos certeros de las personas migrantes respecto a alcanzar un mejor nivel de vida en el lugar de destino, tales como anécdotas e historias de otras personas migrantes.

es selectiva en cuanto al nivel de calidad de vida inicial que tienen las personas y que les permiten recurrir o no a la migración.

Esta selectividad se vincula, además del nivel de vida inicial, con las características de los individuos, su núcleo familiar y contexto. En el caso de la migración interna, la selectividad en cuanto al contexto se orienta al proceso de movilidad rural-urbanas<sup>2</sup>, mientras en la migración internacional se enfoca a la influencia de las redes sociales entre el origen y el destino. A nivel individual, la selectividad en ambos tipos de migración converge, identificando a los jóvenes adultos como más propensos a migrar (Rodgers & Castro, 1981; Castles, De Hass & Miller, 2014) debido a una preselección familiar de los más aptos para el mercado laboral.

Cabe mencionar que la selectividad de la migración no es estática, ya que puede depender del momento en que se lleva a cabo la migración incluso dentro de una misma comunidad, y que varía entre los mismos migrantes en distintos momentos del tiempo tal como han observado Lindstrom y Ramírez (2010). A partir de ello, estos autores identificaron un cambio en la selectividad de los migrantes relacionada también con las características de los lugares de origen y destino, la relación histórica entre el origen y el destino, y la edad del flujo migratorio. De esta forma, la etapa en la que se encuentra el flujo migratorio puede cambiar el nivel y tipo de selectividad de los migrantes.

Considerando lo anterior, podría asumirse que la relación entre migración interna e internacional se puede abordar desde la dimensión espacial y temporal, considerando la existencia de características similares en cuanto a la elección de su lugar de destino y a su asociación con las condiciones de calidad de vida y, por ende, de carencias sociales. Recordando que, para el caso mexicano, tanto la migración interna como internacional tienen una relación de tiempo atrás con la dinámica de los mercados laborales y el desempeño de la economía, dadas sus particularidades.

---

2 Los migrantes internos provenían de entornos rurales que se dedicaban a la agricultura y que debido a los cambios en los patrones de desarrollo y de producción de tipo capitalista, tuvieron que trasladarse hacia los centros urbanos.

En este trabajo se presentan los resultados de una investigación que busca identificar la intersección entre ambos tipos de migración en cuanto a sus lugares de destino bajo contextos adversos o favorables, medidos a través de los niveles de calidad de vida de dichos destinos.

Se estudió el caso de México diferenciando dos tipos de migrantes: las personas que realizaron una migración interna dentro del territorio nacional y las personas que tienen experiencias de migración internacional, en este caso los migrantes mexicanos retornados de EUA. El objetivo es saber cuáles son lugares a los que llegan los dos tipos de migrantes, es decir, cuáles son los más o menos atractivos según sus condiciones de vida, así como identificar otras diferencias y/o similitudes en las características de los lugares de recepción de los dos tipos de migración.

### **Fuentes de datos y metodología**

En esta investigación se estimó el efecto que tienen las condiciones de vida de los municipios en la mayor o menor atracción de migrantes internos de migrantes internacionales, que para efectos de este estudio serán los migrantes de retorno, en el periodo 2000-2015. Para medir las condiciones de vida se utilizó el rezago social.

Para identificar la propensión que tienen los lugares de destino de ser más o menos atractivos a la migración, de los dos tipos, se tomó en cuenta un indicador que refleje la intensidad de los flujos. En el caso de la migración interna, esta se midió a través de la variable de tasa de inmigrantes internos municipales que es la razón de personas mexicanas residentes en un municipio que son migrantes internos respecto al total de la población del municipio. Para la migración internacional (de retorno) se calculó la tasa de migrantes de retorno municipales que es la razón de mexicanos residentes en un municipio que son migrantes de retorno de EUA respecto al total de la población del municipio. Los dos indicadores se calcularon para los años 2000, 2010 y 2015.

Las fuentes de información fueron los Censos de Población y Vivienda de 2000 (INEGI, 2000) y 2010 (INEGI, 2010), y la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015a) para medir los flujos migratorios; para las condiciones de vida se utilizó la base histórica del Índice de Rezago Social que mide el Coneval para los años 2000, 2005, 2010 y 2015 (CONEVAL, 2018).

Para el análisis de la información se utilizó un modelo estadístico de regresión de mínimos ordinarios con transformación logarítmica (log-lin)<sup>3</sup> para cada tipo de migración en cada año estudiado, que tiene como variables dependientes las tasas de inmigrantes internos y las tasas de migrantes de retorno por municipio para 2000, 2005, 2010 y 2015. Las variables independientes utilizadas son el grado de rezago social municipal, variable categórica; la tasa de ocupación municipal que es una variable continua; la pertenencia del municipio a una Zona Metropolitana (ZM), variable categórica; Región Migratoria a la que pertenece el municipio, variable categórica; actividad económica con mayor empleabilidad en el municipio que es una variable categórica; y como variable de control se utilizará el grado de intensidad migratoria.

---

3 Se utiliza dicho modelo estadístico debido a que la literatura muestra que la relación entre la migración y condiciones de vida no es lineal, por lo que se asume la forma de una U invertida, donde los que se encuentran en medio de la distribución son los que incorporan al proceso migratorio y los que están en los extremos son los menos propensos, es decir, no es una relación lineal.

**Tabla 1. Construcción de variables**

Nombre de la variable	Descripción
Rezago social municipal Tipo: Variable categórica	Categorización utilizada por CONEVAL Bajo Medio Alto
Tasa de ocupación municipal Tipo: variable continua	(Total de personas ocupadas en el municipio (15 a 65 años) / Población en edad de trabajar de (15 a 65 años)) * 100
Pertenece del municipio a una Zona Metropolitana Tipo: variable categórica	Tiene como base la delimitación de zonas metropolitanas realizada por CONAPO para los años 2000 y 2010 (0) Sí pertenece a una ZM (1) No pertenece a una ZM
Región migratoria Tipo: variable categórica	Regionalización migratoria de Durand y Douglas (2003) que divide el territorio según sus patrones migratorios (1) Región Tradicional (2) Región Centro (3) Región Norte (4) Región Sur-Sureste
Actividad económica con mayor empleabilidad Tipo: variable categórica	(1) Extracción, energía, construcción (2) Manufacturas (3) Comercio/Transportes (4) Servicios educativos, salud, asistencia (5) Servicios de esparcimiento y alojamiento (6) Gobierno
Intensidad migratoria Tipo: variable categórica	Categorización realizada por CONAPO. Constituye una medida resumen que permite diferenciar a las entidades federativas y municipios del país según la intensidad de las distintas modalidades de la migración internacional EUA-México (1) Bajo (2) Medio (3) Bajo

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y 2010, la Encuesta Intercensal y Grado de Rezago Social calculado por el CONEVAL. (INEGI, 2000), (INEGI, 2010), (INEGI, 2015a), (CONEVAL, 2018).

Las principales precauciones del estudio son: (1) las fuentes de datos no permiten identificar movimientos realizados menores a cinco años anteriores a la fecha del levantamiento de la información; (2) se estudió únicamente a la población mexicana de nacimiento (migrantes internos y de retorno); (3) se define a los migrantes de retorno como aquellos individuos mexicanos de nacimiento que cinco años antes del levantamiento vivían en EUA.

### **¿A dónde migra la gente? En búsqueda de mejores condiciones de vida**

Como se ha mencionado, los individuos que deciden migrar lo hacen por motivaciones diversas, aunque generalmente van relacionadas con el incremento de sus ingresos desde una perspectiva relativa. Algunos autores como Partida Bush (2014), Rodríguez (2008), Garza Villarreal (2000) apuntan a que la migración va determinada, en el caso de los migrantes internos, hacia una mejora en las condiciones de vida, con una alta relación con la urbanización, pero que ha mostrado signos de expulsión desde las grandes ciudades hacia las de menor tamaño, e incluso hacia zonas rurales. Por su parte, en la migración internacional, autores como Masferrer (2012), Giorguli et al. (2015), Massey et al. (2009), Quintana y Pérez de la Torre (2014) mencionan que específicamente la migración de retorno ha mostrado una tendencia hacia las zonas de migración tradicional, pero que se ha comenzado a diversificar en la última década, sobre todo hacia zonas urbanas, asociadas al acceso de mejoras en la calidad de vida.

La relación entre migración y condiciones de vida (rezago social) tiene una correlación negativa lo que implica que mientras una se incrementa, la otra va en sentido opuesto. Destaca que la correlación va disminuyendo a través del tiempo para los dos tipos de migración, lo que implica que, aunque existe una relación inversa entre ambas variables, la correlación entre ellas es cada vez menor a través de tiempo, lo que sugiere la probable incidencia de otras variables que pesen más en los

cambios de la distribución de la migración interna y de la migración de retorno en México.

**Tabla 2. Coeficiente de correlación de Pearson entre la tasa de inmigrantes internos e índice de rezago social en los municipios**

	2000	2010	2015
Rezago Social y Migración Interna	-0.3899	-0.2341	-0.2562
Rezago Social y Migración de Retorno	-0.2275	-0.1563	-0.1102
Municipios (N)	2431	2431	2431

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y 2010, la Encuesta Intercensal y Grado de Rezago Social calculado por el CONEVAL. (INEGI, 2000), (INEGI, 2010), (INEGI, 2015a), (CONEVAL, 2018).

Partiendo de la existencia de esta relación, se construyeron categorías conjuntas entre el grado de rezago social y el nivel de emigración interna y de migración de retorno. De esta forma, se tienen nueve categorías para cada tipo de movimiento migratorio que se dividen en:

1. rezago social alto/migración alta;
2. rezago social alto/migración media;
3. rezago social alto/migración baja;
4. rezago social medio/migración alta;
5. rezago social medio/migración media;
6. rezago social medio/migración baja;
7. rezago social bajo/migración alta;
8. rezago social bajo/migración media;
9. rezago social bajo/migración baja.

Para calcular los niveles de migración, se armaron tres categorías: Baja, Media, Alta. Se calcularon a través del número de desviaciones estándar, para la Baja es una desviación, para la Media son dos desviaciones y para la Alta son tres desviaciones.

Para 2000 se observa que las tasas de migrantes internos eran mayores en municipios con bajo grado de rezago social, a excepción de municipios localizados hacia el sureste del país, en donde se identificaron tasas medias

en municipios con alto grado de rezago social. Para 2010 se modificaron los patrones de migración respecto al rezago social, ya que se identifica que municipios que en 2000 tenían un rezago bajo y tasas altas, comienzan a perder relevancia, ya que se clasificaron con migración media.

En 2010, la migración interna tuvo una mayor diversificación, ya que llegó a municipios que, aun teniendo un rezago social medio, han incrementado su atractivo para los migrantes.

La migración de retorno, por su parte, tuvo mayores variaciones respecto a los municipios de llegada, ya que, en 2000, esta tenía una alta relación con el corredor conformado por la región norte y la región tradicional, en las cuales el rezago social municipal tenía grandes variaciones, siendo mayoría aquellos municipios con bajo rezago y con migración media.

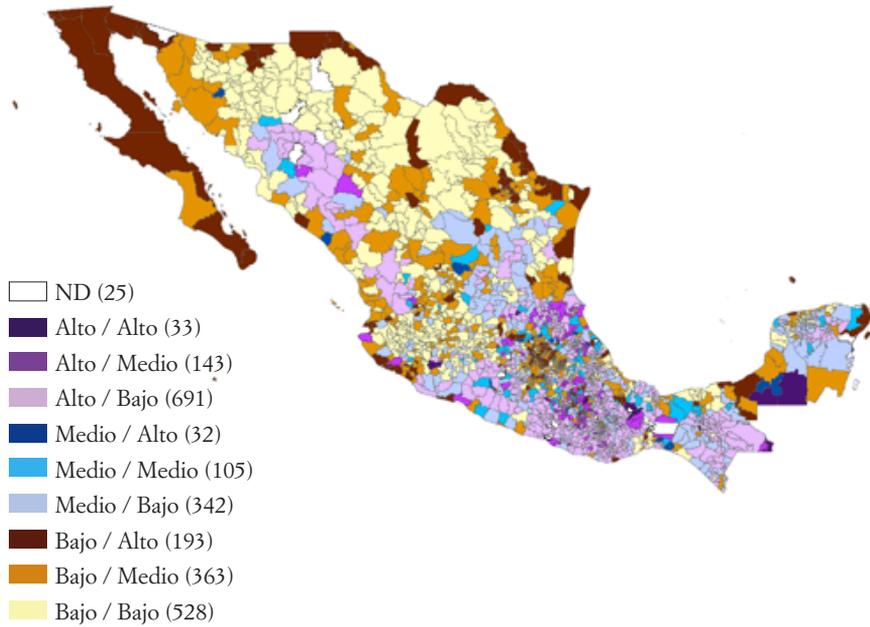
El panorama de la migración de retorno se reconfigura totalmente para 2010, principalmente vinculado hacia un retorno masivo de más de 800 mil personas, de acuerdo con la información del Censo 2010 (INEGI, 2010), lo que constituye el año con más cantidad de retornados registrados en los tres años analizados. Se observa una mayor diversificación en los destinos de la migración, aunque el corredor de norte hacia la región tradicional constituye el de menor grado de rezago social con mayores tasas de retorno.

Al contrario de la migración interna, la de retorno se concentró en mayor medida en la franja fronteriza. Para este año, la Península de Yucatán comienza a incrementar su relevancia en la presencia de migrantes de retorno. Por su parte, los municipios que se encuentran en los estados de Oaxaca y Guerrero comienzan a experimentar altas tasas de retorno incluso en municipios con alto grado de rezago social. En general, para 2010, la migración de retorno abarcó casi todo el país, con excepción de municipios de Coahuila, Baja California Sur y Tabasco. Los destinos correspondían a zonas cercanas a ciudades, frontera o puntos de atracción turística, tales como Cancún, Los Cabos, Manzanillo, entre otros.

Este dinamismo en cuanto a la diversificación de destinos de la migración de retorno en México se redujo en 2015, y con ella, su relación con el grado de rezago social. De esta forma, para este año se identifica una disminución de la tasa de migración en todos los municipios respecto al 2010. Mientras la región Norte, al igual que la migración interna, pierde importancia aparecen otros municipios con alto y medio rezago social que comienzan a registrar migración de retorno. Lo que más destaca es la reducción de atracción de la zona norte, ya que, aunque es la que representa mejores condiciones de vida respecto a otros municipios del país, como los de la región sureste, también es la que ha reducido su importancia como destino atractivo de migrantes.

Como se ha identificado, los migrantes tienden a dirigirse en su mayoría a los municipios que tienen un grado de rezago social bajo, ya sea del tipo interno o de retorno. Esto evidencia la existencia de una relación entre la existencia de carencias sociales que cuenta un municipio respecto al nivel tanto absoluto como relativo de los migrantes que residen en ellos. Aunque también se ha observado una mayor diversificación en los destinos de la migración, principalmente en la de retorno, pero que continúa vinculado con las condiciones de calidad de vida que ofrecen los distintos municipios, así como las redes sociales que establece la migración y que se observó a través de la importancia que tiene la región tradicional en cuanto a la configuración de retorno. En el caso de la migración interna, las redes sociales son más difíciles de rastrear, aunque se podría asumir un comportamiento similar en cuanto a la atracción que ejercen ciertas zonas urbanas.

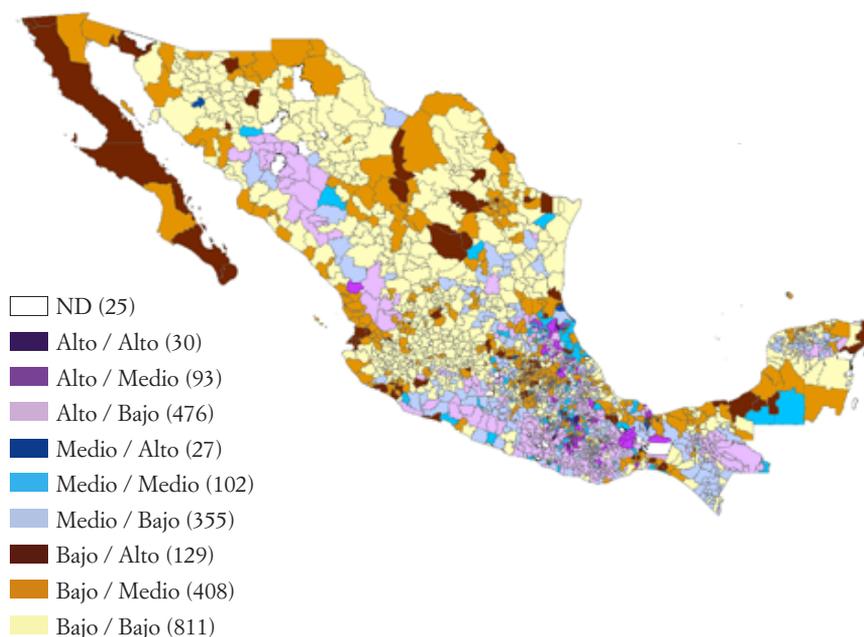
**Mapa 1. Grado de Rezago Social/Tasa de inmigración Interna, 2000**



Nota: El grado de rezago social es: alto, medio y bajo. La clasificación de la tasa de inmigración interna se calculó por desviaciones estándar (Alto-más de tres desviaciones; Medio-dos desviaciones; Bajo-una desviación)

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y Grado de Rezago Social calculado por el CONEVAL. (INEGI, 2000), (CONEVAL, 2018).

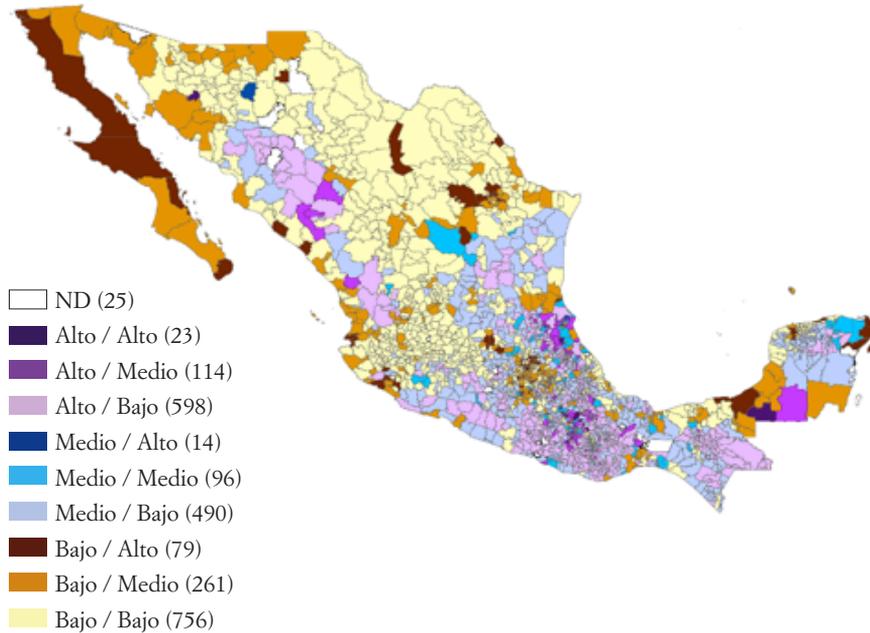
**Mapa 2. Grado de Rezago Social/Tasa de inmigración interna, 2010**



Nota: El grado de rezago social es: alto, medio y bajo. La clasificación de la tasa de inmigración interna se calculó por desviaciones estándar (Alto-más de tres desviaciones; Medio-dos desviaciones; Bajo-una desviación)

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2010 y Grado de Rezago Social calculado por el CONEVAL. (INEGI, 2010), (CONEVAL, 2018).

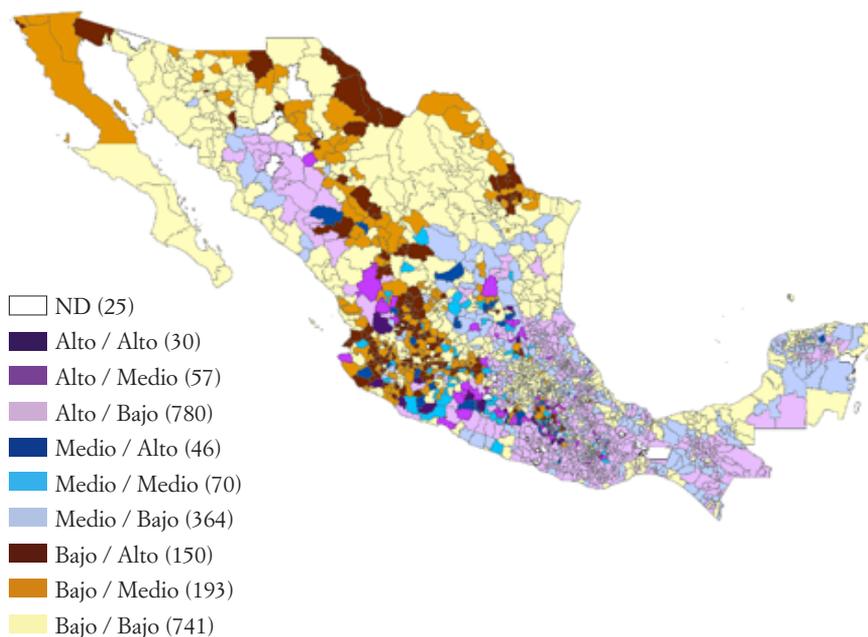
**Mapa 3. Grado de Rezago Social/Tasa de inmigración interna, 2015**



Nota: El grado de rezago social es: alto, medio y bajo. La clasificación de la tasa de inmigración interna se calculó por desviaciones estándar (Alto-más de tres desviaciones; Medio-dos desviaciones; Bajo-una desviación)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal y Grado de Rezago Social calculado por el CONEVAL. (INEGI, 2015a), (CONEVAL, 2018).

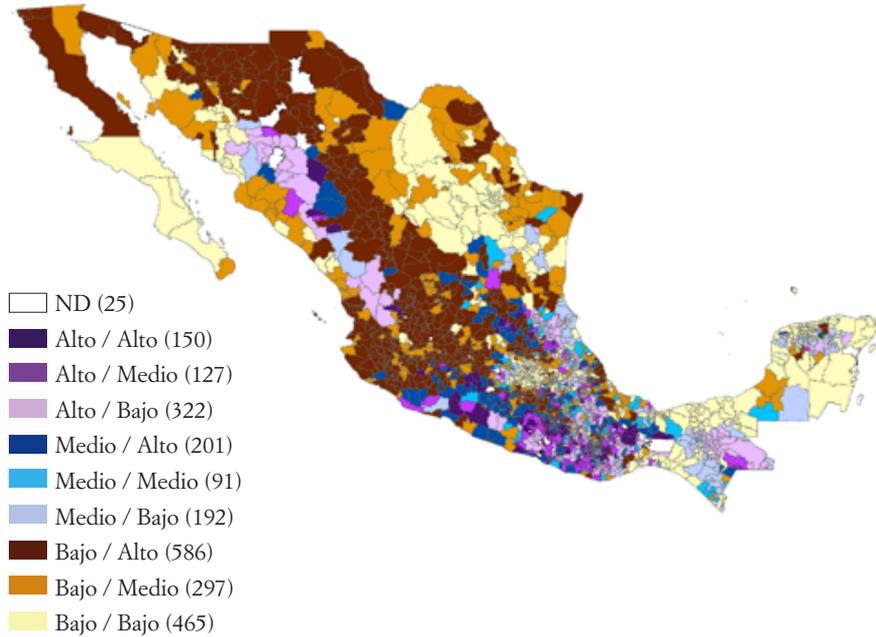
Mapa 4. Grado de Rezago Social/Tasa de migración de retorno, 2000



Nota: El grado de rezago social es: alto, medio y bajo. La clasificación de la tasa de inmigración interna se calculó por desviaciones estándar (Alto-más de tres desviaciones; Medio-dos desviaciones; Bajo-una desviación)

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y Grado de Rezago Social calculado por el CONEVAL. (INEGI, 2000), (CONEVAL, 2018).

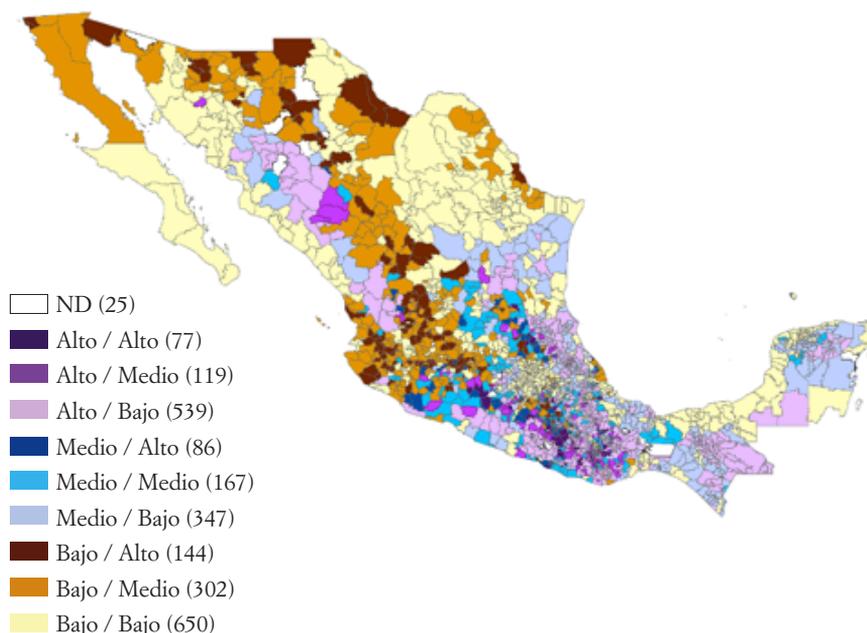
Mapa 5. Grado de Rezago Social/Tasa de migración de retorno, 2010



Nota: El grado de rezago social es: alto, medio y bajo. La clasificación de la tasa de inmigración interna se calculó por desviaciones estándar (Alto-más de tres desviaciones; Medio-dos desviaciones; Bajo-una desviación)

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2010 y Grado de Rezago Social calculado por el CONEVAL. (INEGI, 2010), (CONEVAL, 2018).

Mapa 6. Grado de Rezago Social/Tasa de migración de retorno, 2015



Nota: El grado de rezago social es: alto, medio y bajo. La clasificación de la tasa de inmigración interna se calculó por desviaciones estándar (Alto-más de tres desviaciones; Medio-dos desviaciones; Bajo-una desviación)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal y Grado de Rezago Social calculado por el CONEVAL. (INEGI, 2015a), (CONEVAL, 2018).

La diversificación se observa en la tabla 3 y la tabla 4 en las que se realiza la misma clasificación de los municipios respecto al grado de rezago social y la tasa de migración (interna y de retorno). En ese sentido, se identifica de manera inmediata que el número de municipios que no registraban tasas tanto de emigración interna como de migración de retorno (Nula) ha ido disminuyendo con en el periodo 2000-2015, lo que quiere decir que se han ampliado las opciones de llegada a través de la incorporación de municipios a la dinámica migratoria de acogida.

En cuanto a los destinos específicos a los que están llegando tanto los emigrantes internos como los migrantes de retorno, se observa la relación entre rezago social y migración (tablas 2 y 3), aunque coincide en que

los que tienen menor rezago tienen mayores tasas de migración (interna como de retorno) respecto a los que tienen mayor rezago, tampoco son los que tienen las más altas tasas, aunque sí se encuentran por arriba de la media. Los principales destinos con menos rezago son los municipios de Benito Juárez en la Ciudad de México, San Nicolás de los Garza y San Pedro Garza García, ambos en Nuevo León, que, aunque tienen tasas por arriba de la media (interna y de retorno), se encuentran alejados de las tasas máximas alcanzadas a nivel nacional en otros municipios. Esto coincide con lo planteado por Zenteno (2008), el cual identifica que más que el nivel de calidad de vida y la disponibilidad de recursos que puedan tener las personas en los lugares de destino, este comportamiento puede estar influenciado por las redes sociales u otros factores económicos, políticos o sociales.

En el caso de los municipios con grados de rezago social altos, se identifica que, efectivamente, las tasas son menores en este tipo de municipios, pero tampoco son las más bajas que se observan a nivel nacional en cada uno de los distintos años. Destaca el caso de Coicotyán de las Flores en Oaxaca para 2000; Mezquitic en Jalisco, Metlatonóc en Guerrero, Morelos en Chihuahua para 2010; y San José Tenengo y Santa María Chilchota en 2015. La mayor parte de estos municipios tuvieron altas tasas de migración cercanas a la mediana e incluso superiores a la media en el caso de San José Tenenango en 2015.

**Tabla 3. Rezago social municipal según nivel de migración interna, 2000-2015**

Rezago social	BAJA						MEDIA						ALTA						NULA					
	2000		2010		2015		2000		2010		2015		2000		2010		2015		2000		2010		2015	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Bajo	523	35.2	805	49.6	752	41.3	362	59.3	408	67.8	261	55.4	193	74.8	129	69.4	79	68.1	6	7.8	6	30.0	4	19.0
Medio	335	22.5	355	21.9	488	26.8	106	17.4	101	16.8	96	20.4	32	12.4	27	14.5	14	12.1	7	9.1	1	5.0	2	9.5
Alto	628	42.3	463	28.5	583	32.0	142	23.3	93	15.4	114	24.2	33	12.8	30	16.1	23	19.8	64	83.1	13	65.0	15	71.4
<b>Total</b>	<b>1486</b>	<b>100.0</b>	<b>1,623</b>	<b>100.0</b>	<b>1823</b>	<b>100.0</b>	<b>610</b>	<b>100.0</b>	<b>602</b>	<b>100.0</b>	<b>471</b>	<b>100.0</b>	<b>258</b>	<b>100.0</b>	<b>186</b>	<b>100.0</b>	<b>116</b>	<b>100.0</b>	<b>77</b>	<b>100.0</b>	<b>20</b>	<b>100.0</b>	<b>21</b>	<b>100.0</b>

Nota: La inmigración interna "Nula" se toma a los municipios que tuvieron una tasa "cero". Para el grado de rezago social, se tomaron los resultados del CONEVAL, donde se agregó el grado Muy Bajo y Bajo en Bajo; y el grado Muy Alto y Alto en Alto. El total de municipios son 2,431. La clasificación de la migración interna se hizo por desviaciones estándar, la migración baja fue a una desviación estándar, la media a dos desviaciones, la alta a más de tres desviaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y 2010, la Encuesta Intercensal y Grado de Rezago Social calculado por el CONEVAL. (INEGI, 2000), (INEGI, 2010), (INEGI, 2015a), (CONEVAL, 2018).

**Tabla 4. Rezago social municipal según nivel de migración de retorno, 2000-2015**

Rezago social	BAJA						MEDIA						ALTA						NULA					
	2000		2010		2015		2000		2010		2015		2000		2010		2015		2000		2010		2015	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Bajo	600	53.1	448	49.6	635	44.7	193	60.3	297	57.8	300	51.2	150	66.4	586	62.5	144	46.9	141	18.7	17	22.1	17	14.5
Medio	220	19.5	177	19.6	320	22.5	70	21.9	90	17.5	167	28.5	46	20.4	201	21.5	86	28.0	144	19.1	16	20.8	27	23.1
Alto	311	27.5	278	30.8	466	32.8	57	17.8	127	24.7	119	20.3	30	13.3	150	16.0	77	25.1	469	62.2	44	57.1	73	62.4
<b>Total</b>	<b>1131</b>	<b>100.0</b>	<b>903</b>	<b>100.0</b>	<b>1421</b>	<b>100.0</b>	<b>320</b>	<b>100.0</b>	<b>514</b>	<b>100.0</b>	<b>586</b>	<b>100.0</b>	<b>226</b>	<b>100.0</b>	<b>937</b>	<b>100.0</b>	<b>307</b>	<b>100.0</b>	<b>754</b>	<b>100.0</b>	<b>77</b>	<b>100.0</b>	<b>117</b>	<b>100.0</b>

Nota: La clasificación de la migración interna se hizo por desviaciones estándar, la migración baja fue a una desviación estándar, la media a dos desviaciones, la alta a más de tres desviaciones. La inmigración interna "Nula" se toma a los municipios que tuvieron una tasa "cero". Para el grado de rezago social, se tomaron los resultados del Coneval, donde se agregó el grado Muy Bajo y Bajo en Bajo; y el grado Muy Alto y Alto en Alto. El total de municipios son 2,431.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y 2010, la Encuesta Intercensal y Grado de Rezago Social calculado por el CONEVAL. (INEGI, 2000), (INEGI, 2010), (INEGI, 2015a), (CONEVAL, 2018).

Tabla 5. Municipios con menor Índice de Rezago Social en el periodo 2000-2015 y sus tasas de migrantes internos y de retorno

2000				2010				2015			
Municipios con menor Índice de Rezago Social											
Entidad Federativa	Municipio	Tasa de migrantes internos	Tasa de migrantes de retorno	Entidad Federativa	Municipio	Tasa de migrantes internos	Tasa de migrantes de retorno	Entidad Federativa	Municipio	Tasa de migrantes internos	Tasa de migrantes de retorno
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	29.91	1.67	Ciudad de México	Benito Juárez	65.99	3.28	Ciudad de México	Benito Juárez	63.94	1.67
Ciudad de México	Benito Juárez	68.84	1.54	Nuevo León	San Pedro Garza García	51.36	2.79	Nuevo León	San Pedro Garza García	50.56	4.63
Nuevo León	San Pedro Garza García	91.46	4.64	Nuevo León	San Nicolás de los Garza	19.8	1.91	Ciudad de México	Miguel Hidalgo	76.99	2.93
México	Coacalco de Berriozábal	101.63	0.38	Nuevo León	Apodaca	40.97	3.81	México	Coacalco de Berriozábal	30.32	1.65
Nuevo León	Apodaca	38.55	1.16	Ciudad de México	Miguel Hidalgo	83.98	2.19	Ciudad de México	Coyoacán	41.12	1.78
Nuevo León	Guadalupe	23.2	1.36	México	Coacalco de Berriozábal	50.67	1.55	Nuevo León	Apodaca	33.91	2.05
Chihuahua	Chihuahua	24.07	3.52	Chihuahua	Chihuahua	16.18	8.85	México	Cuautitlán	42.36	1.59
Ciudad de México	Coyoacán	43.89	1.49	Ciudad de México	Coyoacán	32.13	2.56	Nuevo León	San Nicolás de los Garza	21.97	2.71
Ciudad de México	Miguel Hidalgo	74.78	1.93	Nuevo León	Guadalupe	16.54	2.86	Ciudad de México	Iztacalco	36.81	0.6
Nuevo León	Monterrey	38.1	1.89	Ciudad de México	Azcapotzalco	34.9	0.89	Nuevo León	Guadalupe	22.76	1.29
Media		22.42	3.72	Media		21.06	11.28	Media		17.68	5.64
Mediana		16.43	1.11	Mediana		16.42	8.29	Mediana		13.33	4.13
Mínimo		0.00	0.00	Mínimo		0.00	0.00	Mínimo		0.00	0.00
Máximo		313.19	56.77	Máximo		381.07	69.64	Máximo		233.97	42.18

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y 2010, la Encuesta Intercensal y Grado de Rezago Social calculado por el CONEVAL. (INEGI, 2000), (INEGI, 2010), (INEGI, 2015a), (CONEVAL, 2018).

**Tabla 6. Municipios con mayor Índice de Rezago Social en el periodo 2000-2015 y sus tasas de migrantes internos y de retorno**

2000				2010				2015			
Municipios con mayor Índice de Rezago Social											
Entidad Federativa	Municipio	Tasa de migrantes internos	Tasa de migrantes de retorno	Entidad Federativa	Municipio	Tasa de migrantes internos	Tasa de migrantes de retorno	Entidad Federativa	Municipio	Tasa de migrantes internos	Tasa de migrantes de retorno
Guerrero	Metlatónoc	1.22	0.03	Chihuahua	Batopilas	1.32	0.33	Chihuahua	Batopilas	4.16	0
Veracruz	Tehuipango	0.86	0	Oaxaca	San Juan Petlapa	0.68	1.36	Durango	Mezquital	1.84	0.6
Veracruz	Mixtla de Altamirano	2.77	0	Nayarit	Del Nayar	2.7	2.41	Nayarit	Del Nayar	2.8	1.59
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	10.56	0.54	Durango	Mezquital	4.87	4.45	Oaxaca	San José Tenango	19.84	0.16
Chiapas	Chalchihuitán	0	0	Veracruz	Mixtla de Altamirano	1.7	0.47	Veracruz	Tehuipango	1.13	1.24
Chihuahua	Batopilas	6.37	0.23	Veracruz	Tehuipango	2.89	1.06	Veracruz	Mixtla de Altamirano	2.45	0.35
Oaxaca	Santa Lucía Miahuatlán	0.63	0	Chiapas	Chalchihuitán	0.29	0.15	Chiapas	Chalchihuitán	0.3	0
Guerrero	Acatepec	2.07	0	Jalisco	Mezquitic	14.62	5.35	Chiapas	Sitalá	0.57	0
Chiapas	Sitalá	0	0	Guerrero	Metlatónoc	12.84	7.61	Oaxaca	San Mateo del Mar	8.44	1.51
Oaxaca	Santiago Amoltepec	0.31	0	Chihuahua	Morelos	22.96	0.24	Oaxaca	Santa María Chilchotla	12.94	0.05
Media		22.42	3.72	Media		21.06	11.28	Media		17.68	5.64
Mediana		16.43	1.11	Mediana		16.42	8.29	Mediana		13.33	4.13
Mínimo		0.00	0.00	Mínimo		0.00	0.00	Mínimo		0.00	0.00
Máximo		313.19	56.77	Máximo		381.07	69.64	Máximo		233.97	42.18

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y 2010, la Encuesta Intercensal y Grado de Rezago Social calculado por el CONEVAL. (INEGI, 2000), (INEGI, 2010), (INEGI, 2015a), (CONEVAL, 2018).

Lo anterior implica que la relación entre rezago social o condiciones de calidad de vida y la migración tanto interna como internacional de retorno, no es lineal, debido a que no se puede afirmar que, a mayor rezago del contexto de destino, menor migración y viceversa, ya que pueden operar otro tipo de factores que van más allá del acceso a bienes y servicios. Como bien lo ha mencionado Anzaldo y Barrón (2009) y Bayón (2008) estos factores pueden ser aquellos que ofrecen ganancias no necesariamente económicas, tales como las redes sociales o de otro tipo que autores como Quinta Romero y Pérez de la Torre (2014) llamaron amenidades, en las que se incluye la percepción de seguridad, tranquilidad y estilo de vida. Sin embargo, estos últimos factores son más complejos de cuantificar.

En contraste, y dado que se observa por un lado que un menor grado de rezago social no es el único condicionante de la atracción de la migración y por el otro que las redes sociales pueden incentivar un incremento de la tasa de migración en el destino, se consideraron otros factores característicos del contexto de destino, de tipo económico, partiendo desde un enfoque de aglomeraciones de corte económico (Masferrer, 2014). Tales factores son la pertenencia del municipio destino a una Zona Metropolitana, dada la atracción que constituyen dichos centros urbanos en cuanto a las ventajas económicas y sociales de las aglomeraciones; las oportunidades laborales; el tipo de región migratoria, considerando que en el caso de la migración de retorno se vincula con la tradición migratoria y el posible “regreso a casa”; tipo de actividad económica al suponer que dadas las cualificaciones de los dos tipos de migrantes, estos se orientarán hacia los destinos en los que tengan mayor posibilidad de insertarse en el ámbito productivo.

Con base en lo anterior, se estimaron los modelos multivariados de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Los resultados de los modelos para la migración interna indican que los municipios con grado de rezago social tienen tasas de migración interna menores que los municipios con rezago social bajo, mientras que se observa el mismo efecto en los municipios de rezago alto, que tienen en promedio tasas de migración

interna menores que los municipios con rezago social bajo. En cada uno de los años analizados con el modelo reducido, la relación entre rezago social y migración interna es la misma, ya que, a mayor rezago, menor será tasa de migración promedio registrada en el municipio. Esto confirma la teoría respecto a que la migración interna es un proceso que busca lugares que brinden la posibilidad de mejorar las condiciones de vida a través del acceso a un conjunto de bienes y servicios.

Respecto a las variables de tipo económico destaca la relación positiva en todos los años que tiene la tasa de ocupación con la migración interna, lo que indica que los municipios que tienen una mayor demanda de empleos serán más atractivos para la migración interna. Por su parte, la pertenencia del municipio receptor a una Zona Metropolitana (ZM) también tiene una relación positiva con la atracción de la migración interna respecto a los municipios que no pertenecen a una ZM, aunque para 2010 no fue significativa.

Para la migración de retorno, los resultados del modelo estadístico muestran que al igual que la migración interna, los municipios que tienen mayor rezago social son los menos atractivos para la migración de retorno, y que se identificó esta misma relación para cada año analizado. De hecho, se observa que los municipios con alto grado de rezago social tienen tasas promedio de migración menores respecto a los municipios con bajo rezago, así mismo, los municipios con rezago medio también presentaron migración interna menor a la de los municipios con rezago bajo.

En cuanto las variables de tipo económico, la tasa de ocupación municipal, esta tiene una relación inversa con la migración de retorno, ya que la tasa es menor conforme se incrementa la tasa de ocupación para cada año analizado; por su parte, los municipios que pertenecen a una ZM tienen tasas de migración menores respecto a los aquellos que no pertenecen a ZM en todos los años analizados, que contrasta con la migración interna en que esta última es mayor en municipios que están en una ZM. En cuanto a las actividades con mayor empleabilidad de los municipios, en la migración de retorno destacan las manufacturas y la del

comercio/transporte en los años 2010 y 2015, que muestran que aquellos municipios donde éstas predominan en el mercado de contratación de mano de obra, la migración de retorno es menor respecto a los municipios en los que prevalecen actividades agropecuarias.

En general, y a través del tiempo, el grado de rezago social, aunque sigue siendo un factor importante para explicar los flujos de retorno, también presenta menos diferencias entre el nivel de calidad de vida que ofrecen los destinos. De esta forma se podría sugerir la incidencia de otros factores que están afectando la reconfiguración de la migración interna y de retorno (gráfica 1).

### **Condiciones de vida y migración. Consideraciones finales.**

La migración constituye uno de los principales eventos demográficos, pero es de los más difíciles de cuantificar. Los estudios migratorios, desde sus inicios, fueron abordados desde marcos analíticos similares, relacionados con las dinámicas laborales y de búsqueda de una mejor calidad de vida; y aunque la migración interna se asoció al proceso de urbanización y la migración internacional adquirió un componente social más que económico, ambas comparten un patrón común, el de la búsqueda de destinos con un mejor nivel en la calidad de vida, entendido desde distintas dimensiones.

Los resultados de la investigación permitieron sostener la hipótesis de que las personas que experimentaron algún proceso migratorio son las que tienen a incrementar su bienestar, medido con un menor rezago social en los municipios de residencia. Sin embargo, una diferencia entre ambos tipos de migrantes es que los internos tienen una mayor probabilidad de estar en municipios con rezago más bajo en comparación con los migrantes de retorno; aunque a través del tiempo, la diferencia entre ambos grupos se reduce y se observa un incremento de la presencia de migrantes internos y de retorno en municipios con rezago medio y alto, pero los de alto rezago manteniéndose como los menos atractivos.

**Gráfica 1. Tasas de migración interna y migración de retorno municipales promedio estimadas según grado de rezago social del municipio (2000, 2010, 2015)**



Fuente: Elaboración propia, basado en los Modelos para migración interna y migración de retorno (Díaz, 2018a). A partir de datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000, el Censo de Población y Vivienda 2010, la Encuesta Intercensal 2015. (INEGI, 2000), (INEGI, 2010), (INEGI, 2015a), (CONEVAL, 2018).

En contraste, aunque esta relación entre calidad de vida y migración sigue siendo positiva, la reducción en las diferencias de las tasas promedio según rezago social en cada uno de los años del periodo estudiado podrían sugerir la existencia de otros factores distintos de las condiciones de vida que están modificando los patrones de migración interna y de retorno en México.

En cuanto a la distribución espacial de las personas migrantes, se identificaron similitudes entre los internos y los internacionales de retorno, ya que se ambas han comenzado a transitar de la región norte del país hacia la región centro y sur-sureste, además, han presentado una mayor dispersión municipal, principalmente la migración de retorno.

Así mismo, los resultados muestran que la migración interna se ve atraída por mejores condiciones de vida; mayores tasas de ocupación que se vinculan con una mayor demanda de mano de obra; por municipios que pertenecen a una zona metropolitana; y por municipios que se encuentran en la región Centro del país, así como los ubicados en la región Norte.

En el caso de la migración de retorno presenta algunas particularidades, aunque en general, el igual que la migración interna, se atrae hacia municipios con menor rezago social. La atracción que tiene la tasa de ocupación muestra una relación inversa que implica que, a una mayor tasa de ocupación, menor será la tasa de migración de retorno. Respecto a la atracción que tienen las zonas metropolitanas, también tienen una relación negativa con la migración de retorno, que puede explicarse debido a que los migrantes de retorno tienden a regresar a sus lugares de origen de tipo rural o hacia ciudades pequeñas, tendencia similar en los migrantes internos.

Se observa que, aunque la relevancia de la región sur-sureste sigue siendo menor en comparación con la de Centro, su presencia e incremento de los flujos de inmigrantes internos y de migrantes de retorno se ha intensificado gradualmente. En contraste con la región Norte, que a pesar de seguir siendo una de las más importantes como destino de migrantes, se ha reducido las tasas de migración para 2015.

Si bien es cierto que ambos tipos de migración mantienen ciertas particularidades, ambas coinciden en establecerse en lugares con mejores condiciones de vida respecto a otros lugares, se identificó que los aspectos económicos no tienen tanto impacto en la configuración de la migración de retorno en general, en comparación con la migración interna. No obstante, las probabilidades de ser migrante y vivir en lugares con rezago social muy bajo se han reducido desde 2000 hasta 2015, mientras que las tasas de migración se han incrementado en lugares con bajas condiciones de vida.

Estos cambios indican que las personas tienden a reducir su probabilidad estar en lugares que les ofrezcan mejores oportunidades de desarrollo en cuanto a la provisión de bienes y servicios, lo cual puede deberse a dos aspectos: el primero es una disminución en la calidad de vida generalizada para gran parte de la población; y el segundo puede relacionarse con otros factores tales como inseguridad o la operación de economías de saturación en ciertas zonas. Esta nueva configuración, en la que tanto la migración interna como internacional de retorno se ven afectadas, presenta retos en cuanto a la provisión de bienes y servicios, así como en el diseño de políticas públicas de atención a ambos tipos de migrantes.

Estos retos en política pública se incrementan cuando se consideran riesgos como el endurecimiento de la política migratoria que puede generar un flujo constante y de mayor volumen de retornados. Por su parte, la migración interna ha adoptado patrones de migración intraurbana e interurbana, de ciudades grandes a ciudades intermedias o pequeñas, siendo estos lugares a los que también están comenzando a cobrar importancia, aunque aún baja, como destino de los migrantes de retorno.

De esta forma, se plantea el reto de propiciar la generación de centros de dinamismo económico en el que se lleguen a insertar los migrantes internos y de retorno mexicanos y que representen oportunidades de desarrollo en aquellos lugares donde se encuentran los no migrantes. Sin embargo, existe el riesgo de que estos migrantes se inserten en contextos adversos que no les permitan acceder a un mejor nivel de calidad de vida.

## Referencias

- Almejo, R., & Hernández, A. R. (2016). *La migración interna de la población con estudios superiores en México 2010-2015*. La situación demográfica de México 2016, 131–157.
- Anzaldo, C., & Barrón, E. A. (2009). La transición urbana de México, 1900-2008. En *La situación demográfica de México 2009* (pp. 53–66). Ciudad de México: CONAPO.
- Arango, J. (1985). Las “Leyes de las migraciones” de E. G. Ravenstein, cien años después. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, Oct-Dec (32), 7–26. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40183172>
- Arango, J. (2003). La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. *Migración y Desarrollo, Red Internacional de Migración y Desarrollo*, octubre (1), 30. Disponible en: <http://rimd.reduaz.mx/revista/rev1/JoaquinArango.pdf>
- Bayón, M. C. (2008). Desigualdad y procesos de exclusión social. Concentración socioespacial de desventajas en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos* 2, 23(1), 123–150. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/312/31223105.pdf>
- Castells, M., & Laserna, R. (1989). The New Dependency: Technological Change and Socio-economic Restructuring in Latin America. *Sociological Forum*, 4(4), 535–560.
- Castles, S., De Haas, H., & Miller, M. J. (2014). *The age of migration*. (Fifth Edit). London: Palgrave Macmillan.
- CONAPO. (2010a). Índice de intensidad migratoria. En *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010*.
- CONAPO. (2010b). *Regiones de origen y destino de la migración México-Estados Unidos*. Ciudad de México. Disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad\\_migratoria/pdf/Regiones.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/Regiones.pdf)

- CONAPO. (2015). *Índice absoluto de Intensidad Migratoria. México-Estados Unidos. 2000-2010*. Ciudad de México. Disponible en: [http://omi.gob.mx/es/OMI/Indice\\_Absoluto\\_de\\_Intensidad\\_Migratoria\\_Mexico\\_Estados\\_Unidos\\_2000-2010](http://omi.gob.mx/es/OMI/Indice_Absoluto_de_Intensidad_Migratoria_Mexico_Estados_Unidos_2000-2010)
- CONEVAL. (2010a). *Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México, 1990-2010*. Ciudad de México. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Pobreza\\_urbana/Evolucion\\_determinantes\\_de\\_la\\_pobreza\\_urbana.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Pobreza_urbana/Evolucion_determinantes_de_la_pobreza_urbana.pdf)
- CONEVAL. (2010b). *La pobreza por ingresos en México*. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/POBREZA\\_INGRESOS\\_MEXICO\\_WEB.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/POBREZA_INGRESOS_MEXICO_WEB.pdf)
- CONEVAL. (2018). *Índice de Rezago Social 2000-2005-2010 a nivel municipal y por localidad* [base de datos]. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/paginas/%C3%8DNDICE-de-Rezago-social-2010.aspx>
- Díaz Vega, A. (2018). *Migración Y Condiciones En La Calidad De Vida En México: Comparativo Entre La Migración Municipal Interna E Internacional De Estados Unidos En El Periodo 2000-2015*. Tesis.
- Díaz Vega, A. (2018a). Modelos de estimación de mínimos cuadrados del log de la tasa de migración interna, 2000-2015. En *Migración Y Condiciones En La Calidad De Vida En México: Comparativo Entre La Migración Municipal Interna E Internacional De Estados Unidos En El Periodo 2000-2015*. Tesis. pp. 176, cuadro 28.
- Garza Villarreal, G. (2000). Tendencias de las desigualdades urbanas y regionales en México, 1970-1996. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 15(3), 489. Disponible en: <https://doi.org/10.24201/edu.v15i3.1085>
- Giorguli, S., Terán, D., & Sánchez, L. (2015). Reconfiguraciones de la geografía del retorno de Estados Unidos a México 2000-2010: un reto para las políticas públicas. En *La situación demográfica de México 2015*. Ciudad de México: CONAPO.

- Harris, J. R., & Todaro, M. P. (1970). Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis. *American Economic Review*, 60(1), 126–142. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/1807860?seq=1>
- INEGI. (2000). *Censo General de Población y Vivienda 2000, Muestra censal* [base de datos, microdatos]. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/default.html#Microdatos>
- INEGI. (2003). *Síntesis Metodológica del XII del Censo General de Población y Vivienda 2000*. Disponible en: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/est/702825000014.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/est/702825000014.pdf)
- INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010, Muestra censal* [base de datos, microdatos]. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default.html#Microdatos>
- INEGI. (2015a). *Encuesta Intercensal 2015* [base de datos, microdatos]. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Microdatos>
- INEGI. (2015b). *Encuesta Intercensal 2015. Síntesis metodológica y conceptual*. Ciudad de México. Disponible en: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825078836.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078836.pdf)
- IUSSP. (2017). *Encyclopedia on Population*. Disponible en: <http://es-ii.demopaedia.org/wiki/92#920>
- IUSSP. (2018). *Diccionario Demográfico Multilingüe*. Disponible en: <http://es-ii.demopaedia.org/wiki/Migración>
- Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 45(1), 1–28. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/1811581?seq=1>
- Lee, E. S. (1966). A Theory of Migration. *Demography*, 3(1), 47. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2060063>
- Lewis, W. A. (1954). Economic development with unlimited supplies. *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22, 139–191.

- Lindstrom, D. P., & Ramírez, A. L. (2010). Pioneers and Followers: Migrant Selectivity and the Development of U.S. Migration Streams in Latin America. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 630, 53–77.
- Masferrer, C. (2012). Cuando el origen no es destino: el ciclo de vida y el retorno como posibles vínculos entre la migración interna e internacional. *Coyuntura Demográfica*, (2), 45–50. Disponible en: <http://www.somede.org/coyuntura-demografica/pdf/numero2/masferrer-anexo.pdf>
- Masferrer León, C. (2014). De regreso a otro lugar. La relación entre la migración interna y la migración de retorno en 2005. En M. Valdivia López & F. Lozano Ascencio (Eds.), *Análisis espacial de las remesas, migración de retorno y crecimiento regional en México2* (Primera, p. 275). Ciudad de México: UNAM-CRIM.
- Massey, D. (1990). The social and economic origins of immigration. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, (510), 60–72.
- Massey, D. S., Pren, K. A., & Durand, J. (2009). Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra antiinmigrante. *Papeles de población*, 15(61), 101–128. Disponible en: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21209790>
- Partida Bush, V. (2014). De los desplazamientos del campo a la ciudad a los traslados interurbanos. En C. Rabell Moreno (Ed.), *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico* (Primera, pp. 389–444). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Portes, A., & Walton, J. (1981). *Labor, class and the international system*. New York: Academic Press.
- Quintana Romero, L., & Pérez de la Torre, J. F. (2014). La migración de retorno en México: un enfoque de aglomeraciones desde la Nueva Geografía Económica. En M. Valdivia López & F. Lozano Ascencio (Eds.), *Análisis espacial de las remesas, migración de retorno y crecimiento regional en México* (Primera, p. 275). Ciudad de México: UNAM-CRIM.

- Ranis, G., & Fei, J. C. H. (1961). A theory of economic development. *American Economic Review*, 51, 533–565.
- Ravenstein, E. G. (1889). The Laws of Migration. *Journal of the Royal Statistical Society*, 52(2), 241. <https://doi.org/10.2307/2979333>
- Rodgers, A., & Castro, L. J. (1981). *Model Migration Schedules. IIASA Research Report*. Laxenburg, Austria. Disponible en: <http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/1543/1/RR-81-030.pdf>
- Rodríguez, J. (2008). Distribución espacial, migración interna y desarrollo en América Latina y el Caribe. *Revista CEPAL*, (diciembre).
- Sassen, S. (1988). *The mobility of labor and capital: a study in international investment and labor flow*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Singer, P. (1973). *Economía política de la urbanización*. Sao Paulo: Brasiliense- Ediciones Cebrap.
- Sjaastad, L. A. (1962). The costs and returns of human migration. *Journal of Political Economy*, (70S), 80–93.
- Sobrinho, J. (2010). Marco conceptual: apuntes sobre migración interna. En *Migración interna en México durante el siglo XX* (pp. 17–28). Ciudad de México: Consejo Nacional de Población.
- Sobrinho, J. (2014). Migración interna y tamaño de localidad en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*; (29),3 (2014): 87. <https://doi.org/10.24201/edu.v29i3.1468>
- Stark, O. (1984). Migration decision making. *Journal of Development Economics*, (14), 251–259.
- Stark, O., & Taylor, J. E. (1991). Migration Incentives, Migration Types: The Role of Relative Deprivation. *The Economic Journal*, 101(408), 1163. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2234433>
- Taylor, J. (1986). Differential migration, networks, information and risk. En O. Stark (Ed.), *Research in Human Capital and Development* (4), 147–171. Greenwich: JAI Press.
- Todaro, M. P. (1976). *Internal Migration in Developing Countries*. Geneva: International Labor Office.

Weeks, J. R. (2008). Chapter 7. The migration transition. En *Population. An introduction to concepts and issues* (pp. 262–299). Thomson Wadsworth.

Zelinsky, W. (1971). The Hypothesis of the Mobility Transition. *Geographical Review*, 61(2), 219. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/213996>

## Movilidad Social en México: Insertando el papel de la informalidad laboral en los resultados de vida<sup>1</sup>

*Luis Fabián Bonilla Yarzabal\**

El objetivo de este capítulo es identificar el papel y la fuerza de los factores adscritos y no adscritos<sup>2</sup> en la determinación del logro educativo, el logro ocupacional y el estado de salud actual de los mexicanos. Para lograr este objetivo, la investigación retoma el clásico modelo propuesto por Blau y Duncan (1967) pero incorporando dos modificaciones sustanciales. En primer lugar, la investigación toma como logro ocupacional que el puesto de trabajo sea un empleo informal, lo cual es relevante dado el contexto del mercado de trabajo en México. En segundo lugar, la investigación lleva el modelo a una tercera fase de estimación en la que incorpora el estado de salud como un resultado de vida. Con estas variantes, la investigación añade información nunca antes estudiada para el caso mexicano, toda vez que incorpora el papel de la informalidad laboral y estima los mecanismos causales que podrían explicar —a través de una senda de movilidad social— cómo el logro educativo y ocupacional de los mexicanos influyen en su estado de salud.

El modelo que subyace a esta investigación se estima cuantitativamente a partir de los datos disponibles en la Encuesta de Movilidad Social 2015 (EMOVI). La EMOVI ofrece información detallada en materia laboral, educativa y del entorno familiar, con representatividad nacional e incluye datos retrospectivos de los individuos adultos encuestados (referenciando

---

1 Este capítulo está basado en la Tesina presentada por el autor para obtener el grado de Maestro en Administración y Políticas Públicas en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

2 De acuerdo con la literatura, los factores adscritos son aquellas circunstancias sobre las cuales e individuo no tiene control como su género, origen étnico, raza, condición socioeconómica, etc.

\* Estudiante del Doctorado en Economía - UNAM y Evaluador de programas sociales y estatales

a los 14 años de edad del adulto encuestado), lo que permite comparar el logro educativo y ocupacional de manera individual (Campos, 2016). Asimismo, la EMOVI<sup>3</sup> permite saber el estado actual de salud del adulto encuestado, lo cual resulta clave para la investigación que se propone. En conjunto, esta encuesta permite construir una base de datos con tamaño de muestra suficiente, con el objetivo de obtener estimaciones robustas y confiables, que den sustento empírico a la hipótesis de trabajo.

La investigación plantea una estimación en varias etapas mediante un modelo de ecuaciones estructurales (Wooldridge, 2009: 514; Greene, 2003: 379). En la primera fase, la técnica permite estimar los efectos directos e indirectos del contexto familiar sobre el logro ocupacional del individuo. Para ello es necesario estimar el logro educativo, a partir del contexto familiar. En la segunda fase, se estiman los efectos del contexto familiar y del logro ocupacional sobre la igualdad de oportunidades (medido por el nivel de estado de salud). En este contexto, los efectos indirectos se entienden como las circunstancias y los efectos directos se entienden como el esfuerzo. La intención es estimar si la cadena de obstáculos se presenta efectivamente en el caso mexicano, es decir, si el contexto familiar impone obstáculos sobre los individuos, tanto en términos educativos como ocupacionales. En este sentido, los diferentes efectos serán indicios que permitirán analizar el diseño de recomendaciones de política pública.

## **Revisión de la literatura**

A diferencia de la mayor parte de la literatura que ha estudiado la movilidad social ocupacional, esta investigación propone un enfoque diferente, que no se centre en la perspectiva clásica de movilidad ocupacional (Duncan, 1961; Solís, 2010; CEEY, 2013; Torche, 2013; Solís, Benza & Boado, 2016; Yalonzky, 2015; Espinoza, 2016; Yashine, 2012; Toro-Tulla,

---

<sup>3</sup> La encuesta se realizó a 2,616 hogares entre el 9 de abril al 27 de mayo del 2015 y la cobertura geográfica fue de 86 localidades de 100,000 habitantes o más, distribuidas en 24 entidades federativas.

2015; Puga & Solís, 2010; Solís & Brunet, 2013), sino que analiza la movilidad ocupacional prestando atención a una característica relevante del mercado de trabajo mexicano: la informalidad laboral (Tokman, 2004; Levy, 2008; Bensusán, 2013; Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason, & Saavedra-Chanduvi, 2007; Bensusán, 2016). El objetivo de insertar en el análisis a la informalidad laboral es identificar en qué medida el contexto familiar, directa o indirectamente, influye en la probabilidad de conseguir un puesto de trabajo informal en la siguiente generación, es decir, una ocupación que puede estar ligada a una unidad económica informal o a la ausencia de prestaciones laborales previstas en la legislación laboral vigente (Hussmanns, 2003).

La literatura sobre *trabajo decente*, promovida principalmente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha establecido que el hecho de emplearse en una ocupación informal tiene serias consecuencias en términos de productividad, remuneraciones y desarrollo personal y profesional (López-Ruiz, Artazcoz, Martínez, Rojas & Benavides, 2015; Bitran, 2014). Entre las consecuencias más relevantes y que mayor impacto tienen sobre la igualdad de oportunidades está claramente el estado de salud de los individuos, lo cual ha sido objeto de estudio en análisis recientes sobre el tema (López-Ruiz et al., 2015).

En el contexto mexicano, la informalidad laboral se conjuga con la presencia de condiciones de pobreza. De hecho, en buena medida, ambas condiciones están correlacionadas, sobre todo por la importante presencia de trabajadores informales cuyos ingresos no les permiten rebasar las líneas de pobreza vigentes (CONEVAL, 2016). Con cifras de la más reciente medición de pobreza, 53% de los mexicanos se encuentran en situación de pobreza y 60% de los trabajadores se encuentra ocupado en un empleo informal, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (CONEVAL, 2016; INEGI, 2016). En conjunto, estas condiciones de pobreza e informalidad laboral se traducen en condiciones adversas que se imponen a los individuos desde su contexto familiar y pueden representar obstáculos para su trayectoria personal o profesional, en concreto disminuyendo su logro educativo y, posteriormente, su logro

ocupacional. El punto clave de que estos obstáculos aparezcan es que, si las personas se enfrentan a ellos, es decir, si no hay condiciones de igualdad de oportunidades, existe una alta probabilidad de que esas condiciones se reproduzcan intergeneracionalmente (Yaschine, 2012; CEEY, 2013).

En este contexto, la igualdad de oportunidades puede analizarse en términos de acceso efectivo a salud, educación, vivienda o alimentación, entre otros derechos sociales. En este sentido, una dimensión relevante para analizar la efectiva igualdad de oportunidades es la del acceso a salud (Miech, Pampel, Kim & Rogers, 2011; Link y Phelan, 1995; Siegrist & Marmot, 2004; Marmot, Shipley & Rose, 1984). Analizado como un resultado tangible de estar empleado en una ocupación informal, el estado de salud puede ser un indicador del nivel de igualdad de oportunidades. Si la sociedad fuera relativamente igualitaria (en términos de oportunidades) el estado de salud no debería depender del contexto familiar de origen, ni del logro ocupacional, es decir, de estar empleado en la informalidad. Sin embargo, en el contexto mexicano los empleos informales se caracterizan por la ausencia de prestaciones de salud. Desde esta perspectiva, el hecho de haber pertenecido a un contexto familiar adverso —con padres en pobreza e informalidad— puede ser un determinante para un logro educativo pobre, un logro ocupacional caracterizado por la informalidad y, en consecuencia, existe una alta probabilidad de que el estado de salud de los hoy adultos no sea el adecuado.

## **Metodología**

Dado el objetivo de identificar el papel y la fuerza de los factores adscritos y no adscritos en la determinación del logro educativo, el logro ocupacional y el estado de salud actual de los mexicanos, la presente sección desarrollará la manera en que se construirá el modelo econométrico a estimar, señalando claramente las variables incluidas y la elección de la técnica a emplear.

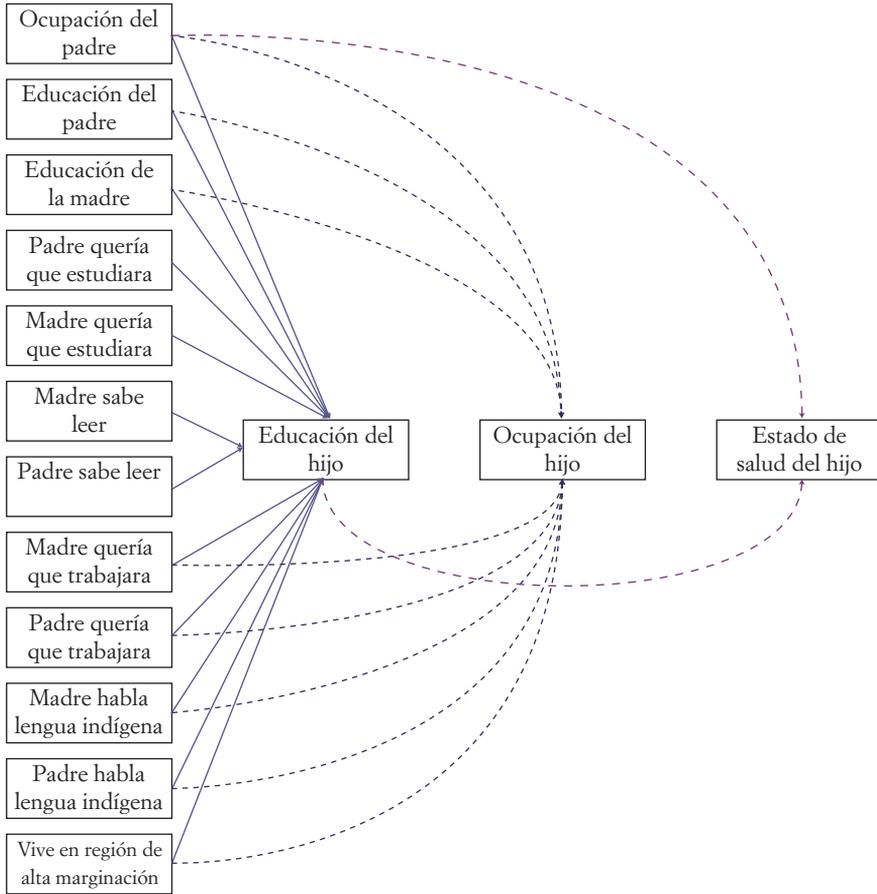
El primer punto relevante de la metodología consiste en señalar que el objetivo de la investigación lleva necesariamente a que el tipo de diseño sea claramente explicativo. Lo anterior significa que el objetivo implica el testeo de una hipótesis a partir de evidencia empírica y con base en el marco teórico desarrollado en el apartado anterior.

El análisis del proceso de movilidad social que propone esta investigación se basa en el modelo clásico de Blau y Duncan (1967) con dos modificaciones necesarias para dar respuesta a la pregunta de investigación. La figura 1, muestra el sistema de relaciones propuesto para el análisis de movilidad social a fin de identificar los efectos sobre el estado de salud.

Como puede verse en la figura 1, el modelo está integrado por quince variables con un orden temporal definido, en función del ciclo de vida de los individuos entrevistados. El estado de salud es la variable que se busca explicar y las restantes variables conforman la secuencia explicativa que antecede temporalmente a este desenlace. Tanto el logro educativo como el estatus ocupacional del padre y la madre figuran en el modelo como las características adscritas o circunstancias de origen de las personas. Por su parte, el logro educativo y el logro ocupacional se toman, con base en los supuestos del modelo de Blau y Duncan (1967) como la expresión de factores no adscritos, es decir, como elementos alcanzados con base al mérito de los individuos.

Si bien la base de datos no incluye, como tal, una variable de informalidad en los términos definidos por la OIT y que corresponda con la medición oficial que realiza el INEGI, existe una variable que recupera la disponibilidad de servicios médicos ligada a la ocupación principal de los adultos encuestados y de sus padres. Esto permite aproximar la situación de informalidad laboral, ya que la ausencia de esa prestación es una de las características fundamentales de los empleos informales en México (INEGI, 2014: 22). De esta manera, no solamente es posible acercarse a la caracterización de un empleo informal, sino que es viable ligar esta condición laboral con el estado de salud del adulto encuestado.

**Figura 1. Modelo para estimar los efectos del contexto familiar sobre el logro educativo, el logro ocupacional y el estado de salud**



Fuente: Blau y Dunca (2001:394), Yaschine (2015:245).

Para nutrir el modelo que la investigación pretende desarrollar fue necesario identificar una serie de variables clave, muchas de ellas variables clásicas en los estudios de movilidad (CEEY 2013; Yaschine 2012, Blau & Duncan 1967). El primer par de variables mide la escolaridad del padre y de la madre del adulto encuestado (medido por una variable categórica de seis niveles, que van desde no tener instrucción hasta nivel educativo superior). Asimismo, se incluyen cuatro variables categóricas sobre las

expectativas que tenían, tanto el padre como la madre, sobre el futuro del adulto encuestado. Para ambos padres se incluye si tenían preferencias para que el adulto estudiara o trabajara, lo cual ha sido incorporado en la literatura como un buen predictor del logro educativo (Campos, 2016).

Como se adelantó, para medir el logro ocupacional del padre se utiliza la disponibilidad de servicios médicos ligada a su trabajo principal para saber si están ocupados en la informalidad laboral. Adicionalmente, se incluye una variable categórica que hace referencia al estrato socioeconómico, con el objetivo de controlar por el nivel socioeconómico más bajo (Campos, 2015). Finalmente, la variable que permitirá medir el resultado de vida será el estado de salud que declara el adulto encuestado. Esta variable, mide el estado de salud por auto reporte a partir de cinco niveles que van del muy bueno al muy malo, en una típica escala de Likert. La validez y confiabilidad de esta medida se ha probado ampliamente en la literatura, aunque siempre sería mejor contar con medidas antropométricas (Larrañaga, 2017; Sadana, 2002).

Con base en este conjunto de variables, se plantea realizar una estimación a partir de un modelo de ecuaciones estructurales generalizado (Wooldridge 2009: 514; Greene 2003: 379). La bondad de los modelos de ecuaciones estructurales estriba en el hecho de que permiten analizar relaciones complejas entre variables latentes y variables manifiestas. En este caso, todas las variables consideradas en el análisis son variables observadas, o manifiestas, sin embargo, la utilidad del modelo persiste dado el interés de proponer relaciones sustentadas en la teoría y que pretenden ser contrastadas empíricamente.

De acuerdo con la literatura sobre modelos de ecuaciones estructurales, se persigue el objetivo de probar que el modelo evaluado cumple con tres propiedades fundamentales. La primera, es que el modelo sea coherente con el marco teórico que lo respalda, es decir, que la especificación del modelo refleje un conjunto de relaciones causales sustentadas, en este caso, en los estudios sobre movilidad social. La segunda característica es que el modelo cumpla con el principio de parsimonia, esto es, que

el modelo debe explicar la realidad de la mejor manera posible con el menor número de variables. Finalmente, la tercera propiedad es que la correspondencia entre el modelo y los datos sea aceptablemente cercana (Kline, 2011).

La formalización del modelo propuesto puede plantearse de la siguiente forma, identificando el sistema de ecuaciones que lo componen. La primera ecuación estima el logro educativo del hijo, mientras que la segunda estima el logro ocupacional. Por su parte, la tercera ecuación estima el nivel de salud del hijo.

$$\mathbf{logroedu}_H = \mathbf{logroedu}_p + \mathbf{logroedu}_M + \mathbf{logroocup}_p + \mathbf{estudiar}_p + \mathbf{estudiar}_M + \mathbf{trabajar}_p + \mathbf{trabajar}_M + \mathbf{leer}_p + \mathbf{leer}_M + \mathbf{indigena}_p + \mathbf{indigena}_M$$

$$\mathbf{logroocup}_H = \mathbf{logroedu}_p + \mathbf{logroedu}_M + \mathbf{logroocup}_p + \mathbf{trabajar}_p + \mathbf{trabajar}_M + \mathbf{leer}_p + \mathbf{leer}_M + \mathbf{indigena}_p + \mathbf{indigena}_M + \mathbf{logroedu}_H$$

$$\mathbf{salud}_H = \mathbf{logroocup}_p + \mathbf{logroocup}_H + \mathbf{logroedu}_H$$

## Estimación

El modelo propuesto contiene, como ya se señaló, tres variables respuesta: (1) el logro educativo, (2) el logro ocupacional, y (3) el estado de salud. El logro educativo fue incluido como una transformación de la variable categórica del nivel educativo reportado. La transformación consistió en tomar los años de escolaridad que corresponden a cada nivel educativo completo, lo cual permite asumir que la variable es continua. Por su parte, el logro ocupacional se incluyó en el modelo como una variable binaria, la cual mide si el empleo es informal (valor de interés) o es formal. Finalmente, el estado de salud fue incorporado también como una variable binaria, la cual mide si el estado de salud es bueno (valor de interés) o malo. Esta variable fue transformada de la original que contenía cinco niveles dado que los valores tenían una dispersión reducida alrededor de dos categorías.

Ahora bien, dada la naturaleza categórica de dos las variables respuesta (el logro ocupacional y el estado de salud), la estimación correspondiente sería a partir de modelos de regresión de respuesta cualitativa. Sin embargo, un aspecto esencial que la investigación pretende mostrar, que es el análisis de los efectos directos e indirectos entre las variables del modelo, no es posible obtenerlo si la estimación incluye modelos de respuesta binaria. Asimismo, la paquetería disponible restringe la oferta de estadísticos de bondad de ajuste cuando la estimación incluye modelos logísticos o probabilísticos. Por estas razones, y con el objetivo de ofrecer evidencia sólida y validada, la investigación reportará los resultados de dos ejercicios de estimación. El primer ejercicio contempla la estimación del modelo de ecuaciones estructurales tomando el logro educativo como una variable continua y, tanto el logro ocupacional como el estado de salud, como variables categóricas. De esta manera, la estimación reconoce las ventajas de estimar variables respuesta binarias a partir de modelos logísticos, teniendo como objetivo que los estimadores sean eficientes, robustos e insesgados.

Por su parte, el segundo ejercicio de estimación reporta la estimación del modelo de ecuaciones estructurales asumiendo que las tres variables respuesta son continuas. En este caso, tanto el logro ocupacional como el estado de salud se estiman teniendo como base un modelo lineal de probabilidad. Esta decisión, es factible por el hecho de que las proporciones reportadas por ambas variables no son extremas, es decir, no se acercan demasiado al 0 ni al 1 y, en consecuencia, es razonable asumir que, al estimarlas con el modelo lineal, los valores ajustados no rebasarán el rango  $[0,1]$ . Al estimar el modelo asumiendo linealidad es posible obtener tanto las pruebas de bondad de ajuste como la desagregación por efectos directos e indirectos.

Es importante mencionar que el modelo propuesto fue estimado, en ambos ejercicios, utilizando un estimador de máxima verosimilitud (MV). De acuerdo con la literatura sobre modelos de ecuaciones estructurales (Acock, 2013: 73; Kline, 2005: 138), el estimador de MV posee un conjunto de propiedades asintóticas atractivas, a saber: (1) consistencia,

si el número de observaciones tiende a infinito, el estimados converge en probabilidad al valor poblacional; (2) normalidad asintótica; (3) invariancia funcional; y (4) eficiencia. En conjunto, estas características dotan al estimador de un respaldo para identificar adecuadamente los pesos explicativos del modelo.

Asimismo, un aspecto importante de mencionar es el relacionado con la identificación del modelo. En la literatura sobre modelos de ecuaciones estructurales, se refiere a la identificación del modelo como una fase posterior a la especificación y cuyo propósito es encontrar la solución al modelo propuesto (Acock, 2013; Kline, 2005). En este caso, la identificación del modelo puede construirse a partir de la temporalidad de las variables. Por una parte, es razonable establecer que las variables definidas como los factores adscritos (variables de contexto familiar) sucedieron antes en el tiempo que los tres resultados de vida del hijo y que los resultados de vida del hijo no tienen manera de modificar las variables de contexto que lo antecedieron. Asimismo, es razonable señalar que, en términos generales, la relación existente entre el logro educativo del hijo y el logro ocupacional del hijo supone primero, la ocurrencia del aspecto educativo y, posteriormente, la entrada al mercado de trabajo. De esta manera, el modelo propuesto supone que la trayectoria de vida de los individuos parte de un contexto dado e inamovible, del que podrán o no separarse, y a partir del cual primero alcanzarán cierto nivel educativo. Posteriormente, alcanzarán cierto resultado en términos laborales y, finalmente, reportarán cierto nivel de salud.

### **Efectos indirectos**

A partir de la estimación del modelo, la presente investigación presentará una desagregación por efectos directos e indirectos de las variables explicativas sobre las variables de resultado. Por efecto directo se entiende la influencia de una variable sobre otra que no es mediado por otra variable que es parte del modelo. Por su parte, el efecto indirecto

refleja la influencia de una variable sobre otra, a través de por lo menos una tercera variable incluida en el modelo. Finalmente, la suma de ambos efectos resulta en lo que se conoce en la literatura como el efecto total (Foster, Barkus, Yavorsky 2005).

Con el objetivo de mostrar la desagregación por efectos directos e indirectos, considere la siguiente explicación. Suponiendo un modelo como el que se presenta a continuación, con una estructura basada en dos ecuaciones, es posible plantear un ejemplo de la estimación de los efectos:

$$y_1 = \alpha_1 + \beta_1 Y_2 + \beta_2 X_1 + \beta_3 X_2 + u_1$$

$$y_2 = \alpha_2 + \beta_3 X_1 + \beta_4 X_2 + u_2$$

Un ejemplo de efecto directo estaría dado por la siguiente expresión:

$$\frac{\partial y_2}{\partial x_1} = \beta_3$$

Por su parte, la siguiente expresión ejemplificaría la estimación del efecto total:

$$\frac{\partial y_1}{\partial x_1} = \beta_2 + \beta_1 \beta_3$$

Donde el efecto directo es igual a  $\beta_2$ , y el efecto indirecto es igual a  $\beta_1 \beta_3$ .

### **Fuente de datos**

En la revisión de literatura consta que los estudios de movilidad social parten de bases de datos panel o retrospectivas en las que se tiene información sobre el pasado y presente del individuo de referencia (CEEY, 2013; Campos, 2016; Torche, 2013). Esta característica es

fundamental debido a que en los estudios de movilidad siempre es común hacer referencia al contexto familiar de origen y, a partir de dicha comparación, estimar el grado de movilidad social.

Para el caso de México, la encuesta más reciente sobre movilidad social fue levantada en 2015 por El Colegio de México bajo la coordinación de Raymundo Campos. La EMOVI ofrece información detallada en materia laboral, educativa y del entorno familiar, con representatividad nacional. En concreto, la EMOVI incluye datos retrospectivos de los individuos adultos encuestados (referenciando los 14 años de edad del adulto encuestado), lo que permite comparar el logro educativo y ocupacional de manera individual (Campos, 2016). Asimismo, la encuesta permite saber el estado actual de salud del adulto encuestado, lo cual resulta clave para la investigación que se propone. La encuesta se realizó a 2,616 hogares entre el 9 de abril al 27 de mayo del 2015 y la cobertura geográfica fue de 86 localidades de 100,000 habitantes o más, distribuidas en 24 entidades federativas. En conjunto, esta encuesta permite construir una base de datos con buen tamaño de muestra, con el objetivo de obtener estimaciones robustas y confiables, que den sustento empírico a la hipótesis que se planteó.

## **Resultados**

### *Resultados de la estimación por efectos directos e indirectos*

En la tabla 1 se presentan los coeficientes estandarizados de la estimación por el método de ecuaciones estructurales, asumiendo linealidad en las tres variables respuesta, con el objetivo de estimar el efecto directo sobre el logro educativo. En realidad, el sentido y la magnitud de los efectos directos sobre el logro educativo y el logro ocupacional son esencialmente similares a los referidos en las páginas anteriores (tabla 2).

En términos del logro educativo (tabla 1), se confirma que existe un efecto directo del nivel educativo, tanto del padre como de la madre,

sobre el nivel educativo del hijo. Asimismo, los coeficientes muestran que el antecedente laboral del padre sí tiene efecto directo sobre el nivel educativo del hijo y que las diferentes expectativas de los padres igualmente influyen en el logro educativo de sus hijos.

Por su parte, en cuanto al logro ocupacional (tabla 2), se observa que en términos de efectos directos, los factores explicativos con significancia estadística son el antecedente laboral del padre (que aumenta la probabilidad de ser informal) y el logro educativo del hijo (que reduce la probabilidad de ser informal). En este caso, como ya se había mencionado, los resultados sugieren que la herencia laboral informal aumenta la probabilidad de que los hijos también se ocupen en un empleo informal. No obstante, los resultados muestran que existe una tendencia contraria provocada por el nivel educativo del propio hijo. En otras palabras, los coeficientes sugieren que la herencia educativa juega como un factor que reduce la probabilidad de que los jóvenes consigan un empleo informal.

Por otra parte, analizando los efectos indirectos (tabla 2), se observa que tanto el nivel educativo del padre como de la madre sí son estadísticamente significativos, lo cual revela que a través de la influencia que tienen sobre la educación de su hijo, sí logran influir en su logro ocupacional. En este sentido, es de notar que la influencia es positiva en términos de que el nivel educativo de los padres reduce la probabilidad del hijo de ser informal. Asimismo, se identifica que el logro ocupacional del padre también influye indirectamente sobre el logro ocupacional del hijo (aumentando la probabilidad de ser informal) a través de la influencia que tiene sobre el logro educativo del hijo. Esta situación es similar a la que se presenta con la expectativa del padre para que el hijo trabajara, la cual influye indirectamente aumentando la probabilidad de que el hijo sea informal.

**Tabla 1. Estimación desagregada por efectos directos, indirectos y totales para logro educativo**

Variables	Efectos Directos			Efectos Indirectos			Efectos Totales		
	Coef.	Std. Err.	P> z	Coef.	Std. Err.	P> z	Coef.	Std. Err.	P> z
<b>Logro educativo del hijo</b>									
<b>Nivel educativo del padre</b>									
Preescolar	0.06	0.58	0.03	-	-	-	0.06	0.58	0.03
Primaria	0.10	0.25	0.01	-	-	-	0.10	0.25	0.01
Secundaria	0.10	0.31	0.01	-	-	-	0.10	0.31	0.01
Preparatoria	0.15	0.43	0.00	-	-	-	0.15	0.43	0.00
Superior	0.21	0.42	0.00	-	-	-	0.21	0.42	0.00
<b>Nivel educativo de la madre</b>									
Preescolar	0.01	0.55	0.70	-	-	-	0.01	0.55	0.70
Primaria	0.08	0.26	0.03	-	-	-	0.08	0.26	0.03
Secundaria	0.18	0.32	0.00	-	-	-	0.18	0.32	0.00
Preparatoria	0.07	0.49	0.01	-	-	-	0.07	0.49	0.01
Superior	0.14	0.53	0.00	-	-	-	0.14	0.53	0.00
Ocupación informal del padre	-0.06	0.16	0.02	-	-	-	-0.06	0.16	0.02
Padre prefería que trabajara	-0.14	0.34	0.00	-	-	-	-0.14	0.34	0.00
Padre prefería que estudiara	-0.04	0.27	0.25	-	-	-	-0.04	0.27	0.25
Madre prefería que trabajara	0.00	0.39	0.92	-	-	-	0.00	0.39	0.92
Madre prefería que estudiara	0.13	0.29	0.00	-	-	-	0.13	0.29	0.00
Madre sabe leer	0.09	0.26	0.01	-	-	-	0.09	0.26	0.01
Padre sabe leer	0.02	0.28	0.41	-	-	-	0.02	0.28	0.41
Madre hablante lengua indígena	0.00	0.45	0.98	-	-	-	0.00	0.45	0.98
Padre hablante lengua indígena	-0.03	0.44	0.27	-	-	-	-0.03	0.44	0.27

Fuente: Estimación propia con base en EMOVI (2015).

Tabla 2. Estimación desagregada por efectos directos, indirectos y totales para logro ocupacional

Variables	Efectos Directos			Efectos Indirectos			Efectos Totales		
	Coef.	Std. Err.	P> z	Coef.	Std. Err.	P> z	Coef.	Std. Err.	P> z
<b>Logro ocupacional (informalidad)</b>									
<b>Nivel educativo del padre</b>									
Preescolar	0.03	0.09	0.31	-0.01	0.02	<b>0.04</b>	0.02	0.09	0.58
Primaria	0.02	0.04	0.67	-0.02	0.01	<b>0.01</b>	-0.01	0.04	0.84
Secundaria	0.01	0.05	0.72	-0.02	0.01	<b>0.01</b>	-0.01	0.05	0.83
Preparatoria	0.01	0.07	0.69	-0.03	0.02	<b>0.00</b>	-0.02	0.07	0.52
Superior	0.00	0.06	0.97	-0.05	0.02	<b>0.00</b>	-0.05	0.06	0.13
<b>Nivel educativo de la madre</b>									
Preescolar	0.00	0.09	0.94	0.00	0.02	0.70	0.00	0.09	1.00
Primaria	-0.04	0.03	0.29	-0.02	0.01	<b>0.04</b>	-0.06	0.04	0.12
Secundaria	-0.04	0.05	0.24	-0.04	0.01	<b>0.00</b>	-0.08	0.05	<b>0.02</b>
Preparatoria	-0.01	0.07	0.72	-0.02	0.02	<b>0.02</b>	-0.03	0.07	0.39
Superior	0.00	0.08	0.86	-0.03	0.02	<b>0.00</b>	-0.03	0.08	0.33
<b>Ocupación informal del padre</b>	<b>0.10</b>	<b>0.02</b>	<b>0.00</b>	0.01	0.01	<b>0.02</b>	0.12	0.03	<b>0.00</b>
Padre prefería que trabajara	-0.01	0.04	0.84	0.03	0.01	<b>0.00</b>	0.02	0.04	0.46
Padre prefería que estudiara	0.00	(no path)		0.01	0.01	0.26	0.01	0.01	0.26
Madre prefería que trabajara	0.01	0.05	0.78	0.00	0.01	0.92	0.01	0.05	0.80
Madre prefería que estudiara	0.00	(no path)		-0.03	0.01	<b>0.00</b>	-0.03	0.01	<b>0.00</b>
Madre sabe leer	0.00	(no path)		-0.02	0.01	<b>0.01</b>	-0.02	0.01	<b>0.01</b>
Padre sabe leer	0.00	(no path)		-0.01	0.01	0.42	-0.01	0.01	0.42
Madre hablante lengua indígena	0.05	0.07	0.19	0.00	0.01	0.98	0.05	0.07	0.20
Padre hablante lengua indígena	0.00	0.07	0.97	0.01	0.01	0.28	0.01	0.07	0.86
<b>Nivel educativo del hijo</b>	<b>-0.22</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	0.00	(no path)		-0.22	0.00	<b>0.00</b>

Fuente: Estimación propia con base en EMOVI (2015).

También en términos de los efectos indirectos se observan (tabla 2) dos resultados interesantes. En primer lugar, se tiene que la expectativa de la madre para que el hijo estudiara logra tener efecto sobre el logro ocupacional del hijo a través de la influencia positiva que ejerce para aumentar el logro educativo. En segundo lugar, se tiene que el hecho de que la madre no sea analfabeta, al incidir positivamente en los años de educación esperados, también logra tener un efecto positivo indirecto sobre el logro ocupacional del hijo al reducir la probabilidad de que sea informal.

Finalmente, en el tabla 3, se muestran los efectos directos e indirectos de los factores adscritos y no adscritos sobre el estado de salud de los hijos. Desde la perspectiva de los efectos directos se observa, como se había adelantado, que el estado de salud se ve afectado por la ocupación informal de los propios hijos. Este resultado indica que la probabilidad de reportar un buen estado de salud disminuye si los jóvenes trabajan en empleos informales. En contraste, el nivel educativo del hijo tiene un efecto positivo directo en la probabilidad de reportar un buen estado de salud. De hecho, los coeficientes muestran que conforme es mayor el nivel educativo es mayor el efecto sobre la probabilidad de reportar un buen estado de salud.

Por su parte, en el análisis de los efectos indirectos destaca que el nivel educativo también aparece como estadísticamente significativo. Esto, como se había adelantado, es previsible dado que el nivel educativo de los hijos tiene efecto directo sobre la probabilidad de encontrar un empleo formal y éste tiene efecto directo sobre el estado de salud. Asimismo, es relevante el hecho de que la informalidad laboral del padre resulta significativa, en sentido negativo (reduciendo la probabilidad del hijo de reportar buena salud), como factor indirecto sobre el estado de salud del hijo.

Este resultado, es igualmente previsible dado que la informalidad del padre aumenta la probabilidad de que el hijo se ocupe en un empleo informal y esto, a su vez, reduce la probabilidad de que el hijo reporte un buen estado de salud. Lo interesante, sin embargo, es que el efecto no alcanza a ser significativo como efecto total.

Tabla 3. Estimación desagregada por efectos directos, indirectos y totales para el estado de salud

Variables	Efectos Directos			Efectos Indirectos			Efectos Totales		
	Coef.	Std. Err.	P> z	Coef.	Std. Err.	P> z	Coef.	Std. Err.	P> z
<b>Estado de salud</b>									
Nivel educativo del hijo	0.13	0.00	<b>0.00</b>	0.03	<b>0.00</b>	0.00	0.16	0.00	<b>0.00</b>
Ocupación informal del hijo	-0.13	0.02	<b>0.00</b>	0	(no path)		-0.13	0.02	<b>0.00</b>
<b>Nivel educativo del padre</b>									
Preescolar	-0.02	0.09	0.59	0.01	0.02	0.37	-0.01	0.09	0.73
Primaria	0.06	0.03	0.14	0.02	0.01	<b>0.07</b>	0.07	0.04	<b>0.06</b>
Secundaria	0.04	0.04	0.26	0.01	0.01	<b>0.08</b>	0.06	0.05	0.14
<b>Preparatoria</b>	0.01	0.06	0.75	0.02	0.02	<b>0.00</b>	0.03	0.06	0.31
Superior	-0.03	0.06	0.35	0.03	0.02	<b>0.00</b>	0.00	0.06	0.88
<b>Nivel educativo de la madre</b>									
Preescolar	-0.01	0.08	0.85	0.00	0.02	0.81	0.00	0.08	0.89
Primaria	0.00	0.03	0.98	0.02	0.01	<b>0.02</b>	0.02	0.03	0.59
Secundaria	0.05	0.04	0.14	0.04	0.01	<b>0.00</b>	0.09	0.04	<b>0.02</b>
Preparatoria	0.02	0.07	0.56	0.01	0.02	<b>0.04</b>	0.03	0.07	0.32
Superior	0.07	0.08	0.01	0.02	0.02	<b>0.00</b>	0.10	0.08	<b>0.00</b>
Ocupación informal del padre	-0.02	0.02	0.54	-0.02	0.01	<b>0.00</b>	-0.04	0.02	0.13
Padre prefería que trabajara	0.00	(no path)		-0.02	0.01	<b>0.01</b>	-0.02	0.01	<b>0.01</b>
Padre prefería que estudiara	0.00	(no path)		-0.01	0.01	0.26	-0.01	0.01	0.26
Madre prefería que trabajara	0.00	(no path)		0.00	0.01	0.93	0.00	0.01	0.93
Madre prefería que estudiara	0.00	(no path)		0.02	0.01	<b>0.00</b>	0.02	0.01	<b>0.00</b>
Madre sabe leer	0.00	(no path)		0.01	0.01	<b>0.01</b>	0.01	0.01	<b>0.01</b>
Padre sabe leer	0.00	(no path)		0.00	0.01	0.42	0.00	0.01	0.42
Madre hablante lengua indígena	0.00	(no path)		-0.01	0.01	0.40	-0.01	0.01	0.40
Padre hablante lengua indígena	0.00	(no path)		-0.01	0.01	<b>0.43</b>	-0.01	0.01	<b>0.43</b>

Fuente: Estimación propia con base en EMOVI (2015).

## **Discusión**

Los resultados presentados en el apartado anterior indican, en términos generales, la presencia de mecanismos particulares entre el origen y el destino de los jóvenes. En concreto, hay evidencia de que la herencia (asociación) más fuerte sucede dentro de cada dimensión, es decir, que la herencia laboral influye considerablemente en el destino laboral y menos en el destino educativo, o bien, que la herencia educativa influye únicamente en el destino educativo, pero no en el destino laboral (al menos no directamente).

Estos mecanismos pueden sintetizarse de la siguiente manera. Por una parte, a mayor nivel educativo de los padres, mayor es el nivel educativo esperado de sus hijos, y a mayor nivel educativo de los hijos, mayor es la probabilidad de gozar de un buen estado de salud. Por otra parte, si el padre fue trabajador informal, la influencia puede identificarse en dos sentidos. El primero es que, si el padre fue trabajador informal, la probabilidad de que su hijo sea trabajador informal es más alta que si el padre hubiera sido formal y, en consecuencia, la probabilidad de gozar de un buen estado de salud es más baja. Por otra parte, si el padre fue trabajador informal, el nivel educativo esperado de su hijo es menor que si el padre hubiera sido formal y, en consecuencia, la probabilidad de gozar de un buen estado de salud es más baja.

Como resultado, es posible pensar en cuatro probables escenarios a partir de las diferentes versiones de los mecanismos recién descritos. Un primer caso puede ser el reflejado por la combinación de que los padres tengan un alto nivel educativo (digamos que hayan alcanzado preparatoria o superior) y el padre haya sido trabajador formal. En este escenario, que podríamos catalogar como el ideal, el modelo señala que el logro educativo esperado del hijo sería también alto. De hecho, con base en los valores esperados del modelo, los hijos nacidos en este contexto podrían alcanzar en promedio hasta 13 años de educación, es decir, llegarían a la universidad y, podríamos decir, tendrían buenas probabilidades de concluirla. Asimismo, el logro ocupacional implicaría

altas probabilidades de que el hijo trabaje en la formalidad. Con base en el modelo se espera una probabilidad de 46% de que los hijos nacidos en este contexto acaben siendo trabajadores informales. Finalmente, dado que se espera un logro educativo alto y un logro ocupacional formal, las probabilidades de que el hijo goce de un buen estado de salud se espera que sean igualmente altas. Las cifras del modelo arrojan una probabilidad de 74.9% de reportar un buen estado de salud (tabla 4). Este escenario, desafortunadamente, está restringido para muy pocos jóvenes en el caso mexicano, no obstante, tiene utilidad reconocerlo toda vez que sirve como punto de referencia para el diseño de políticas públicas. Con base en la muestra obtenida para la estimación del modelo apenas 7.4% de la muestra esta en este escenario ideal.

Un segundo caso, que podríamos catalogar como el indeseable, es el que resulta de la combinación de padres con bajo nivel educativo (educación secundaria o menos) y que el padre haya sido trabajador informal. En este escenario, se esperaría que el logro educativo del hijo sea igualmente malo dado el origen familiar que lo influye. De acuerdo con las estimaciones del modelo, la expectativa es que los jóvenes que nacen en estas circunstancias alcancen nueve años de educación, es decir, que acaben la secundaria. Por otra parte, las probabilidades de que esos jóvenes acaben trabajando en la informalidad se refuerzan, tanto por el bajo logro educativo que es probable que alcancen, como por la influencia que tiene el antecedente laboral de su padre. Las estimaciones del modelo señalan que los jóvenes que nacen en estas circunstancias tienen una probabilidad de 69% de ser trabajadores informales. En conjunto, estos resultados también implicarían más altas probabilidades de que no goce de buena salud, dado que las probabilidades aumentan por su bajo nivel educativo y el hecho de que acabe trabajando en la informalidad. En concreto, de acuerdo con las estimaciones del modelo, los jóvenes de este grupo tienen una probabilidad de 64% de reportar buena salud.

**Tabla 4. Posibles escenarios con base en los hallazgos del modelo**

	<b>Padre formal</b>	<b>Padre informal</b>
Padres con alto nivel educativo	<p><b>Logro educativo</b> esperado del hijo: 13 años de educación</p> <p><b>Logro ocupacional</b> esperado del hijo: 46% probabilidad de ser informal</p> <p><b>Resultado de vida</b> esperado: 74.9% probabilidad de reportar buena salud</p>	<p><b>Logro educativo</b> esperado del hijo: 12 años de educación</p> <p><b>Logro ocupacional</b> esperado del hijo: 56% probabilidad de ser informal</p> <p><b>Resultado de vida</b> esperado: 72% probabilidad de reportar buena salud</p>
Padres con bajo nivel educativo	<p><b>Logro educativo</b> esperado del hijo: 10 años de educación</p> <p><b>Logro ocupacional</b> esperado del hijo: 55% probabilidad de ser informal</p> <p><b>Resultado de vida</b> esperado: 71% probabilidad de reportar buena salud</p>	<p><b>Logro educativo</b> esperado del hijo: 9 años de educación</p> <p><b>Logro ocupacional</b> esperado del hijo: 69% probabilidad de ser informal</p> <p><b>Resultado de vida</b> esperado: 64% probabilidad de reportar buena salud</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la estimación.

Ahora bien, un tercer caso es el que resulta de pensar en la siguiente combinación: padres con alto nivel educativo (preparatoria o más) pero donde el padre fue trabajador informal. En este caso, el logro educativo esperado sería alto para el hijo, dada la influencia del pasado educativo de sus padres (el nivel educativo esperado es de 12 años, cerca del logro esperado en el escenario ideal). No obstante, el logro ocupacional del hijo se vería influido tanto por el antecedente laboral del padre como por su propio logro educativo. De esta manera, es probable que el hijo acabe trabajando en la informalidad, aunque su logro educativo podría reducir esa probabilidad (con base en las estimaciones del modelo los jóvenes de este grupo tienen una probabilidad de 56% de ser trabajadores informales). En consecuencia, el efecto directo e indirecto sobre el estado de salud es moderado, toda vez que los mecanismos causales se contraponen (tabla 4). Los jóvenes de este grupo tienen 72% de probabilidades de reportar buena salud, de acuerdo con las estimaciones del modelo.

Como cuarto escenario está el que resulta de combinar lo que pasaría si los padres tienen un bajo nivel educativo (secundaria o menos) pero el padre, por alguna razón, fue trabajador formal. En este caso, el logro educativo esperado del hijo sería bajo, dado el antecedente familiar (10 años de educación, es decir, apenas llegarían a preparatoria). Sin embargo, la probabilidad de que acabe trabajando en la informalidad es menor que si su padre hubiera trabajado en la informalidad (este grupo presenta una probabilidad de 55% de ser trabajador informal). Sin embargo, en el resultado de vida, el estado de salud se ve afectado en dos sentidos. Por una parte, la probabilidad de que reporte un mal estado de salud aumenta dado que su nivel educativo es bajo. Por otra parte, la probabilidad de que reporte un buen estado de salud aumenta dado que logró colocarse en un empleo formal. En consecuencia, este grupo presenta una probabilidad de 71% de reportar un buen estado de salud.

En conjunto, estos escenarios muestran diferentes rutas de vida y permiten pensar en diferentes implicaciones de política pública. Por una parte, con base en el segundo escenario, el caso terrible en el que el origen familiar está marcado por la informalidad y un bajo nivel educativo, muestra que los efectos de largo plazo de estos antecedentes familiares pueden, con muy alta probabilidad, configurar un mecanismo que favorezca la reproducción intergeneracional de la pobreza. En este caso, resulta evidente que los esfuerzos por promover la formalización del empleo y por elevar los años de escolaridad (sin dejar de lado el tema de la calidad educativa) deben ser considerados cruciales para el futuro de las siguientes generaciones.

De manera similar, en los casos intermedios (caso 3 y caso 4), se observa por separado, aunque de manera clara que, tanto el nivel educativo como un empleo formal, pueden ser la diferencia entre repetir un destino ya escrito o la posibilidad de que, con base en el esfuerzo individual y familiar, el resultado de vida de la siguiente generación sea distinto al de su origen.

## **Conclusiones**

El objetivo de esta investigación fue identificar el papel y la fuerza de los factores adscritos y no adscritos en la determinación del logro educativo, el logro ocupacional y el estado de salud actual de los mexicanos. Para lograr este objetivo, la investigación partió el clásico modelo propuesto por Blau y Duncan (1967) incorporando el papel de la informalidad laboral y estimando los mecanismos causales sobre cómo el logro educativo y ocupacional de los mexicanos influyen en su estado de salud.

Los hallazgos de la investigación se pueden sintetizar en los cuatro posibles escenarios de movilidad social descritos anteriormente. Estos escenarios son consistentes con la literatura sobre movilidad social en términos de que muestran, en el caso extremo, que quien nace en un contexto desfavorable (bajos niveles educativos e informalidad laboral) tiene altas probabilidades de reproducir el esquema. O bien, en el otro extremo, que quien proviene de un contexto favorable (altos niveles educativos y formalidad laboral) tiene altas probabilidades de reproducir el esquema. Sin embargo, los hallazgos más interesantes están en los casos intermedios, es decir, en aquellos casos donde el contexto de origen no es todo favorable o todo desfavorable.

Desde esta perspectiva, los hallazgos de la investigación señalan que si bien el logro educativo representa un logro atribuible al individuo que trata de desligarse de las circunstancias de su origen, queda claro que los antecedentes laborales de los padres son factores con un peso suficiente para influir en el destino ocupacional de los mexicanos. Estos hallazgos son relevantes para el caso mexicano puesto que, como se planteó en un principio, el mercado de trabajo mexicano está fuertemente marcado por la informalidad laboral.

Usualmente, la literatura sobre informalidad laboral se centra en las características de los empleos precarios e incluso ha estudiado algunos determinantes sociodemográficos para los trabajadores informales. Sin embargo, analizar el papel de la informalidad desde una perspectiva de movilidad social era una asignatura pendiente. Los resultados de esta

investigación ofrecen información relevante desde esta perspectiva toda vez que hacen más claro hasta dónde pueden llegar las consecuencias de los empleos informales. El hecho de que los puestos de trabajo informales tengan un papel en la determinación de logro educativo de los hijos señala los canales de reproducción intergeneracional de condiciones de precariedad laboral. En el peor de los casos, de hecho, señalan una ruta de reproducción intergeneracional de la pobreza pues el logro educativo se ve restringido para las futuras generaciones y ello puede tener implicaciones tanto en su logro ocupacional como en su estado de salud. Desde esta perspectiva, lo que muestran los datos es que para el caso mexicano el contexto familiar juega un rol importante para obstaculizar las trayectorias de vida.

## Referencias

- Acock, A. (2013). *Discovering Structural Equation Modeling Using Stata*, Revised Edition. Stata Press.
- Arce, E., & Segura, D. A. (2016). *Stratification in the Labor Market*. The Wiley Blackwell Encyclopedia of Race, Ethnicity, and Nationalism.
- Alcaraz, C., Chiquiar, D., & Salcedo, A. (2015). Informality and segmentation in the Mexican labor market. No. 2015-25. *Working Papers*, Banco de México.
- Bensusán, G. (2013). *Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México*.
- Bensusán, G. (2016). Labour law, inclusive development and equality in Latin America. *Labour Regulation and Development*, 162.
- Bitran, R. (2014). Universal health coverage and the challenge of informal employment: lessons from developing countries. *Health, Nutrition, and Population (HNP) discussion paper*. Washington DC: World Bank Group.
- Blau, P., & Duncan, O. D. (1967). *The American Occupational Structure*. New York: John Wiley & Sons.
- Blau, P., & Duncan, O. D. (2001). "The process of stratification, en Grusky, D. (ed.), *Social Stratification in Sociological Perspective. Class, Race and Gender*. Colorado, Westview Press, pp.: 390-403.
- Campos, R. (2015). *Documento metodológico de la EMOVI 2015*. El Colegio de México.
- Campos, R. (2016). *Promoviendo la Movilidad Social en México: Informe de Movilidad Social 2015*. México: El Colegio de México.
- CEEY. (2013). *Informe movilidad social en México 2013: imagina tu futuro*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- CONEVAL. (2014). *Indicadores de acceso y uso efectivo de los servicios de salud de afiliados del seguro popular*. México: CONEVAL.
- CONEVAL. (2016). *Informe de pobreza en México 2014*. México: CONEVAL.

- Delajara, M., De la Torre, R., Díaz-Infante, E., & Vélez, R. (2018). *El México del 2018. Movilidad social para el bienestar*. México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias
- Duncan, O. D. (1961). A socioeconomic index for all occupations. *Class: Critical Concepts 1*: 388-426.
- Espinosa, J., & Torche, F. (2010). *Movilidad social en México: Población, desarrollo y crecimiento*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Espinoza, V. (2016). “Pautas de la movilidad ocupacional chilena en la década del 2000. En P. Solis & M. Boado (Coords), *Y sin embargo se mueve...: estratificación social y movilidad intergeneracional de clase en América Latina*. México, El Colegio de México/Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Erikson, R., Goldthorpe, J. H., & Portocarero, L. (1979). Intergenerational Class Mobility in Three Western European Societies: England, France and Sweden. *The British Journal of Sociology*, 30(4), 415-41.
- Foster, J. J., Barkus, E., & Yavorsky, C. (2005). *Understanding and Using Advanced Statistics: A practical guide for students*. Sage.
- Greene, W. H. (2003). *Análisis econométrico*. Madrid: Prentice Hall.
- Husmanns, R. (2003). Measuring the informal Economy. From employment in the informal sector to informal employment. *Working paper no. 53*. Ginebra: OIT.
- INEGI. (2014). *La informalidad laboral. Marco conceptual y metodológico*. México: INEGI.
- INEGI. (2016). *Estadísticas oportunas sobre el mercado de trabajo*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/empleo/>
- Kline, R. B. (2011). *Principles and Practice of Structural Equation Modeling*. Guilford Press, New York.
- Kline, R.B. (2005). *Methodology in the social sciences. Principles and practice of structural equation modeling* (2nd ed.). Guilford Press.
- Larrañaga, O. (2017). *La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso*. CEPAL.

- Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes. Social policy, informality and economic growth in México*. Washington, Brookings Institution Press.
- López-Ruiz, M., Artazcoz, L., Martínez, J.M., Rojas, M. & Benavides. (2015). Informal employment and health status in Central America. *BMC public health* 15(1), 698.
- Link, B. G., & Phelan, J. (1995). Social conditions as fundamental causes of health inequalities: theory, evidence, and policy implications. *Journal of Health and Social Behavior*. 80-94.
- Marmot, M.G., Shipley, M.J., & Rose, G. (1984). Inequalities in Death—*Specific Explanations of a General Pattern?* *Lancet*, (323), 1003-1006.
- Miech, R., et al. (s.f.). The enduring association between education and mortality: the role of widening and narrowing disparities. *American Sociological Review* 76.6 (2011): 913-934.
- Perry, G., Maloney, W. F., Arias, O. S., Fajnzylber, P., Mason, A. D., & Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informalidad: escape y exclusión*. World Bank, Washington DC.
- Puga, I., & Solís, P. (2010). *Estratificación y transmisión de la desigualdad en Chile y México. Un estudio empírico en perspectiva comparada*. Estudios de movilidad social en México, Ciudad de México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 189-228.
- Sadana, R. (2002). Describing population health in six domains: comparable results from 66 household surveys. *GPE Discussion Papers*, (43), Geneva, World Health Organization.
- Siegrist, J., & Marmot, M. (2004). Health Inequalities and the Psychosocial Environment—Two Scientific Challenges. *Social Science & Medicine*, (58), 1463-1473.
- Solís, P. (2010). Ocupaciones y clases sociales en México. En CEEY. *Movilidad social en México: población, desarrollo y crecimiento*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México.
- Solís, P., & Brunet, N. (2013). Estructuración por edad del proceso de estratificación social en México. *Revista Latinoamericana de Población* (7)13.

- Sorokin, P. A. (1959). *Social and cultural mobility*. New York.
- Solís, P., Benza, G., & Boado, M. (2016). Movilidad intergeneracional de clase: una aproximación sociológica al estudio de la movilidad social. En P. Solís & M. Boado (Coords.), *Y sin embargo se mueve...: estratificación social y movilidad intergeneracional de clase en América Latina*. México, El Colegio de México/Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Tokman, V. (2004). *Una voz en el camino: empleo y equidad en América Latina, 40 años de búsqueda*. Santiago de Chile, FCE.
- Torche, F. (2013). How do we characteristically measure and analyze intergenerational mobility?. New York University, *The Stanford Center on Poverty and Inequality*, (29), 2-3.
- Toro-Tulla, H. (2015). Cohortes laborales y origen socioeconómico como determinante del logro ocupacional. En CEEY. *Movilidad social en México: población, desarrollo y crecimiento*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México.
- Velez-Grajales, R., Campos, R., & Fonseca Godínez, C. E. (s.f.). *El concepto de movilidad social: Dimensiones, medidas y estudios en México*. Mexico: Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Working paper.
- Wooldridge, J. M. (2009). *Introductory econometrics: A modern approach*. Nelson Education.
- Yalonetzky, G. (2015). Movilidad intergeneracional de la educación y las ocupaciones en monterrey: un análisis de cohortes filiales y sexo. En R. Campos, J. E. Huerta & R. Vélez (Eds.), *México ¿El motor inmóvil?* . México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Yaschine, I. (2012). *¿Oportunidades? Movilidad social intergeneracional e impacto en México*. México, UNAM-COLMEX

## ¿Programas productivos con empoderamiento económico?<sup>1</sup>

María Jesusovna Arellanes Vetchinova

El presente texto resume el análisis de los componentes de dos enfoques de programas productivos, el primero es resultado de un programa que maneja una perspectiva en la que los beneficiarios reciben un apoyo económico del Gobierno Federal para emprender (*top-down*)<sup>2</sup> y la segunda deriva de la organización social, ésta busca obtener apoyos de distintas fuentes incluidas las gubernamentales (*bottom-up*).

El análisis de los resultados en el largo plazo se hace con metodologías de empoderamiento. El Banco Mundial define empoderamiento como “la expansión de los activos y capacidades de los pobres para participar en, negociar con, influir, controlar y responsabilizar a las instituciones que afectan a sus vidas” (Narayan, 2002:13). Desde esta perspectiva, los programas productivos deberían generar condiciones personales e institucionales para acceder a los mercados en condiciones más equitativas para los más pobres.

El objetivo del análisis es identificar los componentes de los programas productivos que ayudan a sus beneficiarios a salir de la pobreza. Con la implementación de estos componentes, se asume que los programas permitirán incrementar la capacidad de generar ingresos de manera sostenida, además de tener acceso a servicios básicos.

---

1 Este documento surge de un estudio de caso realizado para la titulación de Maestría en Estudios del Desarrollo en el Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS por sus siglas en inglés) de la Universidad de Sussex, Inglaterra. La tesis busca identificar las principales diferencias entre los componentes de programas productivos generados como una iniciativa social para salir de la pobreza (*bottom-up*), contra los generados como programas públicos con el mismo fin, en este caso del Gobierno Federal (*top-down*). Durante el análisis se identifica que la principal diferencia está en la agencia de los individuos para lograr sus objetivos, por lo que se define hacer un análisis en torno a procesos de empoderamiento en cada enfoque.

2 Para este caso se considera un enfoque tradicional a los programas productivos detonados desde el Gobierno, con reglas y recursos propias específicos para cada fin.

En ese sentido, el artículo reconstruye las historias de dos empresas que después de 20 años siguen operando.

### **Marco Teórico**

El factor relevante que diferencia un enfoque de otro es la capacidad de movilizar recursos de un grupo y de otro. Es decir, “el poder”, entendido como la capacidad de hacer (Alsop, 2005), gracias al grado de control que tiene una persona o un grupo sobre recursos materiales, humanos, intelectuales y financieros (Miller, 2006).

Se entiende por empoderamiento a la “capacidad de una persona o grupo de redefinir sus posibilidades y opciones, y actuar en consecuencia, el poder interno que permite a las personas tener el coraje de hacer cosas, y el poder que proviene de trabajar junto a otros para reclamar lo que es legítimamente de ellos (Kabeer et al., 2008). Ya que si el poder puede ser definido como la habilidad o capacidad para lograr un objetivo (Luther King en Miller et al., 2006:4; Gaventa, 2006), el empoderamiento puede ser comprendido como el propósito de lograrlo y la obtención de todas las herramientas necesarias para desarrollar esa capacidad. El empoderamiento no sería una fórmula a seguir, sino un análisis de las necesidades contextuales y los activos existentes para fortalecer en los individuos o grupos hacia los cambios deseados.

En otras palabras, el empoderamiento sucede como un proceso en el que las personas desarrollan la capacidad de tomar decisiones que afectan su vida y tienen la libertad de lograrlas.<sup>3</sup> De acuerdo al marco analítico definido por el Banco Mundial para tal fin, se requieren elementos que permitan la agencia, estos son activos psicológicos, de información, de organización, recursos materiales, humanos y financieros. Además de una

---

<sup>3</sup> El vínculo teórico entre este concepto y la perspectiva de capacidades, que marca la política social en el país, no están separadas. Para Amartya Sen, la libertad de elegir y la posibilidad de contar con una estructura de oportunidades para elegir entre ellas es necesaria para acceder a un contexto que posibilite el desarrollo. El autor definió la agencia como la habilidad de una persona para lograr sus metas y el empoderamiento como la expansión de la agencia (Ibrahim & Alkire, 2007).

estructura de oportunidades, que se refiere a la presencia de instituciones formales e informales (Helmke & Levitsky, 2006) que regulan el acceso a estas oportunidades (Alsop et al., 2006).

Al respecto, la bibliografía especializada cuenta con tipologías y metodologías para identificar los tipos de poder. La identificación de estos tipos de poder en una situación en la que se busca generar un cambio sostenible para un grupo vulnerable permite realizar acciones de política pública para cambiar estas relaciones de poder. Se distinguen cuatro tipos de poder:

- 1) "poder sobre" (*power over*), es entendido como una relación de ganar-perder en donde quien tiene el poder toma el control de los recursos y deja sin poder y recursos al otro;
- 2) "poder para" (*power to*) es la capacidad de cada persona para definir sus decisiones, resultado de la educación y la capacitación, puede multiplicar nuevas habilidades, conciencia y confianza (Miller et al., 2006);
- 3) "poder desde" (*power within*), se puede entender como el sentido de identidad, autoestima y autoconocimiento que permite a las personas imaginar que su mundo puede ser diferente y tener el coraje de actuar para cambiarlo;
- 4) "poder con" (*power with*) se refiere a la capacidad de poder realizar cambios desde la colaboración con otros (Gaventa, 2006; Samman et al., 2009; VeneKlasen, L. et al., 2004).

El empoderamiento ocurre cuando se refuerzan las capacidades de las personas y/o grupos de hacer y de creer en sí mismas, y de manera paralela se refuerzan las instituciones, para permitir la participación de otros actores y con ello generar un cambio perdurable a favor de las personas en situación de pobreza. El empoderamiento económico sucede cuando, derivado de estos cambios, las personas y/o grupos tienen la capacidad de poder tener control sobre su generación de ingresos, acceso a bienes y servicios y continuamente poder mejorar su calidad de vida.

No solamente es poder tener acceso a un programa de financiamiento que apoye un programa productivo y al final del día contar con el producto empaquetado, es cambiar por completo la cosmovisión de un beneficiario de programas a un ciudadano en ejercicio de sus derechos.

La tabla 1 agrupa los componentes en la bibliografía de empoderamiento (Alsop, 2005; Alsop & Heinsohn, 2005; Ibrahim & Alkire, 2007; Narayan, 2002; Samman et al., 2009) y en la sección 3 se analizan estos componentes contra los identificados en los ejemplos estudiados.

## Metodología

Para lograr que los casos seleccionados fueran lo más comparables posible, se buscó que surgieran de un marco de economía social, ya que esta presenta rasgos de esquemas de empoderamiento al promover la organización formal de beneficiarios, estimula el crecimiento basado en el empleo local, así como la solidaridad de sus miembros (Bateman, 2013; Coraggio, 2015, 2013; UNRISD, 2014; Utting, 2015). Además, se consideró que tuvieran una edad similar, su ubicación, porcentajes de población en pobreza, organización política y años de operación. Bajo estos criterios, y la posibilidad de realizar trabajo de campo, se identificaron dos empresas en Oaxaca: la “Caja Solidaria de San Dionisio Ocotepéc’ como el caso *top-down*, y la Union de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI) como el caso *bottom-up*.

El presente artículo desintegra los componentes de cada proyecto productivo y los analiza usando las tipologías del poder y los componentes identificados en la bibliografía. Se busca identificar los componentes del empoderamiento económico en los programas productivos que permiten aumentar las probabilidades que un programa social ayude a salir de la pobreza a través de proyectos productivos.

Para el análisis de sus trayectorias, además de información histórica y administrativa se requirió de datos primarios. Para lo cual se llevaron a

**Tabla 1. Identificación de componentes del empoderamiento**

Bibliografía		Tipología del poder y procesos de empoderamiento		
Tipos	Poder para ( <i>Power to</i> )	Poder sobre ( <i>Power over</i> )	Poder con ( <i>Power with</i> )	Poder desde ( <i>Power from within</i> )
Características	Crea nuevas posibilidades. Tiene capacidad para tomar decisiones basadas en información, multiplica habilidades, conciencia y confianza	Resistencia a la manipulación y control de otros grupos.	Apoyo mutuo para expandir los conocimientos y capacidades individuales	Esquemas de inclusión, integración y participación ordenada que dan a la población la sensación de que tienen la capacidad de lograr cambios en su vida y/o comunidad.
Componentes a nivel individual o grupal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información</li> <li>• Educación</li> <li>• Capacidades técnicas</li> <li>• Innovación</li> <li>• Desarrollo de soluciones</li> <li>• Análisis de problemas</li> <li>• Generación de nuevos conocimientos</li> <li>• Fomenta la conciencia crítica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a recursos</li> <li>• Tenencia de la tierra</li> <li>• Control de los recursos</li> <li>• Toma de decisiones estratégicas sobre los proyectos</li> <li>• Reglas y normas en programas</li> <li>• Capacidad de tomar decisiones de compra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solidaridad</li> <li>• Reconocimiento y aceptación de diferencias</li> <li>• Capacidad de organización para lograr objetivos comunes</li> <li>• Vinculación en Red</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confianza en sí mismos</li> <li>• Sentido de identidad y pertenencia</li> <li>• Respeto propio</li> <li>• Aceptación</li> <li>• Determinación</li> <li>• Metas claras y basadas en orientación ética</li> <li>• Autonomía</li> <li>• Motivación inspiracional</li> </ul>
Componentes a nivel institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a la información pública</li> <li>• Monitoreo independiente de políticas públicas</li> <li>• Facilitar trámites burocráticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas incluyentes</li> <li>• Acceso a servicios básicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto participativo</li> <li>• Toma de decisiones participativa</li> <li>• Búsqueda de soluciones colectivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar la participación de las mujeres en la economía y la toma de decisiones</li> <li>• Cupos o cuotas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Alsop (2005); Alsop et al. (2005); Ibrahim et al. (2007); Narayan (2005); Samman et al. (2009).

cabo entrevistas semi-estructuradas a través de la metodología de “bola de nieve” que contó con representación de los principales stakeholders, administradores, trabajadores y personas de las comunidades hasta la saturación de datos. Para evitar sesgos, la información recopilada se trianguló con datos secundarios de publicaciones gubernamentales y académicas. Las preguntas se dirigieron de acuerdo con las responsabilidades y el conocimiento de cada grupo y se basaron en la bibliografía de empoderamiento (Miller et al., 2006; Kabeer et al., 2008; Mathie et al., 2008; Gaventa & Barrett, 2010; Kabeer 2005; DOF, 2014).

## Evidencia

### *Top-down: Caja Solidaria de San Dionisio Ocotepec*

La ‘Caja Solidaria de San Dionisio Ocotepec’ (La Caja) es una empresa social creada en 1997 como resultado del Programa Nacional de solidaridad (PRONASOL<sup>4</sup>). La Caja se ubica en el municipio de San Dionisio Ocotepec; en este habitan más de 10 mil personas, mayormente indígenas, el municipio es gobernado a través del sistema de “*usos y costumbres*”. Datos oficiales refieren que el 82% de sus habitantes viven en pobreza (CONEVAL, 2015)

Desde la entrada del municipio se encuentran campesinos trabajando la tierra con un arado artesanal y sin tecnificación, de acuerdo a cifras del INEGI (2015) 40% de los trabajadores pertenecen al sector primario. En el municipio solo el 16% recibe más de dos salarios mínimos, y casi siete de cada 10 lugareños vive con menos de dos salarios mínimos.

La Caja inició con el ‘*Fondo de Solidaridad para la Producción*’, tenía por objetivo “modernizar los campos para erradicar la pobreza” (Gaceta de solidaridad, 1994). De acuerdo a las Reglas de Operación (RO) del programa, para ser beneficiario, los campesinos tenían que organizarse

---

4 Para saber más ver: Cordera & Lomelí (1999); Cordera & Lomelí (2003).

en cooperativas, ser productores de bajos ingresos, no haber recibido ningún crédito bancario, producir en tierras de baja productividad, demostrar que el apoyo gubernamental sería utilizado para fines agrícolas y ser oriundo de la comunidad.<sup>5</sup> El beneficiario de los fondos firmaba una obligación legal con el Gobierno Federal y la comunidad de regresar el crédito y de desarrollar el proyecto comprometido. De acuerdo a las RO (Gaceta de solidaridad, 1994; Rojas, 1992) el recurso recuperado de los beneficiarios podría ser utilizado de alguna de las siguientes tres opciones: (1) crear una caja de ahorro para proyectos productivos; (2) crear algún tipo de proyecto productivo local, (3) o un proyecto de infraestructura.

En San Dionisio los beneficiarios decidieron crear una caja solidaria de ahorro. Los mismos campesinos fueron los miembros fundadores y desde su nacimiento se volvió una empresa comunitaria, la operación sería similar al Fondo (Velázquez, 2012), así que mientras los recursos del Fondo eran administrados por el Municipio, los recursos de La Caja serían administrados por el Consejo Municipal. La administración de la caja tendría una duración similar a la administración municipal, de igual manera el servicio debería ser gratuito ya que su labor en La Caja se tomaría a cuenta de la labor comunitaria (tequio), como parte de los usos y costumbres del sistema político.

Una vez al año, La Caja realiza una asamblea para presentar estados de cuenta y actividades relevantes de la administración, similar al informe de Gobierno. De igual manera, todos los miembros tienen la oportunidad de requerir información sobre su dinero y el estado financiero de la caja.

Para garantizar el pago del préstamo, el Consejo instauró dos etapas de validación: (1) el “aval moral” del beneficiario y (2) un estudio técnico de capacidad de pago. Con ello se redujeron las tasas de incumplimiento al 8%, lo cual es un requisito previo para ser reconocido por la Comisión

---

5 Información estadística e histórico de planes municipales: [http://sisplade.oaxaca.gob.mx/indicadorescoplade/planes\\_municipales/2008\\_2010/131.pdf](http://sisplade.oaxaca.gob.mx/indicadorescoplade/planes_municipales/2008_2010/131.pdf).

Los Fondos de Solidaridad se utilizaron para dotar de apoyo económico a pequeños campesinos para la siembra de cultivos básicos (Cordera & Lomelí, 1999).

Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) como una Institución de Crédito Solidario. En 2016, después de 20 años, la caja tiene más de 2,000 miembros en 10 municipios y ha abierto tres filiales más en áreas rurales, en su mayoría para agricultores. El capital en crecimiento se utiliza para traer beneficios sociales (como útiles, servicios médicos, materiales de construcción) y aumentar la cantidad de préstamos.

Los miembros solicitan préstamos de todo tipo, desde pago de fiestas religiosas hasta el inicio o el crecimiento de sus proyectos productivos. La Caja ha ganado terreno en el mercado y actualmente está fuertemente capitalizada, lo que permite al Comité negociar mejores precios en el mercado para llevar nuevos productos a los miembros. Este es el caso de los préstamos para vivienda. La Caja negocia y paga un precio bajo por los materiales de construcción que luego se entregan a los miembros a crédito. Lo mismo ocurre con muebles, productos agrícolas, neumáticos, motocicletas, material escolar y gafas. La mayoría de los miembros reconocen que sin la cooperativa de crédito no podrían hacer ningún cambio en sus vidas (comunicación personal, junio de 2015).

“De no existir la caja, deberíamos pedir prestado al “ajiotista” como lo hicimos antes, pero cobran desde 10% y hasta un 40%. Incluso han tomado las tierras de la gente. En otros casos, no hay manera de sobrevivir, no para una mujer, porque nos quedamos con nuestros hijos. Para los hombres es más fácil, migran al norte y pueden quedarse allí” (comunicación personal (F), 2015).

### **Bottom-up: Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI)<sup>6</sup>**

La UCIRI es la organización de productores de café más antigua de Oaxaca, promotora de la producción orgánica en México. La unión organiza productores de comunidades altamente marginadas que viven

---

<sup>6</sup> La siguiente historia es una reconstrucción hecha a partir de entrevistas a los miembros, personas de la comunidad y a su fundador, el sacerdote Frans Van der Hoff, así como bibliografía e información oficial del sector.

en la pobreza con el objeto de recolectar y comercializar café orgánico a precios justos y en condiciones dignas.

Ubicada en el istmo de Tehuantepec, UCIRI reúne a 53 comunidades indígenas entre ellas conviven zapotecas, chontales, mixtecas, chatinos. En 2005 había alrededor de 2,689 miembros, para 2016 eran 1,736. La disminución de los miembros se debe a una variedad de razones, principalmente la falta de actualización técnica, una mayor vulnerabilidad ante las condiciones de la naturaleza<sup>7</sup> y con ello una drástica disminución de la productividad y los ingresos.

## **Antes de UCIRI**

La matriz de UCIRI está ubicada en Lachivixá, un pueblo entre las montañas, a 43 km de Itepec, la capital comercial y social de la región del Istmo en Oaxaca. Lachivixá está relativamente cerca, pero el transporte público tarda unos 60 minutos en llegar debido a las sinuosas carreteras.

Durante la década de los cuarenta, los productores de café de la región estaban aislados y se veían obligados a vender su producción a quienes tenían mulas y burros de trabajo y podían comprar y transportar su producción a Itepec, a cambio recibían pagos en especie (sal, azúcar, telas o maíz) (Van der Hoff, 2005). Casi treinta años después, en 1968, las empresas privadas dedicadas a la explotación de la madera llegaron a la comunidad y acordaron con ella construir carreteras para extraer la madera fácilmente. Las compañías abrieron algunos caminos terciarios, los caciques locales aprovecharon y compraron camiones para transportar la mercancía producida en las montañas. Los propietarios del transporte podrían decidir quiénes entran y quiénes no” (comunicación personal, julio de 2015). Por lo tanto, la economía y el transporte de los productores dependían de un pequeño grupo de “caciques” y empresas privadas que explotaban sus tierras.

---

<sup>7</sup> La “roya” es una plaga que según algunos miembros de la organización ha acabado con el 100% de los campos de café.

Después de la apertura de las carreteras a fines de 1970, llega a la región el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE), creado en 1957 para promover un mercado interno del café (Nolasco, 1985). Con INMECAFE los productores organizados podrían recibir un pago anticipado por su producción en virtud del compromiso solidario donde todos ellos debían liquidar sus deudas con parte de su producción (INAES, 2014). Según algunos autores, este tipo de acciones surgieron por intereses de grandes empresas productoras en respuesta a demanda del mercado internacional (Nestel 1995; Morales 1996), lo que ayudó a posicionarlos a expensas de los pequeños productores.

## **El Nacimiento de UCIRI**

En 1981, cansados de los intermediarios, dos comunidades se reunieron con el Padre Holandes, Frans Van der Hoff,<sup>8</sup> un sacerdote que llegó a trabajar con los campesinos de la región y había comenzado con ellos un proceso de reflexión sobre la situación de explotación que vivían. Con el apoyo del obispo Arturo Lona y con el interés de cientos de campesinos se fundó UCIRI.

Se unieron a otra asociación de cafetaleros de Veracruz y comenzaron a vender su café directamente sin la intermediación de “coyotes”. Los cambios fueron visibles inmediatamente.

“Antes de UCIRI, el “coyote” pagaba \$50 por 50 kg de café, a veces incluso menos, y con UCIRI recibíamos \$20 por 1 kg. No fue hasta ese momento que supimos lo que eran \$1,000 y construimos esta casa” (Comunicación personal (MJ), 2015).

---

8 El padre Frans es personaje clave en UCIRI. Además de estudios en teología, el Padre tiene estudios de doctorado en economía política. En 1988 participó en la creación de la Marca Max Havelaar de comercio justo en Holanda. Ha sido reconocido internacionalmente con títulos como: Caballero de la Legión de Honor (Francia), 2005; Premio Norte-Sur del Consejo de Europa, 2006; Comandante de la Orden de la Corona (Bélgica), Ministro de Cooperación para el Desarrollo, 2006; Doctorado honoris causa de la Universidad de Lovaina, (Bélgica) 2006.

El siguiente reto a resolver fue el transporte para vender su producto, y finalmente superar el aislamiento y la marginación. El sacerdote Frans organizó donaciones de organizaciones internacionales y compró siete autobuses para transportar personas. Este activo les sirvió para respaldar a algunas comunidades a obtener crédito para comprar camiones.

Los altos precios pagados que pagaba UCIRI a los campesinos no competían con los acuerdos ofrecidos por los “coyotes” y dejaron la región de la misma manera que los caciques dejaron de monopolizar el transporte.

UCIRI guiado por el Padre Frans comprendió que no contaba con elementos para competir con los grandes productores, e incursionó en la producción orgánica, volviéndose pionero en México. Frans gestionó capacitación sobre producción orgánica, los miembros aprendieron de una precursora en ingeniería orgánica Irlandesa e ingenieros agrónomos de universidades mexicanas. Inicialmente y a falta de certificaciones mexicanas, fueron certificados por Naturland, una asociación alemana para la producción orgánica. Y en 1997, la Unión apoyó con conocimiento técnico a la creación de CERTIMEX (Certificador Mexicano de Productos y Procesos Orgánicos).

Para transmitir los conocimientos, la Unión decidió crear una escuela para los agricultores, el Centro de Educación Campesina (CEC). En 1986, la Iglesia de San José el Paraíso donó un campo de 6 ha. para tal fin. Y los estudiantes aprendieron sobre la producción orgánica. Sus egresados se vuelven técnicos que vigilan el manejo orgánico de la producción entre los miembros. Además, los adultos sin educación fueron entrenados por los sacerdotes y aprendieron cómo administrar la empresa social.

Además, la Unión ahorró durante 10 años y en una asamblea mensual acordaron y transformar su ahorro en una cooperativa de crédito ‘Esperanza Indígena Zapoteca’ (EIZ) para brindar servicios de financiamiento formal de bajo interés a las áreas rurales<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Sin embargo, debido a los fraudes de las cooperativas de crédito en todo el país, en 2010, la cooperativa EIZ comenzó un proceso de regularización por parte de la CNBV (Comunicación personal con miembros

## Resultados

### *PODER PARA (power to)*

El “poder para” se refiere a elementos que permiten tomar decisiones y hacer cambios. En UCIRI, este llegó a través de la **información**. El acompañamiento del Padre Frans permitió a los miembros acceder a información y con ello reflexionar sobre su situación de explotación e identificar de manera puntual a los responsables. El mismo Padre los proveyó con información sobre cómo funciona el mercado del café, los precios nacionales e internacionales, así como los márgenes de ganancia que tenían sus intermediarios. Todo esto les permitió tomar decisiones para eliminar a los intermediarios y acceder al mercado en condiciones un poco más igualitarias con sus compradores directos.

Con información en mano, pudieron reconocer la imposibilidad de competir con mercados locales que se encontraban operando bajo las reglas de grandes productores. Por lo que el acompañamiento de Frans ayudó a la Unión a innovar (Veneklasen et al., 2004) y adecuar el producto a la demanda extranjera. La clave del éxito fue el apoyo de Frans como guía de todo el proceso, él como economista interpretaba la demanda, encontraba los mercados y básicamente corregía las asimetrías de información como un **gestor técnico especializado** entre el mercado y los productores.

No obstante, los miembros de UCIRI se mantienen actualizados en la producción orgánica a través de **colaboración con universidades y organizaciones locales**. Además, promueven la reproducción del conocimiento a través de su Centro Educativo.

---

de la EIZ, 2015, verificado en Cooperativa EIZ). Desde entonces, para recibir crédito, los miembros deben verificar la propiedad de su tierra, que no poseen al vivir en tierras comunitarias. Adicionalmente, UCIRI desarrolló un proyecto para estimular la participación de las mujeres en la economía, a través de molinos de nixtamal (maíz) y el incremento de la producción de frijoles, maíz y diferentes vegetales. Además, la Unión creó la ‘Ferretería Lachinavani’, donde todos los miembros recibían un descuento del 20% al identificarse como miembros. También, con una donación de Holanda y el ingreso excedente generado por la venta de café, UCIRI construyó una clínica.

Por otro lado, durante las entrevistas se identificó que los socios de la Caja manifestaron poco conocimiento sobre el mercado en el que se mueven, falta de capacitación técnica y ningún acompañamiento durante el crecimiento de los proyectos productivos lo que debilitó la competitividad de los beneficiarios. En todas las entrevistas menos una, los beneficiarios que aún tenían un proyecto productivo dependían de terceros para la venta de su producción, quienes fijaban el precio y las condiciones de compra limitando el margen de ganancia de los usuarios de la Caja, en otros casos, los beneficiarios se conformaban con mantener un negocio que les generaba escasas ganancias.

Ambas organizaciones mantienen **esquemas de rendición de cuentas**. En UCIRI se hace mensualmente, miembros de todas las comunidades acuden a la central de UCIRI para el proceso de rendición de cuentas, en él analizan su situación actual y los desafíos para tomar decisiones juntos. Y en la Caja se realiza a demanda de los miembros o una vez al año en un foro público. En ambos casos el proceso ha fortalecido la confianza de los miembros para seguir en la Organización.

Sin embargo, se requiere un **piso parejo de formación mínima** para que la participación sea homogénea. En UCIRI hombres y mujeres cuentan con conocimiento para opinar. En la Caja “la mayoría no se siente segura de participar y discutir en la asamblea municipal (comunicación personal)” según la directora de la Caja se debe a que alrededor de 10% cuenta con educación superior. Mientras que, aquellos que en algún momento formaron parte de los comités tienen la confianza y el conocimiento para elevar sus demandas. “Aunque las mujeres participan en la caja, las que tienen el poder y el conocimiento para negociar con las estructuras de poder existentes son aquellas con educación superior” (Idem).

#### *PODER SOBRE (power over)*

El “poder sobre” es el cómo ciertas reglas formales y no formales pueden influir en el diseño de entornos más o menos incluyentes, más o menos

participativos. Miller et al. (2006) da ejemplos de ello en el diseño de políticas sesgadas, instituciones que solo permiten la participación de ciertos grupos, creencias que limitan la participación, entre otros. En el caso de la Caja, al crecer su capital tuvo que alinearse a las normas Federales, el proceso regulatorio se volvió más riguroso, aumentó la burocracia y los requisitos para ser miembro, lo cual ha influido en una disminución del número de miembros. Lo mismo sucedió con UCIRI, si bien es una organización autónoma, depende de la capitalización externa y de los programas gubernamentales. **Las reglas de operación** limitan su margen de maniobra a ciertas cantidades de capital y por tanto limita su crecimiento.

Por otro lado, UCIRI se fortalece a través de **la innovación** en la producción orgánica. Cuenta con suficientes elementos técnicos para incentivar el **diseño de nuevas reglas** de producción, como lo hicieron a través de CERTIMEX, quien a su vez promueve un nuevo tipo de mercado, que incluye a productores responsables con el medioambiente y detona procesos sociales cada vez más incluyentes.

En la Caja, durante la visita de campo se observó que los miembros podían acceder a créditos relativamente se forma sencilla y con ello temporalmente al mercado, tenían la facilidad de contar con un sistema privado de seguridad social y de aumentar sus activos personales (observación general, 2015). Sin embargo, su agencia era limitada al conjunto de opciones que la caja pueda negociar por todos sus miembros.

La Caja de crédito de San Dionisio es un espacio invitado (Gaventa, 2006) del Gobierno creado para combatir la pobreza rural. Sin embargo, las prácticas político-administrativas históricas muestran que los primeros programas de asistencia al desarrollo rural crearon cooperativas como una forma de organizar a los beneficiarios con fines políticos (Spalding, 1985; Rodríguez, 2007). El programa fue muy útil para vincular “la lucha contra la pobreza” con la reestructuración económica mientras que la participación popular ayudó a usar sutilmente los recursos públicos y politizarlos (Mathus, 2010). Era más fácil organizar acciones de

infraestructura social básica (electrificación, alcantarillado, agua potable) que proyectos productivos; lo que implicaba confrontar otros intereses de poder locales como los caciques (Szekely, 1993: 3-4).

Las Reglas del Fondo se limitaban a una sola acción: entregar apoyos monetarios y recuperarlos para reinvertir en infraestructura (Gaceta de Solidaridad, 1994). Si bien, las reglas hacen referencia a cambio de cultivos, y asistencia técnica, durante el trabajo de campo no se encontró evidencia al respecto. Por el contrario, se identificó que los que fueron beneficiarios de los fondos, ahora son beneficiarios de la caja de ahorro. En términos de acceso a recursos monetarios habían superado una barrera, pero no contaban con la capacidad de tomar el control sobre su proceso de generación de ingresos.

“La caja nos ayuda a tener dinero rápido y hasta para una fiesta, pero no siempre me prestan porque no siempre puedo pagar. Miré ahí tengo mi producción (galones de mezcal), pero no puedo vender nada porque el coyote ya me dijo que solo le puedo vender a él, cada litro lo compra en \$50. Le pregunté si podía formalizarme como escuché y me dijo que tendría que pagar mucho de impuestos al mes y que no me conviene, me dijo que él me va a ayudar a comprar mi alambique y que él va a pagar mis impuestos. Así pues, tengo que esperar lo que me pague y yo pueda pagar a la caja” (Comunicación personal (F), 2015).

Finalmente, en torno a la provisión de servicios básicos los beneficiarios de la Caja reciben todos los servicios por parte del Gobierno Estatal, mientras que en UCIRI se organizan para hacerse llegar de servicios de mejor calidad a los públicos.

### *PODER CON (power with)*

Está relacionado a la capacidad de un grupo de organizarse y movilizarse para resolver problemas comunes, como una capacidad colectiva donde cada miembro u organización aporta al eslabón de competitividad.

Por el lado de UCIRI, la unión es parte de la imagen de su nombre,<sup>10</sup> les dio identidad y generó mayor cohesión entre el grupo ya que su

---

<sup>10</sup> Ver más: <http://www.uciri.com/>

objetivo era crecer como un todo, no a nivel individual como en el caso de los beneficiarios de la Caja, que se unieron solo con el objetivo de cumplir con el pago conforme a las Reglas del Programa.

La unión (*power with*) trajo en UCIRI un grupo más fuerte, se **hicieron de aliados** de quienes pudieron aprender cuestiones técnicas (Holanda e Irlanda) y operativas – administrativas (Organizaciones de Veracruz). Al final, la **capacidad colectiva** que lograron forjar incidió en una mejora de las condiciones de negociación para su acceso al mercado, sus ingresos y de su nivel de vida. Lo que permitió cambiar los contrapesos de poder entre la Unión y los “coyotes” o los dueños del transporte. Quienes no podían competir con los precios que pagaba el mercado Internacional o las alianzas hechas con otros cafeteros para movilizar el café.

Por otro lado, los beneficiarios del Fondo se unieron por cumplir con las reglas del programa, y de lo contrario no obtendrían el recurso. La función del grupo era vigilar el pago de cada uno de sus miembros, lo que tendió a generar conflicto al interior de la comunidad. Las reglas de operación requerían que los miembros fueran de la misma comunidad, por lo que los grupos que se formaron eran locales y no tuvieron la oportunidad de **formar alianzas con agentes externos a su comunidad y con ello exponerse a nuevos conocimientos**. No fue hasta casi 20 años después que la Caja de Ahorro se fortalece con conocimientos y experiencias institucionales de otras cajas incluso internacionales. Sin embargo, el efecto de estas nuevas alianzas impacta en el fortalecimiento Institucional de la Caja, no necesariamente en la capacidad productiva de sus socios. La propia caja al formar parte de un colectivo tiene mayor capacidad de negociación para obtener mejores condiciones para sus miembros.

En San Dionisio, quienes lograron el empoderamiento económico, es decir, se beneficiaron del proceso de crecimiento y organización más allá de sus necesidades de supervivencia (Kabeer et al., 2008), son los que hicieron alianzas con personas más ricas fuera de San Dionisio y crearon su propia cadena productiva.

### *PODER DESDE (power within)*

Este poder tiene que ver con la capacidad de autoestima de las personas, de creer que son capaces de lograr un propósito en específico, su sentido de pertenencia y confianza en sí mismos. Durante las visitas de campo se pudo observar, que en la Caja el sentido de solidaridad se dio como resultado de los compromisos compartidos y los beneficios económicos que pueden tener. Mientras que en UCIRI hay una **causa común** que fortalece su cohesión social y la identidad de su organización.

En ambos casos la confianza de los miembros aumenta cuando son **parte del proceso de toma de decisión y no solo de los beneficios**. Durante las entrevistas, los socios de la Caja que en algún momento ocuparon algún cargo mencionaron que confían y se apegan a las normas porque creen que son justas, mientras que los empleados (no los agricultores) expresaron que pueden trabajar con honestidad, dignidad y confianza porque UCIRI es la única empresa en las montañas y se sienten comprometidos con su éxito. De igual manera en UCIRI cada miembro participa en cargos electos a lo largo de su vida, reforzando los lazos y responsabilidades. Mientras que en la Caja, la mayoría de los entrevistados que solo han sido socios es decir que solo han recibido préstamos no quieren tener responsabilidades fuera de su trabajo, ya que consideran que su responsabilidad se limita a pagar el préstamo.

### **Otras observaciones sobre los dos enfoques**

En UCIRI todo empezó con la generación de conciencia (*power within*). Fue el sacerdote Frans, quien generó confianza y conciencia entre los campesinos sobre su situación laboral. Frans tuvo las herramientas críticas y técnicas (*power to*) para junto con los campesinos (*power with*) visualizar otra alternativa de trabajo. Uso sus contactos y conocimientos técnicos para a través de organismos nacionales e internacionales lograr su cometido. Sin embargo, los factores internos de UCIRI, como la falta de recursos tecnológicos y los externos, como el cambio climático, los

hicieron extremadamente vulnerables y ahora dependen de Subsudios para salir de la crisis que viven a consecuencia de la plaga que azotó sus cafetales.

Cuando UCIRI comenzó, solo tenían su poder colectivo y el apoyo político de la Asamblea, la máxima autoridad en las decisiones de la comunidad (Sayago, 2008). La Asamblea decidió negociar (*power with*) la construcción de un camino para la explotación forestal masiva a cambio de tener caminos para liberar su producción de café sin depender de “coyotes”.

“Estuvimos de acuerdo con ellos, podían explotar libremente los bosques y les dejaríamos hacerlo si construían la carretera. Cuando nos dimos cuenta de que estaban destruyendo nuestros bosques, los detuvimos “(Comunicación personal (MJ), 2015)”.

La acción colectiva (*power with*) de UCIRI solo necesitaba un capital inicial para desarrollar su proyecto. Sin embargo, según cuentan encontraron con muchos obstáculos institucionales para acceder a ellos (requisitos, reportes, entrevistas).

“No hay posibilidad de tener una relación con el Estado cuando no hay un interlocutor claro. La forma en que el Estado ofrece apoyo a las empresas sociales como UCIRI es una enorme burocratización. Se requiere una gran infraestructura para operar todos los documentos solicitados por los programas gubernamentales. Un estado corrupto como México cree que todos los ciudadanos son corruptos y se miden de la misma manera” (Comunicación personal con Frans VanderHoff, 2015).

Si bien es cierto, los programas a los que buscaban solicitar recursos (INAES) ocupaban un insumo de horas-hombre importante para la Unión, requerían dedicar oficinas completas al almacenaje de documentos probatorios y recursos económicos no presupuestados para el envío de documentación. En otras palabras, su capacidad de empoderamiento chocaba bajo el modelo operativo de las instituciones oficiales. Pueden redefinir sus posibilidades y opciones para actuar sobre ellas (Kabeer et al., 2008) siempre que puedan redefinir toda la realidad.

Las cajas de ahorro son un buen instrumento para facilitar microcréditos a la población en situación de pobreza. Sin embargo,

están reguladas bajo la lógica del mercado lo que por un lado puede incrementar el retorno de pago, pero debilita los verdaderos valores de la solidaridad y el trabajo comunitario. Los microcréditos tienen poca incidencia en el empoderamiento económico (Chemmanur, 2017) ya que solo representan un incremento temporal de los ingresos, y no viene acompañado de acciones que los sostengan.

“Muchos de ellos aún creen que les damos préstamos y no entienden cómo funciona el crédito. Ahora les preguntamos sobre sus fuentes de ingresos y aprobamos el crédito dependiendo de sus actividades. Por eso las personas que no entienden cómo funcionan los préstamos prefieren sobrevivir de los programas sociales que reciben (Comunicación personal con EIZ, entrevista, 2015).”

## Conclusiones e implicaciones de política pública

El artículo busca abonar a la comprensión de los factores de un proyecto productivo que permite a sus beneficiarios salir de la pobreza. Los componentes y procesos de cada enfoque, se observan desde la lente del empoderamiento ya que este enfoque ha demostrado en países latinoamericanos como Honduras y Colombia romper con esquemas clientelistas, al asegurar la toma de decisiones de grupos excluidos (Alsop et al., 2006) y contribuir a mejores resultados de desarrollo.

Es importante destacar que los procesos de empoderamiento se dan de manera distinta en distintos contextos y mientras en algunos espacios se requieran más intervenciones institucionales que hagan más equitativo el acceso a los mercados, como en el caso de UCIRI, en otros casos se requerirá del trabajo sobre el *power with*, como en el caso de la Caja, en el que los usuarios de estar organizados entre ellos podrían generar beneficios mayores que los que obtienen a nivel individual.

Se encontró que ambas empresas sociales presentan características de empoderamiento. Sin embargo, después de 20 años de su operación, los resultados son distintos. El primer ejemplo se limita a la entrega directa de recursos económicos y organización social para garantizar el pago de

los mismos, el segundo actúa desde la identificación de las barreras que impedían su ingreso competitivo al mercado y su atención a través de estrategias específicas.

Tras 20 años de operación, se observa que los modelos se replicaron. El *top-down* replicó hacia sus beneficiarios un esquema de dependencia institucional y castigo ante la falta de cumplimiento. Y el *bottom-up* generó capacidades para buscar recursos más allá de los apoyos internacionales que les eran asignados en un primer momento, se volvió un modelo sustentable.

Entre los dos enfoques la gran diferencia es la integralidad de las intervenciones, la visión articulada de un problema. Es cierto que en términos institucionales es complejo atender todas las dimensiones de un problema. Sin embargo, es importante retomar las lecciones aprendidas en años recientes, y recuperar mecanismos de coordinación inter e intrainstitucional en el cumplimiento de objetivos comunes. En ese sentido el Programa de Territorios productivos fue un ejercicio que camino con este enfoque y se encontró con las limitantes ya mencionadas previamente (Berdegué et al., 2016).

La investigación encontró algunos componentes que ayudan al empoderamiento económico en los programas productivos son: la asesoría técnica especializada a lo largo del proyecto; capacitación para la toma de decisiones, acceso a la información de mercados, metodologías para innovar, la promoción de generación de redes de colaboración con otros actores sociales, esquemas de rendición de cuentas, formación de alianzas, y reforzar la confianza de los miembros y deseablemente acompañar con acceso a servicios básicos.

Cuando existe la asistencia técnica correcta es posible identificar nichos de mercado competitivos e incluso motivar la innovación. Como fue el proceso de producción orgánica que innovó UCIRI en México y más tarde paso a formar parte de la actual CERTIMEX.<sup>11</sup> De la misma

---

11 Certificadora Mexicana de Productos y Procesos Ecológicos, creada en 1997 con apoyo de los conocimientos técnicos obtenidos por UCIRI a través de las redes de apoyo internacionales.

manera, el empoderamiento económico a través de las cooperativas de crédito solo ocurre cuando existen conexiones sólidas y una entrada constante de capital, así como el conocimiento financiero y técnico para liderar un desarrollo sostenible.

Este documento deja las siguientes lecciones de política pública:

Cuando se empieza desde cero, los primeros poderes a trabajar son el *power within* y el *power to*. Asegurar que la población tenga confianza en sí misma de lograr su cometido y dotarla de conocimiento para que pueda operar las siguientes etapas y herramientas. En las que deberá existir acceso a financiamiento para el control de activos de trabajo y esquemas de colaboración con otros actores que permitan reforzar el trabajo de cada empresa.

Los programas deben de estar acompañados de perspectivas de cambio integrales que amplíen las posibilidades de empoderamiento sostenible del grupo intervenido, es decir, no bastará que el programa cumpla con sus objetivos en el corto o mediano plazos, deberá estar acompañado de cambios institucionales que promuevan una mayor competencia, que permitan a los grupos intervenidos participar en condiciones lo más iguales posibles a empresas que no proceden del mismo proceso.

Capacitación adecuada para diseñar e implementar proyectos en concordancia con la identidad y las necesidades locales para que las personas que asisten a los talleres de capacitación no pierdan su tiempo de producción.

Contar con asesoría técnica para la gestación, operación y crecimiento del proyecto. Que este acompañado de la permanencia de competencias técnicas entre los miembros.

Promover la creación de una comisión ascendente para regular a las cooperativas de ahorro y crédito de las empresas sociales para evitar el fraude sin ponerlas en los canales del mercado, pero promoviendo los valores sociales y de solidaridad, no el beneficio y el superávit.

Apoyar a aquellas empresas sociales de abajo hacia arriba que pueden catalizar y empoderar a más organizaciones del mismo tipo.

Fomentar alianzas estratégicas regionales organizadas por la naturaleza de la organización para fortalecer los espacios de abajo hacia arriba. Sus miembros aumentarán la red e incorporarán nuevos miembros naturalmente.

Identificar los esquemas de comercialización más adecuados para cada producto desde el nacimiento del proyecto.

Por otro lado, ningún caso tuvo por objetivo promover la igualdad de género. Si bien incrementaron la participación económica de la mujer, lo que incremento su ingreso y satisfizo algunas necesidades de servicios básicos, no estuvieron acompañadas de acciones específicas como promover su autonomía económica y toma de decisiones, planeación de estrategias basadas en un diagnóstico de necesidades desagregado por género u otras (ONU Mujeres - FIDA, 2016).

Cabe destacar que, si bien la metodología ayuda a visibilizar las acciones a realizar para llegar a un incremento sostenible del ingreso, su implementación depende de cada contexto, lo que encarece su ejercicio y dificulta la medición de resultados. Es decir, va más allá de un solo dato y debe de considerar la generación de capacidades nuevas en los grupos. En ese sentido, existen varias iniciativas que buscan medir el empoderamiento (Muriel et al., 2016; Narayan, 2005; Pick et al., 2007), ninguna de ellas concluyente, pero coinciden en al menos tres dimensiones: acceso a la información, capacidad organizacional local y creación de redes económicas y políticas para incrementar la participación de los actores.

Finalmente, cabe mencionar que los estudiosos del desarrollo social y de las dimensiones de la pobreza, consideran que el enfoque de capacidades se han logrado avances significativos al aterrizar la pobreza en acceso a derecho a derechos básicos, sin embargo, existen dimensiones

que aún no se consideran (*missing dimensions*)<sup>12</sup> a manera que países como Chile ya consideran en su modelo de medición de la pobreza el empoderamiento y la cohesión social más allá del ingreso.

---

12 Ver: <https://ophi.org.uk/research/missing-dimensions/>

## Referencias

- Alsop, R. (2005). *Power, Rights, and Poverty : Concepts and Connections*. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7349> License: CC BY 3.0 IGO
- Alsop, R., & Heinsohn, N. (2005). *Measuring Empowerment in Practice: Structuring, Analysis and Framing Indicators, Policy Research Working Paper* (World Bank).
- Alsop, R., Bertelsen, M. & Holland, J. (2006). *Empowerment in Practice From Analysis to Implementation* (Washington, DC: World Bank).
- Bateman, M. (2013). *Enterprise Development as a Key Aspect in Rebuilding Solidarity-Driven Local Economies in the Aftermath of Thirty Years of Destructive Local Neoliberalism*.
- Berdegue, J. A., Franco, G., Gordillo, G., Molina, C., Robles, H., Soloaga, I., & Yúnez, N. A. (2016). *Inclusión productiva rural. Aprendizajes de un año del Programa Piloto Territorios productivos. RIMISP. Documento No. 28. Grupo de trabajo: Desarrollo con Cohesión territorial*.
- Chemma, A. (2017). *The Political Economy of Economic Empowerment: Bringing Politics and Society Back In. IDS Working Paper 484*. Institute of Development Studies 2017
- Comunicación personal. (2015). *Todos los entrevistados firmaron cartas de confidencialidad para no revelar su nombre*. Las entrevistas se llevaron a cabo durante el mes de julio de 2015.
- Comunicación personal (F). (2015). *Miembros femeninos entrevistados. Todos los entrevistados firmaron cartas de confidencialidad para no revelar su nombre*. Las entrevistas se llevaron a cabo durante el mes de julio de 2015.
- Comunicación personal (MJ). *Miembro masculino jubilado*.
- Comunicación personal con Frans Van der Hoff, 2015.
- Comunicación personal con Gerentes de Esperanza Indígena Zapoteca de SC de AP de RL de CV, entrevista, 2015.

- Coraggio, J.L. (2013). *La Presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su Institucionalización en América Latina*. (May), 21.
- Coraggio, J.L. (2015). *Institucionalising the Social and solidarity Economy in Latin America*. In *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*, edited by Peter Utting. London: Zed Books. pp. 130-149.
- Cordera, R., & Lomelí, L. (1999). *Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la Oficina Regional de la FAO para América Latina*. Estudios para el Seminario Latinoamericano Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: lecciones para una reorientación de las políticas. (RIMISP, Santiago de Chile). Facultad de Economía, UNAM. México.
- Cordera, R., & Lomelí, L. (2003). *En: La pobreza rural en América Latina. lecciones para una reorientación de las políticas*. Capítulo XII. México: El Programa Nacional de Solidaridad pp.197-209.CEPAL, RIMISP, FAO. Santiago de Chile.
- CONEVAL. (2015). *Medición de la pobreza a nivel Municipal*. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>
- CONEVAL. (2016). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyos para la inclusión productiva, 2014-2015*. Ciudad de México, CONEVAL.
- DOF. (04 de diciembre de 1991). *Decreto por el que se establecen el Programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad*. Disponible en: <https://intranet.inaes.gob.mx/pdf/na/1/D041291.pdf>
- DOF. (05 de septiembre de 2014). *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera. Decreto de creación de Prospera*. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014)
- Cooperativa Esperanza Indígena Zapoteca. (2015). *Esperanza zapoteca S.A. de C.V.* Disponible en <http://cooperativaeiz.com/>
- Gaceta de Solidaridad. (1994). *Fondos de solidaridad para la Producción*. SEDESOL.

- García, A. (2011). El comercio justo: ¿una alternativa de desarrollo local?. *POLIS* 2011. 7(1), 105- 140. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v7n1/v7n1a5.pdf>
- Gaventa, J. (2006). Triumph , Deficit or Deepening the “Deepening Democracy” Debate. *Development . WORKING PAPER 264*, (July), pp.1–34. Disponible en: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/4064>
- Gaventa, J. & Barrett, G. (2010). So What Difference Does it Make ? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement. *WORKING PAPER*, 2010(347).
- Helmke, G., & Levitsky, S. (eds.). (2006). *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- INEGI. (2015). *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*.
- INAES. (2014). *Guía empresarial sobre los beneficios del café*. Disponible en: [http://www.inaes.gob.mx/doctos/pdf/guia\\_empresarial/beneficios\\_del\\_cafe.pdf](http://www.inaes.gob.mx/doctos/pdf/guia_empresarial/beneficios_del_cafe.pdf)
- Ibrahim, S., & Alkire, S. (2007). *Agency and Empowerment: A Proposal for Internationally Comparable Indicators*. University of Oxford. Disponible en: <https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp04.pdf>
- Kabeer, N., Eyben, R. & Cornwall, A. (2008). *Conceptualising Empowerment and the Implications for Pro-Poor Growth*. (September). Disponible en: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/7203>
- Mathie, A., & Cunningham, G. (Eds.). (2008). *From Clients to Citizens: Communities changing the course of their own development*. Rugby, UK: Practical Action.
- Matus, M. A. (2009). La lucha contra la pobreza en México. En: *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (109), 2009. [“The fight against poverty in Mexico.” Translation by the author] <http://www.cumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm>

- Miller, V., Reilly, M., & VeneKlasen, L. (2006). Making change happen: power. *Just Associates*, (3), 1–22. Disponible en: [https://www.powercube.net/wp-content/uploads/2009/11/making\\_change\\_happen\\_3.pdf](https://www.powercube.net/wp-content/uploads/2009/11/making_change_happen_3.pdf)
- Morales, C. M. (1996). *El Proceso Cafetalero Mexicano UNAM*. UNAM, ed., México: UNAM. Disponible en: <http://ru.iiec.unam.mx/1888/1/ACM.%20Proceso%20Cafetalero0001.pdf>
- Muriel, J., García M. A., & Twyman, J. (2016). *Construcción de indicadores de empoderamiento de las mujeres. Un estudio sobre hogares productores de arroz en Ecuador*. Centro Internacional de Agricultura Tropical. Colombia.
- Narayan, D. (2002). *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15239> License: CC BY 3.0 IGO.
- Narayan, D. (2005). *Measuring empowerment, Cross – Disciplinary Perspectives*. The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank.
- Nolasco, M. (1985). *Café y Sociedad en México*. México, D.F.: Centro de Ecodesarrollo.
- Nestel, D. (1995). Coffee in Mexico: International market, agricultural landscape and ecology. *Ecological Economics*, 15(2), pp.165–178.
- ONU MUJERES-FIDA. (2016). *Caja de Herramientas para el Empoderamiento Económico de las Mujeres Rurales Emprendedoras*. Guatemala.
- Pick, S., Sirkin, J., Ortega, I., Osorio, P., Martínez, R., Xocolotzin, U., & Givaudan, M. (2007). Escala Para Medir Agencia Personal y Empoderamiento (ESAGE). *Interamerican Journal of Psychology*, 41(3), 295-304. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28441304>
- Rodriguez, L. (1997). Del asistencialismo a la subsidiariedad : una política de atención a la pobreza. En Martínez, G. (compilador). *Pobreza y Política social en México*. ITAM. FCE. México.

- Rojas, C. (1992). El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo. *Revista de Comercio exterior*, 42(5), 440-448. México. Mayo.
- Salinas, C. (s.f.). *Informes presidenciales*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf>
- Sayago, D. (2008). Ra Ximhai. Ra Ximhai. *Revista De Sociedad, Cultura, Desarrollo*, 4(3), pp.543–558.
- Szekely, M. (1993). El Programa Nacional de Solidaridad en México. *Programa Mundial del Empleo*. (384). México
- Samman, et al. (2009). *Agency and Empowerment: A review of concepts, indicators and empirical evidence*. Oxford Poverty and Human Development Initiative. Department of International Development. Queen Elizabeth House. University of Oxford.
- Spalding, R.J. (1985). El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia. *Estudios sociológicos*, 3(8), 315–349.
- UNRISD (2014). *Social and Solidarity Economy and the Challenge of Sustainable Development Executive Summary of a TFSSE Position Paper*.
- Utting, P. (2015). Introduction: The challenge os Scaling up social and Solidarity Economy. En P. Utting (Edit.), *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*. London: Zed Books.
- Van der Hoff, B. F. (2005). *Excluidos hoy, Protagonistas mañana*. Edición en español restringida a los socios de UCIRI. México.
- VeneKlasen, L., Miller, V., Clark, C., & Reilly, M. (2004). Rights-based approaches and beyond : challenges of linking rights and participation. *Working paper series*, (235), 62. Brighton: IDS.
- Velázquez Luna, B. (2012). *Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria*. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1826/programas\\_sociales\\_mexico.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1826/programas_sociales_mexico.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Waridel, L. (2001). *Un cafe por la causa. Hacia un comercio justo*. Équiterre.

## Acceso a viviendas dignas en Chiapas y Oaxaca tras los sismos de septiembre de 2017<sup>1</sup>

*Diana Karina Gómez Gaitán*

A poco menos de dos años de dar inicio al marco de acción para dar cumplimiento a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ocurren dos sismos en México que rápidamente se vuelven una emergencia nacional;<sup>2</sup> a través de redes sociales y medios de comunicación masiva se fueron dando a conocer casi de manera inmediata los hechos y datos recopilados.<sup>3</sup> Finalmente, el 17 de octubre de 2017 el entonces Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, anunció que el número de afectados por ambos sismos ascendía a 12 millones, el número de viviendas afectadas y/o perdidas superaba la cifra de 180 mil y los costos de reconstrucción se estimaban en 48,000 millones de pesos (Reuters, 2017).

Desafortunadamente Chiapas y Oaxaca, los dos estados más pobres en toda la república, fueron los más afectados por los sismos; los agravios contraídos por ambos eventos telúricos sumados a su ya preocupante situación de pobreza implican al día de hoy un reto aún mayor para el gobierno federal en términos de cumplir con sus responsabilidades de desarrollo a nivel internacional y a nivel nacional. A nivel internacional el gobierno debe dar cumplimiento a los objetivos y metas establecidos en la Agenda 2030 a la que se comprometió y que avanza con el lema de “no dejar a nadie atrás” (PNUD, 2018); mientras que a nivel nacional debe dar

---

1 El presente artículo fue escrito a principios de 2019.

2 Los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017.

3 El papel de las redes sociales y los medios de comunicación masiva fueron las herramientas clave para difundir la información sobre el alcance y afectaciones derivadas de los sismos, las necesidades de ayuda inmediata, los canales de distribución, la organización entre la sociedad, etcétera.

cumplimiento a los compromisos de campaña del ahora Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, plasmados en el Proyecto de Nación 2018- 2024 relacionados con el combate a la pobreza, reducir la desigualdad, implementar un plan de reconstrucción nacional y erradicar la corrupción (Morena, 2018: 5-6). Los compromisos en ambos niveles apuntan a todas luces hacia una necesaria planeación que atienda de manera puntual los problemas que afectan la posibilidad de desarrollo de la población que habita en ambos estados.

En ese tenor, el presente artículo tiene como objetivo realizar un balance crítico sobre las acciones que emprendió el gobierno tras los sismos específicamente en materia de reconstrucción de vivienda, su articulación con el resto de los actores involucrados y los resultados que estas acciones generaron; ello con el propósito de entender cuáles son los retos que enfrenta la presente administración para lograr que, en términos de desarrollo, Chiapas y Oaxaca no se distancien aún más del resto de los estados.

Para lograr ese objetivo el artículo inicia por realizar una descripción general sobre la situación de pobreza que reportan ambos estados con base en los datos de la última medición oficial de pobreza,<sup>4</sup> continuando con una breve descripción de los eventos sísmicos ocurridos en septiembre y las afectaciones que produjeron en la vida de la población ubicada en ambos estados. En una segunda parte del artículo se realiza un mapeo de las acciones más importantes reportadas por el gobierno y por actores no estatales para reconstruir las zonas afectadas y los resultados que éstas acciones generaron. Mientras que, la última parte ofrece un balance crítico con respecto a las acciones implementadas vs. las cifras de pobreza y afectaciones registradas, las implicaciones que conllevaron dichas acciones y algunas recomendaciones para promover un ejercicio de reconstrucción más eficaz e incluyente. Con todo lo anterior y tomando

---

4 Para mayor información, consultar: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2016a). Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos [en línea]. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza\\_2008-2016/medicion-pobreza-entidades-federativas-2016.JPG](https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza_2008-2016/medicion-pobreza-entidades-federativas-2016.JPG)

como métrica algunos de los objetivos de la Agenda 2030, el artículo concluye enunciando los retos que enfrenta esta administración (2018-2024) para contrarrestar la perpetuación y exacerbación de la pobreza y desigualdad en ambos Chiapas y Oaxaca.

### **Chiapas y Oaxaca: realidad social ex ante y ex post los sismos de septiembre**

México es un país con 32 estados de entre los cuales Chiapas ocupa el primer lugar en términos de pobreza y Oaxaca el segundo; a saber de su población Chiapas cuenta con una población de 5,228,711 habitantes repartidos en 123 municipios, mientras que Oaxaca cuenta con una población de 3,976,297 habitantes repartidos en 570 municipios<sup>5</sup> (INEGI, 2015). Sumando ambas cifras, la población de Chiapas y Oaxaca representa aproximadamente el 7.67% de la población nacional.<sup>6</sup> Ahora bien, en términos estadísticos, ¿qué significa para México que este 7.67% de la población tenga altos niveles de pobreza? La tabla 1 presenta información que permite realizar una comparación entre las cifras de pobreza a nivel nacional y las cifras de pobreza registradas en Chiapas y Oaxaca<sup>7</sup>.

En cuanto a lo que se refiere a la población en pobreza y pobreza extrema, la población chiapaneca cuenta con un 77.1% y un 28.1% respectivamente, mientras que en Oaxaca se observa un 70.4% y un 26.9%; a simple vista esas cifras contrastan de manera importante con los porcentajes de 43.6% en pobreza y 7.6% en pobreza extrema a

---

5 México tienen un total de 2,445 municipios, lo que significa que tan solo en Oaxaca existen aproximadamente 25% de ellos. A su vez, 418 de los 570 se gobiernan bajo el sistema de usos y costumbres.

6 Con base en las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a 2015 México contaba con una población de 119,938,473 (INEGI, 2015)

7 En México la medición de la pobreza se realiza de manera unidimensional y multidimensional de manera que también se incorporen otros aspectos independientes al ingreso que influyen en el desarrollo y ejercicio pleno de los derechos sociales de la persona. La medición multidimensional que realiza el CONEVAL considera seis dimensiones sociales que determinan de manera más precisa el disfrute de las necesidades más básicas de un ser humano (CONEVAL, 2014).

**Tabla 1. Medición de la pobreza en Chiapas, Oaxaca y a nivel nacional**

Medición/ Entidad	Nacional		Chiapas		Oaxaca	
	Porcentaje (%)	Millones de personas	Porcentaje (%)	Miles de personas	Porcentaje (%)	Miles de personas
Pobreza <sup>a</sup>	43.6	53.4	77.1	4,114	70.4	2, 847
Pobreza extrema <sup>b</sup>	7.6	9.4	28.1	1, 498	26.9	1, 087
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar <sup>c</sup> (pobreza por ingreso)	50.6	62.0	79.8	4,259.5	72.7	2,941.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo <sup>d</sup> (pobreza extrema por ingresos)	17.5	21.4	49.9	2,662.4	40.2	1,626.0
Rezago educativo	17.4	21.3	29.0	1,548.4	27.3	1,103.8
Carencia por acceso a servicios de salud	15.5	19.1	15.0	802.6	15.9	642.1
Carencia por acceso a seguridad social	55.8	68.4	81.1	4,328.4	77.9	3,151.7
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	12.0	14.8	24.5	1,309.0	26.3	1,062.6
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.3	23.7	52.3	2,791.6	62.0	2,506.9
Carencia por acceso a la alimentación	20.1	24.6	19.4	1,036.9	31.4	1,268.9

(a) Pobreza hace referencia a cuando una persona presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades. Para mayor información sobre las definiciones, consultar: CONEVAL. (2014).

(b) Pobreza extrema hace referencia a cuando una persona presenta tres o más carencias sociales y no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria. Para mayor información sobre las definiciones, consultar: CONEVAL. (2014).

(c) Se refiere a las personas que no tienen la cantidad mínima de recursos monetarios requeridos para satisfacer sus necesidades básicas (cubrir los costos de la canasta alimentaria y no alimentaria que a 2019 ascienden a \$3,103 pesos en zonas urbanas y \$2,017 pesos en zonas rurales; eso es entre 100 y 67 pesos por día dependiendo de la zona. Para mayor información sobre la medición, consultar: CONEVAL. (2014) .

(d) Se refiere a las personas que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada (para 2019 el costo mensual de una canasta alimentaria es de \$1,568 pesos en zonas urbanas y \$1,120 en zonas rurales; eso es entre \$52.2 y \$37.3 pesos por día dependiendo de la zona). Para mayor información sobre la medición, consultar: CONEVAL. (2014).

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL (2016a), (2016b) y (2016c).

nivel nacional (CONEVAL, 2016a). Lo más alarmante es que al convertir estas cifras de población en situación de pobreza o pobreza extrema a porcentajes de la población mexicana se observa que Chiapas y Oaxaca concentran el 28% de la población que vive en pobreza extrema a nivel nacional y el 13% de la población que vive en pobreza. Esto no sólo indica que poco más de la cuarta parte de la población total de México que es sumamente pobre vive en Chiapas y Oaxaca, sino que también existe un 13% de población en pobreza en esos estados altamente vulnerable a caer en situación de pobreza extrema si por alguna razón –endógena o exógena a sus condiciones de vida- llega a presentar otras dos carencias sociales y una reducción en su ingreso.

Por otro lado, en términos comparativos sobre la medición de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar, el porcentaje se incrementa un 20% en el caso de Oaxaca y un 30% en el caso de Chiapas con respecto al promedio nacional. El contraste entre los porcentajes es similar en la medición de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo. Mientras que en términos de carencias sociales y limitándonos a las carencias que tienen relación con aspectos de la vivienda –que es la afectación material más grande que han sufrido los oaxaqueños y chiapanecos por los sismos- podemos observar que Chiapas tenía a 2016 un 24.5% de su población con carencia de calidad y espacios a la vivienda y un 52.3% de la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, mientras que Oaxaca reportaba un 26.3% un 62% respectivamente (CONEVAL, 2016b; 2016c). Estas últimas cifras comparadas con el 12% a nivel nacional que reporta tener carencia por calidad y espacios de la vivienda y un 19.3% que reporta tener carencia por acceso a los servicios básicos a la vivienda en definitiva muestran una brecha importante preexistente entre las condiciones de vida de la población chiapaneca y oaxaqueña con el resto del país.

Ahora bien, ante este breve contexto social y previo a realizar un recuento de las afectaciones contraídas por los sismos, las siguientes líneas narran de manera breve el acontecer de estos eventos. En septiembre de 2017 se vivieron dos terribles sismos que dejaron una devastación

importante en varios de los estados del centro y sur del país; ante estos dos sucesos los dos estados más afectados fueron Chiapas y Oaxaca. El primer sismo tuvo lugar el 7 de septiembre con epicentro en el Istmo de Tehuantepec, específicamente en Pijijiapan, con una intensidad de 8.2° en la escala de Richter; el sismo afectó fuertemente las costas de Chiapas y Oaxaca dejando una cifra de 102 víctimas mortales y miles de daños materiales (Instituto Belisario Domínguez, 2017). El segundo sismo, con una intensidad de 7.1° en la escala de Richter y un epicentro en el límite estatal entre los estados de Puebla y Morelos (Servicio Sismológico Nacional, 2017) ocurrió el día 19 de ese mismo mes afectando más directamente a la Ciudad de México, Morelos, Estado de México, Puebla y Guerrero y a la infraestructura de Chiapas y Oaxaca que había quedado afectada por el sismo anterior. En esa ocasión el gobierno federal registró 369 víctimas mortales (Instituto Belisario Domínguez, 2017).

Al siguiente día del sismo del 7 de septiembre –dado que el sismo ocurrió a las 23:43 hrs.- el gobierno de Chiapas reportó 118 municipios en estado de emergencia y desastre y Oaxaca reportó 41 (Instituto Belisario Domínguez, 2017), con ello la Declaratoria de Emergencia Extraordinaria permitió que tuvieran acceso a los recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)<sup>8</sup> a la vez que realizaban diversas actividades enfocadas en atender los problemas causados por el sismo.

En el caso de Chiapas, el Instituto de Comunicación Social del Estado (ICOSO Chiapas) comunicó tener aprobado el acceso por parte de la Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación para brindar ayuda humanitaria a los afectados, mientras que el Sistema Estatal de Protección Civil realizaba los trabajos de monitoreo sobre las afectaciones ocasionadas por el sismo.

En cuanto a la evaluación del estado de las viviendas e infraestructura, el ICOSO Chiapas comunicó haber obtenido asistencia de ingenieros civiles y arquitectos quienes difundieron las medidas para la autoevaluación de

---

8 FONDEN: es un instrumento financiero que tiene como objetivo atender los efectos de desastres naturales imprevisibles, cuya magnitud supere la capacidad financiera de respuesta de las dependencias y entidades paraestatales, así como de las entidades federativas (SEGOB, 2016).

las viviendas de manera que los mismos habitantes pudieran detectar que tipo de afectación había sufrido su vivienda, esto con el objetivo de agilizar el registro de afectaciones.

La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del gobierno de Chiapas activó un plan emergente de contingencia, “desplegando a cinco mil elementos de la Secretaría, así como 7,500 agentes municipales, quienes se coordinaron para brindar vialidad en ciudades donde no se había restablecido la electricidad, para el traslado de personas a albergues, limpieza en carreteras y caminos de terracería ante derrumbes, así como a domicilios que sufrieron afectaciones en la infraestructura” (ICOSO Chiapas, 2017).

En el caso de Oaxaca, la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno poco compartió en sus comunicados sobre las afectaciones o acciones realizadas post sismo más allá de la suspensión de actividades escolares o la reactivación de las mismas, así como el restablecimiento de actividades de la administración pública. Los reportes que compartió el gobierno oaxaqueño fueron a través de videos cortos que informaban sobre los avances en las acciones por parte de este actor, reuniones con presidentes municipales, así como las visitas del presidente de la República a la región, entre otras.

Para el sismo del 19 de septiembre fueron 97 municipios por parte de Chiapas los que se declararon en situación de emergencia y desastre y 364 en Oaxaca (Instituto Belisario Domínguez, 2017). El sitio web de transparencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) informó con respecto a lo realizado bajo la campaña Fuerza México que para ambos sismos se entregaron apoyos de emergencia con fondos del FONDEN que alcanzaron los 470 ,000 litros de agua para Chiapas y 535,000 para Oaxaca, 2,187 carretillas para Chiapas, 122,584 cobertores para Chiapas y 208,258 para Oaxaca, 122, 584 colchonetas para Chiapas y 208,258 para Oaxaca; 272,170 despensas para Chiapas y 569,160 para Oaxaca; 140,763 guantes para Chiapas y 4 para Oaxaca; 410,763 kits de aseo para Chiapas y 357,927 para Oaxaca; 30,646 kits de limpieza para Chiapas y 52,064

para Oaxaca; 10,000 linternas para Oaxaca; 2,550,515 medicamentos para Chiapas y 584,949 para Oaxaca; 2,187 palas para Chiapas; y 37,814 pañales para Chiapas y 110,000 para Oaxaca<sup>9</sup> (Fuerza México, s.f.).

Por otro lado, la ayuda oficial internacional en especie y en apoyo técnico<sup>10</sup> se compuso de 505 personas, 7,381 casas de campaña, 21 perros de rescate y más de 122 toneladas de alimentos y bebidas (Fuerza México, s.f.);<sup>11</sup> por su parte la ayuda proveniente del sector privado, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y organizaciones humanitarias también fue palpable de manera inmediata; cada uno de ellos con el objetivo de contribuir en la satisfacción de las necesidades de corto, mediano y largo plazo.

La cantidad y diversidad de afectaciones fue abrumadora para todas las víctimas, voluntarios, servidores públicos involucrados y espectadores. Ambos sismos trajeron a cada una de las personas, familias, comunidades, municipios y estados afectados una serie de problemáticas de índole económico, social, ambiental y político; su contabilización o registro oficial varió dependiendo de las circunstancias. Hubo cientos de víctimas mortales; personas lesionadas; escuelas, centros de salud, edificios públicos, iglesias y viviendas afectadas, así como puentes, caminos y carreteras destruidas o vulneradas.

En el caso de Chiapas, pasadas aproximadamente dos semanas del sismo del 19 de septiembre, el periódico *El Universal* reportó los siguientes datos: 16 personas fallecidas, 26 lesionados y 166 heridos leves; daños en 2,286 escuelas, 90 unidades de salud, 194 edificios públicos, 462 iglesias o

---

9 Dicho sitio web es el que ha permanecido como fuente oficial de información y transparencia sobre la asignación de recursos y su distribución. Los datos presentados en este artículo fueron revisados en Octubre de 2018. Para mayor información sobre las cifras actualizadas, consultar el sitio web: Fuerza México. SHCP. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/fuerzamexico>

10 México recibió ayuda oficial internacional en especie y de apoyo técnico por parte de 20 países y dos organizaciones internacionales: Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Honduras, Israel, Italia, Japón, Panamá, Perú, Rusia, Suiza, Turquía Uruguay, Venezuela, Unión Europea y del Equipo de las Naciones Unidas para la Coordinación y le Evaluación en Casos de Desastre (Fuerza México, s.f.).

11 Para mayor información sobre las cifras actualizadas, consultar el sitio web: Fuerza México. SHCP. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/fuerzamexico>

templos, 330 caminos y 68 puentes estatales, además de 192 carreteras y 4 puentes federales (Gutiérrez, 2017); en el caso de Oaxaca, el Publímetro reportó 78 personas fallecidas por el sismo del 7 de septiembre y 1 por el sismo del 19; 62,000 establecimientos dañados, 2,965 escuelas dañadas y 267 escuelas que requieren reconstrucción total (Bravo, 2017).

La ausencia de cifras precisas y/o la variación de datos entre fuentes de gobierno de los diferentes niveles, dependencias de gobierno (Protección Civil, Secretaría de Gobernación (SEGOB), etc.), medios de comunicación, ONG's y OSC's llegó a ser en casos mínima y en otros no tanto, sin embargo cada una de las cifras reflejaba a todas luces el empeoramiento importante en las condiciones de vida de las personas que habitan en cada uno de los municipios afectados. En términos individuales las afectaciones materiales más directas fueron la pérdida o vulneración al estado de su vivienda. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) fue la dependencia de gobierno encargada de levantar un censo que contabilizara el número de viviendas con daños parciales y totales en ambos estados; el “Censo de viviendas y acciones para la reconstrucción: transparencia y rendición de cuentas” fue presentado a un mes de los sismos, arrojando cifras que junto con información proveniente de INEGI, permitieron un análisis comparativo observado en la tabla 2 a continuación:

**Tabla 2. Viviendas afectadas en Chiapas y Oaxaca**

Estado	No. de municipios	No. de municipios afectados	Total de viviendas particulares habitadas	No. de viviendas afectadas	Porcentaje de viviendas afectadas
Chiapas	122	90	1,238,565	46,773 (DP* 32,700; PT* 14,073)	3.77
Oaxaca	570	103	1,042,941	65,044 (DP* 38,095; PT* 26,949)	6.23

(\*DP= Daño parcial/ \*PT= Pérdida total)

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDATU (2017); INEGI (2016a); (2016b).

El Censo, que de alguna manera fungió como la información oficial,<sup>12</sup> reportó que 111,817 viviendas resultaron afectadas en Chiapas y Oaxaca, colocando a ambos estados en los primeros lugares con mayor pérdida de viviendas por estado afectado. De acuerdo con esas cifras, Chiapas y Oaxaca concentraron el 65% de la pérdida total de viviendas a nivel nacional.

De manera más puntual -ya que el impacto no se recibió de manera homogénea en ambos estados- el Censo reportó<sup>13</sup> que en Chiapas los municipios más afectados con respecto a viviendas habían sido: Villaflores con 4,992 viviendas, Jiquipilas con 4,482, la Concordia con 3,850, Cintalapa con 3,715, Tonalá con 3,661 y Arriaga con 3,473. En Oaxaca el daño se concentró de manera muy notable en el municipio de Juchitán de Zaragoza con 15,087 viviendas afectadas, mientras que el siguiente municipio mayormente afectado fue Santo Domingo Tehuantepec con 4,321 viviendas y Ciudad Ixtepec con 4,130 (SEDATU, 2017).

Ahora bien, con base en la información proporcionada por la Encuesta Intercensal de 2015, Oaxaca reporta tener un promedio de 3.8 personas cohabitando por vivienda (INEGI, 2016a) mientras que la misma encuesta para Chiapas reporta un promedio de 4.2 (INEGI, 2016b); haciendo uso de esas cifras se obtuvo un cálculo aproximado del número de personas que quedaron sin vivienda tras los sismos: 59,106 personas en Chiapas y a 102,406 en Oaxaca; por otro lado, el cálculo de personas afectadas por daño parcial en su vivienda sería de aproximadamente 137,340 personas en Chiapas y 144,761 en Oaxaca.

Al sumar ambas cifras, tanto de personas afectadas por daño total y daño parcial de su vivienda vemos que en Chiapas 196,446 personas se vieron afectadas, representando al 3.76% de su población, mientras que para el estado de Oaxaca alcanzan las 247,167 que representan el 6.23% de su población. Si bien estas cifras no pueden sumarse a los porcentajes

---

12 A pesar de que existen otras cifras, el presente texto recupera las cifras emitidas por el gobierno federal dado que son las cifras con las que ellos se basan o basaron para realizar estrategias de reconstrucción.

13 El 14 de febrero de 2019 fue el último día que se pudo tener acceso a la página web del Censo.

ya existentes de personas que carecen de calidad y espacios de la vivienda o acceso a servicios básicos en la vivienda,<sup>14</sup> estas cifras evidencian un empeoramiento importante en la calidad de las viviendas de ambos estados, que de realizárseles una nueva medición de la pobreza inmediatamente después de los sismos se encontraría un incremento en ambos rubros.

Ahora bien, en la siguiente sección del artículo se mencionan cuales son algunas de las acciones que se han realizado por parte de actores gubernamentales y no gubernamentales en materia de reconstrucción de viviendas<sup>15</sup>.

### **Actores involucrados en el proceso de reconstrucción y su articulación**

Dada la abrumadora cifra de viviendas con daños parciales y totales, hubo una importante concentración de esfuerzos y recursos enfocados en implementar planes de reconstrucción – realizados a criterio de cada uno de los actores que se involucraron- para devolver a los afectados un lugar donde vivir.

A nivel federal el gobierno de Enrique Peña Nieto estableció que la prioridad era alcanzar los siguientes tres objetivos: (1) atender a la población damnificada; (2) asegurar el debido censo y; (3) emprender las labores de reconstrucción (El Economista, 2017).

A un mes del sismo del 7 de septiembre SEDATU publicó en una plataforma en línea los resultados del Censo antes mencionado y reportó haber avanzado de manera importante en la repartición de folios a personas que habitaban en las viviendas censadas en ambos estados. La secretaria Rosario Robles –en ese momento titular de esa dependencia- anunció que el apoyo a los damnificados -a los que se les asignó su folio- se daría a través de transferencias monetarias a tarjetas emitidas por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) que

---

14 Es imposible saber que personas ya estaban o no contempladas en la medición de pobreza de 2016.

15 De ninguna manera se logra a través de este breve resumen incorporar a todos los actores que han contribuido en el proceso de reconstrucción de viviendas en Chiapas y Oaxaca.

servirían para la adquisición de material de construcción y pago de mano de obra; estas transferencias estarían compuestas por un 75% proveniente de fondos federales y un 25% de fondos estatales (Fuerza México, s.f.). Para las personas que sufrieron pérdida total de su vivienda se planteó asignar un apoyo de \$120,000.00 pesos divididos en dos tarjetas –una con \$90,000.00 pesos para la compra de material y otra con \$30,000.00 pesos para la mano de obra- entregados en tres transferencias; mientras que para las personas cuya vivienda sufrió un daño parcial se estableció que recibirían una tarjeta con un apoyo de \$15,000.00 pesos en una sola transferencia.

Por parte del gobierno federal se autorizaron la cifra de 6,844,389,946 para apoyos parciales inmediatos destinados a los siguientes sectores: vivienda estatal (\$3,392 millones), educativo (\$1,926 millones), carretero (\$629 millones), hidráulico (\$445 millones), monumentos arqueológicos, artísticos e históricos (\$224 millones), cultura (\$67 millones), deportivo estatal (\$48 millones), vial urbano estatal (\$45 millones), naval federal (\$32 millones), carretero rural (\$26 millones) y salud estatal (\$4 millones) (Fuerza México, s.f.). Como se puede observar en estas cifras, el sector vivienda fue al que se le asignaron el mayor porcentaje de recursos destinados para la reconstrucción (43%).

De la mano de los apoyos financieros se implementó el Programa de Empleo Temporal para que las mismas personas iniciaran el proceso de autoconstrucción de su vivienda, considerada por el gobierno federal la mejor opción de reconstrucción dada la magnitud del desastre y la procuración de la identidad de cada región. De acuerdo con la información contenida en la plataforma de gobierno Fuerza México, en Chiapas 26,938 personas tuvieron acceso a este programa y 8,386 en Oaxaca (Fuerza México, s.f.).

A su vez la Comisión Nacional de Vivienda firmó varios contratos abiertos para la prestación del servicio de “Asistencia técnica que se proporcionará a los damnificados del desastre natural por ocurrencia del sismo con magnitud de 8.2 el 7 de septiembre de 2017, en 283 municipios

en el estado de Oaxaca y 97 municipios del estado de Chiapas”, con actores del sector privado y asociaciones civiles capacitados para participar en las labores de definición de los nuevos proyectos de vivienda para los damnificados y supervisión de su construcción<sup>16</sup>.

A nivel municipal la coordinación fue en muchos casos más eficaz que la de los actores estatales y federales, esto a saber de las opiniones de las OSCs que entraban a apoyar directamente a los municipios. Sin embargo, al considerar que son 122 municipios en Chiapas y 570 en Oaxaca resulta imposible conocer cada una de las respuestas que se dieron en todos los municipios, o peor aún, homogeneizar la narrativa basada en un solo caso.

Por parte del sector privado, por ejemplo, se conformó un Fideicomiso llamado Fuerza México el cual es una iniciativa liderada por el Consejo Coordinador Empresarial que busca potencializar el recurso donado por organizaciones empresariales, compañías y particulares a través de aliados estratégicos para la reconstrucción de los estados afectados por los sismos. Dicho fideicomiso reporta en su plataforma fideicomisofuerzamexico.<sup>17</sup> con el haber beneficiado a 5,185 viviendas, 14 escuelas, 4 mercados, 12 clínicas, 2 centros comunitarios y 4 patrimonios culturales<sup>18</sup>.

La “Fundación Cinépolis” por su parte realizó una campaña de protección civil en los estados afectados, brindo luz y energía a albergues, centros de acopio y zonas afectadas, recaudo dinero en una dinámica de 1x3, en donde Cinépolis aportaba tres pesos por cada peso que aportaba cada cliente, de manera que sus aportaciones al Fideicomiso Fuerza México se incrementaran (Fundación Cinépolis, 2018).

Otro actor es “¡Échale!”, una empresa social que contribuye al desarrollo comunitario a través de la integración de las familias en el

---

16 Un ejemplo de ellos se puede observar en : [https://www.conavi.gob.mx/documentos/Fracc\\_XXVIIIIB/AD/2017/037-2017\\_ISTVA.pdf](https://www.conavi.gob.mx/documentos/Fracc_XXVIIIIB/AD/2017/037-2017_ISTVA.pdf)

17 Enlace: <https://fideicomisofuerzamexico.com/> ; fecha de revisión 03/11/2018.

18 Las cifras no han sido modificadas en el sitio a lo largo de los meses por lo que surge el cuestionamiento sobre si ya finalizaron su proyecto de reconstrucción o simplemente no han actualizado las cifras.

proceso y rescatando el adobe como materia prima en la construcción mediante el ecoblock. A partir de los sismos de septiembre, la organización, a través del programa “¡Échale! a tu casa”, reportó haber apoyado a siete estados afectados (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Morelos, Puebla, Estado de México, CDMX); 2,306 hogares en proceso, 827 hogares entregados y 457 millones de pesos invertidos.<sup>19</sup> Cabe mencionar que así como Échale existen varias organizaciones que trabajan con esta técnica de construcción sin embargo no se ha encontrado información que permita saber si entre estas mismas se ha realizado una organización o mecanismos de coordinación que permitan garantizar una mayor difusión sobre este método de construcción<sup>20</sup>.

“Échale” a su vez también forma parte de “Brigada”, una red compuesta por 188 organizaciones dentro de las que participan organizaciones de la sociedad civil, grupos de voluntarios, empresas sociales, asociaciones y fundaciones, que en su conjunto han invertido \$1,236.9 millones de pesos en 277 proyectos de reconstrucción que se encuentran reportados en su plataforma en línea (brigada.mx)<sup>21</sup> con el objetivo de rendir cuentas pero sobre todo de compartir las acciones que realizan y sus necesidades (como por ejemplo, voluntariados) de manera que exista un mayor conocimiento de las mismas y se evite duplicar esfuerzos.<sup>22</sup> Si bien la mayoría de los esfuerzos se concentran en la reconstrucción de viviendas, existen organizaciones que apoyan con asistencia médica, atención psicosocial, empoderamiento femenino, proyectos de reactivación económica, entre otros.

---

19 El sitio web de la empresa (<https://www.echale.com.mx/es/>) actualiza constantemente sus cifras con base en el avance del programa, la fecha de revisión de las cifras presentadas corresponde a octubre de 2018.

20 Lo que sí se encontró al realizar la investigación para este artículo fue un comunicado de varias OSC y arquitectos en conjunto expresando su rechazo a las declaraciones del presidente Peña sobre las afirmaciones de que la construcción con adobe había sido una de las principales causas por las cuales varias casas se habían derrumbado. Para conocer este comunicado referirse a: Animal Político (2017), Reconstruir con la gente y para la gente tras los sismos de septiembre [en línea]. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2017/11/28/reconstruir-la-gente-la-gente/>

21 Para mayor información, consultar el sitio web: <http://brigada.mx/>

22 A diferencia del Fideicomiso Fuerza México, el portal Brigada.mx sí ha realizado actualizaciones más constantes sobre sus avances.

Adicional a su integración a Brigada, “*Hábitat para la Humanidad México*” realizó alianzas con otros actores como “*Transformación Urbana Internacional*”, para contribuir en el proceso de reconstrucción de viviendas adecuadas en Chiapas, Ciudad de México, Morelos, Oaxaca y Puebla. A un año de los sismos “*Hábitat*” reportó los siguientes resultados: 1,446 soluciones habitacionales en proceso, 102 soluciones habitacionales entregadas, trabajo social con 649 personas, reconstrucción de dos mercados en Oaxaca y más de 4,300 personas apoyadas para recuperar su vivienda (Hábitat para la Humanidad México, 2018).

Otro actor que atendió la problemática de acceso a la vivienda pero desde otro enfoque fue “*Techo*”,<sup>23</sup> organización que plantea que dado que no existe un reconocimiento por parte del gobierno estatal sobre los asentamientos irregulares, los damnificados que habitan en estas zonas no fueron reconocidos en el Censo emitido por SEDATU, por lo cual tampoco se vieron beneficiados de los apoyos proporcionados para la reconstrucción de su vivienda. Con las donaciones realizadas a Techo a partir de los sismos, Techo logró recaudar fondos suficientes para la construcción de 900 refugios temporales, de los cuales 100 ya fueron entregados en Ixtepec, Oaxaca y 40 más en Cintalapa, Chiapas.

Por último pero no menos importante, dentro de Chiapas y Oaxaca trabajaron asociaciones civiles locales -ya existentes o creadas a partir de los sismos- para atender de manera más puntual a las comunidades en donde el gobierno estatal, Protección Civil, SEDATU u otras organizaciones más grandes no llegaron. Algunas de ellas son: “*Un hogar para Chiapas A.C.*”, “*Ecosistemas Consultoría Integral para Soluciones Sustentables*”, “*Un Horizonte de Oportunidades A.C.*”, entre otros, así como otros grupos como el Comité Ixtepecano Vida y Territorio y el Consejo de

---

23 La organización “Techo” se enfoca en atender a poblaciones seriamente afectadas por la pobreza o por fenómenos naturales que se encuentran en asentamientos irregulares, territorios poblados en los que no hay certeza de la tenencia de la tierra, por lo cual las viviendas que ofrecen son un bien mueble que es considerado como un refugio temporal. Este tipo de refugio es una habitación de 18 m<sup>2</sup> construida con madera y fibrocemento y conlleva unas 20 horas de trabajo para su construcción. A través de alianzas con otras organizaciones “Techo” busca que los refugios temporales cuenten con otros servicios como el agua a través de la instalación de sistemas de recolección de agua pluvial.

## Reconstrucción y Fortalecimiento Comunitario, en Oaxaca.

El caso de la asociación civil “*Un Hogar para Chiapas*” demuestra cómo las organizaciones locales y la misma población tienen un mayor conocimiento sobre las necesidades, capacidades y dinámicas del lugar que permiten un avance sustancial en el desarrollo de las comunidades. En una entrevista realizada al Arq. Erick Ordoñez -cofundador de la asociación- para el programa de Los irreverentes en La Nueva 94.7 FM narra el origen de la misma y su trabajo:

“Después de los sismos nos pusimos a recorrer el estado para analizar la situación y ver cómo podíamos ayudar... Hay miles de colonias en cada uno de estos municipios...más regadas y en caminos difíciles y ahí, te soy sincero, que también haces un poco de empatía con el gobierno porque ya está bien de que nos quejemos, también hay que ser conscientes de que la geografía, los asentamientos y la distribución de la población no ayuda... le dificulta muchísimo a la acción gubernamental, no sólo en estas tragedias, en todo, para llevar las escuelas, los parques, los servicios básicos, sí es difícil si están todos regados... En la colonia Fco. I. Madero en Jiquilipas – donde construimos nuestra primer vivienda- habían 25 viviendas y el censo no había llegado, entonces nosotros decidimos hacer el censo ahí, son colonias pequeñas pero difíciles porque no hay calles nombradas, no es parecido en nada a una zona urbana y ahí vimos que habían 8 viviendas con pérdida total y 7 con daño parcial y decidimos apoyar ahí porque no había llegado ningún otra autoridad y a la vez son pocas casas y sí podíamos apoyar. Con ayuda de diferentes donantes como ICA, Fundación Granito de Arena (Tuxtla Gutiérrez), Fundación Impacto (San Cristóbal de las Casas), Global Giving (ONG Internacional) hemos logrado construir 8 viviendas,... y la comunidad nos recibe muy bien y trabaja junto con nosotros” (Ordoñez, 2017).

Con esta última historia y tras un recuento breve de algunas de las acciones que se han realizado en favor de la reconstrucción de viviendas en ambos estados podemos ver que sin duda alguna hubo un ejercicio importante de organización y articulación por parte del sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales a través de plataformas como Brigada.mx y estructuras como el Fideicomiso Fuerza México; sin embargo poco se encontró sobre la articulación que hubo entre gobierno federal y estos otros actores<sup>24</sup>.

---

24 Si bien se encontró registro de algunas reuniones, como: <https://www.gob.mx/indesol/articulos/osc-fundaciones-nacionales-e-internacionales-y-academia-e-instituciones-se-vincularan-para-reconstruir-mexico-130417?idiom=es>; el seguimiento sobre las mismas es inexistente y en muchos casos se asegura

La primera afirmación sobre reconocer el ejercicio de organización no omite que se considera que aún hay mucho camino por recorrer; a varios meses de los sismos continúa habiendo mucho desconocimiento sobre las acciones que realizaron cada una de las organizaciones en las zonas afectadas, hubo organizaciones que trabajaron de forma independiente o con alianzas pequeñas emitiendo sus propios reportes –no necesariamente públicos- e ignorando estas plataformas o iniciativas que promueven un trabajo en conjunto, una mayor planeación y sobre todo, una apuesta a una estrategia de reconstrucción incluyente que logre un alcance total para todos los afectados<sup>25</sup>.

Por otro lado, en términos de la articulación entre el gobierno y los actores no estatales, es imperante que el primero reconozca las capacidades que los segundos reflejaron en un evento tan caótico como los sismos de septiembre. Según cálculos aproximados bajo el mapeo que se realizó, los actores no estatales han colaborado con la reconstrucción de un 25% a 30% de las viviendas que se reportaron como pérdida total en el censo; sin embargo como se mencionó anteriormente, hubo muchas viviendas que no fueron censadas, por lo que queda claro que aún hay esfuerzos importantes que se deben realizar para terminar la reconstrucción de ambos estados, el primero de ellos quizás sería el realizar un Censo completo<sup>26</sup>.

---

tanto por medios de comunicación como representantes de OSC's u ONG's que no hubo contacto.

25 Ante esta situación se reconoce que el ejercicio de coordinación con otras organizaciones es una actividad compleja y adicional a los protocolos de respuesta humanitaria que ya se encuentran preestablecidos en muchas organizaciones por lo cual no se considera que las organizaciones al ignorar estas alianzas lo estén haciendo por otra razón distinta a elegir concentrar todos sus recursos y esfuerzo en atender la situación desde sus capacidades. Sin embargo, sería importante que todas se incorporasen a dicho ejercicio en la medida de sus posibilidades y cuando el tiempo y las circunstancias se lo permitan.

26 El 24 de octubre de 2018 la Auditoría Superior de la Federación (ASF) emitió los resultados de su auditoría de desempeño del Censo y Padrón de Beneficiarios de los Daños Provocados por los Sismos de Septiembre de 2017 por la SEDATU. En su resumen de observaciones y acciones estableció que:

“Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2017, la SEDATU no levantó información para la totalidad de los municipios que se encontraban listados dentro de las declaratorias de desastre natural y de emergencia extraordinaria, ya que sólo llevó a cabo el proceso en el 52.4% de los municipios y delegaciones afectadas (377 de los 720 municipios y delegaciones listados). La dependencia tampoco acreditó el levantamiento de información en la totalidad de las viviendas de los municipios con declaratoria, ya que únicamente obtuvo información del 3.7% de las viviendas (172,026 de las 4,654,095 viviendas existentes) y 4.2% de la población (742,182 de los 17,817,859 habitantes). Por lo anterior, la SEDATU desconoció el

## Balance crítico

Tras ofrecer un panorama sobre la situación de pobreza que padecen los estados de Chiapas y Oaxaca así como el accionar de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales en pro de la reconstrucción tras los sismos, esta última sección ofrece un balance crítico sobre cuatro de los aspectos más importantes a tomar en cuenta para garantizar una reconstrucción que fomente el desarrollo sostenible e incluyente. Cada aspecto se analiza desde el hecho, las implicaciones que conllevó y lo que se recomienda.

### *1. Impacto en el goce de los derechos humanos básicos*

**Hecho:** Los sismos llevaron a mucha gente en Chiapas y Oaxaca a perder sus viviendas (443,613 según el censo), ello también les implicó una afectación en el goce de otros derechos básicos como lo es el saneamiento, el acceso a alimentos -en términos de poder cocinarlos en un lugar limpio y tener un lugar apropiado donde conservarlos-, y a la salud -dado que permanecer a la intemperie durante prolongados periodos de tiempo predispone a la adquisición de enfermedades-, así como cambios en las prioridades del uso de su tiempo, posibilidad de descanso, de continuar realizando su actividad económica de manera normal, asistir a clases, entre otros.

**Implicación:** Las personas afectadas tuvieron que reajustar su vida en mayor o menor medida. Dado que existe mucha gente que aún no cuenta con vivienda, es un hecho que las personas han tenido que recurrir a vivir con otras personas (familiares, amistades) generando un incremento en el hacinamiento por vivienda, y/ o un gasto adicional al tener que pagar una renta que afecta directamente al ingreso económico de las familias. Como se puede observar en la tabla 1, el porcentaje de población chiapaneca y oaxaqueña que reporta tener un ingreso inferior al de la línea de bienestar

---

diagnóstico de los daños en las 2,451,407 viviendas y 8,750,407 personas que habitaban en los 343 municipios que no fueron censados y que contaron con declaratoria de desastre (ASF y SEDATU, 2018: 45-46)".

es de un 79.8% y un 72.7% lo cual indica una alta vulnerabilidad a que este porcentaje de personas, de verse afectado por la pérdida total o parcial de su vivienda incrementa y/o se reduzca, pasando a formar parte del porcentaje de personas que reporta tener un ingreso inferior al de la línea de bienestar mínimo.

**Recomendación:** Dentro de la estrategia de reconstrucción, considerar todas las afectaciones que conlleva en la vida de un individuo el perder su vivienda es imperante para garantizar una oportunidad de desarrollo más real: viviendas de calidad, con acceso a servicios básicos y caminos –vías- que faciliten la movilidad.

## *2. Debido censo*

**Hecho:** La falta de un debido censo no sólo ocultó la realidad del desastre sino que, al anunciarse como la cifra oficial, promovió la focalización de recursos gubernamentales para la reconstrucción únicamente en las viviendas que fueron censadas.

**Implicación:** Las personas afectadas y que fueron excluidas del censo y de los apoyos ofrecidos por el gobierno federal y estatal quedaron a merced de sus propios recursos y de los apoyos de actores no estatales -con recursos aún más limitados que los del Estado- que no tienen forma de garantizar una cobertura total para todos los afectados.

**Recomendación:** Utilizar la información recopilada por los diferentes actores estatales (tres niveles de gobierno) y no estatales para aspirar hacia la conformación de un censo lo más integral posible a partir del cual se puedan establecer objetivos y metas reales, así como un mapeo de los lugares que no han sido apoyados por nadie y de los que ya han sido apoyados total o parcialmente.

## *3. Monitoreo, evaluación y seguimiento*

**Hecho:** El gobierno federal concluyó sus esfuerzos de reconstrucción con la repartición de tarjetas y la facilitación de asistencias técnicas con

la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). No hay datos públicos que reporten el monitoreo, la evaluación y el seguimiento que se dio en cada uno de los casos de asistencia técnica, así como la cantidad de tarjetas que aún no han recibido los fondos establecidos.

**Implicación:** El proceso de reconstrucción se realiza de manera heterogénea, desorganizada y sin forma de medir los avances del mismo.

**Recomendación:** dar seguimiento a los contratos de asistencia técnica emitidos por la CONAVI, incrementar la transparencia y rendición de cuentas con respecto a la entrega de las tarjetas BANSEFI y la transferencia íntegra de sus fondos; así como promover el fortalecimiento institucional de las dependencias de gobierno para alcanzar una mejor gestión de riesgo de desastres.

Asimismo, incorporar en el siguiente Programa Nacional de Vivienda un diagnóstico y metas fijas para la construcción de viviendas que contengan criterios accesibles para el acceso al derecho a una vivienda digna a todas las personas afectadas por los sismos; promover acciones concretas para la regularización de los predios y programas que fomenten la disminución de asentamientos irregulares.

#### *4. Alianzas: identificar y sumar las capacidades de los otros*

**Hecho:** Fideicomiso Fuerza México y Brigada.mx son el resultado de una importante labor de organización, articulación y voluntad por parte del sector privado, ONG's, OSC's y voluntarios. Una buena parte del avance que se ha dado en la reconstrucción se debe a ellos; dentro de ambas plataformas se encuentran informes de los avances con verificación empírica a través de fotografías de las viviendas y geolocalización de las mismas.

**Implicación:** Existe una difusión transparente sobre los esfuerzos que están realizando con el objetivo de rendir cuentas y evitar duplicidad de acciones. Su organización y transparencia genera confianza por parte de los donantes sobre el uso adecuado de los recursos. Sin embargo, un punto a considerar es que ambas plataformas carecen de información precisa sobre cuantos afectados hay en los municipios que están apoyando

y qué porcentaje del mismo se está cubriendo, esto genera incertidumbre sobre cuánto falta para alcanzar una cobertura total.

**Recomendación:** promover el fortalecimiento de estas alianzas de manera que sean sostenibles en el tiempo y puedan alcanzar su(s) objetivo(s). Sistematizar el proceso de conformación de ambas iniciativas e incentivar el uso de estos espacios para dos fines adicionales: compartir y sistematizar la experiencia, aprendizaje y buenas y malas prácticas de cada uno de los actores que participaron proporcionando ayuda humanitaria o dentro del proceso de reconstrucción, promover el intercambio de saberes y técnicas de construcción para futuras referencias; y utilizar estas plataformas para sistematizar de manera más homogénea la información recuperada por cada uno de los actores sobre la población afectada, el nivel de atención proporcionado y las necesidades persistentes. De lograr lo anterior y sumadas las sinergias ya creadas con la población y los gobiernos municipales será posible ampliar la información del censo existente.

Sin duda ese nuevo censo mostrará que hay un gran trabajo por hacer por parte de todos los actores para alcanzar una cooperación que consiga un México más justo, un México que ofrezca oportunidades a los más pobres a través de la efectividad y el compromiso para terminar con la pobreza. Ambas plataformas son una gran oportunidad para el gobierno de acercarse más al sector privado, OSC's y ONG's para trabajar de manera conjunta en el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030. Terminar el proceso de reconstrucción de los sismos sólo será el primer paso en el que todos asuman la responsabilidad que tienen de aportar al desarrollo incluyente y sostenible del país, no como filántropos o actores de beneficencia sino como socios en el proyecto de desarrollo global.

Los objetivos de desarrollo sostenible directamente relacionados con este tema son:

- 1) Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo;
- 6) Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos;

- 7) Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos;
- 10) Reducir la desigualdad en y entre los países;
- 11) Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; y
- 13) Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Cada uno de ellos con metas específicas, a continuación solo un par de ellas, las más difíciles y que en ocasiones van de la mano de otras:

Erradicar la pobreza extrema (meta 1.1): tomando en cuenta la métrica mexicana, para el caso de Chiapas se tendría que erradicar la pobreza extrema en el 49.9% de la población y en el 40.2% de la población en Oaxaca (tabla 1).

Disminuir a la mitad la pobreza en todas sus dimensiones (meta 1.2) Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados (meta 11.1): para la meta 1.2. se deberá reducir para el 2030 la pobreza a un 22% a nivel nacional, mientras que para Chiapas y Oaxaca será reducirla a un 38.5% y un 35.2% respectivamente; para lograrlo será de vital importancia eliminar la pobreza por carencias sociales; los porcentajes de carencias por calidad y espacios de la vivienda y acceso a servicios básicos de la vivienda de Chiapas y Oaxaca ya demostraban una desigualdad importante con respecto al país desde la medición de 2016; sumado a ello, si bien no sabemos cuántas viviendas de las que sufrieron pérdida total o daños parciales pertenecían al porcentaje de casas con esas carencias, el reto del gobierno (meta 11.1) será asegurar que la reconstrucción cumpla con los requisitos mínimos de una vivienda digna; para ello no sólo se debe aprovechar la alianza entre actores para la reconstrucción de viviendas, sino incorporar a organizaciones que complementen la construcción –a través del acceso a métodos alternativos de energía eléctrica, drenaje (baños secos), captación de agua de lluvia, etcétera-.

Los sismos de septiembre sin duda trajeron un desastre a ambos estados, pero también trajeron miradas, apoyo y recursos, esta oportunidad no se puede desaprovechar. Instancias como los Órganos de Seguimiento e Instrumentación (OSI) de la Agenda 2030 en Chiapas y Oaxaca deberán asumir la enorme labor de orientar estos recursos hacia el cumplimiento de las metas que atiendan a la población más vulnerable a nivel local.

## Referencias

- ASF, & SEDATU. (2018). *Auditoría de Desempeño: Censo y Padrón de Beneficiarios de los Daños Provocados por los Sismos de Septiembre de 2017* (2017-0-15100-07-1678-2018) Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017\\_1678\\_b.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_1678_b.pdf)
- Animal Político. (2017). *Reconstruir con la gente y para la gente tras los sismos de septiembre*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2017/11/28/reconstruir-la-gente-la-gente/>
- Bravo, M. A. (2017). Este es el recuento de daños que dejaron los sismos de septiembre [en línea]. *Publimetro*. Disponible en: <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2017/10/10/este-recuento-los-danos-dejaron-los-sismos-septiembre.html>
- CONEVAL. (2014). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. México: CONEVAL. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION\\_MULTIDIMENSIONAL\\_SEGUNDA\\_EDICION.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf)
- CONEVAL. (2016a). *Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza\\_2008-2016/medicion-pobreza-entidades-federativas-2016.JPG](https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza_2008-2016/medicion-pobreza-entidades-federativas-2016.JPG)
- CONEVAL. (2016b). *Carencias Chiapas*. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Chiapas/Paginas/Pobreza-2016.aspx>
- CONEVAL. (2016c). *Carencias Oaxaca*. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Oaxaca/Paginas/Pobreza-2016.aspx>

- El Economista. (2017). *Peña Nieto anuncia plan de 3 etapas para reconstruir México tras el terremoto*. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Pena-Nieto-anuncia-plan-de-3-etapas-para-reconstruir-Mexico-tras-el-terremoto-20170920-0060.html>
- Fuerza México. (s.f.). *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/fuerzamexico>
- Fundación Cinépolis. (2018). *Cinépolis busca generar una cultura de seguridad y prevención*. Disponible en: <https://fundacioncinopolis.org/blog/cinopolis-busca-generar-una-cultura-de-seguridad-y-prevencion/>
- Gutiérrez, O. (2017). *Aprueba Congreso de Chiapas deuda por 995 millones para reconstrucción*. *El Universal*. Sección Estados. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/aprueba-congreso-de-chiapas-deuda-por-995-millones-para-reconstruccion>
- Hábitat para la Humanidad México (2018). *A 1 Año de los sismos "Reconstruyendo Historias"* [video]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iEWQ13q4wnQ&feature=youtu.be>
- Instituto Belisario Domínguez. (2017). *Recuento de los daños 7S y 19S: a un mes de la tragedia* [versión electrónica]. Notas estratégicas, núm. 3. Coordinación Ejecutiva de Investigación-Senado de la República. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3721/2017\\_16\\_NE\\_Recuento%20de%20da%C3%B1os\\_231017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3721/2017_16_NE_Recuento%20de%20da%C3%B1os_231017.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas (Icoso Chiapas). (2017). *SSyPC activa plan emergente por sismo en Chiapas*. Disponible en: <http://www.icosochiapas.gob.mx/2017/09/08/ssypc-activa-plan-emergente-por-sismo-en-chiapas/>
- INEGI. (2015). *México en Cifras*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=07>

- INEGI. (2016a). *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015: Oaxaca*. Disponible en: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/inter\\_censal/estados2015/702825079857.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/estados2015/702825079857.pdf)
- INEGI. (2016b). *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015: Chiapas*. Disponible en: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/inter\\_censal/estados2015/702825079727.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/estados2015/702825079727.pdf)
- Morena. (2018). *Proyecto de Nación 2018-2024*. Disponible en: <http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>
- Ordoñez, E. (2017). *Los irreverentes* (S. Calvo, Entrevistadora) [Video]. Último acceso 21 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.facebook.com/LaNuevaFM94.7/videos/2289130277966068/>
- PNUD. (2018). *¿Por qué la Agenda 2030 es integral, universal y busca “no dejar a nadie atrás”?*. Disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/speeches/2018/02/27/-por-qu-la-agenda-2030-es-integral-universal-y-busca-no-dejar-a-nadie-atr-s-0.html>
- Reuters. (2017). *Costos de reconstrucción por sismos en México ascenderían a unos 2,500 mln dlr: Peña*. Disponible en: <https://lta.reuters.com/articulo/economia-mexico-sismo-idLTAKBN1CM382-OUULD>
- SEDATU. (2017). *Censo de viviendas y acciones para la reconstrucción: transparencia y rendición de cuentas* [en línea]. Plataforma de transparencia.sedatu.gob.mx, última.
- SEGOB. (2016). *Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)*. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/documentos/fideicomiso-fondo-de-desastres-naturales-fonden>

Servicio Sismológico Nacional. (2017). *Sismo del día 19 de septiembre de 2017* [en línea]. Reporte especial. Grupo de Trabajo del Servicios Sismológico Nacional. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Disponible en: [http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2017/SSNMX\\_rep\\_esp\\_20170919\\_Puebla-Morelos\\_M71.pdf](http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2017/SSNMX_rep_esp_20170919_Puebla-Morelos_M71.pdf)

## **Políticas públicas en materia de Trata de Personas en México: La necesidad de una mirada desde la Cuestión y la Política Social**

*Cristina Hernández Engrandes\**

En 2020 se cumplirán dos décadas desde que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (ampliamente conocido como “Protocolo de Palermo”), instrumento internacional en el que, por primera vez, se reconoció a la trata de personas como un delito con presencia en prácticamente todo el mundo y preponderantemente asociada al crimen organizado transnacional.

El Protocolo de Palermo estableció, asimismo, la necesidad de emprender acciones gubernamentales para abatir esta grave problemática, con lo que se daría inicio a acciones de política pública alrededor del mundo en la materia, mediante su ratificación por parte de los Estados parte; en el caso mexicano, ésta se dio hasta el año 2003.

Pese a su relevancia y a los diecisiete años transcurridos desde su entrada en vigor en el país, todos los diagnósticos apuntan a que la política pública mexicana en la materia ha sido ineficaz y también ineficiente. Este trabajo tiene como objetivo principal plantear algunas cuestiones que requieren abordarse como parte de la discusión en torno a por qué la política mexicana “anti trata de personas” ha dado tan pocos resultados, cuestiones que van más allá de la discusión legalista y que tienen que ver sobre todo con aspectos estructurales que por un lado promueven o incentivan la demanda de personas, y por otro la “compra”

---

\* Técnica Académica del PUED – UNAM en la línea de investigación: “Nuevos riesgos sociales” y Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

y “explotación” por parte de otras personas que se benefician de ello, de distintas formas.

Desde esta perspectiva, lo que este texto plantea es la necesidad de aproximarse al fenómeno de la trata de personas desde la óptica de las políticas sociales y el enfoque de la Cuestión social a fin de poder atender la urgencia que este fenómeno impone más allá del ámbito jurídico: políticas sociales que permitan reducir la vulnerabilidad de miles de personas frente a la trata, así como a abatir las condiciones que promueven la compra de seres humanos cual si fueran mercancías.

### **Más allá de Palermo**

La trata de personas es un complejo fenómeno social con antecedentes históricos y sociales que se remontan a varios siglos; sin embargo, la definición con la que hoy es ampliamente reconocida data apenas del año 2000 y se encuentra establecida en el artículo 3 del Protocolo de Palermo define a la trata de personas como:

“la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra para propósitos de “explotación” (ONUDD, 2000: 2).

Esa explotación, continúa el artículo, incluirá como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), 2004).

La definición de la ONUDD se construyó en el ámbito del derecho internacional, particularmente en el derecho penal, y por ello se trata de una definición esencialmente jurídica – punitiva. Se trata de una conceptualización que bien puede ser considerada como una de tipo *hegemónico* debido a que ha definido la mayor parte de los discursos

políticos y de los análisis e investigaciones académicos sobre el tema (Fuentes, Hernández & Alcay, 2018). Es una definición que requiere analizarse en el particular contexto y coyunturas en los que fue construida y observarse a la luz de los intereses que subyacieron a su adopción.

En ese sentido, es necesario reconocer cuatro aspectos que hoy atraviesan la “construcción social”<sup>1</sup> de la trata de personas derivada de su conceptualización jurídica y que se han traducido, alrededor del mundo, en múltiples obstáculos para enfrentar este problema desde la política pública:

- a) Es resultado de una perspectiva que logró imponerse sobre otras, en ese sentido, transporta una particular postura ideológica e intereses afines a la misma;
- b) Constituye una simplificación mayor de la *naturaleza* de este fenómeno al excluir o minimizar elementos consustanciales a él como su componente criminal, por ejemplo, su fenomenología como forma de violencia o su carácter como manifestación de una violación absoluta a los derechos humanos;
- c) Se trata de una definición rígida al señalar que para configurarse como tal habrá de constar de tres elementos, necesariamente: actividades de enganche o captación, medios comisivos y fines de explotación. El problema con esta definición es que se construyó con el fin de definir de la mejor forma posible la configuración del delito, sin considerar que los cercanos vínculos que guarda con problemáticas igual de graves como la explotación y las múltiples realidades en las que ocurre, es decir, está lejos de ser un proceso lineal, que ocurre siempre de la misma forma y en el mismo sentido, y en el que existen “víctimas y victimarios perfectos”, tal como lo apunta Flamtermensky (2017).

---

1 Se retoma el concepto en el sentido en que Berger y Luckmann (2015), lo emplean para describir al proceso mediante el cual se internalizan, comprenden y organizan todos los aspectos que constituyen la realidad. Aquí se entendería como el proceso a través del cual se internaliza, comprende y organiza todo lo relativo al fenómeno de la trata de personas.

- d) Homogeneiza sus diversas manifestaciones otorgando un papel marginal al contexto en el que ocurren y las diferencias entre los mismos, lo cual hace que las manifestaciones de la trata sean, también, muy distintas entre sí, dependiendo del lugar en el que ocurre. Al respecto, la definición de Palermo comete una omisión mayor al no asumir que la trata de personas es un fenómeno territorialmente diferenciado y que se configura en una estrecha relación con el territorio.

Por ello, aquí se plantea la urgencia de mirar a la trata de personas más allá de esta definición asumiendo que se trata de fenómeno que no sólo constituye una conducta delictiva que se configura a través de un proceso lineal y unívoco. La complejidad de la trata de personas requiere profundizar en torno a una pregunta fundamental: ¿cómo explicar una violencia de esta naturaleza en la que algunas personas son capaces de cosificar, vender, comprar, explotar y denigrar la dignidad de otras personas a este extremo?

Esta pregunta impone un desafío de la mayor trascendencia, pues lo que pone de manifiesto es que, tal como lo ha señalado Mario Luis Fuentes, frente a la trata de personas, así como frente a otras violencias igualmente extremas (tortura, homicidios llevados a cabo con sadismo, desapariciones forzadas, entre muchas otras), es la barbarie lo que el Estado afronta (Fuentes, 2017).

Desde esa perspectiva, mirar a la trata de personas desde la cuestión social, entendida como aquellas problemáticas que compelen a los gobiernos a actuar en busca del bienestar de la sociedad en tanto que se identifican como aquellas que lo impiden, permite no sólo indagar en torno a las condiciones estructurales sociales y económicas que favorecen la existencia de este crimen<sup>2</sup> y a partir de ello identificar áreas de oportunidad para la política pública en materia de trata de personas

---

2 En tanto que este texto busca alejarse de la perspectiva hegemónica (penal – punitiva) de la trata de personas, se entiende el concepto de “crimen” en su tercera acepción del Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) como aquella “acción voluntaria de matar o herir gravemente a alguien” (DRAE, 2019).

(en el ámbito de prevención, por ejemplo), sino también poner en tensión la política social en su conjunto, pues lo que aquí se asume es que la existencia de un fenómeno que tiene que ver dimensiones tan profundas de lo humano (maldad, intención de generar daños profundos, total ausencia de empatía hacia el otro, etcétera) tiene que ver, en el fondo, con una política social que – por lo menos a lo largo de los últimos veinte años – ha estado dirigida, esencialmente, a la satisfacción de ingresos mínimos y de “dimensiones” de derechos sociales elementales para el bienestar, tal como está establecido en la Ley General de Desarrollo Social de 2004.

Es en esta intersección entre la cuestión social, la política social y la trata de personas en la que yace la propuesta reflexiva de este texto.

### **Situación de la trata de personas en México**

Son varias las aproximaciones que se han hecho a la situación de la trata de personas en el país; los diagnósticos con los que se cuenta son numerosos y en su gran mayoría están contruidos asumiendo la conceptualización del Protocolo de Palermo y el marco jurídico e institucional que se ha contruido en México a partir de su ratificación en el 2003 (tabla 1).

Uno de estos diagnósticos es el dado a través del *Informe sobre Trata de Personas 2019*, publicado por el gobierno de los Estados Unidos (EE.UU.) a través de su oficina para Monitorear y Combatir la Trata de Personas, adscrita al Departamento de Estado da a conocer, año con año, la “situación” de la trata de personas a nivel global así como un análisis de las acciones que cada uno de los países que evalúan, y derivado de ello, recomendaciones de política pública puntuales, en un Informe sobre Trata de Personas (*TIP Report* por sus siglas en inglés) (Departamento de Estado de los EE.UU., 2019). Se trata de un documento que sirve como instrumento del gobierno estadounidense para incidir en el diseño de marcos jurídico y políticas públicas en aquellos países que, según el informe, requieren de financiamiento para llevar a cabo estrategias de prevención, sanción o reparación del daño a las víctimas y su consiguiente reintegración social.

Más allá de las críticas que puedan ser pertinentes a este documento, por la intención que subyace a los señalamientos y la perspectiva desde la cual están contruidos, constituye el análisis más acabado, hasta ahora, de las políticas públicas que son implementadas en el país con la ventaja adicional de que, en tanto que se publica anualmente, permite notar cambios en las mismas a través de los años y llevar a cabo ejercicios de comparación, por ejemplo para analizar los cambios en las políticas en la materia en función de la administración federal en turno. En ese sentido, junto con otros documentos y diagnósticos también importantes, éste documento constituye el punto de partida de la investigación que se propone llevar a cabo.

Así, el TIP Report 2019, señala que México continúa siendo un país de origen, tránsito y destino para hombres, mujeres y niños sometidos a trata sexual y trabajo forzado. Los grupos considerados más vulnerables ante la trata de personas en México son las mujeres, los niños, las personas indígenas, personas con discapacidades mentales y físicas, migrantes y personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI). El mismo informe caracteriza al país tanto por la situación que se vive en el mismo de trata como por la forma en la que el Estado y sus instituciones actúan para enfrentarla.

Así, algunos de los señalamientos más relevantes se enlistan a continuación:

- Las mujeres y los niños mexicanos, y en menor medida los hombres y las personas transgénero, son explotados en la trata sexual en México y EE.UU.; los hombres, mujeres y niños mexicanos son explotados en trabajos forzados en la agricultura, la servidumbre doméstica, el cuidado de niños, la manufactura, la minería, el procesamiento de alimentos, la construcción, el turismo, la mendicidad forzada y la venta ambulante en México y EE.UU.
- Los jornaleros y sus hijos son particularmente vulnerables y son las principales víctimas del trabajo forzado y el trabajo

infantil en el sector agrícola de México; aunado a ello, las ONG informan que algunas víctimas mexicanas están sometidas a la servidumbre por deudas en la agricultura, ya sea con sus victimarios directos o con alguna empresa.

- ONG y organizaciones internacionales estiman que más de 375,000 personas son explotadas en trabajos forzados en México, colocando al país entre los primeros lugares en el continente americano; sin embargo, de acuerdo con algunos observadores, las estadísticas del gobierno y ONG, entre 2013 y 2017 menos de 1,500 víctimas de trabajo forzoso fueron identificadas.
- Las personas transgénero que ejercen trabajo sexual son vulnerables ante la trata sexual.
- Los observadores informaron sobre posibles casos de trata en centros de rehabilitación a personas con alguna adicción a las drogas, albergues para mujeres e instituciones gubernamentales para personas con discapacidades; entre los posibles tratantes señalaron a grupos delictivos organizados y empleados de estas instituciones.

En lo que respecta al “perfil” de la trata de personas en el país, éste se contextualiza en una presencia generalizada de violencias (tales como los homicidios y las distintas formas de violencia de género – en cuyo extremo se encuentran los feminicidios –) y condiciones de precariedad en amplias regiones del país, aunadas a nuevas dinámicas de movilidad humana que, en suma, son el origen de una alta vulnerabilidad frente a la trata de personas, expresión extrema de un cúmulo de violencias y violaciones a los derechos humanos cuya existencia es posible gracias a la cada vez mayor debilidad del Estado para proteger a la población frente a ellas.

De acuerdo con los datos disponibles del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), es posible observar una creciente incidencia en el número de personas que se encuentran

sometidas a la situación de inhumanidad que la trata supone, así como en el número de denuncias o carpetas de investigación abiertas ante alguna Fiscalía en alguna de las entidades federativas. En efecto, mientras que durante el segundo semestre de 2015 se registró un total de 180 averiguaciones previas (AP) por el delito de trata de personas, en el primer semestre de 2019 el total fue de 210. El acumulado de AP desde enero de 2015 y hasta la fecha es de 1,657; es decir; alrededor de una cada día (SESNP, 2015 – 2019).

Otra cuestión relevante es que, tal como lo ha planteado la Cátedra Extraordinaria “Trata de Personas” de la UNAM, la creciente incidencia de la trata de personas se está dando en un contexto creciente de violencias, muchas de ellas con posibles nexos con la trata de personas, como las desapariciones, la corrupción de menores o los distintos tipos de delitos sexuales (que van desde el acoso hasta la violación) pues, tal como Fuentes (2018) lo apunta, actualmente, las violencias ocurren de forma simultánea, por lo que ninguna es ajena a otra, sino que, por el contrario, interactúan y se influyen entre sí.

Desde esta perspectiva resulta necesario considerar que entre 2015 y 2018 se ha registrado una muy incidencia de algunas de las formas más comunes de violencia en el país: 90,419 homicidios dolosos; 2,632 feminicidios; 7,400 casos de corrupción de menores; 55,000 violaciones sexuales y al día de hoy se sabe que 39,097 personas están desaparecidas. Es altamente probable que la trata de personas se encuentre presente en varios de estas denuncias, sobre todo, si se considera la complejidad que su tipo penal<sup>3</sup> implica para su denuncia, misma que se profundiza debido a las deficiencias en la mayoría de las instituciones encargadas de procurar justicia, especialmente las de nivel estatal y local.

Al respecto, es indispensable reconocer dos problemas mayores relativos al registro de la incidencia delictiva; por una parte, estos datos representan apenas alrededor del siete por ciento de los delitos totales

---

3 El tipo penal vigente de la trata de personas se encuentra contenido en el artículo 10 de la Ley General para Prevenir, Reprimir y Sancionar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (en adelante Ley General), la cual entró en vigor en 2012.

cometidos pues, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad pública (ENVIPE), en el país existe una *cifra negra* (delitos que no se denuncian o que no derivan en averiguación previa) del 93.2% (INEGI, 2018).

Por otra parte, se ha documentado un alto subregistro o registro incorrecto de los delitos por parte de las fiscalías estatales, responsables de proporcionar esta información a la hoy Fiscalía General de la República, en gran parte debido a la enorme debilidad con la que operan las instancias dedicadas a la procuración de justicia a nivel municipal y estatal, el caso emblemático es el de los Ministerios Públicos.

### **Un recuento de la política pública en materia de trata de personas en México**

Como se muestra en la tabla 1, resulta difícil trazar una línea del tiempo sucesiva de las acciones del Estado mexicano en materia de trata de personas, específicamente en tres ámbitos: el legislativo, en la creación de instituciones y en la formulación e implementación de política pública; sin embargo, es posible identificar cierta continuidad entre una acción y otra a pesar de que éstas se han llevado a cabo en el contexto de tres administraciones federales distintas.

**Tabla 1. El Estado mexicano ante la trata de personas en México de 2007 a 2019**

Gobierno federal	Año	Acciones legislativas	Acciones de diseño institucional	Acciones de política pública
Felipe Calderón Hinojosa (PAN)	2007	Incorporación del tipo penal “trata de personas” en el Código Penal Federal  ----- Ley Federal para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas  ----- Creación de Comisiones Especiales en la Cámara de Diputados y el Senado de la República en materia de trata de personas.		
	2008	Creación de las Comisiones Especiales contra la Trata de Personas en la Cámara de Diputados y el Senado de la República	Creación de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra la Mujer y Trata de Personas (FEVIMTRA)  ----- Creación de la Comisión Intersecretarial en materia de trata de personas, con el objetivo de coordinar las acciones en el marco de la Política Criminal en materia de prevención y sanción de la trata de personas	
	2010			Creación del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de personas 2010 - 2012
	2012	Promulgación de la Ley General para Prevenir, Reprimir y Sancionar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (Abrogación de la Ley de 2007)		

Tabla 1. El Estado mexicano ante la trata de personas en México de 2007 a 2019 (continuación)

Gobierno federal	Año	Acciones legislativas	Acciones de diseño institucional	Acciones de política pública
Enrique Peña Nieto (PRI)	2013	Promulgación de la Ley General de Víctimas, que incluía disposiciones relevantes en materia de protección y resarción del daño a las víctimas de trata de personas.	Creación de la Comisión Intersecretarial en materia de trata de personas, con el objetivo de definir y coordinar la implementación de la Política de Estado para prevenir combatir y sancionar los delitos en materia de trata de personas	
	2014		Publicación del decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) con la función principal de proponer y articular una política nacional integral y políticas públicas de prevención de delitos y violaciones a derechos humanos, así como de protección, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a las víctimas u ofendidos. Uno de sus comités especializados se dedica a víctimas de tráfico y trata de personas.	Creación del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018  ----- En el Estatuto Orgánico de la CEAV se establecen el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral y el Registro Nacional de Víctimas como acciones de política pública dirigidas a reconocer y garantizar el acceso efectivo de las víctimas del delito y de violaciones a sus derechos humanos, en especial al derecho a la asistencia, a la protección, a la atención, a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la debida diligencia.
	2018	Iniciativas de reforma a la Ley General vigente permanecen en la “congeladora” legislativa.		
Andrés Manuel López Obrador (Morena)	2019	En el marco de la nueva política de austeridad gubernamental implementada por la administración federal que inició sus funciones en diciembre de 2018, se eliminan las comisiones especiales de la Cámara de Diputados y el Senado en materia de trata de personas y se incluye como tema de las Comisiones de Derechos Humanos.	Se elimina la FEVIMTRA en la nueva Ley Orgánica De La Fiscalía General De La República y las acciones en la materia se adscriben a la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos (Artículo 14).	Hasta septiembre de 2019 no se cuenta con un Programa Nacional en la materia, si bien se han realizado dos foros de consulta para integrarlo.

Fuente: Elaboración propia.

Frente a lo anterior, un primer señalamiento a llevar a cabo es que la trata de personas tiene raíces históricas profundas en la realidad nacional que le dan un carácter propio al fenómeno que se sanciona como tal, mismos que hoy se “mezclan” con las más diversas coyunturas en un contexto de creciente complejidad social.

Así, por ejemplo, es posible identificar “casos” emblemáticos que dan cuenta de la diversidad de problemáticas que han ocurrido en México desde hace décadas (si no es que siglos) y que en el marco jurídico e institucional actual se pretende observar desde la perspectiva de Palermo: lo que ocurre en Tenancingo, Tlaxcala con la “cultura” del *padrotazgo*; lo que ocurre en extensas comunidades indígenas de la Huasteca Potosina con una naturalización de la explotación sexual femenina y las relaciones de incesto al interior de los hogares; lo que ocurre en amplias regiones del país en las que, en el marco de una cada vez más cruenta y expansiva actividad por parte de grupos delictivos organizados, la trata de personas y la explotación sexual y laboral de niñas, niños, hombres y mujeres crece en el contexto de una “cultura violenta” que se desborda y nutre a sí misma por motivos aún desconocidos para quienes estudian este fenómeno.

#### *Políticas públicas con resultados insuficientes*

De acuerdo con diversas fuentes, tanto académicas como gubernamentales, es posible plantear de hipótesis de que, transcurridos quince años desde que el Estado Mexicano se comprometió a enfrentar esta problemática, los esfuerzos en materia de política pública han sido insuficientes. Uno de estos señalamientos es el que en junio de 2018 hizo el Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica a través de su Informe Anual sobre Trata de Personas, respecto a que el gobierno mexicano continuaba sin cumplir con los “estándares mínimos” para combatir a la trata de personas, calificación que ha permanecido inamovible desde el 2004, cuando se publicó el primero de estos informes.

El análisis en torno a la efectividad de las políticas públicas en materia de trata de personas que han sido implementadas en México a partir del 2003, año en el que el Estado Mexicano ratificó el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas (también conocido como Protocolo de Palermo), es una de las tareas de investigación de mayor urgencia que tanto en la academia como en el ámbito del servicio público requieren ser asumidas, con el propósito de identificar cuáles han sido sus alcances, pero sobre todo, sus limitaciones, específicamente en lo relativo a: la detección y prevención de esta problemática social así como para la protección, asistencia y reintegración social de las víctimas.

Son pocos los análisis en torno a la efectividad o alcances de la política pública en México en materia de trata de personas. Desde el ámbito gubernamental los análisis objetivos son excepcionales, siendo más numerosos aquellos que se construyen desde las organizaciones de la sociedad civil, organismos autónomos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y en menor medida por algunos gobiernos extranjeros en los que el tema de la trata de personas ocupa un papel relevante en su agenda política, como emblemáticamente lo ha sido, desde finales de la década de los noventa.

Tal como en los once años anteriores, el TIP Report señala que el gobierno de México no cumple plenamente con los estándares mínimos, señalados anteriormente, para la eliminación de la trata de personas en el país; sin embargo, señala, se encuentra haciendo esfuerzos significativos para hacerlo. De acuerdo con el Informe, el gobierno mexicano demostró un esfuerzo creciente en comparación con el año anterior, sin embargo, permaneció en el Nivel 2 en tanto que no cumplió con los estándares mínimos en varias “áreas clave”:

- Obtuvo menos sentencias condenatorias que el año anterior;
- Identificó menos víctimas que en el año anterior;

- Brindó servicios especializados limitados para las víctimas de trata, que no estaban disponibles en la mayor parte del país;
- Mantuvo un número inadecuado de albergues en comparación con las magnitudes del problema en el país;
- Inspeccionó y enjuició pocas denuncias de trabajo forzoso en la agricultura, en parte debido a la falta de recursos; y
- La corrupción y la complicidad siguen siendo obstáculos importantes.

Por otra parte, en agosto de 2019 se dio a conocer, a través de distintos medios de comunicación, algunos de los resultados del informe de desempeño 2018-1-47AYJ-07-0302-2019 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), a partir de los cuales se señala una “simulación” por parte de la Comisión Intersecretarial en materia de trata de personas al concluir que “el Estado mexicano no contó con una política nacional que gobernara de manera coordinada la prevención, atención y procuración de justicia en materia de trata de personas” y que entre las instituciones públicas que incurrieron en omisiones se encontraron la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la propia CEAV y la Procuraduría General de la República (PGR), hoy FGR (Ortiz, 2019).

Frente a un fenómeno de la complejidad de la trata de personas aunada a la complejidad del entorno en el que hoy ocurre caracterizado por una altísima incidencia de distintas violencias y por un incremento en la precariedad en las condiciones de vida de la población, es necesario asumir sí la urgencia de revisar y mejorar las políticas públicas en materia de trata de personas implementadas hasta hoy, pero también asumir que lograr la prevención y erradicación de violencias tan profundas como la trata de personas requiere la formulación de acciones dirigidas a modificar lo que se encuentra en el sustrato de crímenes tan atroces ésta. De ahí que la Cuestión y la Política Social adquieran una importancia central en este desafío.

## La necesidad de mirar a la trata de personas desde la Cuestión y la Política Social

La trata de personas es una problemática que no ha sido suficientemente analizada desde la perspectiva de las políticas públicas, los análisis que existen son, en general, repetitivos y no consideran elementos fundamentales<sup>4</sup> para comprender por qué las políticas públicas en la materia en México no han logrado ser efectivas, entendiéndose por efectividad su traducción en la reducción de su incidencia.

Esta cuestión requiere, también, una mejor aproximación a aquello que hace posible su existencia en la sociedad en pleno siglo XXI; ello precisa buscar “nuevas miradas” desde las cuales comprender sus distintos “anclajes”. En este texto se plantea la necesidad de que una de estas nuevas miradas fundamentales sea la Cuestión Social entendida, como se señaló antes, como el conjunto de problemáticas que compelen a los gobiernos a actuar en busca del bienestar de la sociedad en tanto que, se asume de inicio, son las que les afectan.

Frente a los diagnósticos más recientes sobre la incidencia de trata de personas en México, es necesario preguntarse por qué, a pesar de que el Estado mexicano ha implementado acciones de política pública en la materia desde el 2003, la situación continúa igual o incluso peor.

En ese sentido, una de las más importantes preguntas de fondo que deben hacerse es ¿cómo entender el hecho de que miles de personas *exploten* a miles otras para obtener beneficios diversos de ellas, a costa de su integridad y dignidad?

Se abundó antes en los diagnósticos que dan cuenta de que la política pública en materia de trata de personas (articulada en tres ejes: prevención, sanción y protección y asistencia a las víctimas) está siendo insuficiente para enfrentar eficazmente esta problemática. Así, responder a esta pregunta implica una vertiente natural que consiste en

---

<sup>4</sup> Como lo que se entiende por trata de personas o las distintas perspectivas teóricas que han sido usadas para aproximarse al fenómeno.

la identificación de “causas” que han llevado a que la política contra la trata en México no esté dando los resultados necesarios.

Otra vertiente, que es la que toma centralidad en este texto, es llevar a cabo una revisión de la política social, asumiendo que su derrotero ineludible es – o debería ser – lograr el bienestar de toda la población, sobre todo, si se considera en el marco del Artículo Primero constitucional que, a partir de su reforma en 2011, mandata el cumplimiento universal, integral y progresivo de los Derechos Humanos.

La revisión de la política social en su conjunto con miras a incorporar como parte central de su objetivo el cumplimiento de todos los derechos humanos, cuyo fundamento es, de acuerdo con Habermas (2010) la dignidad humana implica también llevar a cabo una revisión de lo que hoy constituye la “Cuestión Social” que el gobierno identifica. El concepto de “cuestión social” tiene un cuerpo teórico amplio que no se considera en este análisis; más bien, se parte de la interpretación que Fuentes (2018) lleva a cabo de la misma como el conjunto de problemáticas que un gobierno determinado identifica como los problemas públicos que requieren de su intervención.

Desde esta perspectiva la Política Social vendría a ser la propuesta gubernamental para enfrentar el conjunto de problemáticas que un gobierno asume como aquellas a las que dirigirá sus recursos, que dicho sea de paso son siempre escasos. Así, todos aquellos problemas de carácter social reconocidos como públicos se verían, eventualmente, articulados a partir de una política social – o en el caso de México – de desarrollo social que permitiera avanzar hacia la “propuesta social” rectora de los gobiernos a nivel federal, pero también estatal.

¿Es posible pensar dentro de ese esquema institucional a la trata de personas? Aquí se plantea – de forma todavía hipotética – que si considerando dos aspectos esenciales del fenómeno de la trata que han sido invisibilizados por la hegemonía de la perspectiva penal – punitiva: el primero de ellos es el contexto estructural que la hacen posible y el segundo las cuestiones *humanas* de carácter subjetivo que participan de

forma determinante en su existencia. Algunos elementos que conforman cada uno de estos aspectos se muestran en el tabla 2.

**Tabla 2. Aspectos del fenómeno de la trata de personas como problema social - público**

Aspectos del contexto estructural	Cuestiones humanas de carácter subjetivo
<ul style="list-style-type: none"><li>• Desigualdad e inequidades mediante las que se materializa</li><li>• Desventajas acumuladas (Saraví, 2017)</li><li>• Pobreza y pobreza extrema</li><li>• Grado de exposición a riesgos sociales (Vulnerabilidad)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Propensión al incumplimiento de la Ley</li><li>• Rechazo a la norma y la convivencia pacífica</li><li>• Capacidad de generar daño hacia sí mismo o un tercero</li><li>• Procesos que derivan en la construcción de conductas destructivas y violentas</li></ul>

Fuente: Elaboración propia.

El primero de estos aspectos se ha considerado, por lo menos de forma parcial, dentro de la política pública en materia de trata de personas implementada desde el 2008, acotándose, particularmente, a la política de prevención, sin embargo, como ya se documentó ampliamente con anterioridad, ésta ha sido a todas luces insuficiente, fundamentalmente porque su objetivo no ha sido modificar el contexto estructural que lo propicia. Para el caso de México, hacerlo requeriría, entre otras cosas, asumir que los contextos estructurales en los que se ancla la trata de personas son tan diversos como complejos, por lo que requeriría pensarse en políticas diferenciadas en función del territorio, o de la población objetivo a la que éstas sean dirigidas. Una política social que asuma como problema a resolver los contextos de vulnerabilidad que propician la trata de personas, exigiría una de mayor amplitud que permita revertir las condiciones de vulnerabilidad que propician otras violencias “conexas” con la trata de personas entre las que, de acuerdo con la ONUDD México, se encuentran los delitos sexuales, el lenocinio y los homicidios dolosos (ONUDD, 2013). En ese sentido, Clara Jusidman (2018) y Mario Luis Fuentes (2018) han propuesto recientemente que las violencias y las víctimas de éstas sean asumidas como población objetivo y como objeto, respectivamente, de la política social.

Asimismo, es indispensable reconocer que la trata de personas en México ocurre en el contexto de una crisis migratoria devenida del exacerbamiento de la política migratoria restrictiva puesta en marcha por la administración de Donald Trump pero también por la del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, que ha alcanzado niveles de oprobio al separar a las familias y mantener a los niños migrantes en jaulas; de nuevas dinámicas de movilidad humana derivadas de la violencia desatada por la guerra contra el crimen organizado y el creciente conflicto entre los distintos y numerosos grupos que se dedican a él, así como la diversificación de sus actividades delictivas.

Algunas de las características que hoy en día están dando forma a los contextos de vulnerabilidad frente a la trata de personas en México son:

- Los desplazamientos forzados internos (algunas de las estimaciones más recientes cifran en más de 325 mil las personas que han sido desplazadas forzosamente a causa de la violencia entre el 2006 y el 2017 (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), 2018) así como la migración forzada;
- Una incesante crisis de personas desaparecidas que a junio de 2018 sumaban 36 mil 265 en el fuero común y 1 mil 170 del fuero federal (SEGOB, 2018);
- La creciente incidencia delictiva (tanto en el fuero común como en el federal), que en 2016 significó la ocurrencia de 31.1 millones de delitos (3,550 cada hora) y 24.2 millones de víctimas, cuestión agudizada por el alto nivel de no denuncia que existe en el país, el cual fue de 93.6% en 2016;

Todo lo anterior, en el contexto de un incumplimiento generalizado de los Derechos Humanos, tal como lo señalan Amnistía Internacional y Human Rights Watch en sus informes de 2018.

Ahora bien, respecto del segundo aspecto, lo primero que debe señalarse es que se trata de una hipótesis de muy difícil comprobación en tanto que implica la incorporación de categorías de análisis que tradicionalmente no se han incorporado de forma importante en análisis de la cuestión social ni de la política social (en términos de definición y resolución de problemas sociales de carácter público), aunque históricamente han sido objeto de estudio de disciplinas como la antropología; la sociología; la psicología social; la filosofía política y social; e incluso la economía, particularmente la conductual, disciplinas todas que buscan aproximarse a la naturaleza de la conducta y la acción humana.

Incorporar, desde esta perspectiva a la trata de personas como problema social de carácter público, requeriría hacer una revisión de los alcances de la política social vigente, dirigida esencialmente a la garantía de “pisos mínimos” de bienestar a partir de un ingreso monetario y de la satisfacción de ciertos servicios sociales encauzados, tal como se establece en la Ley General de Desarrollo Social, a abatir dimensiones de carencias sociales que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) son: carencia de acceso a servicios de salud, carencia de acceso a la seguridad social, carencia de calidad y espacios en la vivienda, carencia de acceso a los servicios básicos en la vivienda y carencia de acceso a la alimentación (CONEVAL, s.f.)

Como es posible observar, son todas “dimensiones objetivas” de acceso a derechos sociales, lo cual no sólo es necesario, sino indispensable; sin embargo, estas dimensiones no consideran ninguna dimensión subjetiva, lo cual tiene que ver con que, históricamente, éstas no hayan sido concebidas con seriedad en el diseño de la política social, pero que son de enorme relevancia, uno de los ejemplos que mejor cuenta dan de esto es la salud mental que se expresa en emociones tan determinantes en la conducta humana como la frustración, la depresión o la desesperanza.

Así, pensar a la trata de personas desde la cuestión social impele a considerar que si bien uno de sus componentes es la vulnerabilidad que

la propicia, la otra es la “demanda” que la determina, es decir: existen personas que por motivos distintos, deciden cosificar, explotar y denigrar hasta el extremo a otras.

Pensar desde esta orilla, que recuerda al concepto de “banalidad del mal” propuesto por Hannah Arendt para comprender las motivaciones de Adolf Eichmann y de la “maquinaria nazi” al poner en marcha “la solución final” (Arendt, 2013), es, sin duda, uno de los mayores desafíos para quienes deseamos transformar la realidad social de México a través de la política social, pues lo que se encuentra en el sustrato de este complejo fenómeno es todo el conjunto de elementos que permite la existencia de personas que demandan otras personas, de otras que se benefician de esta demanda y de muchas más que, debido al contexto de vulnerabilidad, se convierten en víctimas, por lo que para su prevención y erradicación no basta con una política de seguridad que sancione, sino de intervenciones dirigidas a evitar la demanda y el consumo de víctimas, así como la vulnerabilidad en la que miles se encuentran frente a ella.

## Referencias

- Amnistía Internacional. (2018). *Informe 2017/18*. México: Autor.
- Arendt, H. (2013). *Eichmann en Jerusalén*. Madrid: Debolsillo
- Berger, P. y Luckmann, T. (2015). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2018). *Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México: Cifras 2018*. Disponible en: <http://cmdpdh.org/desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-cifras-2018/>
- CONEVAL. (s.f.). *Medición de la Pobreza. Indicadores de carencia social*. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx>
- Departamento de Estado de los EE.UU. (2019). *Informe sobre Trata de Personas 2019*. Washington: Autor. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf>
- Diccionario de la Real Academia Española (DRAE). (2019). *Definición de "crimen"*. Recuperado de: <https://dle.rae.es/?id=BGTge4F>
- Flamtermesky, H. (2015). Descolonizar conocimientos y cuerpos. En M. Hurtado & A. Iranzo (Comps.), *Miradas críticas sobre la trata de seres humanos. Diálogos académicos en construcción*. Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Ediciones Unlandes; Universidad de La Sabana.
- Fuentes, M. (2017). *El Estado ante la barbarie. "México Social"*. Disponible en: <http://mexicosocial.org/el-estado-ante-la-barbarie/>
- Fuentes, M. (2018). Violencias y Cuestión Social. En R. Cordera & E. Provencio (Coords.), *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México*. México: UNAM.
- Fuentes, M., Hernández, C., & Alcay, S. (2018). *Construcción del concepto "Trata de Personas"*. Colección Cuadernos de Investigación en Desarrollo. México: PUED – UNAM. Disponible en: <http://132.248.170.14/publicaciones/CID/C19.pdf>

- Habermas, J. (2010). El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos. *Diánoia* [online]. 2010, 55(64), 3 - 25. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-24502010000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-24502010000100001)
- Human Rights Watch. (2018). *Informe mundial 2018*. Nueva York: Autor.
- INEGI. (2018). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE) 2018*. México: Autor. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/envipe2018\\_09.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/envipe2018_09.pdf)
- Juisdman, C. (2018). *La política social ante las nuevas realidades*. Tepoztlán: Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidí, A.C., Foro Consultivo Científico y Tecnológico, CONACYT, El Colegio de México. Disponible en: <http://centrotepoztlan.org/wp-content/uploads/2018/04/jusidman-clara.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos Facultativos*. Viena: Autor.
- UNODC. (2013). *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*. México: Autores. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico\\_trata\\_de\\_personas.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico_trata_de_personas.pdf)
- Ortiz, A. (2019). Lucha antitrata fue sólo simulación: ASF. *El Universal* [Ciudad de México], 05 de agosto de 2019.
- ONUDD. (2000). *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente Mujeres y Niños*. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf)
- Saraví, G. (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México: Flacso - México, CIESAS.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2015 – 2019). *Estadísticas de incidencia delictiva*. México. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/incidencia-delictiva?idiom=es>

SEGOB. (2018). *Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)*. México. Disponible en: <https://rnped.segob.gob.mx/>

*Nuevas miradas a las políticas y los desafíos  
del desarrollo social en México.*

editado por el Programa Universitario  
de Estudios del Desarrollo de la  
UNAM, publicado en medio electrónico  
internet, formato pdf el 17 de marzo  
de 2020, tamaño del archivo 2.5 Mb.

La formación y diseño de portada  
estuvo a cargo de Nayatzin Garrido  
Franco. La edición estuvo al cuidado  
de Vanessa Jannett Granados Casas

Son dos las provocaciones que hicieron posible que este proyecto editorial culminara en el texto que tiene el lector por delante. La primera provocación parte de la imperiosa necesidad de fomentar un debate académico riguroso en torno al estado del desarrollo social del país y las acciones implementadas para su promoción. La segunda, se relaciona con una vocación docente y de vinculación académica desde el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM donde se fomenten oportunidades para que nuevas voces puedan fortalecer este diálogo desde una mirada fresca a los problemas sociales que enfrentamos.

Se requiere de una discusión que parta de la identificación de los retos actuales que vive la población y los retos por venir, que esté sustentada en un sólido conocimiento del objeto de estudio y que proponga nuevas herramientas metodológicas para hacer observable la cuestión social.

Es solo así, como se pueden contrastar posturas, avanzar el conocimiento y llegar a la implementación de políticas públicas que lleven a cambios en las instituciones que modifiquen las tendencias de los problemas sociales que enfrenta la población. Debe existir entonces desde la academia, el compromiso de avanzar el conocimiento y hacer accesible éste a todos los actores involucrados en el quehacer social. Hacedores de política, organizaciones de la sociedad civil, comunicadores, la sociedad que elige a sus representantes deben encontrar en los estudios realizados desde la academia elementos que sirvan para informar el debate público.



ISBN: 978-607-30-3049-6



9 786073 103049 6



COORDINACIÓN  
DE HUMANIDADES



Programa  
Universitario  
de Estudios  
del Desarrollo  
UNAM