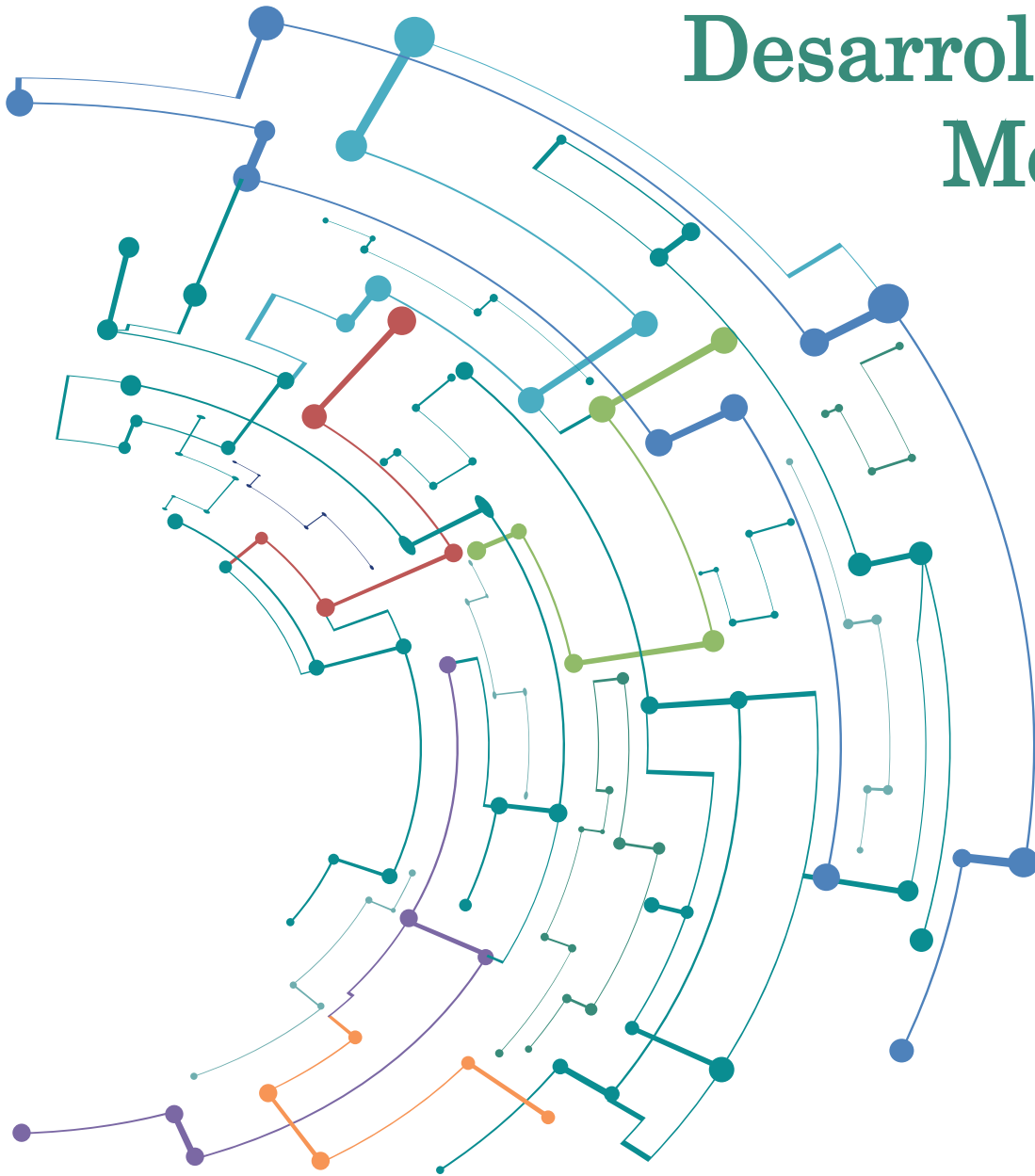


Informe del Desarrollo en México



Coordenadas para el
debate del desarrollo



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

Primera edición: 3 de noviembre de 2021

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

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

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

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

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

Contenido

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

SECCIÓN I. NUEVOS ENTORNOS DEL DESARROLLO

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

SECCIÓN II. URGENCIAS MAGNIFICADAS POR LA PANDEMIA

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

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

SECCIÓN III. PRIORIDADES EN POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS

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

Sección II.
Urgencias
magnificadas por la
pandemia



Pandemia y estructuras de protección en México

Mario Luis Fuentes* y Cristina Hernández*

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

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

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

Protección, vulnerabilidad y Cuestión Social en el siglo XXI

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

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

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

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

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

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

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

Vulnerabilidad de las «estructuras de protección» ante la pandemia

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

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

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

Hogares

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

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

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

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

Protección ante la enfermedad y la muerte evitable

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Protección ante las violencias

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

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

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

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

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

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

Protección ante el rezago educativo y la pérdida de capital humano

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

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

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

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

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

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

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

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

Comunidad

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

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

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

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

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

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

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

Instituciones de asistencia social

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

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

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

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

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

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

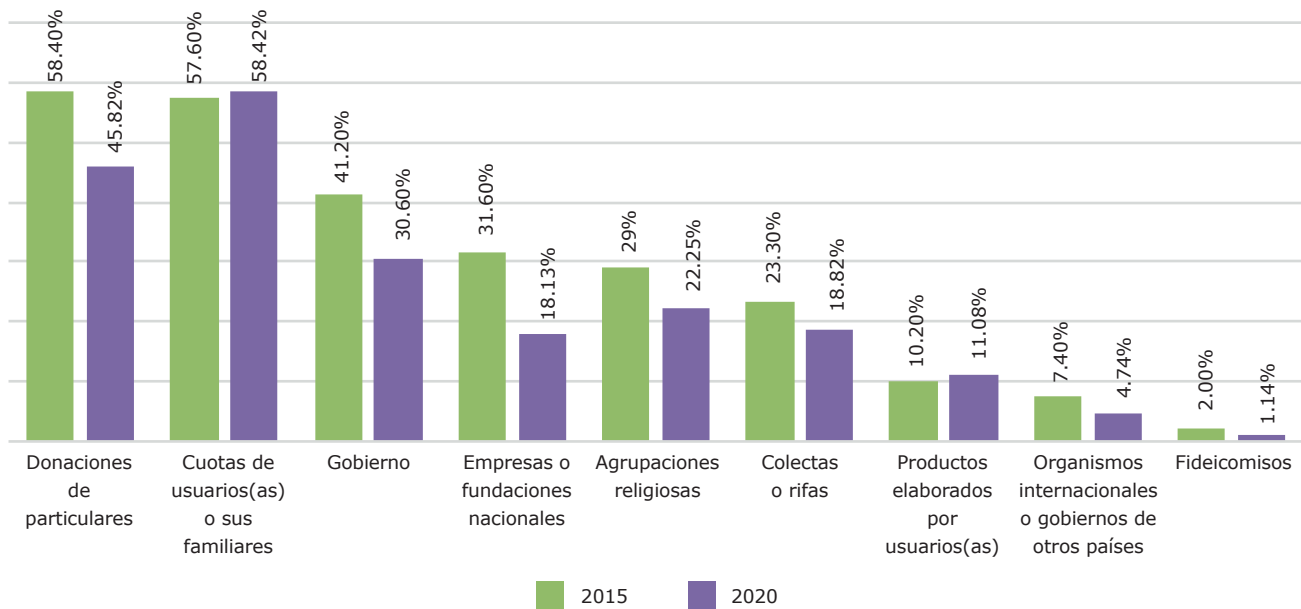
Algunos datos que permiten formar una idea de las carencias que existen en los alojamientos de asistencia social y que dificultan la realización de sus funciones primordiales son, por ejemplo, los relativos a que 3,101 no cuentan con cisterna; 1,133 no tienen tinaco para almacenar agua; 2,537 no tienen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

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

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

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

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



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

Nuevos sujetos en emergencia de protección

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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



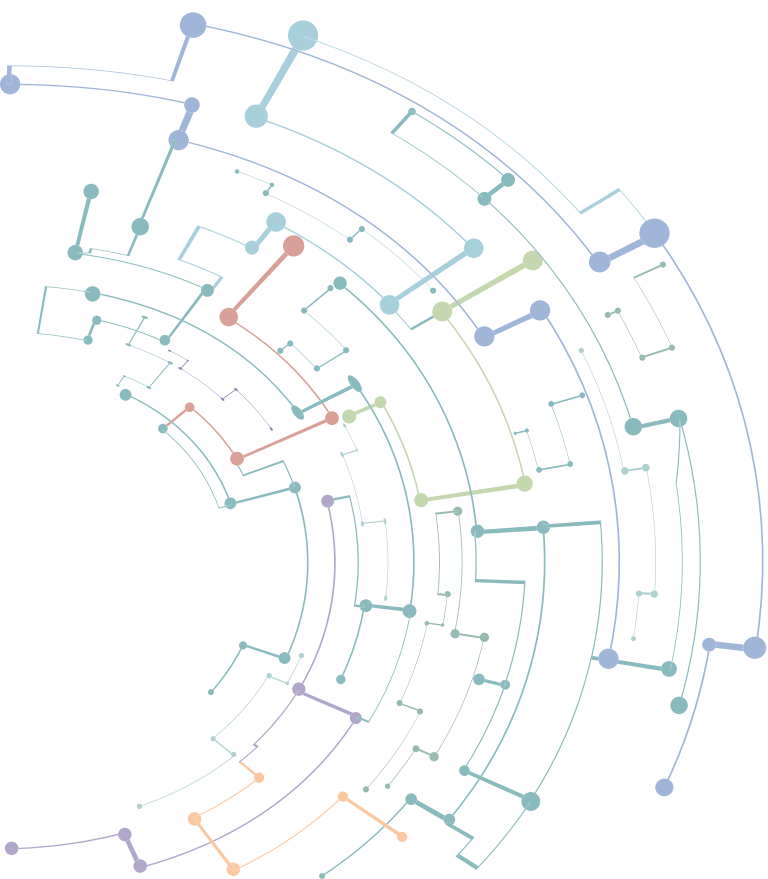
Referencias

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

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

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

Este nuevo volumen del Informe del Desarrollo en México, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, de la Universidad Nacional Autónoma de México, parte de un conjunto de aportaciones sobre rasgos y coordenadas para repensar el horizonte de los próximos años, no solo en términos de recuperación, sino también de reconfiguración de las formas de organizar, generar y distribuir el bienestar social, abordando los nuevos entornos del desarrollo, las urgencias de política más expuestas por la pandemia, y las prioridades de estrategia social y económica.



ISBN: 978-607-30-5269-9



9 786073 052696



COORDINACIÓN
DE HUMANIDADES



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM