



Primera edición, *Descifrando México:  
ensayos desde la perspectiva de mujeres expertas*, 2023

**Coordinación general**

Blanca Alcalá Ruiz

**Coordinación y cuidado de la edición**

César Blanco

**Diseño editorial y de portada**

Diana Alvarado Casado

**Corrección de estilo**

Paula Daniela González Vallejo

Efraín Amador López Ruiz

D.R. © 2023 Híbridos Proyectos Culturales  
Almacenes 74-B405, Colonia Nonoalco Tlatelolco, Alcaldía  
Cauhtémoc, C.P. 06900, Ciudad de México

ISBN: 978-607-69600-0-4

Todos los Derechos Reservados. Esta obra está protegida bajo las leyes de derechos de autor. Se prohíbe terminantemente cualquier reproducción, distribución o transformación de esta obra, total o parcial, por cualquier medio, incluyendo, pero no limitado, a la reprografía, el procesamiento digital, la fotocopia o cualquier método de grabación y duplicación conocido o que se desarrolle en el futuro, sin el consentimiento previo y por escrito de Híbridos Proyectos Culturales.

**Impreso y hecho en México**

# **DESCIFRANDO MÉXICO: ENSAYOS DESDE LA PERSPECTIVA DE MUJERES EXPERTAS**

*Blanca Alcalá Ruiz* (coordinadora)

# ÍNDICE

**07** Prólogo  
Blanca Heredia

**11** Introducción  
Blanca Alcalá Ruiz

## **Economía y desarrollo**

**25** Economía mexicana: lo bueno, lo malo y lo posible  
Vanessa Rubio Márquez y Úrsula Carreño Colorado

**39** La energía de México  
Rosanety Barrios Beltrán

## **Política internacional y democracia**

**59** Apuntes para la política exterior de los años por venir  
Natalia Saltalamacchia

**69** Migración, coyuntura mexicana y política estadounidense  
Eunice Rendón

**81** ¿Hay futuro democrático sin transparencia?  
Blanca Lilia Ibarra Cadena

## **Urbanismo y sustentabilidad**

**95** El reto urbano de las ciudades de México en el siglo XXI  
Sara Topelson de Grinberg

**111** Sustentabilidad y cambio climático: por un futuro más humano y saludable para México  
Alejandra Elizondo y María Eugenia Ibararán Viniegra

## **Salud y sociedad**

- 127** Programas y servicios de salud pública  
Mercedes Juan
- 139** La "silverización" de la realidad. Un reto para México  
Claudia Calvin Venero
- ## **Cultura e innovación**
- 151** La cultura puede —debe— salvarnos  
Beatriz Rivas
- 161** Nuevo León: la Nueva Ruta que se construye con igualdad e inclusión  
Martha Patricia Herrera González
- 181** Derechos humanos de las mujeres: ¿para qué?  
Patricia Olamendi Torres
- 195** La vía hacia la sociedad del conocimiento es paritaria, feminista e incluyente  
Karla Graciela Cedano Villavicencio
- ## **Política, género y desarrollo social**
- 205** Justicia efectiva para las mujeres: Modelo Coahuila  
Alma Carolina Viggiano Austria
- 215** Claves para una estrategia integral en seguridad ciudadana  
Laura Carrera Lugo
- 233** Brecha de género y liderazgo de mujeres en México: ¿qué nos dicen los datos?  
Margarita Gómez
- 271** Trazando el camino: las mujeres en la política mexicana  
Blanca Alcalá Ruiz



# PRÓLOGO

Blanca Heredia





El lector tiene ante sí un libro peculiar y luminoso. Un tejido a muchas manos, hilvanado por mujeres que, desde sus saberes expertos y sus vivencias profesionales, iluminan diferentes aspectos y ángulos de nuestra realidad social. Mujeres reunidas por Blanca Alcalá, tejedora maestra de acuerdos y proyectos compartidos, para hablar no de “cosas de mujeres”, sino de asuntos fundamentales que nos afectan, competen e interpelan a todos y todas.

No encontrarán las y los lectores en este volumen una “mirada de mujer”. Lo que descubrirán, conforme avancen en su lectura, es un mosaico de miradas diversas; agudas y esclarecedoras todas. Con visiones exclusivamente de figuras femeninas, escritos únicamente por ellas, sí, pero sin una agenda centrada en su condición de género per se.

En cambio, al avanzar en su lectura, se encontrarán con un mosaico de perspectivas variadas; todas agudas y reveladoras. Estas miradas, provenientes exclusivamente de autoras, sí, pero sin focalizarse en su género como tal.

Casi un libro-experimento. Un texto cuya ideadora y compiladora, una líder valiente y destacada en el ámbito político, invita a profesionales brillantes a compartirnos su conocimiento sobre la economía nacional, la política social, la migración, el envejecimiento de la población y la política exterior, entre otros temas. La reunión de estas voces y perspectivas de 19 mujeres clave busca apuntalar, visibilizar y seguir impulsando la transformación más importante en curso de la sociedad mexicana: el éxodo que nosotras estamos teniendo en México de los lugares tradicionales, de las dependencias habituales, de las ataduras de siempre. Nuestra llegada efectiva a la posibilidad de igualdad real en relación a los hombres.

Han sido décadas y décadas de lucha, de acción coordinada, de derrotas grandes y pequeñas, de batallas ganadas a pulso en lo micro y en lo macro las que han permitido que un libro como éste sea siquiera concebible. Se dice fácil, pero, si lo pensamos un momento, un volumen como éste sólo es posible porque existe ya hoy en México un espacio en el que un grupo sólo de mujeres elige juntarse para iluminar públicamente nodos clave de lo público.

Lo público, entendido como lo de todas y todos. Lo público como la casa en común. Lo público como ese conjunto amplio, pero también variable, de asuntos que nos involucran a todos en nuestra condición de integrantes de una misma comunidad política y un mismo tejido social.

Vivimos en México tiempos inéditos en materia de género. En las próximas elecciones presidenciales, las dos personas candidatas más competitivas son, ambas, mujeres. A mí, les confieso, todavía me cuesta creerlo. En un país con un machismo tan extendido y arraigado, tan lento y pertinaz, lo imposible parece estar hoy a la vuelta de la esquina: una mujer como titular del poder ejecutivo federal.

Tiempo inmejorable para que un colectivo rinda tributo a todas aquellas que nos precedieron en la lucha por la igualdad de género alzando la pluma y ejerciendo su derecho a expresar públicamente su voz para afilarnos la mirada a todos y todas. Aportando su conocimiento, su experiencia y su agudeza para enriquecer la discusión colectiva, así como para ofrecernos pistas y asideros desde los cuales reimaginar los caminos para construir un México en el que todas y todos podamos vivir y crecer sin miedo a la violencia, la arbitrariedad y la injusticia. Un México con un piso más parejo y un cielo más abierto para todas las personas, independientemente de nuestro género y del color de nuestra piel.

# INTRODUCCIÓN

Blanca Alcalá Ruiz



Las mujeres hemos irrumpido con fuerza en la vida pública nacional. No somos tantas como sería justo y deseable, pero sí somos cada día más, y en temas y posiciones más estratégicas. El arribo de un número creciente de mujeres a posiciones de liderazgo en diferentes ámbitos y sectores no ha sido producto de una concesión graciosa. Es el resultado de muchos años de lucha colectiva y del trabajo tenaz de miles y miles de mujeres que, en lo individual y lo personal, han tenido que sortear un sinfín de obstáculos para acceder a cargos y posiciones de alta responsabilidad.

La necesidad de la palabra entre mujeres, a partir de las mujeres, emerge desde sus muy distintas voces; ya sea para tender puentes de reflexión desde los heterogéneos espacios de la memoria, o como el camino para dar forma a la experiencia de las luchas de las que han sido partícipes a lo largo de su devenir. Si bien integrado por trabajos de especialistas, este libro busca llegar a un público amplio. En ese sentido, no se trata de un libro académico sino de uno que, basado en el conocimiento experto de las autoras en él reunidas, interpele a todas y todos aquellos mexicanos interesados en ahondar su conocimiento sobre nuestra realidad en el momento presente.

El libro que tienen frente a ustedes es además una invitación a pensar cómo respondemos, desde nuestra vida colectiva, al debate nacional de cara al proceso electoral de 2024, proceso que será, previsiblemente, complejo dada la polarización que actualmente vive la sociedad mexicana. Por ello este volumen reúne contribuciones de 19 mujeres, expertas reconocidas en sus campos de acción, algunas de ellas también con importantes trayectorias o cargos en el servicio público; quienes a partir de sus distintos ámbitos de acción nos proponen miradas y caminos para abrir futuro para todas y todos.

Este libro es un tributo a las batallas de mujeres concretas quienes, armadas de valor y con mucho trabajo, abrieron horizontes para todas. Su intención consiste en ampliar la visibilidad de las muy importantes contribuciones de un número cada vez más grande de mujeres en asuntos nodales de interés público del país. El texto lo enriquece un anexo con datos sobre la evolución reciente de la posición de las mujeres en distintos sectores de la vida nacional.

Mi profundo agradecimiento a las 19 excepcionales profesionales, pioneras y líderes mexicanas que participaron con entusiasmo y generosidad para integrar un volumen que es un homenaje a la diversidad, la creatividad, el conocimiento y la fortaleza de las mujeres en espacios de alto compromiso dentro de nuestro país. Con este trabajo conjunto se reafirma la premisa de que las mujeres llegamos a irrumpir en las decisiones públicas no por concesión sino por un arduo trabajo y valor colaborativo integrado por heterogeneidad de pensamientos con un fin común. Cada una de las autoras que participa en esta obra aporta una perspectiva única, su estilo distintivo y su voz inconfundible.

El crisol de temas que se desprende de sus plumas es también excepcional, vamos pues desde la economía, la política exterior, pasando por la migración, la educación, la cultura y la construcción de ciudadanía, la participación política de las mujeres, hasta las políticas energéticas, el medio ambiente, los derechos humanos, la salud, así como el desarrollo junto a la innovación y la tecnología.

Vanessa Rubio Márquez y Úrsula Carreño Colorado contribuyen a partir de su involucramiento comprometido con el sector público desde hace más de 25 años. Vanessa hace una revisión de los aspectos de la economía y las finanzas públicas que representan la musculatura de todo país. La maestra Rubio Márquez se convirtió en la primera mujer en ser nombrada subsecretaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que la licenciada Úrsula Carreño fue la primera subsecretaria de Egresos en el país. Entre los muchos aportes de su reflexión, se encuentra su análisis sobre el trayecto de las instituciones que regulan el sistema financiero mexicano, desde los aspectos positivos, negativos y factibles con el propósito de permitir que la economía de México trascienda los obstáculos de un crecimiento acotado, superando sus atrasos y limitaciones.

Por su parte, la doctora Rosanety Barrios Beltrán, inicia su discurrir teórico con una poderosa enunciación que compartimos todas quienes participamos en este volumen:

*En el México de mis sueños, nadie se quedó atrás. Las mujeres y las niñas que cocinan ya no tienen que envenenarse los pulmones, morir de frío o calor ni dejar de ir a la escuela. Todas tienen la misma oportunidad de obtener un trabajo bien remunerado, transportarse cómodamente y caminar seguras de regreso a casa, sin sufrir porque la pobreza crece, sus hijos se van lejos o se unen al crimen organizado y ellas no pueden remediar nada. Con la tranquilidad de que el Estado mexicano es fuerte y vela por ellas y por sus familias.*

Es así como Rosanety Barrios presenta un material sobre la energía de México, su devenir profesional en el desarrollo de los mercados de gas natural, gas LP y petrolíferos, así como sobre las políticas de almacenamiento respectivas, brindándonos un panorama nutrido sobre el marco legal energético actual. Tanto en su gestión en la Unidad de Políticas de Transformación Industrial junto con la Dirección General de Generación y Transmisión Eléctrica de la Secretaría de Energía, como desde la Consejería del grupo Voz Experta, la visión integrativa y colaborativa de Rosanety resulta indispensable puesto que fomenta que mujeres de alto perfil sean visibilizadas en los foros nacionales e internacionales en materia energética.

La doctora Natalia Saltalamacchia, jefa del Departamento Académico de Estudios Internacionales del ITAM, propone devolver un lugar prioritario a la política exterior como parte del desarrollo nacional, a través de un texto

que presenta apuntes para este campo de la política en los años por venir. El trabajo, riguroso e iluminador de la doctora Saltalamacchia en el terreno de la política exterior ha discurrido a lo largo de temas como derechos humanos, regionalismo y multilateralismo, junto con la reflexión en torno a las relaciones internacionales de América Latina. Así dan cuenta los diversos encargos que ha ejecutado con maestría, incluyendo la Dirección General del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y cuya consecución se expresa en la reflexión que integramos a este volumen.

Una asignatura que se atisba como de atención urgente dentro de la política pública mexicana actual es la de la migración. Las consideraciones intelectuales de la doctora Eunice Rendón Cárdenas —como experta en seguridad, migración y bioética— toman forma en el ensayo que nos brinda para esta antología. Su liderazgo ha sido esencial para la consecución de metas a favor de los mexicanos en el exterior; mientras que su vocación por temas relacionados con la migración la han hecho fundadora de Red VIRAL, miembro del Secretariado Ejecutivo de *NosotrXs*, coordinadora de Agenda Migrante, así como la coalición de organizaciones promigrantes. Su texto recorre los retos coyunturales de la migración en América Latina, proponiendo cuatro acciones centrales: la promoción del desarrollo económico y social en los países de origen; el combate a la corrupción, junto con la promoción de una política migratoria más inclusiva y adoptar una política integral migratoria.

Desde sus inicios, el quehacer de la doctora Blanca Lilia Ibarra Cadena está profundamente ligado a la comunicación. Su amplia carrera tanto en la radio como la televisión —o como en este caso en los medios escritos— la han forjado como una estudiosa de los temas de transparencia y democracia que cobran forma en el presente material. Además de los diversos premios que ha obtenido en el ámbito de la comunicación, Blanca Lilia Ibarra cuenta con maestrías en Gobierno y Administración, así como Administración de la Calidad de la Gestión Pública, siendo actualmente la presidenta del Instituto Nacional de Acceso a la Información. Su experiencia en el ámbito de la garantía del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales queda de manifiesto en el texto en donde nos interpela como lectores a través de preguntas que incluyen la importancia de reflexionar sobre los conceptos de transparencia, futuro y democracia en nuestro país, y cómo logramos desde la ciudadanía garantizar la vigencia de los organismos garantes de transparencia tanto en México como en el mundo: ¿cómo construimos todas y todos un futuro más transparente?

Con la valiosa contribución de la arquitecta Sara Topelson de Grinberg, se refrenda el lugar destacado de las artes en la vida pública de nuestro país. En el ensayo intitolado: “El reto urbano de las ciudades de México siglo XXI”, Sara plantea que “la ciudad que todos queremos” debe responder a las necesidades de la gente que la habita; por lo tanto, es necesario

identificar las características que la definen, teniendo presente que la ciudad es el escenario para el desarrollo de las actividades de quienes la vivimos. El ejemplar desempeño profesional de la arquitecta Topelson y su compromiso con la arquitectura la han hecho merecedora de diversos premios y reconocimientos, entre los que se destacan el reconocimiento Mujer del Año 1996 México, el nombramiento de Caballero de la Orden de Artes y Letras del Ministerio de Cultura de Francia en 1998, la medalla Bene Merentibus de la Sociedad de Arquitectos Polacos en 1998, la Insignia de Plata del Colegio de Arquitectos de Cataluña, y la medalla Mario Pani del CAM-SAM, por su contribución a la difusión de la arquitectura. Su paso por la Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble del INBAL la convierten en la persona idónea para diagnosticar el estado urbanístico de las ciudades de nuestro país, con base en criterios de sostenibilidad que permitan mejorar la calidad de vida en las ciudades y tomar decisiones a partir de la comprensión clara de la relación entre ambiente y desarrollo.

El siguiente texto corresponde a la coautoría de dos destacadas especialistas en medio ambiente, las doctoras María Eugenia Ibararán Viniegra y Alejandra Elizondo Cordero. María Eugenia Ibararán, como actual integrante del Instituto de Investigaciones en Medio Ambiente Xabier Gorostiaga SJ, Universidad Iberoamericana Puebla, ha dirigido su investigación hacia la economía ambiental, en particular a la relacionada con el cambio climático, la contaminación del aire y la valuación económica de la calidad ambiental, así como en temas relacionados con la calidad del aire y del agua. Desde el Departamento de Economía del CIDE, Alejandra Elizondo trabaja sobre los aspectos interdisciplinarios de la administración ambiental; es investigadora en temas de regulación y energía. Su interés profesional se enfoca en el tema de la interrelación entre medio ambiente, energía, economía y políticas públicas; específicamente, se centra en la aplicación de instrumentos económicos en proyectos relacionados con política pública, energía y medio ambiente en diversas organizaciones. El trabajo colaborativo y de reflexión de ambas profesionales se manifiesta en este libro para nutrir la agenda de temas que son centrales para el México que queremos. Elizondo e Ibararán hablan sobre la sustentabilidad y el cambio climático como dos cuestiones de urgente atención para la agenda nacional.

Contar con la voz de Mercedes Juan López como pionera en el campo de la política de la salud en México es también un honor. Como la primera mujer en ocupar el cargo de secretaria de Salud del Gobierno Federal, Mercedes ha sido testigo y actor de trascendentales cambios en el ámbito de la salud pública del país de forma única. La doctora Mercedes Juan comparte un texto que está permeado por sus diversas funciones dentro del servicio público pues fue subsecretaria de Regulación y Fomento Sanitario y secretaria del Consejo de Salubridad General (CGS). Compromiso y sensibilidad que se han concretado en su condecoración con la Orden Nacional



del Mérito con el Grado de Oficial, otorgada por el gobierno de Francia; el reconocimiento Commissioner's Special Citation por la FDA; el Premio al Mérito Médico otorgado por el CGS; y La Mujer del Año 2013.

En su colaboración, la doctora Juan destaca el trabajo colectivo en la consecución de la mejora de los programas de salud y la cobertura a lo largo y ancho del país, programas que para ella deben ser ejecutados desde un profundo cambio a nuestros hábitos, junto con la labor de concientización sobre la importancia mayúscula de la salud, a través de la implementación de estrategias de prevención por medio de políticas públicas. Su texto se centra en los programas y servicios de salud pública mexicanos abordando los avances y retos del Sistema Nacional de Salud, las buenas prácticas regulatorias, así como la generación de una agenda de protección financiera, para cerrar su intervención con una integradora propuesta que apunta hacia la promoción de un sistema nacional de salud universal para el 2024.

Para la doctora Claudia Calvin Venero el involucramiento de las mujeres en los asuntos de igualdad, tecnologías de la información y la comunicación se manifiesta como triada maestra. Fundadora de Mujeres Construyendo, primera plataforma de difusión de contenidos de mujeres blogueras en español, Calvin tiene como objetivos dar visibilidad a las voces femeninas y reflexionar a partir de la construcción de redes. Desde esa visión, Claudia dialoga desde el texto que nos comparte con el concepto de "silverización" de la economía mexicana. La silverización o economía plateada encarna las realidades de las personas adultas mayores, quienes tienen necesidades, demandas, intereses y proyectos específicos en el sistema económico. La doctora Calvin reconoce desde su trinchera la importancia de estas mujeres y hombres, y ahonda sobre las áreas de oportunidad para dicho sector decisivo en el México contemporáneo.

Desde la sensibilidad de la literatura, la maestra Beatriz Rivas centra su estudio en la importancia de la cultura en México y sus desafíos. Su tesón por la defensa de las artes, plasmada en su formación y trayectoria, construyen un retrato sentido y profundo sobre la cultura en nuestro país. Desde su quehacer como editora, escritora y periodista, Beatriz reflexiona sobre los retos que enfrenta la producción cultural, así como los desafíos que enfrentan las mujeres en la cultura en su camino hacia la expresión. Su texto es un material esperanzador que enfatiza el papel centralísimo de la cultura como eje fundante de nuestro presente, pasado y futuro como mexicanos.

Igualmente valioso para la presente antología de ensayos resulta la disquisición sobre la relación entre pobreza y desarrollo en las comunidades mexicanas. Esa insoslayable realidad, que atraviesa las arterias de nuestro país es desmenuzada por la maestra Martha Patricia Herrera González. Activista apasionada por el desarrollo y la transformación social. Ha laborado en organismos intermedios, banca de desarrollo y fue directora global de Impacto Social en CEMEX por 25 años. Ha sido consejera en más de 40

instituciones y, entre otras, fue presidenta del Pacto Mundial de Naciones Unidas en México. Por más de una década fue nombrada una de las 100 mujeres más poderosas en los negocios en México por grupo Expansión, y Forbes México la designó una de las 30 mentes más sostenibles de México. Desde los cargos en los que se ha desempeñado, Martha Patricia ha diseñado distintas estrategias de impacto social, lo que ha consolidado una ruta teórica orientada al desarrollo y el bienestar como ejes de su labor. El texto que aquí presentamos teje reflexiones en torno a las redes de colaboración y cooperación entre los distintos sectores de la sociedad para reducir la pobreza, situando sus cavilaciones teóricas en el estado de Nuevo León. La maestra Herrera atiende en este material escrito la necesidad de apoyar mecanismos de inclusión, además de subrayar el trabajo en favor de las comunidades para eliminar la discriminación a partir de la apuesta por el concepto de política social que desarrolla a lo largo de su contribución. Actualmente es secretaria de Igualdad e Inclusión del Gobierno del Estado de Nuevo León y coordinadora del Gabinete de Igualdad para todas las personas.

La defensa de los derechos humanos en la búsqueda por la igualdad es parte del lúcido ensayo de la doctora Patricia Olamendi Torres. Y es que, tanto desde el ámbito de la formación de justicia como desde su agencia destacada en la representación internacional sobre la defensa de los derechos humanos, Patricia Olamendi es precursora en la representatividad de las mujeres en el ámbito de las organizaciones internacionales, pues es la única mujer mexicana electa por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU como experta. Su aporte en el presente material es una reflexión crítica sobre cuáles son las realidades de las mujeres en las costumbres y prácticas sociales, en las leyes, en la educación, en el ámbito laboral y productivo, en el acceso a la justicia, en la participación ciudadana, y en la participación política y la toma de decisiones, pues el contexto histórico reciente nos lleva a concluir que los derechos humanos de las mujeres son indispensables para asegurar la igualdad en nuestras sociedades, y que es necesario que los gobiernos tengan un compromiso firme a fin de garantizarlos, protegerlos, promoverlos y respetarlos.

Por su parte, Karla Graciela Cedano Villavicencio, con un doctorado en Ingeniería y Ciencias Aplicadas, es una académica multidisciplinaria, referente en los campos de energía y ciencias sociales, e innovación y sostenibilidad con perspectiva de género. Lidera proyectos internacionales sobre pobreza, vulnerabilidad, resiliencia y solidaridad energética. Fue presidenta de la Asociación Nacional de Energía Solar, integrante de IWF y consejera de Voz Experta. La doctora Karla Cedano Villavicencio con su experticia en la dupla insoslayable de tecnología e innovación presenta un texto integrador y poderoso en el que destaca su experiencia. La doctora Cedano nos regala el texto "La vía hacia la sociedad del conocimiento es paritaria, feminista e incluyente", en el que destaca una sólida visión sobre la intersección entre

la gestión tecnológica, la innovación y la vinculación remarcando el trabajo intelectual de las mujeres en la socialización del conocimiento sobre las energías renovables.

La búsqueda por una justicia efectiva para las mujeres es un tema central de la agenda nacional. En dicho asunto no podemos más que coincidir con Alma Carolina Viggiano Austria. Abogada especialista en derecho civil, derecho procesal civil y derecho mercantil; originaria de Tepehuacán de Guerrero, Hidalgo, la maestra Viggiano ha dedicado su carrera a la defensa desde el ámbito jurídico, centrando su campo de acción en el desarrollo social desde la trinchera del servicio público. Como licenciada en Derecho y maestra en Comunicación Política y Gobernanza, Carolina Viggiano describe, con intención de que sea replicado en más regiones del país, el modelo que se ha implementado en el estado de Coahuila que ha destacado por su estrategia a favor de las mujeres y niñas en situación de violencia, y a quienes les ha permitido acceder a sus derechos. Actual secretaria general del Partido Revolucionario Institucional y diputada federal, la maestra Viggiano Austria creó desde su determinación y conocimiento dos modelos de protección y restitución de derechos para niños y niñas, y uno de protección y empoderamiento para las mujeres en Coahuila. Es desde su paso por la Dirección del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) que la asignatura de la niñez cobra especial importancia para ella, lo cual da vida al texto que se encuentra entre estas páginas.

Laura Carrera Lugo plantea en su intervención puntos fundamentales para una estrategia integral de seguridad ciudadana. Como antropóloga social y doctora en sociolingüística, Laura compone un texto en donde pone de manifiesto la crisis de delincuencia y violencia sin precedentes en México pues, en diversas regiones del país, decenas de bandas criminales han tomado el control y han sometido a comunidades enteras. La experticia de la doctora Carrera Lugo sobre la formación de estrategias para la prevención del delito y la participación ciudadana, así como su nombramiento como comisionada de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de la Secretaría de Gobernación, junto con su interés en el desarrollo de competencias emocionales desde la empresa Estrategias Neuroeducativas, donde es directora, le confieren autoridad para abordar el problema de la crisis de seguridad. Crisis que mantiene al país entero en un estado de miedo, frustración y estrés que se observa en estadísticas como los vergonzosos primeros lugares que México ocupa en *bullying* y abuso infantil, violencia doméstica y desapariciones. Para Laura Carrera Lugo es esencial contar con políticas y una estrategia de seguridad integral que considere todos los factores que inciden en ella. Esto implica no sólo enfocarse en combatir y desarticular grupos criminales, sino también abordar el factor humano, como el abandono y la falta de apoyo a las y los policías en todos los niveles, y el abandono de adolescentes y jóvenes.

El siguiente texto cuenta con la valiosa aportación de una de las jóvenes voces más destacadas de este país. Hablamos de la maestra Margarita Gómez, quien brinda en su contribución un panorama general del estado actual de la paridad de género y el empoderamiento de las mujeres en México. A lo largo de su carrera, ha combinado la práctica y la teoría, trabajando tanto en el sector público como en el académico. Ha dirigido proyectos de investigación aplicada sobre la transformación del sector público, la participación de la mujer en actividades económicas y carreras STEM, y la corrupción y los comportamientos éticos de los empleados públicos. En la primera sección de su texto Margarita analiza los datos de paridad de género en términos de educación, salud y participación económica. Posteriormente, se presentan los datos sobre el empoderamiento político de las mujeres y su participación en posiciones de liderazgo en el sector público y privado. En el tercer apartado, se explora cómo se encuentra la paridad de género en las entidades federativas del país. Finalmente, se hace una reflexión sobre posibles acciones para impulsar una transformación de fondo que permita seguir reduciendo y, eventualmente, poder eliminar la brecha de género en México. Margarita Gómez fundó y dirigió el Laboratorio de Personas en el Gobierno (PeopleGov) en la Escuela de Gobierno Blavatnik, un centro de investigación sobre innovación en el gobierno de la escuela, cuyo objetivo es mejorar la motivación, la capacidad de respuesta y la eficacia de las personas que trabajan en el gobierno. La maestra Gómez tiene más de 12 años de experiencia trabajando para construir mejores gobiernos y diseñar políticas públicas más eficaces, con énfasis en el sur global.

Dentro de este mosaico de análisis y reflexiones sobre México, también incluyo mi ensayo, "Trazando el camino: las mujeres en la política mexicana". En este trabajo, examino el papel y la influencia de las mujeres en la esfera política de nuestro país, un ámbito históricamente dominado por hombres. Mi enfoque no sólo documenta los logros obtenidos, sino que también analiza los obstáculos persistentes y las barreras culturales que aún enfrentan las mujeres en su camino hacia una mayor representación política, reflejando mis experiencias y observaciones personales. Al igual que los otros textos de esta colección, pretende ser un aporte al diálogo sobre los retos y las esperanzas del México de hoy.

La presencia de mujeres en posiciones estratégicas y de liderazgo emula la formación de una ola en el amplio mar, voces que se suman *in crescendo* para seguir desafiando convenciones y estereotipos, abriendo nuevos caminos en la discusión nacional y dejando una profunda impresión en la sociedad. Su trabajo ha influido en generaciones de mujeres que siguen ampliando la onda que se desplaza a través de los océanos del pensamiento crítico y la acción social.

Los artículos que integran este volumen divergen en distintos puntos, pero convergen en visibilizar el valor y la importancia de poder contar con más y más mujeres capaces, dispuestas e interesadas en aportar su trabajo

y su conocimiento a favor de un mejor México para todas y todos los mexicanos. Algunas de las autoras de estos escritos coinciden en puntos de vista, otras disienten, más todas buscan aportar intelectualmente desde este momento histórico.

En este libro también se incorpora una numeralia sólida sobre la importancia de las mujeres en México, que tiene por objeto no sólo reconocer su relevancia en todos los aspectos de la sociedad, sino también proporcionar las bases necesarias para promover políticas y acciones que impulsen la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en beneficio de toda la sociedad mexicana. Nuestra bandera es la necesidad de visibilizar que las mujeres estamos en todas partes, en algunas con un enorme reconocimiento y una gran relevancia, y en otros casos con una muy modesta participación y aún discriminadas, marginadas o no completamente desarrolladas.

La numeralia que se presenta en este libro destaca la contribución económica de las mujeres en el mercado laboral. Proporciona datos sobre la participación de las mujeres en diferentes sectores, sus salarios, y su aporte a la generación de riqueza y bienestar económico del país. Esto es esencial para reconocer su importancia en la economía nacional. En segundo término, consideramos que los datos numéricos revelan desigualdades de género en áreas como la educación, la salud, el acceso a cargos directivos y la participación política. Esta información es crucial para identificar brechas y diseñar estrategias que promuevan la igualdad de género y la inclusión de las mujeres en todas las esferas de la sociedad.

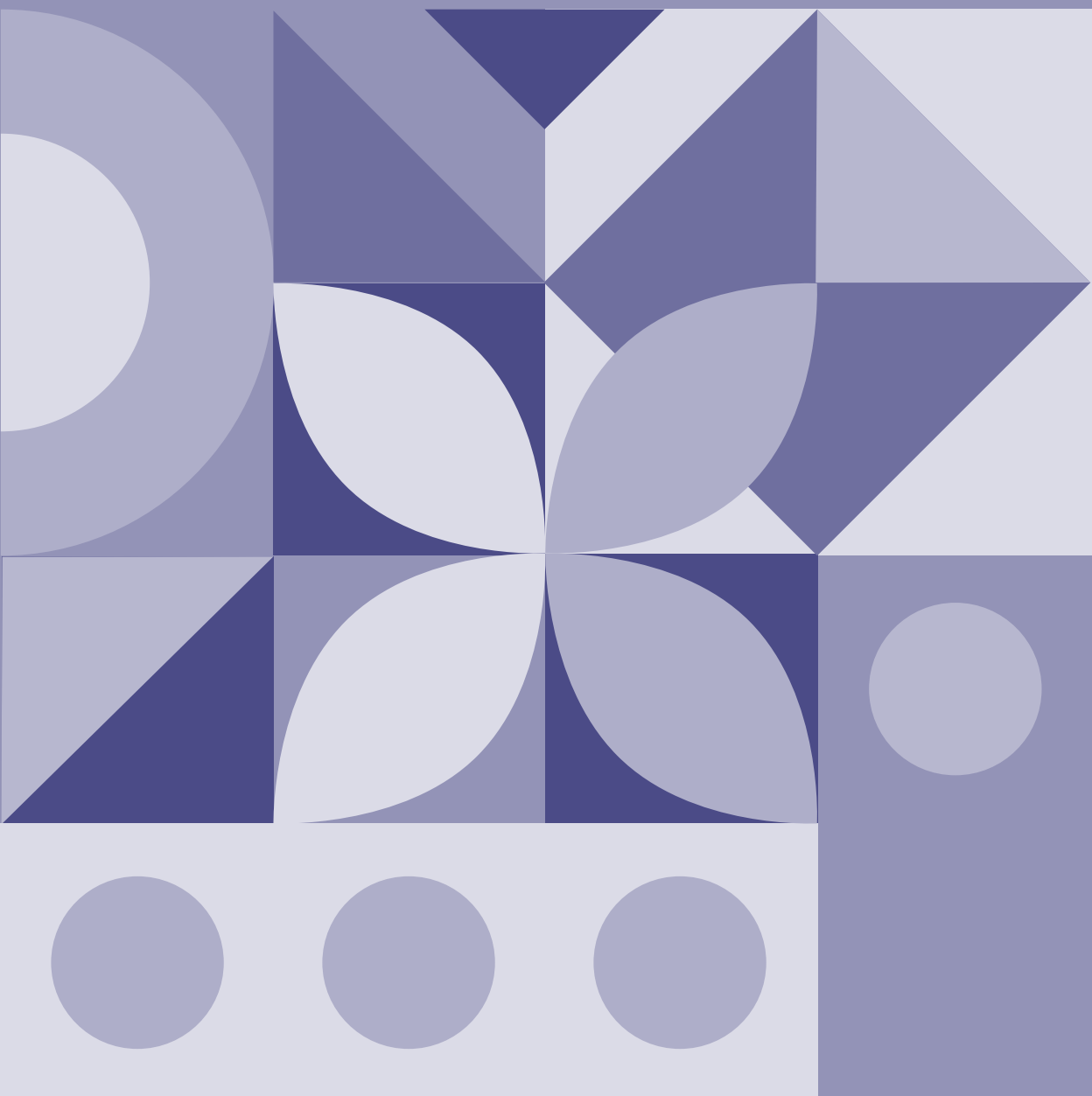
Dicho anexo brinda también una base sólida para la formulación y evaluación de políticas públicas orientadas a mejorar la situación de las mujeres. Ayuda a identificar áreas de intervención prioritarias y a medir el impacto de las políticas existentes. Finalmente, la numeralia es esencial para hacer un seguimiento del progreso hacia la igualdad de género a lo largo del tiempo. Permite evaluar si se están logrando avances significativos en la eliminación de las desigualdades y en la promoción de los derechos de las mujeres. Estimamos que los datos estadísticos aquí presentados pueden ser una herramienta poderosa para crear conciencia sobre los desafíos que enfrentan las mujeres, y para sensibilizar a la sociedad en general. Los números respaldan la importancia de abordar cuestiones de género de manera activa y urgente.

En este libro hemos logrado conjuntar voces contrastantes, provenientes de mujeres de diferentes generaciones y ámbitos de la vida pública de México. Sin embargo, un objetivo las une: poner de manifiesto el poder de la palabra escrita para repensar, inspirar y transformar los distintos temas que nos competen y comprometen a todas y todos.

Los diecisiete ensayos que conjuntamos son también un manifiesto por la representación y la diversidad. Reconocemos la valentía y las contribuciones que tantas mujeres –e insistimos, todavía no las suficientes– siguen haciendo al estudio y transformación de nuestro país.



# ECONOMÍA Y DESARROLLO







# **ECONOMÍA MEXICANA: LO BUENO, LO MALO Y LO POSIBLE**

**Vanessa Rubio Márquez  
Úrsula Carreño Colorado**

### **Vanessa Rubio Márquez**

Se desempeñó durante 25 años en la función pública mexicana. Fue la primera mujer Subsecretaria de Hacienda y Crédito Público; y la única persona en ocupar tres veces el mismo cargo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como en la de Relaciones Exteriores y Desarrollo Social. Ha sido Senadora de la República y líder en representaciones de México ante la ONU, G-20, FMI, Banco Mundial y OCDE, y ha presidido Consejos de Banca de Desarrollo. Autora de libros y publicaciones sobre economía y política, es miembro del IWF, COMEXI, Women Corporate Directors y HOPE. Actualmente es Profesora de posgrado y Decana Asociada en la Escuela de Políticas Públicas de la LSE, además de ser Consejera Independiente, Miembro Asociado de Chatham House, Miembro de Freedom and Prosperity Advisory Council del Atlantic Council y Asesora Senior en McLarty Associates.

### **Ursula Carreño Colorado**

Economista egresada del Tecnológico de Monterrey, posee una trayectoria de más de 20 años en el sector público, tanto a nivel nacional como local. Se ha especializado en finanzas e inversión públicas, destacándose como Subsecretaria de Egresos y Titular de la Unidad de Inversiones en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. También fue Directora General de Inversión en el Gobierno del Estado de México. Actualmente brinda sus servicios como Consultora Independiente a diversos sectores incluyendo gobiernos, organizaciones civiles, organismos multilaterales y empresas privadas.

1. Fondo Monetario Internacional, "Clasificación de países de acuerdo al PIB", 2022, [https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD)

2. Banco de México, "Exportaciones totales de México (1992-2022)", <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE37&sector=1&locale=es>

3. United States Census Bureau, "Top Trading Partners", agosto 2022, <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/index.html>

4. California Chamber of Commerce, "2022 California Exports Reach Record High", 2022, <https://advocacy.calchamber.com/2023/02/14/2022-california-exports-reach-record-high/>

5. Office of the United States Trade Representative, "Benefits of Trade", 2022, <https://ustr.gov/about-us/benefits-trade>

6. *Ibid.*

7. Banco de México, "Exportaciones totales de México".

8. Estimación de las autoras con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Producto

La economía mexicana, como otras economías emergentes, está, en varios aspectos, sobreanalizada y sobrediagnosticada; no obstante, poco se habla de una *litis* más profunda sobre la cual deberán tomarse definiciones de fondo: el papel del Estado en la economía. ¿Queremos un Estado que fomente la libertad económica y sea promotor y supervisor de la actividad privada? ¿O preferimos un Estado enormemente discrecional que compita en situación ventajosa y se imponga frente a la iniciativa privada? Ésa es la verdadera encrucijada del México del futuro.

En el mundo hay 194 países y, al día de hoy, México es la decimocuarta economía.<sup>1</sup> Somos grandes. Pertenecer al Grupo de los Veinte (G20) implica que somos una economía de gran relevancia sistémica. Esto significa que nuestra extensa red de acuerdos comerciales, que nos concede ventajas en relación con 50 naciones, junto con el hecho de que nuestras exportaciones representan el 40% del total en la región latinoamericana<sup>2</sup> y la naturaleza transaccional de nuestra moneda, hacen que los acontecimientos en la economía de México tengan el potencial de influir en otras economías y áreas del mundo. Somos el primer socio comercial de los Estados Unidos de América, desplazando a China;<sup>3</sup> y nos posicionamos como uno de los dos socios comerciales más importantes para dos estados clave de la Unión Americana: California<sup>4</sup> y Texas<sup>5</sup> y también estamos entre los primeros cinco para una decena de estados más.<sup>6</sup> Exportamos tanto vehículos y componentes automotrices como dispositivos eléctricos, maquinaria, equipos médicos, mobiliario, productos plásticos, bebidas, así como frutas y hortalizas. En otras palabras, nuestra importancia comercial basada en nuestra mano de obra calificada, entre otros factores, es crucial para la economía líder a nivel global.

La estructura de nuestra economía ha venido cambiando profundamente desde la década de 1990. Mientras que entonces el 80% de nuestras exportaciones eran petroleras, hoy el 80% son manufacturas.<sup>7</sup> Nuestra economía ha crecido 1.84 veces en 30 años.<sup>8</sup> Esto ha sido el resultado de decisiones de política pública para fomentar la competencia, el libre mercado y la integración con el mundo. Pero los retos aún son muchos. El más apremiante de todos es lograr mayores espacios de inclusión económica y social: que el crecimiento y el desarrollo alcancen a todos; que los mexicanos tengamos las condiciones y los elementos para prosperar y tener seguridad en sentido amplio. Para lograrlo, es necesario implementar una serie de medidas coordinadas de políticas públicas, tanto macroeconómicas como microeconómicas, y asignarles consistentemente prioridad presupuestaria a lo largo del tiempo, lo cual es un reto para las finanzas públicas. Los virajes y retrocesos no permiten ver los resultados esperados, desperdician recursos y generan frustración y, comprensiblemente, desconfianza de los ciudadanos en el gobierno.

Cualquier mejora estructural en el bienestar de las personas parte de dos principios fundamentales: alcanzar el máximo potencial de crecimiento

y lograr una distribución más equitativa de los recursos. Sin embargo, debido a factores internos y circunstancias externas, en las últimas dos décadas, México no ha conseguido experimentar un crecimiento ni a su máximo potencial ni de forma sostenida. Para que esto suceda, sería necesario un gran acuerdo político nacional y sectorial que establezca las bases de las prioridades políticas transexenales que deberán propiciar un México más competitivo y próspero, donde se elimine la pobreza extrema y se reduzcan progresivamente las carencias sociales.

Si no se mantiene un enfoque coherente y constante en las políticas públicas que priorice una redistribución más justa, México seguirá enfrentando la perspectiva de un crecimiento inferior a su potencial, lo que a su vez resultará en la privación de derechos y la incapacidad para alcanzar el pleno desarrollo de millones de mexicanos.

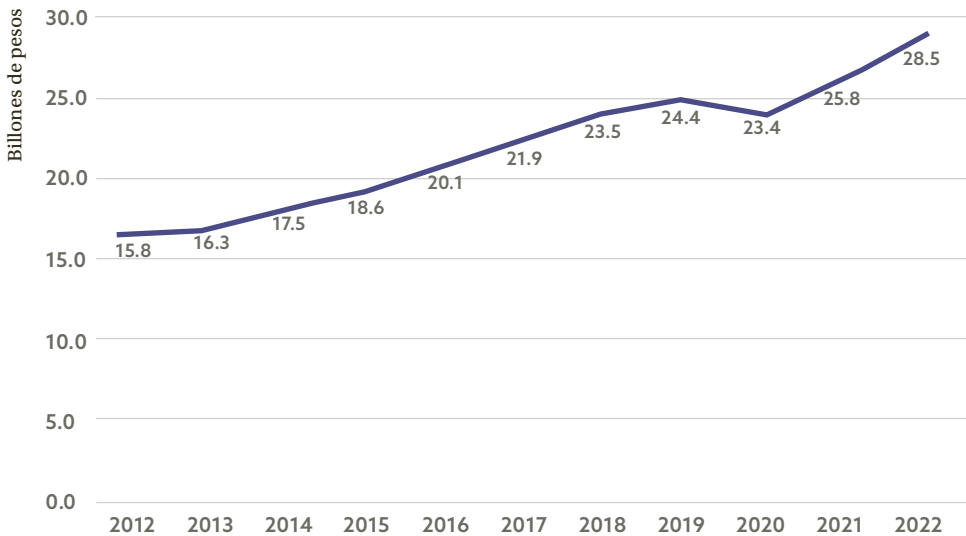
A continuación, Vanessa Rubio, ex-Subsecretaria de Hacienda y Crédito Público, y Úrsula Carreño, ex-Subsecretaria de Egresos, primeras mujeres en ocupar ambos cargos en la historia del país, realizamos un análisis de los aspectos positivos, negativos y factibles, con el propósito de realizar una propuesta que permita que la economía de México trascienda los obstáculos de un crecimiento acotado y supere sus atrasos y limitaciones.

Como se mencionó antes, México es la decimocuarta economía del mundo,<sup>9</sup> la segunda de América Latina y la primera de Hispanoamérica; es miembro del Grupo de los Veinte, el grupo de países que reúne a las

Interno Bruto Trimestral, valores constantes, 1993-2023", primer trimestre de 2023, <https://www.inegi.org.mx/programas/pib/2018/>

9. Fondo Monetario Internacional, "Clasificación de países de acuerdo al PIB".

**GRÁFICA 1. PIB 2012-2022**



Cifras a precios corrientes.  
Fuente: elaboración de las autoras con datos del INEGI.

10. INEGI, "Producto Interno Bruto, cifra anual, valores corrientes", 2022, <https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2018/>

11. INEGI, Producto Interno Bruto por actividad económica, 2022.

12. *Ibid.*

13. Banco Mundial, "Informe sobre el desarrollo mundial", 2022, <https://www.bancomundial.org/es/publication/wdr2022>

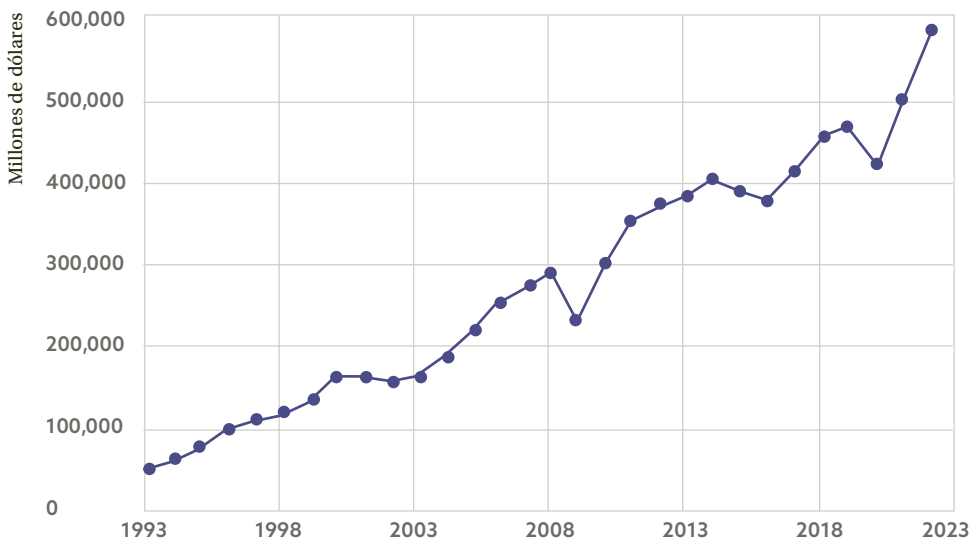
14. Incluye maquila. Fuente: Banco de México, "Exportaciones totales de México".

principales economías del orbe (Grupo de los Siete) y a las economías emergentes de mayor relevancia sistémica. En 2022, nuestro Producto Interno Bruto (PIB) fue de 28.5 mil millones de pesos (1,421 mil millones de dólares),<sup>10</sup> lo que se tradujo en un incremento real del 3% con respecto a 2021 y en una recuperación hacia los niveles pre-pandémicos, siendo los servicios turísticos el sector más dinámico.<sup>11</sup>

Somos una economía principalmente manufacturera. El 20% de nuestro PIB depende de dicha industria, dentro de la cual los alimentos y la fabricación de equipo de transporte son los sectores que más contribuyen a esa proporción.<sup>12</sup> Además, nuestra economía está profundamente integrada a las cadenas productivas globales. El 83.6% de nuestro PIB depende del comercio exterior<sup>13</sup> y, en los últimos 30 años, el valor de las exportaciones totales del país ha pasado de alrededor de 51,000 millones de dólares a más de 500,000 millones de dólares, es decir, nuestras exportaciones han crecido 9.8 veces en 30 años.<sup>14</sup>

México, de igual forma, es una economía emergente, es decir, es un país en desarrollo que se ha integrado cada vez más en los mercados globales durante las últimas tres décadas. Pese a ello, no ha sido capaz de generar los cimientos de una economía que crezca a su máximo potencial y de manera sostenida, que reduzca la pobreza de manera estructural y aumente los espacios de inclusión. Seguimos prácticamente inmovilizados dentro

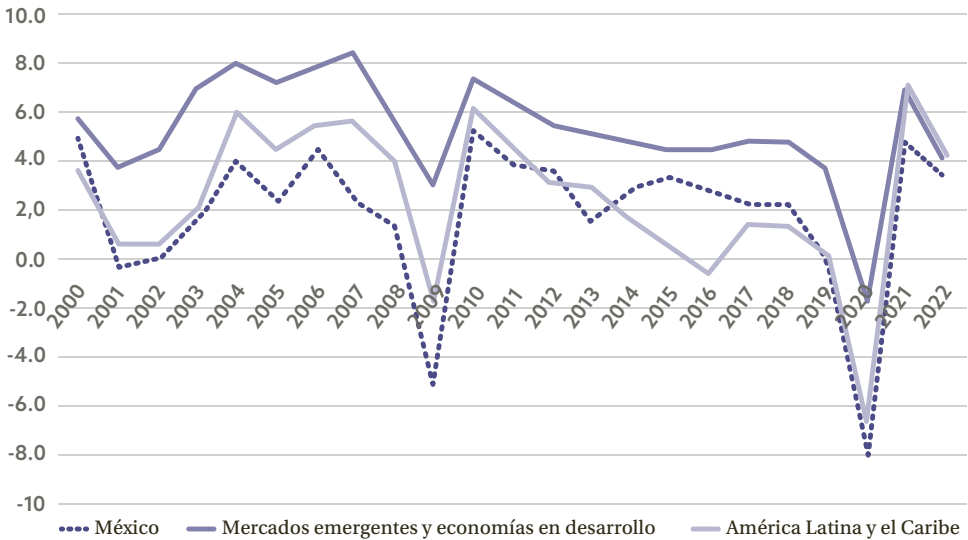
**GRÁFICA 2. EXPORTACIONES TOTALES 1993-2022**



Cifras a precios corrientes. Incluye maquila  
Fuente: elaboración de las autoras con datos del Banco de México, 1993-2022.

de la denominada “trampa del ingreso medio”. Esto se debe a que, en los últimos 20 años, el crecimiento promedio de nuestro PIB ha sido del 2%, mientras que el crecimiento promedio de economías similares en el mundo ha sido del 5.2% y de 2.4% para el caso de las latinoamericanas.<sup>15</sup>

**GRÁFICA 3. TASA DE CRECIMIENTO 2000-2022. MÉXICO, MERCADOS EMERGENTES Y ECONOMÍAS EN DESARROLLO, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**



Fuente: elaboración de las autoras con datos del Fondo Monetario Internacional, “Tasa de crecimiento del PIB”, 2000-2022.

Somos también una economía de fuertes contrastes: mientras que en 2021 el PIB per cápita a nivel nacional fue de 192,481 pesos, el PIB per cápita promedio en estados como la Ciudad de México y Nuevo León fue de 393,016 pesos. Por otro lado, el de los tres estados más pobres del sureste del país (Guerrero, Oaxaca y Chiapas) fue de 82,083 pesos.<sup>16</sup>

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) establece métricas de las condiciones de pobreza, definiendo a la población en situación de pobreza multidimensional como aquella cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y que presenta carencias en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

15. Fondo Monetario Internacional, “Perspectivas económicas regionales: América Latina y el Caribe”, octubre de 2022, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/REO/WHED/2023/October/Spanish/text.aspx>

16. Estimaciones de las autoras con datos del INEGI, “Producto Interno Bruto de México” 2022, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/sala\\_de\\_prensa/boletines/2022/PIBEF/PIBEF.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/sala_de_prensa/boletines/2022/PIBEF/PIBEF.pdf)

17. Elaboración de las autoras con datos de Cámara de Diputados, "Cuentas públicas 2018-2022" y "Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal", 2023.

18. Fondo Monetario Internacional, "Informe Anual 2020", 2020, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2020/eng/downloads/imf-annual-report-2020-es.pdf>

19. Elaboración de las autoras con datos del Banco de México, "Ingresos por Remesas 2018-2022", <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&locale=es>

20. Elaboración de las autoras con datos del Banco de México, "Salarios Mínimos 2019-2022", <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=10&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA601&locale=es>

21. Estimaciones de las autoras con datos del CONEVAL, "Medición multidimensional de la pobreza en México", consultado el 31 de octubre de 2023, <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Documents/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf>

Según la más reciente evaluación de la pobreza realizada por el CONEVAL en 2022, el porcentaje de la población en condición de pobreza en México se sitúa en 36.3%, lo que representa una reducción del 17% en comparación con la estimación previa de 2020. Tal estimación ya tenía un incremento de 2 puntos porcentuales respecto de la medición de 2018 equivalente a 3.8 millones de personas. Si bien existen hoy 8.8 millones de personas que abandonaron la condición de pobreza respecto de 2020, esta evolución, por demás favorable, se explica en gran medida por un mayor gasto social (un incremento real del 177% entre 2018 y 2023)<sup>17</sup> por la vía de transferencias directas a adultos mayores y jóvenes; la importante recuperación económica luego de la caída del 8.3% del PIB<sup>18</sup> durante la pandemia de COVID-19; el incremento histórico de las remesas, que alcanzaron los 24,382 millones de dólares nominales;<sup>19</sup> y el aumento al salario mínimo acumulado de 119 pesos desde 2019.<sup>20</sup>

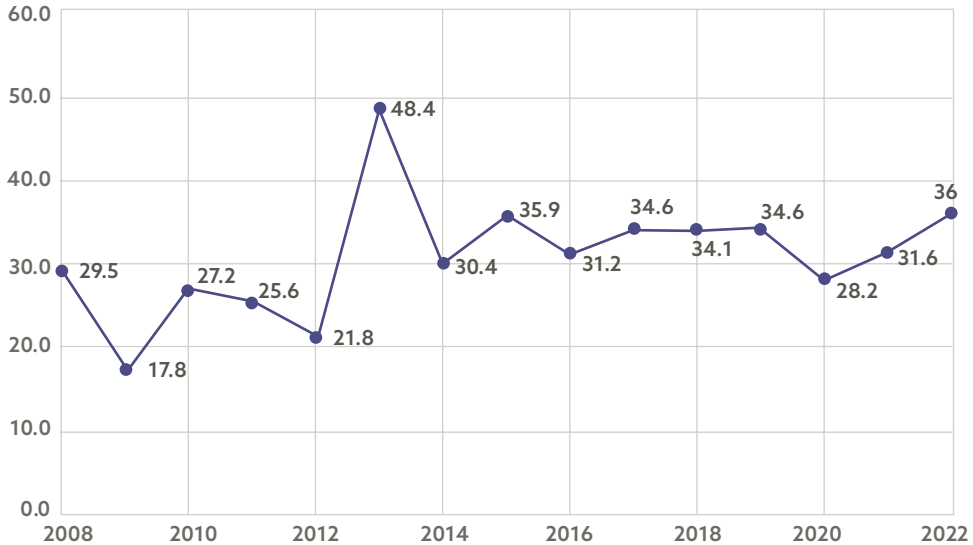
La estrategia de otorgar más recursos en efectivo a quienes se encuentran en condición de pobreza supone una contención, mas no una superación de la situación. En el futuro, ésta debe ser atendida con una mejor focalización, mayor transparencia e información robusta; pero, sobre todo, con una disminución sostenida de carencias sociales y con el acceso pleno a derechos como la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda y los servicios básicos en ésta. Por ejemplo, la medición de 2022 del CONEVAL arroja un preocupante incremento sostenido en la carencia de salud: en 2018, la padecían 18.8 millones de mexicanos, y en 2022, la sufren 50.4 millones. También se observan retrocesos marginales, pero importantes, en los rubros de vivienda y sus servicios.

El aumento del gasto social en una economía donde los ingresos públicos no se incrementan y la deuda permanece constante conlleva una disminución en la inversión, la cual es el motor de crecimiento de una economía. Este fenómeno se refleja en la carga real de endeudamiento que recae sobre las generaciones venideras.

En cuanto a los datos de pobreza por región, es importante destacar que, mientras en el sur del país 6 de cada 10 personas viven en condiciones de pobreza, en el centro y norte del país 4 y 2 de cada 10 personas, respectivamente, viven en estas condiciones.<sup>21</sup> Cabe señalar que el tipo de pobreza y la manera en que se vive esa condición es completamente distinta a nivel subregional.

México es también una economía global. En junio de 2023, se convirtió en el primer socio comercial de la primera economía del mundo, Estados Unidos de América, desplazando a China. Este impulso se traía ya desde el año 2022, cuando alcanzó una cifra récord de exportaciones, incluyendo maquila, de 472,583 millones de dólares, lo que significó un incremento del 18% nominal con respecto a 2021.<sup>22</sup>

## GRÁFICA 4. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO 2008-2022



Fuente: elaboración de las autoras con datos de la Secretaría de Economía.

Asimismo, en cuanto a la Inversión Extranjera Directa (IED), en los últimos 15 años, México ha tenido un flujo promedio anual de 31.1 miles de millones de dólares y un crecimiento promedio nominal del 6%,<sup>23</sup> siendo Estados Unidos y Canadá, sus socios comerciales del T-MEC, los principales inversionistas, seguidos de Japón, Reino Unido y España.

Los subsectores con mayor flujo de IED son la fabricación de equipo de transporte, industrias metálicas básicas, telecomunicaciones y banca múltiple; mientras que los estados que normalmente han atraído mayor inversión de este tipo son Ciudad de México, Nuevo León, Estado de México, Jalisco y Chihuahua.<sup>24</sup>

En la actualidad, el fenómeno del *nearshoring* o relocalización se convierte en una gran oportunidad para nuestra región, ya que, de acuerdo con estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, mediante esta tendencia, América Latina y el Caribe podrían sumar 78 mil millones de dólares anuales en exportaciones adicionales de bienes y servicios en el corto y mediano plazo. En este sentido, México puede ser uno de los principales países beneficiados, pues se estima que podría alcanzar una cifra de exportación de bienes por 35.3 mil millones de dólares adicionales anuales.<sup>25</sup>

22. Estimaciones de las autoras con datos del Banco de México, 2021-2022, <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE37&locale=es&sector=1>

23. Elaboración de las autoras con datos de la Secretaría de Economía del Gobierno de México, "Inversión extranjera directa", consultado el 31 de octubre de 2023, [https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/ied/datos\\_preliminares\\_y\\_actualizacion.xlsx](https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/ied/datos_preliminares_y_actualizacion.xlsx)



24. Secretaría de Economía, datos de Inversión Extranjera Directa, 2008-2022.

25. Inter-American Development Bank, "Nearshoring can add annual \$78 bln in exports from Latin America and Caribbean", 22 de junio de 2023.

26. Bloomberg en Línea, "México sube expectativa de crecimiento a más de 3 % en 2023 por nearshoring", 17 de julio de 2023, <https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/mexico/mexico-suba-expectativa-de-crecimiento-a-mas-de-3-en-2023-por-nearshoring/>

27. Elaboración de las autoras con datos del Fondo Monetario Internacional, "World Economic Outlook", 2019-2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>

Asimismo, de acuerdo con datos actuales de la SHCP,<sup>26</sup> México podría llegar a crecer hasta un 3% en 2023, o incluso más, gracias también al fenómeno del *nearshoring*. En este contexto y dada la recuperación económica de nuestro principal socio comercial (Estados Unidos se recuperó 8.7 puntos porcentuales de 2020 a 2021),<sup>27</sup> el Fondo Monetario Internacional ajustó sus previsiones de crecimiento de la economía mexicana, elevándola del 1.8% que contemplaba en abril de este año al 2.6% hoy día.<sup>28</sup> La mejora en la perspectiva económica para México se debe a una recuperación posterior a la pandemia que ha sido más lenta en el sector de servicios, pero que se está consolidando, y también a los efectos de la demanda proveniente de Estados Unidos, lo cual se refleja en las cifras del sector exportador.

Al ser una economía emergente, manufacturera y global que enfrenta retos como la pobreza y las carencias, pero que cuenta con enormes posibilidades, la pregunta que queda es: ¿por qué no hemos sido capaces de alcanzar nuestro verdadero potencial y hacerlo de manera sostenida para lograr mayores espacios de desarrollo y prosperidad para todos? La respuesta es muy compleja y tiene que ver en gran medida con la economía política.

Una razón apunta a la competitividad, entendida como los atributos y cualidades de una economía que permiten un uso más eficiente de los factores de producción. El aumento de la productividad es el elemento más importante del crecimiento económico a largo plazo.<sup>29</sup> El Foro Económico Mundial (*WEF* por sus siglas en inglés) publicaba anualmente el Índice de Competitividad Global (ICG), el cual mide la competitividad nacional, definida como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determina el nivel de productividad de un país y, por ende, su prosperidad económica.

## CUADRO 1. METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL ICG

Desde 1979, el Foro Económico Mundial publicaba anualmente un reporte de la competitividad de los países que incluye el Índice de Competitividad Global (ICG). A partir del año 2018, el ICG introduce una nueva puntuación de progreso que va de 0 a 100 puntos. La frontera (100) corresponde al máximo puntaje para cada indicador y, típicamente, representa un objetivo de política. Cada país debe tratar de maximizar su puntaje en cada indicador, y el puntaje indica su progreso actual contra la frontera, así como su distancia restante.

El ICG mide 12 pilares relacionados con la productividad del país, otorgando un valor importante a factores como capital humano, resiliencia e innovación: 1) instituciones, 2) infraestructura, 3) tecnologías de la información y comunicación, 4) estabilidad macroeconómica, 5) esperanza de vida, 6) habilidades laborales, 7) mercado interno y externo, 8) mercado laboral, 9) sistema financiero, 10) tamaño del mercado, 11) dinámica en los negocios y 12) capacidad de innovación.

El ICG es un indicador compuesto, ya que su cálculo se basa en agregar calificaciones sucesivas, desde el nivel del indicador (el nivel más desagregado) hasta el puntaje general (el nivel más alto). En cada nivel de agregación, cada medida se calcula tomando el promedio de las puntuaciones de sus componentes. El puntaje general del ICG es el promedio de los puntajes de los 12 pilares. En total, hay 103 indicadores distribuidos en los 12 pilares.

En las últimas dos ediciones del ICG, México obtuvo una calificación global de 65 puntos, mientras países como EE.UU. y Chile obtuvieron 85 puntos y 70 puntos, respectivamente.

**TABLA 1. ICG DE MÉXICO 2018-2019**

<b>PILARES</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Calificación General</b>	<b>64.6</b>	<b>64.9</b>
1. Instituciones	47.7	48.3
2. Infraestructura	72.9	72.4
3. Tecnologías de información y comunicación	51.3	55.0
4. Estabilidad macroeconómica	99.4	97.8
5. Esperanza de vida	84.6	82.0
6. Habilidades laborales	57.9	58.3
7. Mercado interno y externo	57.5	57.7
8. Mercado laboral	54.4	55.8
9. Sistema financiero	60.8	61.8
10. Tamaño del mercado	80.6	80.8
11. Dinámica en los negocios	65.5	65.8
12. Capacidad de innovación	42.7	43.6

Fuente: elaboración de las autoras con datos del Foro Económico Mundial, *Reporte de competitividad global*, 2018-2019.

Los pilares de capacidad de innovación, instituciones, tecnologías de Información y comunicación y mercado laboral fueron los que recibieron las puntuaciones más bajas. Dentro de los pilares antes mencionados, estos son los indicadores peor evaluados:<sup>30</sup>

- Índice de corrupción
- Suscripciones de banda ancha móvil por cada 100 mil habitantes
- Políticas activas del mercado laboral
- Investigación y desarrollo en el país
- Seguridad
- Prácticas de contratación y despido de personal
- Capital social
- Diversidad en la fuerza laboral
- Tasa impositiva al mercado laboral

Son interesantes también los resultados del Reporte Especial de Competitividad Global del WEF 2020, dedicado al desempeño de los países en el camino hacia la recuperación post-COVID. En el rubro de "asegurar que las instituciones públicas incorporen fuertes principios de gobernanza y una visión a largo plazo, y construyan confianza mediante el servicio a sus ciudadanos", México aparece en penúltimo lugar, sólo superando a Rusia.

28. Fondo Monetario Internacional, "World Economic Outlook, octubre de 2023", <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023>

29. World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report 2019", 2019, [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The-GlobalCompetitivenessReport2019.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_The-GlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

30. World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2019. Economy Profile*.

Por su parte, el Banco Mundial, en su reporte de 2019 “Diagnóstico sistemático del país: México”, sostiene que existen barreras estructurales derivadas de reformas incompletas que explican nuestro lento crecimiento y la falta de inclusión, lo cual es a su vez resultado de una asignación ineficiente de recursos. Esta institución refiere, en particular, barreras relacionadas con bajos niveles de inversión y nuestra vulnerabilidad ante choques externos.

El análisis destaca problemáticas conocidas, complejas y profundas, como las regulaciones que protegen a grandes empresas, inhibiendo la competencia y generando una estructura de precios ineficiente; la falta de acceso a financiamiento cuando, de acuerdo con el Banco Mundial, el crédito en el sector privado representa 35.6% del PIB y debería estar en al menos el 100% (en EE.UU. representa el 216%); la alta informalidad laboral, que comprende el 55% de la Población Económicamente Activa; la debilidad institucional medida por la falta de estado de derecho, acceso a la justicia y niveles de corrupción; la falta de coordinación institucional que afecta negativamente la competitividad y la certidumbre para hacer negocios e invertir; ineficiencias y problemas distributivos en la política fiscal; y, por último, la falta de coordinación tanto público-privada como entre diferentes órdenes de gobierno.

Es claro que no existe una respuesta única a las razones del rezago económico y de bienestar en México, pero sí podemos hablar de los factores a considerar en la corrección de rumbo. Prácticamente todas las definiciones se encuentran en el terreno de la economía política, es decir, en la intersección entre los aspectos económicos, institucionales, de gobierno, gobernabilidad y contexto, que nos llevan de regreso al importante punto de un acuerdo nacional sobre políticas públicas que deben priorizarse para crecer más, con mejor calidad, de manera sustentable y sostenida en el tiempo e incorporando a toda la población.

La primera y más profunda disyuntiva de este acuerdo nacional nos lleva de vuelta a la definición del papel del Estado en la economía. ¿Liberalismo regulado con enfoque social o estatismo opaco y discrecional? Y como parte de este debate, está también el cómo lograr que las grandes transformaciones positivas se sostengan en el tiempo. Las reformas truncas son las que más daño hacen, porque consumen recursos y no arrojan los resultados esperados. Al margen de las definiciones fundamentales y prioritarias, a continuación, describimos cinco propuestas que consideramos tienen la capacidad de coadyuvar a que la economía mexicana se oriente hacia la ruta correcta:

### **1. Optimizar el gasto público para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.**

El gasto público debe ser un motor racional y un incentivo por excelencia para el crecimiento económico y del desarrollo social.

No debe ser utilizado bajo la lógica perversa del “premio y castigo”, priorizándose bajo objetivos políticos. El ya de por sí limitado presupuesto (de cada 10 pesos, el gobierno tiene margen de decisión sobre 2 pesos, mientras que los otros 8 ya están comprometidos por la vía de las pensiones, las participaciones y aportaciones a los estados, el pago de la deuda, los recursos para órganos autónomos y organismos como Pemex, CFE, el IMSS y el ISSSTE) debe maximizar el crecimiento a través de la detonación de infraestructura pertinente y el aseguramiento de la calidad en los servicios de salud, educación y vivienda. Es necesario mantener una relación sana y sostenible en la trayectoria de la deuda y ésta debe ser proporcional al PIB, además debe ir de la mano de un uso eficiente, pertinente y transparente del gasto público.

## 2. Establecer como obligatorio y federal el impuesto predial.

Mientras en la OCDE los países recaudan entre el 1.6% y 2% del PIB por impuesto similar, en México esta cifra asciende actualmente a tan solo 0.2%. Esta cifra podría aumentar si las limitaciones políticas y las lagunas legales y administrativas se cerraran al hacer este impuesto obligatorio, transparente y federal (para evitar diferencias, abusos, evasión y falta de aplicación). La SHCP calcula que, de manera inmediata, se podrían recaudar hasta 120 mil millones de pesos anualmente, equivalente a 0.5% del PIB. Con ello se alcanzaría el estándar internacional y se podría llegar incluso a 500 mil millones de pesos,<sup>31</sup> superando el presupuesto total de la Secretaría de Educación o el de Bienestar, representando más del doble del de la Secretaría de Salud.<sup>32</sup>

## 3. Consolidar la infraestructura existente y llevar a cabo una mejor planeación de las inversiones en infraestructura considerando un riesgo compartido entre el sector público y el privado.

Así como resulta fundamental que el gasto público se destine según las prioridades nacionales, la planificación de la infraestructura debe estar orientada a reducir la desigualdad. Para lograrlo, resulta imperativo establecer una entidad centralizada encargada de realizar un análisis técnico exhaustivo que establezca la jerarquía de proyectos de infraestructura a largo plazo y de gran envergadura en un marco que rebase administraciones, administraciones. Tal organismo deberá tomar en cuenta la infraestructura actual, las diferentes modalidades de contratación, el financiamiento disponible, la participación pública y privada, además de que será su responsabilidad promover una coordinación efectiva con los gobiernos locales.

31. Cámara de Diputados, “Nota número 1840: Cobrar de manera adecuada impuesto predial y tenencia, dejaría ingresos adicionales por más 100 mil millones de pesos anuales a estados y municipios: Herrera Gutiérrez”, 2019, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Abril/08/1840-Cobrar-de-manera-adecuada-impuesto-predial-y-tenencia-dejaría-ingresos-adicionales-por-mas-100-mil-millones-de-pesos-anuales-a-estados-y-municipios-HerreraGutierrez>

32. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023, el presupuesto de la Secretaría de Educación es de 402 mil millones de pesos; el de Bienestar, 414.6 mil millones de pesos, y el de Salud 209 mil millones de pesos.

### **Renovar el enfoque de la Secretaría de Economía para un mayor impulso a la inversión.**

No se trata sólo de un cambio de nomenclatura de la Secretaría de Economía a la Secretaría de Comercio e Inversión, sino principalmente, de un cambio de fondo. El cambio de nombre de Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que se dio en el 2000 por Secretaría de Economía causa mucha confusión, sobre todo a nivel internacional, donde frecuentemente se tiene que explicar que esa no es la dependencia encargada de la economía del país. Dicho de otra forma, no es la que hace la planeación económica, ya que esa función recae en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino que, en realidad, sus funciones son más bien de normatividad, fomento industrial, competitividad, y comercio interno y exterior. La idea de que esta dependencia reorganice sus prioridades y funciones, por un lado, en las de comercio interior y externo y, por otro, en las de fomento, regulación y promoción de la inversión doméstica e internacional, tiene el claro objetivo de liderar la coordinación para que se generen las condiciones propicias de certidumbre e incentivos. El propósito es que México sea uno de los países con mayores niveles de inversión privada del mundo y, así, pueda fortalecer sus ventajas comparativas y aprovechar las tendencias globales como la relocalización y la transición energética.

#### **4. Determinar la obligatoriedad legal de contar y mantener una base de datos nacional de Programas Sociales.**

En el fondo, esta iniciativa busca despolitizar la política social y darle un carácter técnico, transexenal y de rendición de cuentas a los esfuerzos por reducir la pobreza y abatir carencias. La falta de obligatoriedad de la existencia de una base de datos que consolide y transparente toda la información respecto de programas sociales de diversa índole, tanto a nivel municipal y estatal como federal, permite espacios de opacidad, corrupción, duplicidades, ineficiencias y falta de continuidad y rendición de cuentas, que resultan en un detrimento del aprovechamiento y racionalidad del gasto público. Por el contrario, con una base de datos consolidada, depurada y georreferenciada se podrán focalizar, priorizar y mejorar los diversos programas sociales, permitiendo una reducción más efectiva de la pobreza extrema y una reducción estructural de la pobreza moderada, a través de la atención de cada una de las carencias. Solamente mediante el pleno acceso a derechos sociales de manera sostenida, es que se podrá liberar a las personas de los programas sociales asistencialistas que han tendido a politizarse de manera histórica.

La economía mexicana es grande, diversa y pujante. Tiene una dinámica propia inherente a su tamaño y complejidad, pero también responde a los incentivos internos y externos. Las decisiones de fondo y los acentos de política económica acaban siendo determinantes en la definición del rumbo económico del país. Por ello, si bien hay que reconocer que el neoliberalismo tuvo enormes limitaciones, la estatización, lejos de llevarnos a un mejor lugar, ha disminuido nuestro potencial de crecimiento generando incertidumbre y competencia desleal para el sector privado.

Nuestro país no va a crecer en contra, sino de la mano del sector privado. Quienes deben aprovechar las oportunidades de la relocalización y de la geopolítica mundial son las empresas privadas nacionales y extranjeras. Quienes deben mejorar su productividad y generar más empleos de mayor calidad son las empresas privadas, bajo una regulación eficiente y, además, una supervisión efectiva por parte del Estado.

La confusión de roles entre el sector público y el privado va a continuar limitando nuestro crecimiento económico y, con ello, nuestro desarrollo social. El debate amplio y la eventual decisión sobre el modelo económico a seguir será una de las definiciones más trascendentales de política pública en México; una que va a afectar la vida y las expectativas de las, hasta hoy, 130 millones de personas y también las de sus hijos. Hay que aprender de la historia, de la realidad y del contexto, y evitar a toda costa que ganen los fundamentalismos de un lado y del otro. Los datos y la sensatez deben ser nuestros mejores aliados en este importante proceso.

# LA ENERGÍA DE MÉXICO

Rosanety Barrios Beltrán

### **Rosanety Barrios Beltrán**

Experta en energía con más de 20 años de experiencia, ha sido una figura clave en la reforma energética de México. Imparte conferencias internacionalmente y es Consejera Fundadora de Voz Experta, además de miembro activo del IWF, capítulo México. Ha publicado numerosos artículos en medios especializados. Cuenta con una licenciatura en Finanzas y maestrías en Finanzas y Regulación Económica de Industrias de Red. Su carrera la ha llevado a recibir múltiples reconocimientos y a formar parte de importantes consejos editoriales y directivos.



En el México de mis sueños, nadie se quedó atrás. Las mujeres y las niñas que cocinan ya no tienen que envenenarse los pulmones, morir de frío o calor ni dejar de ir a la escuela. Todas tienen la misma oportunidad de obtener un trabajo bien remunerado, transportarse cómodamente y caminar seguras de regreso a casa. No sufren porque la pobreza crece, o porque sus hijos se van lejos o se unen al crimen organizado y ellas no pueden remediar nada. Viven con la tranquilidad de que el Estado mexicano es fuerte y vela por ellas y por sus familias.

### **Introducción:**

La relación entre energía y política no es exclusiva de México. Si bien en nuestro país ese vínculo es particularmente sólido, originalmente en materia de petróleo, ahora, también lo es con la electricidad. En el pasado, el "oro negro" llegó a representar una fuente muy relevante de ingresos para nuestro país. Este hecho marcó la estrecha relación entre el aprovechamiento de los hidrocarburos en México y el ejercicio del gasto público. Por lo tanto, el escenario ideal para la simbiosis gobierno-petróleo (aunque esa relación siempre está sujeta a los vaivenes de los precios internacionales) se fue modificando conforme cayó la producción y el país se definía con vocación manufacturera.

El rol de la electricidad, intrínsecamente ligado al desarrollo, cobra mayor importancia en el siglo XXI. La crisis climática obliga al mundo entero a producir electricidad con tecnologías limpias, alejadas de los combustibles fósiles. En este contexto de tensión entre el desarrollo de los hidrocarburos y la necesidad de electrificar la economía sin emitir gases de efecto invernadero, se abrió la puerta a una reforma estructural aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 2013. Sin embargo, esta reforma sólo pudo operar durante algunos años, viéndose frenada por completo a partir de diciembre de 2018.

Este capítulo comienza describiendo, de manera muy general, el fenómeno que representa el mayor riesgo para la vida humana si no es controlado: el cambio climático. Es indispensable partir de este hecho ya que es necesario entender que cualquier decisión en materia de hidrocarburos y de electricidad, tiene una consecuencia directa sobre la emisión de gases de efecto invernadero y, por lo tanto, representa un avance o retroceso en la lucha contra el cambio climático.

Posteriormente, se presenta una visión general del estado en que se encuentra nuestro sector energético, tanto en materia de hidrocarburos como en electricidad. La intención es brindar elementos para identificar cuáles son las herramientas con las que cuenta nuestro país para enfrentar la nueva dinámica que la humanidad debe adoptar para garantizar su supervivencia, específicamente en la transición energética. También se busca fortalecer el sector y dar cumplimiento a la deuda social en esta materia, es decir, acabar con la pobreza energética.

Por último, este ensayo propone una ruta para abordar los siguientes cuestionamientos: ¿qué hacer para que México tenga acceso a la energía más limpia y económica posible?, ¿cómo lograr que la energía sea una “palanca de desarrollo” y que sea incluyente?, ¿cuál es el rol de las empresas del Estado?, ¿es posible combatir la pobreza energética? Veremos que se puede responder a estas preguntas bajo un modelo en el que tanto el Estado como la iniciativa privada trabajen de manera coordinada, sujetos a una sólida regulación económica y técnica. Un modelo que brinde transparencia a la sociedad sobre la evolución del sector. Es posible corregir el rumbo, pero para lograrlo se requiere un esfuerzo significativo y el compromiso del gobierno, la industria y la sociedad civil. Es fundamental entender que, aunque puede ser difícil asimilarlo, los problemas en energía son complejos y profundos, por lo que la solución no es sencilla ni rápida.

### El cambio climático

Aunque el planeta ha enfrentado diversos cambios drásticos en la temperatura a lo largo de sus más de 4,500 millones de años de existencia, que son de origen natural y resultado de eventos como la actividad solar o erupciones volcánicas, el fenómeno que inicia a partir de 1880 (año en el que la humanidad da inicio formal a su industrialización) se atribuye a la actividad humana. En otras palabras, se debe al uso de combustibles fósiles como fuentes de energía para realizar todas las actividades económicas que conocemos hoy día y, también, a nuestro descontrolado y profundamente inequitativo patrón de consumo, que ha devastado bosques, contaminado ríos y mares y ha puesto en riesgo la subsistencia de cerca de un millón de especies animales y vegetales. Todo esto ha provocado el aumento en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que “atrapan” la energía solar alrededor del planeta y causan el incremento en su temperatura.

Los GEI más perjudiciales para el planeta son el bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), que representa el 76% del total en la atmósfera (de los cuales el 65% proviene de combustibles fósiles y el 11% de la deforestación y otros usos de la tierra), y el metano, que constituye el 16%. El 30% de las emisiones de metano se atribuyen a actividades de extracción y uso de gas natural. A raíz de esto, podemos concluir que el sector energético y sus actividades son el principal causante de la emisión de GEI en el planeta.

Desde 1880 a la fecha, la temperatura del planeta ha aumentado en promedio 1.1 grados centígrados. La comunidad científica ha llegado a la conclusión de que para preservar la vida humana, tal y como la conocemos, es indispensable evitar que dicha temperatura aumente más de 1.5 grados, es decir, nuestro margen de maniobra es prácticamente nulo. No podemos dejar nada por hacer, ni siquiera pretender que serán las futuras generaciones las encargadas de evitar el desastre. En realidad, ellas serán las principales víctimas de nuestra inacción.

1. Considerado como el riesgo global número 1 en los siguientes 10 años por el World Economic Forum, 2023.

Si la energía es responsable de la mayoría de las emisiones de GEI a la atmósfera, la buena noticia es que también existe una solución: la “transición energética”. En otras palabras, es el proceso mediante el cual la humanidad debe dejar atrás su dependencia de los hidrocarburos y avanzar hacia un desarrollo basado en el uso de electricidad siempre que esta provenga de fuentes limpias. Profundizaremos en este tema más adelante.

Considero que esta breve revisión del riesgo más grande que enfrenta la humanidad, es decir, la posibilidad de que no consigamos mitigar el cambio climático,<sup>1</sup> debe incluir, aunque sea brevemente, sus consecuencias.

Probablemente la manera más sencilla de explicar las consecuencias es describir por qué todo el ciclo del agua se ve alterado. Esto ocurre debido al derretimiento de glaciares, intensas sequías y huracanes mucho más potentes que provocan inundaciones más severas. Si la temperatura del océano se eleva, numerosas especies marinas corren el riesgo de desaparecer. Además, la agricultura, la ganadería y, en general, la vida silvestre se ven afectadas, lo que impacta directamente en ecosistemas completos, en la producción de alimentos y en la vida humana en su totalidad. En este sentido, el equilibrio que actualmente permite el desarrollo de la vida tal y como la conocemos se desestabilizará.

Estamos hablando, por tanto, de una catástrofe de dimensiones sin precedentes que, lógicamente, debe ser evitada. Éste es el marco en el que el sector energético mexicano debe crecer, fortalecerse, atender la demanda nacional y ser palanca para el desarrollo incluyente. Veamos ahora la situación actual.

## Hablemos de petróleo

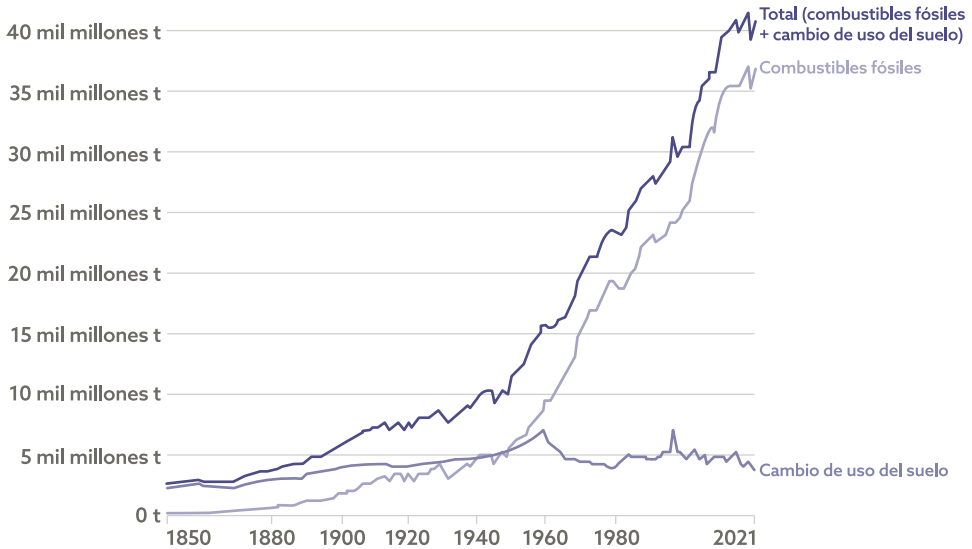
Para quienes nacimos hace más de 50 años, sabemos muy bien que la historia petrolera nacional está íntimamente ligada a nuestro concepto de país, patria y soberanía. Crecimos con libros de historia que exaltaban la Expropiación Petrolera y, aunque las razones del general Cárdenas no siempre fueron claras, se nos inculcó la idea de que nuestro petróleo sólo debía ser explotado por los mexicanos, como ocurrió en otras partes del mundo. Es crucial recordar que esta decisión se tomó en un ambiente de tensión política global que desencadenó la Segunda Guerra Mundial.

Les invito a ubicar el año 1945 en la gráfica 1. Este año marca el punto de inflexión de un crecimiento exponencial en las emisiones de CO<sub>2</sub>, que, como mencioné anteriormente, se derivan en gran medida del uso de combustibles fósiles. Es particularmente importante destacar que fue el proceso de reconstrucción en la posguerra el que detonó esta evolución. Durante ese tiempo, la humanidad, presionada por la necesidad de recuperarse de los devastadores efectos socioeconómicos de la guerra, inició su reconstrucción teniendo al petróleo como principal fuente de energía primaria. Esta elección fue influenciada por diversos factores, entre

ellos, el bajo costo y la facilidad para transportar, procesar y almacenar el petróleo, lo que facilitó que países sin reservas importaran esta fuente de energía para impulsar su industria y comercio, así como para llevar confort a los hogares.

También es oportuno mencionar que los monopolios estatales integrados (como fue el caso de Pemex y más tarde, de CFE), fueron el modelo preferido por diferentes gobiernos en el mundo para coordinar la reconstrucción. Esta elección se justifica en un contexto tan complejo, que requirió un esfuerzo estatal significativo.

### GRÁFICA 1. EMISIONES GLOBALES DE CO<sub>2</sub> DERIVADAS DE COMBUSTIBLES Y CAMBIO EN EL USO DE LA TIERRA

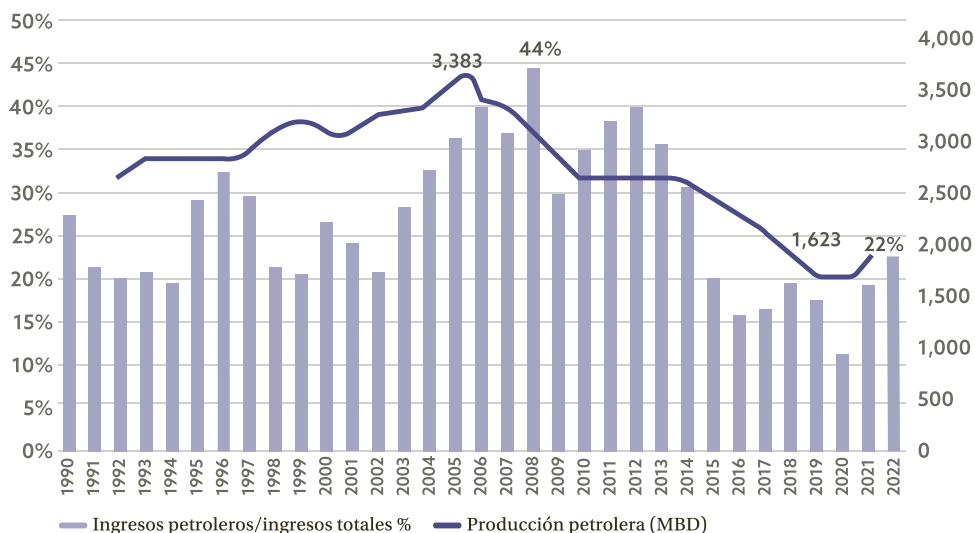


Fuente: Our World in Data, "CO<sub>2</sub> Emissions", <https://ourworldindata.org/co2-emissions>

En la posguerra, México ya había nacionalizado la industria petrolera. Aunque este proceso no prohibió completamente la participación de la iniciativa privada, no es sino hasta los años 80 cuando la producción del súper gigante Cantarell representó un respaldo crucial para las complicadas finanzas nacionales a raíz de la crisis económica de 1982. Este escenario motivó un cambio en el régimen fiscal de la empresa petrolera estatal. A pesar de ello, la creciente producción de crudo permitió invertir en diversos complejos industriales a cargo de Pemex, dando origen a la industria petroquímica nacional y al Sistema Nacional de Refinación.

La participación de los ingresos petroleros en las finanzas públicas es muy relevante durante más de dos décadas, siendo 2004 el año en que se alcanza el pico de producción: 3.4 millones de barriles diarios. Con esto, el petróleo aportó un tercio de cada peso recaudado en nuestro país, porcentaje que llegó a alcanzar el 44% de los ingresos totales en 2008.

**GRÁFICA 2. INGRESOS PETROLEROS (% DE INGRESOS TOTALES) Y PRODUCCIÓN PETROLERA\***



Fuente: elaboración de la autora con datos del Banco de México.  
\* La producción petrolera incluye Pemex y privados.

El esquema adoptado con Pemex provocó una relación de codependencia entre dicha entidad y el gobierno federal, en donde la primera se vio atrapada en la necesidad de entregar ingresos a la mayor velocidad posible para financiar el gasto de un país que no sabía cómo aumentar su recaudación fiscal. Esto afectó su capacidad de exploración, reposición de reservas y, naturalmente, la propia producción. En esta lógica, el gobierno se ve obligado a mantener una estructura rígida sin incentivos para la eficiencia, mientras que la transparencia es mínima, limitada a lo que exigen los mercados financieros internacionales para mantener el financiamiento, que ha crecido de manera significativa. A esta relación, evidentemente viciada, se añade la incertidumbre que representa la transición energética, sobre todo porque la temperatura global sigue aumentando, dando una señal de alerta para reducir las emisiones de GEI.

En este contexto, se aprueba la Reforma de 2013. En materia de crudo y gas, esta reforma planteaba una fórmula que resumo de la siguiente

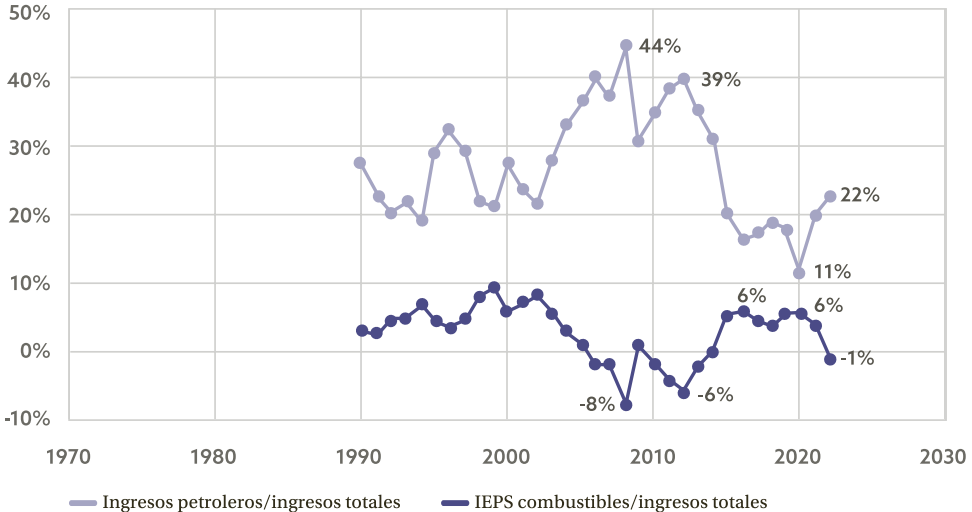
manera: se esperaba que empresas con probada experiencia vinieran a México para explorar y producir en campos que Pemex no podía atender debido a una limitación natural de recursos financieros, tecnológicos y humanos. La idea era que varias empresas, simultáneamente, generaran ingresos para la nación lo más pronto posible, dada la incertidumbre sobre cuánto tiempo más la demanda petrolera mundial continuaría creciendo.

Si las finanzas públicas podían obtener ingresos petroleros a través de agentes distintos a Pemex, entonces este último podría dedicar sus recursos de la manera más eficiente posible, realizando una exploración adecuada y produciendo en concordancia con sus descubrimientos, y no basado en lo que el gobierno en turno le exigiera. Siguiendo esta lógica, se llevaron a cabo tres rondas petroleras, en las cuales se adjudicaron 107 contratos: 48 en campos terrestres, 28 en aguas profundas y 31 en aguas someras. De estos 107 contratos, Pemex realizó 5 migraciones, cuatro de ellas teniendo como socio a un destacado operador internacional.

La participación, experiencia e importancia de Pemex para la Nación fueron reconocidas en este proceso. Lo primero que se hizo fue llevar a cabo la Ronda Cero, en la cual se asignó a Pemex el 83% de las reservas 2P (que fue todo lo que la empresa del Estado solicitó a la Secretaría de Energía) y mantuvo el 23% de los recursos prospectivos.

**GRÁFICA 3. LOS SUBSIDIOS A COMBUSTIBLES**

México. Ingreso petrolero y IEPS por petrolíferos como % del ingreso federal



Fuente: elaboración de la autora con datos del Banco de México.

Por otro lado, al abrirse a la participación privada en la inversión en petrolíferos, como gasolina y diésel, Pemex tuvo total libertad para buscar las asociaciones que mejor le convinieran, con la intención de modernizar su planta industrial. Ésta última, víctima de permanentes subsidios a los precios de los productos finales, no pudo mantenerse al día. Es importante aclarar que las refinerías nacionales fueron diseñadas para procesar un tipo de crudo que México ya no produce. Esta situación ha llevado a que, cada vez que se procesa un barril de crudo, se obtenga un 30% de desperdicio en forma de combustóleo.

La gráfica 3 muestra que, cuando aumentan los ingresos petroleros, también lo hacen los subsidios a los combustibles. Aunque esta situación pueda parecer justa a los ciudadanos, en realidad refleja una distorsión significativa de las finanzas públicas: beneficia a aquellos con mayores ingresos, es decir, a quienes tienen automóvil propio y, al mismo tiempo, incentiva el consumo, lo que resulta en más emisiones de GEI a la atmósfera.

Este problema llevó a priorizar el suministro nacional con productos importados mientras Pemex y el gobierno buscaban financiamiento para modernizar las refinerías, todo bajo la presión de la transición energética. Se decidió de forma momentánea importar crudo ligero de los Estados Unidos a cambio de nuestro petróleo más pesado,<sup>2</sup> lo cual aliviaría la dieta de las refinerías, pero esa decisión finalmente se canceló.

¿Por qué se prefirió que la iniciativa privada invirtiera directamente en el mercado de combustibles en lugar de continuar dependiendo de Pemex? Porque el modelo monopólico era insostenible. Ante la incapacidad de Pemex para reponer sus reservas, la empresa enfrentaba una amenaza significativa. Las inversiones necesarias para explorar nuevas áreas fuera de su especialización y, simultáneamente, modernizar su infraestructura industrial, excedían las posibilidades financieras de las arcas públicas. Lo que se buscó fue lo mejor para la Nación: un Pemex fuerte y renta petrolera para los mexicanos.

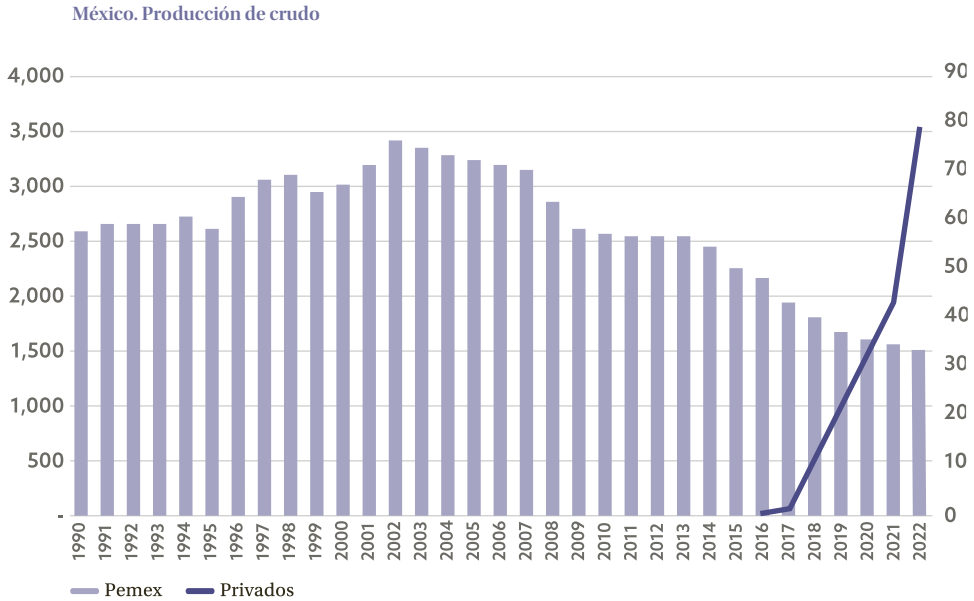
Como ya se mencionó, uno de los aspectos de mayor preocupación de la política pública reformista fue la transición energética. Era indispensable adaptar a Pemex al nuevo reto y, como veremos, también a la CFE. Se esperaba que, con el tiempo, la inversión directa del Estado en ambas empresas no sería necesaria, ya que paulatinamente iban a crear la riqueza necesaria para financiar sus propias inversiones y ofrecer a los mexicanos la rentabilidad que merecemos.

## Resultados

La gráfica 1 presentó la producción petrolera total. Sin embargo, para dimensionar de mejor forma la situación actual de los hidrocarburos en México, es conveniente referirse a la gráfica 4. En ella, se observa que la producción de crudo de la empresa estatal sigue disminuyendo. Aunque la

2. Secretaría de Energía (SENER), "El intercambio de crudo ligero de Estados Unidos con México mejorará la producción de diésel y gasolina en el país", 14 de agosto de 2015, <https://www.gob.mx/sener/prensa/el-intercambio-de-crudo-ligero-de-estados-unidos-con-mexico-mejorara-la-produccion-de-diesel-y-gasolina-en-el-pais>

**GRÁFICA 4. PRODUCCIÓN DE CRUDO**



Fuente: elaboración de la autora con datos del Banco de México.

producción proveniente de contratos privados muestra una tendencia positiva, la falta de nuevas rondas petroleras impide que sea suficiente para revertir la caída en la producción nacional.

En cuanto a la gasolina y el diésel, la producción sigue sin cubrir la demanda nacional. Lo más grave es que la situación financiera de Pemex se ha visto agravada por las pérdidas que supone refinar y desperdiciar el 30% de la materia prima en forma de combustóleo. Este problema no ha sido dimensionado adecuadamente por la sociedad. No es menor que los mexicanos perdamos el 30% de nuestro petróleo. No tendría por qué suceder esto. Hay valor en el crudo y todos tenemos derecho a aprovecharlo.

Si Pemex refina petróleo, pierde dinero, genera combustóleo que daña el medio ambiente y la comunidad financiera observa este proceso con preocupación. En el pasado, el combustóleo contribuyó a que la CFE electrificara al país. Sin embargo, actualmente, lejos de ser una solución, se ha convertido en un problema que daña a México. Es indispensable analizar, con datos técnicos y económicos verificables, alejados de toda tendencia política, si la importación de gasolina y diésel representa o no una solución temporal para México, considerando dos premisas: primero, que es indispensable promover el transporte de pasajeros y, en general, la movilidad eléctrica, lo que implicaría una disminución en el uso de gasolina y diésel en



México durante la siguiente década; y segundo, que las inversiones que Pemex requiere hacer deben salir de sus propios méritos financieros, es decir, de su capacidad para financiar sus proyectos, permitiendo que los recursos públicos se destinen a iniciativas que aporten mayor valor a la sociedad.

## Es el turno de la electricidad

La electricidad es la energía que, contenida en el universo mismo, requirió de las más amplias capacidades humanas para ser aprovechada. La evolución de su penetración está íntimamente ligada al desarrollo de la sociedad y sus grandes hitos industriales: el aprovechamiento del carbón en una primera instancia, para migrar posteriormente al petróleo y el gas natural, y llegar finalmente a donde todo empezó: el aprovechamiento de fuentes naturales. En el siglo XXI, esto equivale a aprovechar el sol y el viento, el calor de la tierra, la fuerza del mar y la biomasa, sin olvidar que existen otras fuentes de generación eléctrica limpia, como el agua de las grandes presas y la energía nuclear.

El desarrollo de la industria eléctrica en México estuvo siempre íntimamente ligado a la industria petrolera, lo que equivale a decir que las dos empresas del Estado operaban vinculadas, gracias al uso de combustibles producidos por Pemex. De manera particular, la CFE fue la principal consumidora del combustible que Pemex produce, lo que permitió llevar electricidad a la inmensa mayoría de los hogares mexicanos<sup>3</sup> después de ser nacionalizada en 1960, lo que sin duda trajo la oportunidad de acelerar el proceso de industrialización de México.

Es a través de los combustibles que la industria eléctrica quedó vinculada a la petrolera Pemex como monopolio de la producción y comercialización de estos, y a la CFE como el principal consumidor, primero de combustible y posteriormente de gas natural. Esta relación no estuvo exenta de asperezas, ya que los esfuerzos federales para evitar el alza tanto de combustibles como de tarifas eléctricas (afectadas por los precios de los primeros) llevaron irremediablemente a la presencia de subsidios. Estos pueden ser necesarios, pero resultan insostenibles sin afectar las finanzas públicas. Por lo tanto, la CFE se vio en la necesidad de buscar alternativas para reducir sus costos de operación, y con ello disminuir los subsidios y lograr las anheladas tarifas bajas. A causa de esto, desde mediados de los años 90 y con el surgimiento de la tecnología de ciclo combinado, la CFE inició la sustitución de plantas que queman combustible por otras que usan gas natural y buscó su propio suministro de ese combustible.

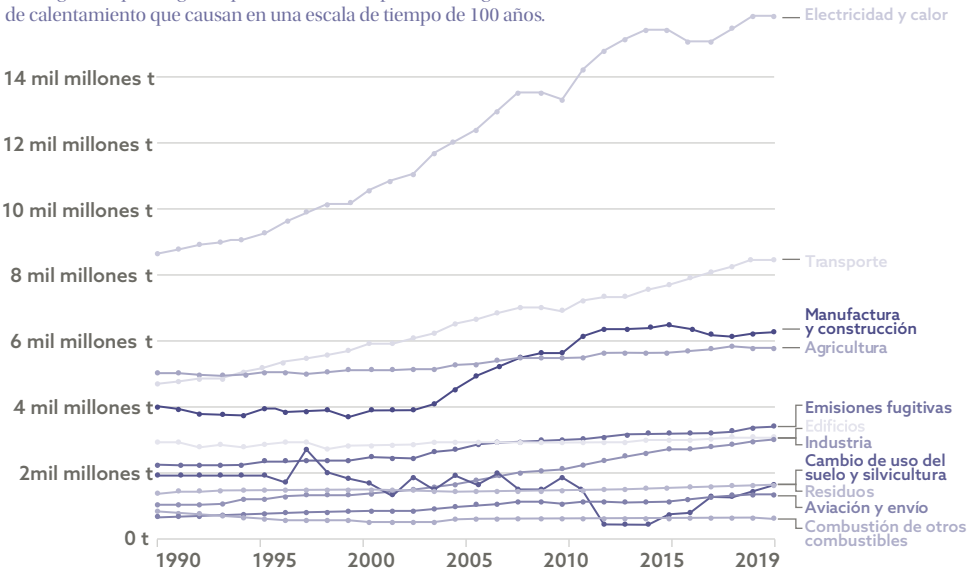
Antes de continuar con la descripción del estado actual de nuestro sector eléctrico, es relevante recordar que el servicio eléctrico comienza en una planta de generación. Sin embargo, para que podamos consumir la energía, ésta debe ser conducida por líneas de transmisión y distribución, y estar sujeta a una serie de adecuaciones con equipos especializados para que sea seguro usarla y tenga la calidad que requerimos.

3. El índice de electrificación actual es del 99.21%, de acuerdo al Informe anual 2021 de la CFE.

La generación eléctrica del siglo XX estuvo dominada por el carbón, combustóleo, diésel y, hacia el final del siglo, el gas natural. Por esa razón, la generación eléctrica es responsable de un tercio de todas las emisiones de GEI que el planeta emite:

### GRÁFICA 5. EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO POR SECTOR EN EL MUNDO

Las emisiones se miden en equivalentes de dióxido de carbono (CO2eq). Esto significa que los gases que no son CO2 se ponderan según la cantidad de calentamiento que causan en una escala de tiempo de 100 años.



Fuente: Our World in Data, "Annual CO2 Emissions by Sector", <https://ourworldindata.org/emissions-by-sector#annual-co2-emissions-by-sector>

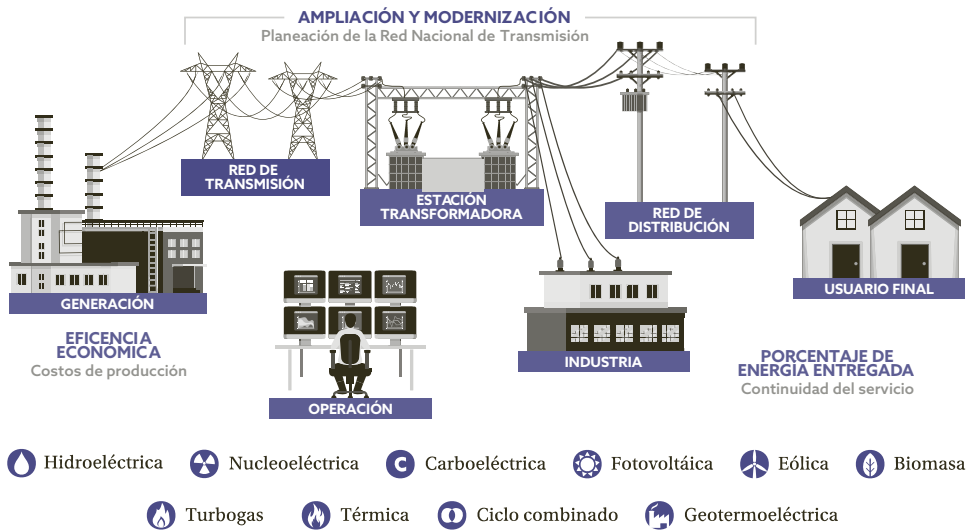
Otra característica del sector eléctrico del siglo XX fue la existencia de plantas de generación de grandes dimensiones. Esto fue lo que la tecnología puso a disposición de la sociedad y se aprovechó. La CFE así construyó sus plantas; grandes plantas que usan combustible. La estrategia del siglo XX, sin embargo, no es la más adecuada en el siglo XXI, ya que ahora es posible que los consumidores generen su propia electricidad *in situ*. Esto no quiere decir que las grandes plantas ya no se necesiten, pero representa un cambio sustancial que debe ser considerado en la planeación de los sistemas eléctricos.

La electricidad es indispensable para llevar confort a las familias y para que existan empleos de todo tipo. La industria, el comercio y los servicios de todo el mundo no se conciben sin acceso a electricidad. Si a ello agregamos la transición energética, concluimos que la electricidad

será la fuente de energía suprema para el mundo. No obstante, a diferencia de lo que ocurrió el siglo pasado, en el presente, la electricidad requiere ser generada con fuentes renovables. Sólo así podremos evitar la catástrofe climática.

Con esto en mente, veamos el estado del Sistema Eléctrico Nacional (SNE). Quizá convenga, primero, identificar sus elementos.

## ILUSTRACIÓN 1. PRODUCCIÓN DE CRUDO



Fuente: Secretaría de Energía.

El diagrama anterior muestra el flujo de la energía desde que se genera en una planta, que normalmente se localiza lejos de donde se consume, su paso por las redes de transmisión y distribución hasta llegar al usuario final, que son las residencias, la industria, el comercio y los servicios de todo tipo. Esto incluye la venta o comercialización de esa energía, que es una actividad independiente, no distinguida en la Ilustración 1. En este sentido, para entender cómo estamos y hacia dónde debemos caminar, conviene mencionar cuáles son, desde mi punto de vista, los objetivos fundamentales de un sistema eléctrico:

Es necesario atender la demanda; el servicio debe ser continuo y de buena calidad en todo momento. Para ello, los sistemas deben ser resilientes, es decir, ser capaces de tolerar ciertos imprevistos sin que haya afectaciones al suministro. Ahora bien, para el largo plazo, los sistemas eléctricos deben planearse para atender una demanda creciente, así como la necesidad de dar de baja a las plantas que se van quedando obsoletas.

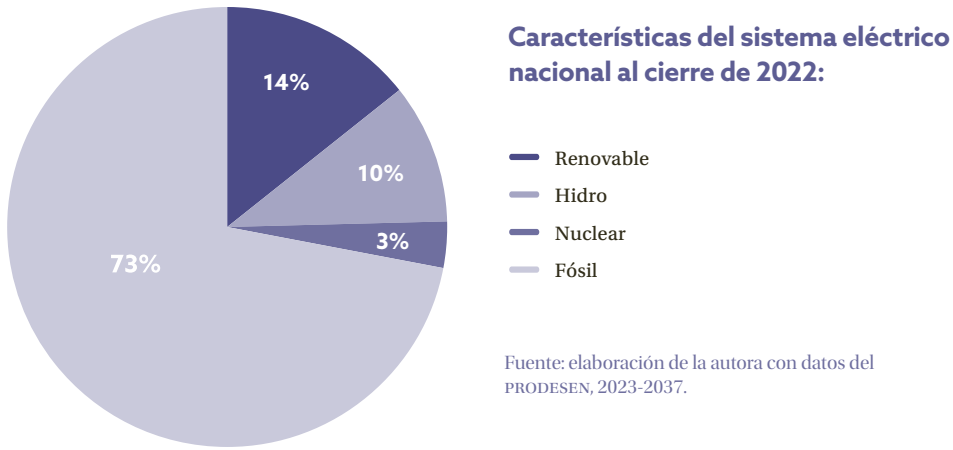
Por lo anterior, hay que considerar que se requieren inversiones cuantiosas que necesitan de largos plazos de construcción.

Llevar el servicio eléctrico a quien carece del mismo, o bien, a quien cuenta con este, pero no satisface todas sus necesidades, es otro aspecto crucial. Este punto incluye el confort térmico y el servicio de calidad que permita, por ejemplo, acceso a internet.

Que el costo sea lo menor posible es fundamental. Actualmente, el elemento de costo más importante dentro de todas las actividades que constituyen el servicio eléctrico es el de los combustibles que utilizan las plantas de generación; pero es necesario pagar por todos los servicios. Esto implica que las tarifas finales que pagamos los mexicanos reflejan el costo de toda la infraestructura necesaria: su mantenimiento oportuno, el reemplazo y el costo del personal que interviene a lo largo de la cadena.

Que el servicio eléctrico no dañe al medio ambiente ni a la salud de la población es imperativo, lo que equivale a decir que debe tener objetivos de cero emisiones, acordes a las características de cada país, y que se lleve a cabo el máximo esfuerzo posible para lograrlo.

**GRÁFICA 6. GENERACIÓN POR TECNOLOGÍA 2022**



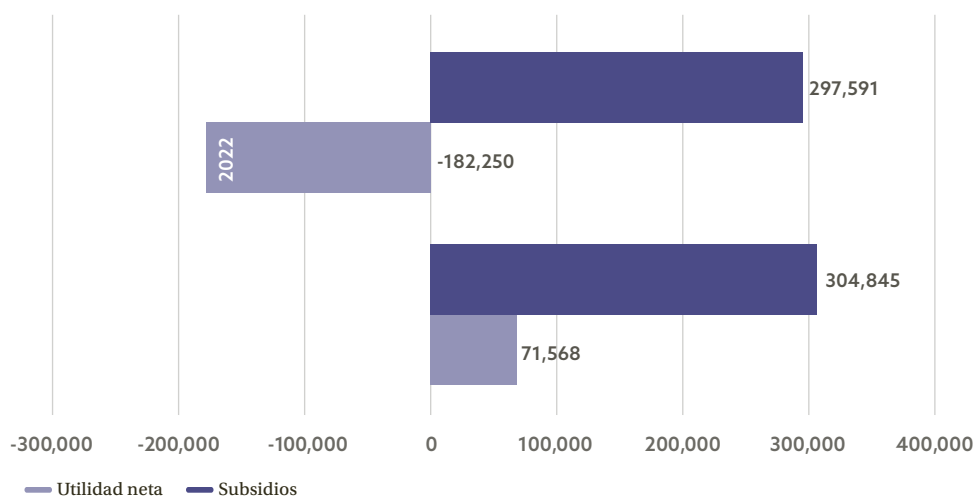
La gráfica 7 muestra que el 73% de la electricidad en México se genera con combustibles. Es conveniente aclarar que el cálculo no considera la reclasificación que la Comisión Reguladora de Energía hizo de una parte de la generación de plantas de ciclo combinado; por lo tanto, mi gráfica puede diferir con el cálculo oficial por alrededor de 2.5 puntos porcentuales.

Llamo su atención a la participación de las hidroeléctricas para recordar que México es un país que concentra sus recursos hídricos en el sur y que la generación eléctrica de este tipo sólo es viable si el nivel de las presas es el adecuado, es decir, si no se pone en riesgo el consumo

humano y el riego. Ahora bien, las redes de transmisión eléctrica llevan prácticamente una década sin ser ampliadas. Esto tiene como consecuencia la congestión de éstas, lo que incrementa los precios de la energía y pone en riesgo el suministro.

Por su parte, la salud financiera de la CFE se ha deteriorado al tiempo que los subsidios a las tarifas siguen subiendo:

**GRÁFICA 7 CFE. RESULTADOS ACUMULADOS POR SEXENIO**



Fuente: elaboración de la autora con estados financieros de la CFE.

### Pobreza energética

Me parece indispensable detenerme en este aspecto poco conocido: la pobreza en México. En materia energética, tradicionalmente, el objetivo de bienestar social se ha medido por la electrificación. México se puso la meta de llevar energía eléctrica a todos los mexicanos y podemos decir que esa meta está muy cerca de ser cumplida al superar el 99% de la población, como ya se mencionó. Sin embargo, el indicador de pobreza energética debe incluir otros elementos, como confort térmico; calidad de la energía que se recibe en los hogares; disponibilidad de combustibles fósiles, estufas eléctricas o solares para cocinar y calentar agua; y tener caminos y veredas iluminados, para hacer los trayectos más seguros para toda la población.

México no cuenta con un índice de pobreza energética que forme parte de los planes y programas nacionales. Cuando no medimos un problema, resulta casi imposible solucionarlo. Por esa razón, es indispensable que la pobreza energética sea abordada de forma transversal por gobiernos

federales, estatales y municipales. Esto debe llevarse a cabo siempre bajo una perspectiva de género, debido a que son las mujeres y las niñas las que experimentan los daños más severos de la misma, al ser quienes se quedan en casa para cocinar, o bien sufren los sesgos de género que privilegian a los niños por encima de las niñas para ir a la escuela, o que las obliga a hacerse cargo de la mayor parte de los cuidados familiares.

### **El futuro que necesitamos**

Hasta aquí, espero que los datos presentados hayan dado cuenta del enorme reto que significa para México contar con un sistema energético que atienda la demanda sin que existan fallas, nos ofrezca los mejores precios y que su operación se realice con el máximo respeto al medio ambiente, a las comunidades y, además, se lleve a cabo con transparencia y rendición de cuentas.

Los problemas son grandes, pero existen los mecanismos para solucionarlos. En ese sentido, la Constitución reconoce el derecho que tenemos los ciudadanos a los beneficios de la competencia en energía. Esa posibilidad representa una fuente prácticamente ilimitada de recursos financieros necesarios para construir infraestructura que el erario no puede financiar.

La Reforma Constitucional de 2013 fue objeto de acusaciones severas que motivaron su suspensión. Lo que desde este texto sugiero es la voluntad para abrir el diálogo con bases científicas, de forma tal que, como primer paso, se reconozcan los problemas descritos y se trace una ruta a su solución.

Desde mi punto de vista, se debe de partir de las finanzas de las empresas del Estado: Pemex y CFE. También es necesario tomar en cuenta que obligarlas a ser las únicas que brinden los servicios energéticos les ha hecho un gran daño financiero. Es necesario hacer un ejercicio de transparencia hacia la sociedad, identificar con bases técnicas e información verificable cuáles son las actividades que son rentables y, desde ahí, tomar las decisiones que más convengan a México.

A partir de aquí, considero indispensable diseñar una hoja de ruta que tenga como objetivo la neutralidad en carbono, un objetivo que es indispensable medir con toda claridad en términos de costo económico y social, con bases científicas, verificables y que pueda ser dado a conocer a toda la sociedad para su discusión y análisis.

Está claro que un objetivo de este alcance sólo podría ser logrado en un plazo de cuatro o cinco décadas, por lo que es indispensable contar con metas sexenales, todas alineadas al mismo fin. Por lo pronto, es indispensable empezar por la ruta para que México cumpla con la meta de disminución de emisiones adoptada en la COP27, del 35% respecto de la línea base. Dicha hoja de ruta debería incluir, al menos:

- a. La viabilidad de continuar con actividades de exploración y producción de petróleo y gas, el tipo de campos en los que esto sería rentable para la sociedad y el plazo máximo para realizarlas.
- b. Un análisis del comportamiento de la demanda nacional de gas, bajo el supuesto de que no se agrega más generación a gas natural y se acelera la participación de energía renovable en el Sistema Eléctrico Nacional. Con esto se tendrían los elementos necesarios para determinar si los ductos actuales que traen gas de importación pueden o no dedicarse a la reexportación.
- c. Evaluar la conveniencia de mantener las refinerías actuales, modernizarlas o iniciar su desactivación.
- d. Analizar la recuperación de las instalaciones dedicadas a la petroquímica, bajo diferentes esquemas, que podrían incluir la asociación con capital privado.
- e. Desarrollar almacenamiento de gas natural dentro del territorio nacional.
- f. Modelar las inversiones necesarias en el Sistema Eléctrico Nacional, a efectos de acelerar la participación de energía renovable dentro del mismo.
- g. Fortalecer a los reguladores en energía: modificar el sistema de nombramiento de comisionados por concursos transparentes de oposición y darles libertad presupuestaria.
- h. Establecer una regulación que incentive la generación distribuida a lo largo de todo el país.
- i. Crear comunidades energéticas sociales, que brinden a los más vulnerables la posibilidad de hacerse cargo de su propio servicio eléctrico. Para lograr esto, es crucial fortalecer el Fondo del Servicio Universal Eléctrico, con el propósito de brindar capacitación y financiamiento adecuado, que permita a dichas comunidades crear sistemas auto-sustentables.
- j. Establecer una gobernanza profesional para las empresas del Estado mexicano, con el objetivo de alejar sus metas y decisiones de las agendas políticas de corto plazo, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.
- k. Crear un índice de pobreza energética, con metas de abatimiento anual verificables.
- l. Retomar la creación de bases de datos públicos relativos a todas las actividades del sector, a efecto de que México cuente con una estadística energética confiable, verificable y oportuna.

México cuenta con enormes recursos naturales que puede y debe aprovechar en beneficio de su población, y la energía debe ser una palanca para el desarrollo social incluyente. Una de las lecciones aprendidas a lo largo de la última década es que los objetivos de la política energética no

pueden reducirse a precios bajos, lo cual resulta imposible de cumplir, y definitivamente no deben servir como rehenes de una agenda política de corto plazo.

La energía es un insumo esencial. Es un medio para desarrollar empleos formales y bien remunerados, llevar educación y un esquema de salud de excelencia a toda la población. Por todas estas razones, es que estamos obligados a conseguir el mejor sistema energético posible. Podemos hacerlo, sólo falta voluntad.



# POLÍTICA INTERNACIONAL Y DEMOCRACIA





# APUNTES PARA LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS AÑOS POR VENIR

Natalia Saltalamacchia

**Natalia Saltalamacchia Ziccardi**

Egresada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales del ITAM, tiene una maestría por la Johns Hopkins University y un doctorado por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es jefa del Departamento Académico de Estudios Internacionales del ITAM, donde también ha sido directora de la Licenciatura en Relaciones Internacionales y del Centro de Estudios y Programas Interamericanos (CEPI). Ha desempeñado el cargo de Directora General del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

En este capítulo comparto algunas reflexiones sobre la importancia de la política exterior para el desarrollo nacional y sobre los asuntos que considero deben recibir atención prioritaria en el futuro inmediato. El mundo siempre es un lugar dinámico y convulso, por lo que necesitamos revisar constantemente nuestras “cartas de navegación”. Estos apuntes tienen la intención de ser una contribución en esa dirección.

### **Devolver un lugar prioritario a la política exterior**

La política exterior de todo país responde al proyecto de nación del gobierno en turno y está determinada por factores internos y externos. El peso específico que se le atribuye a cada uno depende, desde luego, de cuál es la visión que tiene el liderazgo político sobre el papel del país en el mundo y también de su diagnóstico sobre las necesidades nacionales.

En años recientes, por ejemplo, el presidente Andrés Manuel López Obrador planteó una política exterior que mira esencialmente hacia adentro. En otras palabras, sus prioridades y objetivos están definidos fundamentalmente en función de avanzar su programa interno de gobierno. La política exterior, entonces, ha sido vista ante todo como una herramienta para contribuir a generar condiciones de estabilidad política y económica interna (por ejemplo, administrar el fenómeno transmigratorio), neutralizar o aminorar el impacto de *shocks* exógenos (una muestra es la pandemia de COVID-19 o la amenaza del fin del acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá) o, en ocasiones, fortalecer los símbolos de ruptura con el pasado inmediato, alimentando la narrativa de que la 4T es realmente transformadora (verbi-gracia, la venta del avión presidencial o las invectivas contra España).

La contrapartida de esta elección es que el papel de México como actor en el escenario global se desdibujó. Se rechazó la participación al más alto nivel en foros como el G-20, la APEC, las Cumbres Iberoamericanas, la Alianza del Pacífico, o incluso en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe. El país no fue líder en la consecución de ningún tratado o acuerdo global de relevancia, ni se prestó como sede de alguna conferencia multilateral del sistema de Naciones Unidas. Todo esto es notable porque, como ha dicho Olga Pellicer, la presencia internacional de México históricamente se ha construido sobre la base de sus éxitos multilaterales. Con la excepción de una participación profesional y seria como miembro no permanente del Consejo de Seguridad (compromiso heredado de administraciones anteriores), no se vio a México empeñado en contribuir a resolver asuntos internacionales más allá de América del Norte o América Latina. La posición fue clara: sólo nos interesa aquello que de manera directa e inmediata nos afecta, como la relación con Washington o con los países del norte de Centroamérica. No conviene desplegar una política exterior ambiciosa porque estamos demasiado ocupados con la agenda interior. La política exterior debe ser de “bajo perfil”, porque el presidente está invertido en urgencias nacionales más apremiantes.

En este marco, a lo largo del sexenio han existido aciertos y desaciertos diplomáticos. El saldo final que arroje esta manera de encarar la política exterior se hará más adelante. Sin embargo, vislumbro que la principal crítica residirá no tanto en errores garrafales, sino en las muchas omisiones y en las oportunidades perdidas que se derivan de una mirada que privilegia lo cercano e inmediato. Por eso, de cara al futuro, me parece relevante cuestionar la premisa fundante de la posición de López Obrador, a saber, que existe un orden de prelación por el cual la política exterior debe ocupar una suerte de lugar subordinado mientras el gobierno se concentra en la política interior.

En la segunda década del siglo XXI, es claramente equivocado asumir que existe una distinción nítida entre lo de "adentro" y lo de "afuera", ni tampoco entre lo "regional" y lo "global". Todos los problemas agudos que nos aquejan están intrínsecamente constituidos por una dimensión internacional: el narcotráfico y su alta capacidad letal; la transmigración, producto de la pobreza, la inseguridad y el cambio climático; la enfermedad y la muerte causadas por las pandemias. No podemos solucionarlos de manera autónoma; necesitamos la participación de otros. También sucede con la agenda positiva y las bases de nuestro bienestar como sociedad. Pensemos en los empleos habilitados por el comercio internacional o en la incorporación de tecnologías avanzadas extranjeras en nuestros procesos productivos.

Por estos motivos, la política exterior de México debe ser vista como un área prioritaria del quehacer gubernamental. Es un instrumento de primer orden para contribuir al desarrollo nacional. El objetivo de la diplomacia debe ser forjar posiciones de liderazgo en algunos temas que nos parecen relevantes y abrirnos mayores espacios de acción en la arena global. El propósito no es enaltecer el prestigio nacional como un fin en sí mismo, sino colocar en la agenda nuestras prioridades, hacer avanzar el tipo de soluciones que favorecemos y convencer a otros actores de que cooperen con nuestras iniciativas. Para ello, México debe tener un lugar en las mesas de negociaciones globales que nos interesan. También debe mandar señales de que está dispuesto a invertir recursos políticos y económicos para respaldar sus posiciones.

Entre otras cosas, sería deseable retomar la representación al más alto nivel de México en foros internacionales, porque, en diplomacia, las relaciones personales entre líderes son importantes. Ante todo, sin embargo, es imperativo fortalecer al Servicio Exterior Mexicano (SEM). Éste es uno de los activos más valiosos de nuestra política exterior; sin embargo, se ha visto debilitado por una falta de presupuesto que impide realizar concursos de ingreso y de ascenso en el escalafón en los plazos establecidos por la ley, cada dos años. La falta de una cantidad suficiente de nuevos cuadros que sustituyan a quienes se jubilan o renuncian al servicio es preocupante. Actualmente, hay aproximadamente 850 diplomáticos de carrera

en un país de 126 millones de habitantes; es más o menos el mismo número que se tenía a principios de los años setenta. Por otro lado, la falta de movilidad ascendente, los sueldos que no se han actualizado desde hace mucho y el exceso de nombramientos en plazas del SEM de personas que no son de carrera (nombramientos por artículo 7) disminuyen la moral de este cuerpo de profesionales al servicio del Estado. Sería deseable que, en los años por venir, el liderazgo político se esfuerce por revisar y enmendar estos problemas que lastiman el potencial de nuestra diplomacia.

### Algunos temas sustantivos que exigirán definiciones

El próximo gobierno deberá abordar un cúmulo de definiciones en materia de política exterior que no es posible revisar por completo aquí. A continuación, hago referencia a tres asuntos que considero deben tomar en cuenta los equipos que elaboren los programas de gobierno. El primero se refiere a la configuración del orden global, el cual establece los parámetros dentro de los que México se desempeña y es una fuente de oportunidades y restricciones. Los otros dos temas están conectados directamente con las problemáticas nacionales, al tiempo que tienen una franca dimensión internacional: migración y lucha contra las drogas. Los he seleccionado no sólo por su naturaleza prioritaria, sino también porque identifiqué pendientes relevantes en esas materias.

### El orden internacional y la rivalidad Estados Unidos-China

En lo que respecta al orden internacional, nos encontramos en una era de incertidumbre marcada por el interrogante de si estamos transitando hacia un orden multipolar o, bien, hacia una nueva bipolaridad entre Estados Unidos y China. Los internacionalistas suelen decir que vivimos una etapa de "transición hegemónica". En este marco, una de las preguntas más acuciantes que se hacen las cancillerías de todo el mundo —y que debe plantearse la mexicana— es cómo encarar la rivalidad sino-estadounidense que va en ascenso.

El dato más importante es que el núcleo fundamental de la competencia hegemónica actual entre Estados Unidos y China se encuentra en el terreno tecnológico, aquello que algunos denominan la cuarta revolución industrial.<sup>1</sup> Hegemonía y tecnología van de la mano. Esta es una carrera por afianzar la superioridad tecnológica sobre el otro en áreas como la inteligencia artificial, la robótica y los drones (de uso civil y militar), la biotecnología y la nanotecnología, que están en la base de la competitividad del sector productivo y son fundamentales para el sector militar. De tal manera que una de las principales consecuencias para el resto del mundo es la presión de esas dos potencias, que ya estamos sintiendo, para delimitar tecno-esferas de influencia.<sup>2</sup>

Lo anterior se juega en dos sentidos: 1) ¿cómo participa o participará cada país, —por ejemplo, México—, en las cadenas productivas de valor

1. Rush Doshi, "The United States, China, and the Contest for the Fourth Industrial Revolution", *Brookings*, 31 de julio de 2020. <https://www.brookings.edu/articles/the-united-states-china-and-the-contest-for-the-fourth-industrial-revolution/>

2. Tica Font, "La tecnología factor clave en la competitividad EE.UU./China", *Centre d'Estudis per la Pau J.M. Delàs*, 22 de junio de 2023, <https://centredelas.org/actualitat/la-tecnologia-factor-clave-en-la-competitividad-ee-uu-china/>

que les permitan a Estados Unidos o China tener una superioridad en la carrera tecnológica (por ejemplo, a través de la proveeduría de insumos cruciales, ya sea bienes primarios o bienes manufacturados, como serían los semiconductores)?; 2) si dichos países serán un mercado/espacio para la adopción de los productos y la infraestructura *high tech* de China o de Estados Unidos. Lo segundo es importante porque la incorporación de esos productos *high tech* de uno u otro campo en la vida cotidiana de las poblaciones (como los teléfonos hoy) tiene el rasgo de producir información acerca de los usuarios, lo que, a su vez, se traduce en poder político y control para los que centralizan esa información. Desde luego, también produce áreas de influencia en el campo militar por la vía de la incorporación de la tecnología de un bando o del otro en los aparatos de defensa.

En México, tenemos que leer bien esta dimensión de la competencia geopolítica entre Washington y Beijing para sacarle provecho. Esta rivalidad le puede dar a nuestro país cierto margen de negociación respecto a las condiciones en las que aceptamos participar en una esfera de influencia tecnológica o en la otra. Algunos dirán que, debido a los grados de integración económica, comercial y demográfica con Estados Unidos, la respuesta para México es obvia: nos toca sumarnos a la locomotora estadounidense. Sin embargo, lo que subrayo es que esto no debe ser inercial y que, en este contexto, existe la oportunidad de negociar más concesiones y beneficios.<sup>3</sup>

Un tema sobresale en particular: el conflicto tecnológico y comercial sino-estadounidense, sumado a la pandemia y la invasión rusa en Ucrania, ha reinstalado el peso de la geografía en la economía política internacional y ha reforzado la importancia de las regiones como abastecedoras de suministros en las cadenas productivas. En sus decisiones de inversión, las empresas globales están cambiando sus prioridades: antes privilegiaban situarse ahí donde el costo fuese menor; hoy buscan lugares donde exista mayor certidumbre y proximidad. En América del Norte y otras partes, se está consolidando una tendencia hacia la relocalización cercana de las cadenas productivas (*nearshoring*) y en Estados Unidos se apuesta al desacoplamiento parcial de China.<sup>4</sup> Esto ya ha empezado a beneficiar a México de manera espontánea, pero se podría sacar mucho más provecho de la tendencia si diseñamos una buena estrategia diplomático-económica. No debemos perder de vista que este no es sólo un tema económico, sino que se relaciona también con la inserción geopolítica internacional de México.

La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Economía deben liderar y trabajar mano a mano para desarrollar esta estrategia. Se requieren ambas visiones y capacidades, ya que es necesario actuar en diversos frentes. Importa, por ejemplo, cuidar los equilibrios políticos y comerciales con China; analizar la dimensión medioambiental de esta apuesta y nuestros compromisos internacionales al respecto; cuidar el funcionamiento de la frontera norte y la relación con los estados limítrofes de la Unión Americana, entre otras cosas.

3. Por ejemplo, en algunos sectores industriales específicos (como ciertos semiconductores) debemos exigir asociaciones que permitan la transferencia tecnológica y el desarrollo de capacidades locales. Dicho de otra forma, que no sean solamente proyectos de transferencia de tecnología "llave en mano", que producen total dependencia tecnológica.

4. Catherine Osborn, "Will U.S. 'Nearshoring' Go From Buzzword to Trend?", *Foreign Policy*, 15 de julio de 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/07/15/amlo-biden-supply-chain-nearshoring-china-trade-ecuador-uruguay/>



5. United States Government, US Customs and Border Protection (CBP), "Southwest Land Border Encounters", <https://www.cbp.gov/document/stats/southwest-land-border-encounters>

## El fenómeno de la transmigración y su gobernanza

Acostumbrados a pensarnos como un país expulsor de migrantes, México ha tardado demasiado tiempo en asumirse como un país de tránsito migratorio. Las posiciones unilaterales y agresivas del presidente Trump sacudieron a los últimos dos gobiernos y nos obligaron a mirar este fenómeno de frente. En 2022, se registró una cifra récord de 2.3 millones de encuentros de migrantes en la frontera entre México y Estados Unidos, según datos de CBP.<sup>5</sup> Aunque la mayoría son personas de El Salvador, Honduras, Guatemala y México, la composición de los flujos se ha diversificado de manera significativa para incluir a personas que provienen incluso de otros continentes. Me parece que estos datos por sí mismos explican por qué el tema debe ser una prioridad de nuestra política exterior.

En los últimos años, el gobierno de México se ha esforzado por dar respuestas, dialogar con el vecino del norte y aquellos del sur. Sin embargo, vemos que en la práctica persisten los enfoques unilaterales a lo largo de todo el corredor migratorio. O bien, que las iniciativas y los acuerdos alcanzados entre países —como el Protocolo de Protección a Migrantes o los varios memorandos de entendimiento entre Estados Unidos y los países centroamericanos— son básicamente reactivos, temporales y, a lo sumo, bilaterales.

Esta diplomacia migratoria desarticulada no ayuda mucho. Por este motivo, México debe plantear que la migración es un fenómeno estructural regional que involucra a varios países y sólo se puede gestionar de manera más eficaz y humana con la coordinación de todos. Es necesario desarrollar un sistema de gestión migratoria subregional que incluya, por lo menos, a los países del istmo centroamericano, México y Estados Unidos. Este sistema debe funcionar sobre la base de responsabilidades compartidas y diferenciadas. Esto incluiría muchas dimensiones: la gestión apropiada de fronteras, el alineamiento de legislaciones, la distribución de cupos entre países para el otorgamiento del estatus de refugiado y, desde luego, la atención a las causas estructurales de la migración (pobreza, violencia, sequía).

En un esquema integral de este tipo, las cargas financieras deben distribuirse solidariamente. Por ejemplo, tendría que incluir el compromiso de Estados Unidos de financiar una parte importante del costo de las infraestructuras de refugio y de programas de integración, así como del retorno en condiciones dignas y humanas de aquellas personas a las que se ha determinado que no necesitan protección internacional. En suma, debemos aprovechar el espíritu emanado de la IX Cumbre de las Américas (2022), en donde, mediante la "Declaración sobre Migración y Protección", Estados Unidos señaló que ahora sí está dispuesto a adoptar un enfoque multilateral para la gestión migratoria. Lo que sigue es la institucionalización de un régimen subregional en esta materia.

Éste es un asunto que involucra a varias agencias del Estado (Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Secretaría del Trabajo), pero que la Secretaría de Relaciones Exteriores debe liderar y coordinar. Esto no sólo es por la evidente ramificación de las relaciones del país con otros Estados, sino también porque existen agencias multilaterales (como ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones) con un grado de experiencia y capacidad técnica que es necesario incorporar permanentemente. Es alentador que recientemente en la estructura orgánica de la cancillería se haya reconocido por fin este cambio en la posición de México dentro de los corredores migratorios internacionales mediante la creación de una Dirección General para atender los asuntos amplios de movilidad humana, la cual existirá en paralelo a las oficinas que hoy se encargan de asistir específicamente a los mexicanos en el exterior.

### El problema mundial de las drogas

Por razones evidentes, éste debe ser un tema prioritario en la agenda de la política exterior de México. Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, la cancillería invirtió mucha energía en impulsar en los foros de Naciones Unidas y en los espacios multilaterales regionales un enfoque integral centrado en la salud pública y los derechos humanos<sup>6</sup> en lugar de enfocarse sólo en el punitivismo y la erradicación de la producción de drogas. Con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, nuestro perfil en estas deliberaciones internacionales disminuyó, quizá porque el presidente se manifestó contrario a la despenalización y la regulación de la producción y el consumo de cualquier variante.<sup>7</sup> Sin embargo, sí se abordó de manera decidida e incluso creativa, otra faceta del problema: aquella relacionada con el tráfico ilícito de armas de alto poder desde Estados Unidos hacia México,<sup>8</sup> las cuales aumentan exponencialmente la capacidad de fuego de los narcotraficantes. Las nuevas estrategias legales para responsabilizar a las empresas productoras y distribuidoras de armas son encomiables. No obstante, recientemente la crisis de salud pública generada por la adicción a opioides ha complicado aún más el fenómeno e introducido nuevas y fuertes tensiones con varios niveles de gobierno en Estados Unidos. Simplemente no podemos ser omisos en este terreno.

Desde mi punto de vista, México debe ser un promotor activo en el debate mundial sobre el problema de las drogas y convertirse en un referente internacional en la materia. Es importante retomar y combinar las dos líneas de acción ensayadas en el pasado. Es necesario revitalizar nuestra presencia en los foros especializados de concertación sobre este tema, tanto de Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos (OEA).

También conviene reactivar la alianza con Colombia y otros países latinoamericanos. Como ha dicho Isaac Morales, uno de nuestros expertos negociadores en este campo, en este asunto gozamos de autoridad

6. G. Isaac Morales Tenorio, "Estrategia multilateral de México frente al problema de las drogas: del diagnóstico a la acción", *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 110 (marzo de 2022): 135-152, <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/293>

7. Rafael Croda, "Política de drogas: el Conservadurismo de AMLO vs el Liberalismo de Petro", *Proceso*, 8 de septiembre de 2023, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/9/8/politica-de-drogas-el-conservadurismo-de-amlo-vs-el-liberalismo-de-petro-314440.html>

8. Elías Camhaji, "México demanda a 11 compañías en Estados Unidos por facilitar el tráfico ilegal de armas", *El País*, 4 de agosto de 2021, <https://elpais.com/mexico/2021-08-04/mexico-demanda-a-11-companias-en-ee-uu-por-facilitar-el-trafico-ilegal-de-armas.html>

porque nos aquejan las tres facetas del problema: producción, tráfico y consumo. Por ende, estamos en posibilidad de plantear posiciones equilibradas entre todos los países participantes en la discusión y buscar los puntos en común. La Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos tiene mucha memoria y experiencia acumulada en este terreno; debemos aprovecharla.

### **Comentario final**

Entre los 193 países que integran la Organización de Naciones Unidas, el nuestro es uno de los veinte a los que siempre se mira para buscar ideas, contribuir a soluciones o forjar consensos. La razón es que, como potencia media, México tradicionalmente ha apostado por fortalecer la institucionalidad internacional, abrazar el multilateralismo y colaborar en la generación de bienes públicos globales. Por ese motivo, se extraña su participación más activa en la conversación global. México tiene el tamaño y la capacidad institucional para involucrarse en las deliberaciones internacionales más allá de su vecindario; también tiene la necesidad estratégica de hacerlo. Vale la pena recuperar la fuerza de nuestra vocación multilateral y reivindicar nuestros espacios en los foros mundiales.



**MIGRACIÓN,  
COYUNTURA  
MEXICANA  
Y POLÍTICA  
ESTADOUNIDENSE**

Eunice Rendón

**Eunice Rendón**

Politóloga con doctorado y maestría en Sciences-Po, París, y posgrado en Ética Médica y Psicosocial por la Universidad de Chile. Licenciada en Relaciones Internacionales por la UDLAP, es experta en seguridad, migración y bioética. Su carrera incluye diversos cargos públicos, entre ellos la Subsecretaría de Prevención y la Dirección del Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Es fundadora de Red VIRAL y coordinadora de Agenda Migrante, aportando su conocimiento como consultora internacional y académica en la Universidad Iberoamericana.

La migración es un fenómeno global que afecta a un sinnúmero de países y que está presente en todas las regiones del planeta. Hablar de migración implica abordar temas complejos como los derechos humanos, la economía, la seguridad y la integración social. En el caso de México y Latinoamérica, existen varios elementos que son necesarios considerar para entender mejor esta compleja problemática en la región.

En primer lugar, el fenómeno migratorio está estrechamente relacionado con la pobreza y la falta de oportunidades en los países de origen, además de constantes retos en los ámbitos económicos, políticos y de seguridad. Esto ha provocado grandes flujos de migración intrarregional que se suman a los flujos migratorios hacia los países del norte del continente, volviendo la situación aún más compleja.

Por otro lado, es importante mencionar el flagelo de la corrupción, que afecta tanto a los países de origen como a los de tránsito y destino. Todos los días, los migrantes son víctimas de abusos por parte de autoridades corruptas y grupos del crimen organizado, quienes les exigen dinero a cambio de permitirles el paso. Es por ello que es urgente replantear las bases de la política migratoria y asegurar que los funcionarios encargados sean sensibles, honestos y capaces de abordar el fenómeno migratorio, así como sancionar a quienes cometan abusos.

En cuanto a la política migratoria de Estados Unidos, es necesario abordar la política xenófoba que ha prevalecido en los últimos años en el país del norte y que ha agregado un grado más de complejidad a la relación bilateral con México.<sup>1</sup> La presión constante de ciertos políticos norteamericanos y la falta de claridad en la aplicación de algunas políticas migratorias han resultado en una mayor desestabilidad y mayores problemas para los migrantes y las autoridades mexicanas.<sup>2</sup> La cooperación entre México y Estados Unidos es esencial para afrontar de manera conjunta esta problemática, promoviendo el diálogo y la búsqueda de soluciones compartidas.

Finalmente, es también fundamental proponer soluciones mediante la adopción por parte de México de una política integral migratoria que plantee de manera efectiva los desafíos y oportunidades que implica la migración. Esto conlleva fortalecer la protección de los derechos humanos de los migrantes, mejorar los mecanismos de regularización y facilitar la integración de los migrantes en la sociedad mexicana. La migración es un tema de muy alta complejidad que debe abordarse siempre de manera integral. Es necesario promover el desarrollo económico y social en los países de origen, combatir la corrupción y promover una política migratoria más inclusiva e integral.

## I. Retos coyunturales de la migración en América Latina

La migración ha sido un fenómeno constante a lo largo de la historia de la humanidad. En este sentido, América Latina no ha sido ajena a sus múltiples

1. José Antonio del Monte Madrigal, "Las expulsiones bajo el Título 42: el gobierno de Biden continúa una política xenófoba de Trump", *Nexos*, 3 de marzo de 2021, [migracion.nexos.com.mx/2021/03/las-expulsiones-bajo-el-titulo-42-el-gobierno-de-biden-continua-una-politica-xenofoba-de-trump/](https://migracion.nexos.com.mx/2021/03/las-expulsiones-bajo-el-titulo-42-el-gobierno-de-biden-continua-una-politica-xenofoba-de-trump/).

2. Elyssa Pachico y Maureen Meyer, "Un año después del acuerdo migratorio entre los Estados Unidos y México, es claro que generó un desastre humanitario", *WOLA*, 6 de junio de 2020, [www.wola.org/es/analisis/acuerdo-migratorio-estados-unidos-mexico-genero-desastre-humanitario/](https://www.wola.org/es/analisis/acuerdo-migratorio-estados-unidos-mexico-genero-desastre-humanitario/).

facetas. En la actualidad, esta región del mundo se enfrenta a una serie de retos coyunturales derivados de los flujos migratorios, que han cobrado una relevancia sin precedentes en los últimos años. También se caracteriza por ser una región heterogénea en términos de sus realidades socioeconómicas y políticas.

Estas disparidades, sumadas a la existencia de conflictos internos, crisis económicas y desigualdades estructurales, han contribuido a generar situaciones que impulsan a miles de personas a buscar mejores oportunidades fuera de sus países de origen. La migración en América Latina se ha visto marcada por diferentes factores, como la búsqueda de empleo, la reunificación familiar, la persecución política y la violencia. Si bien algunos países de la región han sido históricamente destinos para migrantes, como Estados Unidos y Canadá, en las últimas décadas también han surgido flujos migratorios intrarregionales, donde países como México, Brasil, Argentina y Chile se han convertido en lugares de destino y tránsito para personas provenientes de otros países latinoamericanos.

No obstante, los retos coyunturales de la migración en América Latina van más allá de las dinámicas tradicionales. La región se ha enfrentado a situaciones como la crisis migratoria venezolana, donde millones de ciudadanos han abandonado su país en busca de condiciones de vida más estables. De acuerdo con estimaciones realizadas en julio de 2021 por el Portal de Datos sobre Migración, 4.1 millones de venezolanos han salido de Venezuela y cerca de la mitad (41%) ha buscado refugio en Colombia.<sup>3</sup> Además, se han presentado flujos migratorios provocados por desastres naturales, como huracanes y terremotos, que han obligado a comunidades enteras a desplazarse en busca de seguridad y oportunidades.

La migración en nuestra región es un tema de gran relevancia que requiere un análisis integral y una comprensión profunda de sus desafíos actuales. A través de este capítulo, buscamos arrojar luz sobre los retos coyunturales que enfrenta la región y contribuir al debate sobre cómo abordar de manera efectiva esta compleja realidad migratoria en beneficio de las personas migrantes y las sociedades receptoras.

Los factores de empuje de la migración en Nicaragua, Haití, Cuba y Venezuela han sido diversos en los últimos años. En Nicaragua, la migración ha sido impulsada por factores como la inestabilidad política, la falta de oportunidades económicas y los problemas de seguridad.<sup>4</sup> Haití ha enfrentado desafíos similares, incluyendo la pobreza extrema, la corrupción y los desastres naturales recurrentes.<sup>5</sup>

En Cuba, la migración se ha visto influenciada por la falta de libertades políticas y económicas, así como por la búsqueda de mejores condiciones de vida. En Venezuela, la crisis política, la hiperinflación y la escasez de alimentos y medicinas han sido factores fundamentales para que muchas personas busquen oportunidades en otros países. En 2018, Venezuela fue

3. Migration Data Portal, "Datos migratorios en América del Sur", última modificación 31 de mayo de 2023, archivado en <https://web.archive.org/web/20230818050627/https://www.migration-dataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-america-del-sur>

4. BBC News Mundo, "Nicaragua se ha convertido en una gran prisión": entrevista al líder opositor Félix Maradiaga, deportado y convertido en apátrida por enfrentarse a Daniel Ortega", 3 de marzo de 2023, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64832315>

5. Human Rights Watch, "Haiti, eventos de 2022", 2022, <https://www.hrw.org/es/world-report/2023/country-chapters/haiti>

6. Organización Internacional para las Migraciones, "Informe sobre las migraciones en el mundo 2020", 2019, <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>

7. Valentina Obando, "Millionario negocio de tráfico de migrantes hacia EE.UU.", DW, 10 de enero de 2023, <https://www.dw.com/es/el-millonario-negocio-detret%C3%A1s-del-tr%C3%A1fico-de-migrantes-hacia-ee-uu/a-64345461>



8. El Darién es una región selvática que se extiende entre Panamá y Colombia, conocida por su densa vegetación, su difícil acceso y la falta de infraestructura vial. La zona es notoriamente peligrosa para los migrantes debido a las arduas condiciones del terreno, la presencia de grupos armados ilegales y el tráfico de drogas. Muchos migrantes que intentan cruzar esta frontera se exponen a riesgos extremos, incluyendo la posibilidad de sufrir violencia, enfermedades y la falta de alimentos y agua. El cruce del Darién es considerado uno de los tramos más peligrosos para los migrantes en su camino hacia América del Norte.

9. Julie Turkewitz, "Necesito un futuro para mis hijos: miles de venezolanos se arriesgan en una selva mortal para llegar a EE.UU.", *The New York Times*, 7 de octubre de 2022, <https://www.nytimes.com/es/2022/10/07/espanol/darien-venezolanos.html>

10. Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Secretaría de Gobernación, *Boletín de estadísticas sobre delitos perpetrados en contra de personas migrantes irregulares en México*, 2022.

el país con mayor número de solicitudes de asilo en el mundo, con más de 340 000 nuevas solicitudes.<sup>6</sup>

En cuanto a las características de los migrantes de estos países en los últimos cinco años, se han observado algunos patrones comunes. En general, muchos migrantes son jóvenes y en edad laboral, que buscan mejores condiciones de vida y oportunidades económicas. Algunos tienen formación educativa, mientras que otros buscan empleos de baja cualificación. La migración ha involucrado a personas de diferentes clases sociales y grupos étnicos.

Los migrantes de estos países también han enfrentado numerosos retos para llegar a Estados Unidos. Algunos de los desafíos más comunes incluyen la travesía peligrosa a través de rutas migratorias irregulares, exponiéndose a situaciones de violencia, abuso y explotación. La falta de documentos de viaje válidos y las barreras legales también dificultan su acceso a los canales de migración regulares. Además, las políticas migratorias más estrictas en la región y las acciones de control fronterizo han aumentado las dificultades para llegar a su destino final. En este sentido, es importante abordar estos desafíos desde una perspectiva humanitaria, promoviendo soluciones que protejan los derechos y la seguridad de las personas migrantes, al tiempo que se aborden las causas subyacentes de la migración en sus países de origen.

## II. El flagelo de la corrupción

Uno de los problemas más graves que la política migratoria enfrenta en nuestro país desde hace varios sexenios es que el paso por territorio mexicano se ha convertido en un gran negocio, tanto para algunas autoridades corruptas como para grupos del crimen organizado.<sup>7</sup> Como lo señaló Juan, migrante nicaragüense que hace algunos meses llegó a Ciudad Juárez: "Entre buenos y malos, llegamos aquí sin nada", al referirse a los operativos de cobro de piso por parte de grupos delincuenciales y a las veces en las que autoridades les pidieron dinero a cambio de dejarlos transitar. Por su parte, María, de Venezuela, subrayó que su paso por México había sido peor que recorrer el Darién<sup>8</sup> con todos sus peligros.<sup>9</sup>

Al momento de escribir estas líneas, la madre de Gerardo, un migrante mexicano retornado de Estados Unidos a Nuevo Laredo, lo busca desesperadamente. Tres días atrás, recibió una llamada por parte de criminales que, tras comunicarle a su hijo, le pidieron 11 mil 800 dólares para liberarlo. De acuerdo con el testimonio de otro migrante que viajaba con él, ambos fueron detenidos por la Guardia Nacional y entregados al Cártel del Noreste. Es bien sabido que gran parte de los migrantes que transitan por nuestro país son víctimas de abusos, como detenciones sin fundamento, robos, delitos sexuales, secuestros o llamadas de extorsión a sus familiares, entre muchos otros. Según la Unidad de Política Migratoria de SEGOB, los delitos en contra de las personas en movilidad aumentaron un 35.7% de 2021 a 2022.<sup>10</sup>

La corrupción agrava la experiencia migratoria. Derivado del miedo y de su condición de indocumentados, en la mayoría de los casos, los migrantes no denuncian los delitos de los cuales son víctimas. Sin embargo, abundan los testimonios acerca de policías municipales, estatales o agentes migratorios, entre otras autoridades, que cobran y amenazan con denunciarlos y deportarlos.<sup>11</sup> Los cobros van desde los 150 pesos hasta los 5 mil dólares para obtener citas, tramitar algún documento, transitar o ser liberado. Es inconcebible que quienes tienen la responsabilidad de protegerlos contribuyan a la vulneración de sus derechos a través del abuso de poder, la extorsión y el tráfico de influencias.

Las detenciones basadas en el perfil racial de migrantes en sus trayectos, particularmente en autobuses y salas de espera para abordar vuelos hacia las ciudades fronterizas del norte, son parte del problema. Ante numerosos reportes de organizaciones pro migrantes, en mayo de 2022, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que las revisiones migratorias son inconstitucionales cuando se realizan en lugares diferentes al del tránsito internacional. La decisión de la Corte, cuya propuesta estuvo a cargo de la ministra Ríos Farjat, reconoció que esta práctica atenta contra el derecho al libre tránsito, tutelado en el artículo 11 constitucional, además de violar el derecho a la igualdad y la no discriminación.<sup>12</sup>

No podemos ser indiferentes ante la realidad de miles de migrantes que han encontrado en las autoridades mexicanas un obstáculo más para poder transitar con seguridad en nuestro territorio. La omisión en su deber de protección es grave, pero lo es aún más la acción ilegal de sus funcionarios en cualquier nivel. Más allá de promesas ambiciosas e innecesarias como la desaparición del Instituto Nacional de Migración (INM), debemos replantear las bases y asegurarnos de que los funcionarios, sobre todo aquellos que tienen contacto directo con migrantes, sean sensibles, honestos y capaces para atender el fenómeno migratorio, así como sancionar a quienes cometan abusos. Si no atacamos la corrupción sistémica y estructural, cualquier esfuerzo de cambio será insuficiente.

### III. Política racista y xenófoba en Estados Unidos

El contexto político en Estados Unidos, de cara a las elecciones de 2024, ha sido determinante en la gestión que se está dando al tema migratorio.<sup>13</sup> Influye cada vez más en las acciones del gobierno del presidente Joe Biden en torno a la migración y, por lo tanto, en los acuerdos alcanzados con México; además, impacta en los discursos y propuestas de aquellos que buscan la candidatura por el Partido Republicano. Todo esto ha generado un ambiente complejo para las personas en movilidad.

Pareciera ser que la contienda a la candidatura del Partido Republicano es un concurso de racismo y xenofobia en contra de los migrantes. Tanto el gobernador de Florida, Ron DeSantis, como Trump, han propuesto medidas extremas y racistas. El primero afirma que cerrará la frontera con

11. Rosa Flores y Sara Weisfeldt, "Acusan a agente de la Patrulla Fronteriza de EE. UU. de cargos de soborno y contrabando por supuestamente ofrecer 'papeles' a migrantes", CNN en Español, 1 de agosto de 2023, <https://cnnespanol.cnn.com/2023/08/01/acusan-agente-patruilla-fronteriza-ee-uu-soborno-contrabando-migrante-trax/>

12. Suprema Corte de Justicia de la Nación, "El procedimiento de revisión migratoria que se efectúa en lugares distintos al de tránsito internacional es inconstitucional por aplicarse a personas nacionales y extranjeras sin distinción alguna: primera sala", *Comunicados de Prensa*, no. 184 (19) mayo de 2022.

13. The Associated Press, "Por qué la situación en la frontera con México es un problema para Biden de cara al 2024", *Telemundo Washington D.C.*, 15 de octubre de 2023, <https://www.telemundowashingtondc.com/noticias/decision/frontera-con-mexico-problema-para-biden-elecciones-2024/2228515/>

14. TV Azteca, "¿En qué consiste la ley SB 1718 del gobernador Ron DeSantis contra los migrantes en Florida?" 26 de mayo de 2023, <https://www.tvazteca.com/>

aztecanoticias/  
las-claves-entender-  
la-ley-sb-1718-del-  
governador-ron-des-  
antis-los-migrantes

15. María Fernanda  
Hernández Orozco,  
"Trump dice que aca-  
bará con la ciudadanía  
automática para hijos  
de indocumentados",  
*Expansión*, 30 de  
mayo de 2023.

16. Rafael Flores, "Más  
de 150,000 migrantes  
esperan en ciudades  
del norte de México  
antes del fin del Título  
42", *CNN en Español*,  
8 de mayo de 2023,  
[https://cnnespanol.  
cnn.com/2023/05/08/  
150-000-migrantes-es-  
peran-ciudades-nor-  
te-mexico-levanta-  
miento-titulo-42-trax/](https://cnnespanol.cnn.com/2023/05/08/150-000-migrantes-esperan-ciudades-norte-mexico-levantamiento-titulo-42-trax/)

17. Elliot Spagat, "Se  
satura rápidamente  
sistema para solicitar  
asilo en EE.UU.",  
*Associated Press*, 28  
de enero de 2023,  
[https://www.latimes.  
com/espanol/eeuu/  
articulo/2023-01-28/  
se-satura-rapidamen-  
te-sistema-para-solici-  
tar-asilo-en-eeuu](https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2023-01-28/se-satura-rapidamente-sistema-para-solicitar-asilo-en-eeuu)

18. Las tarjetas de  
usos múltiples por  
razones humanitarias  
son un tipo de docu-  
mentación proporci-  
onada por el gobierno  
mexicano a migrantes  
y solicitantes de asilo.  
Las tarjetas permiten a  
los titulares permane-  
cer en México por un  
periodo determinado,  
otorgándoles acceso  
a ciertos servicios y de-  
rechos, incluyendo la

México; además, hace unos días firmó la ley SB 1718, que incluye castigos para los empleadores que contraten a inmigrantes indocumentados, al tiempo que obliga a hospitales a reportar el estatus migratorio de los pacientes.<sup>14</sup> Mientras tanto, el expresidente promete, entre otras acciones xenófobas, eliminar la ciudadanía automática para hijos de migrantes indocumentados e incrementar la extensión del muro fronterizo.<sup>15</sup>

Las autoridades estadounidenses calculan que hay cerca de 150 mil migrantes esperando ingresar a Estados Unidos.<sup>16</sup> Por lo tanto, han decidido externalizar el control de sus fronteras a México mediante diferentes políticas, modelo que ahora buscan replicar con Colombia y Guatemala, a través de la puesta en marcha de centros de procesamiento migratorio en estos países. Las amenazas y requisitos difíciles de cumplir son el pan de cada día para las personas en movilidad, partiendo por un sistema de citas en línea (CBP-ONE) que se satura y que pone en jaque su salud mental y la de sus familias.<sup>17</sup> Asimismo, el programa de visas humanitarias (*parole* humanitario) no ha sido funcional, por no ir de acuerdo con la realidad del fenómeno migratorio actual. Entre otros requisitos, solicitan un pasaporte a aquellas personas que quieran aplicar, situación difícil de cumplir para muchos de los migrantes. En los últimos meses, prometieron otorgar cerca de 210 mil visas para personas de Venezuela, Haití, Cuba y Nicaragua, pero han brindado tan sólo 79 mil, muy pocas de ellas a los migrantes que transitan por México.

Además, se ha vuelto patente una falta de claridad respecto de las políticas migratorias. Por una parte, Estados Unidos mencionó que retornaría bajo el Título 8 a los que antes regresaba por el Título 42. Sin embargo, por la otra, también acordaron con el gobierno mexicano retornar a personas de Venezuela, Nicaragua, Haití y Cuba a México, sin explicar los fundamentos legales ni humanitarios de estas acciones. Casi 20 mil personas han sido deportadas a México desde el término del Título 42, a principios de mayo. Sin embargo, muchas de ellas no han regresado como resultado del Título 8, sino firmando la deportación voluntaria, a raíz de amenazas de las autoridades estadounidenses.

México ha tomado distintas medidas a raíz de la presión generada por Estados Unidos. Las personas retornadas a territorio mexicano reciben por parte de las autoridades migratorias una carta en la que se les otorga un plazo de 30 días para regularizar su situación o deberán abandonar el país; se han limitado las tarjetas de usos múltiples por razones humanitarias<sup>18</sup> sin mucha claridad acerca del motivo y, en la Ciudad de México, en donde operaba de manera adecuada el albergue de Tláhuac con la atención de la Comisión Mexicana para el Refugio y del Instituto Nacional de Migración, se trasladó a los migrantes a otros lugares, sin previo aviso. Estados Unidos pide mucho a los países vecinos, quienes permitimos esta situación, pero no está dispuesto a asumir la responsabilidad del caos que generan sus políticas.

Finalmente, en este complicado escenario, vale la pena reconocer a aquellas instituciones que se esfuerzan por generar mejores condiciones para los migrantes. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, por ejemplo, ha entendido la situación de manera adecuada y ha implementado acciones que contribuyen a la integración económica y social de los refugiados, con una perspectiva humana, productiva y empática. Urge ampliar estos modelos para otras categorías legales de migrantes, así como incluir a más actores de los sectores privado e internacional en la ecuación.

#### **IV. Necesidad de adoptar en México una política integral migratoria con un modelo empático, productivo y humano**

Contar con un modelo empático de integración productiva para migrantes en México es fundamental por diversas razones:

1. **Inclusión social:** los migrantes a menudo enfrentan barreras al intentar integrarse en las economías de los países de acogida. Un modelo de integración productiva les puede facilitar el acceso al empleo y a los servicios sociales, promoviendo así la cohesión social.
2. **Impulso económico:** los migrantes pueden aportar habilidades y experiencias únicas que pueden beneficiar a la economía local. Un modelo de integración productiva puede permitirles compartir estas habilidades de manera más efectiva.
3. **Mejora de relaciones internacionales:** una integración exitosa de los migrantes puede mejorar la imagen de México a nivel internacional. Países como Canadá y Alemania han obtenido reconocimiento mundial por sus políticas inclusivas hacia los migrantes.

Para lograr esto, México puede aprender de experiencias internacionales exitosas. Por ejemplo, Canadá ha tenido éxito en la integración de migrantes a través de su sistema de puntos, que valora las habilidades y experiencias laborales, así como su capacidad para contribuir a la economía canadiense.<sup>19</sup> Alemania, por su parte, ha implementado programas de formación profesional que ayudan a los migrantes a adquirir las habilidades necesarias para el mercado laboral local. Estos programas también promueven la interacción entre los migrantes y la población local, fomentando así la integración social.<sup>20</sup> Por último, las experiencias de países como Suecia y Noruega, que han desarrollado políticas de integración enfocadas en los derechos humanos y la igualdad de oportunidades, también podrían ser de gran utilidad. Un modelo empático de integración productiva para migrantes puede, por lo tanto, ser una herramienta valiosa para promover la inclusión, impulsar la economía y mejorar las relaciones inter-

posibilidad de trabajar. La limitación de estas tarjetas puede afectar la capacidad de los migrantes para residir y trabajar en México, contribuyendo a la vulnerabilidad de esta población.

19. Alejandra Díaz Cardona, "En qué consiste el exigente programa de puntos con el que miles de latinos buscan vivir y trabajar en Canadá", *BBC News Mundo*, 23 de junio de 2022, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61615218>

20. Ana María Amerise, "Alemania busca atraer profesionales de América Latina: dónde hay vacantes y cuáles son los requisitos", *BBC News Mundo*, 9 de junio de 2023, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65840390>

21. Kevin Siegfried, "El corazón industrial de México ofrece empleo y un nuevo comienzo a las personas refugiadas", ACNUR, 30 de mayo de 2023, <https://www.acnur.org/noticias/historias/el-corazon-industrial-de-mexico-ofrece-empleo-y-un-nuevo-comienzo-las-personas>

nacionales de México. Sin embargo, será crucial adaptar estas lecciones a las condiciones específicas de México para garantizar el éxito de cualquier iniciativa.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha implementado varias prácticas exitosas en el ámbito de la integración productiva de migrantes y refugiados. Una de ellas es el programa de empleabilidad y autoempleo que se ha desarrollado en diferentes países de las Américas, incluido México. Este programa se centra en capacitar a los migrantes y refugiados en habilidades comerciales y ocupacionales, así como en facilitar su acceso a los mercados laborales locales. Desde sus inicios en 2016, el programa que se ha implementado en once ciudades del centro y noreste del país y ha apoyado a más de 31 mil personas a iniciar una nueva vida con oportunidades laborales dignas.<sup>21</sup> Otra práctica importante del ACNUR es la inclusión de migrantes y refugiados en programas de protección social y de desarrollo local. Esto no sólo proporciona apoyo económico a los migrantes, sino que también contribuye a su integración en la comunidad local.

Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha desarrollado varias iniciativas exitosas en la región de las Américas. Un ejemplo es el proyecto MigrantApp, una plataforma digital creada en 2017 que proporciona información y orientación a los migrantes en temas como empleo, alojamiento y servicios de salud en varios países de América Latina. La OIM también ha implementado programas de formación laboral y emprendimiento para migrantes en países como Guatemala y Colombia. Estos programas tienen como objetivo mejorar la empleabilidad de los migrantes y apoyar la creación de empresas de migrantes, promoviendo así su integración económica y social.

Estas prácticas de la ACNUR y la OIM destacan la importancia de adoptar un enfoque integral para la integración productiva de los migrantes, que incluya tanto el acceso al empleo como la inclusión social y la protección de los derechos de los migrantes. En el contexto de México, estos ejemplos pueden proporcionar valiosas lecciones sobre cómo apoyar de manera efectiva la integración de los migrantes en la sociedad y la economía local.

La inclusión social y productiva de los migrantes es esencial para la construcción de sociedades más equitativas y resilientes. Al promover la inclusión productiva, los migrantes pueden contribuir activamente a la economía local, aportando sus habilidades y experiencias, lo que enriquece el tejido social y cultural de la comunidad receptora. Por otro lado, la inclusión social es crucial para garantizar el respeto a los derechos humanos de los migrantes y su bienestar general. Los migrantes que se sienten parte de su comunidad adoptiva tienen más probabilidades de aportar de manera positiva a ella.

La inclusión financiera de los migrantes es un aspecto importante de su integración productiva. Cuando los migrantes tienen acceso a servicios

financieros seguros y asequibles, como cuentas bancarias, créditos y seguros, pueden manejar mejor sus finanzas, iniciar y hacer crecer sus propios negocios y protegerse contra shocks económicos. En este contexto, los bancos tienen un papel fundamental en la inclusión financiera de los migrantes en México. Pueden hacerlo de varias maneras, como ofrecer productos financieros adaptados a las necesidades específicas de los migrantes, proporcionar educación financiera para ayudar a los migrantes a manejar mejor sus finanzas y facilitar el acceso a servicios financieros para los migrantes, especialmente para aquellos que carecen de documentación formal.

El apoyo de los bancos a la inclusión financiera de los migrantes puede tener beneficios tanto para los migrantes como para los propios bancos. Para los migrantes, puede mejorar su calidad de vida y ayudarles a contribuir más efectivamente a la economía local. Para los bancos, puede abrir nuevas oportunidades de mercado y mejorar su imagen corporativa al demostrar su compromiso con la inclusión y la equidad social. La Secretaría de Relaciones Exteriores, en conjunto con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior y en coordinación con la Red Consular de México en Estados Unidos, ha creado las Ventanillas de Asesoría Financiera, así como otros programas que buscan la inclusión y educación financiera de los mexicanos en el exterior.<sup>22</sup> Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para lograr una completa inclusión financiera de los mexicanos en el exterior. Por tanto, promover la inclusión social, productiva y financiera de los migrantes en México no sólo es la acción correcta que se debe de hacer desde la perspectiva de los derechos humanos, sino que también puede tener beneficios económicos significativos para el país y para los actores del sector financiero.

## Conclusión

En conclusión, la migración en la región de las Américas y México es una cuestión de gran complejidad que exige respuestas de amplio espectro. Para hacer frente a este reto, es indispensable desarrollar un modelo económico empático que, por un lado, sea capaz de generar oportunidades y garantizar los derechos de quienes migran y, por otro lado, combata con firmeza la corrupción, un mal que deshumaniza el trayecto migratorio y fomenta la vulnerabilidad de las personas migrantes.

La militarización y securitización fronteriza impulsadas por Estados Unidos no son soluciones sostenibles ni humanitarias, ya que sólo desplazan el problema y acentúan los riesgos para quienes buscan una vida mejor. Por el contrario, una respuesta integral y transversal que incluya políticas de cooperación, desarrollo y protección de derechos humanos será esencial para enfrentar esta realidad.

La migración no debe ser entendida como un problema a erradicar, sino como un fenómeno humano que debe ser atendido desde sus causas

22. Secretaría de Relaciones Exteriores, "Educación e inclusión financiera", último acceso 31 de mayo de 2023, <https://consulmex.sre.gob.mx/saltlakecity/index.php/comunidades/educacion-e-inclusion-financiera>

y consecuencias, en un marco de respeto a la dignidad y los derechos de las personas. Debemos siempre recordar los beneficios y las bondades que el fenómeno migratorio tiene tanto para los países de origen como para los de destino. Finalmente, la voluntad política, la solidaridad y el compromiso con la justicia son ingredientes indispensables para construir una respuesta efectiva a la migración en las Américas y México.





# ¿HAY FUTURO DEMOCRÁTICO SIN TRANSPARENCIA?

Blanca Lilia Ibarra Cadena

**Blanca Lilia Ibarra Cadena**

Licenciada en Ciencias de la Comunicación y en Periodismo, con maestrías en Gobierno y Administración, así como en Administración de la Calidad de la Gestión Pública. Ha transitado desde los medios de comunicación, donde obtuvo reconocimientos nacionales, hasta la transparencia y protección de datos personales. Ha sido comisionada presidenta en organismos de transparencia a nivel municipal, estatal y actualmente preside el INAI, consolidándose como una figura clave en la garantía del derecho de acceso a la información.

## Introducción: ¿por qué importa reflexionar sobre transparencia, futuro y democracia?

1. Adam Przeworski,  
*Las crisis de la  
democracia: ¿adónde  
pueden llevarnos el  
desgaste institucional  
y la polarización?*  
(Madrid: Siglo XXI,  
2022).

El binomio transparencia y democracia es una de las temáticas de más actualidad en el mundo, particularmente porque una de las lecciones que nos ha dado la historia es que las democracias no se ganan de una vez y para siempre; no son perpetuas. Desde la Alemania de Weimar, pasando por Chile de Salvador Allende, hasta las pulsiones autoritarias en Inglaterra y Estados Unidos de la década pasada, está de manifiesto que los sistemas democráticos pueden optar por una salida autoritaria, o bien, padecer una erosión gradual y casi imperceptible de las instituciones representativas. Esto sucede más aún en tiempos de crisis, ocasionadas por múltiples factores, como el estancamiento de los ingresos, la polarización del tejido social o la falta de representatividad de los actores públicos.<sup>1</sup>

Así, hoy sabemos que las transiciones a las democracias no generan un proceso lineal y ascendente de consolidación democrática. Al contrario, para que perduren, deben construirse de forma permanente. En otras palabras, es necesario impedir que los derechos y libertades sean vulnerados; garantizar una división de poderes que impida la concentración del poder o la autocratización del poder público. Desde el punto de vista de Przeworski, se busca que el Estado de derecho y constitucional se respete; garantizar el control social del poder, entre otras cosas.

Para lograr todo lo anterior, una de las precondiciones es que exista, de manera efectiva, el derecho a la información pública, porque sólo así la ciudadanía puede comprobar el respeto al orden legal, vigilar a las autoridades, exigirles resultados, corroborar la correspondencia entre sus dichos y acciones, activar la rendición de cuentas, fortalecer la libertad de prensa y expresión y, en definitiva, facilitar los principios democráticos.

Así se reconoció en la última Conferencia Internacional de Comisionados de la Información (ICIC), el espacio de diálogo más importante del mundo en materia de acceso a la información,<sup>2</sup> que, al celebrar su Décimo Cuarta Conferencia en 2023, discutió sobre la centralidad del derecho a la información para la vigencia y futuro de las democracias. Esta prerrogativa también resulta útil para los gobiernos, porque les permite demostrar su probidad, recuperar la confianza social y lograr una legitimidad de gestión. Con ello, se crean las condiciones para incentivar la participación ciudadana y la reconstrucción del tejido social, sin los cuales la dinámica democrática se vería imposibilitada. Además, debe reflexionarse sobre el futuro del acceso a la información, porque el derecho a saber comparte los objetivos primordiales de los gobiernos democráticos: desde impulsar la inclusión social, pasando por garantizar el goce de los derechos fundamentales, hasta encauzar el desarrollo económico, como veremos en el siguiente apartado.

Desde este punto de vista, la preservación de las democracias contemporáneas requiere asegurar el acceso a la información. Para ello, se necesita

2. El INAI ocupa la  
presidencia de la ICIC  
para el periodo 2021-  
2024.

mucho más que un neto reconocimiento jurídico, porque un derecho, principio o política sólo se hace realidad cuando cuenta con herramientas jurídico-institucionales. De ahí que la vigencia y calidad de las democracias requieran, de manera irreductible, del fortalecimiento de las capacidades, independencia y especialización de los órganos garantes del derecho a la información.

Reconocer la íntima vinculación de esta tríada de conceptos (futuro, democracia y acceso a la información) es pertinente, también, debido a las disyuntivas que enfrentan los organismos garantes en la actualidad. Pues alrededor del mundo, cuando comenzaron a dar sus primeros resultados y se convirtieron en herramientas de control ciudadano del poder público, comenzaron a gestarse resistencias a la publicidad y señalamientos a tales organismos que, en varias naciones, amenazan con su continuidad.

Estas resistencias se traducen en mecanismos que impiden fortalecer a los organismos garantes. Los cuales pueden ser frontales, al descalificarlos o minimizar su función democrática, y a veces de forma más velada, como no dotarles de autonomía, impedir que realicen una labor especializada (en tanto que velan por el derecho a saber de manera esporádica, secundaria o paralela a otras responsabilidades) o simplemente a través de limitaciones presupuestales.

Dicho lo anterior, resulta imprescindible clarificar: primero, el rol del acceso a la información para la democracia; segundo, las claves para conservar los avances alcanzados hasta ahora y, con ello, establecer un piso mínimo e irreductible, que nos brinde las condiciones de posibilidad, no sólo para no retroceder, sino para avanzar en materia de transparencia; tercero, las estrategias que debemos implementar hoy para apuntalar un futuro con mayores márgenes de transparencia.

### **Democracia y transparencia: un binomio indisociable**

La vinculación entre la transparencia y la democracia es de origen. Es decir, la transparencia, el derecho a la información y las instituciones que los protegen son resultado de la ola de transiciones a la democracia de finales del siglo pasado. Antes del año 1990, sólo existían 12 leyes especializadas en la materia;<sup>3</sup> hoy, contamos con 135.<sup>4</sup> Así, estamos ante un derecho y un principio, que son resultado de la victoria de la democracia y del nacimiento de un nuevo concepto de ciudadanía: uno donde ya no se le considera como espectadora pasiva, sino protagonista, vigilante y arquitecta de la vida pública.

En ese marco, las leyes de acceso a la información y las instituciones que garantizan este derecho se han convertido en indicadores democráticos infalibles: allá donde persisten, muy probablemente ganó la democracia; allá donde faltan, la democracia probablemente está ausente; allá donde se vulneran, la democracia puede estar retrocediendo. Pero la vinculación no es sólo histórica, sino conceptual. Norberto Bobbio, el reconocido

3. Jacqueline Peschard, *Transparencia: promesas y desafíos* (Colegio de México/UNAM, 2017).

4. UNESCO, "A Steady Path Forward: UNESCO 2022 Report on Public Access to Information (SDG 16.10.2)", 2023, UNESDOC Biblioteca Digital, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385479>

5. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia* (México: Fondo de Cultura Económica, 1986).

filósofo y politólogo italiano, ha explorado la relación entre ambos conceptos, introduciendo la noción de “poder visible”. Bobbio plantea que la democracia es el “poder público, en público”, es decir: un poder visible que puede ser controlado y fiscalizado por los ciudadanos.<sup>5</sup> Por lo tanto, una democracia debe ser transparente.

Asimismo, la vinculación también es funcional. En otras palabras, la transparencia hace que funcione el sistema democrático. Pongamos tres ejemplos. Primero, en una democracia es necesario asegurar que los ciudadanos tengan suficiente información para tomar decisiones informadas y participar activamente en la vida política. Esto es posible sólo cuando existe información confiable para evaluar las políticas y acciones de sus gobernantes. Cuando esta participación falta, la legitimidad del gobierno se reduce y puede provocar ingobernabilidad.

Segundo, la transparencia actúa como un mecanismo para controlar y prevenir la corrupción. Cuando los procesos y decisiones políticas son transparentes, es difícil ocultar acciones ilegales de los gobernantes. La posibilidad de enfrentar consecuencias legales desalienta a los actores políticos a participar en prácticas corruptas. Al tiempo y bajo la misma lógica, la transparencia permite que la sociedad civil y los medios de comunicación actúen como supervisores del poder, visibilizando y denunciando abusos e irregularidades.

En el caso de México, el acceso a la información (así como la institución que lo garantiza) ha sido fundamental para conocer casos icónicos como la Casa Blanca, la Estafa Maestra y, más recientemente, el caso Odebrecht o las presuntas irregularidades en SEGALMEX.<sup>6</sup>

Tercero, la transparencia también promueve la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas, pues es la única forma de saber si actúan en función del interés de los votantes. Esto es así porque el ejercicio del poder no es un cheque en blanco, sino el compromiso de cumplir con las promesas y proyecciones que se plantean en sus campañas para obtener el voto. Así, gracias a la transparencia, se puede recuperar la confianza, un elemento clave de una sociedad democrática, ya que fortalece los vínculos entre los ciudadanos y sus representantes, contribuyendo a la estabilidad política y social. No obstante, esta relación funcional también es útil para las autoridades. Dicho de otro modo, la transparencia tiene un doble efecto: por un lado, limita el poder de los gobiernos; por otro, también puede aumentar dicho poder. Pongamos tres ejemplos.

En primer lugar, la transparencia fortalece la autoridad política, porque permite ganar legitimidad, lo cual significa la libertad de actuar políticamente. Más legitimidad permite que el gobierno actúe con más firmeza, implemente políticas o recaude impuestos con menos resistencias.

En segundo lugar, facilita la cooperación interinstitucional y las sinergias con la ciudadanía. Esto es fundamental pues, hoy día, las sociedades son tan complejas que los gobiernos no tienen la capacidad de atender

6 INAI. s.f. “Resoluciones emblemáticas”, consultado el 15 de julio de 2023, [https://micrositios.inai.org.mx/todasytodos/?page\\_id=378](https://micrositios.inai.org.mx/todasytodos/?page_id=378)

todos los problemas públicos. Por lo tanto, necesitan ganarse la confianza de la ciudadanía: sólo así podrán construir dichas sinergias, lo que reduce el costo de resolución de tales problemas.

Por último, la transparencia y el acceso a la información permiten identificar y corregir errores en las instituciones y en la toma de decisiones. Vale recordar que las burocracias tienden al hermetismo y al uso patrimonialista del poder público. Esto propicia vacíos informativos que conducen a errores, así como una toma de decisiones libre de críticas y soluciones alternativas. Así, y debido a las limitantes cognoscitivas propias de los seres humanos, la transparencia propicia una gestión pública más eficiente y efectiva.

Por lo anterior, y como he expresado en distintos espacios, no hay democracia que pueda vivir sin transparencia. No es una afirmación excesiva: la democracia consiste, en primer término, en la posibilidad de elegir a nuestros representantes, con base en información fidedigna sobre las personas candidatas. Por tanto, si los comicios se desarrollan en la opacidad, dejan de ser genuinos. Asimismo, una vez electos, la sociedad no podría obligarles a rendir cuentas ni corroborar que cumplan con su mandato democrático, en apego a la ley.

Además, no sólo las elecciones dejan de ser legítimas sin información fidedigna de los procesos comiciales; tampoco hay posibilidad de evaluar a las y los legisladores e, incluso, tampoco hay justicia sin publicidad, pues lo injusto no soporta verse descubierto, como advertía Kant<sup>7</sup> ya desde el siglo XVII. En suma, ni el ejecutivo, ni el legislativo, ni el judicial pueden concebirse desde la opacidad.

Ése es el valor de los organismos que garantizan el derecho de acceso a la información, mismo que aumenta en un entorno de resistencias a la publicidad, porque permiten la prevalencia de los regímenes democráticos al limitar la concentración y abusos del poder y, también, al proteger a la ciudadanía con un instrumento que les permite vencer la opacidad de la vida pública.

En definitiva, la transparencia y la democracia son consustanciales. Por esa razón, y para estar a la altura de las más altas exigencias ciudadanas y de los preceptos democráticos actuales, lejos de disminuirla, la transparencia debe fortalecerse permanentemente. Sólo así podremos seguirle el ritmo a la globalización y a los avances tecnológicos, que hoy pueden albergar sofisticados mecanismos de malversación y opacidad en el ejercicio de fondos públicos. Así, estamos ante un reto prioritario, porque en las sociedades contemporáneas, la democracia sólo es real allá donde existe transparencia.

7. Immanuel Kant, *La paz perpetua* (Madrid: Tecnos, 1985).

## ¿Cómo garantizar la vigencia de los organismos garantes de transparencia en México y el mundo?

En la actualidad, los organismos garantes alrededor del mundo se enfrentan a un mosaico de desafíos, desde las resistencias a la publicidad hasta una serie de limitaciones jurídicas. Lo anterior, nos obliga a preguntarnos sobre cómo preservar y consolidar los avances logrados hasta ahora. Éste es uno de los retos primigenios, pues para encausar las acciones del futuro, se requiere, en primera instancia, de una base sólida que le permita a sociedad, gobierno y organismos garantes aumentar las fronteras de la transparencia en la vida pública. Por ello, conviene identificar cuáles son esas condiciones mínimas que deben mantenerse para no prescindir de los logros alcanzados. Al respecto, y en función de mi experiencia al frente del INAI, que hoy es cabeza de cinco redes internacionales, considero que, desde una visión global, existen cinco pilares claves para asegurar la sobrevivencia de los regímenes de acceso a la información en el mundo.

En primer lugar, el derecho a la información, tal como sucede en el caso de México, debe estar plasmado en la Constitución para asegurar que no sea trastocado como parte esencial de la norma fundante de un Estado. Por otra parte, debe estar regulado en una ley formal y material que prevea de manera excepcional y clara las limitaciones a las que puede estar sometido, así como mecanismos claros y expeditos para garantizarlo. En este punto, nuestro país es un referente internacional, pues su legislación es reconocida como la segunda mejor del mundo, según el ranking del Global Right to Information del Centre for Law and Democracy.<sup>8</sup>

Aunque ya ocupamos un lugar privilegiado, aún podemos mejorar en dicho ranking, pues México fue evaluado con 136 de 150 puntos posibles. Por otro lado, el reconocimiento constitucional no es, por supuesto, una garantía para no retroceder en la materia. No obstante, ciertamente vuelve más difícil amenazar el goce de dicho derecho, pues las normas constitucionales son más estables y duraderas toda vez que, para modificarse, suele requerirse de mayoría calificada en los Congresos y otras condiciones legislativas.

Al tiempo, si los Estados conforman un entorno legislativo que garantice el derecho de acceder a la información pública, podrán cumplir con los estándares establecidos en los principales tratados regionales e internacionales en la materia, así como con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que establece en el objetivo 16.10: “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”.<sup>9</sup>

Aún no contamos con estudios que nos permitan conocer el número de países que han reconocido el derecho a la información en su Constitución. Sin embargo, la UNESCO realiza anualmente el *Report on Public Access to Information*, que nos brinda una aproximación en la materia. En 2022, refirió que, de 123 países y territorios encuestados, el 93% (114)

8. Centre for Law and Democracy, 2022, “Global Right to Information Rating Map”, <https://www.rti-rating.org/>

9. ONU “Objetivo 16: promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”, Objetivos de desarrollo sostenible, 2019, <https://www.un.org/sustainable-development/es/peace-justice/>

indicó que cuenta con algún tipo de garantía para el derecho a la información (ya sea de carácter constitucional, estatutario o con políticas para el acceso a la información).<sup>10</sup> En los casos en los que no exista este reconocimiento normativo a nivel constitucional, será mucho más complicado velar por la sobrevivencia y estabilidad de los regímenes de acceso a la información ante las vicisitudes políticas.

De igual forma, y de esto también es muestra el caso mexicano, la legislación reglamentaria también es clave para establecer las bases y criterios para la observancia uniforme del derecho a saber, pues evita un ejercicio heterogéneo del mismo, como sucedía en nuestro país antes de las reformas constitucionales de 2007 y 2014.

En segundo lugar, está la necesidad de contar con una institución garante. Es decir, no basta con una legislación reglamentaria, pues ésta requiere de mecanismos institucionales o instancias de supervisión, como las comisiones de información u organismos como el INAI, que permitan la efectividad de la norma. Además, la existencia de una institución de supervisión coadyuva a establecer mecanismos de evaluación, monitoreo y rendición de cuentas respecto del cumplimiento de las leyes y políticas de acceso a la información.

En este rubro, a nivel global, existen aún más áreas de oportunidad que en el terreno legislativo. Por ejemplo, de los 123 países y territorios participantes del estudio de la UNESCO, sólo 103 informaron que en sus respectivas disposiciones jurídicas se especifica la necesidad de una o más instituciones de supervisión.<sup>11</sup> Aún más, dichas instancias de supervisión son de múltiple naturaleza. En la actualidad, las comisiones de información son el tipo más común de mecanismo de supervisión (con 47), seguidos de los departamentos, ministerios o agencias gubernamentales (con 33), órganos bicéfalos (como es el caso del INAI) que combinan la protección de datos personales y el acceso a la información (con 27), comisiones de derechos humanos (con 10) y otra variedad de instituciones de control.<sup>12</sup>

Como se observa, no todos los organismos garantes del mundo tienen autonomía ni cumplen la función exclusiva de garantizar el derecho a saber. Esto nos lleva al tercer punto: el carácter especializado y técnico de dichos organismos. Contar con capital humano especializado es clave para desarrollar sus funciones de manera imparcial, ajena a vaivenes y presiones políticas, además de ser una precondition para solventar retos de carácter técnico, como el uso de tecnologías para facilitar la generación y consulta de la información pública.

De igual forma, y en cuarto lugar, es preciso dotar de autonomía a los órganos garantes. La autonomía les permite fungir como un verdadero mecanismo de contrapeso a los otros poderes del Estado. Sin autonomía o independencia, las instituciones reguladoras no podrán ponerse del lado de la ciudadanía y, al depender de las autoridades, es más fácil que cedan a las presiones políticas y se preserven parcelas de opacidad.

10. UNESCO, "A steady path forward: UNESCO 2022 report on public access to information", 2023, UNESDOC Biblioteca Digital, <https://www.unesco.org/en/articles/steady-path-forward>

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*



Por último, una institución de supervisión técnica requiere de capacidades operativas, tanto de infraestructura como presupuestales, para vencer las resistencias a la publicidad mediante la capacitación de los sujetos obligados y a través de políticas que promuevan el derecho a saber entre la ciudadanía.

### ¿Cómo construir un futuro más transparente?

Para finalizar, y desde una visión propositiva, conviene apuntar cuáles son las principales rutas a seguir para construir un futuro más transparente, desde una visión integral que incluya a la sociedad, los gobiernos y los organismos garantes. Al respecto, considero que hay ocho acciones claves, cuatro en materia de acceso a la información y cuatro de transparencia.

Comencemos por los retos en materia de acceso a la información. Primero, y lo más complejo, es promover una cultura de la transparencia y de acceso a la información pública. Ciertamente, para lograrlo se requiere de un amplio repertorio de acciones, desde transformar la concepción del ejercicio público (para que ya no se entienda como un quehacer hermético), pasando por capacitar tanto a organizaciones de la sociedad civil para usar este derecho y exigir su cumplimiento, hasta disminuir la tolerancia burocrática a los actos de opacidad.

Esto puede lograrse mediante medidas que refuercen la cultura de la transparencia y que motiven a los sujetos obligados a garantizar el acceso a la información desde una visión proactiva, preventiva y utilitaria. Como apunté, la publicidad también es útil para los gobernantes, y no sólo para los ciudadanos, porque permite ganar legitimidad y confianza social, lo cual puede ser un punto de inflexión en la concepción de la transparencia como una solución y no como un problema administrativo.

Como segundo punto, está el capacitar a las unidades de transparencia y a los sujetos obligados para aumentar la calidad de las respuestas. Una forma de lograrlo es mejorando la formulación de las preguntas, tal como identificó un estudio de la *London School of Economics*.<sup>13</sup> La lógica de este hallazgo es que los sujetos obligados responden con más eficacia a aquellas solicitudes que demuestran que el recurrente conoce su derecho a saber y cómo ejercerlo. Este análisis resulta relevante de cara al futuro del acceso a la información en México, porque nos da luz sobre la importancia del papel de la participación ciudadana en el mejoramiento del goce del derecho a saber.<sup>14</sup>

Tercero, se debe consolidar la socialización del derecho a saber y concentrar los esfuerzos en el aprovechamiento de la información. Al respecto, vale decir que la última Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) revela que sólo el 54.8% de las personas tienen conocimiento acerca de una ley o institución relacionada con el Derecho de Acceso a la Información (DAI) y apenas el 3.6% dice haber realizado una solicitud de información a lo largo de su vida.<sup>15</sup>

13. Daniel Berliner, Brian Palmer-Rubin, Jéssica E. Tapia Reyes, Benjamin E. Bagozzi, y Aaron Erlich, "Big data y acceso a la información en México", 2022, The London School of Economics and Political Science, <https://osf.io/preprints/osf/nbqus>

14. INAI, "Sistema para garantizar el derecho a la información en México, ejemplo para el mundo: The London School of Economics", 28 de abril de 2022, <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDe-Prensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-131-22.pdf>

15. INEGI, "Encuesta nacional de acceso a la información pública y protección de datos personales", 2019, <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2019/>

Así, el reto inmediato es la socialización, pero el del futuro es consolidar una visión instrumental de este derecho; es decir, que la ciudadanía adquiriera los conocimientos y habilidades necesarios para utilizar el INAI como llave para acceder a otros derechos, coadyuvar a resolver problemáticas cotidianas o mejorar su calidad de vida. El simple hecho de solicitar información pública no garantiza que ésta sea aprovechada o resulte de utilidad. Para lograrlo, es necesario abrir nuevas rutas teóricas, conceptuales y metodológicas que pongan en el centro la noción del aprovechamiento.

Ése es el gran reto: clarificar y socializar el potencial del derecho a saber, ya que su garantía puede impactar en las más amplias esferas, como: habilitar el derecho a la salud, como documentó el Artículo 19 con la crónica "Francisca y la información",<sup>16</sup> donde una mujer reestableció la atención médica y el suministro de medicamentos tras ejercer el DAI; también puede proteger el medio ambiente, como sucedió con el Río Cocospera, que fue salvado de la construcción de una vía carretera;<sup>17</sup> o bien, permite acceder a la justicia, como demostró la investigación denominada "Edomex: fabricación de culpables", que tras descubrir irregularidades en procesos judiciales, gracias al derecho a saber, permitió liberar a personas inocentes de la cárcel.<sup>18</sup>

Por último, también debemos incursionar en el uso de las nuevas tecnologías para agilizar el derecho a la información, sin que esto vulnere otros derechos. Por ejemplo, mediante la creación de herramientas que automaticen la generación de versiones públicas; esto es, documentos donde la información reservada o los datos personales estén ocultos.

En lo que refiere a los retos de la transparencia, el primero es la producción proactiva de información útil en formato de datos abiertos; esto es: datos públicos, en formatos editables para que sean utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente, en aras de que se conviertan en herramientas para el crecimiento económico, la competitividad y la innovación. De lo que se trata es de construir técnicas de procesamiento, análisis y visualización que nos permitan fortalecer los conocimientos y utilidades derivadas de estos datos. Así, como se apunta en la Carta Internacional de Datos Abiertos, se busca que estos resulten oportunos, exhaustivos, comparables e interoperables, sirvan para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana.<sup>19</sup>

El segundo se refiere a garantizar el cumplimiento y calidad de la apertura informativa de las denominadas obligaciones de transparencia, es decir, aquellos datos de naturaleza pública que deben publicarse sin excepción, como los sueldos, presupuestos, directorio, entre muchos otros. Durante 20 años, avanzamos en el reconocimiento de estas obligaciones. Ahora, debemos trabajar para que, por un lado, se cumpla a cabalidad con estas disposiciones y, por otro lado, para que la información publicada sea fidedigna y de calidad.

Al mismo tiempo, deben generarse nuevos debates para identificar informaciones que aún no se encuentran en el catálogo de obligaciones

16. Artículo 19, "Francisca y la información", 2016, <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2018/07/Francisca-y-la-Informacion.pdf>

17. Fundar México, "El ambiente también se protege con acceso a la información", 2016, <https://fundar.org.mx/el-ambiente-tambien-se-protege-con-acceso-a-la-informacion/>

18. Ana Melgoza, Salvador Romandía, y Patricia Salazar, "Edomex: Fabricación de culpables", 2019, Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, <https://contralacorrupcion.mx/fabricacion-culpables/>

19. Open Data Charter, "International Open Data Charter", septiembre de 2015, [http://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter\\_Fpdf](http://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter_Fpdf)

o aquellas estrategias para desviar fondos públicos con apariencia de legitimidad. Un ejemplo de esto es la aparición de nuevos conceptos como *los beneficiarios finales*, es decir, quienes, a través de prestanombres o complejas operaciones, resultan ser los receptores finales e ilegítimos de recursos públicos.

20. Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Objetivo 16: promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas", Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2019, <https://www.un.org/sustainable-development/es/peace-justice/>

El tercero es que, en el futuro, la transparencia ya no debe ser concebida sólo como una obligación, sino como punto de partida para construir justicia, equidad y desarrollo social. La transparencia es relevante en este sentido, por ejemplo, porque facilita el crecimiento económico: desde brindar las condiciones propicias para aumentar la certidumbre de las inversiones, hasta mejorar la disposición de la ciudadanía para cumplir con sus obligaciones fiscales, tras saber que los recursos públicos se usan con honestidad. Al respecto, y como ha apuntado la ONU: "El estado de derecho y el desarrollo tienen una interrelación significativa y se refuerzan mutuamente, por lo que es esencial para el desarrollo sostenible a nivel nacional e internacional".<sup>20</sup>

Por último, se deben aprovechar las nuevas tecnologías para potenciar la denominada transparencia por diseño. Por ejemplo, usar los avances tecnológicos para la gestión documental de datos de valor y utilidad social, de tal suerte que su publicidad sea expedita y garantizada, sin que se requieran solicitudes de acceso a la información. La tecnología también será clave para garantizar la transparencia algorítmica y el derecho a la explicación; esto es, garantizar que las decisiones ejecutadas por sistemas algorítmicos puedan ser conocidas y auditadas, lo cual podría resultar fundamental para reducir sesgos de plataformas y herramientas informáticas que conducen a discriminación, racismo o vulneraciones de derechos fundamentales.

21. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia* (México: Fondo de Cultura Económica, 1986).

En definitiva, debe quedar patente una idea: la transparencia y el acceso a la información, aunque han sido reconocidos y presentan avances sustantivos, aún tienen un amplio trecho por recorrer para que la democracia se consolide como un poder ejercido públicamente, como señaló Bobbio en su célebre obra *El futuro de la democracia*.<sup>21</sup> Para ello, la participación y exigencias ciudadanas serán imprescindibles, tanto para construir los nuevos horizontes de la transparencia como para proteger las conquistas ya alcanzadas en la materia.

La democracia no significa sólo elecciones plurales y competidas. La democracia también es un poder vigilado, lo que requiere transparencia; la democracia es un poder fragmentado, lo que requiere institutos autónomos garantes de los principios democráticos; la democracia es un poder efectivo, lo que requiere de organismos técnicos y especializados. Por lo tanto, el futuro de la democracia depende del futuro de la transparencia.



# URBANISMO Y SUSTENTABILIDAD





**EL RETO  
URBANO DE  
LAS CIUDADES  
DE MÉXICO  
EN EL SIGLO XXI**

Sara Topelson de Grinberg

### **Sara Topelson de Grinberg**

Arquitecta y académica reconocida por la UNAM, ha liderado más de 400 proyectos en diversos sectores desde Grinberg + Topelson Arquitectos. También ha formado parte de la Unión Internacional de Arquitectos, tiene experiencia en proyectos relacionados con la conservación patrimonial y en la educación. Reconocida internacionalmente, ha sido galardonada con prestigiosos premios, como el Premio Nacional de Arquitectura, en México. Su firma ha ganado numerosos concursos, y es considerada una influencia importante en el urbanismo mexicano. Además, publica anualmente estudios críticos sobre vivienda en el país.



## Introducción a la ciudad

1. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo de Población y Vivienda 2010 Aguascalientes* (México: Autor, 2011).

Derivado del acelerado proceso de urbanización que ha caracterizado a nuestro país durante las últimas cuatro décadas, hoy el 79% de la población en México vive en ciudades.<sup>1</sup> El proceso urbano para albergar a esta población ha sido la continua expansión de las manchas urbanas, por encima del crecimiento poblacional, generando un uso ineficiente del territorio, propiciado por la planeación basada en la movilidad en automóvil privado.

Hoy es necesario replantear la estructura urbana de nuestro país con base en criterios de sostenibilidad que permitan mejorar la calidad de vida en las ciudades y tomar decisiones a partir de un claro entendimiento de la relación entre ambiente y desarrollo. La ciudad que todos queremos debe responder a las necesidades de la gente que la habita; por lo tanto, es necesario identificar las características que la definen, teniendo presente que la ciudad es el escenario donde se desarrollan las actividades del ser humano. Las cualidades de una buena ciudad se pueden visualizar en un *collage* multifactorial que atienda los diversos retos de su estructura urbana y que, en conjunto, permitan vivir la Ciudad.

Las aglomeraciones urbanas tienen el potencial de generar impactos positivos en sus habitantes; algunos aspectos coincidentes son la proximidad de la población, la cercanía al trabajo, servicios, espacios públicos y culturales, comercios, desarrollo económico y productividad. Sin embargo, el crecimiento de las manchas urbanas en los últimos años ha ocurrido de forma anárquica y sin considerar la aplicación de los instrumentos de planeación urbana y ordenamiento territorial.

2. Secretaría de Desarrollo Social y Consejo Nacional de Población, *Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012*, (México: Autor, 2012).

Las ciudades mexicanas se han transformado permanentemente durante las últimas seis décadas como resultado del crecimiento poblacional y la continua expansión territorial. La demanda de suelo para una diversidad de actividades y funciones ha convertido a México en un país urbano. El 77.8% de la población vive en las 401 ciudades de más de 15,000 habitantes que integran el Sistema Urbano Nacional (SUN).<sup>2</sup> Es preocupante que a nivel nacional persista la desvinculación entre el crecimiento poblacional y la expansión excesiva de las manchas urbanas. En términos generales, la población en las zonas urbanas de México se ha duplicado en los últimos cuarenta años, mientras que la extensión de las manchas urbanas ha crecido en promedio siete veces. En algunas ciudades, esas cifras han alcanzado niveles preocupantes, en tanto que el área urbana se ha incrementado 25 veces y la población ha crecido 3.3 veces.<sup>3</sup>

3. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), *La expansión de las ciudades en México: 1980-2010*, (México: Autor, 2011).

Esta expansión también implica la pérdida de zonas agrícolas, forestales, de recarga del acuífero y de servicios ambientales. Los vacíos intraurbanos y las zonas que han perdido su vocación representan un área de oportunidad para la regeneración de la vida ciudadana. La adecuada ubicación y diversidad en la vivienda, sumadas a la asignación focalizada de los subsidios y apoyos hacia los sectores más necesitados, aportarán beneficios de trascendencia social, ambiental, urbana y económica.

Requerimos ciudades más densas, compactas e integrales, con transporte público sustentable, menores costos de movilidad y mejor calidad de vida para sus ciudadanos. Las ciudades deben ser incluyentes, articuladas, contar con una participación ciudadana comprometida, un desarrollo urbano sustentable, y propiciar condiciones de igualdad en el acceso a la vivienda y servicios.

En algunos casos, la expansión desordenada de las ciudades se ha generado a partir de asentamientos informales en zonas de riesgo no aptas para el desarrollo urbano, teniendo como resultado la precariedad, la irregularidad y la falta de equipamientos. Otros factores han sido la debilidad de los instrumentos de planeación, la falta en su aplicación, la incorporación desordenada de suelo y la autorización de desarrollos habitacionales cada vez más alejados de las zonas urbanas. Este modelo de crecimiento implica altos costos económicos, sociales y ambientales para los tres órdenes de gobierno y, sobre todo, para el ciudadano.

Varias ciudades han crecido desmesuradamente, perdiendo densidad y dispersándose hacia los suburbios; proliferan los edificios aislados y se privilegia el uso del automóvil en vialidades monofuncionales que ocupan cada vez más espacio urbano.

### Crecimiento de la ciudad 1940-1980

El crecimiento de las ciudades mexicanas fue propiciado por varios detonantes que influyeron en su expansión, como el crecimiento demográfico, la concentración de la población, la economía y la inversión con proteccionismo del Estado. De 1940 a 1980, la población urbana en México pasó de 19.5 millones a casi 67 millones de habitantes;<sup>4</sup> la dinámica demográfica se transformó radicalmente. Es importante anotar que la población rural en 1940 equivalía al 65% del total y para 1980, la población urbana era ya del 66% de la población del país.<sup>5</sup>

En ese periodo se fundaron un gran número de instituciones educativas, públicas y privadas, así como de salud, organismos paraestatales y de obreros, como Infonavit y Fovissste. También se crearon y reformaron leyes; se firmaron convenios nacionales e internacionales en diversas materias de colaboración y, principalmente, creció la industria. Además, se amplió la cobertura de la infraestructura urbana, beneficiando a la población con servicios de luz, agua potable, drenaje, transporte público; pavimentación de calles y avenidas para facilitar la movilidad a diversas ocupaciones; telecomunicaciones y espacios verdes de recreación, cines, bares y centros nocturnos.

### Crecimiento de la ciudad 1980-2020

A partir de 2010, el crecimiento demográfico metropolitano ha sido desigual. Se observan crecimientos rápidos en las ciudades turísticas costeras, en las ciudades fronterizas del norte del país y en las ciudades del corredor

4. Carlos Brambila Paz, "Dinámica demográfica del crecimiento urbano en México: 1940-1980", *Estudios Demográficos y Urbanos* 5, no. 3, 1990: 413-821.

5. María de la Paz López, "La población rural: el gran cambio hacia la urbanización", *Demos* núm. 2, 1989: 15-16.

6. SEDESOL, *La expansión de las ciudades 1980-2010* (México: Autor, 2012).

industrial del centro del país, en contraste con los crecimientos moderados de las principales zonas metropolitanas y el estancamiento de algunas ciudades pequeñas.

Para documentar el crecimiento explosivo de las ciudades mexicanas en 2010, desde la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SEDESOL) publicamos el libro *La expansión de las ciudades en México 1980-2010*,<sup>6</sup> en el que se detalla la relación entre el crecimiento poblacional y la expansión urbana de 140 ciudades del país: 11 zonas metropolitanas de más de 1 millón de habitantes; 22 ciudades de 500 mil a un millón de habitantes; 62 ciudades con una población de 100 mil a 500 mil habitantes; y 40 ciudades de 50 mil a 100 mil habitantes.

### **Retos de las ciudades mexicanas**

Es necesario adoptar un nuevo enfoque sobre métodos y políticas de planificación, en el que las ciudades se posicionen estratégicamente para ser funcionales, competitivas, atraer inversión y talento, además de generar consensos entre las comunidades, los empleados, las empresas y los gobiernos.

Uno de los grandes retos que enfrentan hoy las ciudades mexicanas es analizar todas las medidas existentes para reducir el tráfico y facilitar la movilidad: desde peajes de entrada hasta el fomento del *home office*, se proponen acciones de regeneración, recuperación y revitalización del tejido urbano. La consolidación de los entornos urbanos existentes o la creación de nuevas zonas de desarrollo deberán atender a esquemas integrales de planeación urbana.

Nuestro sistema de planificación y de expansión de las ciudades ha sido disfuncional, derivado de la continua modificación anárquica de planes y programas de desarrollo urbano vigentes, sumados a la escasa evaluación de las consecuencias de dichas modificaciones en los procesos de urbanización y expansión. Ha sido significativa la autorización de desarrollos habitacionales cada vez más alejados de la mancha urbana, con tres agravantes: el uso único, exclusivamente de vivienda; la escasa conectividad y el deficiente transporte público; y la ausencia de fuentes de empleo.

Una ciudad competitiva es aquella que propicia el desarrollo económico en un entorno armónico con cuatro componentes: social, ambiental, institucional y tecnológico. De estos se deriva su capacidad para atraer inversiones, incrementar sus ingresos, crear empleos y, por lo tanto, incrementar su competitividad. La ciudad contemporánea, competitiva y productiva, es policéntrica, atrae talento y conocimiento, concibe espacios que construyen comunidades, propiciando un satisfactorio nivel de vida para sus habitantes a partir de una funcionalidad adecuada y de los esquemas de gobernanza urbana que integran un marco institucional y regulatorio. Del mismo modo, es capaz de generar consensos con una visión integral de ciudad, que incluye la consolidación de núcleos urbanos densos; son lugares ideales

para la gestación de nuevas ideas y conocimiento, asumiendo la afirmación de que las ideas se comunican de una persona a otra, en el seno de espacios articulados que permiten el intercambio y la innovación.

La política urbana y la política habitacional del país deben converger para hacer que nuestras ciudades propicien, mediante estrategias e instrumentos adecuados, el uso eficiente del recurso más valioso: el suelo. Éste no es reproducible y es donde todo comienza. Sus características naturales, mecánicas y de resistencia, así como su entorno ambiental, determinan en gran medida lo que se puede o no construir en un predio específico a un precio factible.

Aunque la razón económica, social y ambiental sugiere que el aprovechamiento del suelo urbano se debe dar en círculos concéntricos alrededor de los núcleos poblacionales relativamente densos, la realidad nos muestra un patrón de ocupación muy diferente. Todos advertimos la proliferación y el crecimiento caótico de los conjuntos habitacionales, que se alejan cada vez más de los núcleos urbanos y, por otra parte, vemos con preocupación e impotencia cómo se “desparraman” sobre suelo poco apto, de alto riesgo ambiental, propiciando los cinturones de pobreza.

El crecimiento de la mayoría de las ciudades en México se ha caracterizado por un patrón de urbanización de bajas densidades. De acuerdo con la información del INEGI 2020, las ciudades en nuestro país presentan densidades promedio de 64 hab/km<sup>2</sup>.<sup>7</sup> Chihuahua es la entidad más grande de la República Mexicana (247,412 km<sup>2</sup>) y tiene una densidad de población de 15 hab/km<sup>2</sup>. En contraste, la Ciudad de México tiene la menor extensión territorial (1,494 km<sup>2</sup>), pero la mayor densidad de población con 6,163 hab/km<sup>2</sup>.<sup>8</sup>

En esta lógica, el patrón de expansión en las periferias está haciendo más costosa la gestión de espacios y no contribuye al crecimiento ordenado del tejido urbano; es decir, no se construye una buena ciudad. Por otro lado, las áreas centrales de los grandes centros de población se han visto afectadas por el deterioro y abandono de inmuebles, restando productividad al territorio y a la economía de dichos centros.

Se ha conformado así un mercado de suelo y vivienda expansivo que resulta inaccesible para las familias en situación de pobreza, determinando que la incorporación de suelo al desarrollo urbano por la vía informal sea la ruta natural para los sectores de bajos ingresos (menores a tres SM), al carecer de una oferta de suelo accesible. Esta situación acentúa el crecimiento extensivo de las ciudades al ubicarse la población en áreas periféricas cada vez más alejadas, que, como ya hemos dicho, por lo general no son aptas para el desarrollo urbano y representan un alto riesgo para sus pobladores.

La vida en la ciudad es una cuestión de cantidad y calidad. La densidad por sí sola no necesariamente produce vida en las calles; hay que complementar el enfoque con espacios públicos accesibles, plantas bajas

7. INEGI, “Densidad de población”, CuentaME, última modificación 2020, <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/densidad.aspx?tema=P>

8. INEGI, “Densidad de población por entidad federativa, serie de años censales de 1990 a 2020”, 2023, [https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Poblacion\\_Poblacion\\_07\\_8b4eca67-31e4-4c14-a8b0-76e00dc45c46](https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Poblacion_Poblacion_07_8b4eca67-31e4-4c14-a8b0-76e00dc45c46)

9. Edward Glaeser, *El triunfo de las ciudades: cómo nuestra gran creación nos hace más ricos, más listos, más sostenibles, más* (España: Santillana, 2012).

activas y, en ciudades en desarrollo, optar por una verticalización media a 4 o 6 niveles. Asimismo, se debe impulsar un modelo de crecimiento de ciudad a partir de la densificación de las áreas intraurbanas, aprovechando los predios vacantes o subutilizados, con mezcla de diversos usos del suelo y desarrollos habitacionales para distintos niveles de ingreso, a fin de evitar la segregación social. Hay que considerar los espacios públicos suficientes para propiciar una vida comunitaria rica y plena. Implementar este modelo precisa de la participación coordinada de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, que deberán regular y orientar la colaboración de los distintos agentes de los sectores social y privado.

El doctor Edward Glaeser, experto en economía urbana, afirma en su publicación *El triunfo de las ciudades* que "las ciudades son generadoras de oportunidad, conocimiento y cultura. Brindan oportunidades de empleo, mejoran la calidad de vida de los habitantes, nos permiten convivir, generan cohesión social. La ciudad es una máquina de innovación, la creación más grande del hombre".<sup>9</sup>

Otro elemento fundamental para el desarrollo de un país son sus redes viales. Son el soporte más importante de los flujos generados por las actividades urbanas y también el principal estructurador de las ciudades, estableciendo la localización de las actividades urbanas y sus limitaciones de expansión. Actualmente, los centros urbanos propician las relaciones sociales, el intercambio de ideas y conocimientos, además de las oportunidades, las innovaciones, la división y especialización del trabajo y el desarrollo de instituciones avanzadas, factores que motivan su atractivo y éxito. Estas condiciones se produjeron durante muchos siglos en centros urbanos compactos, de escala humana, que permitían una comunicación peatonal, o no motorizada, y del transporte público, conformadas por importantes espacios públicos como calles, plazas y jardines.

Durante cinco décadas, nuestras ciudades han crecido desmesuradamente, perdiendo densidad, dispersándose a los suburbios; proliferan los edificios aislados y se privilegia el uso del automóvil en vialidades monofuncionales que ocupan cada vez más espacio urbano.

En este sentido, la ciudad del siglo XXI debe responder a la creación de comunidades saludables, recuperando las calles para que sean espacios amigables e incluyentes para la gente, ya sea a pie, en bicicleta, en silla de ruedas, en transporte público, propiciando una convivencia respetuosa con los automovilistas.

La calle construye ciudad; es el elemento estructurador de los asentamientos humanos que articula el tejido de una ciudad, componente por excelencia del espacio público, que se complementa con plazas, parques y jardines que definen la estructura urbana y la calidad de vida en la ciudad.

La peatonalización es importante para incrementar la sustentabilidad de una ciudad, influye en la economía urbana, la calidad ambiental y el bienestar social. Las áreas para caminar y las vías destinadas al transporte no

motorizado son un medio de proveer soluciones valiosas y prácticas a muchos de los problemas urbanos y un retorno a la ciudad de escala humana.

Las banquetas son el elemento más importante de la infraestructura, la base de la comunicación social y la convivencia vecinal, el encuentro entre lo público y lo privado, entre lo formal y lo lúdico. La memoria de la ciudad históricamente se remonta a la infancia, a la convivencia infantil que tiene lugar en las banquetas: múltiples juegos como el avión pintado, rayuela, bote pateado, canicas, matatena, por citar algunos de ellos.

La ciudad genera valores, conocimientos y comportamientos. Las banquetas amplias y las ciclovías muestran que en el diseño urbano los ciudadanos de a pie o de bicicleta son tan importantes como los que tienen automóviles. La gente debe prevalecer siempre como el usuario fundamental de la ciudad, para crear comunidades integradas, sanas e incluyentes. Fomentar la peatonalización y los medios de transporte sustentable contribuye no sólo a mejorar el medio ambiente, sino a brindar una mayor calidad de vida a los ciudadanos y crear espacios urbanos sustentables y seguros: la ciudad del siglo XXI.

Para que la ciudad tenga un funcionamiento eficiente depende de los sistemas de movilidad; hoy en día entre el 60 y el 75% de la población se traslada en transporte público diariamente. La movilidad urbana es uno de los retos más significativos que se deben atender, pues una ciudad con una estructura de transporte eficiente promueve la sustentabilidad, eleva la calidad de vida de sus habitantes, es económicamente competitiva y atrae la inversión.

Con la dispersión de la ciudad, la alternativa de incorporar sistemas de transporte público eficientes que muevan a la población resulta imposible debido a la falta de una masa crítica que pueda justificar la inversión. El resultado se ve reflejado en los altos costos que las familias pagan para trasladarse a sus centros de trabajo o llevar a los niños a la escuela. Como consecuencia, se ha optado por abandonar las viviendas lejanas al tejido urbano: un elevado costo social que, a mediano plazo, tendrá consecuencias preocupantes en nuestro país.

También se observa una fragmentación de la población, pues la falta de conectividad entre las zonas periféricas provoca un sinnúmero de viajes a través de la ciudad, en los que se invierten grandes cantidades de tiempo en desplazamientos. De este modo, existen zonas donde las viviendas son utilizadas como hogares de fin de semana, pues algunos de sus miembros pasan los días laborales con amigos o familiares en espacios más cercanos a sus centros de trabajo.

El transporte público es el sistema neurálgico de la ciudad y debe ser de calidad. Se requieren alternativas de movilidad pública que articulen la ciudad, que mejoren los tiempos de traslado y cuenten con un servicio de proximidad a las zonas habitacionales menos favorecidas, para fomentar la cohesión social y territorial, la seguridad, la eficiencia económica (indi-

vidual y colectiva) y el impacto ambiental.

En materia de movilidad, también se requiere la participación del sector privado para generar alternativas de acceso al capital, fomentar la búsqueda de consensos y contar con el apoyo del sector público. Es necesario un sistema coparticipativo entre el gobierno federal y las administraciones estatales y/o municipales que garanticen la racionalidad en las inversiones y las responsabilidades en la gestión de sistemas de alcance multijurisdiccional. La calidad del transporte público está íntimamente relacionada con la densidad de población y la extensión de la ciudad.

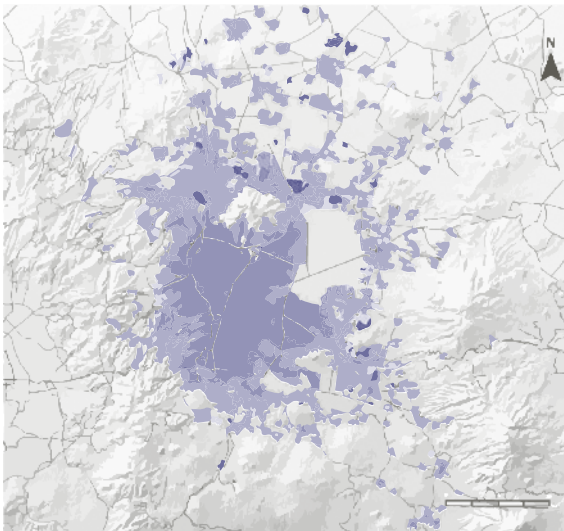
Las cifras demuestran que nuestras ciudades están diseñadas para el automóvil privado. El parque vehicular, que en 2010 era de 31.6 millones de autos, se incrementó a 55.1 millones en 2022.<sup>10</sup> Esto ha generado conflictos de tráfico, inaccesibilidad, contaminación y saturación en muchas ciudades del país

10. INEGI, "Economía y sectores productivos: parque vehicular", consultado en noviembre de 2023, <https://www.inegi.org.mx/temas/vehiculos/>

## Vivienda

Durante más de cuatro décadas, el sistema de planificación urbana y de expansión de las ciudades ha sido disfuncional. Esto se debe a la continua modificación anárquica de los planes y programas de desarrollo urbano vigentes, y a la escasa evaluación de las consecuencias de las modificaciones a dichos planes y programas de urbanización y expansión.

### ILUSTRACIÓN 1. ZM DEL VALLE DE MÉXICO



Año	Población	Superficie* Hectáreas
1980	14,122,991	51,908
2000	18,396,667	167,081
2005	19,239,910	174,616
2010	20,116,842	185,291

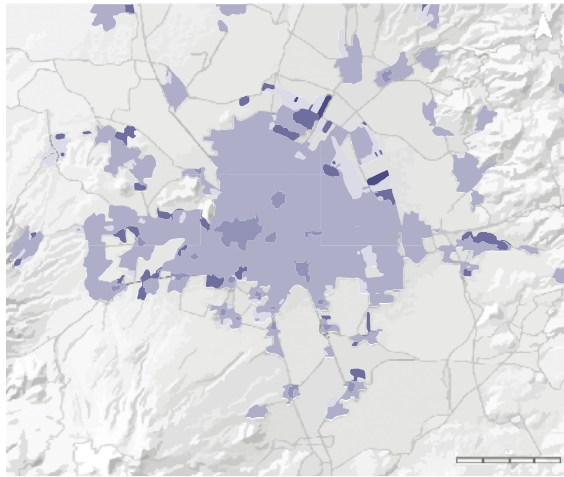
Incremento en el periodo 1980-2010

1.42 veces	3.57 veces
------------	------------

\*Incluye únicamente manzanas

La autorización de desarrollos habitacionales cada vez más alejados de las manchas urbanas ha sido trascendental, presentando cuatro agravantes significativos: el uso único habitacional, la escasa conectividad, el deficiente transporte público y la ausencia de fuentes de empleo.

## ILUSTRACIÓN 2. ZM DE TOLUCA



Año	Población	Superficie* Hectáreas
1980	14,122,991	51,908
2000	18,396,667	167,081
2005	19,239,910	174,616
2010	20,116,842	185,291

Incremento en el período 1980-2010

1.42 veces      3.57 veces

\*Incluye únicamente manzanas

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), *La expansión de las ciudades 1980-2010*, 2012.

Esta situación ha generado retos en el uso y destino del suelo. Entre los diversos factores que propician la expansión de las ciudades, destacan la deficiente gestión y visión de las autoridades municipales y estatales, quienes permitieron o toleraron la inadecuada ocupación del territorio. Esto ha creado zonas desconectadas del perímetro urbano, segregación económica, social y espacial, y un severo daño al medio ambiente debido a la urbanización de cuencas hidrológicas y de zonas no urbanizables. Al mismo tiempo, se generaron vacíos urbanos en zonas donde el valor de la tierra es especulativo y vulnerable a la ocupación informal.

Las experiencias en México y los avances consecuentes en teoría de planeación motivaron la adopción de un enfoque sistémico capaz de articular el desarrollo urbano con el rural, considerando la creciente importancia de las grandes ciudades en la globalización y el papel fundamental que desempeñan las ciudades medias y pequeñas. También reconoce la vinculación estrecha entre lo social, cultural, político, económico, ambiental y territorial.

Destaca el programa *100 Ciudades*, concebido en 1992 por Luis Donaldo Colosio, quien en ese entonces era secretario de Desarrollo Urbano y Ecología. Propuso reordenar los asentamientos humanos y las actividades económicas para detonar el crecimiento en 116 ciudades



11. "Programa de 100 ciudades que muera el centralismo", *Expansión*, 14 de septiembre de 2011, <https://expansion.mx/expansion/2011/09/14/programa-de-100-ciudades-que-muera-el-centralismo>

ubicadas en 907 municipios, y descentralizar así a las cuatro grandes metrópolis que habían concentrado el crecimiento económico en los últimos años: la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.<sup>11</sup> El programa tuvo varios aspectos positivos, como la regulación del uso del suelo y la administración urbana; la incorporación del suelo al desarrollo urbano y la vivienda; vialidad y transporte; protección del medio ambiente y, sobre todo, la reactivación económica y social de los centros de las ciudades.

Los planes urbanos de la ciudad parten del territorio y los espacios naturales existentes, tales como cuerpos de agua, cuencas, bosques y zonas de conservación. Por lo tanto, es necesario garantizar el abasto de agua a partir de un programa hídrico que integre la recuperación de mantos acuíferos, así como el tratamiento y captación de aguas pluviales. En este sentido, la preservación del patrimonio construido de las ciudades es parte de su esencia, ya que reconoce valores naturales, históricos, sociales, culturales y artísticos que definen su identidad y sus características únicas y distintivas, los cuales deben ser resguardados y reconocidos por todos los habitantes y los órdenes de gobierno.

El espacio público es trascendental, ya que constituye la red de espacios que definen a la ciudad; es un indicativo de la calidad de vida y propicia la convivencia ciudadana. La vida pública se desarrolla a partir de diversos puntos de encuentro que albergan todo tipo de actividades y evidencian las bases de un buen desarrollo urbano. La función social del espacio público es la manifestación del derecho de todo ciudadano a un lugar "abierto", democrático, social y lúdico, que permita la verdadera e intensa convivencia ciudadana. Ésto les permite a las personas apropiarse de la ciudad. En pocas palabras, la ciudad necesita tener espacios públicos seguros para estar y convivir, cercanos a las zonas habitacionales, para que la población pueda reunirse, hacer deporte, tener actividades recreativas y se propicie la cohesión social.

### Usos mixtos

Las buenas ciudades integran usos mixtos. En la vida cotidiana, se requiere de una mezcla de usos que actúen como compactadores desde el exterior al centro de la ciudad, capaces de concentrar la habitabilidad para la población y de ofrecer diversos satisfactores en un radio de 500 metros, distancia caminable para cualquier persona. Los usos mixtos promueven la convivencia y facilitan el ideal de una ciudad conectada, segura, resiliente y densa; reducen los tiempos de traslado para acceder al trabajo, comercios, educación y servicios. Además, generan múltiples oportunidades al tener como meta entornos integrados, específicamente en materia de relaciones espaciales.

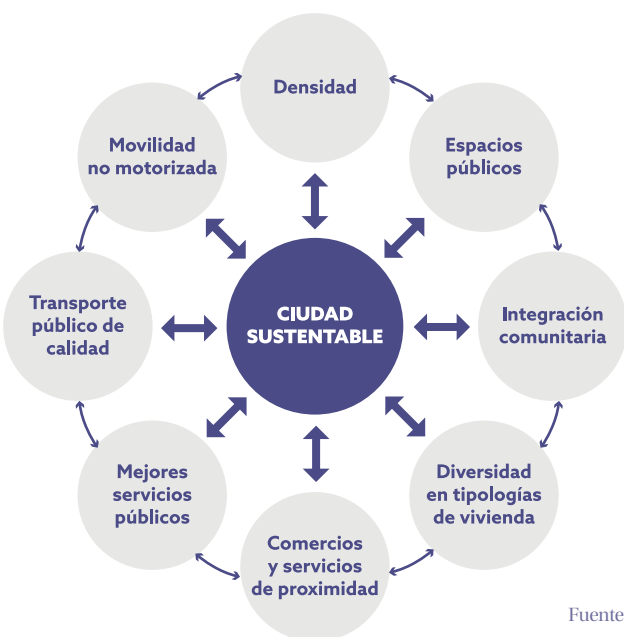
La característica fundamental de la ciudad deseable y posible es la preservación de los sistemas ecológicos, paisajísticos y su patrimonio construido. Es importante implementar acciones que incluyan y favorezcan

las cualidades medioambientales y sus características integradas a la estructura de la ciudad. Las ciudades deseables también se distinguen por la mezcla de densidades. Con mayor densidad, los sistemas de transporte público son posibles, los servicios urbanos más económicos y aparecen los pequeños comercios de proximidad. La mezcla social y de usos favorecen la construcción de una mejor ciudad.

El uso único y la baja densidad en los conjuntos de vivienda en las periferias de las ciudades ha provocado un deterioro en la calidad de vida de los habitantes. La falta de esquemas integrales ha generado fragmentación urbana, ausencia de redes de transporte público y alejamiento de los equipamientos y servicios de cercanía, propiciando el abandono de la vivienda en estas zonas. La definición de densidad media habitacional debe estar presente en todas las decisiones de desarrollo, mejoramiento y ordenamiento de las ciudades o áreas urbanas.

Una densidad media (120 viv/ha) o media alta (200 viv/ha) permite desarrollar los entornos integrales antes mencionados, con equipamientos de cercanía, transporte público de calidad, espacios públicos, educativos y de salud. Es así como las aglomeraciones urbanas tienen el potencial de generar impactos positivos en sus habitantes, apoyados en la cercanía al trabajo, servicios, espacios públicos y culturales, comercios, desarrollo económico, productividad y la proximidad de la población.

### ILUSTRACIÓN 3. BENEFICIOS DE LA DENSIDAD URBANA MEDIA-ALTA



Fuente: elaboración de la autora.

Una densidad media-alta en la ciudad es un atributo de sustentabilidad. Las ciudades hoy en día se desarrollan desde la premisa del incremento en la densidad y del desarrollo orientado al transporte, lo que se conoce como *smart growth* (crecimiento inteligente). Tener como meta entornos integrados de densidades medias genera múltiples oportunidades, específicamente en materia de sustentabilidad, planeación y relaciones espaciales múltiples.

El análisis histórico da cuenta de que las ciudades mexicanas son cada vez más extensas y también evidencia la compleja relación entre la expansión urbana y el impacto social. Las ciudades se encuentran muy polarizadas en el acceso a los satisfactores urbanos. En el patrón predominante, los sectores socioeconómicos más bajos se localizan en las periferias urbanas pauperizadas, con malos servicios; mientras que los grupos con mayor nivel socioeconómico, que cuentan con todos los servicios, se ubican en las zonas centrales o en periferias consolidadas. Por estos motivos, en 2010 se diseñaron instrumentos para fortalecer la vivienda sustentable en México: por un lado, los lineamientos al artículo 73 de la Ley de vivienda y, por otro lado, los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS).

En el artículo 73 de la Ley de vivienda, se establecen los lineamientos que permiten a los beneficiarios de los desarrollos habitacionales acceder a un entorno armónico. Se promueve la vida en comunidad, la relación sustentable con el medio ambiente, la infraestructura suficiente y el acceso a los equipamientos básicos. Además, contribuye a establecer los equilibrios regionales en materia de agua, energía y vías de comunicación. El artículo menciona que las acciones de suelo y vivienda financiadas con recursos federales, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento de la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberán observar los lineamientos que en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno establezca la Secretaría de Desarrollo Social. Esto se hace al escuchar la opinión de la Comisión para cada grupo objetivo de la población, a fin de considerar los impactos de estas acciones, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos y otras disposiciones aplicables. Desafortunadamente, no fueron publicados debido a las presiones de los desarrolladores.

Los DUIS fueron concebidos como áreas de desarrollo integralmente planeadas que contribuirían al ordenamiento territorial de los estados y municipios y, de esta forma, promoverían un desarrollo urbano más organizado, justo y sustentable. Formaron parte del motor de desarrollo, donde la infraestructura, equipamientos, servicios y vivienda contribuyen como eje en el desarrollo regional. En los proyectos participaron los gobiernos federal, estatal y municipal, así como los desarrolladores inmobiliarios que debieron integrarse al Desarrollo Urbano Planeado e Integral.

Los segmentos de desarrollo de vivienda que potencialmente atendieron los DUIS fueron proyectos intraurbanos, enfocados en el aprovechamiento del suelo disponible mediante la redensificación inteligente de las ciudades. Estos estaban dirigidos a medianos y pequeños desarrolladores, así como a gobiernos municipales y estatales. Asimismo, se establecieron proyectos periurbanos para generar suelo servido con infraestructura a través de desarrolladores de macrolotes, creando nuevos polos de desarrollo bajo el esquema de nuevas ciudades y comunidades. En este tipo de proyectos pueden participar desarrolladores inmobiliarios, gobiernos estatales y gobiernos municipales.

En general, los DUIS ofrecieron beneficios que contribuyen a mejorar la calidad de vida de sus residentes, así como a mejorar la administración y control por parte de las autoridades locales, ya que optimizan y concentran los equipamientos y servicios necesarios para una comunidad de manera eficiente y en un entorno urbano planeado para el mediano y largo plazo.

### Consolidación de barrios

La ciudad está constituida por seres humanos que no sólo tienen necesidades, sino que tienen expectativas y además viven en barrios. El barrio es la célula base en la formación y desarrollo de la ciudad; es el entorno urbano más cercano al ciudadano, al residente. El barrio conforma los espacios de la vida cotidiana, construye e integra a la comunidad y genera sentido de pertenencia e identidad. Asimismo, es un componente trascendente el aspecto social pues se vuelve el articulador entre las diversas escalas de la vida social y productiva urbana. Al respecto, Enrique Peñalosa, exalcalde de Bogotá, asegura que “la calidad de vida urbana es el factor más importante del desarrollo económico moderno: una buena calidad de vida atrae y retiene a las personas altamente calificadas, a la inversión y al turismo”.<sup>12</sup>

El urbanista danés Jan Gehl, en su publicación *La vida entre edificios: usando el espacio público* (*Life Between Buildings: Using Public Space*), menciona diversas alternativas a los modelos de ciudad tradicionales, poniendo énfasis en la importancia del espacio público y cómo este configura la interacción social y el espíritu de las ciudades. Extendiendo estas ideas, durante su participación en el Congreso Mundial de la Unión Internacional de Arquitectos 2023, Gehl comentó que “una ciudad no debería dejar a nadie atrás”<sup>13</sup> y plantea al diseño urbano como un instrumento para generar ciudades dinámicas, seguras, sostenibles y saludables. Además, privilegia al peatón, al ciclista y la vida urbana en general. Para Gehl, las edificaciones no son tan importantes como el espacio público, pues es en este último donde ocurre la interacción entre los ciudadanos, y esa unión proporciona el espíritu a las ciudades. Gehl asegura que “la calidad de vida es tal vez una buena manera de analizar el propósito de las ciudades; que las personas puedan tener una vida plena y estén seguras, que los niños estén

12. Enrique Peñalosa Londoño, *Ciudad, igualdad, felicidad*. (Colombia: Villegas Editores, 2021).

13. “Cities for People: in Conversation with Jan Gehl at the UIA World Congress of Architects 2023”, *ArchDaily*, 20 de julio de 2023, <https://www.archdaily.com/1004324/cities-for-people-in-conversation-with-jan-gehl-at-the-uia-world-congress-of-architects-2023>

bien cuidados y que sea agradable ser una persona mayor, el compromiso de hacer ciudades en las que sea bueno envejecer”.

La ciudad es un lugar para generar encuentros, para crear áreas basadas en la escala humana, donde la calidad física del espacio urbano brinde protección, seguridad, mobiliario cómodo y sea visualmente agradable. Para lograrlo, es necesario que la población esté dispuesta a adoptar los espacios públicos como propios. Deben ser lugares que los incentiven a salir de sus hogares, que los cautiven para vivir la experiencia de vida en la ciudad; deben ser lugares caminables, sitios con adaptabilidad urbana. La sostenibilidad, desde el enfoque de Gehl, se logra con un sistema de movilidad basado en transporte público articulado, redes de ciclovías y peatones, que disminuyan las repercusiones ambientales y sonoras; esto es, ciudades que inviten cada vez más a la movilidad peatonal.

México necesita transformar el enfoque que ha usado en las últimas cinco décadas y pasar de hacer únicamente vivienda a hacer ciudad; modificar el concepto de ciudades dispersas a ciudades compactas; invertir en la movilidad de las personas y no únicamente de los autos; construir ciudades más atractivas, seguras y competitivas; e invitar a la inversión y al conocimiento.

La ciudad compacta conjuga múltiples atributos: ser densa y policéntrica, estar conectada tanto interna como externamente, contar con espacios públicos, educativos, de salud, deportivos y recreativos, distribuidos equitativamente. También es importante considerar fuentes de empleo cercanas y sistemas alternativos de energía, generar mecanismos de recuperación, tratamiento y reciclaje de agua y de residuos sólidos, evitar la ocupación de zonas de riesgo y respetar la capacidad del territorio. Además, se debe procurar la inclusión y cohesión social, la planeación participativa y la gobernanza, fortalecer la cultura urbana y responder a un enfoque sistémico, es decir, prestar atención en conjunto a la calidad de vida, la productividad, la competitividad, la inclusión y la sustentabilidad ambiental.

En su libro *Désir de villes*, los escritores Erik Orsenna y Nicolas Gilsoul<sup>16</sup> mencionan que “una buena ciudad no se limita únicamente a satisfacer necesidades, también cumple expectativas”.<sup>14</sup>

Hoy, el objetivo es crear entornos urbanos para la gente, incrementando áreas destinadas a parques, plazas y espacios deportivos. Una de estas iniciativas ha sido impulsada por la alcaldesa de París, Anne Hidalgo, con la propuesta de la “Ciudad de los 15 minutos”: un lugar en el que el trabajo, la escuela, el ocio y otras actividades están cercanos a la vivienda. Para tal iniciativa se requiere de un replanteamiento sustantivo en la estructuración espacial de nuestras ciudades, propiciando la mejor distribución de actividades diversas en cada una de las zonas de la ciudad. Este concepto ayuda a planificar ciudades de manera que todos los insumos y servicios necesarios para la vida diaria queden a una distancia a cubrir, ya sea a pie o en bicicleta, que no supere los 15 minutos.

14. Traducción realizada por la autora.

Carlos Moreno, urbanista y profesor en La Sorbona de París, fue el creador, en 2016, del concepto “Ciudad de los 15 minutos”.<sup>15</sup> En él afirmaba que todos los habitantes deberían tener acceso expedito a comercios, escuelas, servicios médicos, gimnasios, parques, restaurantes e instituciones culturales.<sup>16</sup> Sin embargo, es importante que las propuestas estén acompañadas de un concepto de movilidad: menos autos y más espacio para ciclistas y transeúntes, así como vías seguras para niñas, niños, adultos mayores y personas con capacidades diferentes. Actualmente, muchos habitantes urbanos sueñan con tener ese nivel de accesibilidad en la movilidad, pues todos los días deben enfrentarse con congestionamientos viales o malos servicios de transporte para trasladarse a donde quieren ir.

## Conclusiones

En resumen, la ciudad es un organismo vivo. Se necesitan ciudades más densas, compactas e integrales; con transporte público sustentable, menores costos de movilidad y mejor calidad de vida para sus ciudadanos. Las ciudades deben ser incluyentes y articuladas; contar con una participación ciudadana comprometida, desarrollo urbano sustentable y, sobre todo, propiciar condiciones de igualdad en el acceso a la vivienda y los servicios. Este documento es una voz de alerta ante la situación actual y es preciso el análisis de las circunstancias particulares prevaecientes en cada ciudad y municipio, así como de los costos asociados a la continua expansión a nivel municipal, ambiental y en la calidad de vida del ciudadano. La ciudad está en constante cambio y este cambio es una oportunidad de renovarse. Las mejores ciudades son aquellas que tienen una mezcla de actividades y oportunidades, que proveen caminos para que los que comienzan con menos terminen con más.

15. Carlos Moreno, *The 15-Minute City: A Solution for Saving Our Time and Our Planet*, (Wiley, próxima publicación en 2024).

16. Tim Schauenberg, “Ciudades de 15 minutos”: ¿qué son y cómo funcionan?”, *ArchDaily*, 16 de marzo de 2023, <https://www.archdaily.com/1004324/cities-for-people-in-conversation-with-jan-gehl-at-the-uaa-world-congress-of-architects-2023>

# SUSTENTABILIDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO: POR UN FUTURO MÁS HUMANO Y SALUDABLE PARA MEXICO

Alejandra Elizondo  
María Eugenia Ibararán Viniegra

### **Alejandra Elizondo**

Es doctora en Políticas Públicas por el CIDE, maestra en Administración Pública por la Universidad de Columbia y licenciada en Economía por el ITAM. Ha dedicado su carrera al análisis de la relación entre medio ambiente, cambio climático y energía desde el análisis de políticas económicas y regulatorias, y el uso de modelación en equilibrio general. Es profesora investigadora de la División de Economía y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel I) y de Voz Experta. Ha publicado numerosos artículos académicos y capítulos de libros sobre política climática en México.

### **María Eugenia Ibararán Viniegra**

Es investigadora en el Instituto de Investigación en Medio Ambiente Xabier Gorostiaga S. J. de la Universidad Iberoamericana de Puebla. Posee un doctorado en Geografía, con especialidad en Estudios de Energía y Medio Ambiente en la Universidad de Boston, y una licenciatura en Economía del ITAM. Su área de investigación se centra en economía ambiental, cambio climático, contaminación del aire y valoración económica de la calidad ambiental. Recientemente ha incursionado en la instrumentación de la Economía Circular Comunitaria. Participa activamente en varios consejos y comités relacionados con el medio ambiente y el cambio climático en México. Además, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel 2).



## Introducción

Las últimas décadas han reflejado un aumento en la preocupación de sociedades y gobiernos sobre los impactos de la contaminación y el cambio climático en las actividades humanas, no sólo en México, sino en el mundo entero. Hemos observado cómo aumenta la temperatura promedio y cómo activistas, científicos, economistas e incluso artistas y figuras del mundo mediático nos alertan sobre el peligro y los costos sociales a los que nos enfrentamos con los cambios en el clima y el aumento en los niveles de la contaminación. También hemos realizado numerosos llamados a los políticos, a la industria y a los consumidores para limitar la producción y el consumo de productos y combustibles contaminantes y, con ello, disminuir la huella de carbono y aumentar el bienestar de la población.

Como sociedad, los mexicanos hemos incrementado la concientización de la ciudadanía sobre las consecuencias del cambio climático y la contaminación. También ha aumentado el conocimiento técnico y la disponibilidad de instrumentos de políticos que permiten generar soluciones a estos problemas. Sin embargo, no se observa el mismo avance en la velocidad de implementación de estas medidas en los diversos aspectos ambientales. Se trata de un problema de acción colectiva, en el que todos tenemos participación y responsabilidad, y que puede enfrentar retos para llegar a un acuerdo, cuyos beneficios, además, no se observarán en su totalidad en el corto plazo. En tiempos políticos, esto puede ser una barrera importante. Aun así, lo que está en juego es la vida, la salud y la productividad de las mexicanas y los mexicanos. Por eso, debemos generar soluciones de manera conjunta.

México es vulnerable a los efectos del cambio climático. Según el Banco Mundial: 68.2% de la población mexicana y el 71% del producto interno bruto (PIB) son proclives a sufrir sus efectos adversos.<sup>1</sup> Las decisiones que tome el país contribuyen al esfuerzo global por detener uno de los mayores problemas ambientales que ha enfrentado la humanidad. A la vez, estas acciones pueden proteger las actividades productivas, así como la salud y la seguridad de la población.

Son muchos los países que están transitando hacia un futuro bajo en emisiones y en contaminación. México también debe hacerlo y lo hará. Tardarnos aumentaría los costos y disminuiría los beneficios para la gente.

Los costos se incrementarían, pues en estos momentos se discuten en varios países los aranceles que se impondrán a las importaciones provenientes de países que no reduzcan las emisiones, disminuyendo así nuestra ventaja competitiva.<sup>2</sup> De no actuar pronto, también nos encontraríamos con inversiones que serían obsoletas en el corto plazo por su alto contenido de carbono. Las empresas que en este momento adquieren compromisos en la lucha contra el cambio climático buscarían otras sedes capaces de proveer energía limpia para sus procesos.

1. Banco Mundial, *Mexico Leading the Agenda on Mitigation and Adaptation to Climate Change* (Washington, DC: Banco Mundial, 2010).

2. Véase, por ejemplo, Jiarui Zhong y Jiansuo Pei, "Carbon Border Adjustment Mechanism: A Systematic Literature Review of the Latest Developments", *Climate Policy*, 2023, DOI: 10.1080/14693062.2023.2190074.

México ha firmado convenios y tratados en pro de la disminución de la contaminación y la lucha ante el cambio climático.<sup>3</sup> Estamos comprometidos con la comunidad internacional para reducir nuestras emisiones y a ser parte del esfuerzo global de las próximas décadas para transitar a las metas de 2050. Nos encontramos en el mejor momento para actuar, dado que el costo de las tecnologías limpias ha disminuido significativamente. Estas tecnologías no sólo pueden competir en términos de precio con las tecnologías convencionales basadas en combustibles fósiles, sino que en muchos casos las superan en eficiencia y sostenibilidad.

Se trata de un tema de justicia social e intergeneracional con diversas visiones y lenguajes. Nuestras decisiones hoy están definiendo a su vez el bienestar para las generaciones de mañana. Los problemas ambientales afectan de distintas formas a diferentes grupos de la sociedad y, también, a diferentes regiones del país. En este esfuerzo, utilizar las herramientas de forma oportuna y promover acuerdos que nos unan en el deseo de una sociedad con mejores condiciones ambientales, crecimiento económico, bienestar, una mejor distribución del ingreso y armonía social, debe guiar la discusión.

En este capítulo hemos recogido seis temas que consideramos de suma importancia para avanzar en este esfuerzo. Los primeros dos reconocen el aprendizaje tanto internacional como nacional en dos asuntos primordiales para avanzar en la sustentabilidad y la lucha contra el cambio climático: el desarrollo de la energía renovable y la obtención de licencia social en estos proyectos. Continuamos con un recuento de los instrumentos que dispone México para alinear las políticas públicas: la existencia de instrumentos económicos y regulatorios, así como la adopción de nuevos esquemas (como el trabajo en casa) que la reciente experiencia en el confinamiento por el COVID-19 promovió y que ahora se considera como opción.

Para concluir, introducimos dos temas relevantes sobre la implementación de políticas en México: el primero concierne al reconocimiento de un papel más activo por parte de los estados en el desarrollo de estos temas, y el segundo, resalta cómo esta responsabilidad conjunta puede beneficiarse de la participación activa de todos los agentes de la sociedad. Esto abarca desde un mejor entendimiento por parte de la sociedad en general, hasta un mayor involucramiento de investigadores y expertos en el diseño y la instrumentación de la política. En las siguientes secciones, revisaremos cada uno de estos puntos, así como sus implicaciones y recomendaciones para continuar avanzando hacia un México sustentable y bajo en carbono.

3. Para más información, ver Ley General de Cambio Climático, la actualización de la Contribución Nacionalmente Determinada, y la adhesión de México al Protocolo de Kioto y, por supuesto, la firma del Acuerdo de París.

## Los beneficios ambientales de la energía renovable

Las decisiones en materia de política energética ejercen un gran impacto en el medio ambiente del país. Dependiendo de los combustibles utilizados

tanto para la generación de electricidad como para el transporte, se determinará la calidad del aire, el impacto sobre el agua y el suelo, así como las emisiones de gases de efecto invernadero que contribuyen al cambio climático. Por lo tanto, es crucial evaluar las decisiones en materia energética tomando en consideración también los efectos que pueden tener sobre el medio ambiente y la salud de la población.

Se conocen como externalidades a los costos que, por ejemplo, la producción de electricidad genera sobre la salud humana. Si dicha electricidad se produce a partir de energías renovables, las externalidades podrían considerar efectos sobre aves migratorias o, en el caso de la energía solar, el impacto sobre los campos donde se instalan los paneles solares. En cambio, si la producción se realiza con combustóleo o con carbón, sería necesario contabilizar los efectos sobre la salud, los cuales constituirían las principales externalidades. Así, aunque la generación de electricidad siempre provoca externalidades, estas son mayores para algunos combustibles en comparación con otros.

En el caso de los combustibles fósiles, el primer paso es su extracción y transporte hacia las refinерías; posteriormente, deben ser refinados y enviados a las plantas termoeléctricas para generar electricidad. Después, dicha electricidad debe transportarse a los centros de consumo. En todos los pasos de este proceso, se generan emisiones de gases de efecto invernadero. Además, en México, se pierde aproximadamente el 40% de la electricidad durante la transmisión y distribución a los consumidores finales.<sup>4</sup> En total, la generación de energía es el principal emisor de gases de efecto invernadero en el país, y las emisiones del sector eléctrico son las más altas dentro del ámbito energético.

Los combustibles fósiles tienen otras emisiones importantes: las de contaminantes locales que provocan serios problemas de salud. No en vano, el valle de Tula es uno de los lugares más contaminados, ya que alberga una refinерía y una planta termoeléctrica que opera con combustóleo. Esto ha provocado serios problemas de salud a la población local.<sup>5</sup> De hecho, la alta concentración de contaminantes locales asociados a la refinación, obligó al cierre de la refinерía de Azcapotzalco en 1991, debido a los problemas ambientales que causaba en la Ciudad de México.<sup>6</sup>

Por otra parte, la energía renovable, aunque tiene externalidades como las mencionadas anteriormente, genera impactos mucho menores. Esto se debe principalmente a que no requiere de energía fósil para su producción; la electricidad se produce a partir del viento, en el caso de la energía eólica, y del sol para la energía fotovoltaica. Es cierto que la construcción de los equipos, como las turbinas y los paneles solares, requieren de insumos y materiales cuya extracción y procesamiento también son contaminantes, al igual que los equipos para las refinерías y las termoeléctricas. Sin embargo, las fuentes de energía renovable no necesitan ser extraídas ni procesadas, sino que se aprovechan directamente de la na-

4. Vanguardia, "Pierde CFE hasta 40% de luz en el centro de México", 23 de septiembre de 2015, <https://vanguardia.com.mx/dinero/2846133-pierde-cfe-hasta-40-de-luz-en-el-centro-de-mexico-HVVG2846133>

5. SEMARNAT-INECC-CAME, *Calidad del Aire en la Cuenca Atmosférica de Tula*, agosto de 2020, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/571616/Calidad\\_del\\_Aire\\_Cuenca\\_Atm\\_de\\_Tula-FINAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/571616/Calidad_del_Aire_Cuenca_Atm_de_Tula-FINAL.pdf)

6. El Universal, "La refinерía que se convirtió en parque", 2017, <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/mochilazo-en-el-tiempo/nacion/sociedad/2017/03/17/la-refinera-de-la>

turaliza, resultando en un menor impacto ambiental, tanto en términos de emisiones de gases de efecto invernadero como de contaminantes locales. Es decir, reduce los impactos ambientales y en la salud.

Otro beneficio importante es la escala. Se puede generar electricidad a partir de instalaciones eólicas y, sobre todo, solares de pequeña escala, sin necesidad de conectarse a la red de la Comisión Federal de Electricidad. Esto permite instalar diversos puntos de generación en zonas alejadas del tendido eléctrico para abastecer a comunidades aisladas y, muchas veces, marginadas. Esta medida puede ser una política importante en el combate a la pobreza energética, proporcionando electricidad a pequeñas comunidades pobres que no tienen acceso a la luz eléctrica.

El mundo va, cada vez más, justamente en la dirección de generar energía con renovables. De hecho, la única forma de alcanzar acuerdos internacionales ambientales, como el Acuerdo de París, o cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sustentable, es haciendo uso de los recursos renovables. México tiene el potencial para hacerlo gracias a su privilegiada ubicación geográfica, que le permite generar energía eólica, solar y geotérmica en las numerosas zonas volcánicas que abundan en nuestro país.

### La licencia social necesaria para avanzar

Muchos proyectos de desarrollo han enfrentado gran oposición desde hace varios años, principalmente por parte de las comunidades. Esto no es exclusivo de México, como muestra la gran cantidad de conflictos socioambientales en todo el planeta.<sup>7</sup> Sin embargo, estos conflictos son cada vez más visibles. Los principales conflictos están vinculados a la construcción de carreteras, a la instalación de gasoductos o de parques para la generación de electricidad con energías renovables, pero también a la extracción de minerales necesarios para la producción de computadoras, celulares y otros equipos. Esto se debe a que la instalación tanto de parques solares como eólicos, así como de minas en el territorio, tiene efectos colaterales que deterioran la calidad de vida de las comunidades, afectando a veces su salud y generando enfermedades respiratorias, gastrointestinales, insuficiencia renal, problemas neurológicos, cáncer y abortos espontáneos. De hecho, muchos proyectos de desarrollo han generado “infiernos ambientales”, como los ha denominado la Semarnat,<sup>8</sup> y, por tanto, Regiones de Emergencia Ambiental a lo largo y ancho del país. Parecería que estamos entonces ante un dilema: ¿se instalan o no se instalan estos proyectos?

La respuesta no es tan sencilla. Si bien es cierto que los proyectos de desarrollo generan problemas, también lo es que la producción proveniente de estos grandes proyectos tiene un valor para la sociedad y un impacto positivo en la calidad de vida de las personas. Entonces, es importante buscar un balance, instrumentando los proyectos considerando los posibles efectos adversos y resolviéndolos antes de que ocurran. Ésto

7. Arnim Scheidel *et al.*, “Environmental Conflicts and Defenders: A Global Overview”, *Global Environmental Change* 63 (2020): 102104, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102104>

8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2019 “Trabajará Semarnat con afectados de seis regiones del país con altos impactos ambientales y de salud”, 11 de diciembre de 2019, <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/trabajara-semarnat-con-afectados-de-seis-regiones-del-pais-con-altos-impactos-ambientales-y-de-salud>

es costoso, pero a la vez necesario, para obtener la licencia social o la aprobación de las comunidades afectadas. Implica involucrar a las comunidades desde la planificación de los proyectos para conocer su opinión y los asuntos prácticos que les preocupan. Esto permitirá reformular los proyectos de manera que tengan un menor impacto ambiental y social sobre las comunidades y, por lo tanto, mayor factibilidad comercial y política.

En primera instancia, se requiere que las comunidades se sientan respetadas en sus procesos y opiniones. Para ello, es necesario realizar estudios de impacto social y de impacto ambiental; pero no como simple requisito para obtener un permiso de construcción, sino para medir realmente los impactos sociales y ambientales y, así, definir las inversiones necesarias para aminorar los daños. Buenos estudios en este sentido pueden llevar a un replanteamiento del proyecto, haciéndolo más atractivo para las comunidades y las propias empresas. En esto, los gobiernos de todos los niveles, pero en particular los estatales y municipales, deben ser observadores de los procesos de negociación, asegurándose de que sean justos para ambas partes.

La instalación de estos grandes proyectos requiere de tierra y, muchas veces, de agua, tanto para su construcción como para su operación. Son proyectos de largo plazo, de treinta años más o menos, donde los inversionistas buscan seguridad jurídica y garantías de contar con los recursos necesarios para el proyecto. Para ello, es frecuente que compren o renten tierras. Un aspecto por el que muchas veces no se obtiene la licencia social es debido a los pagos tan bajos que se le ofrecen a la gente por ocupar sus tierras, que en ocasiones son de uso agropecuario y, por ende, su única fuente de ingresos. Por ejemplo, en México, en proyectos de generación de electricidad con energía renovable, se paga entre el 0.025% y el 1.5% de los ingresos brutos de la empresa a los propietarios de la tierra, mientras que en proyectos similares en otros países se paga del 1 al 5% de los ingresos brutos.<sup>9</sup> Definitivamente, podría aumentarse el pago a los propietarios de la tierra, y seguramente esto mejoraría la relación con las comunidades vecinas.

Por otra parte, existe la falsa promesa de empleos para las comunidades cuando llegan las empresas al lugar. Si bien es cierto que la construcción de los parques puede demandar alguna mano de obra no calificada, la operación propiamente dicha de los mismos no requiere de muchos trabajadores. Sería muy atractivo para las comunidades que la empresa a la que le rentan sus tierras ayudara a desarrollar otras fuentes de ingreso en la región, en colaboración con los gobiernos estatales y locales.

Otro tema importante es el ambiental. La instalación de parques, tanto eólicos como solares, devastan la tierra, flora y fauna, y contaminan el agua y el propio suelo, llevando, además, al surgimiento de enfermedades para los propios cultivos; afecta la productividad del ganado y deteriora la salud de las personas. La planeación de estos proyectos

9. Alejandra Elizondo, *et al.* "The Role of State Governments in Social Licensing for Renewable Energy Projects in Mexico", *Policy Brief* (Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), 2023).

debiera incluir provisiones concretas para respetar el entorno ambiental de las comunidades, protegiendo su salud.

Es común que las empresas generadoras a partir de renovables lleven a cabo acciones en pro del bienestar de las comunidades vecinas. Sin embargo, generalmente el gasto en este rubro es bajo y, en ocasiones, dotan a las comunidades de bienes y servicios que la empresa considera necesarios, pero que no coinciden con lo que las comunidades realmente quieren. Otras veces, el gasto llevado a cabo por las empresas es verdaderamente bajo, tan sólo por cumplir. Este es otro punto donde se puede mejorar de forma sustantiva la interacción entre las empresas y las comunidades, destinando un porcentaje razonable de los ingresos anuales de la empresa en gasto social para las comunidades vecinas. De este modo se justifica partiendo de la base de que no podrían existir parques si no hubiera tierra donde instalar los equipos eólicos o solares.

En suma, es crucial que los grandes proyectos de desarrollo, entre ellos los de energía renovable, cuenten con la licencia social de las comunidades vecinas. Para ello, los proyectos deben ser ajustados para reflejar las necesidades locales. Además, deberán contar con pagos más justos por el uso de la tierra, contribuir a mejorar las condiciones de vida y desarrollar otras fuentes de ingreso en la región. Todo esto ayudaría a generar una licencia social que permitiera el éxito de las empresas generadoras de energía renovable.

### **Instrumentos de política en la experiencia ambiental mexicana**

La política ambiental mexicana ya cuenta con una serie de instrumentos conducentes a los objetivos ambientales del país. Cada uno de ellos presenta potencial para su expansión y para aumentar su efectividad. A continuación, exponemos aquellos que consideramos más relevantes para retomar el tema de sustentabilidad: negociaciones, impuestos y subsidios, creación de mercados y regulación.

Uno de los principales retos a resolver en estos temas es que, aun cuando está claro que el país en su conjunto gana con estas políticas, debemos aceptar que la mayor parte de ellas tienen ganadores y perdedores. La negociación con las partes afectadas tiene el potencial de ir más allá de los límites de las visiones de suma cero, disminuir los costos finales y podría generar estrategias donde todos ganan. Cuando existe la posibilidad de intercambiar opiniones para entender distintas posturas, se pueden generar diálogos entre los distintos grupos involucrados. La negociación es más factible en procesos locales y estatales, ya que los costos de negociar son mayores cuando elevamos la escala a nivel nacional o regional.

Los procesos de negociación requieren tiempo; tiempo para generar vínculos de confianza entre autoridades y comunidades, para establecer las reglas y mantener comunicación directa. A veces, las comunidades afectadas no sienten que estén siendo escuchadas o representadas en

10. Juan Carlos Be-lausteguigoitia, Vidal Romero y Alberto Simpson, "The Political Economy of Carbon Pricing: Lessons from the Mexican Carbon Tax Experience for the Mexican Cap-and-Trade System", en *Towards an Emissions Trading System in Mexico: Rationale, Design and Connections with the Global Climate Agenda*, editado por Simone Lucatello, Springer Climate (Cham: Springer, 2022), [https://doi.org/10.1007/978-3-030-82759-5\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-030-82759-5_7)

sus intereses, por lo que, en ocasiones, acaban recurriendo a intermediarios o líderes. Éstos, a su vez, buscan su propio beneficio y no siempre están vinculados al objetivo ambiental ni al social.

Los impuestos son el instrumento más reconocido en la política ambiental. La idea detrás de un impuesto es que quienes están contaminando, ya sea a nivel local o global, ignoran el daño o costo que imponen a los demás. Los impuestos actúan para asegurarse de que esos costos sean evidentes y así promover la toma de decisiones responsable. A pesar de tener todas las ventajas de un buen instrumento de política, como disminuir contaminantes, generar beneficios en salud y productividad, así como recursos económicos para el gobierno, México no los ha adoptado de manera significativa, muchas veces por razones políticas. Uno de los ejemplos recientes, el impuesto al carbono introducido en 2013, reveló que la viabilidad política es tan importante como la técnica.<sup>10</sup> Después de contar con una propuesta de impuesto sólida, las negociaciones en el poder legislativo resultaron en un impuesto distorsionante y de poco peso.

Este fue un aprendizaje doloroso pero valioso para el país. El trabajo previo a la decisión de establecer un impuesto debe entablar comunicación con las partes afectadas, indicar los beneficios y aprender de las experiencias en otros países. Y, sobre todo, tiene que contar con acciones redistributivas para resarcir el daño a quienes resulten afectados: disminución de otros impuestos, ampliación de apoyos a grupos vulnerables e incluso aumentar la seguridad social para lograr mayor cobertura a la población.

Los subsidios, por otro lado, presentan un reto distinto. Se trata de políticas que la población recibe con gusto; sin embargo, los recursos del gobierno son escasos y hay que elegir su mejor uso. Los subsidios deberán buscar compensar a aquellos que generan beneficios ambientales para la sociedad: servicios ecosistémicos, promoción de mejores tecnologías, la generación de los llamados bienes públicos como parques, aire limpio, mejores sistemas de comunicación y, por supuesto, mayor inversión en investigación y desarrollo. En otras palabras, los subsidios se deben utilizar para la generación de bienes y servicios importantes para toda la sociedad, es decir, bienes públicos.

En décadas recientes, un instrumento de política ha abierto nuevas posibilidades: la creación de mercados o también denominados sistemas de comercio de emisiones. Este tipo de esquemas, utilizado tanto para contaminantes locales como globales, genera flexibilidad en la introducción de productos, servicios o participantes en un mercado. Así, temas que antes no se reconocían en los mercados, como la contaminación, han abierto espacios para comerciar el derecho individual (limitado) de generar emisiones y la obligación conjunta de reducirlas a un punto aceptable para la sociedad, y que contribuyan a las metas locales y globales. La creación de nuevos mercados establece límites a actividades que aportan a la producción de bienes y servicios, pero que también generan problemas

ambientales para la sociedad. Hay empresas que están preparadas para el inicio de un sistema de comercio de emisiones y otras han abogado para que este sistema no se implemente de forma efectiva. Actualmente, México cuenta con el diseño de un sistema de comercio de emisiones que deberá implementarse en los próximos años.

Para que el potencial de estos instrumentos se convierta en una realidad, tiene que haber un trabajo conjunto con reguladores, quienes deberán establecer las reglas del juego para el lanzamiento de nuevos mercados, definir a los jugadores y monitorear su funcionamiento. La regulación económica entra en acción en aquellas áreas donde los mercados no generan las respuestas deseadas, promoviendo instrumentos como los mencionados en párrafos anteriores. La regulación ambiental, social y de seguridad industrial promueve medidas para que las actividades económicas no resulten en daños a grupos de la población y se aprovechen los beneficios sin poner en riesgo a trabajadores o pobladores.

La cooperación internacional puede promover el conocimiento que ya se ha generado en los años que llevan funcionando estos instrumentos y regulaciones en otros países. Asimismo, la definición de la política deberá prever la reacción de la industria y grupos afectados, y también los comportamientos estratégicos que impidan el alcance de los objetivos.

### **Adopción de nuevos instrumentos de política: el trabajo en casa**

Los años recientes nos dejaron numerosas enseñanzas sobre nuevas formas de hacer las cosas. La pandemia del COVID-19 y el periodo de confinamiento nos permitieron hacer las cosas de manera distinta a lo habitual. Un par de años después, compañías públicas y privadas han mantenido algunas de las políticas instrumentadas, en particular, la del trabajo remoto. Lo que alguna vez pareció una tarea difícil y, para ciertas funciones, imposible, se mostró como una solución, no sólo a una mayor dispersión de enfermedades, sino a una disminución en los niveles de contaminación.

Una política de trabajo en casa tiene diversos beneficios. Se ahorra tiempo en ir y regresar de los centros de trabajo, en los gastos de traslado; disminuyen los accidentes y, con ello, las pérdidas materiales y por lesiones humanas; además, se reduce la contaminación local y global. Por otro lado, esta política también genera algunos costos. Las personas asignadas al trabajo en casa deberán contar con una computadora y servicios de internet y electricidad adecuados. En ocasiones, también se puede reducir la productividad cuando los trabajadores están en casa, debido al cumplimiento de las responsabilidades familiares y del hogar que cohabitan con el trabajo remoto.

Como ejemplo, nuestro equipo de investigación calculó que por cada día de trabajo en casa, los beneficios económicos superan los 550 millones de pesos, tan sólo para la zona metropolitana de la Ciudad de México,



mientras que los costos apenas superan los 300 millones de pesos. Estos cálculos no contabilizan los beneficios ambientales, lo que indica que los beneficios netos son todavía mayores.

Hay que reconocer, sin embargo, que no todas las actividades se pueden realizar fácilmente desde casa. Las labores en el campo, en la construcción, y en el cuidado, como las que desempeñan las enfermeras, por mencionar algunas, no pueden realizarse de manera remota. Por tanto, un primer paso es identificar aquellas categorías dentro de los sectores productivos que permiten actuar con flexibilidad. Esto no debe ser motivo para evitar promover esquemas de trabajo en casa, en donde se libera a las ciudades de una parte importante de la necesidad de desplazamiento y, por ende, de contaminación, permitiendo mayor disponibilidad de tiempo a las personas. Se trata solamente de tener en cuenta todos los factores para que sea una política exitosa y pueda mantenerse en el tiempo.

### Nuevos esquemas de gobernanza: el rol de los estados

La gobernanza de temas y sectores ligados al cambio climático y la sustentabilidad ha estado tradicionalmente ligada al gobierno federal. La política energética, por ejemplo, se consideraba como un tema lejano de las responsabilidades estatales y locales, a excepción de algunos aspectos específicos, como permisos de construcción de centrales eléctricas y alumbrado público.

En las últimas décadas, sin embargo, hemos observado que varios estados han cambiado su diseño institucional para dar mayor prioridad a asuntos climáticos y energéticos. El concepto de desarrollo sustentable se adopta ya como guía para el desarrollo de proyectos en algunas entidades. Hay estados que han incluido la promoción de energías renovables en sus planes estratégicos o de desarrollo, otros han desarrollado planes ambientales y de eficiencia energética e incluso existen estados que han diseñado instrumentos económicos que antes no se consideraban en su agenda, como impuestos al carbono o mercados de permisos comerciales. A la fecha, 10 estados cuentan con su propia ley de energía y 13 cuentan con agencias o comisiones estatales de energía.<sup>11</sup> Estas acciones constituyen señales de que los gobiernos están prestando más atención a temas ambientales y representan un cambio importante en el sistema de gobernanza energética, permitiendo también tener más control sobre sus políticas climáticas.

Algunos gobiernos estatales promueven el manejo energético tanto a través de la demanda como de la oferta. Han estimado potenciales de energías renovables; se han comprometido a comprarla y han disminuido los impuestos locales; han subsidiado la instalación de techos solares e invertido en la construcción de líneas de transmisión. Dado el limitado espacio que tienen los gobiernos estatales para actuar en la política energética nacional, han impulsado políticas de eficiencia energética, promoción

11. Alejandra Elizondo, Ida Dokk Smith y María Eugenia Ibarrarán, "Mapping Renewable Energy Policy Development at the State Level in Mexico", *Final Report* (Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), 2023).

de la generación distribuida y cambios en la flota vehicular hacia un mayor uso de autos híbridos y eléctricos.

Los gobiernos estatales también actúan como coordinadores y enlaces entre la industria local y las autoridades federales, así como entre las autoridades municipales y el gobierno federal. Algunos estados están en comunicación constante para aprender de los demás. Organizaciones de la sociedad civil también se han sumado a este esfuerzo, contribuyendo a iniciativas como la Comunidad Climática de México y el esfuerzo actual de promover una asociación de agencias estatales de energía. Incluso, se observa una mayor alineación entre los temas energéticos y climáticos que la que experimenta hoy en día el gobierno federal. Sin embargo, existe una gran disparidad entre los estados, dependiendo del liderazgo de los gobernadores, las alineaciones políticas y el marco institucional.

### **Acción colectiva con atención a grupos vulnerables**

El paso del discurso y diseño de políticas a la implementación implica aceptar que somos un país con una presencia importante de hidrocarburos, que en la actualidad son la parte más importante de la matriz energética y que contribuyen a la economía nacional. Al mismo tiempo, el país se ha unido en el compromiso internacional para combatir el cambio climático y acercarnos a las metas globales para el 2050. Generar un cambio requiere reconocer esta dualidad y generar opciones para empresas y personas que hoy se benefician de la producción y explotación de los hidrocarburos. En este momento, la firma de tratados y compromisos reclama acciones más decisivas en la producción y uso de combustibles más limpios, incluyendo la transición a los fósiles con menores niveles de emisiones.

Nos quedan conversaciones incómodas que abordar. Debemos conversar y decidir qué tipo de hidrocarburos vamos a producir y por cuánto tiempo, los efectos que esto puede generar a las finanzas públicas, las opciones de recuperación verde disponibles, entre otros temas pendientes. Si bien este tipo de preguntas han sido analizadas desde diferentes ámbitos, hasta ahora no se observa una conversación fluida y profunda entre autoridades energéticas, fiscales, ambientales y entre autoridades y otros sectores.

Investigadores, servidores públicos y la cooperación internacional hemos desarrollado modelos físicos, técnicos y económicos que permiten vislumbrar escenarios y caminos diferentes a la ruta que llevamos hoy en día. Hemos realizado numerosos estudios con diversas fuentes de apoyo para identificar impactos de nuevas políticas ambientales. Existe en México un gran número de estudios y conocimiento para lograr metas ambientales ambiciosas. Para alcanzar los objetivos de sustentabilidad, estas metas deben ir aparejadas de crecimiento económico y desarrollo social.

Las diferentes piezas que los estudios han generado pueden conformar un rompecabezas interesante para lograr que las políticas adopten

enfoques de género, justicia social y crecimiento. La política deberá propiciar una conversación conjunta con técnicos y científicos que identifiquen escenarios y acciones de compensación. Los científicos pueden resaltar la importancia de la transversalidad sectorial de las políticas de sustentabilidad y, paralelamente, señalar los efectos potenciales para el sector informal, las mujeres y otros grupos vulnerables.

Nuestros siguientes pasos como país implican también el establecimiento de metodologías y resultados claros. Se han generado avances en la parte técnica, pero existe un buen potencial para mejorar la transparencia y la socialización de los resultados con diferentes audiencias. Hoy en día, la sociedad reconoce los temas ambientales como problemas prioritarios. Lo que queda por lograr es que la sociedad en su conjunto comprenda el vínculo entre las políticas ambientales y el bienestar que estas podrían generar en sus vidas.

Es importante que se comprenda la idea de que una sociedad con menos contaminación local se reflejará en menos enfermedades, en poder disfrutar de un mejor medio ambiente (aire, agua, suelo) y, si logramos contribuir a menores emisiones globales, podríamos enfrentar un menor número de amenazas climáticas para nuestros pueblos y ciudades. Además, es necesario que los políticos y tomadores de decisiones estén dispuestos a mantener conversaciones con la sociedad respecto a estos temas. Sólo así se lograrán los cambios necesarios en pro de mejores condiciones de vida para la población.

## Conclusión

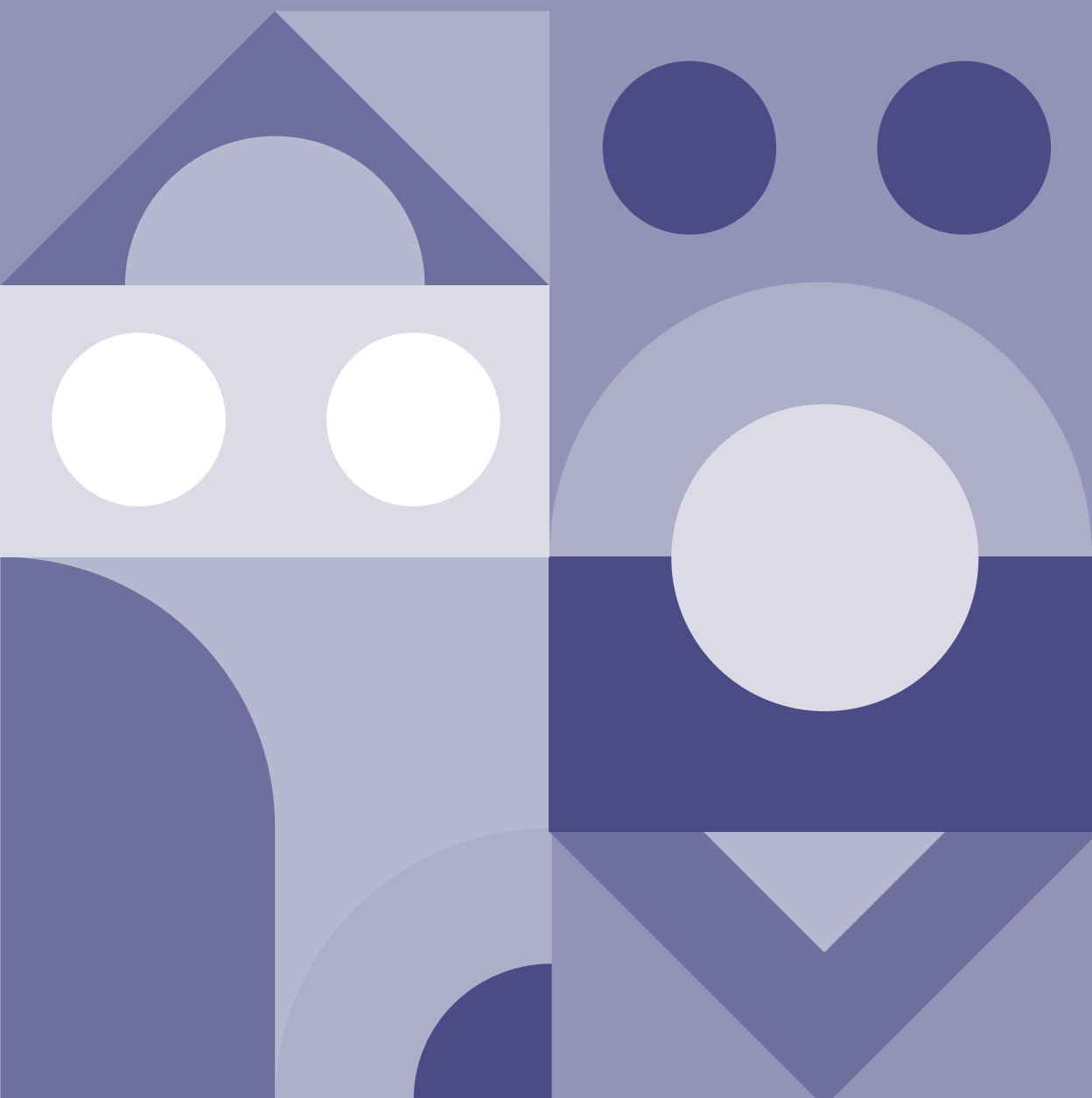
Los efectos de la contaminación local y global afectan directamente a la sociedad mexicana. El cambio climático es un claro ejemplo de ello, manifestándose en fenómenos como las sequías, las olas de calor, las fuertes tormentas, tanto de nieve como tropicales, y las inundaciones. Las autoridades, la sociedad civil y todo aquel que pueda contribuir con una opinión informada sobre el tema, debemos promover políticas que protejan el medio ambiente y, con esto, la salud de la población, prestando atención en particular a los grupos más vulnerables. Las medidas existen, han sido probadas con éxito en muchos lugares y deben utilizarse de manera amplia en nuestro país.

En definitiva, promover las políticas y acciones aquí mencionadas permite a México alinearse al camino de crecimiento sustentable, avanzar en sus Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 y en las metas globales rumbo al 2050.<sup>12</sup> Al mismo tiempo, se busca evitar un mayor deterioro ambiental, aumentar los costos por infraestructura obsoleta que produce o utiliza fuentes de energía contaminantes, poner en primer plano el bienestar de la población y abrir espacios para que las diferentes generaciones convivan en un entorno próspero y resiliente.

12. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un conjunto de 17 objetivos globales establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, con la intención de alcanzarlos para el año 2030. Éstos abarcan diversas áreas como la pobreza, el hambre, la salud, la educación, la igualdad de género, el agua limpia, el saneamiento, y la justicia social, entre otros. Cada objetivo tiene metas específicas y son interdependientes, buscando un equilibrio entre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible.



# SALUD Y SOCIEDAD





# PROGRAMAS Y SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA

Mercedes Juan

### **Mercedes Juan**

Médico especializada en Rehabilitación por la UNAM y con posgrado en Alta Dirección del IPADE, ha tenido una destacada trayectoria en el servicio público. Se ha desempeñado como Subsecretaria de Regulación y Fomento Sanitario, Secretaria del Consejo de Salubridad General (CGS) y marcó historia al convertirse en la primera mujer en ocupar el cargo de Secretaria de Salud Federal. Su carrera también incluye un periodo como Diputada Federal y la presidencia ejecutiva de FUNSALUD. A nivel internacional, ha sido reconocida con la Orden Nacional del Mérito con el Grado de Oficial por parte del Gobierno de Francia, la “Commissioner’s Special Citation” por la FDA y el Premio al Mérito Médico otorgado por el CGS. Además, fue distinguida como “La Mujer del Año” en 2013.



1. Consejo Nacional de Población (CONAPO), "Indicadores Demográficos de México 1950-2050", consultado el 17 de noviembre de 2023, [https://conapo.segob.gob.mx/work/models/CONAPO/pry23/Mapa\\_Ind\\_Dem23/index\\_2.html](https://conapo.segob.gob.mx/work/models/CONAPO/pry23/Mapa_Ind_Dem23/index_2.html)

2. United Nations, "World Population Prospects, 2022", consultado el 17 de noviembre de 2023, [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undes\\_a\\_pd\\_2022\\_wpp\\_key-messages.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undes_a_pd_2022_wpp_key-messages.pdf)

3. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Estadísticas de defunciones registradas, 2021", Comunicado de Prensa no. 378/22, 27/07/2022, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/dr/dr2021\\_07.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/dr/dr2021_07.pdf)

4. INEGI, "Estadística de defunciones registradas de enero a junio 2022 (preliminar)", Comunicado de prensa no. 29/2023, 24 de enero de 2023, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/DR/DR-Ene-jun2022.pdf>

## Introducción

En los últimos años, uno de los temas más sensibles en la agenda pública de México es el relacionado con el acceso a la salud. El objetivo de este ensayo es presentar una síntesis de los principales avances y retos del Sistema Nacional de Salud en México registrados en la última década. Destacar las buenas prácticas regulatorias y la agenda de protección financiera puesta en marcha, así como algunos de los resultados obtenidos. Finalmente, los elementos necesarios hacia la construcción de un Sistema de Salud Universal.

## 1. Avances y retos del Sistema Nacional de Salud

La esperanza de vida a lo largo de las últimas décadas había ido en aumento; según las proyecciones, se esperaba que para 2030 se alcanzara en promedio entre hombres y mujeres de 76.7 años.<sup>1</sup>

Sin embargo, la esperanza de vida en México disminuyó cuatro años, al pasar de 74.2 en 2019 a 70.2 en 2022, como consecuencia de la Pandemia del COVID-19.<sup>2</sup>

En el año 2021, tuvimos un incremento en el número de defunciones de las 10 primeras causas llegando a 910,331. Las muertes por COVID-19 ocuparon el segundo lugar de causa de defunción. Las primeras cuatro causas de muerte sumaron 684,013 (75%).<sup>3</sup>

**TABLA 1. DIEZ PRINCIPALES CAUSAS DE DEFUNCIÓN EN MÉXICO EN 2021**

1. Enfermedades del corazón	226,703
2. COVID-19	224,239
3. Diabetes mellitus	142,546
4. Tumores malignos	90,525
5. Influenza y neumonía	57,657
6. Enfermedades del hígado	42,097
7. Enfermedades cerebrovasculares	37,453
8. Agresiones (homicidios)	35,625
9. Accidentes	34,627
10. Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas	18,759

Fuente: INEGI.

Para el año 2022, el número de defunciones de las 10 primeras causas fue de 338,370, en el periodo de enero a junio. Las primeras cuatro causas de muerte sumaron 241,073 (71.25%), y las defunciones por COVID-19 pasaron a ocupar el cuarto lugar.<sup>4</sup>

**TABLA 2. DIEZ PRINCIPALES CAUSAS DE DEFUNCIÓN EN MÉXICO DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DE 2022**

1. Enfermedades del corazón	105,864
2. Diabetes mellitus	59,996
3. Tumores malignos	44,533
4. COVID-19	30,680
5. Enfermedades del hígado	20,608
6. Enfermedades cerebrovasculares	18,632
7. Accidentes	18,258
8. Agresiones (homicidios)	15,561
9. Influenza y neumonía	14,805
10. Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas	9,433

Las enfermedades no transmisibles, como el sobrepeso, la obesidad y la diabetes, representan un grave problema a nivel mundial. En México, el 75.2% de los adultos, el 37.3% de los niños y el 41.1% de los adolescentes tienen sobrepeso u obesidad. En la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2021, el 10.41% de la población tenía diabetes, ahora, en la Ensanut 2022, ha aumentado al 18.3%.<sup>5</sup>

5. Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), "Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2022", consultado el 17 de noviembre de 2023, [https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanutcontinua2022/documentos\\_analiticos.php](https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanutcontinua2022/documentos_analiticos.php)

## ILUSTRACIÓN 1. PILARES Y EJES ESTRATÉGICOS



En la administración pasada, para abordar el reto del sobrepeso, la obesidad y la diabetes, que representan el principal problema de salud pública del país, se implementó la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, que se basaba en tres pilares fundamentales: salud pública, atención médica y regulación sanitaria y política fiscal.

En el ámbito de la salud pública, se llevó a cabo una campaña de comunicación en coordinación con el sector privado a nivel nacional, que fue ampliamente aceptada por la sociedad. El objetivo de la campaña era promover una participación consciente e informada bajo el lema "Chécate, mídete, muévete". La evaluación de la campaña arrojó los siguientes resultados:

- Se logró un índice de recordación del 85%.
- De total de entrevistados, el 84% expresó tener una opinión muy buena o buena sobre la campaña.
- La campaña obtuvo una calificación media: 8.80 sobre 10 puntos.
- La credibilidad media de la campaña fue calificada con 9.13 sobre 10 puntos.

En esta estrategia, en cuanto a la Regulación Sanitaria, se realizaron modificaciones en los Reglamentos de Control Sanitario de Productos y Servicios y en materia de Publicidad, de la siguiente manera:

- Se eliminó la publicidad de alimentos y bebidas con alto contenido calórico en horarios infantiles.
- Se realizaron modificaciones en las disposiciones del etiquetado de alimentos con el fin de proporcionar información útil y accesible sobre su contenido nutricional.
- Se aplicó el impuesto especial a las bebidas azucaradas y alimentos de alta densidad calórica, decretado por el Congreso de la Unión. Un estudio preliminar del Instituto Nacional de Salud Pública de la Universidad de Carolina del Norte reveló que, gracias a esto, se logró una disminución del 6% en el consumo de bebidas azucaradas y un aumento del 4% en el consumo de agua embotellada.

## 2. Buenas prácticas regulatorias

La COFEPRIS fue concebida como una agencia de regulación sanitaria con competencias amplias en comparación con otras agencias internacionales que regulan de manera individual los sectores de la economía. La legislación mexicana establece que la actividad primordial de la agencia es prevenir riesgos sanitarios de manera integral, por lo que COFEPRIS tiene una misión amplia.

La protección sanitaria se logra ofreciendo a los consumidores las mejores alternativas en el mercado en términos de calidad y precio de insumos para la salud, así como mediante una vigilancia sanitaria inteligente y efectiva. Los sectores regulados abarcan desde la producción hasta el suministro, e incluyen:

1. Alimentos y bebidas.
2. Insumos para la salud.
3. Servicios de salud.
4. Otros productos de uso y consumo (cosméticos).
5. Plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas.
6. Emergencias.
7. Salud laboral.
8. Riesgos ambientales.

La regulación de los servicios de salud se lleva a cabo mediante la autorización de funcionamiento a través de la licencia sanitaria, la realización de evaluaciones, verificaciones y supervisión sanitaria, la emisión de dictámenes y la sustanciación, en su caso, del procedimiento respectivo para el cumplimiento de las disposiciones de la ley y sus reglamentos, así como la aplicación de las medidas de seguridad y las sanciones que sean necesarias.

La autorización, control y vigilancia sanitaria se extiende a:

- Hospitales y clínicas.
- Consultorios.
- Consultorios anexos a farmacias.
- Establecimientos de medicina estética.
- Medicamentos y dispositivos médicos.

Para optimizar la Regulación Sanitaria en México, COFEPRIS inició una Reforma a la regulación sanitaria a través de un programa integral que garantizara tanto la protección contra riesgos sanitarios como la competitividad industrial. Esto se llevó a cabo a través de 4 vertientes de trabajo, además de las actividades de Operación Sanitaria:

1. Eliminación del rezago de trámites de autorización de registros y licencias sanitarias.
2. Perfeccionamiento del marco normativo para eliminar barreras de entrada al mercado.
3. Desregulación y mejora organizacional, basada en la modernización de procesos y la desregulación de trámites con un enfoque de riesgos.
4. Alineación de las regulaciones con estándares internacionales, adoptando las mejores prácticas reconocidas globalmente para

garantizar la calidad y seguridad sanitaria. Operación Sanitaria, basada en estrategias de vigilancia con información de inteligencia buscando desarticular elementos claves para la informalidad.

Con el fin de eliminar el rezago en los registros y licencias sanitarias, y para generar una regulación oportuna, precisa y eficiente, se procedió a la simplificación de los procesos internos. Esto se logró de la siguiente manera:

- a.** Se estableció un nuevo proceso para los registros y licencias sanitarias con una categorización basada en el riesgo, modificando el único procedimiento de evaluación uniforme.
- b.** Se autorizó a 19 entidades de terceros para ayudar con el procesamiento administrativo inicial de las solicitudes de registro y autorización sanitaria, es decir, la pre-verificación.

Estas medidas redujeron los tiempos de espera para trámites administrativos de 1 año a 3 días hábiles, lo que representó una disminución del 99%, y a través de los Terceros Autorizados se eliminó el rezago en la emisión de 4,500 registros (de un total de 8,000).

Para mejorar el acceso de la población a medicamentos de bajo costo, innovadores y de calidad, se realizaron modificaciones al marco normativo para eliminar barreras de entrada al mercado:

#### Política de genéricos:

- Se inició una estrategia de liberación de registros para medicamentos genéricos a través de un nuevo modelo de riesgos.

#### Política de innovación:

- Desde octubre de 2012, a través de Acuerdos de Equivalencia, México permitió con mayor rapidez la entrada al mercado de nuevas moléculas, garantizando la eficacia, seguridad y calidad de los medicamentos.
- El plazo de otorgamiento de registros de medicamentos innovadores disminuyó de 360 días a 60 (una reducción del 83.3%).

#### Reconocimientos internacionales

En 2012, COFEPRIS obtuvo la certificación internacional como Autoridad Reguladora Nacional de Referencia Regional en medicamentos y vacunas por parte de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). De esta manera, COFEPRIS se convirtió en la primera agencia reguladora en América Latina con reconocimiento Nivel IV para medicamentos y vacunas.

En 2014, COFEPRIS concluyó el proceso de Reconocimiento ante la Organización Mundial de la Salud en materia de vacunas, al ser declarada "funcional". Con ello, México ingresó al grupo de 28 países de élite en

regulación sanitaria; sólo el 14% de las agencias sanitarias en el mundo ostentaban la clasificación de funcionalidad. En 2017, COFEPRIS obtuvo la revalidación ante la OPS como Agencia Nivel IV.

A partir del primero de enero de 2018, México ingresó al Esquema de Cooperación en Inspección Farmacéutica "Pharmaceutical Inspection Co-operation Scheme" (PIC/S). Esta homologación aseguraba la continuidad de los nuevos procesos de autorización sanitaria para medicamentos y vacunas.

### 3. Agenda de protección financiera

En la agenda de protección financiera, se avanzó en aumentar la afiliación a esquemas de aseguramiento público a través del Seguro Popular. La afiliación creció 10 veces desde el año 2004 hasta el 2018, alcanzando un total de 53.5 millones de afiliados.

A continuación, se presenta la numeralia de los casos atendidos con el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, incluyendo ejemplos como los 51 mil casos de cáncer de mama y casi 13 mil casos de cáncer infantil:

- 480 millones de consultas.
- 98.3 mil casos atendidos en cuidados intensivos neonatales, con un costo de 4,628 millones de pesos.
- 51.4 mil casos atendidos de cáncer de mama, con un costo de 11.8 millones de pesos.
- 18.3 mil casos de cáncer cervicouterino, con un costo de 653 millones de pesos.
- 12.9 mil casos de cáncer infantil, con un costo de 2 mil millones de pesos.
- El número de pacientes en tratamiento de VIH-SIDA aumentó de 66,000 a 96,800, con un costo de 17 mil millones de pesos.
- Se acreditaron 11,492 unidades médicas para otorgar atención del CAUSES.
- Se acreditaron 381 unidades médicas para otorgar atención de enfermedades catastróficas.<sup>6</sup>

En cuanto a las atenciones y montos de intervenciones pagadas por el fondo de gastos catastróficos, destaca el monto destinado a la atención del VIH-SIDA, que fue de poco más de 17,000 millones de pesos. Además, se realizaron cerca de 307,737 intervenciones, con una inversión cercana a los 26,000 millones de pesos.

El Gasto de Bolsillo en salud, según la OCDE en 2003, era del 55.7%, y en 2015 se redujo a 41.4%, lo que representó una disminución de 14.3 puntos porcentuales con respecto al valor de 2003.<sup>7</sup> Sin embargo, de acuerdo con el documento "Distribución del Pago de Impuestos y Recepción

6. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Sistema de protección social en salud. Informe de resultados, 2018", consultado el 17 de noviembre de 2023, [https://www.coneval.org.mx/evaluacion/iepsm/documents/analisis\\_spss\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/evaluacion/iepsm/documents/analisis_spss_2020.pdf)

7. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Evaluación estratégica de protección social en México, 2018", consultado el 17 de noviembre de 2023, <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/eval-Estrategica-Proteccion-Social.aspx>

8. OECD, *Health at a Glance 2019*: OECD Indicators, (París: OECD Publishing, 2019), <https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>

del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas” de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 2019, el Gasto de Bolsillo en salud fue del 42.1%, y en 2020 aumentó a 49.4%. Los resultados de Ensanut 2022 muestran que, con respecto al Gasto de Bolsillo, los hogares gastan en salud un 48.8%, lo que representa un cambio prácticamente nulo con respecto a los datos del 2020.<sup>8</sup>

Con el objetivo de lograr la transparencia y la rendición de cuentas, se modificó la Ley General de Salud, publicada en el DOF el 04 de junio de 2014. Entre los cambios más destacados se encuentran los siguientes:

- La transferencia de recursos de la Federación a las entidades federativas podrá realizarse en numerario mediante depósitos.
- Los recursos en numerario que les correspondan deberán ser ministrados íntegramente por las tesorerías estatales, junto con los rendimientos financieros que se generen a los REPSS, dentro de los cinco días hábiles siguientes, en especie, a través de la celebración de convenios de depósito con la Tesorería de la Federación.

### Creación del INSABI y Desaparición del Seguro Popular

El Decreto de reforma a la Ley General de Salud, publicado el 29 de noviembre de 2019 en el DOF, marcó la desaparición del programa denominado Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular), así como de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, y en su lugar, se creó el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de Salud.

Las 32 entidades federativas acordaron con el INSABI que éste sería responsable de prestar los servicios, medicamentos y demás insumos asociados hasta que cada entidad entregara los recursos humanos y materiales correspondientes al INSABI.

### Programa IMSS- Bienestar

Dos años y medio después, se emitió el Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado denominado “Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar” (IMSS-Bienestar), publicado el 30 de agosto de 2022. El objeto de este nuevo organismo público descentralizado es exactamente el mismo que el INSABI. El 29 de mayo de 2023 se incluyó en la Ley General de Salud.

### Situación actual del Sistema Nacional de Salud

- Se mantiene con un sistema de salud fragmentado en múltiples subsistemas y grupos de población con diferentes derechos.
- Existe una limitación en la capacidad operativa y en la eficiencia del gasto en el sistema público de salud.

- La derechohabencia se determina según el estatus laboral que da derecho a una institución de seguridad social.
- Las personas sin seguridad social, después de la desaparición del Seguro Popular, fueron atendidas por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y ahora por los servicios de salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar.
- Se presta una atención de servicios de salud diferenciada en cuanto a la calidad y la cobertura de intervenciones.
- Hay limitación en la portabilidad y la convergencia en la prestación de servicios.

#### **4. Propuesta: hacia un Sistema Nacional de Salud Universal, 2024**

La propuesta que hacemos es elevar a rango constitucional el Sistema Nacional de Salud Universal, mediante la adición al artículo 4º de la Constitución, con el fin de garantizar el acceso efectivo y de calidad a los servicios de salud para toda persona, independientemente de qué servicios requiere, su condición social o estatus laboral, o si los servicios son federales o locales. Para lograr los objetivos del Sistema, se crea el Fondo Nacional de Salud Universal.

##### **Fondo Nacional de Salud**

- Administrado por una Comisión Nacional del Sistema Universal de Salud.
- Al inicio, se financiaría mediante cuotas obrero-patronales y recursos del Gobierno Federal para la población con seguridad social.
- Para la población sin seguridad social, el financiamiento provendría de los recursos fiscales destinados actualmente al INSABI, así como de los recursos asignados a los Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar y al programa IMSS-Bienestar.
- Garantizaría que los fondos se destinen exclusivamente a los servicios de salud y no a otros conceptos.
- Aseguraría la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos de salud.

##### **Creación de la Comisión del Sistema Universal de Salud**

- Órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud.
- El titular es designado por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Salud.
- Funciona como financiador y articulador del Sistema Nacional de Salud Universal.
- Encargado de financiar de la infraestructura de salud.
- Administrador de la base de datos de afiliación.
- Protector de los derechos de los ciudadanos.



### La Reforma al artículo 4° Constitucional y la Nueva Ley General de Salud que de ella se derive estarían encaminadas a:

- Garantizar que las personas cuenten con una cobertura en salud, independientemente de su condición laboral.
- Establecer una plataforma para igualar gradualmente las coberturas de servicios de salud de acuerdo con la disponibilidad fiscal.
- En el corto plazo, otorgar los beneficios actuales a cada tipo de población.
- En el mediano plazo, converger los paquetes de servicios de salud.

### Conclusión

Hemos observado los principales problemas de salud en nuestro país, y las acciones que se llevaron a cabo durante los últimos diez años. Destacan la campaña para reducir la obesidad y prevenir la diabetes, la intensificación del Programa de Medicamentos Genéricos Intercambiables por parte de la COFEPRIS para hacerlos más accesibles a la población, y en el ámbito financiero, el Seguro Popular (política de medio camino) que estaba dando buenos resultados hasta que desapareció y se creó el INSABI, y posteriormente el IMSS-Bienestar.

Por lo tanto, se presenta la propuesta de un Sistema Nacional de Salud Universal 2024, con el objetivo de lograr igualdad en el derecho a la protección de la salud para todos los mexicanos, independientemente de su condición laboral. Este sistema sería de carácter público y financiado con impuestos, con el fin de garantizar la protección de la salud con igualdad para todos.



# LA "SILVERIZACIÓN" DE LA REALIDAD: UN RETO PARA MÉXICO

Claudia Calvin Venero

### **Claudia Calvin Venero**

Licenciada en Relaciones Internacionales, Maestra en Periodismo Internacional y Doctora en Ciencia Política con especialización en Ciencias Sociales, destaca por su incansable lucha a favor de la igualdad de género y su notable emprendimiento en el ámbito digital. Se ha consagrado como una conferencista internacional y es una presencia habitual en medios de comunicación, donde comparte sus vastos conocimientos en temas de relaciones internacionales, igualdad de género, liderazgo y tecnología. Impulsa el empoderamiento femenino a través de iniciativas como *Mujeres Construyendo* y *Claudia Calvin Online*, plataformas desde las cuales forma y motiva a mujeres, fomentando su espíritu emprendedor y contribuyendo a dar visibilidad a sus voces, incluyendo a las Silverpreneurs y a las mujeres mayores de 50 años.

1. A lo largo de este ensayo vamos a usar de manera indistinta los términos silverización, realidad plateada, *silver reality*, etcétera.

2. Masato Okamura y Marco Stampini, *et al.*, *La economía plateada en América Latina y el Caribe. El envejecimiento como oportunidad para la innovación, el emprendimiento y la inclusión* (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2020), 5.

3. Educando en Igualdad, "La interseccionalidad es un marco diseñado para explorar la dinámica entre identidades coexistentes y sistemas conectados de opresión", consultado el 6 de noviembre de 2023, <https://www.educandoenigualdad.com/2020/02/20/interseccionalidad-definicion-historia-y-guia/>

4. Psiquiatría.com, "La gerontofobia se define en psicología como 'el temor morboso a los viejos o a envejecer'", consultado el 6 de noviembre de 2023, <https://psiquiatria.com/glosario/gerontofobia>

5. "El edadismo surge cuando la edad se utiliza para categorizar y dividir a las personas por atributos que ocasionan daño, desventaja o injusticia, y menoscaban la solidaridad intergeneracional", Organización Panamericana de la Salud, "Informe Mun-

En años recientes, hemos visto la llegada de una nueva realidad a la agenda de las políticas públicas de los países en cuanto al desarrollo, al crecimiento, a la igualdad, a la política, a la economía, a la innovación, al emprendimiento y al mundo de los negocios. Es la *silver reality*, por su nombre en inglés, o la "realidad plateada", como ha sido traducida al español.<sup>1</sup>

¿A qué se refiere? El término se ha acuñado principalmente alrededor de la economía, y se habla de "economía plateada" para referirse a "aquella parte de la economía global vinculada al cambio demográfico producido por el envejecimiento de la población cuyo enfoque se centra en las necesidades y demandas de los adultos mayores".<sup>2</sup> En otras palabras, nos referimos a la economía plateada cuando hablamos de las personas adultas mayores que tienen necesidades, demandas, intereses y proyectos específicos en el sistema económico. Si bien el término se ha acuñado en torno a la economía, la realidad es que todos los ámbitos de la vida actual están directamente relacionados con este grupo y se impactan de manera recíproca.

Hay que destacar que no se trata de un conjunto homogéneo, como a veces es representado en los medios de comunicación o en la narrativa colectiva. Si algo ha demostrado tener este grupo es una gran diversidad en cuanto a realidades, retos, condiciones, intereses, motivos, desafíos, inquietudes, participación, relaciones y visión. A esto debemos añadir el lente de la interseccionalidad<sup>3</sup> para darnos cuenta de la complejidad de la que estamos hablando. En este sentido, reconocer la realidad de estas mujeres y hombres es importante y necesaria por varias razones:

### 1. Erradicar la gerontofobia:<sup>4</sup>

Una sociedad como la contemporánea, que se ha dedicado a endiosar a la juventud, tiene una narrativa discriminatoria frente a la edad y, de manera específica y particular, frente a las mujeres no jóvenes. Pareciera que la edad es no sólo una enfermedad sino un factor de devaluación. Frases como "los hombres se hacen interesantes y guapos con las canas y la edad y las mujeres se ven viejas y amargadas" se escuchan con frecuencia y perpetúan la narrativa que estereotipa a las personas y las margina. Esto deriva no sólo en la privación de sus derechos, sino que tiene consecuencias en su participación económica, política, social y en su salud mental. La gerontofobia y el edadismo<sup>5</sup> son una forma de violencia.

### 2. Incluir a las personas mayores en los procesos de toma de decisiones:

El envejecimiento y los avances tecnológicos en la medicina han hecho que las personas vivan más y con mejor calidad de vida. Antes, una persona de 55 años estaba a punto de retirarse y salir de la economía y la participación política. Hoy, a los 55 y 60 años, las personas tienen vitalidad, experiencia, salud y capacidad para participar de manera activa en diferentes esferas de la realidad. Incluir las personas en la planificación de decisiones, en el mercado de trabajo, en la economía, en la política, en la educación

y en otras áreas, no sólo les beneficia ellas sino que también favorece a una sociedad cuya estructura etaria está cambiando. No podemos seguir viviendo hoy con las reglas y el marco de convivencia social y político de hace cien años, cuando el promedio de vida de las mujeres era de 35 años y de los hombres de 33. Hoy, en México, el promedio de vida de las mujeres es de 79 años y de los hombres de 72.<sup>6</sup> A las personas de esta edad hay que apoyarlas e incluirlas de muchas maneras en la convivencia cotidiana, no sólo mirarlas como botines electorales y tratarlas como personas sin capacidad, raciocinio o libre albedrío. La edad genera retos de salud física y mental, es cierto, pero también es un hecho que hay muchas personas que gozan de salud y tienen mucho que aportar y hacer aún.

### 3. Construir una realidad que les incluya:

Una sociedad y un país que están envejeciendo no pueden darse el lujo de excluir a este importante grupo poblacional. No sólo están desperdiciando un activo clave para la construcción de una sociedad diversa e incluyente, sino que, *a priori*, están generando una carga que no es solamente económica y administrativa para las futuras generaciones, sino que además consolida las condiciones estructurales que han generado pobreza, otorgándole un rostro femenino. Hay que pensar en un futuro que no empobrezca a las personas de la tercera edad y, en particular, a las mujeres, que son quienes tienen una mayor esperanza de vida.

Podemos extendernos con las razones para considerar e incluir la “realidad plateada” en el lente con el que debemos ver el futuro del mundo y de México, pero con estas tres podemos avanzar para los fines de este ensayo.

### Datos sobre el mundo y América Latina

Hoy, las personas mayores de 60 años se concentran principalmente en Europa y América del Norte. Para 2050, se prevé que América Latina y el Caribe escalarán a la segunda posición y, para el final de este siglo, nuestra región ocupará el primer lugar. Es un hecho innegable: desde el Río Bravo hasta la Patagonia, envejecemos más rápidamente que el resto del planeta.

A continuación, se presenta un cuadro que refleja los porcentajes de personas mayores de 60 años en diferentes regiones del mundo, así como los años con las proyecciones para los años venideros:

REGIÓN	2020	2050	2090
América Latina	12.8%	27.5%	36.4%
Europa	25.8%	34.8%	35.2%
América del Norte	23.1%	29.1%	32.8%
África	5.6%	9.7%	17.2%
Asia	13.1%	25.7%	31.7%

dial sobre el Edadismo”, consultado el 6 de noviembre de 2023, <https://www.paho.org/es/documentos/informe-mundial-sobre-edadismo>

6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Esperanza de vida”, Cuéntame, consultado el 6 de noviembre de 2023, <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/esperanza.aspx?tema=P>

7. Reina Irene Mejía Chacón, “La Economía Plateada”, Banco Interamericano de Desarrollo, consultado el 6 de noviembre de 2023, <https://blogs.iadb.org/salud/es/economia-plateada-3/>

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, “La economía plateada en América Latina y el Caribe”, 2020.

8. Comisión Europea, "Silver Economy Study: How to Stimulate the Economy by Hundreds of Millions of Euros per Year", consultado el 28 de julio de 2021, <https://wayback.archive-it.org/12090/20210728212457/https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/silver-economy-study-how-stimulate-economy-hundreds-millions-euros-year>

9. Cabe mencionar que, en el marco analítico europeo, se considera que la economía plateada comienza a partir de los 50 años. No existe una referencia unificada al respecto, ya que algunos estudiosos la sitúan a partir de los 60 años. En todo caso, el común denominador es después de los 50.

10. Amnistía Internacional España, "La pobreza tiene género", consultado el 6 de noviembre de 2023, <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/la-pobreza-tiene-genero/>

11. Foro Económico Mundial, "Informes de Prensa", consultado el 6 de noviembre de 2023, <https://es.weforum.org/press/2019/12/gg-20-33b4437b58/>

12. *Ibid.*

"Mientras que hoy sólo una de cada diez personas en América Latina y el Caribe tiene más de 60 años, en apenas 30 años esa proporción habrá aumentado a una de cada cuatro, o un total de casi 180 millones de personas".<sup>7</sup> Desde el punto de vista económico, la economía plateada tiene un inmenso potencial. De acuerdo con la Comisión Europea,<sup>8</sup> si la economía *silver*<sup>9</sup> de la región fuese hoy un país, sería la tercera economía más grande del mundo, sólo detrás de Estados Unidos y China.

## Las mujeres en la economía plateada

La población mundial está envejeciendo y las mujeres seremos quienes más viviremos. Estamos hablando, entonces, de un escenario en el que un tercio de la población mundial tendrá más de 60 años y será mayoritariamente femenina.

El gran desafío es cómo avanzar hacia esa realidad para que no se convierta en una distopía de marginación, exclusión y discriminación por ser mujer y tener más de cinco o seis décadas de experiencia a cuestas, además de otras variables, como pertenecer a un grupo minoritario étnico, rural o de preferencias sexuales no hetero o binarias, discriminación lingüística, ser migrante, y un largo etcétera. Nos enfrentamos a un problema latente de gran envergadura que, si no se hace visible, permanecerá invisibilizado, ignorado y, en su momento, querrá resolverse con medidas populistas y electoreras y que no van a la raíz de la cuestión.

No está de más recordar en este punto que la pobreza tiene rostro de mujer en el mundo y no hay un indicador de que esto vaya a revertirse en el corto plazo. El 70% de las personas pobres a nivel global son mujeres y una de cada cinco niñas en el mundo vive en condiciones de extrema pobreza. Estamos hablando precisamente de esas pequeñas que en 50 o 60 años serán las mujeres<sup>10</sup> adultas que, además de vivir en pobreza, acumularán las demás marginaciones que esta realidad implica. Antes de la pandemia en 2020, se proyectaba que la igualdad de género se alcanzaría en 99.5 años.<sup>11</sup> Después de ella, se espera que pasen 135.6 años para lograrla.<sup>12</sup> Hablamos de una generación entera.

Es precisamente por esto que resulta clave transversalizar con perspectiva de género el análisis y estudio del futuro y la silverización de la realidad y tomar decisiones con una mirada de largo plazo, no sólo pensando en el siguiente proceso electoral o en las ganancias inmediatas que un partido político puede tener. Si no se hace, veremos la paulatina construcción de una sociedad envejecida con desigualdades, brechas y contradicciones como las que observamos actualmente, acrecentadas y magnificadas, pero con un rostro de la pobreza igual que hoy: femenino, carente de salud, recursos, educación, inaccesibilidad, ajena a los recursos políticos, económicos y financieros de los que podría disponer y viviendo una marginación y exclusión que probablemente ni siquiera imaginamos hoy.

La única manera de transformar una realidad es nombrándola, reconociéndola, midiéndola, analizándola y construyendo estrategias, acciones, programas, leyes, normas y una narrativa incluyente, diversa y amplia que considere todo lo anterior. Por ello, hablar de las mujeres y la edad es mucho más que hablar de canas y arrugas. Estamos hablando del futuro de la humanidad y de la calidad de vida del 50% de la población.

### La silverización en México

En México, la población ha envejecido de manera continua desde 1994. De acuerdo con el Fondo de Población de Naciones Unidas, UNFPA,<sup>13</sup> ha habido un incremento en la población de personas mayores y una disminución de niñas y niños. El envejecimiento no es homogéneo por entidad federativa, lo que hace que haya estados con un número elevado de población infantil, como Chiapas o Quintana Roo, y otros con mayor envejecimiento, como la Ciudad de México o Veracruz. ¿Cuáles son las implicaciones? Que es necesario observar el proceso de envejecimiento y la consecuente planeación y toma de decisiones con una mirada capaz de diferenciar y establecer las necesidades a nivel federal, estatal y local.

En este sentido, comparto tres datos relevantes<sup>14</sup> que destaca UNFPA:

- En 1974, las personas mayores de 60 años representaban el 5.5% de la población, en 2019 pasaron a 11% y se espera que para 2050 lleguen al 22.5%.
- Se espera un incremento de esta población de 2019 a 2030 con una tasa de crecimiento de 3.51%, pero una desaceleración, de 2030 a 2050, con una tasa de 2.44%.
- Debido a mejores condiciones de vida desde las edades tempranas, la esperanza de vida en México ha ido en aumento entre 1974 y 1994, de 63.35 a 72.25 años respectivamente, con una ganancia de 8.9 años en sólo dos décadas. Actualmente, es de 75.1 años (2019) y se espera que continúe incrementando para llegar a los 79.62 años en 2050.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI,<sup>15</sup> la población en México es actualmente (censo 2020) de 126,014,024 personas, de las cuales el 51.2% son mujeres y el 48.8% son hombres. Nada indica que la distribución cambiará, lo que nos lleva a decir que las mujeres seguirán siendo mayoría y que estaremos hablando de un porcentaje mayor de mujeres adultas, siguiendo la tendencia de América Latina que se mencionó anteriormente.

### ¿Qué hay que ver hacia adelante?

El universo de posibilidades y retos que esta realidad y tendencias poblacionales y etarias implican es enorme. Al reconocer que este ejercicio

13. UNFPA México, "Población y desarrollo", consultado el 6 de noviembre de 2023, <https://mexico.unfpa.org/es/topics/poblacion/C3%B3n-y-desarrollo-2>

14. *Ibid.*

15. INEGI, "Censo de Población y Vivienda 2020", INEGI, consultado el 6 de noviembre de 2023, <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>



puede implicar un debate mucho más amplio, presento algunas ideas como punto de partida, las cuales no pretenden ser exhaustivas, sino iniciales. Algunas tienen que ver con componentes culturales y comunicacionales de esta realidad, otras con el ámbito político-económico, otras con el educativo y el de salud tanto física como mental e, inclusive, con el tecnológico y digital. Al final, todas están interrelacionadas.

Empezaré por el ámbito cultural y comunicacional: es necesario construir una narrativa nueva sobre la edad de las personas y de las mujeres en particular. Se trata de darle vida a una visión sobre ellas y la edad en la que se validen su historia, trayectorias, experiencia y talentos. La juventud no es lo único que vale en una mujer; esta visión un tanto machista y heteropatriarcal, reforzada por los medios y en el imaginario colectivo, hace daño a la sociedad en su conjunto y tiene secuelas con un alto costo social, económico y político. Se vive una cotidianidad que excluye, discrimina y margina de antemano a la mitad de la población y le resta posibilidades de desarrollo, participación y contribución no sólo económica, sino política y social.

En la esfera económica y política se pueden destacar varios aspectos. Por ejemplo, es relevante impulsar el emprendimiento de las mujeres después de los 50, fomentar la economía de las *silverpreneurs*, emprendedoras de edad plateada, y generar acciones que sigan promoviendo la autonomía económica y financiera de las personas mayores. Está demostrado que la independencia económica es un paso necesario en el fortalecimiento del poder en la toma de decisiones de las mujeres y una herramienta que ayuda a disminuir la violencia. "La autonomía económica, entendida como la capacidad para generar ingresos propios suficientes para vivir dignamente y mantener a los suyos —si lo requiere—, es un mecanismo para lograr libertad en las decisiones personales".<sup>16</sup>

De igual manera, hay que seguir promoviendo la presencia y participación de las mujeres en los altos niveles de toma de decisiones en todas las esferas y en todos los ámbitos de los sectores público y privado, añadiendo el imperativo de incorporar a quienes tienen experiencia, trayectoria, edad y talento a la fuerza laboral. Esto implica, evidentemente, hacer adecuaciones a las leyes existentes e impulsar acciones afirmativas, así como preparar al 51% de la población para esta realidad. El edadismo tiene efectos negativos en el mercado laboral.

Es necesario considerar también que este grupo requiere no sólo de espacios seguros para desarrollar su trabajo, sino, entre otras cosas, de horarios adecuados a sus condiciones de salud y realidad. México ya firmó<sup>17</sup> en 2022 la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*,<sup>18</sup> lo que quiere decir que contamos con un marco internacional legal y jurídico aprobado en el país para hacer valer los derechos de las personas mayores en todos los planos. Hay que hacer que se cumpla.

16. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), "El poder de la autonomía económica," IMCO, consultado el 6 de noviembre de 2023, <https://imco.org.mx/el-poder-de-la-autonomia-economica/>

17. Universidad Iberoamericana, "RAE reconoce término 'edadismo' y México firma convención de derechos de personas mayores," IBERO, consultado el 6 de noviembre de 2023, <https://iberomx/prensa/rae-reconoce-termino-edadismo-y-mexico-firma-convencion-de-derechos-de-personas-mayores>

18. Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores," publicado el 20 de abril de 2023, en vigor el 27 de abril de 2023, [https://www.dofgob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5686151&fecha=20/04/2023#gsc.tab=0](https://www.dofgob.mx/nota_detalle.php?codigo=5686151&fecha=20/04/2023#gsc.tab=0)

Una respuesta positiva a esto implica varias cosas. Por un lado, fomentar una colaboración público-privada puntual que tome en cuenta esta realidad y, por otro lado, actuar hoy y tomar decisiones con perspectiva de largo plazo. Ante nuevas realidades, problemas y desafíos, es necesario hacerse nuevas preguntas, buscar respuestas y establecer nuevos diálogos y mecanismos de colaboración con nuevas premisas. La silverización de la realidad implica grandes oportunidades, entre otras, la recuperación económica de los países, pero es esencial asegurarnos de que las mujeres y los hombres participemos en ella en igualdad de circunstancias y tengamos acceso a las oportunidades, posibilidades y beneficios de manera igualitaria.

En el ámbito específico de la política, hay que promover también su participación activa en el marco de sus circunstancias. No es necesario sumar a la violencia política por razón de género la violencia contra las mujeres por su edad. Necesitan ser representadas y tener voz. Es crucial incorporar su talento, experiencia y perspectiva en la construcción de la política y generar los mecanismos para que esto suceda. Su voz se debe escuchar.

En el terreno de la salud hay que considerar otros elementos. Es prioritario garantizar la salud integral de las personas mayores y la accesibilidad a los sistemas de salud tanto en las zonas urbanas como en las rurales. También es necesario cambiar el enfoque de atención y dejar de tratar la salud de este grupo como si fuese una enfermedad. El promedio de vida ha aumentado, y es necesario que este incremento vaya acompañado de una mejora en la calidad de vida y en un trato digno y respetuoso, considerando sus necesidades físicas y emocionales. Implica también hablar de los temas "tabú" como la menopausia y la andropausia e incorporarlos al diálogo sobre salud, trabajo, inclusión, etcétera.

Componente central de la atención a la salud es la salud mental de las personas mayores. A raíz de la pandemia, ha quedado en evidencia que América Latina<sup>19</sup> en general tiene un déficit de atención en este rubro y que es necesario adecuar los sistemas de atención a la salud mental a las principales enfermedades que se presentan (depresión, ansiedad, estrés, adicciones), así como a las necesidades específicas de las personas mayores. A esto hay que sumar los cuidados que requieren y la inversión que ello implica.

En el ámbito tecnológico y digital también hay consideraciones que ponderar: un mundo tecnológico e hiperconectado requiere que la tecnología sea accesible para todas las personas, lo cual, de entrada, no sucede hoy en día. La marginación digital implica que las personas no tienen acceso a educación, información, servicios de salud, teletrabajo, entre otras cosas, lo que reduce sus posibilidades de desarrollo y bienestar. Alrededor de 2,900 millones de personas en el mundo no tiene acceso a internet, un poco menos de la mitad del planeta y, la mayoría, son mujeres.<sup>20</sup>

23. Elaboración de la autora con datos de la Secretaría de Economía, "Inversión Extranjera Directa", 2008-2022.

19. "La mediana del gasto en los servicios de salud mental está a nivel mundial en 2.8% del gasto total destinado a la salud. Los países de ingresos bajos gastan alrededor de 0.5% de su presupuesto de salud en los servicios de salud mental, y los países de ingresos altos, 5.1%. En la Región de las Américas, el gasto oscila entre el 0.2% en Bolivia y el 8.6% notificado por Suriname", Organización Panamericana de la Salud, "Salud mental", consultado el 6 de noviembre de 2023, <https://www.paho.org/es/temas/salud-mental>

20. Iberdrola, "¿Qué es la brecha digital?", última modificación el 6 de noviembre de 2023, <https://www.iberdrola.com/compromiso-social/que-es-brecha-digital>

21. Observatorio del Instituto para el Futuro de la Educación del Tecnológico de Monterrey, "Brecha digital en adultos mayores y la exclusión social", Tec de Monterrey, consultado el 6 de noviembre de 2023, <https://observatorio.tec.mx/edu-news/brecha-digital-adultos-mayores-exclusion-social/>

22. Este artículo es un ejemplo claro de las implicaciones y posibilidades de la *knowledge industry* o industria del conocimiento. El acceso a la tecnología es clave para la integración de las personas plateadas puedan incorporarse a ella. Véase Harvard Business Review, "The Coming of Knowledge-Based Business". Última modificación en septiembre de 1994, <https://hbr.org/1994/09/the-coming-of-knowledge-based-business>

Durante la pandemia quedó claro que el encierro tuvo consecuencias específicas para las personas mayores que dejaron de vivir un "envejecimiento activo" y, para quienes no tuvieron acceso a internet, el costo económico, social y emocional fue mayor.<sup>21</sup> Es importante tomar en cuenta las necesidades de este grupo para que la tecnología no sea un impedimento a su participación activa en la sociedad actual.

Aunado a todo lo dicho hasta el momento hay que tomar en cuenta el reto global: incorporar a las personas de la economía plateada a la actividad económica, reconsiderar el significado de la jubilación y revalorar su talento no sólo en el mercado laboral, sino también en todos los otros ámbitos de la sociedad. Hay que pensar, inclusive, en un modelo educativo que no sólo les posibilite desarrollar nuevas habilidades para adaptarse y participar en los cambios del mundo, sino que también incorpore sus saberes y habilidades en los currículos, o que les permita enseñar su experiencia por medios que no sean la academia tradicional. Se podría considerar, como ejemplo, la industria del conocimiento.<sup>22</sup>

Quiero acercarme a la conclusión de este texto listando una serie de servicios que implican considerar la diversidad, necesidades y desafíos que este grupo plateado representa para los países en general y para México en particular. Expongo la lista como ejemplo de la complejidad que considerarlo e incluirlo implica y de la importancia de debatir, analizar y tomar esto en cuenta hoy, para poder construir un mañana incluyente, respetuoso y digno para este grupo de mexicanas y mexicanos.

Presento algunas de las áreas, temas y servicios sobre los que hay que tomar decisiones, desarrollar políticas, programas, generar datos, recabar información, hacer análisis y plantear propuestas, soluciones, políticas y acciones. Algunas ya se mencionaron, otras no. Esto impacta no sólo al gobierno y a los actores del sector público, sino que también involucra al sector privado, a la sociedad civil, a la academia y a los medios de comunicación y hace necesario, sobre todo, un diálogo fundamental: el diálogo intergeneracional.

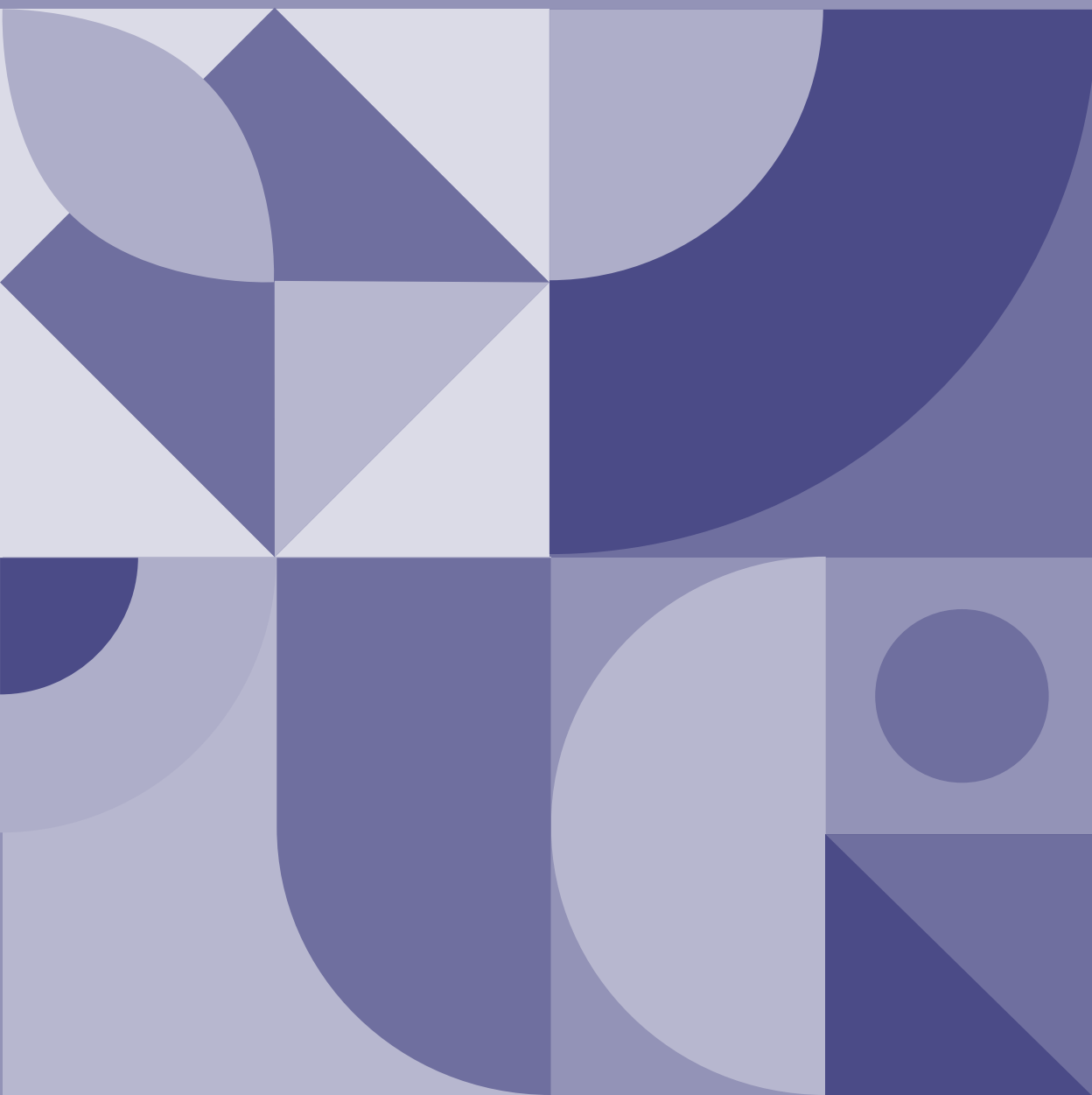
¿Cuáles son estas áreas, temas y servicios? Salud en general, salud mental, vivienda, atención y cuidados, servicios cotidianos (compras, lavado, belleza, entre otros), diversión, entretenimiento, educación, servicios financieros tanto digitales como analógicos, seguros (de distintos tipos, incluidos médicos y de retiro, que se ajustan a un espectro más amplio de edades), discapacidades o capacidades y necesidades especiales y específicas; infraestructura, vivienda, transporte, servicios urbanos, cobertura rural; idioma, mercado laboral, educación (tanto para recibirla como para impartirla); nuevos consumos (desde lectura, experiencias, ropa, hasta cuidado personal, viajes, entre otros); tecnología, metaverso, realidad aumentada, inteligencia artificial, tecnología para el envejecimiento; decoración, mobiliario, construcción, urbanización, y la lista puede ser inacabable.

El objetivo último de considerar y visibilizar a la población *silver* no es sólo brindarle condiciones que le permita tener autonomía, independencia, dignidad y autosuficiencia en la medida de lo posible, sino que también se respeten sus derechos y puedan participar activamente, en concordancia con sus circunstancias, en el mundo en el que viven.

Se trata de un grupo de actores clave, vigentes y actuales en nuestra sociedad, no un estorbo ni un grupo al que hay que ignorar o pensar que su única posibilidad de vida es vivir en un asilo. Ese modelo ha quedado atrás. Hay muchas opciones y, como se ha reiterado aquí, no se trata de un grupo homogéneo; es diverso en todas sus facetas.

Por último, considero fundamental incluir la agenda de la silverización en la agenda por la igualdad. En una sociedad y cultura gerontofóbica y edadista, —de la cual ningún país se libra—, es urgente construir una narrativa y una comprensión diferente sobre la edad y el envejecimiento. Envejecer dignamente no debe ser un privilegio, sino una constante; no debe ser una excepción, sino la regla. Nos toca hoy construir esa posibilidad para que sea una realidad en el futuro.

# CULTURA E INNOVACIÓN





**LA CULTURA  
PUEDE —DEBE—  
SALVARNOS**

Beatriz Rivas

### **Beatriz Rivas**

Novelista, con más de catorce libros publicados, casi todos bajo el sello Alfaguara. Antes de dedicarse de lleno a las letras, trabajó en diversos medios de comunicación como Monitor de Radio Red y la revista *Milenio*, entre otros. Fue alumna de la Maestría en Letras Contemporáneas de la Universidad Iberoamericana y actualmente cursa otra en Historia del Pensamiento en la Universidad Panamericana. Ha impartido talleres de creación literaria, y algunos de sus alumnos ya han publicado sus primeras novelas. También se dedica a la difusión de la lectura y la literatura.



*Si no insistimos en la importancia crucial de las humanidades  
y de las artes, serán abandonadas, pues no hacen dinero.  
Sólo hacen algo que es mucho más precioso, hacen un mundo  
en el que vale la pena vivir, y democracias que son capaces  
de superar el miedo y la sospecha, y de generar espacios vitales  
para el debate empático y razonado.*

Martha Nussbaum

1. El gasto de la Secretaría de Cultura ha ido a la baja: se ejercieron 18,535 millones de pesos (mdp) en 2017, en comparación con los 17,000 mdp en 2021, lo que representa una reducción real de 6.62%.

Para el año 2023 de había proyectado que la Secretaría de Cultura recibiría 15,925 mdp, lo que significa un modesto aumento de 0.92 % respecto a 2022. Este monto es 9.1 veces menor que el asignado a la Secretaría de Turismo, 7 veces menor que el presupuesto para la Secretaría de Defensa, 4.2 veces menor que el monto asignado a la Guardia Nacional y 2.6 veces menor que el presupuesto de la Secretaría de Marina.

Fuente: Paulina Castaño e Iván Benumea, "Cultura y presupuesto público: desigualdad y centralización de la infraestructura cultural", en *Colección PPEF 2023*, (Ciudad de México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2022).

En el México que queremos, y más todavía, en el México que necesitamos de manera urgente, la cultura debe ser prioritaria y no considerada meramente un objeto de lujo o de entretenimiento. La cultura es más que un concierto de música clásica en Bellas Artes o uno de los Tigres del Norte en el Zócalo capitalino. Es más que leer un libro o asistir a una exposición pictórica para adquirir un poco de conocimiento. Debemos lograr colocar a la cultura en el centro de la agenda nacional lo más pronto posible; todos saldremos beneficiados.

En nuestra sociedad, en la que —triste y frustrantemente— cada día es mayor la distancia entre "chairs" y "fifis", la falta de empatía, de solidaridad y de comprensión entre los ciudadanos, la clave para reconstruirnos desde la "unión" es, definitivamente, la cultura. Aquí explicaré por qué y para qué, no sin antes insistir en la importancia de que, quien sea que nos gobierne, entienda a cabalidad el papel crucial de las humanidades.

El arte nos hace más humanos, más universales. Más allá del placer, la felicidad y la diversión que pueden provocar los libros, el teatro, el cine, la danza, la fotografía, los programas culturales de radio y televisión o la música; más allá del pensamiento crítico al que nos empuja y de la capacidad de reflexión a la que nos invita, lo que se gana, lo que adquirimos —tal vez sin darnos cuenta— es empatía, es decir, la capacidad de colocarnos en el lugar del "otro". Esto inmediatamente nos hace más generosos, comprensivos y menos prejuiciosos. Nos convierte en seres más preparados para vivir en sociedad, para convivir en un mundo cada vez más universal, con ciudadanos más cosmopolitas y empáticos.

Como primer paso, es esencial reconocer que la cultura es un derecho básico de los seres humanos y que, por lo tanto, el gobierno está obligado a destinar un presupuesto suficiente y adecuado. Según los lineamientos de la UNESCO, se necesita asignar a la cultura 1.5% del presupuesto de ingresos de la federación. En nuestro país, sólo se destina 0.25% del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y un 0.1 del PIB (sí, no llegamos ni siquiera a un dígito).<sup>1</sup> Esto, sin tomar en cuenta la cantidad de fideicomisos y fondos que han desaparecido. El número de museos, bibliotecas, centros culturales y diversos programas de fomento cultural, así como fondos e inmuebles históricos a los que año con año se les restringe

el presupuesto, va en incremento. El presupuesto es insuficiente para cumplir con nuestros compromisos como miembros de la UNESCO.<sup>2</sup>

En una entrevista<sup>3</sup> al diario *El País* de abril de 2022,<sup>4</sup> Consuelo Sáizar compartió sus pensamientos sobre la promoción cultural en México, enfatizando que le otorga una gran importancia a la “[...] infraestructura, por supuesto. Apoyos por parte del Estado. Una libertad creativa irrestricta. Me parece que ese triángulo fue un triángulo virtuoso. Para mí, el caso mexicano es ejemplar en términos de promoción cultural a los creadores. Si algo hay que mejorar es aumentar los fondos. Siempre el talento era mayor al presupuesto”. Esto lo afirma una mujer que fue presidenta del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes durante cuatro años y, además, lleva una carrera de toda la vida en el mundo de los libros y de la cultura. Lo escribo de nuevo, para resaltarlo: “Si algo hay que mejorar es aumentar los fondos”.

En este punto, el del financiamiento cultural, podemos recurrir a dos voces extranjeras, también expertas. Uno de ellos es Javier Solana, quien fue ministro de cultura de España bajo el mandato de Felipe González. Recientemente, ante la propuesta del candidato del Partido Popular a la presidencia del gobierno español de eliminar el Ministerio de Cultura para unirlo con el de Educación y Universidades, declaró: “Un Ministerio de Cultura no es lo más importante. Tiene más relevancia que cuente con un presupuesto potente”.<sup>5</sup> Incluso Audrey Azoulay, quien dirige la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura desde su sede en París, con gran entusiasmo anunció el regreso de los Estados Unidos a la UNESCO. ¿Por qué la emoción? Por la inyección multimillonaria de fondos para el organismo. Parece una “verdad de Perogrullo” afirmar que el presupuesto sí importa, y mucho.

La misma Alejandra Frausto, actual secretaria de Cultura, en una entrevista otorgada en 2022 afirmó algo que es precisamente lo que este texto sugiere: “Nos propusimos que la cultura no fuera un adorno, sino un eje de transformación”. Eso es lo urgente y, sin embargo, el presente gobierno recortó en 1,000 millones de pesos el presupuesto para conseguir este “eje de transformación”. No es posible alcanzar esta ambiciosa meta sin dinero. Es un hecho que el apoyo al teatro, al cine y a los creadores en general, ha disminuido de manera muy visible. La actual administración eliminó, en 2020, más de 300 fideicomisos, sin mencionar que quitaron la posibilidad de deducir aportaciones a las instituciones culturales. Sin embargo, lo fundamental ahora es ver hacia adelante y hacer todo lo necesario con tal de conseguir que en el futuro próximo exista voluntad política para reconocer la gigantesca importancia de la cultura.

El primer desafío, como acabamos de constatar, es un presupuesto suficiente. ¿Otro reto? En un país con tan profundas desigualdades, hay que pensar en la enorme ventaja de explotar las nuevas tecnologías, incluyendo la inteligencia artificial, para difundir la cultura a través de redes

2. “Conferencia Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura sobre Políticas Culturales y Desarrollo Sostenible”, MONDIACULT 2022.

3. Es importante aclarar que la entrevista se realizó a partir de su nombramiento como la nueva directora de la Feria Internacional del Libro de Monterrey.

4. “Consuelo Sáizar: ‘Estamos frente a la generación más grande de lectores de la historia’”, *El País México*, 28 de abril de 2022, <https://elpais.com/mexico/2022-04-28/consuelo-saizar-estamos-frente-a-la-generacion-mas-grande-de-lectores-de-la-historia.html>

5. “El anuncio de Feijóo de eliminar el Ministerio de Cultura enciende el debate sobre su importancia”, *El País Cultura*, 19 de junio de 2023, <https://elpais.com/cultura/2023-06-19/el-anuncio-de-feijoo-de-eliminar-el-ministerio-de-cultura-enciende-el-debate-sobre-su-importancia.html>

6. Las distintas fuentes consultadas hablan de cifras que van desde el 78% a, incluso, el 96% de la población total, que posee o tiene acceso a algún tipo de teléfono celular.

sociales y otros medios novedosos a los más de 80 millones<sup>6</sup> de mexicanos que cuentan con celulares o que tienen algún tipo de tableta electrónica. Estamos desperdiciando una valiosa herramienta que proporciona acceso a una gran mayoría de ciudadanos a través de *blogs*, foros y otros métodos.

¿Otra meta esencial? Reconocer que el gusto por el arte y la pasión por las humanidades se aprenden y se contagian desde temprana edad. Hay que explotar la curiosidad natural de los menores por el conocimiento, por saber más y más. Si los niños ven a sus padres leyendo, si los llevan a museos divertidos los fines de semana, si los maestros han sido adecuadamente capacitados para contagiar el amor a la música, a la pintura, a la creación, a la historia, es muy probable que dichos niños crezcan como adultos que conozcan, en carne propia, la importancia de la cultura. Dicho de otra forma, un proyecto cultural que no incluya a las familias y a las escuelas, públicas o privadas, puede fracasar; debe involucrar a una sociedad que participe y a empresas que se comprometan. No debemos hacer del gobierno el único responsable.

La lista de objetivos por cumplir es larga, con muchas áreas de mejora y numerosas carencias actuales. Por ejemplo, y sólo por mencionar algunas de una larga lista: descentralizar la infraestructura cultural y llevarla, sobre todo, a las zonas con altos índices de marginalidad; es decir, disminuir la desigualdad en el acceso a los bienes culturales. Asimismo, promover la cultura no únicamente en las ciudades, sino también en los pueblos apartados. Garantizar derechos sociales a los artistas, como el IMSS, pensión, salud pública, empleos con prestaciones, estabilidad laboral; dar más y mejores becas a los creadores, incluyendo estancias e intercambios internacionales, con el control necesario para que el apoyo llegue a quienes realmente lo necesitan y a quienes enriquecen el legado cultural de México.

Otras acciones son: continuar garantizando la libertad de expresión; estimular y fomentar la creación en todas las entidades y en todos los niveles, privilegiando a los que menos tienen; crear programas nacionales, inteligentes, de promoción a la lectura; conseguir que los libros leídos *per cápita*<sup>7</sup> al año aumenten de manera exponencial. Espectáculos en espacios públicos que no se usen como excusa y sirvan sólo para apoyar a algún político o a un partido. Involucrar a los ciudadanos y a las empresas para que participen; estimularlos dándoles beneficios fiscales.

Además, continuar proyectando la presencia del país en el extranjero y traer a los mexicanos lo mejor del arte de otras naciones. Seguir invirtiendo en festivales, ferias y exposiciones. Proteger de la mejor manera —y difundir— nuestro patrimonio cultural e inmaterial de la humanidad, incluyendo los monumentos arqueológicos, una de las mayores riquezas de este país. Rescatar y defender nuestras raíces, nuestros idiomas, nuestra identidad; fomentar amor y orgullo por México, comenzando en las familias y continuando en las aulas. Impulsar las materias de humanidades

7. Según el INEGI, en su Módulo sobre Lectura (MOLEC) publicado en abril del 2022, no llegamos a 4 libros leídos por persona, en promedio, al año. En cuanto a lecturas realizadas, la población que leyó en el 2022, es del 71.8%, pero el MOLEC considera, dentro de las lecturas, también a las revistas, historietas, periódicos y páginas de internet.

en las escuelas, desde temprana edad: lectura, escritura, historia, teatro, música, artes plásticas y demás, de manera lúdica y atractiva.

Por último, la ruta a seguir es garantizar que todo tipo de público, niños, jóvenes, adultos y adultos mayores, tenga acceso a la cultura. Restituir los avances y apoyos que se lograron en gobiernos anteriores, primero a partir del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y después, de la Secretaría de Cultura. Proteger y promover la diversidad cultural. Apoyar a las librerías y bibliotecas.<sup>8</sup> Crear programas culturales autosustentables... y un largo etcétera que se puede resumir en: hacer que la cultura desempeñe un papel esencial en la política de desarrollo de nuestro país.

Pero la lista de logros, carencias, desafíos y necesidades es un tema que debe tratarse con los implicados: con aquellos individuos, fundaciones e instituciones públicas o privadas que se dedican al arte en cualesquiera de sus manifestaciones. Ellos, más que nadie, saben qué se necesita. A ellos deberíamos escucharlos e involucrarlos en las decisiones respecto a las prioridades en la redacción de un plan nacional y en la forma más adecuada de decidir y ejercer el presupuesto. Un presupuesto que debe exigirse. Ya es hora de dejar de estirar la mano para recibir lo que el ejecutivo "generosamente" quiera concederle al arte. Ya es momento de dejar de ver a la cultura como "un artículo de lujo".

Nuestro objetivo con este texto no es decir lo que se debe o no se debe hacer, sino algo que podría parecer mucho más sencillo: demostrar por qué es fundamental la cultura para nuestro país. Esto, aunque parezca un lugar común, es urgente. Si no se parte de la evidencia de que la cultura es esencial, no llegaremos a ningún lado cuando, en realidad, es de primera necesidad.

No se trata de minimizar la importancia del apremiante crecimiento económico y del progreso tecnológico de nuestro país, pero es básico saber que el desarrollo de una nación no debe medirse sólo por el Producto Interno Bruto; la verdadera riqueza debería reflejarse en cada ciudadano: en su nivel educativo y cultural. En que desarrollen todas sus posibilidades, cada una de sus capacidades; que, aunque parezca una aseveración ligera, los pobladores encuentren en las manifestaciones artísticas placer y felicidad, emociones a través de las cuales no sólo aprendan, sino también tengan acceso a otros puntos de vista respecto al mundo que los rodea. Y, todavía más: que adquieran una profunda comprensión de sí mismos, de quiénes son y hacia dónde van. La cultura ayuda a solucionar situaciones vitales, a impulsar las transformaciones sociales. Nos da identidad y sentido de pertenencia. Nos ubica en un aquí y ahora y, además, nos prepara para adaptarnos a los constantes cambios.

Evidentemente, esta idea no es nueva: desde hace más de 2 mil 300 años, uno de los pensadores más importantes ya se había dado cuenta de los enormes beneficios de la cultura para una sociedad. Hablamos de Aristóteles, cuyas propuestas han trascendido en el tiempo por su lumino-

8. Una gran cantidad de bibliotecas públicas han desaparecido. Y, lamentablemente, también las librerías están pasando por una difícil crisis financiera. Como ejemplo, 9 librerías de El Sótano han tenido que cerrar; sólo permanecen 7. La Casa del Libro y Porrúa también están enfrentando graves problemas económicos.

9. Los corchetes son de la autora.

10. Pedro Rojo Mula, "La catarsis en la Poética de Aristóteles", 2020, <https://www.ensayos-filosofia.es/archivos/articulo/la-catarsis-en-la-poetica-de-aristoteles>

11. Martha Craven Nussbaum, *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita las humanidades*. (Madrid: Katz Editores, 2010), 67.

12. *Ibid.*, 76.

13. *Ibid.*, 76.

14. Pedro Rojo Mula, "La catarsis en la Poética de Aristóteles", consultado el 10 de mayo de 2023, <https://www.ensayosfilosofia.es/archivos/articulo/la-catarsis-en-la-poetica-de-aristoteles>

15. Barbara Cassin, dir., *Vocabulario de las filosofías occidentales* (México: Siglo XXI Editores, 2018), 232.

16. *Ibid.*

sa vigencia. "Para Aristóteles, la poesía [literatura] es muy relevante para la enseñanza. El espectador [o lector]]<sup>9</sup> aprende a partir de las comedias o tragedias que presencia [...]. El valor filosófico que Aristóteles atribuye a la poesía, presente tanto en la acción mimética como en la búsqueda de la verosimilitud en la creación del argumento, suponen un gran respaldo a la interpretación de la catarsis como purificación de las pasiones en un sentido ético o epistemológico".<sup>10</sup> Esto muestra, entonces, que para el *estagirita* la palabra escrita, la literatura, la ficción de la poesía, el drama o incluso la comedia, son instrumentos eficaces para aprender y para enseñar.

En otra de las obras del filósofo griego, en su *Ética nicomáquea*, expone que un componente indispensable de la felicidad es el placer y que el placer es algo interno que tenemos por naturaleza. Explicado por Martha Nussbaum con quien regresaremos más adelante: "Según Aristóteles, la vida humana óptima es una vida rica en apegos a personas y cosas externas al yo: amistades, amor familiar, vínculos políticos [...]. Se trata de una vida llena de posibilidades en cuanto a emociones".<sup>11</sup> La filósofa neoyorquina nos aclara que Aristóteles, como hijo de un médico, ve en las humanidades una suerte de medicina del alma, de cura, de posibilidad de transformación del ser humano. "El logos es a las dolencias del alma lo que el tratamiento médico es a las dolencias del cuerpo".<sup>12</sup> Los *logoi* como algo que tiene el poder de "poner fin al miedo y eliminar la congoja, engendrar la alegría y aumentar los sentimientos de camaradería".<sup>13</sup> Veán la maravilla de la afirmación anterior: la palabra, la expresión artística, el humanismo como medio para sanar.

Hay dos palabras fundamentales que el próximo gobierno deberá comprender para otorgar un sentido prioritario a la cultura: empatía y catarsis. El arte no sólo da placer y conocimiento, sino que también contribuye a estos dos conceptos básicos. Explicaremos la catarsis como "la purificación de las emociones en el ser humano".<sup>14</sup> Otra definición indica que la palabra *kátharsis*, adoptada por Aristóteles, "sostenía que la tragedia y el teatro podían curar el alma por medio del placer".<sup>15</sup> Eso, "curar el alma", alimentar el espíritu de los ciudadanos, hacerlos mejores humanos, es razón suficiente para promover la cultura.

Por su parte, la filóloga francesa Barbara Cassin cita a Freud en una definición que funciona bien para el presente texto, al referirse a la "descarga emocional que, por la mediación del lenguaje, permite liberar el afecto vinculado a un acontecimiento traumático".<sup>16</sup> De la definición anterior, lo que me parece valioso de rescatar es el papel del lenguaje. Y por lenguaje, no me refiero sólo al verbal o escrito, también al auditivo, cinematográfico, plástico, artístico.

Como apoyo, también elegimos a una filósofa contemporánea que le da una vital importancia a la educación y, dentro de ella, al arte. Asimismo, y esta razón no es menos significativa, porque Martha Nussbaum concibe a las humanidades como algo que puede —y debe— contribuir al bien

común. Como un instrumento práctico para incidir en la política y, por lo tanto, en el bienestar de la población. "Es posible que la filosofía misma, sin dejar de ser lo que es, cumpla funciones sociales y políticas que aporten algo al mundo".<sup>17</sup>

La pensadora estadounidense aboga por un papel de la cultura que promueva valores como tolerancia, empatía y defensa de los marginados. ¿Y acaso la falta de acceso al arte, a la imaginación, al poder de la ficción, no hace que los marginados sigan marginados? Nos dice que lo ideal es "formar ciudadanos con capacidad crítica, de reflexión, que piensen por sí mismos".<sup>18</sup> Y una manera sublime de lograr lo anterior es tener ciudadanos que puedan encontrar placer en la lectura, en el teatro, en la música. "Crear una comunidad de seres que puedan hacerse cargo de la historia de su propia vida y de su propio pensamiento".<sup>19</sup> Si en México la gente se enterara, de una manera sencilla y clara, de todos los beneficios que pueden obtener del arte, de adentrarse en el mundo de los libros, de asistir a un museo o a un concierto, de participar en la cultura comunitaria, del valor del arte popular, tendríamos un país distinto.

La cultura, de forma sutil, mediante el placer y el entretenimiento, hará ciudadanos más reflexivos, autosuficientes, críticos, independientes, dispuestos a dialogar, a cuestionarse, empáticos y compasivos.

Rabindranath Tagore<sup>20</sup> no sólo obtuvo el Premio Nobel de Literatura en 1913, sino que fue un hombre lúcido que entendió el papel esencial de las artes para lograr el pleno desarrollo de la personalidad. Además de escritor, el bengalí fue pintor, bailarín, coreógrafo, compositor y cofundador de Dartington Hall, una escuela progresista que privilegiaba los valores y la capacidad creadora de cada alumno. Una de las ideas a destacar es que Tagore les daba una gran importancia a las dramatizaciones, pues logran que uno se ubique en el lugar del otro, algo esencial para lograr la empatía. Para Nussbaum, la imaginación narrativa es "la capacidad de pensar cómo sería estar en el lugar de otra persona, de interpretar con inteligencia el relato de esa persona y de entender los sentimientos, los deseos y sus expectativas".<sup>21</sup> Poder ponernos en los "zapatos de los otros", conseguir la empatía, es una necesidad imperiosa en el México de hoy.

Esto es, precisamente, lo que consigue el arte, en cualquiera de sus expresiones. Al fomentar la empatía y la compasión, convierte a los humanos en más humanos. Se impulsa la capacidad del interés por el otro. Esto nos hace rechazar los estereotipos y los prejuicios. Nos hace, al menos, cuestionar, cuestionarnos; no dar todo por sentado. Nos invita a desarrollar una capacidad de reflexionar de manera crítica.

Es indudable, pues, el alto valor de la cultura no sólo para estimular la memoria y la imaginación, no sólo para adquirir mayores conocimientos (del mundo y de sí mismos) sino también para la formación de individuos y de ciudadanos críticos, compasivos y empáticos. Podemos citar algunos ejemplos que han funcionado, aunque nos hacen falta muchos más. Men-

17. Martha Craven Nussbaum, *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita las humanidades*. (Madrid: Katz Editores, 2010), 21.

18. *Ibid.*, 20.

19. *Ibid.*, 24.

20. Es importante aclarar la gran influencia de la India en el pensamiento de Nussbaum a partir de sus viajes a este país y, sobre todo, por su amistad con el indio bengalí Amartya Sen, Premio Nobel de Economía de 1998.

21. Martha Craven Nussbaum, *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita las humanidades*. (Madrid: Katz Editores, 2010), 132.

cionemos aquí sólo uno, suficiente para ilustrar lo que hemos afirmado a lo largo de este texto: hay dos pueblos en el Valle de Guadalupe, Baja California, que están casi uno junto al otro: Francisco Zarco y ejido El Porvenir. En el último, las empresas vitivinícolas se han unido para realizar actividades culturales para la población, otorgándoles guía y los recursos necesarios: conciertos musicales, actividades deportivas, huertos en las escuelas primarias. ¿El resultado? El Porvenir cuenta con seis veces menos índices de violencia, narcomenudeo y drogadicción que el pueblo vecino.

Es urgente que quien nos gobierne entienda a la cultura como una necesidad básica de los ciudadanos. Un derecho inalienable al que todos deberían tener fácil acceso. Necesitamos ciudadanos más empáticos, compasivos, respetuosos, con capacidad de análisis, capaces de sostener un debate inteligente, un pensamiento crítico. Más preparados para vivir en sociedad; en la de nuestra comunidad, nuestro país y en la del planeta. Ciudadanos que busquen una vida digna, pero también justicia y equidad social. Ciudadanos con acceso a una cultura que privilegie la razón, la tolerancia, que rechace los prejuicios. Que nos haga más compasivos, más cívicos y responsables. Más amantes y orgullosos de nuestro origen, de nuestras raíces y de nuestra historia. Capaces de interpretar la vida desde el punto de vista de los demás. Ciudadanos menos expuestos a ser manipulados o utilizados. Todo esto puede conseguirse a través de la cultura, del arte.

En conclusión, la cultura no sólo nos convierte en seres "más cultos", nos convierte en seres humanos. Colocar a la cultura en el centro de la agenda nacional es, ya, imprescindible. Es apremiante encontrar estrategias para garantizar los recursos necesarios y buscar modelos sostenibles. México no puede seguir esperando.





**NUEVO LEÓN:  
LA NUEVA RUTA  
QUE SE CONSTRUYE  
CON IGUALDAD  
E INCLUSIÓN**

Martha Patricia Herrera González

### **Martha Patricia Herrera González**

Tiene una maestría en Ciencias Políticas de la Universidad McGill y un MBA de la Universidad de Adolfo Ibáñez y Deusto School of Business. Ha dedicado su carrera al desarrollo y la transformación social. Su experiencia abarca desde organismos intermedios y banca de desarrollo, hasta ser Directora Global de Impacto Social en CEMEX durante 25 años. Ha sido consejera en más de 40 instituciones, incluida la presidencia del Pacto Mundial de Naciones Unidas en México. Por más de una década, fue nombrada una de las 100 mujeres más poderosas en los negocios en México por Grupo Expansión y Forbes México la designó una de las 30 mentes más sostenibles de México. Le han otorgado más de 35 reconocimientos nacionales e internacionales. Actualmente es Secretaria de Igualdad e Inclusión en Nuevo León.

## 1. Introducción

A lo largo de su historia, México se ha caracterizado por presentar niveles de pobreza y desigualdad persistentes, a pesar de contar con un ingreso promedio que lo ubica como un país con niveles relativamente altos de desarrollo. En la tercera década del siglo XXI, a pesar de los esfuerzos realizados durante muchos años, la pobreza, la (casi) nula movilidad social y la ampliación de las desigualdades siguen siendo algunos de los mayores retos que enfrenta la sociedad mexicana en su conjunto.

Nuevo León no escapa a esta realidad nacional. Aunque es uno de los estados con mayor desarrollo, aún persisten bajos índices de movilidad social entre su población. Durante 2020, de acuerdo con cifras oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), cerca de 1.4 millones de personas vivían en situación de pobreza y otras 123 mil en pobreza extrema.<sup>1</sup> Más allá de las cifras, se trata de personas.

Personas como Lucía, una señora con cuatro hijos, cada uno con una discapacidad diferente, quien no contaba con un empleo estable por tener que dedicarse a tiempo completo al cuidado de ellos, lo que dificultaba el manejo de ingresos para decidir entre comprar alimentos o las medicinas para sus hijos. Personas como Beatriz que, al ser una mujer indígena, no tuvo acceso a una educación que le permitiera encontrar un trabajo con un salario suficiente para mantener a su hija Kenia, quien sufría de desnutrición severa. Personas como Roberto, un adulto mayor migrante, quien desde que salió de su país de origen no ha tenido acceso a servicios médicos para atender su sordera parcial diagnosticada hace 12 años. Personas como José, que tuvo que abandonar sus estudios de primaria para trabajar en la industria de la construcción y poder mantener a sus dos hermanas, que perdieron a su madre a muy temprana edad. Estas historias nos mueven a trabajar día con día por un estado más justo, más igualitario y más inclusivo.

La disminución de la pobreza y el incremento de la movilidad social se presentan como retos fundamentales en la esfera social y en la política, pues no sólo lastiman profundamente la dignidad humana —al mismo tiempo que la desigualdad divide a la sociedad e impide la integración social, política y cultural— sino que, además, pueden plantear problemas de seguridad nacional.<sup>2</sup>

No sería posible aspirar a crecer o generar riqueza si no existe igualdad para todas las personas. Si persiste la baja movilidad social, la discriminación o la segregación, especialmente hacia los grupos socialmente

1. CONEVAL, *Informe de Pobreza y Evaluación. Nuevo León 2020* (México, 2020).

2. Santiago Levy, *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico* (Washington: Brookings Institution Press, 2009); Agustín Damián, "La pobreza en México y en sus principales ciudades", en Gustavo Garza y Martha Scheingart (coords.), *Desarrollo urbano y regional. Los grandes problemas de México, II* (México: El Colegio de México, 2010); Ilán Bizberg, "El régimen de bienestar Mexicano, del corporativismo al asistencialismo", en Ilán Bizberg y Sylvia B. Martin, *El estado de bienestar ante la globalización: el caso de Norteamérica* (México: El Colegio de México, 2012).

vulnerables, y si continúan las brechas, sobre todo para las mujeres y niñas, nuestra sociedad no podrá prosperar.<sup>3</sup> Para mejorar, las políticas públicas, especialmente las sociales, deben incluir a todas las personas.

Como punto de partida, en el presente artículo, se explorará de manera general lo que la literatura especializada llama “política social”, así como el tema de “las (múltiples) desigualdades”, las “redes comunitarias” y la necesidad de impulsar la “inclusión social” de los grupos históricamente vulnerados. Posteriormente, se analizará el caso de Nuevo León, específicamente a través de la estrategia denominada “la Nueva Ruta: incluir para ser iguales”, con el objetivo de resaltar la importancia de un sistema de protección social universal, intersectorial, colaborativo, sistémico, transversal, multidimensional y sostenible para reducir las carencias sociales, y mejorar las condiciones de vida de las personas, avanzando hacia la construcción de una igualdad sustantiva a nivel estatal. Finalmente, se ofrecerán algunas reflexiones sobre el caso analizado y los pasos siguientes en esta ruta.

## 2. La política social: marco conceptual

Como señala Pardo,<sup>4</sup> tanto en los círculos gubernamentales como en los académicos, existe un amplio debate relacionado con los significados del término “política social”. No hay acuerdo respecto a su alcance conceptual, ni sobre cuáles son los actores que deben involucrarse en su formulación y puesta en marcha, tampoco respecto a quiénes se convierten en los receptores de sus posibles beneficios. Usualmente, el término evoca “asistencia”, “servicios y bienestar social”, que son etiquetas —como menciona la autora— para describir amplias áreas de *intervención pública*. No obstante, a partir de 2004 en nuestro país se emitió la Ley General de Desarrollo Social, en la que se plantean principios y un enfoque de derechos, lo cual ha ayudado a delimitar el entendimiento de las políticas de desarrollo social.<sup>5</sup>

Sin embargo, no resulta sencillo encontrar una definición que incluya todos los elementos que corresponden a las diferentes formas de abordar el problema. Si seguimos el análisis de Pardo<sup>6</sup> y, también el de Sottoli,<sup>7</sup> se puede afirmar que, de manera muy general, el concepto de política social incluye los programas que aparecieron a partir de la década de los setenta, momento en que las crisis económicas recurrentes empezaron a dejar sentir sus devastadores efectos sociales en gran parte de los países occidentales. Sucesivamente, en las décadas de los años ochenta y noventa, los países latinoamericanos sufrieron crisis económicas atribuidas al desgaste del modelo de desarrollo denominado “Estado interventor”. Así, desde entonces, se ha extendido en el mundo la convicción de la necesidad de incluir lo que se ha identificado como programas de ajuste económico, lo que influyó de manera determinante en la relación entre la llamada “política social y la política económica”.<sup>8</sup>

3. Gobierno de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo Nuevo León 2021-2027*, (México, 2021), 28.

4. María Pardo, “Política Social”, en *Una Historia Contemporánea de México: Las Políticas*, coord. por Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (México: Océano, 2009).

5. El artículo 3 establece los principios a los que se sujetará la Política de Desarrollo Social: libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, transparencia, perspectiva de género e interés superior de la niñez. Mientras que el artículo 4 establece que son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y, además, los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6. Pardo, “Política Social”, 133.

7. Susana Sottoli, “La política social en América Latina bajo el signo de la economía

de mercado y la democracia", en, *Revista Población y Desarrollo*, (Paraguay, 2001)

8. Los analistas sostienen que el bienestar está condicionado principalmente por factores económicos, lo que implica que las políticas de distribución de recursos gubernamentales deben ser vistas en conjunto con la gestión económica, tal como lo explica Pardo al indicar que las políticas sociales están determinadas por la percepción de las operaciones económicas. Véase Pardo, "Política Social", 134.

9. Pardo, "Política Social".

10. Elena Valencia, "Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación", *Estudios Sociológicos* 21, no. 61, 2013: 105-133; Santiago Levy, *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico* (Washington: Brookings Institution Press, 2009).

11. Amartya Sen, *Desarrollo y Libertad* (Argentina: Planeta, 1999).

12. Ricardo M. Campos, *Desigualdades. Por qué nos beneficia un país más igualitario* (México: Grano de Sal, 2022).

13. *Ibid.*

En términos prácticos, la política social se puede conceptualizar, de manera muy general, como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, especialmente de aquellos que no tienen acceso a las mismas oportunidades, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad posible.<sup>9</sup> Asimismo, se puede entender como la aplicación de medios políticos, generalmente medios estatales de poder, con miras a la consecución de determinadas metas sociales. Entre éstas se encuentran la elevación del nivel de vida, la garantía de un salario suficiente en caso de enfermedad, discapacidad y vejez, y la redistribución del producto social en favor de los grupos económicamente más débiles.<sup>10</sup>

La política social, entonces, explora el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; además, concierne a todos aquellos aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado y las no monetarias que contribuyen a aumentar o disminuir el bienestar de individuos o grupos. No obstante, su aplicación puede caer en tendencias asistencialistas que se alejan del verdadero camino del acompañamiento comunitario entre las esferas políticas, sociales y privadas.

## 2.1 Las (múltiples) desigualdades

El desarrollo, de acuerdo con el economista Amartya Sen, se obtiene a través de diferentes procesos que expanden las capacidades que gozan las personas.<sup>11</sup> Sin embargo, las desigualdades minimizan la posibilidad de que las personas tengan un proceso de crecimiento y mejora de habilidades que les permita enfrentar adversidades de distintas formas. Al no contar con una variedad de oportunidades para mejorar sus capacidades y habilidades, las personas no poseen los mismos grados de libertad para desarrollarse oportunamente en sociedad.

Las desigualdades han estado presentes desde la construcción de lo que se conoce hoy en día como Estados-nación.<sup>12</sup> Sin embargo, estas desigualdades se han manifestado de manera más evidente en los últimos años, ante la interconectividad de los países y personas, así como la inexistencia o débil barrera para evitar los efectos de la desigualdad en el resto de la población. De acuerdo con Campos,<sup>13</sup> existen diferentes tipos de desigualdades originadas por ingresos, riquezas, oportunidades y de trato, pero éstas pueden afectar con un mayor nivel de fuerza a distintos grupos poblacionales por aspectos físicos, culturales y condiciones sociales.

Debido a que las desigualdades son constructos sociales, la discriminación es un factor importante para la multiplicación de las mismas.<sup>14</sup> Algunos de estos factores están relacionados con el género, edad, condición socioeconómica, etnia, idioma, religión, orientación sexual, entre otros, y permean en la relación de las personas, visibilizando los contrastes entre

grupos sociales.<sup>15</sup> No obstante, las personas también pueden sufrir de discriminación estructural por tener factores sociales que les obstaculizan aún más el goce de sus derechos humanos, como ser una mujer, una persona adulta mayor, una persona indígena o una persona con discapacidad.

La discriminación fomenta prejuicios y estereotipos, y refuerza la presencia de estigmas que transforman los derechos humanos en privilegios. Por eso es importante entender la relación horizontal (en lo grupal) y vertical (en lo individual) de la desigualdad con la discriminación.<sup>16</sup> La discriminación separa a los grupos poblacionales y los hace diferenciarse entre sí, en lugar de encontrar los lazos que los unan como sociedad. La competencia por maximizar los recursos propios y competir contra la "otredad" debilita a los grupos históricamente discriminados y los priva de un desarrollo integral óptimo para obtener una mejor calidad de vida, aumentando los niveles de desigualdad.<sup>17</sup>

La desigualdad y la discriminación no pueden verse como hechos o causas aisladas, sino como factores que se refuerzan mutuamente. Por lo tanto, es fundamental entender que sólo a través de la igualdad y la inclusión en el diseño de políticas públicas se logra el desarrollo social. Es necesario visualizar esta problemática social como algo colectivo. Al tener el mismo acceso a servicios y derechos de manera igualitaria, el desarrollo social se convierte en un hecho colectivo cuyo efecto es la disminución de las desigualdades a nivel macro. Esto se evidencia al incluir como beneficiarios de los servicios ofrecidos por las políticas sociales a todos los miembros de los grupos poblacionales existentes, reduciendo la posibilidad de dejar a personas atrás en el desarrollo general.<sup>18</sup>

Con la creación de la Secretaría de Igualdad e Inclusión (SII) y el Gabinete de Igualdad para Todas las Personas, a partir de 2022, en Nuevo León se busca garantizar el acceso efectivo a los derechos sociales a todas las personas, especialmente aquellos grupos que son históricamente discriminados, a través de la coordinación e implementación de la política social en el Estado. En este sentido, es la primera vez en la que una entidad federativa adopta esta visión integradora y la eleva a nivel de secretaría.

La Secretaría es la encargada de visibilizar y actuar para disminuir las problemáticas sociales de la población, especialmente aquellas originadas por la desigualdad y la discriminación. Por ello, la maximización de oportunidades para toda la población, sin distinción alguna, hará frente a la pobreza multidimensional, la discriminación y la desigualdad social, mientras se promueve una transformación social inclusiva, la participación ciudadana y la transversalidad e intersectorialidad de las políticas, para construir un piso parejo de oportunidades para todas las personas.

## 2.2 Política social y redes comunitarias: el camino para la transformación social

Las condiciones sociales en los países de América Latina llevan a los

14. Patricia Solís, *Discriminación estructural y desigualdad social: con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad* (Ciudad de México: Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación, 2017).

15. *Ibid.*

16. *Ibid.*

17. Campos, *Desigualdades*.

18. *Ibid.*

19. Alicia Puyana y Martín Puchet (eds.), *América Latina en la larga historia de la desigualdad* (México: FLACSO, 2018).

20. Armando Barrientos y David Hulme, "Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution", Brooks World Poverty Institute, Working Paper No. 30, 2008.

21. Magdalena Sepúlveda, *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina* (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014)

22. Laura Abramo (coord.), *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016).

23. *Ibid.*, 13.

24. *Ibid.*, 18-19.

25. Claudio Lomnitz, *El tejido social rasgado*, Conferencias de El Colegio Nacional (México: Ediciones Era, 2022).

26. Laura Flamand (coord.), *Desigualdades en México 2018*, Red de Estudios sobre Desigualdades públicas: El Colegio de México, 2018).

27. Anna Soho, "La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva conceptual y metodológica renovada", en *Euro Social Programa para la Cohesión Social en América Latina, Serie de aprendizajes en cohesión social*, Colección Euro Social N°1, 2018.

gubernantes a crear cada vez más políticas que ayuden a subsanar las desigualdades en la población.<sup>19</sup> Como han sugerido algunos análisis, América Latina encabeza la denominada "revolución silenciosa"<sup>20</sup> al invertir en programas sociales que tienen como principal enfoque la defensa y promoción de derechos humanos para la generación del desarrollo integral de todas las personas.<sup>21</sup>

Las políticas y programas deben estar diseñados para alcanzar la igualdad y disminuir las brechas sociales causadas por la discriminación. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en la Conferencia Regional de Desarrollo Social de 2016, se destacó que el diseño e implementación de políticas públicas deben incorporar elementos esenciales de los derechos humanos como la integralidad, institucionalidad, igualdad, progresividad, participación, exigibilidad, transparencia y acceso a la información.<sup>22</sup> De igual forma, se hizo patente la necesidad de que durante todos los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas se incorporen elementos de derechos humanos para impulsar la participación ciudadana, especialmente de aquellos grupos que han sido históricamente discriminados.<sup>23</sup>

Las políticas y programas sociales deben adoptar medidas claras para garantizar y proteger los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Estos grupos de derechos están interrelacionados entre sí y tienen el mismo nivel de importancia que los derechos civiles. Por consiguiente, los gobiernos deben trabajar para asegurar el mínimo estándar de goce de estos derechos, especialmente aquellos que contribuyen a tener mejores condiciones de vida, como los derechos a la salud, alimentación, educación, vestido, vivienda y trabajo.<sup>24</sup>

Según Lomnitz, los gobiernos han perdido su capacidad de actuar para mejorar las condiciones económicas de las personas, por lo que éstas utilizan los recursos que tienen a su alcance y, como ya se considera común, recurren a costumbres violentas.<sup>25</sup> Lo que realmente ha "rasgado el tejido social", como lo describe Lomnitz, es el abandono de los funcionarios ante la impartición de justicia. En ocasiones, las políticas públicas cuyo objetivo es disminuir los índices de violencia no están alineadas con las estrategias que aluden a la generación de empleos formales. Sus acciones no cuentan con los elementos suficientes que atiendan las desigualdades estructurales dentro de las comunidades, evidenciando aún más las desigualdades en zonas con mayores índices de desarrollo.<sup>26</sup> De acuerdo con el Programa para la Cohesión Social en América Latina, para tener un tejido social adecuado, se necesita incorporar elementos democráticos, una participación ciudadana activa y la promoción de un buen gobierno, para fortalecer la comunidad que ha perdido o debilitado su relación con los valores democráticos en una ciudad.<sup>27</sup>

Si bien es importante que las personas tengan un desarrollo humano integral, también necesitan desarrollarse en comunidad. Las políticas

sociales deben incluir, dentro de sus objetivos el desarrollo comunitario entre sus miembros y entre sus comunidades, para fortalecer el tejido comunitario con estrategias que vayan más allá del asistencialismo político y que sean sostenibles en el tiempo. Las acciones de las políticas sociales deben contribuir a la adquisición y desarrollo de nuevas habilidades para alcanzar un bienestar individual y comunitario, y que fortalezcan el tejido social dañado por la falta de oportunidades para vivir. Asimismo, el gobierno debe acompañar en todo el proceso a la ciudadanía, mientras se empoderan y se apropian de la política social, avanzando juntos colaborativamente hacia el desarrollo general de la comunidad.

Desde la Secretaría de Igualdad e Inclusión (SII), se diseñan y ejecutan estrategias, programas y acciones de manera coordinada e interinstitucional, para incrementar el acceso a oportunidades y desarrollo de la población en situación de pobreza y/o con carencias sociales, con un enfoque transversal y de derechos humanos, para alcanzar el bienestar de las personas.<sup>28</sup> La SII se guía por el Plan Estratégico del Estado de Nuevo León, que establece su visión hacia el 2040. Además, establece como meta su alineación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (ONU), cuyos indicadores, objetivos y líneas de acción están diseñados para disminuir las brechas sociales causadas por la desigualdad y discriminación.<sup>29</sup> Utilizar como guía a los ODS permite al gobierno de Nuevo León basar sus programas y proyectos en alcanzar las metas globales plasmadas en los ODS y garantizar el bienestar de todas las personas, reducir la pobreza multidimensional, proteger el medio ambiente y empoderar a las personas históricamente discriminadas.

### 2.3. Grupos de atención prioritaria en materia de inclusión

Como se mencionó anteriormente, las políticas sociales deben centrarse en la defensa, protección y promoción de los derechos humanos de todas las personas, tanto individual como colectivamente. De acuerdo con la CEPAL (1995), la focalización incrementa las posibilidades de tener programas y políticas sociales incluyentes y disminuye los riesgos de duplicar recursos y esfuerzos en áreas no prioritarias.<sup>30</sup> Así, se pueden asignar efectivamente los recursos destinados a disminuir la pobreza y satisfacer las carencias sociales de esos grupos.<sup>31</sup> Por lo tanto, este enfoque complementa las decisiones de selección de beneficiarios, junto con la implementación de elementos universales o de autoselección.

Al priorizar la atención a la población, la SII utilizó el Índice de Rezago Social (IRS), que mide variables de educación, acceso a servicios de salud, calidad y espacios de las viviendas dentro de Nuevo León. Aunque este índice mostró que Nuevo León está muy por debajo de la media nacional, ocupando el 32º lugar entre las entidades federativas, existen diferencias significativas dentro de la propia entidad. Los cinco municipios con los niveles de rezago social más altos y los cinco con niveles de rezago social

28. Para una consulta más profunda, ver Gobierno de Nuevo León, *Programa Sectorial de Inclusión Social 2022-2027* (México, 2022).

29. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 por un desarrollo sostenible*, A/Res/70/1, 2015.

30. Arturo Godínez, *et al.*, *Focalización y Pobreza* (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1995).

31. *Ibid.*



32. Gobierno de Nuevo León, *Programa Sectorial de Inclusión Social 2022-2027* (México, 2022).

33. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017* (México, 2017).

34. CONEVAL, *Informe de Pobreza y Evaluación. Nuevo León 2020* (México, 2020).

35. Gobierno de Nuevo León, *Programa Sectorial de Inclusión Social 2022-2027*.

36. *Ibid.*

37. INEGI, "Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 2021", Comunicado de Prensa Núm. 734/22, 7 de diciembre de 2022, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/PIBEF/PIBEF.pdf>

38. Personas identificadas como lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti queer, intersex y todos los grupos de personas que no se identifican con las anteriores.

39. Magdalena Sepúlveda, *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina* (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014).

más bajos presentan una diferencia aproximada de 0.20 puntos. Esto evidencia las desigualdades dentro de la población de Nuevo León, a pesar de estar posicionado como una de las entidades federativas con mayores índices de desarrollo en México.<sup>32</sup>

Ya que la desigualdad y la discriminación están correlacionadas, es necesario identificar cuáles son los factores más presentes en la población de Nuevo León que propician actitudes discriminatorias. Para esta información, se solicitó la base de datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) de 2017. Ésta resalta que en Nuevo León, el 91.2% de las personas trans, 89.4% de las personas gays, 87% de las personas indígenas, 84.7% de las personas adultas mayores y el 83 % de las personas con alguna discapacidad han sufrido, al menos una vez en su vida, algún tipo de discriminación y poco o nulo respeto a sus derechos humanos.<sup>33</sup> Además, el CONEVAL destacó que existen grupos poblacionales con un mayor riesgo de que sus derechos sociales estén comprometidos, afectando su movilidad social y su calidad de vida.<sup>34</sup>

Debido a que la desigualdad social en el estado es evidente, la SII construyó el Índice Estatal de Atención Prioritaria para el Estado de Nuevo León (IEAP-NL) para identificar las áreas prioritarias y los grupos poblacionales que se encuentran en condiciones de pobreza absoluta y relativa en ambientes rurales y urbanos.<sup>35</sup> Además, con el apoyo de la información obtenida del Área Geográfica Estadística Básica (AGEB), a través del CONAPO, se obtiene la distribución espacial de los diferentes grados de marginación en zonas geográficas específicas. También se consultó información pública del INEGI y el Consejo Nacional de Población para conocer los índices de marginación social en Nuevo León.<sup>36</sup> Este trabajo de recolección de datos concluyó que, de las 2,765 AGEB urbanas consideradas dentro del Sistema para la Consulta de Información Censal (SCINCE, 2020), 13 AGEB se consideraron como áreas de atención prioritaria, y 311 AGEB como áreas de atención.<sup>37</sup>

Con estos datos, el Gobierno de Nuevo León promueve acciones en beneficio de toda la población, con especial atención a grupos prioritarios como: mujeres, población indígena y afrodescendiente, personas adultas mayores, personas con alguna discapacidad, niñas, niños y adolescentes, personas privadas de la libertad, personas sin hogar, personas con VIH, personas migrantes, refugiadas, desplazadas y retornadas, y personas de la comunidad LGTBTTQI+.<sup>38</sup> La focalización de recursos y la definición de estrategias claras, junto con la identificación de grupos de atención prioritaria son vitales para que el diseño de políticas públicas atienda necesidades específicas.<sup>39</sup> Sólo incluyendo a todas las personas, de todos los grupos poblacionales, en el diseño, desarrollo y monitoreo de políticas públicas, se garantizará la construcción de una sociedad más inclusiva con respeto a los derechos humanos y un Estado de derecho capaz de respetar, proteger y promover la universalidad de los mismos, y un estado que garantiza el mismo acceso a oportunidades para no dejar a nadie atrás.

### 3. El caso del nuevo Nuevo León

Las políticas y programas de protección social deben contar con un marco legal e institucional claro que contribuya a la estrategia de eliminar las brechas de desigualdad. Para ello, se necesitan marcos normativos que permitan la consagración constitucional de los derechos humanos y de los DESC, programas determinados que impulsen la visión del desarrollo social igualitario y, en su caso, establecer en las leyes la importancia de proteger dichos derechos.<sup>40</sup>

Tomando en cuenta los nuevos retos nacionales e internacionales que enfrentan los gobiernos hoy en día y las necesidades y opiniones públicas sobre lo que Nuevo León requiere para su progreso, el gobierno del estado realizó un cambio histórico. El 1 de octubre de 2022, la administración entrante promulgó la nueva Constitución Política para el estado de Nuevo León. Esta constitución contempla los cambios sociales actuales en el estado y en el país, para generar soluciones que se ajusten a esos retos específicos y pone la dignidad humana de todas las personas como esencial para este cambio, al incluir nuevos derechos humanos que anteriormente no eran contemplados.<sup>41</sup>

Asimismo, el Gobierno de Nuevo León creó una estrategia para incorporar tres gabinetes, cuyo trabajo se enfoca en alcanzar los tres pilares para construir un Nuevo León igualitario. Los Gabinetes de Buen Gobierno, Igualdad para Todas las Personas y Generación de Riqueza Sostenible coordinan y lideran las iniciativas prioritarias para toda la administración en su área de acción específica.<sup>42</sup> Estos tres gabinetes trabajan de manera colaborativa, intersectorial e intrasectorial, para crear las condiciones adecuadas que permitan a toda la población generar riqueza mediante la igualdad y la inclusión en todos los aspectos de la sociedad de Nuevo León.

El Gabinete de Igualdad para Todas las Personas, coordinado por la SII, tiene específicamente la responsabilidad de promover la transformación social integral e inclusiva, y desarrollar políticas sociales, participativas, transversales e intersectoriales con todos los agentes sociales (gobierno, sector privado, academia y sociedad civil).<sup>43</sup> Su labor como gabinete está coordinada por la SII y participan otras secretarías como la Secretaría de las Mujeres, de Educación, de Salud y de Cultura, así como organismos públicos descentralizados tales como el Instituto Estatal para la Mujer, el Instituto Estatal de las Personas Adultas Mayores, el Instituto Nacional de la Juventud de Nuevo León, el Instituto Estatal de Cultura Física y Deporte, y el DIF Nuevo León.

Con la participación de estos actores, la focalización de las estrategias y recursos llega a la población prioritaria para Nuevo León, que son las personas que sufren de alguna carencia social. Así, con la coordinación de estrategias y objetivos comunes, se incide en el acceso a derechos sociales como la salud, educación, alimentación, vivienda y trabajo digno. El Gabinete de Igualdad para Todas las Personas también trabaja para garantizar

40. *Ibid.*, 21.

41. Estado de Nuevo León, *Nueva Constitución Política del Estado de Nuevo León*.

42. Gobierno de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027* (México, 2022).

43. *Ibid.*

el acceso a más y mejores oportunidades y que todas las personas tengan la libertad de elegir aquellas que logren mejorar su calidad de vida. Para lograrlo, la creación y fortalecimiento de alianzas estratégicas que ayuden a alcanzar este objetivo son de suma importancia.

### 3.1 Coordinación, colaboración y alianzas estratégicas

La actual administración del Gobierno de Nuevo León aspira a construir el mejor estado para nacer, crecer, educarse y vivir. Para lograrlo, son fundamentales la coordinación, colaboración y creación de alianzas estratégicas con el sector privado, académico, social y público en sus tres órdenes de gobierno, con el objetivo de potenciar los resultados deseados por el estado. Estas alianzas, conformadas por gremios, actores, instituciones y organismos públicos y privados, facilitan la implementación transversal de las políticas públicas del gobierno, llegando de manera más eficiente, sostenible y eficaz a un objetivo común.

Hoy en día, las políticas públicas sociales que promueven el desarrollo de habilidades y generan un impacto positivo en el entorno de las personas, están diseñadas, elaboradas e implementadas con actores que adoptan una visión colaborativa en lugar de individualista. El *ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos* subraya la importancia de intercambiar conocimientos que fomenten el desarrollo sostenible de manera conjunta.<sup>44</sup> Por ende, la creación y fortalecimiento de alianzas, que incluyen a todos los sectores, facilitan el camino hacia la Agenda 2030.

Por ejemplo, la Nueva Ruta cuenta con el apoyo de actores diversos en todo el estado de Nuevo León, incluyendo el sector privado, la academia, organizaciones de la sociedad civil y otras instancias de gobierno que se han unido para trabajar en la protección y garantía de los derechos a la salud, educación, alimentación, vivienda y trabajo de las personas más marginadas en el estado. El trabajo de la Nueva Ruta durante los primeros dos años se debe a la coordinación entre estos actores y la suma de diferentes iniciativas que persiguen el mismo fin: alcanzar la igualdad entre todas las personas y mejorar su calidad de vida.

El sector social de Nuevo León es pieza clave para disminuir las brechas de desigualdad del estado. Son expertos en cada una de sus causas sociales y, con sus esfuerzos, logran impactar en áreas a las que el estado por sí sólo no podría llegar, gracias al alcance que las organizaciones poseen. La Red de Organizaciones de la Sociedad Civil de Nuevo León está compuesta por más de 600 organizaciones que decidieron aliarse con el gobierno para focalizar de manera más eficiente sus proyectos, población objetivo y recursos, y ser parte de los que convierten la aspiración de Nuevo León en un hecho.

Las alianzas generadas a partir de la focalización de esfuerzos y metas en conjunto de diferentes sectores, tales como agencias multilaterales y agencias de la ONU, lograron que, en lo que va de 2023, se haya atendido

44. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/Res/70/1, 2015.

a más de 1.7 millones de personas, incluidos los grupos de atención prioritaria. Hasta la fecha, se ha atraído una inversión de forma directa de más de 86 millones de pesos en coinversión con donantes privados y públicos. Con el apoyo de la sociedad civil y sus proyectos estratégicos que se alinean directamente con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2022-2027, cada peso invertido se ha multiplicado por nueve, generando más de 1,500 millones de pesos.

Con la colaboración del sector privado, por ejemplo, se están impulsando nuevos proyectos que fomentan la participación del ámbito productivo de Nuevo León, para ser socialmente más responsables con su impacto en la sociedad y adoptar la bandera de los ODS dentro de sus actividades de responsabilidad social. Cada vez son más las empresas y negocios que contribuyen a la reducción de desigualdades en Nuevo León, al crear más empleos con seguro social. Además, aumenta el número de empresas que asumen la obligación y responsabilidad de ofrecer las mismas oportunidades laborales tanto a mujeres, hombres, personas adultas mayores, personas con alguna discapacidad, o cualquier otro grupo históricamente discriminado, con el fin de colaborar en la eliminación de la brecha de desigualdad en el estado.

Además, las sinergias con las empresas del estado generan proyectos de alto impacto que multiplican el trabajo individual del gobierno. Por ejemplo, la estrategia de Hambre Cero que, con la participación de las empresas y la sociedad civil, acelera la obtención del objetivo de disminuir la pobreza alimentaria en Nuevo León. Las empresas, en colaboración con el Banco de Alimentos de Cáritas de Monterrey y el gobierno del estado, trabajan conjuntamente para reducir la pérdida y desperdicio de alimentos y asegurar la entrega directa de estos.

Otra gran colaboración que refuerza la política social de Nuevo León es gracias al sector académico. Con sus investigaciones y publicaciones, proporciona información de calidad y actualizada sobre cómo atender las necesidades específicas de la población. Las alianzas universitarias que tiene el gobierno de Nuevo León permiten la difusión y participación de más personas en los programas del estado, además del voluntariado de distintas personas, como las juventudes y los docentes universitarios.

Si bien es el Estado quien tiene la obligación y responsabilidad de difundir los ODS para construir sociedades sostenibles, las universidades son los principales espacios de difusión de conocimiento sobre estos, donde también se desarrollan evaluaciones y medición de impacto del trabajo conjunto y del gobierno en sí, para identificar con precisión las áreas que requieren una mayor focalización de recursos y esfuerzos.

Lo anterior es de suma importancia para que políticas sociales, como la Nueva Ruta, sean herramientas que las universidades utilicen para incluir a las juventudes de Nuevo León en alcanzar los objetivos y metas del gobierno; un estado que incluye a todas las personas sin dejar a nadie

atrás. Así se crea la corresponsabilidad de ambos sectores en construir un mejor estado para las juventudes de Nuevo León, brindándoles las herramientas necesarias para participar en el mundo profesional y disfrutar de una calidad de vida digna.

Universidades como la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Universidad de Monterrey, la Universidad Regiomontana y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey han realizado convenios con el Gobierno del Estado para fomentar mejores prácticas en temas de inclusión, profesionalización de sus estudiantes, emprendimiento social de grupos históricamente discriminados y la colaboración y generación de información para atender situaciones coyunturales en el estado y ayudar a construir un Nuevo León a favor de las juventudes y la inclusión de todas las personas.

Gracias a éstas y otras iniciativas que se desprenden del fortalecimiento y creación de alianzas con todos los sectores de Nuevo León, la SII ha multiplicado sus esfuerzos y su impacto positivo en la población del estado. Si bien es importante impulsar el trabajo del gobierno como experto en políticas públicas, también es responsabilidad y obligación del Estado fomentar alianzas que den espacio a otros expertos para que desarrollen nuevas estrategias y acciones acorde a su experiencia y conocimiento en los temas. Por eso, las alianzas obtenidas hasta el momento permiten la participación de todos los sectores, para que cada uno, de manera transversal y corresponsable, adquiera el compromiso de construir un estado incluyente desde sus propias trincheras.

### 3.2 La Nueva Ruta: incluir para ser iguales

A manera de contexto, Nuevo León ocupó el tercer lugar en el ranking de las entidades federativas (únicamente por debajo de la Ciudad de México y el Estado de México) que aportaron más ingresos al PIB nacional durante el 2021, con una contribución del 8.3%.<sup>45</sup> Asimismo, según datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Nuevo León ocupa el primer lugar a nivel nacional en generación de empleos formales. No obstante, según cifras oficiales, en Nuevo León habitan 1.4 millones de personas en situación de pobreza, lo que equivale al 24.3% de su población y el 2.1% vive en situación de pobreza extrema.<sup>46</sup> Esto demuestra que no existe una distribución equitativa de los recursos entre la totalidad de la población y que, a pesar de ser uno de los principales aportadores al PIB nacional, prevalecen las carencias sociales en los neoleoneses.

Para reducir las existentes brechas de desigualdad social en Nuevo León, se implementó el 9 de marzo de 2022 la estrategia estatal la Nueva Ruta: incluir para ser iguales. Esta estrategia, centrada en las personas y sus derechos humanos, está diseñada para impactar a más de 93 mil familias bajo tres ejes: pobreza multidimensional, no discriminación y atención prioritaria a la primera infancia.

45. INEGI, "Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 2021", *Comunicado de Prensa Núm. 734/22*, 7 de diciembre de 2022, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/PIBEF/PIBEFpdf>

46. CONEVAL, "Informe de Pobreza y Evaluación. Nuevo León 2020", México, 2022, [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes\\_pobreza\\_evaluacion\\_2022/Nuevo\\_Leon.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_pobreza_evaluacion_2022/Nuevo_Leon.pdf)

La Nueva Ruta se despliega territorialmente para identificar las carencias sociales, utilizando la focalización y coordinación de intervenciones de agentes sociales públicos y privados, y brinda acompañamiento en la formación de capacidades básicas, sociales y financieras de los hogares en situación de pobreza. Para ampliar el alcance del conjunto de estrategias, la SII desarrolló su propia base de datos con el Índice Estatal de Pobreza (IEAP-NL)<sup>47</sup> y diseñó su propio levantamiento de información socioeconómica y demográfica, el Cuestionario Homologado Estatal de Condiciones Socioeconómicas (CHECS), para identificar los perfiles sociodemográficos de las personas en condiciones de vulnerabilidad.

La Nueva Ruta contempla cinco vías de implementación conocidas como "La Red de Vías"; un órgano colegiado que contribuye a reducir la brecha de desigualdad de esas 1.5 millones de personas en situación de pobreza en el estado. Estas cinco vías actúan como mecanismos de articulación institucional que cuentan con la colaboración de más de 900 instancias públicas y privadas, y la participación de más de 9 mil agentes de cambio. El trabajo colaborativo está diseñado para que cada representante de secretaría, cuyos objetivos se relacionan con las cinco vías, pueda presidirlas e incorpore a diferentes actores importantes y especialistas en las diversas temáticas de trabajo. La coordinación de trabajo se enfoca en superar el rezago social a través del aprendizaje, acceder a la salud pública digna y gratuita, tener alimento suficiente, variado y nutritivo, mejorar el espacio y calidad de las viviendas, y generar ingresos sostenibles mediante de trabajos dignos y de calidad.

Además, la Red de Vías se diseñó para implementarse mediante un modelo de acompañamiento dirigido a todas las personas que participan en esta política. Mientras reciben atención oportuna, también se les proporciona orientación especializada conforme a sus necesidades y características específicas. De esta manera, el valor de la inclusión está integrado en el diseño de la política, al ser las personas los actores principales en su camino hacia el desarrollo integral. Por su parte, el gobierno de Nuevo León forma parte esencial de esta comunidad durante el acompañamiento comunitario de las personas y en el acercamiento mutuo, al mismo tiempo que conoce las necesidades específicas de la población.

Después de dos años de trabajar en las 50 metas tangibles<sup>48</sup> de la Nueva Ruta (que están asociadas a la medición de las carencias multidimensionales del CONEVAL), se han atendido a más de 226 mil personas mediante apoyos al ingreso familiar y con la entrega de paquetes de alimentos fortificados (de acuerdo al grupo poblacional). Adicionalmente, la Nueva Ruta trabaja para certificar a personas en educación básica; en lo que va de su primer año, se impactaron a 100 mil personas en dicho proceso. Asimismo, la Nueva Ruta apoyó al 40% de la población que sufre carencias de acceso a servicios de salud, beneficiándolas al brindarles un mejor y más fácil acceso a servicios médicos y medicamentos.

47. El Índice Estatal de Atención Prioritaria (IEAP) es una reclasificación y suma de veinte indicadores que incluyen actividad económica, educación, dinámica del hogar, y demografía de poblaciones indígenas, afrodescendientes, migrantes y personas con discapacidad. El rango de valores va de 0 a 20 puntos, donde 20 indica la mayor presencia de las características deseadas y 0 la menor.

48. Para más información, ver Gobierno de Nuevo León, "Presentación de Nueva Ruta: Incluir para ser iguales", consultado el 9 de noviembre de 2023, <https://nl.gob.mx/publicaciones/presentacion-de-nueva-ruta-incluir-para-ser-iguales>

También, esta política social contribuye a que las personas tengan hogares con los mínimos estándares para habitar con dignidad. En colaboración con la Comisión Federal de Electricidad y el Instituto de la Vivienda de Nuevo León, cada vez son más los hogares en el estado que cuentan con pisos, techos y muros firmes, así como estufas ecológicas y obras de electrificación. La generación de empleos formales es fundamental para la movilidad social ascendente, por lo que en sólo un año se generaron 53,156 empleos con seguro social y se otorgaron 50 fondos para microcréditos y se realizaron series de ferias para el empleo. Estos cinco aspectos (alimentación, educación, salud, vivienda y trabajo) contribuyen directamente a la movilidad social ascendente de las personas y a disminuir las brechas de la desigualdad causadas por no tener el mismo acceso a derechos y oportunidades.

### 3.3. Sin dejar a nadie atrás

El Gobierno del Estado de Nuevo León tiene como principal objetivo disminuir las desigualdades sociales en su población, mientras diseña y construye el Nuevo León en el que aspiran a vivir. Específicamente, la estrategia de la SII incluye en su visión de trabajo la garantía de una inclusión plena, capaz de brindar las herramientas a las personas para que tengan una vida digna sin ningún tipo de discriminación. La supervisión, guía y colaboración de la SII con otros actores clave mediante alianzas estratégicas dentro del sector público, privado y social, permite que ninguna persona se quede atrás en su desarrollo humano.

Como parte de la focalización, sostenibilidad y uso adecuado de recursos, estrategias y alianzas para su enfoque colectivo, la SII se dio a la tarea de reestructurar los centros comunitarios ya existentes en el estado y abrir otros en zonas de mayor marginación social. Los Centros Comunitarios nacen con la misión de integrar a todos los habitantes de Nuevo León, con ayuda de promotores sociales que fomentan la participación ciudadana y el acercamiento de más opciones para desarrollarse como persona dentro de una misma comunidad, al fortalecer (o reconstruir) el tejido social. Además, su objetivo de generar nuevas capacidades y habilidades en la comunidad permite la posibilidad de que los miembros de la comunidad hagan equipo o bien adquieran nuevos conocimientos que puedan poner en práctica profesionalmente.

Todos los Centros Comunitarios operan bajo cinco ejes estratégicos: fortalecimiento comunitario, habilidades para la vida, desarrollo de capacidades, bienestar comunitario y emprendimiento. Estos ejes ayudan a fortalecer el tejido social y promueven la solidaridad y la corresponsabilidad de cuidar la comunidad para todas y todos. Entre los mismos, se crea un sentido de pertenencia que, a su vez, alienta la resiliencia y previene situaciones de riesgo en el seno de las comunidades.

Para garantizar el cambio ante las realidades actuales de Nuevo León, se rediseñó el modelo teórico de los Centros Comunitarios, con el objetivo de asegurar que su implementación logre comunidades fuertes y que contribuyan al desarrollo integral de las personas. Estas necesidades o componentes necesarios para tener un alto índice de desarrollo humano están correlacionados con la garantía de una salud, educación e ingreso de calidad, que al mismo tiempo desencadenan y propician el disfrute de otros derechos humanos.

Al mismo tiempo, el rediseño requirió que en todas las actividades llevadas a cabo en los Centros Comunitarios se incorporen elementos que impulsen la autogestión y agencia de la comunidad entera, con igualdad, inclusión, justicia y prosperidad. Así, las nuevas capacidades obtenidas en los Centros Comunitarios permitirán el desarrollo de nuevas oportunidades para que todas las personas tengan acceso a salud, educación e ingresos dignos. Debido a la débil cohesión social entre comunidades del estado, la SII se propuso impulsar y reestructurar el tejido comunitario de Nuevo León a través de programas y servicios de desarrollo integral, para fortalecer las habilidades y la participación activa de los integrantes de las comunidades más marginadas del estado. Actualmente, Nuevo León cuenta con 41 Centros Comunitarios; 24 operan en el área metropolitana y 17 fuera de ella. Sólo durante 2022, los Centros Comunitarios brindaron atención focalizada a más de 194 mil personas por medio de talleres, servicios y atenciones específicas para alcanzar de manera oportuna su desarrollo humano y en comunidad.

La SII también tiene la misión de hacer que sus programas y servicios lleguen a todas las personas de Nuevo León. Por ello, la Ruta Comunitaria funciona como brigada de servicios, en la cual se acercan a los hogares de las colonias o zonas más alejadas y vulnerables de Nuevo León, para que puedan conocer las diferentes oportunidades que tienen a su alcance. De esta manera, la SII participa activamente para asegurar que todas las personas tengan acceso a la información de los diferentes servicios con los que podrán fortalecer sus habilidades y capacidades y ser canalizados con las autoridades pertinentes de acuerdo con sus necesidades específicas.

Sin embargo, no se puede incluir a toda una comunidad si no se escuchan las voces de sus miembros en lo individual. Para ello, se necesita la apertura de espacios que propicien la comunicación abierta, igualitaria y efectiva en lo individual, comunitario y de manera horizontal. Para escuchar las voces de aquellos grupos históricamente discriminados, se instaló el 10 de marzo de 2022 la Comisión para la Inclusión y No Discriminación. Esta Comisión es un órgano consultivo que propone y asesora a la SII para prevenir y eliminar la discriminación, mediante mecanismos de participación ciudadana cuyos insumos permitan la elaboración de políticas públicas en materia de inclusión.



La Comisión para la Inclusión y No Discriminación está dividida en 11 grupos: mujeres; personas indígenas y afrodescendientes; personas adultas mayores; personas privadas de la libertad y en proceso de reinserción social; personas sin hogar; personas con VIH y poblaciones clave; personas migrantes, refugiadas, desplazadas y retornadas; personas con discapacidad; salud mental; personas trans; y diversidad sexo-genérica (LGBTTTQI+).

Esta selección de agendas se llevó a cabo con la participación de más de 375 agentes sociales y 133 organizaciones de la sociedad civil y agentes locales, participando en las 11 mesas de trabajo para identificar las necesidades específicas de cada uno de los grupos mencionados. Estas mesas trabajan para alcanzar los 126 diferentes objetivos y 351 líneas de acción, para promover la defensa y garantía de 19 derechos humanos y la vinculación de agendas entre 19 instituciones públicas.

Este órgano consultivo identifica las necesidades específicas de estos grupos poblacionales y desarrolla diferentes mecanismos de evaluación de metas para satisfacer dichas necesidades. Así, la SII genera las condiciones específicas para que estos grupos puedan disfrutar de sus derechos humanos con una perspectiva de inclusión social y promoción de la diversidad. La participación de los miembros que conforman estos grupos, así como de las y los expertos en el contexto social de dichos grupos, garantiza que los resultados tengan un alcance más certero respecto a lo que se requiere para asegurar la inclusión de todos los grupos en el desarrollo social.

Al igual que la Nueva Ruta, la Comisión busca que todas las personas tengan el mismo acceso a oportunidades con la participación del sector público, privado, social y académico. Si bien la Comisión está coordinada por la SII, en ella también participan representantes de los tres gabinetes del Gobierno de Nuevo León: Igualdad para Todas las Personas, Buen Gobierno y Generación de Riqueza Sustentable. De esta manera, los programas sociales generados por medio de la Comisión serán llevados a las distintas dependencias que conforman los tres gabinetes, incrementando así la igualdad social en Nuevo León.

Desde la instalación de la Comisión, se firmó un convenio de colaboración con la Comisión Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (CONAPRED) para coordinar y diseñar estrategias que generen una política de lucha contra la discriminación y proporcionen herramientas a la población (y sus funcionarios públicos) para que puedan ejercer todos sus derechos humanos. Asimismo, se han establecido alianzas de inversión focalizada con distintas organizaciones de la sociedad civil en Nuevo León para promover acciones con enfoque en derechos humanos. El Gobierno de Nuevo León ha invertido más de 400 millones de pesos a través de diversas convocatorias para atender los distintos grupos y temáticas prioritarias. Además, la SII organiza diversos foros denominados "Foros Reconocernos Iguales", con el fin de reconocer a todos los grupos que integran

las temáticas de la agenda de la Comisión, conocer sus demandas, escuchar sus voces y atender sus necesidades.

#### 4. Reflexiones finales

Los retos actuales en Nuevo León, México y el mundo entero requieren de acciones colectivas que impacten lo colectivo y atiendan las necesidades específicas en lo individual, las cuales permitan la movilidad social de todas las personas a través de la mejora de sus ingresos, educación y la erradicación de la discriminación. De este modo, las políticas sociales constituyen un tipo particular de políticas públicas cuyo objetivo final es el logro del bienestar social mediante estrategias de redistribución de la riqueza y del ingreso para impulsar un mejoramiento continuo en las condiciones de vida de una población determinada.

Desde la entrada al gobierno de la administración actual, Nuevo León posiciona y protege los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el mismo nivel de importancia que los derechos políticos de las personas, desde lo social para lo social. Los derechos a la salud, educación, alimentación, vivienda digna y trabajo bien remunerado son algunos de los DESC que fortalecen la comunidad e instrumentan a las personas para que tengan una vida digna. Al mismo tiempo, son la concreción de la tarea del Estado en la vida cotidiana de las personas; su razón de ser es garantizar un mínimo de satisfactores y bienestar. Una democracia que no genera bienes públicos o que no se traduce en un desarrollo humano sustentable para todos los sectores de la población es insuficiente.

No se trata de varias reformas desarticuladas y sin ninguna secuencia particular, o de programas sociales aislados. Se trata más bien de un solo esfuerzo reformador que responda a una visión clara con un propósito único: crear empleos incluyentes, productivos, bien remunerados y con seguridad social para todos. Se trata de hacer partícipes de forma proactiva a quienes se necesita que hagan propia la política pública: toda la población sin distinción. Se trata de hacer visibles, con dignidad humana, a quienes han sido invisibilizados por estructuras arcaicas.

No se pueden tener políticas públicas que "incluyan" sólo a una parte de la sociedad. Alcanzaremos la igualdad y la inclusión de todas las personas, si la política pública se orienta hacia el trabajo comunitario, colaborativo y que verdaderamente incluya al 100% de la población. Esto se puede lograr con una buena política social que busque mejorar las condiciones de vida de las personas, mientras se garantizan, protegen y respetan los derechos humanos de todas las personas.

El Gobierno de Nuevo León trabaja activa y constantemente por disminuir la brecha de la desigualdad, y el cambio es notable. La Nueva Ruta y el esfuerzo colaborativo y coordinado de diferentes actores en el estado, comprometidos con mejorar las condiciones de vida de la población, han resultado en la disminución del 34% de la pobreza y el 50% de la pobreza

extrema en Nuevo León, de acuerdo con los resultados de la Medición de la Pobreza 2022 realizada por el CONEVAL. Estos resultados también indican que en zonas urbanas, la pobreza se redujo un 8.6% y en zonas rurales, un 7.1%. Específicamente, la Nueva Ruta impacta a los grupos históricamente discriminados y, en sólo dos años, mejoró la calidad de vida de mujeres, primera infancia, juventudes y adultos mayores. Cerca de 213 mil mujeres, el 7.7%, superaron la pobreza. La primera infancia fue uno de los grupos con mayor impacto positivo en la reducción de pobreza del 2020 al 2022, con una reducción del 11.3%. Asimismo, la Nueva Ruta disminuyó un 9.1% la pobreza en personas adultas mayores dentro del estado, siendo éstas cifras históricas.

Esto significa que aproximadamente 453 mil personas en Nuevo León salieron de la pobreza y han logrado mejorar su calidad de vida. Nuevo León está materializando la progresividad de los derechos humanos como garantías fundamentales que deben protegerse y respetarse por parte del Estado como obligación principal del sector público. Se redistribuyen cada vez más oportunidades entre más sectores de la población, sin importar sus condiciones de vida. Lo anterior se refleja en cómo la pobreza extrema disminuyó del 2.1% en 2020 al 1.1% en 2022. Estas cifras significan más que un punto porcentual; significan que la brecha de la desigualdad es menor que la que existía al inicio de la administración, el 1 octubre del 2020.

Con la Nueva Ruta, casos como los de Lucía, Beatriz, Kenia, Roberto y José han tenido una respuesta puntual para mejorar sus condiciones de vida. Acceder a una sociedad más equitativa e igualitaria y con mejores condiciones de vida requiere fortalecer el acceso y disfrute de los derechos sociales, lo que se puede lograr a través de reformas legales, ciertamente, pero también con el desarrollo de políticas públicas eficaces, derivadas de principios rectores. Elevar la calidad de vida de aquellos que hoy están sumidos en la pobreza obliga al Estado a proporcionar prestaciones específicas, no sólo como resultado de una política social, sino como un principio de justicia universal. Así, los derechos sociales sólo tienen sentido si se conciben como prestaciones concretas destinadas a disminuir las desigualdades sociales. Por ello, el Estado debe participar de manera subsidiaria en su plena realización, dentro de un contexto de programas sociales específicos que tomen en cuenta las necesidades más apremiantes de la población a la que están dirigidos.

Por ello, resulta fundamental seguir (re)definiendo y afinando la responsabilidad de los distintos niveles de gobierno para establecer los instrumentos, mecanismos y acciones públicas, así como para determinar la corresponsabilidad de los sectores social y privado. La nueva economía mundial, las nuevas prácticas democráticas emergentes en un gran número de países y los nuevos esquemas de organización social tanto regional como local son factores que han llevado cada vez más a adoptar mecanismos de cooperación y coordinación entre niveles de gobierno en la creación de políticas públicas.

Difícilmente un país puede hoy en día avanzar en el desarrollo social, ser más competitivo y desplegar políticas de bienestar en la población—especialmente en aquella más vulnerable— sin un esquema ágil y eficaz de acción intergubernamental. Debe quedar atrás el debate sobre las ventajas de un modelo centralizado de gobierno; actualmente ni la dinámica de la economía y la inversión, ni la de la política y la participación ciudadana, permiten que un modelo completamente centralizado de gobierno sea eficaz.<sup>49</sup>

El objetivo de la SII de impactar positivamente la movilidad social en Nuevo León se está logrando y seguirá siendo la principal meta de la administración actual hasta verse realizada. Con la Nueva Ruta y sus cinco vías, se ha alcanzado a 1.3 millones de personas, mejorando su calidad de vida, mientras se enfrentan los continuos retos de la sociedad. La SII reconoce que la brecha de la desigualdad social aún está presente en la población de Nuevo León, pero la convicción de garantizar el mismo acceso de oportunidades a todas las personas y garantizarles una vida digna sigue siendo uno de los objetivos más importantes. Los cambios históricos en Nuevo León que marcaron la vida de miles de personas en tan sólo dos años son un impulso para continuar trabajando por el bienestar de todos los neoleoneses. Como gobierno del estado y como garante de derechos, la actual administración seguirá participando, colaborando e invirtiendo de manera multisectorial, transversal y holística hasta incluir a todas las personas y construir el piso parejo que merecen, eliminando la pobreza extrema y la discriminación en el estado. Nuevo León seguirá avanzando hacia la construcción del mejor lugar para nacer, crecer, educarse y vivir para todas las personas.

49. Enrique Cabrero, *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México: Para entender, 2021.

# **DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES: ¿PARA QUÉ?**

Patricia Olamendi Torres

### **Patricia Olamendi Torres**

Abogada y doctora en derecho especializada en derechos humanos, es distinguida por su lucha contra la discriminación y violencia hacia mujeres. Ha recibido premios como el Nacional de Jurisprudencia BMA, Abogada de las Américas, Encomienda al Mérito Civil de España y Mujer de Valor de EE.UU., y es Ángel de la Ciudad de México por sus aportes en derechos humanos. Desempeñó cargos en México y en la ONU, incluyendo subsecretaria de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, y subprocuradora de Justicia de la Ciudad de México. Representante de ONU Mujeres, Presidenta de la Comisión de Estupefacientes de la ONU, Coordinadora del Mecanismo contra la Violencia a las Mujeres en la OEA, y experta del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en discriminación contra mujeres. Diputada Federal, fundó la Red de Mujeres en Plural, Nosotras Tenemos Otros Datos y TODAS MX.

*Tenemos que tomar en cuenta que, en esas regiones del país, los hombres acostumburan a tener relaciones sexuales con mujeres menores de edad, por lo tanto, no podemos decir que la persona acusada de violación sexual está cometiendo un delito.*

Un abogado peruano.

Después de escuchar estos argumentos del abogado y ver en el público actitudes de respaldo durante un evento académico fuera de México, al cual fui invitada como ponente, no pude guardar silencio ante la terrible violencia cometida contra una niña por el hecho de ser mujer, y el papel que juega la cultura y las tradiciones en sostener estos agravios. Lo anterior, sin dejar de reflexionar sobre el largo camino que aún falta por recorrer para poder ejercer todos nuestros derechos. Si analizamos lo que pasa en nuestro país, tenemos que reconocer que el respeto a nuestros derechos, iniciando con la igualdad de trato y oportunidades, pasa necesariamente por el lugar en donde nacimos y el contexto cultural, religioso, social y familiar que, en buena medida, favorecerá o no el ejercicio de nuestros derechos.

Al ser México un país caracterizado por la desigualdad social y económica que genera pobreza y ausencia de oportunidades, a la par de la complejidad que implica ser un Estado pluricultural y pluriétnico, nacer mujer significa jugar al azar: nacer en uno u otro lugar, en una u otra familia, o diversos contextos que representan factores determinantes respecto de qué concesiones tendremos, lo permitido y lo prohibido, derechos (a veces), pero mayormente concesiones. De hecho, no estaría escribiendo este texto si no fuera por una serie de factores que me hicieron "afortunada" o "privilegiada". Aunque en el caso de las mujeres, el empoderamiento personal, pero sobre todo el colectivo, juega un papel fundamental para enfrentar obstáculos, vencer resistencias y poder ejercer nuestros derechos.

Para comprender nuestra realidad, es necesario analizar los factores y contextos que han construido y mantenido la discriminación contra las mujeres, mismos que siguen favoreciendo las brechas de desigualdad entre los hombres y las mujeres, también conocidas como brechas de género. Dicho de otra forma, entre aquello socialmente establecido que nos separa de los demás, que nos cosifica y etiqueta, que ahonda la desigualdad y alimenta la exclusión, que nos asigna roles, estereotipos y demás construcciones sociales tan difíciles de enfrentar y eliminar. Como abogada, siempre he señalado que las normas sociales son tan difíciles de cambiar, que en ocasiones nos rendimos y terminamos aceptándolas: el deber ser mujer, madre, esposa, hija y nada más.

El surgimiento y la construcción de los derechos humanos de las mujeres responde, en buena medida, a la imposibilidad de eliminar la discriminación y lograr la igualdad. En tanto se mantengan vigentes las estructuras sociales, culturales, religiosas y políticas a las que he hecho

referencia, así como a lo que llamamos género (que no es lo mismo que sexo) y que consideramos el origen y sostén de nuestra discriminación. En ese sentido, me gustaría compartirles una definición que se construyó de manera colectiva en las Naciones Unidas a propósito del *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo en 1999*, y señala:

El género se define como los significados sociales que se confieren a las diferencias biológicas entre los sexos. Es un producto ideológico y cultural, aunque también se reproduce en el ámbito de las prácticas físicas; a su vez, influye en los resultados de tales prácticas. Afecta la distribución de los recursos, la riqueza, el trabajo, la adopción de decisiones y el poder político, y el disfrute de los derechos dentro de la familia y en la vida pública.

Pese a las variantes que existen según las culturas y la época, las relaciones de género en todo el mundo entrañan una asimetría de poder entre el hombre y la mujer como característica profunda. Así pues, el género produce estratos sociales y, en ese sentido, se asemeja a otras fuentes de estratos como la raza, la clase, la etnicidad, la sexualidad y la edad. Nos ayuda a comprender la estructura social de la identidad de las personas y la estructura desigual del poder vinculada a la relación entre los sexos.

A pesar de ello, las mujeres, en unidad y sororidad, hemos avanzado a pasos gigantes, remontando siglos de exclusión y violencia, partiendo de la necesidad de nuestro reconocimiento como seres humanos. Esto podría parecer gracioso, pero apenas hace 30 años, en la IV Conferencia Internacional de Derechos Humanos, los gobiernos manifestaron su aprobación para considerar que los derechos de las mujeres también son derechos humanos. Lo anterior, sin dejar de mencionar que en el ámbito internacional y desde el surgimiento de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ya se había establecido el principio de igualdad y no discriminación.

La Carta de la ONU de 1945 proclama: “Nosotros, los Pueblos de las Naciones Unidas, resueltos [...] a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”.<sup>1</sup>

Asimismo, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Estados señalaron que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Además, la comunidad internacional se comprometió a tratarlos de manera igualitaria:

## ARTÍCULO 2

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión

1. Naciones Unidas, “Carta de las Naciones Unidas”, 1945, Organización de los Estados Americanos, [https://www.oas.org/36ag/es-panol/doc\\_referencia/carta\\_nu.pdf](https://www.oas.org/36ag/es-panol/doc_referencia/carta_nu.pdf)



política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición [...].

2. Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, proclamada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, Resolución 217 A (III), <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

3. Asamblea General de Naciones Unidas, "Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer", Resolución 2263 (XXII), 7 de noviembre de 1967.

4. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 2023.

## ARTÍCULO 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país [...].<sup>2</sup>

La Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales, entre otros tratados internacionales, establecen el derecho a la no discriminación e igualdad. Sin embargo, la comunidad internacional reconoció que esto no era suficiente para que las mujeres pudieran gozar de esa igualdad. Ante ello, en 1967, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, señalando su preocupación por los pequeños avances y reconociendo: "[...] A pesar de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y de otros instrumentos de las Naciones Unidas y los organismos especializados y a pesar de los progresos realizados en materia de igualdad de derechos, continúa existiendo considerable discriminación en contra de la mujer".<sup>3</sup>

Años más tarde, la comunidad internacional llegó a la conclusión de que tener derechos iguales para todas y todos no era suficiente. Eliminar la discriminación y asegurar la igualdad requería de cambios normativos más profundos, y de acciones y políticas, incluso económicas, que los aseguraran. Esto es así porque más de la mitad del mundo vivía en una condición de subordinación, desigualdad y poco acceso a bienes y oportunidades, sin mencionar que las leyes mantenían esa situación y, en la mayoría de los casos, criminalizaban a las mujeres o no se reconocían sus derechos dentro y fuera de la familia. Por supuesto, nuestro país no era la excepción.

Ante ello, Naciones Unidas declaró el decenio de la mujer y convocó en 1975 a la primera conferencia mundial. El resultado se vio en diferentes países. En el nuestro, y previo a la Conferencia en la cual México fue sede, se dieron cambios constitucionales. En concreto, la reforma al Artículo 4º incorpora el principio de igualdad, al establecer que "la mujer y el hombre son iguales ante la ley".<sup>4</sup> A la par de esta modificación se crearon los juzgados de lo familiar, la participación en el empleo y otros avances normativos que surgieron a partir de dicho acontecimiento global.

Sin embargo, el acuerdo que inicia con el reconocimiento de nuestros derechos como mujeres fue la convocatoria a la creación de la carta de derechos humanos de las mujeres, me refiero a la Convención Sobre la

Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, conocida como CEDAW (por sus siglas en inglés).

Como un método para comprender el alcance de los contenidos de la carta de derechos humanos de las mujeres, y evaluar su situación actual, debemos responder los siguientes cuestionamientos: ¿cuáles son las realidades de las mujeres en las costumbres y prácticas sociales; en las leyes; en la educación; en el ámbito laboral y productivo; en el acceso a la justicia; en la participación ciudadana y en la participación política y la toma de decisiones?

En este sentido, se debe poner en evidencia que existe una brecha entre la "norma jurídica" (deber ser) y la "práctica" o realidad (ser). Las normas jurídicas responden a patrones culturales y al ejercicio del poder masculino. Los derechos humanos fueron concebidos, en sus inicios, desde el androcentrismo, es decir, el hombre como centro del pensamiento humano y parámetro único de la humanidad. Todo ello tuvo como resultado que la situación de las mujeres fuera invisibilizada.

Este contexto histórico reciente nos lleva a concluir que los derechos humanos de las mujeres son indispensables para asegurar la igualdad en nuestras sociedades y que es necesario que los gobiernos tengan un compromiso firme a fin de garantizar, proteger, promover y respetar los Derechos Humanos de las Mujeres.

Los derechos humanos de las mujeres responden a la necesidad de visibilizar la realidad particular de las mujeres y responder a la misma debido a la situación de desigualdad, discriminación y violencia persistente. Posibilitan la construcción de igualdad entre hombres y mujeres, a fin de que tengan las mismas oportunidades para disfrutar del desarrollo, la justicia y la paz.

En nuestro sistema jurídico, esto ya forma parte de la jurisprudencia y considero que el razonamiento que a continuación se presenta da cuenta de ello. Al analizar un amparo en revisión (3239-2018), la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló:

Los derechos humanos de las mujeres nacieron ante la necesidad de establecer un régimen específico de protección al comprobar que la normativa general a nivel internacional de los derechos humanos, no era suficiente para garantizar la defensa y protección de los derechos humanos de ciertos grupos vulnerables como es el grupo de las mujeres, quienes por su condición ligada al género requieren de una visión especial en la normatividad internacional de los derechos humanos así como de distintos tipos de mecanismos para garantizar el efectivo cumplimiento y respeto a sus derechos, como lo es el impartir justicia con perspectiva de género.<sup>5</sup>

5. Jorge Mario Pardo Rebolledo, "Amparo Directo en Revisión 3239/2018" (sentencia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 7 de noviembre de 2018), [https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias\\_pub/tSVH3XgB\\_UqKst8osxtX/%22Igualdad%20del%20hombre%20y%20la%20mujer%22](https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/tSVH3XgB_UqKst8osxtX/%22Igualdad%20del%20hombre%20y%20la%20mujer%22)

Mediante la incorporación de la perspectiva de género contenida en CEDAW se buscó evitar tratos y prácticas discriminatorias, la cual amplió la respon-

sabilidad estatal para proteger a las mujeres, incluso, contra actos que cometen personas privadas, ya que la discriminación de las mujeres no sólo ocurre en la esfera estatal. Para tal efecto, la SCJN señala lo siguiente:

6. *Ibid.* Los Estados que ratifican la Convención, no sólo deben condenar toda forma de discriminación basada en el género, sino que también están conminados a tomar medidas concretas para consagrar la igualdad de género y de sexo en sus textos supremos. Asimismo, están obligados a abolir todas aquellas leyes, costumbres y prácticas que redunden en acciones discriminatorias en contra de las mujeres.<sup>6</sup>

7. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), "Módulo de Capacitación CEDAW" (Quito: UNIFEM Región Andina, febrero de 2006), 81, [https://americalatina-genera.org/wp-content/uploads/2014/04/mdulo\\_de\\_capacitacion\\_cedaw.pdf](https://americalatina-genera.org/wp-content/uploads/2014/04/mdulo_de_capacitacion_cedaw.pdf)

CEDAW reconoce el importante papel que juega la cultura, la tradición, la religión, las costumbres y prácticas consuetudinarias o de cualquier otra índole en la restricción de los derechos de las mujeres. Por lo tanto, también prevé como obligación a cargo de los Estados adoptar medidas apropiadas para eliminar los estereotipos de género y las prácticas concernientes a los papeles de hombres y mujeres, que surgen de modelos de inferioridad de un sexo respecto a otro, o bien de las funciones de género, las cuales no necesariamente están definidas por el sexo.<sup>7</sup>

Aunque los avances en la protección de los derechos humanos de las mujeres son significativos, se reconoce que aún falta mucho por hacer. La brecha entre la norma jurídica y la realidad práctica sigue siendo una barrera para la igualdad de género. A pesar de esto, en la lucha por la igualdad, las mujeres hemos demostrado una fuerza inquebrantable, una sororidad impresionante y un compromiso incansable con la causa.

### **La carta de los derechos humanos de las mujeres: CEDAW**

Para explicar el alcance de los derechos humanos de las mujeres, plantearemos la dimensión normativa internacional de los derechos humanos de las mujeres, la cual constituye un marco ético y jurídico que regula un conjunto de libertades sustentadas en principios que garantizan una vida plena, digna y justa, tanto a nivel individual como colectivo. Es importante dejar claro que la CEDAW es un instrumento jurídicamente vinculante, ratificado por México en 1981, por lo que es Ley Suprema de la Unión a nivel de la Constitución Federal. Esta norma supranacional debe aplicarse como tal e incluye obligaciones para los Estados firmantes, que deben cumplirse. Además, este instrumento cuenta con un mecanismo de monitoreo, denominado "comité", mismo que también puede emitir recomendaciones al país a fin de que se cumpla lo dispuesto en la Convención.

Junto con su Protocolo Facultativo y las Recomendaciones u Observaciones Generales emitidas por el Comité CEDAW, se integra la arquitectura normativa más importante para las mujeres en el Sistema Universal de los Derechos Humanos. De esta forma, la convención define en su artículo 1º

qué se entenderá por “discriminación contra la mujer”: “Denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.<sup>8</sup>

Este instrumento generó un cambio radical en el derecho, ya que reconoce derechos específicos para las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado. Estos derechos deben ser protegidos por el Estado para eliminar la discriminación que han sufrido las mujeres. El instrumento manda la aplicación de medidas especiales de carácter temporal, destinadas a favorecer a las mujeres debido a su situación y al impacto de la discriminación vivida. Dispone la protección jurídica judicial efectiva, consagra normativamente el principio de igualdad y asegura su realización práctica. Prohíbe la discriminación contra la mujer y exige su sanción. También demanda la modificación o derogación de leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer, incluyendo disposiciones penales nacionales.

Además, reconoce el derecho de las mujeres en el matrimonio y las relaciones familiares, garantizándoles igualdad de derechos y deberes, y del mismo modo, reconoce su derecho a decidir sobre la maternidad y el trabajo. Asimismo, determina la obligación de los Estados para modificar los patrones socioculturales y eliminar prejuicios y estereotipos, estableciendo la obligación de adoptar medidas en diversos ámbitos, tanto en la vida política y pública como en la esfera personal.

En la vida política y pública, el instrumento establece que las mujeres deben tener la capacidad para elegir y ser elegibles, participar en la gestión de políticas y ejercer cargos públicos, así como integrarse en organizaciones y asociaciones, entre otros derechos políticos que se garantizan mediante este instrumento. De la misma forma, reconoce cuestiones en cuanto a su identidad y nacionalidad, así como la de sus hijos e hijas; el acceso a la educación con énfasis en el acceso a mismas oportunidades y la eliminación de conceptos estereotipados de roles.

Por otro lado, en el empleo, hace énfasis en la libertad de elección, acceso a las mismas oportunidades, igualdad de remuneraciones y trato, así como medidas especiales por el matrimonio y el embarazo. En lo que respecta a la salud, hace énfasis en la atención a la planificación familiar, embarazo, parto y nutrición. En la vida económica y social, en particular, puntualiza el acceso a prestaciones familiares y a créditos; también se preocupa por garantizar una vida social, cultural y deportiva. Incluso, este protocolo incluye medidas especiales sobre la mujer en zonas rurales que buscan garantizar el ejercicio de su derecho a participar en la planeación nacional, situaciones relacionadas con la seguridad social, cooperativas, formación y financiamiento, entre otras.

8. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, aprobada el 18 de diciembre de 1979, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

Por su parte, el Comité de la CEDAW, órgano encargado de monitorear el cumplimiento del tratado, y con el fin de que los Estados conozcan el contenido de sus obligaciones y puedan cumplirlas, ha reiterado en su Recomendación General 28 que:

9. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, "Proyecto de recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", Naciones Unidas, CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338.pdf>

Los Estados parte deben ocuparse de todos los aspectos de sus obligaciones jurídicas para respetar, proteger y hacer cumplir el derecho de la mujer a la no discriminación y al goce de la igualdad.

La obligación de respetar requiere que los Estados parte se abstengan de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente priven a la mujer del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con el hombre.

La obligación de proteger requiere que los Estados parte protejan a la mujer contra la discriminación por parte de actores privados y adopten medidas directamente orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que alimenten los prejuicios y perpetúen la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de los hombres y las mujeres.

La discriminación puede ocurrir cuando los Estados no adoptan las medidas legislativas necesarias para asegurar la plena efectividad de los derechos de la mujer, no aprueban políticas nacionales para alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer y no dan cumplimiento a las leyes pertinentes.<sup>9</sup>

Resulta fundamental resaltar el papel trascendental que la CEDAW ha desempeñado en la construcción de una sociedad más igualitaria y justa en nuestro país desde el marco legal internacional. Su diseño está visualizado para proteger y promover los derechos de las mujeres en todas las esferas de la vida. Su vigencia en el tiempo y espacio y su constante adaptación a las cambiantes realidades y luchas de las mujeres en todo el mundo, lo convierte en una herramienta indispensable para el avance de los derechos humanos de las mujeres. Con su mandato de erradicar todas las formas de discriminación, su insistencia en garantizar el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos de las mujeres, la CEDAW continúa como un instrumento de cambio, recordándonos el largo camino que aún queda por recorrer para lograr la plena igualdad de género.

### **El derecho a una vida libre de violencia**

A la par de la CEDAW, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, integra la carta de derechos humanos de las mujeres mexicanas.

Éste es el primer tratado vinculante en el mundo en reconocer que la violencia contra las mujeres constituye una violación sancionable de derechos humanos, no importa si dicha violencia ocurre en el ámbito público o en el privado. Al igual que la CEDAW, es Ley Suprema de la Unión desde su ratificación en 1998, lo que posiciona a este tratado como de carácter obligatorio para nuestro país. Así, este instrumento reconoce a la violencia contra las mujeres como una violación a derechos humanos y además otorga facultades y competencia a la Comisión Interamericana y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para recibir denuncias cuando el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres, comprendido en el tratado, sea vulnerado.

La Convención de Belém do Pará crea un sistema de derechos para garantizar una vida libre de violencia a las mujeres al establecer un sistema de obligaciones concretas para los Estados, a fin de respetar y garantizar esos derechos y determinar la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para proteger a las mujeres contra toda forma de violencia por razones de género. La Convención de Belém do Pará consigna, por primera vez, el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Al determinar que dicha violencia es "cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer [...]".<sup>10</sup>

Este instrumento reconoce que la violencia contra las mujeres es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres y trasciende todos los sectores sociales. Su eliminación es condición imprescindible para el desarrollo igualitario y, además, señala que el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia incluye además del derecho a la vida, la integridad, la libertad y no ser sometida a torturas, entre otros. En este cúmulo de disposiciones normativas se reconoce el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales, basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

La Convención de Belém do Pará realiza una distinción entre la violencia dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, la violencia en el ámbito social y público (comunidad), centros educativos y laborales, y la violencia que se deriva del uso del poder del Estado de forma arbitraria.

Dentro de los parámetros que fija la Convención de Belém do Pará se encuentran las obligaciones que tiene el Estado mexicano de abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer, así como velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas,

10. Organización de los Estados Americanos, "Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer 'Convención de Belém do Pará', adoptada el 9 de junio de 1994, <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

Asimismo, debe adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad; tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer. En otro rubro, pide establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos, así como instalar los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer, objeto de violencia, tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.

Al establecer obligaciones concretas a los Estados, la Convención ha dado la pauta para la derogación de normas, la creación de leyes y políticas públicas que generan planes y programas nacionales y ha posibilitado la modificación de criterios jurisprudenciales en los órganos judiciales nacionales. Esto ha permitido fundamentar informes de fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, opiniones consultivas y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que han generado precedentes históricos para nuestro país en favor de los derechos de las mujeres.

Los casos "González y otras vs. México" ("Campo Algodonero"), el caso "Fernández Ortega y otros vs. México", "Rosendo Cantú y otra vs. México" y "Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México" han establecido estándares nacionales e internacionales sobre las obligaciones que tienen los Estados en prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres desde una perspectiva de derechos humanos. Partiendo de los postulados contenidos en ambas Convenciones, podemos decir que los siguientes son los derechos humanos de las mujeres que deben legislarse y hacerse efectivos:

- Respeto a la vida: derecho a vivir sin amenazas ni daños.
- No discriminación: igualdad de trato y oportunidades sin distinción de género.
- Integridad física, psíquica y moral: protección contra cualquier forma de abuso o daño.
- Libertad y seguridad personal: derecho a moverse y vivir sin miedo o restricciones indebidas.
- Educación en igualdad: acceso igualitario a educación de calidad sin sesgos de género.
- Salud: atención médica y servicios de salud adecuados.

- Igualdad en el matrimonio: derechos y deberes equitativos en relaciones matrimoniales y familiares.
- Libertad religiosa y de pensamiento: derecho a creencias y opiniones propias.
- Asociación y organización: libertad para formar parte de grupos y asociaciones.
- Dignidad inherente y protección familiar: reconocimiento y respeto a la dignidad personal y protección de la familia.
- Derechos sexuales y reproductivos: autonomía y decisión sobre aspectos sexuales y reproductivos.
- Protección legal igualitaria: igualdad ante la ley y acceso equitativo a la justicia.
- Recurso legal efectivo: acceso a procedimientos judiciales rápidos y eficaces en caso de violación de derechos.
- Participación en decisiones: inclusión en procesos de toma de decisiones políticas y sociales.
- Protección contra la tortura: salvaguarda contra cualquier forma de tortura o tratos crueles.

Al legislar o hacer efectivo el ejercicio de estos derechos, resulta necesario reconocer el vínculo indisoluble entre la discriminación y la violencia contra las mujeres, mismas que se sustentan en costumbres, prejuicios y, en ocasiones, en normas jurídicas que obstaculizan el ejercicio de sus derechos. Por la naturaleza de la discriminación hacia las mujeres y en tanto se mantengan las costumbres, prejuicios y los roles sociales que se les asignan, resulta necesario examinar el conjunto de leyes, políticas públicas, acciones de gobierno y, sobre todo, el impacto que tienen en las mujeres. Ya que la aplicación "igualitaria" de una norma o de una acción o política pública puede tener desventajas para las mujeres que, lejos de avanzar hacia la igualdad, mantengan o agudicen la discriminación hacia ellas.

Por lo tanto, quienes tienen la responsabilidad de legislar, crear políticas públicas, acciones de gobierno o medidas especiales, entre otras, deben identificar los papeles socialmente determinados para hombres y mujeres y los contextos socioculturales en donde se pretende aplicarlos, ya que son estos los que favorecen las desigualdades de género, es decir, reconocer que las mujeres se encuentran en una posición de desventaja, tanto jurídica como social, misma que tiene implicaciones para el efectivo acceso a sus derechos. De otra manera, es imposible lograr el cumplimiento del principio de igualdad jurídica e igualdad de trato y oportunidades.

Como ejemplo de lo anterior se presentan algunos datos sobre la situación actual de las mujeres en el país. México pasó del lugar 61 al lugar 31 en la brecha de género. ¿Cómo fue esto posible? Si analizamos los indicadores para la calificación, podemos observar que dentro de los parámetros de evaluación se encuentra la participación política y representación.



11. El índice de Brecha de Género que publica el Foro Económico Mundial analiza las siguientes áreas:
- Participación económica y oportunidad: salarios, participación y empleo altamente capacitado;
  - Educación: acceso a niveles de educación básicos y más elevados;
  - Participación política: representación en las estructuras de toma de decisiones;
  - Salud y supervivencia: expectativa de vida y proporción hombres-mujeres.

12. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Día Internacional de la Niña 2022", 2022, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP\\_DiaNiña22.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_DiaNiña22.pdf)

En otras palabras, la paridad, recientemente legislada a nivel nacional en los cargos de elección y representación, hizo posible este avance pese a que en los demás indicadores no se obtuvieron buenos resultados.<sup>11</sup> Lo anterior pone de manifiesto que las medidas especiales dirigidas a asegurar la inclusión de mujeres son necesarias si queremos avanzar en esta materia.

Esta situación de desventaja hacia las mujeres requiere de mayor énfasis desde el ámbito público, pues de conformidad con los datos estadísticos, las mujeres somos la mayoría de la población en México al representar el 52%, es decir, de los 128.9 millones de mexicanos, 67 millones somos mujeres. En contraste, la participación económica refleja un bajo índice de participación pese a que más mujeres concluyen estudios de nivel medio y superior.

La brecha salarial permanece vigente entre mujeres y hombres por trabajo de igual valor, esto aparece como uno de los principales desafíos para la igualdad. En cuanto a la materia educativa, los datos demuestran que después de la pandemia aumentó el número de mujeres y niñas con estudios de primaria y secundaria incompletos: 13% en primaria y 27.5% en secundaria, lo que representa un enorme retroceso, pues se había alcanzado el 100% de terminación de primaria en el caso de las niñas. Lo anterior se realizó mediante una medida gubernamental especial llamada "Progresas".

Otro aspecto que demuestra la urgencia de más y mejores medidas enfocadas hacia mujeres y niñas es la crisis que enfrenta el país en embarazo de adolescentes y niñas, que ubica a México entre los primeros lugares a nivel mundial. Esta situación representa un problema social con graves implicaciones y en donde la violencia contra las niñas está presente y favorecida por la tolerancia y complicidad familiar e institucional. La magnitud es tal que cifras oficiales señalan que, hasta hoy, 1000 adolescentes y niñas se embarazan diariamente,<sup>12</sup> y casi el 30% de ellas son niñas de entre 10 a 14 años.

La violencia contra las mujeres representa el mayor obstáculo para la igualdad, es la manifestación extrema de la discriminación y, en el país, alcanza cifras que superan por mucho lo que ocurre en otros países, inclusive aquellos en contexto de guerra. Datos del INEGI señalan que 7 de cada 10 mujeres son víctimas de violencia, el 50% de violencia sexual y más de 11 mujeres son asesinadas cada día. La violencia familiar es el principal delito en todo el país y tenemos los vergonzosos primeros lugares en prostitución y pornografía infantil, trata de personas y explotación sexual de mujeres a nivel global. A ello se suma la feminización de la pobreza, la persistencia de la discriminación y violencia, en un contexto sistemático e integral de discriminación y violencia en contra de las mujeres.

El marco normativo de los derechos humanos de las mujeres nos ofrece diversos criterios e incluso a través de sus recomendaciones propone medidas eficientes para su aplicación, sin dejar de reconocer que la

realización de los derechos humanos de las mujeres requiere una arquitectura normativa y de política pública, con presupuesto suficiente, que asegure su materialización, logre los cambios culturales profundos, mecanismos e instancias públicas oportunas y eficaces. Sin embargo, todo esto aún está supeditado a la voluntad política de quienes gobiernan y al empoderamiento de las mujeres, para lograr la anhelada igualdad sustantiva.

Finalizo con una reflexión: tener nuestros derechos en la legislación ha sido un gran avance, y tener la paridad a nivel constitucional, por supuesto, representa un cambio trascendental que posibilita transformaciones profundas en el Estado mexicano, pero no hemos alcanzado la meta: eliminar la discriminación para todas las mujeres. Celebremos nuestros logros, promovamos nuestros derechos; sin embargo, el camino es largo y lleno de obstáculos. El acceso a oportunidades y trato justo aún no es real para millones de mexicanas, y mientras exista la exclusión, la violencia y la desigualdad, la exigencia de un pleno acceso y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres será una demanda permanente en todos los ámbitos y en todos los escenarios.

# **LA VÍA HACIA LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO ES PARITARIA, FEMINISTA E INCLUYENTE**

**Karla Graciela Cedano Villavicencio**

**Karla Graciela Cedano Villavicencio**

Doctora en Ingeniería y Ciencias Aplicadas, se ha consolidado como una académica multidisciplinaria en áreas como energía, ciencias sociales, innovación y sustentabilidad, siempre con perspectiva de género. Dirige proyectos internacionales enfocados en temas de pobreza, vulnerabilidad, resiliencia y solidaridad energética. En su trayectoria, ha ocupado la presidencia de la Asociación Nacional de Energía Solar y formado parte de organizaciones influyentes como el IWF, además de desempeñarse como Consejera en Voz Experta.

La creación de conocimiento es una de las actividades humanas más importantes y satisfactorias. Sin duda, la evolución de las sociedades se ha debido a esa gestión del conocimiento que, de forma creciente, ha potenciado lo que hacemos y lo que somos. Así, la generación de innovaciones marca nuestro paso por la historia: la Edad de Bronce, la Ilustración, la Revolución Industrial, etcétera. En aquellos países que se han integrado a la sociedad del conocimiento, las universidades juegan un papel fundamental, pues su razón de ser es la generación, comunicación y transferencia de conocimiento. Sin embargo, en México, esta transferencia se ha limitado a las labores docentes y se ha prestado poca atención al potencial creativo de la universidad como generador de nuevos desarrollos o como prestador de servicios de alta tecnología al sector productivo. Esto también es cierto para los países desarrollados, aunque en mucho menor medida. Y para las economías en desarrollo, transformar su economía basada en manufactura y materias primas en conocimiento es el factor determinante para asegurar un país sustentable con oportunidades más equitativas y un mejor nivel de vida para todos sus habitantes. De hecho, las políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación son el principal motor para promover esta transformación económica.

En particular, la innovación basada en conocimiento es especialmente importante por dos razones. La primera es que las universidades y los centros de investigación son precisamente fábricas de conocimiento y debería ser natural buscar en estos espacios ideas que, además de originales, tengan potencial de aplicación en la sociedad. La segunda es que la innovación generada desde el conocimiento científico-tecnológico tiene la particularidad de estar mejor cimentada, ya que ha sido producida por grupos de personas expertas en el área de la invención. Esto forma una plataforma de conocimiento alrededor de la estos desarrollos que les otorga flexibilidad y robustez; ya que conforme sea llevada a los mercados y a la sociedad, requerirá adaptaciones y mejoras que en otro contexto serían caras o poco factibles de realizar.

Sin embargo, si queremos pasar del "derrame" de ideas brillantes y posibles invenciones e innovaciones tecnológicas a un fomento proactivo de éstas que cristalicen exitosamente en el mercado, enfrentamos un poderoso reto: detectar nichos de oportunidad en la infraestructura científico-tecnológica de la región que estamos estudiando. De hecho, éste es uno de los mayores retos que los países en desarrollo enfrentan en su deseo de implementar innovaciones basadas en conocimiento. Los gobiernos, las empresas y las entidades que gestionan la ciencia y la tecnología, tienen que tomar decisiones regularmente y necesitan información confiable sobre las verdaderas fortalezas de sus comunidades científicas en un ambiente global. Aunque los países que son proveedores tecnológicos también enfrentan este reto, el riesgo es compartido por sus sectores productivos, los cuales generan una presión positiva en el análisis, fomento y gestión

de nuevas soluciones tecnológicas. En contraste, el marco macroeconómico de los países en desarrollo aumenta el riesgo de invertir en avances tecnológica.

La inversión de los países en desarrollo en ciencia, tecnología e innovación es mayormente pública, ya que la investigación la realizan principalmente las universidades o centros de investigación financiados por el gobierno. Sus sectores empresariales están distantes y escépticos hacia la comunidad científica. Esta inversión, mayormente pública pero alejada de la realidad productiva, y la distancia entre los sectores académico y empresarial son dos asuntos que afectan negativamente la transferencia de conocimiento y tecnología.

La cadena de valor de la innovación abarca desde las actividades de investigación tecnológica y social hasta los procesos de gestión de avances y, por supuesto, los beneficios para las comunidades que las reciben. En toda esa cadena, la participación de las mujeres es fundamental, tanto en el ámbito de los negocios como en el académico. El Índice Global de Innovación<sup>1</sup> considera muy relevante la proporción de mujeres con grados avanzados (posgrado) en la fuerza laboral de un país al evaluar la Sofisticación de los Negocios, en particular a las personas que trabajan con conocimiento (*knowledge workers*). En el reporte publicado en 2022, Israel es el líder mundial con un 30.3% de mujeres con posgrado del total de personas empleadas mayores de 24 años. México ocupa el lugar 73 (de 132) con sólo un 10.2%.

Un espacio donde la integración de mujeres ha sido clave en el fomento de nuevas alternativas es en el sector de la acción climática y sustentabilidad. Le Loarne-Lemaire, *et al.*,<sup>2</sup> exploran en su revisión de la literatura la inclusión de mujeres en procesos de innovación como una solución al cambio climático. En la revisión de 1,275 artículos publicados desde 1975 hasta 2020, encuentran que la inclusión de más mujeres en espacios científicos contribuye positivamente y acelera el desarrollo de tecnologías que combaten el cambio climático, a la vez que promueve la atención general sobre el tema. También logran identificar que estas soluciones tecnológicas tienen efectos más duraderos y son más sólidas. Por lo tanto, contar con mujeres en los espacios de toma de decisiones es un factor clave para disminuir la aparición de propuestas vistosas pero inútiles (tecnología *gadget*) que no logran atender la necesaria disminución de la temperatura global. Sin embargo, en línea con la crítica a Lee y Chung, insisten en que, además de incluir más mujeres en espacios científicos<sup>3</sup> y de toma de decisiones, se debe "feminizar" la cultura organizacional, es decir, incluir una perspectiva de género incluyente y no sexista.

Justo para entender mejor el papel de las mujeres en consejos directivos y el impacto en la innovación ambiental, Moreno Ureba,<sup>4</sup> *et al.*, analizan a las empresas del FTSE-250, que son las 250 empresas más grandes (de la 101 a la 350) del Mercado de Valores Británico. Su estudio concluye que para lograr que la integración efectiva de las mujeres tenga un impacto

1. World Intellectual Property Organization (WIPO), "Global Innovation Index 2022: What is the Future of Innovation-Driven Growth?" (Geneva: WIPO, 2022), DOI 10.34667/tind.46596.

2. Séverine Le Loarne-Lemaire, Gaël Bertrand, Meriam Razgallah, Adnane Maalaoui, Andreas Kallmuenzer, "Women in innovation processes as a solution to climate change: A systematic literature review and an agenda for future research", *Technological Forecasting and Social Change* 164, 2021: 120440, <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.120440>

3. Jangwook Lee y Jiyeon Chung, "Women in top management teams and their impact on innovation", *Technological Forecasting and Social Change* 183, 2022: 121883, <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2022.121883>

4. Elena Moreno Ureba, Francisco Bravo Urquiza, y Nuria Reguera Alvarado, "An Analysis of the Influence of Female Directors on Environmental Innovation: When Are Women Greener?" *Journal of Cleaner Production* 374, 2022: 133871.

en innovación ambiental, deben incluirse por lo menos tres mujeres en los consejos directivos, en general; y, por supuesto, cuanto más grande y conservador sea el consejo (o más antigua la empresa), mayor debe ser la cantidad de mujeres. Una vez más, los espacios deben “desmasculinizarse” para lograr que la perspectiva de género impregne mejor la toma de decisiones y se logren cambios positivos de forma más efectiva.

Mucho se escribe también sobre los impactos que la innovación y el desarrollo tecnológico tienen en las mujeres, en su desarrollo, sus emprendimientos, su éxito y su empoderamiento. Ameen y sus colegas<sup>5</sup> analizaron el uso de teléfonos inteligentes por mujeres emprendedoras en la economía post COVID-19 en Irak. Es un hecho que la telefonía inteligente y las aplicaciones desarrolladas para comercializar productos y servicios apoyan a las mujeres emprendedoras al permitir no sólo la comunicación sino, más importante aún, la formación de redes. Esto atiende directamente a los retos que las mujeres enfrentan por razones culturales, como la movilidad restringida, la violencia de género y los roles impuestos sobre el cuidado de la familia, entre otros.

Lee y Chung<sup>6</sup> estudian el impacto de la integración de las mujeres en equipos de alta dirección más incluyentes. Al analizar el comportamiento de equipos diversos durante 2015 a 2019, encuentran que efectivamente, cuando hay más mujeres en estos equipos de alta dirección, se generan más innovaciones. Sin embargo, después de analizar sus resultados, es claro, desde mi punto de vista, que se necesita más que sólo incluir mujeres en los grupos de alta dirección; se debe establecer una cultura realmente incluyente y no punitiva, que permita que las mujeres tomen más riesgos y sean evaluadas con parámetros no masculinizados para que el impacto de las innovaciones sea aún mayor.

Azeem y sus colegas<sup>7</sup> reconocen la atención que se ha dado a la incorporación de más mujeres en puestos directivos en general, pero insisten en que poco se ha analizado esto en los países en desarrollo. Su estudio analiza las relaciones empresariales entre propietarias y directivas de empresas en 16 países en desarrollo en África y Asia. Concluyen que las empresas que generan innovaciones más exitosas son aquellas en las que hay una colaboración entre propietarias y directivas. Conectar mediante estrategias de “mentoreo” y formación de redes profesionales a las mujeres en posiciones de liderazgo tiene un resultado positivo, tanto al interior de la cultura de la empresa como en el impacto de sus resultados al exterior.

Según datos del *Gender Data Portal* del Banco Mundial (consultados el 10 de mayo de 2023), en 2017, sólo el 31% de las personas egresadas de carreras en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) fueron mujeres. Si a ese dato le añadimos que, en 2020, según CEPALSTAT (consultada el 10 de julio de 2023), sólo el 23% de las mujeres entre 25 y 59 años de edad en México habían completado 13 años o más de educación, podemos ver que menos del 10% de las mujeres en ese rango de edad son

5. Nisreen Ameen, Nnamdi O. Madichie, Amitabh Anand, "Between Handholding and Hand-held Devices: Marketing Through Smartphone Innovation and Women's Entrepreneurship in Post Conflict Economies in Times of Crisis", *Information Systems Frontiers* 25, no. 1, 2023, 1-23, <https://doi.org/10.1007/s10796-021-10198-6>

6. Lee y Chung, "Women in Top Management Teams".

7. Muhammad Masood Azeem, Alison Sheridan, Sujana Adapa, "Women to Women: Enabling Innovation and Firm Performance in Developing Countries", *Emerging Markets Review*, vol. 51, Part A, 2022: 100879, <https://doi.org/10.1016/j.ememar.2021.100879>

parte del ecosistema CTIM en nuestro país. Entonces, surge una pregunta fundamental: ¿por qué es tan bajo el interés de las mujeres mexicanas en las ciencias, tecnologías e innovación?

Se han buscado formas efectivas para incentivar la participación de mujeres en estas áreas, pero hay un avance muy lento. Necesitamos entender mejor el contexto en que vivimos las mujeres mexicanas para poder acelerar esta integración de las mujeres en actividades científicas y tecnológicas. En este sentido, me parece fundamental reconocer y agradecer a la mal llamada "Generación de cristal" todo lo que nos ha enseñado y la forma en que nos ha abierto los ojos sobre lo mal que estábamos haciendo las cosas quienes ya pasamos el medio siglo. Gracias a esas juventudes, que nos siguen enseñando todos los días, tenemos la oportunidad de repensar críticamente los efectos de la cultura patriarcal en nuestra vida y en el avance (o retroceso) de nuestras sociedades.

Hoy, gracias a las manifestaciones públicas y continuas de las mujeres jóvenes, podemos reconocer que para tener interés en una vida profesional, especialmente en áreas tradicionalmente dominadas por hombres (como los espacios científico-tecnológicos), es necesario que tengamos libertad: libertad para cuestionar, para integrarnos a grupos, para expresarnos contra la violencia que se ejerce en esos grupos con mayorías masculinas. Debemos reconocer que, en nuestros países latinoamericanos, y muy especialmente en México, las mujeres no tenemos libertad. No somos realmente libres ni tenemos agencia real para tomar decisiones. Sólo basta asomarnos a una estadística escalofriante: de acuerdo con cifras oficiales, el 15% de los matrimonios en México son de mujeres menores de 15 años. Es decir, antes de que estas jóvenes tengan la edad para decidir libremente sobre su cuerpo y su vida futura, son cooptadas por el patriarcado. Así que, en lugar de analizar la falta de interés con miradas reduccionistas que insisten en que "a las mujeres no les interesan esas áreas", producto de análisis incompletos, debemos ahondar en las razones por las que las mujeres no ingresan a estas carreras.

Para que más mujeres ingresen a estos espacios, tiene que haber campañas específicas orientadas a mujeres, diseñadas y promovidas por mujeres. En otras palabras, necesitamos que se haga un esfuerzo real y efectivo, no sólo de promover cuotas paritarias, sino de buscar realmente a las mujeres dondequiera que estén, encontrar sus motivaciones, invertir en acercarles opciones y condiciones para que ingresen a esas áreas altamente masculinizadas. Los criterios de captación de talento y reclutamiento tienen que cambiar en nuestro país, empezando por entender e integrar la realidad que vivimos las mujeres en México. Debemos reconocer las barreras sociales y culturales que persisten en nuestras estructuras familiares y comunitarias para diseñar criterios de reclutamiento en los que invirtamos en la capacitación y formación de las mujeres, para que logremos atraerlas a la vida científico-tecnológica. Esto requiere programas específicos



de “mentoreo”, acompañamiento, seguimiento y fortalecimiento personal y comunitario. Sólo de esta forma podremos cerrar las brechas que sistemáticamente nos han golpeado a las mujeres histórica y actualmente.

Ese acompañamiento debe reconocer que las jóvenes cotidianamente son objeto de acoso y violencia sexual. Son agredidas desde el trayecto al transporte público, durante el transporte público y en el trayecto a los centros educativos. Esas mujeres, que son tan necesarias en la generación de conocimiento, son vejadas y violentadas todos los días. También debemos reconocer que nuestra condición de personas menstruantes y gestantes debe ser entendida como una condición comunitaria. No son un “asunto de mujeres” los dolores incapacitantes durante la menstruación o la atención especial durante la gestación, e incluso la modificación del estilo de vida durante la menopausia. Estas condiciones deben ser explícitamente abordadas como oportunidades de corresponsabilidad comunitaria. Entender esta dimensión permitirá abrir espacios realmente seguros y no violentos para la asistencia a clases, la participación profesional y la generación de conocimiento realmente diverso e incluyente.

Las condiciones de permanencia en los entornos académicos tienen que ser sensibles a la realidad. El Estado tiene que asumir la responsabilidad del cuidado de las personas gestantes y su descendencia, no sólo las mujeres, no sólo los hombres. El Estado debe proporcionar incentivos y promover políticas públicas que aseguren condiciones equitativas para todas las personas. Es indispensable “recuperar el papel central del Estado como pilar y garante del desarrollo y del tránsito hacia una sociedad del cuidado. En este sentido, se argumenta la necesidad de fortalecer las capacidades y roles de los Estados para liderar y fomentar nuevos pactos transformadores, inclusivos y feministas, que prioricen la vida humana, propicien una relación más sostenible con el entorno e incorporen a los grupos históricamente excluidos a los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas”<sup>8</sup>

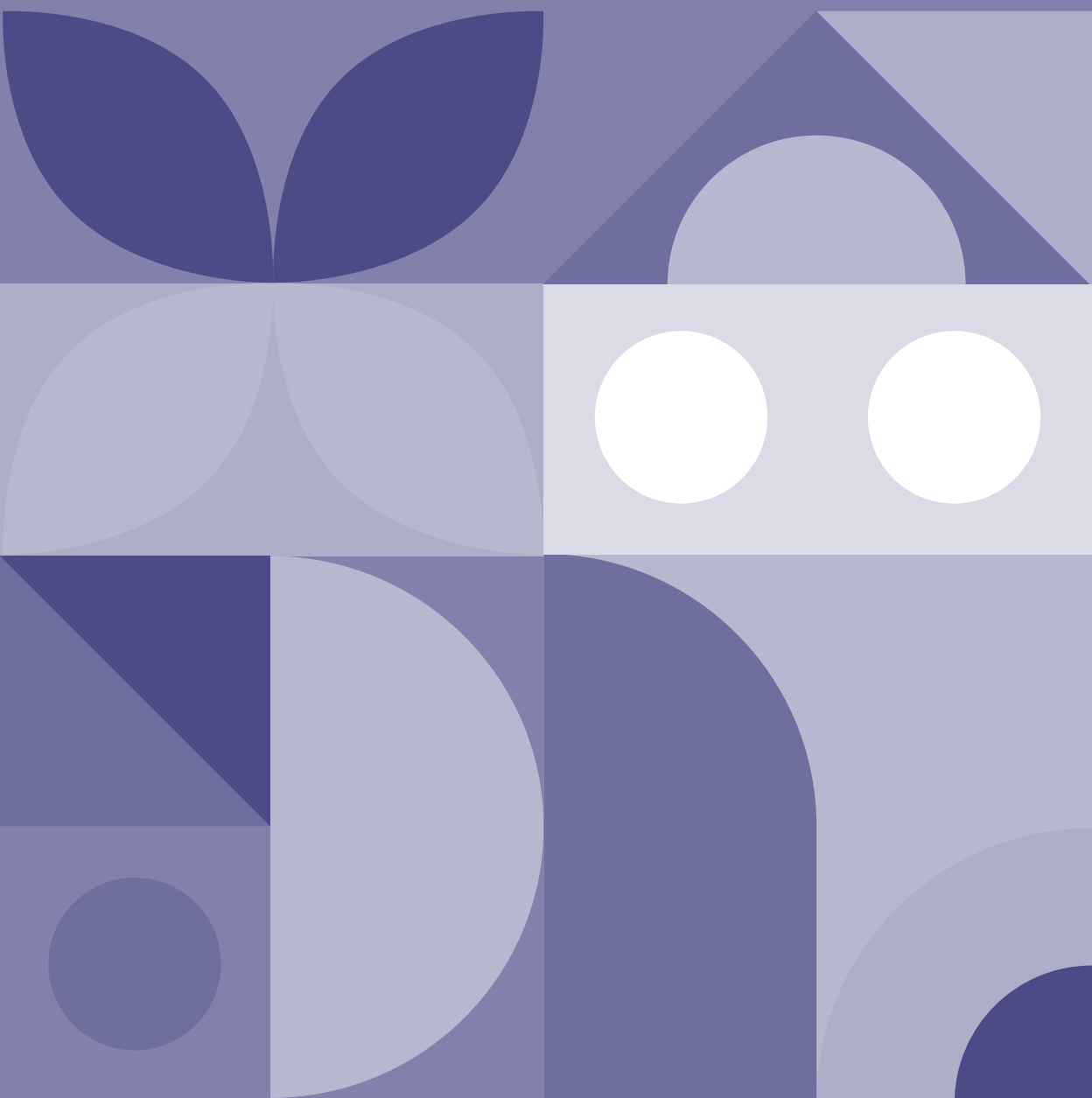
Debemos exigir que se promuevan mecanismos públicos y privados que obliguen a la inclusión de más mujeres y, al mismo tiempo, que incentiven la “desmasculinización” de los entornos laborales, científicos, tecnológicos y empresariales. Sólo así lograremos la transición a una sociedad del conocimiento y de los cuidados, transición que debe ser justa, sustentable y, sobre todo, incluyente.<sup>9</sup>

8. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género”, Santiago, 2022.

9. La autora agradece a la Academia de Ciencias de Morelos por haber motivado la investigación que condujo a este ensayo. La versión completa de dicha investigación se encuentra en: <https://www.acmor.org/publicaciones/la-innovacion-tiene-cara-de-mujer> (consultada el 22 de agosto de 2023)



# POLÍTICA, GÉNERO Y DESARROLLO SOCIAL





**JUSTICIA  
EFECTIVA PARA  
LAS MUJERES:  
MODELO  
COAHUILA**

*Alma Carolina Viggiano Austria*

### **Alma Carolina Viggiano Austria**

Posee una licenciatura en Derecho y una maestría en Comunicación Política y Gobernanza, está actualmente cursando un Doctorado en Administración Pública. Ha ocupado diversos cargos públicos destacados, entre ellos, Secretaria de Desarrollo Social y de Planeación de Desarrollo Regional y Presidenta del Tribunal Superior de Justicia en Hidalgo. También fue Diputada tanto local como federal en cuatro ocasiones. En su papel de Directora del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) impulsó la creación de dos modelos de protección y restitución de derechos para niños y niñas, además de un modelo de protección y empoderamiento para las mujeres en Coahuila. Es autora de la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, y del libro *Hidalgo es mi tierra*. Actualmente, continúa su trayectoria en el ámbito legislativo como Diputada Federal, contribuyendo activamente al desarrollo de políticas públicas en México.

## Introducción

Las mujeres han enfrentado desigualdad, discriminación y violencia a nivel mundial, fenómenos vinculados a un sistema en el que históricamente se ha situado al hombre en una posición central dentro de la familia en el ámbito privado y en las instituciones en lo público. Durante siglos, las mujeres han estado marginadas en un contexto de dominio y subordinación, marcado por desigualdades estructurales, debido a su género. A pesar de que desde 1980 nuestro país asumió el compromiso de crear estrategias para que mujeres y niñas vivieran sin discriminación, al adherirse a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aún resta mucho trabajo por hacer. La discriminación, la desigualdad y la violencia no han sido erradicadas por completo.

Fueron muchos los avances durante las últimas décadas; sin embargo, en este último sexenio, hemos retrocedido en lo que mucho se había avanzado. Si bien el CEDAW, en las recomendaciones hechas al Estado Mexicano en julio de 2018, sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos en dicho tratado internacional, reconoció grandes esfuerzos de México para lograr la igualdad de mujeres y hombres, también señaló los grandes retos a través de sus recomendaciones. En este último sexenio federal prácticamente se soslayó su cumplimiento.<sup>1</sup> Se dejó de lado también que con ello se incumple lo señalado en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Belem do Pará”. Esta convención regula los mecanismos para evitar que mujeres y niñas sean víctimas de violencia de género. Para ello utiliza estrategias de prevención y nos obliga a contar con procedimientos legales eficaces, efectivos y de fácil acceso para las mujeres víctimas de violencia, que permiten contar con procesos sin burocracia y evitar la impunidad para los agresores, tal y como lo establece el artículo 7° de la citada convención.<sup>2</sup>

Al respecto, en materia de justicia para las mujeres víctimas de violencia, es menester mencionar el modelo que en el Estado de Coahuila de Zaragoza se ha implementado y que atiende dos ejes prioritarios:<sup>3</sup>

1. La atención de las mujeres y niñas en situación de violencia a través de los Centros de Justicia y Empoderamiento para las Mujeres.
2. La justicia accesible, sin burocracia y de fácil acceso para las víctimas mediante los Juzgados Mixtos Especializados en violencia familiar contra las mujeres.

## Diseño institucional eficaz: el paradigma de Coahuila

El estado de Coahuila de Zaragoza ha destacado por su estrategia a favor de las mujeres y niñas en situación de violencia, pues les ha permitido acceder a sus derechos. Bajo esta visión de atención integral, en el año 2014 se puso en marcha el primer Centro de Justicia y Empoderamiento para las Mujeres y se inició una política pública centralizada para luchar

1. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), “Recomendaciones del Comité CEDAW emitidas en 2018”, consultado el 2 de noviembre de 2023, [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CEDAW/00\\_4\\_obs\\_grales\\_CEDAW.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEDAW/00_4_obs_grales_CEDAW.html)

2. Organización de los Estados Americanos, “Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer ‘Belém do Pará’, art. 7, incisos b, d, f, consultado el 2 de noviembre de 2023, <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>. En esta convención, se resalta la obligación de los Estados Partes de “actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”; de “adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer”; y de “establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia.”

3. Centros de Justicia y Empoderamiento para las Mujeres del Estado de Coahuila de Zaragoza, accedido

contra la violencia que históricamente han vivido las mujeres. Se implementó un modelo único en el país en torno a la orientación y atención de las víctimas de violencia de género, sobresaliendo el empoderamiento de las mujeres, tal y como su nombre lo indica. De manera paulatina, cada año se puso en marcha un nuevo Centro de Justicia y Empoderamiento para las Mujeres, con un modelo *ad hoc* a las demandas de las coahuilenses, con base en dos ejes estratégicos:

1. El acceso a la justicia en materia penal y familiar.
2. El empoderamiento de las mujeres, proporcionándoles las herramientas para construir un proyecto de vida que incluye el fortalecimiento educativo y la autonomía financiera, lo que les permite romper con el ciclo de violencia. Este enfoque ha posicionado a Coahuila como líder en la materia a nivel nacional.

A la fecha, son seis los Centros existentes en Coahuila, lo que lo ha colocado como el estado con mayor número de centros de este tipo en el país, según la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM).<sup>4</sup> Lo destacable de estos centros de justicia no es sólo su número (uno en cada región del estado), sino también los protocolos y lineamientos de actuación que permiten una atención integral para las mujeres en situación de violencia. Por ello, el modelo ha sido reconocido por instancias internacionales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y por la CONAVIM, a través del Sistema de Integridad Institucional, que los acredita como instituciones eficientes en la atención a la violencia contra las mujeres.

Aunado a lo anterior, instituciones especializadas en la materia los han reconocido y avalado. Tal fue el caso de ONU Mujeres, que, al elaborar el Programa Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila,<sup>5</sup> señaló la eficiencia del Modelo Coahuila de Centros de Justicia. Además, el organismo internacional reconoció otras políticas, planes y programas como buenas prácticas. Abundaré acerca de esto más adelante.

Esta acción afirmativa de los Centros de Justicia y Empoderamiento para las Mujeres de Coahuila ha sido exitosa por su atención con perspectiva de género a las mujeres víctimas de violencia. Estas mujeres son vulnerables y requieren que el Estado les provea de herramientas necesarias para salir del ciclo de violencia y construir un nuevo proyecto de vida. Sin embargo, esto no debe ser bajo un modelo asistencialista. Algunos erróneamente han pensado (y por desgracia implementado) que darles recursos económicos mensuales a dichas víctimas les permitirá salir de la violencia. No obstante, esto, lejos de fortalecerlas, las hace dependientes y no les permite desarrollar sus aptitudes y habilidades.

En contraste, el Modelo Coahuila ofrece lo necesario para su empoderamiento, tanto emocional, como educativo y económico. Permite a las

el 2 de noviembre de 2023, <http://www.cjemcoahuila.gob.mx/>. Para más información sobre los servicios y recursos ofrecidos, visite el sitio web oficial.

4. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), "Directorio de los centros de justicia para las mujeres", actualizado el 8 de junio de 2023, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/715487/Directorio\\_CJM\\_8\\_junio\\_de\\_2023.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/715487/Directorio_CJM_8_junio_de_2023.pdf)

5. ONU Mujeres, "Programa estatal de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia para el estado de Coahuila", en *Buenas prácticas, políticas, planes y programas locales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres*, 32-36, <https://acrobat.adobe.com/link/review?uri=urn:aaids:scds:US:6cdc-caea-eebc-3b7d-8106-2444c94abe87>



mujeres salir de su situación vulnerable, que en muchos casos se asocia a condiciones de baja autoestima, mediante terapias psicológicas y acceso a educación gratuita. De esta forma las empodera educativamente y les proporciona capacidades para conseguir un empleo y así lograr independencia económica.

Los servicios que se ofrecen en estos centros atienden los diversos factores a los que las víctimas se enfrentan y brindan una atención integral. Ahí obtienen orientación y acompañamiento permanente por parte de trabajadoras sociales; terapias de atención psicológica para ellas y sus hijos; atención médica y representación jurídica en materia penal y familiar. De igual forma, pueden acceder gratuitamente a las actas del registro civil necesarias para sus trámites jurisdiccionales. Además, los centros cuentan con bolsa de trabajo; capacitaciones para empleabilidad; educación básica (como aprender a leer y escribir), educación primaria, secundaria, preparatoria, e incluso, licenciatura. Además, en situaciones de riesgo para su integridad personal o la de su familia, se brinda resguardo inmediato a las víctimas y a sus hijos en casas de transición temporal hasta que el riesgo cese.

En los casos de delitos cometidos contra las mujeres por razón de género, vemos la necesidad apremiante de la intervención de la fuerza coercitiva del Estado a través de la institución del Ministerio Público. Por ello, ahí mismo en los Centros de Justicia para las Mujeres, bajo el mismo techo, además de los servicios antes señalados, se brinda atención especializada a las mujeres por un equipo de agentes del Ministerio Público, policías y peritos expertos en la materia. La ventaja de concentrar todos estos servicios en un mismo centro es que permite que las víctimas no tengan que trasladarse a otro lugar y que, ahí mismo, presenten su denuncia y obtengan una medida de protección para evitar una nueva agresión, tal y como lo marca la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Además, otra ventaja es que hay una actuación coordinada de las autoridades, lo cual les permite ser más eficientes en la protección de la víctima y evitar su revictimización en alguna de las instancias competentes.

Para quienes procuran justicia, debe quedar claro que en los casos de violencia de género contra las mujeres, sobre todo la suscitada en el ámbito familiar (en la que el agresor guarda una relación estrecha de parentesco o sentimental con la víctima y por ende está expuesta permanentemente), es requisito *sine qua non* para lograr éxito en la atención, que de manera inmediata la autoridad ministerial emita una medida de protección. Esto puede ir desde trasladar a la víctima a un refugio, prohibir al agresor acercarse a ella o a su familia e incluso el desalojo del propio domicilio.

Al respecto, ha sido destacada la labor de Coahuila, pues a la fecha es la única entidad federativa a nivel nacional que cuenta incluso con una ley estatal que regula esta temática, en torno a la manera, forma y tiempo de

emitir dichas medidas. Sin embargo, lo que realmente distingue a Coahuila es la rigurosa supervisión que realiza para asegurar que se cumpla con la Ley para la Emisión y Seguimiento de Medidas de Protección de Mujeres en Situación de Violencia. Esta ley, que fue puesta en efecto en enero de 2021,<sup>6</sup> ha jugado un papel crucial al impedir la repetición de agresiones contra las víctimas.<sup>7</sup>

La labor de los Centros de Justicia y Empoderamiento de las mujeres ha permitido que muchas coahuilenses cuenten con nuevos proyectos de vida, alejadas de la violencia, y con mayores oportunidades. Otro ejemplo de una buena práctica que nació en los centros mencionados es el acceso a la educación, que ha sido tan positivo que se ha extendido prácticamente a la mayor parte de los municipios de Coahuila a través del Programa de Empoderamiento Educativo para las Mujeres. Éste tiene tres características principales: es gratuito, permite llevar la educación hasta su casa (en centros comunitarios que funcionan como aulas de clase) y el horario es seleccionado por las usuarias. Tan sólo en los últimos dos años, este programa ha permitido que 10 mil mujeres culminen su educación de bachillerato y que otras 2 mil cursen licenciaturas en línea. Esta buena práctica fue reconocida por ONU Mujeres como una estrategia que permite prevenir y atender la violencia en el documento elaborado por dicho organismo denominado Programa Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia.

El empoderamiento de las mujeres víctimas de violencia sólo se logra cuando el Estado se pone “los lentes de género” y otorga a las mujeres los mecanismos necesarios para que salgan de su situación vulnerable de violencia, desigualdad, discriminación o exclusión. El Modelo Coahuila de Centros de Justicia se caracteriza por romper con la desigualdad estructural e institucional y con los estereotipos de género, pero, sobre todo, por centralizar la atención en las propias necesidades de las víctimas, para que así puedan cambiar su historia. Además, institucionalmente, dicha centralización tiene la ventaja del uso eficiente de los recursos públicos.

Como parte de la atención que se brinda en dichos centros, un factor prioritario es lograr que la justicia para las mujeres sea rápida y accesible. Ahí, el área jurídica conformada por abogadas y abogados, representa ante los órganos jurisdiccionales a las víctimas, tanto en la materia penal como en la familiar. La experiencia de estas atenciones desde el inicio de su funcionamiento, en el año 2014, ha tenido hallazgos trascendentales en el sistema de administración de justicia, que pusieron sobre la mesa la necesidad imperante de reorganizar el sistema judicial, a fin de dar cumplimiento a lo que señala la Convención Belém do Pará: establecer procedimientos legales eficaces y justos de fácil acceso para las mujeres.

Esa fue la causa determinante que dio lugar a la puesta en marcha de una nueva estrategia que complementó el modelo de Centros de Justicia para las Mujeres de Coahuila. Se trató de ampliar el alcance de la atención

6. Estado de Coahuila de Zaragoza, “Ley para la emisión y seguimiento de medidas de protección de mujeres en situación de violencia para el estado de Coahuila de Zaragoza”, última modificación en enero de 2021, [https://www.congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes\\_Coahuila/coa283.pdf](https://www.congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa283.pdf)

7. La Ley para la Emisión y Seguimiento de Medidas de Protección de Mujeres en Situación de Violencia en Coahuila regula las órdenes de protección desde su entrada en vigor en enero de 2021, basada en un protocolo de 2016. Esta ley, que prioriza el principio “pro persona”, fue pionera en el país por establecer la duración ilimitada de las medidas de protección mientras persista el riesgo para las víctimas.

integral para las mujeres víctimas de violencia de género, llevarla más allá del interior de los mencionados centros, traspasando las puertas y llegando a otras instituciones como el Poder Judicial, para impulsar procedimientos más rápidos y efectivos.

El 18 de enero de 2021 iniciaron sus operaciones seis Juzgados Especializados en los diversos distritos judiciales de Coahuila, con cabecera en los municipios de Saltillo, Torreón, Monclova, Sabinas, Piedras Negras y Acuña. Fueron el resultado de un trabajo interinstitucional entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, pero, sobre todo, de una nueva visión de este último poder, en el sentido de que la justicia para las mujeres no estaba llegando a tiempo. Esto, desgraciadamente, hasta la fecha, acontece en la mayor parte del país, pues los procedimientos no son ni efectivos a un plazo corto, ni de fácil acceso para las mujeres. Así lo señala la Convención Belém do Pará, de ahí la urgencia de retomar la necesidad de impulsar mejores estrategias de justicia para las mujeres.

Para ello, fue necesaria una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza y una aprobación del Consejo de la Judicatura para la operación de estos Juzgados con competencia mixta,<sup>8</sup> así como la emisión de un Protocolo de actuación y capacitaciones para el personal: jueces, juezas, personal administrativo, agentes del Ministerio Público y personal de los Centros de Justicia para las Mujeres. Con ello, de manera interinstitucional, se pudo impulsar una nueva forma de administrar la justicia en pro de las mujeres.

### **El Modelo de Juzgados Mixtos Especializados en Violencia Familiar Contra las Mujeres**

El Modelo de Juzgados Mixtos Especializados en Violencia Familiar Contra las Mujeres cambió la visión de las y los jueces. Se reorganizó la competencia de los Juzgados en materia penal y en materia familiar, para dar lugar a Juzgados mixtos. Dichos juzgados están especializados en la violencia contra las mujeres cometida en el ámbito familiar y centralizan el proceso de acceso a la justicia para garantizar a las víctimas su protección, persiguiendo tres objetivos:

1. Garantizar la seguridad de las mujeres víctimas de violencia de género y de sus hijas e hijos.
2. Garantizar la obtención de una pensión alimenticia provisional para las mujeres, y sus hijas e hijos.
3. Garantizar la obtención de una medida provisional de custodia de las hijas e hijos a favor de las mujeres víctimas de violencia.

Pareciera sencillo alcanzar estos tres objetivos bajo los ordenamientos locales de cada entidad federativa, aplicando, en su caso, la ley en materia familiar y el Código Penal o Código Nacional de Procedimientos Penales. Sin embargo, el tema se torna complicado, pues si bien cada estado cuenta

8. Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, "Acuerdo C-141-2020 que determina la competencia y operación de los Juzgados Especializados en violencia familiar contra las mujeres en los diversos distritos judiciales del Estado," 20 de diciembre de 2020, consultado el 3 de noviembre de 2023, <http://tinyurl.com/mptnw9b5>

con sus ordenamientos procedimentales propios en materia familiar y existe uno nacional en materia penal, el alto número de casos no permite priorizar estos tres objetivos. Dicho de otro modo, las víctimas no obtienen una orden de pensión alimenticia ni custodia de manera rápida, tampoco medidas de protección o, en su caso, cautelares de manera inmediata que las protejan y garanticen su integridad. Esta ha sido la demanda de colectivos de mujeres y organismos de la sociedad civil a nivel nacional: la urgente atención y justicia en los casos.

Para mayor entendimiento, es menester señalar un caso hipotético de alta incidencia, no sólo en México, sino en el mundo. Situémonos en la violencia de género suscitada en el contexto familiar, en el que la pareja o expareja de una mujer la ha violentado física y psicológicamente. Además, se niega a proporcionar alimentos a ella y a sus hijas e hijos (a lo que legalmente está obligado) y la amenaza con quitarle a sus hijos, lo que actualmente se conoce como violencia vicaria.<sup>9</sup>

En este supuesto, evidentemente la mujer es víctima de un delito, es decir, del tipo penal de violencia familiar que actualmente se encuentra sancionado en todos los códigos penales del país. Pero además, se cometen otros delitos como el incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, que también está contemplado en la mayoría de los estados y cuya denominación suele variar.

Esto tiene que ver con la competencia de dos órganos jurisdiccionales distintos. Por una parte, la del Juzgado penal, que conoce lo concerniente a los delitos y cuyo objetivo es la obtención de una sentencia que determine la procedencia o improcedencia de una pena. Además, durante el proceso, a través de las medidas cautelares, se debe proteger a la víctima. Por otra parte, en ese mismo caso hipotético, se actualiza la competencia de un Juzgado en materia familiar. Esto se vincula al acceso a una pensión alimenticia para la mujer (que ha dedicado su vida a la labor del hogar y, por tanto, tiene derecho) y para sus hijas e hijos; y además, para definir la custodia de dichos menores, que en la mayor parte de los casos son también víctimas directas del agresor al ejercer violencia en su contra o en su presencia.

Actualmente, en el país, de acuerdo con nuestro sistema judicial, la víctima tiene que acudir a dos instancias, la penal y la familiar, para obtener lo que en su competencia requiere. Esto, indudablemente, resulta burocrático para las mujeres y, por supuesto, revictimizante, pues deben narrar su historia en dos ocasiones: una para la atención del delito ante el Juzgado Penal y otra para la obtención de alimentos y custodia ante el Juzgado Familiar.

Lo anterior constituye una violación a lo que dispone el artículo 7º inciso f) de la Convención Belém do Pará, pues de ninguna manera constituyen procedimientos de fácil acceso para las mujeres. Tampoco son efectivos, pues revictimizan, y no permiten garantizar su seguridad, la obtención de

9. La violencia vicaria, que se ha visibilizado en los últimos años, se caracteriza por el uso de hijos e hijas por parte del agresor como medio para ejercer violencia contra su madre, pareja o expareja. Este tipo de violencia puede manifestarse de diversas formas, incluyendo la violencia psicológica directa contra la mujer o sus hijos, así como a través de violencia económica y otras modalidades.

alimentos y la custodia a su favor de manera inmediata. Muchas han sido las historias en el país de casos en los que el agresor pretende arrebatar a los hijos a la víctima y, tras su oposición, la priva de la vida, cometiendo un feminicidio. Ello, como resultado de un tema no resuelto jurisdiccionalmente de custodia de menores.

Este Modelo de Juzgados Mixtos Especializados en violencia familiar contra las mujeres que ha impulsado Coahuila, concentró la competencia de ambos juzgados en uno solo, que se denominó Juzgado Especializado (utilizando incluso el mismo presupuesto). Es decir, la competencia penal y la competencia familiar, en los casos en los que exista violencia cometida en el ámbito familiar, se concentra en una sola instancia. Bastó la voluntad política de las y los actores estratégicos para reconocer que había que acelerar los procedimientos jurisdiccionales y lograr que un sólo juzgado emitiera medidas para proteger a la víctima, garantizar los alimentos y definir la custodia de los menores.

Una característica importantísima de dichos Juzgados Especializados es la rapidez. De acuerdo a los lineamientos establecidos en su protocolo de actuación, los jueces deberán resolver, en materia familiar, en el momento mismo de tener el primer contacto con la víctima, las medidas de protección. Además, deberán emitir en ese instante el acuerdo de radicación que ordene la entrega de una pensión provisional de alimentos, girando un oficio incluso a la empresa o lugar donde labora el generador de la violencia. También, se deberá acordar, de igual forma de manera provisional pero inmediata, la custodia en beneficio de la madre víctima de violencia.

De tal suerte que, en la mayoría de los casos, las mujeres en situación de violencia, el mismo día que tienen contacto con un Centro de Justicia y Empoderamiento para las Mujeres, son trasladadas a las instalaciones de la sede judicial. En esa misma fecha, obtienen todas las medidas antes descritas, lo cual se ha traducido en una verdadera forma de administrar justicia de manera rápida y accesible.

Desde el inicio de sus funciones, estos Juzgados especializados con competencia mixta han atendido a más de 5 mil mujeres, beneficiándolas con una justicia rápida. Este nuevo diseño institucional en materia de justicia para las mujeres ha sido reconocido por ONU Mujeres en el multicitado Programa Estatal de Acceso como una buena práctica;<sup>10</sup> incluso en sus redes sociales ha señalado que la creación de estos juzgados mixtos permite a las mujeres tener una sola ruta integral para procesar necesidades en materia familiar y penal. También las ha clasificado como medidas de acceso a la justicia inmediata que tienen un carácter preventivo esencial.<sup>11</sup>

Al respecto, es importante mencionar las áreas de oportunidad y los grandes retos que existen en el tema de justicia para las mujeres. Es por ello que debemos impulsar conjuntamente una estrategia nacional que consolide el modelo integral de atención de las mujeres como primer contacto de los Centros de Justicia para las Mujeres, con una asignación de

10. ONU Mujeres, "Programa estatal de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia para el Estado de Coahuila". *Buenas prácticas, políticas, planes y programas locales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres*, p. 34, consultado el 3 de noviembre de 2023, <https://acrobat.adobe.com/link/review?uri=urn:aaids:scds:US:6c-dccea-eebc-3b7d-8106-2444c94abe87>

11. ONU Mujeres México, "Reconocimiento de los Juzgados Mixtos Especializados en violencia familiar contra las mujeres como una buena práctica", Twitter, 8 de julio de 2021, 11:03 a. m., <https://twitter.com/onumujeresmx/status/1413181860683862020?s=24&t=YQ05BzxsFuyvMU-83h5kHZA>

recursos desde el nivel federal. A la fecha, el funcionamiento de dichos centros queda a cargo de las entidades federativas y no existe un presupuesto específicamente etiquetado para los gastos de operación de los mismos. Además, resta conformar un Modelo Nacional que permita a las mujeres acceder a la educación gratuita como en el caso de Coahuila, con recursos etiquetados para poder lograrlo.

Finalmente, en materia de administración de justicia, este primer esfuerzo que encontramos en Coahuila, con la incorporación de los Juzgados Mixtos Especializados en Violencia Familiar contra las Mujeres, puede ser el referente a seguir. Esto con el fin de lograr que la justicia se centralice en una sola instancia, sin distinciones de materia, sino atendiendo a las necesidades urgentes y con el propósito de salvaguardar la seguridad de la víctima. Al respecto, se vuelve necesario reformar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia a fin de incorporar estos Juzgados como una entidad especializada en el acceso de las mujeres a la justicia. Todo ello bajo un objetivo común: el respeto de las mujeres a una vida sin violencia, a la igualdad de oportunidades y al acceso a la justicia de un modo simple y oportuno.

# **CLAVES PARA UNA ESTRATEGIA INTEGRAL EN SEGURIDAD CIUDADANA**

Laura Carrera Lugo

### **Laura Carrera Lugo**

Antropóloga social con doctorado en Sociolingüística y posgrados en Neurociencia y Educación Emocional para el Bienestar. Fue fundadora y titular del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, comisionada de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, creó e impulsó el Modelo de Centros de Justicia y fue coordinadora del Sistema de Desarrollo Policial de la Policía Federal. Fue presidenta de la Escuela IBERPOL y Secretaria Ejecutiva de la Red de Internacionalización Educativa de Escuelas de Policía. Actualmente se dedica a la formación emocional de empresas y policías.



En México enfrentamos una crisis de violencia y delincuencia sin precedentes. Esta problemática abarca todas las esferas sociales y políticas y se ha traducido en un aumento alarmante de la criminalidad. En diversas regiones del país, decenas de bandas criminales han tomado el control y han sometido a comunidades enteras. Sin embargo, el problema no tiene una sola faceta: algunas de estas comunidades normalizan la violencia y protegen a los grupos criminales debido a la dependencia económica, mientras que otras viven en constante miedo, angustia y estrés ante la violencia territorial y los crímenes de alto impacto, como los homicidios, secuestros y extorsiones. Además, esta creciente criminalidad afecta especialmente a la juventud y es más evidente en las zonas pobres y marginadas. La violencia se ha vuelto parte de nuestra cotidianidad, influida por la incertidumbre económica, los efectos de la pandemia y una estrategia de polarización impulsada desde la más alta tribuna del país, “la mañanera”, que exacerba y profundiza todas las manifestaciones violentas. Vivimos una crisis de seguridad que mantiene al país entero en un estado de miedo, frustración y estrés, que se observa en estadísticas como los vergonzosos primeros lugares que México ocupa en bullying y abuso infantil, violencia doméstica y desapariciones. A esto se suman los niveles de estrés relacionados con el trabajo en el mundo; México también está entre los primeros lugares en este rubro. Estos datos son apenas un indicio de la extensión y profundidad de la crisis.

Para abordar eficazmente este problema, es esencial contar con políticas y una estrategia de seguridad integral que considere todos los factores que inciden en ella. Esto implica no sólo enfocarse en combatir y desarticular grupos criminales, sino también abordar el factor humano, como el abandono y la falta de apoyo a las y los policías en todos los niveles y el desamparo de nuestros adolescentes y jóvenes.

Sin embargo, pese a la apremiante necesidad de crear un país más seguro, en las últimas tres administraciones federales, de los presidentes Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, nos hemos dedicado a diseñar estrategias con un enfoque reactivo, con una visión de soluciones inmediatas de combate y desarticulación de grupos criminales, muchas veces con golpes muy mediáticos, pero sin resultados de fondo. No hemos partido de una visión integral basada en un conocimiento profundo de las distintas causas de la criminalidad en el país.

En vez de planeación y prevención, la seguridad en México “corre detrás” de las estrategias delincuenciales y, hasta hoy, no hemos sido capaces de proponer, diseñar, generar e implementar un sistema de seguridad que nos ponga por delante del fenómeno criminal y que nos permita no sólo detener, sino cerrar todos los posibles caminos por los que la criminalidad quiera transitar, así como las actividades delictivas en las que desee incursionar. Dicho de otra forma, una estrategia de seguridad integral no implica sólo los sistemas para enfrentar y controlar de raíz al

crimen organizado, sino que debe abarcar muchos más componentes y considerar una perspectiva más amplia. En este artículo, exploraremos los aspectos más importantes que deben incluirse en una estrategia de seguridad efectiva para México.

### **La nueva realidad**

Los cambios globales impulsados por factores sociales, económicos, políticos, sanitarios, tecnológicos y ambientales han contribuido a generar los niveles de violencia que experimentamos hoy en día. La violencia y sus manifestaciones no son un fenómeno que surja espontáneamente; es el resultado de un proceso que se va gestando a lo largo del tiempo y que tiene múltiples causas que varían dependiendo de las características específicas de cada comunidad donde surge. Si bien las manifestaciones y dinámicas de la violencia criminal son similares en cuanto a tipos de delitos y conformación de grupos criminales, las causas subyacentes pueden ser muy distintas. Por ello, es fundamental conocer y comprender cuáles son las causas específicas que detonan los comportamientos violentos en las regiones de un país tan grande y diverso como el nuestro. Encontrar en qué medida inciden cada una de estas causas en las expresiones de la violencia en comunidades específicas permitirá diseñar una estrategia flexible que, partiendo de las características particulares de una comunidad, pueda adaptarse para resolver sus necesidades.

Uno de los principales factores que inciden en la violencia en México es la acelerada concentración de la población en zonas urbanas. Hace 30 años, había cuatro zonas metropolitanas en el país, actualmente hay más de 60. Por un lado, estas enormes metrópolis impulsaron la economía, pero, por otro, generaron una gran presión en los gobiernos de todos los niveles que no pudieron reaccionar a esta explosión urbana y, en muchos casos, no fueron capaces de proveer de servicios básicos a grandes zonas que acabaron convertidas en los llamados "cinturones de miseria".

El resultado ha sido un crecimiento urbano sin planeación, el aumento de zonas conurbadas con un diseño que promueve, al mismo tiempo, el aislamiento y el hacinamiento. Una política de construcción de vivienda que produce zonas habitacionales enormes, auténticos bloques de cemento, con casas o departamentos muy pequeños, pocas áreas verdes, alejadas de las fuentes de trabajo, sin zonas comerciales ni áreas seguras de esparcimiento. Muchas de estas zonas viven problemas similares: servicios públicos deficientes, presencia de giros negros y narcomenudeo, entre otros. Y en general, son espacios de mala convivencia que generan violencia entre la comunidad y favorecen la proliferación de delitos.

La ubicación de estas ciudades dormitorio en la periferia de las grandes metrópolis, donde vive más del 70% de la población, lleva a sus habitantes a invertir varias horas al día, todos los días, en trasladarse a sus centros de trabajo por medio de transportes lentos, deficientes e inseguros. Todo

esto genera altas dosis de estrés en la población que finalmente se traduce en miedo y conductas agresivas.

Otra consecuencia de esta falta de planeación y otro detonante de la violencia, es el desarrollo desigual que produce zonas residenciales junto a zonas de alta marginación, donde muchos jóvenes crecen en la carencia, con la visión de la riqueza a unos metros de distancia. Esto produce un resentimiento que se traduce en delitos y en la formación de bandas de barrio o la incorporación a grupos del crimen organizado.

Los profundos cambios económicos producto de la globalización y las nuevas tecnologías son otro factor con una gran influencia en el aumento de la criminalidad. Experimentamos una atmósfera de incertidumbre sobre el futuro, así como inestabilidad laboral; recordemos que México ha ocupado los primeros lugares en estrés relacionado con el trabajo a nivel internacional.

No debemos desestimar tampoco los efectos de la pandemia de la COVID-19 y la crisis ambiental en la salud física y emocional de los mexicanos. Hoy vivimos más estresados, con mala salud y somos más vulnerables a eventos climáticos catastróficos como sequías, inundaciones y olas de calor, entre los más graves.

El contexto cultural también juega un papel importante. América Latina se ha convertido en la región más violenta del mundo y una de las causas de este fenómeno es que en la región existe una cultura profundamente arraigada en la violencia. En México, comunidades enteras viven en entornos donde las expresiones de la violencia están integradas en la conducta social, son un hábito que se percibe como la norma en las interacciones sociales. Hay una normalización de la violencia.

A ésto han contribuido, en gran medida, los medios de comunicación, especialmente entre 2006 y 2012. Las notas policiales, que antes estaban confinadas a la llamada "página roja", saltaron a las primeras planas de los medios informativos y acapararon reflectores y atención en los medios electrónicos. Esta efervescencia de la violencia redituó enormemente a los medios que, por otro lado, son sólo una parte del fenómeno.

La violencia también es evidente en otro tipo de contenidos mediáticos, como series de comedia, dramas, telenovelas y videos en redes sociales, que contribuyen a normalizar la violencia al presentarla como entretenimiento. Esta mentalidad nos ha hecho mucho daño. Después de 2012, se pensó que la solución era no hablar de la violencia e ignorar la actuación policial. En la administración del presidente Enrique Peña Nieto, se firmó el Acuerdo Nacional que incluía a los medios de comunicación. En este esfuerzo, se acordó dejar de mostrar las manifestaciones de la violencia como se venía haciendo y presentar un análisis más objetivo del fenómeno. Se pretendía evitar la normalización de la violencia a través de no mostrar imágenes de crímenes, asesinatos y otras manifestaciones. Luego, en 2018, pasamos de no hablar de la violencia a una estrategia basada en "abrazos, no balazos", que se tradujo en la inacción total en

todos los sentidos y en recortes presupuestales en todos los rubros de capacitación y profesionalización policial. Hay muy poco combate a la criminalidad y ninguna estrategia de prevención.

Pese a estas estrategias, o quizá en parte como resultado de ellas, la violencia ha aumentado. Hoy en día, desde la más alta tribuna nacional, se fomenta el miedo al otro, al diferente y, por consecuencia, se promueve la violencia. No es un accidente que la violencia haya ido en aumento cuando todos los días, en cadena nacional, se agrede y se insulta a quien no coincide con la visión del presidente. Los resultados los leemos, vemos y escuchamos en los medios, pero lo más grave es que los padecemos todos los días. Vivimos en un entorno con violencia en todos los niveles y formas: físicas, psicológicas, verbales, tecnológicas, políticas y económicas.

Además de los factores que hemos analizado, la inseguridad real y percibida contribuye a los altos niveles de estrés y enojo de la población y, muchas veces, no contamos con las herramientas adecuadas para gestionar las emociones de miedo, enojo y frustración de una manera sana.

Las consecuencias de esta violencia en la vida cotidiana de la población se manifiestan en una sensación de alta vulnerabilidad que se percibe desde la propia familia y se extiende más allá: a la calle, a la colonia, al lugar de trabajo y a la sociedad en general.

### **Necesitamos mejores diagnósticos**

En los últimos años, las cifras de homicidios se han utilizado como un indicador simplificado de la violencia en México. Si bien se ha observado un aumento considerable en estos índices durante la administración de los expresidentes Calderón, Peña Nieto y López Obrador —29 homicidios por 100,000 habitantes, cuando la media mundial es de 6—, este enfoque mediático no proporciona una visión completa de la verdadera dimensión de la violencia ni de sus diversas manifestaciones. Las estrategias de seguridad, implementadas desde la administración de Calderón hasta la actualidad, han permitido que las bandas criminales desarrollen cadenas económicas nacionales y globales complejas y diversificadas, que hemos querido resolver con una policía y métodos de investigación del siglo pasado. Dicho de otra forma, son modelos de seguridad que no ayudan a enfrentar la complejidad del fenómeno.

La estrategia en México ha tendido a enfocarse casi exclusivamente en la confrontación entre policías y criminales, sin abordar las raíces y orígenes de la criminalidad y la violencia. La visión tradicional de una policía de Estado y de “mano dura”, la ausencia de una verdadera estrategia más allá de los “abrazos, no balazos” y dejar hacer, simplemente no han funcionado. Además, la economía y cultura del miedo ha dado lugar a un lucrativo negocio para empresas que ofrecen equipos y sistemas de seguridad, la llamada economía del miedo, que gira alrededor de una sociedad más que dispuesta a pagar por su tranquilidad.

Los avances tecnológicos, como el desarrollo vertiginoso de la Inteligencia Artificial (IA), han contribuido a esta dinámica y han abierto nuevas posibilidades tanto para las fuerzas policiales como, también, lamentablemente, para las organizaciones criminales. Desde la aplicación de tecnología avanzada para el monitoreo y prevención del delito, hasta el uso de algoritmos para optimizar estrategias criminales, la IA ha revolucionado la forma en que se lleva a cabo la seguridad en el siglo XXI y sigue alimentando a la economía del miedo.

Por otro lado, las bandas criminales han diversificado sus actividades más allá del narcotráfico, involucrándose en delitos cibernéticos, tráfico de personas, secuestro y extorsiones, robo de combustible, minerales, químicos y mercancías varias, entre otros. También se han apoderado de las pequeñas bandas dedicadas al robo de casas habitación y asaltos, ofreciéndoles protección y los obligándolos a darles un porcentaje de sus ganancias delictivas. Estos grupos se adaptan rápidamente a las nuevas tecnologías y a los cambiantes patrones de consumo de drogas y otros productos ilegales, lo que desafía a las estrategias de seguridad tradicionales, que siguen siendo reactivas y a menudo se quedan rezagadas ante la agilidad de los criminales para saltar de un “negocio” a otro.

Un enfoque efectivo debe incluir el análisis profundo de estos factores y su impacto en la criminalidad y la percepción de inseguridad. No basta con combatir y desarticular bandas criminales; es necesario prevenir el crecimiento de la criminalidad abordando, de una vez por todas, las causas subyacentes, y luego desarrollar estrategias para su prevención y así evitar que siga aumentando hasta alcanzar niveles de ingobernabilidad preocupantes.

Con respecto al análisis, se cree que estamos sobre diagnosticados; sin embargo, aunque se cuenta con información sobre las bandas criminales, sus líderes, equipamiento y áreas de operación, los diagnósticos actuales son superficiales. Es necesario ir más allá de la inversión en equipamiento e infraestructura; se trata de entender cómo la comunidad se relaciona con el crimen organizado, cómo lo apoya y nutre y cómo recluta a miles de jóvenes y adolescentes.

## La ecuación de la inseguridad

Para comprender plenamente la complejidad de los retos que se presentan en el ámbito policial, es importante contar con esquemas interpretativos que expliquen la incidencia de factores circunstanciales sobre la violencia y delincuencia en las sociedades. Una herramienta útil para este análisis y para el diseño de una estrategia de seguridad efectiva es el modelo desarrollado por Adam Blackwell (exsecretario de Seguridad Multidimensional de la OEA), la denominada “ecuación de la inseguridad”.<sup>1</sup>

En este modelo se obtiene, se obtiene una visión de conjunto de los tres factores que inciden en la violencia y contribuyen a generar desconfianza

1. Adam Blackwell, *Si la guerra contra las drogas llega a su fin... ¿qué sigue?* (México: INACIPE, 2016).

entre los ciudadanos y las autoridades. La ecuación puntualiza cuáles son estos componentes: las vulnerabilidades sociales, las fragilidades estatales e institucionales, y los aceleradores. Estos son los factores necesarios para elaborar diagnósticos precisos para, a partir de ellos, adaptar la estrategia y que ésta se traduzca en acciones realmente efectivas:

1. Las vulnerabilidades sociales en las que se incluyen la desigualdad de género, un débil sistema educativo, la urbanización, el desempleo y una juventud desacomplada, entre otros.
2. La fragilidad de las instituciones gubernamentales, judiciales y policiales, así como de las organizaciones comunitarias y empresariales.
3. Los aceleradores, que incluyen las armas, las pandillas, las drogas y factores como el alcoholismo, la tecnología y la economía ilícita.

Es una herramienta que presenta una visión integral de las causas de la violencia y que permite identificar lo siguiente:

- La naturaleza del problema de origen, con las particularidades de cada comunidad o región del país.
- Las consecuencias en el entorno y en la salud mental de las personas.
- Las causas de la violencia y cómo interactúan entre sí para generar la expresión particular de la violencia en una comunidad.

### Diagnóstico de la violencia en México

Como mencionamos, el problema de la violencia en nuestro país es complejo y multifactorial e involucra una combinación de factores sociales, históricos, económicos, emocionales y neurobiológicos. A continuación, compartimos un diagnóstico general que sólo aborda algunos de los principales factores que contribuyen a la violencia. Dividimos el diagnóstico en tres factores principales que esquematizan y destacan el estado de la seguridad del país descrito anteriormente. La situación es sumamente compleja y cada región del país tiene características especiales; sin embargo, algunas de las causas que tienen en común son las siguientes:

#### 1. Factores sociales e históricos

- a. Desigualdad socioeconómica: la brecha entre ricos y pobres en México es significativa y genera tensiones sociales, resentimiento y frustración entre los grupos marginados, lo que puede alimentar la violencia y la delincuencia como una forma de protesta o supervivencia.
- b. Desintegración del tejido social: factores como el individualismo, la desconfianza en las instituciones y la pérdida de valores comunitarios han debilitado los lazos sociales y de vecindad. Esto puede

conducir a un menor apoyo social y a la formación de grupos delictivos para llenar ese vacío.

- c. Corrupción y falta de estado de derecho: la corrupción en las instituciones gubernamentales y el sistema de justicia puede debilitar la capacidad del estado para combatir la delincuencia, generando impunidad y desconfianza en la población.
- d. Historia de violencia y conflictos: la presencia de conflictos armados en el pasado y la continua lucha contra el narcotráfico van dejando una cultura de violencia arraigada en algunos sectores de la sociedad.

## 2. Factores económicos

- a. Narcotráfico y crimen organizado: México es un punto de tránsito estratégico para el tráfico de drogas hacia Estados Unidos, lo que ha llevado a la proliferación de cárteles y grupos delictivos que compiten por el control de rutas y territorios, resultando en altos niveles de violencia.
- b. Desempleo y falta de oportunidades: la falta de oportunidades económicas en ciertas regiones del país puede llevar a jóvenes a unirse a grupos delictivos como una forma de obtener ingresos.

## 3. Factores emocionales y neurobiológicos

- a. Desensibilización y normalización de la violencia: la exposición constante a la violencia en medios de comunicación, redes sociales y en la vida cotidiana puede desensibilizar a las personas y normalizar comportamientos violentos.
- b. Trauma y estrés crónico: la violencia continuada puede causar traumas y generar una respuesta de estrés crónico en la población afectada, lo que puede aumentar la probabilidad de comportamientos agresivos y desadaptativos.
- c. Influencia del entorno social: el entorno social y familiar en el que crecen algunas personas puede tener un impacto significativo en su desarrollo emocional y neurobiológico, lo que puede predisponerlos a comportamientos violentos.

## Los retos y desafíos que enfrentamos

Todos estos factores se conjugan para generar una serie de retos que es necesario considerar. Entre los más significativos que México enfrenta en materia de seguridad pública se encuentran los siguientes:

1. Alta tasa de crímenes violentos y delincuencia: las tasas de crímenes violentos, incluyendo homicidios y secuestros, son particularmente altas en nuestro país. Muchas veces, estos delitos están relacionados con el narcotráfico y la presencia de grupos criminales organizados.

2. **Corrupción:** la corrupción en las fuerzas de seguridad y en el sistema judicial ha dificultado los esfuerzos para combatir la delincuencia. Este problema mina la confianza pública en las instituciones y dificulta la implementación de políticas de seguridad efectivas.
3. **Falta de recursos, capacitación y profesionalización:** muchas fuerzas de seguridad pública carecen de los recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones de manera efectiva. Esto incluye la falta de equipo adecuado, capacitación insuficiente, deficiente profesionalización y bajos salarios, así como protección insuficiente del bienestar integral que pueden llevar a la corrupción y a una baja moral.
4. **Inseguridad ciudadana:** a causa de la alta tasa de criminalidad y la desconfianza en las instituciones, muchos ciudadanos se sienten inseguros en su vida cotidiana. Esto afecta la calidad de vida y la cohesión social.
5. **Inequidad social y económica:** los altos niveles de pobreza y desigualdad en la región pueden alimentar la delincuencia y hacer que sea más difícil para las personas acceder a la justicia.
6. **Impunidad:** un alto porcentaje de delitos quedan sin resolver o no se castigan adecuadamente, lo que contribuye a la persistencia de la criminalidad y la inseguridad.

Dada la complejidad de estos retos, las soluciones deben ser multifacéticas e incluir no sólo una mejor aplicación de la ley, sino también esfuerzos para abordar las causas subyacentes de la delincuencia, como la pobreza y la desigualdad. Por ello, el desarrollo de una estrategia de seguridad, que nos permita abordar estos retos y diseñar soluciones eficaces, presenta los siguientes desafíos que es necesario considerar:

1. **Interconexión de los problemas:** los retos anteriormente mencionados no existen en forma aislada, se encuentran estrechamente interconectados. Por ejemplo, la corrupción permite y exacerba la violencia y la criminalidad. A su vez, la inseguridad y la violencia pueden contribuir a la pobreza y la inequidad al obstaculizar el desarrollo económico. Esta interconexión significa que no se puede abordar un reto sin considerar su impacto en los demás.
2. **Influencias sociales y económicas:** los factores sociales y económicos, como la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades, pueden alimentar la delincuencia y hacer que sea más difícil prevenirla y combatirla. Sin abordar estos problemas subyacentes, cualquier estrategia de seguridad pública puede tener un impacto limitado.
3. **Confianza en las instituciones:** restaurar y mantener la confianza en las instituciones de seguridad es un desafío considerable. Sin confianza, es difícil que se mantenga la seguridad.
4. **Escalabilidad y diversidad de los problemas:** nuestro país es diverso y los problemas de seguridad pública pueden variar enormemente de



un lugar a otro. Por tanto, las soluciones deben adaptarse al entorno, al contexto y a la cultura. Entonces, los diseños de estrategias nacionales tienen que ser flexibles.

5. Tecnología y criminalidad: el rápido desarrollo tecnológico también presenta nuevos desafíos en términos de cibercrimen y otros delitos tecnológicos. Sin embargo, al mismo tiempo, ofrece nuevas soluciones en términos de vigilancia, análisis de datos e inteligencia artificial que hay que saber utilizar estratégicamente.

### **Hacia una nueva política de seguridad**

A partir de este análisis, resulta evidente que una estrategia de seguridad que produzca resultados no debe apostar por “más” seguridad, más policías, equipos y leyes más estrictas, sino adoptar un enfoque humanista centrado en las personas y en la prevención. Se requiere un enfoque integral, que involucre tanto medidas preventivas como correctivas, así como una colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y las instituciones para implementar soluciones sostenibles y de largo plazo.

A continuación, se exponen algunas líneas clave para esta estrategia que se desprenden de los retos y desafíos revisados anteriormente:

1. Reformas institucionales: es fundamental fortalecer el sistema de justicia y combatir la corrupción en todas las instancias. Esto implica capacitar y profesionalizar a los cuerpos de seguridad. En este sentido, es necesario mejorar las condiciones de trabajo y la capacitación de los servidores públicos. Se debe promover una fuerza policial que genere confianza y conexión con la población en lugar de infundir miedo. Por otro lado, es necesario garantizar un acceso efectivo a la justicia para las víctimas. El objetivo es mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia de las instituciones de seguridad y justicia.
2. Enfoque integral e inversión en prevención del delito: la prevención social de la violencia y la delincuencia debe ser el pilar central de la estrategia. Por ello, la inversión en prevención debe considerar la implementación de programas de educación y capacitación en comunidades, escuelas y hogares para fomentar valores de respeto, tolerancia, empatía y resolución pacífica de conflictos. La prevención del delito es más eficaz y menos costosa, aunque implique más tiempo y permanencia de los programas. Debe enfocarse en la prevención y reducción de riesgos y prestar atención especial a grupos vulnerables como los adolescentes y jóvenes de regiones marginadas, así como combatir la violencia de género que ha experimentado un preocupante repunte.
3. Desarrollo de programas enfocados en la salud física y mental: incluir programas de atención a la salud resulta crucial para la población. Por ejemplo, es necesario prevenir y ofrecer un tratamiento de calidad a

las personas que viven en la adicción, ya que esto impulsa comportamientos violentos tanto en las familias como en la sociedad. En cuanto al sistema de seguridad, en el siguiente apartado desarrollamos algunas ideas relacionadas con la atención a la salud física y emocional de las y los policías.

4. Fomento de la participación ciudadana y el liderazgo comunitario: la seguridad pública no sólo es tarea de la autoridad policial. Las comunidades desempeñan un papel crucial en la prevención del delito y la promoción de la seguridad. Debe fomentarse la participación activa de la sociedad civil en la toma de decisiones, así como la promoción de líderes comunitarios comprometidos con la paz y el bienestar. Lamentablemente, a los dirigentes de los tres ámbitos de gobierno les estorba la participación ciudadana, sobre todo aquella que se encuentra organizada en algún grupo visible. No saben cómo lidiar con ella y prefieren cerrarle las puertas, en lugar de promover y ampliar su participación. En esta tarea, los medios de comunicación deben jugar un rol activo en la promoción de valores y contenidos que eviten normalizar la violencia.
5. Tomar en cuenta la desigualdad social y económica: implica el desarrollo de estrategias de atención a las comunidades vulnerables. Las zonas más afectadas por la violencia, especialmente aquellas empobrecidas y marginadas, requieren una atención especial. Es crucial invertir en el desarrollo comunitario, la infraestructura, el acceso a servicios básicos y las oportunidades económicas para reducir la vulnerabilidad a la delincuencia.
6. Enfoque de género y violencia contra las mujeres: integrar una perspectiva de género en todas las políticas y programas para abordar específicamente la violencia contra las mujeres y promover la igualdad de género.
7. Desarrollo y aplicación de tecnologías avanzadas: es importante invertir en inteligencia artificial y análisis de datos para predecir y prevenir el delito. El esfuerzo debe dirigirse a cerrar la brecha entre la tecnología que actualmente utilizan los grupos criminales y la insuficiente y, muchas veces, obsoleta tecnología de las instituciones de seguridad pública.
8. Cooperación y coordinación regional e internacional: dado que el crimen organizado es un fenómeno transnacional, se requiere una colaboración efectiva con otros países para enfrentar delitos como el tráfico de drogas, armas y la trata de personas.
9. Fortalecimiento de la cultura de denuncia: promover entre la población la importancia y el valor de denunciar actos delictivos y situaciones sospechosas, a fin de crear conciencia sobre cómo la denuncia contribuye a mejorar la seguridad y la calidad de vida en la comunidad. Asimismo, es crucial diseñar mecanismos efectivos para garantizar

la protección de denunciantes y testigos. Además, es vital establecer una coordinación efectiva entre instituciones gubernamentales, fiscalías, fuerzas de seguridad y organizaciones de la sociedad civil para garantizar el éxito de estas acciones y brindar apoyo integral a los denunciantes y testigos.

Mediante una nueva estrategia de seguridad, México podrá encaminarse hacia la reducción de la violencia y la construcción de una sociedad más pacífica y segura para todos sus habitantes. El modelo de seguridad que necesitamos debe ser ciudadano, democrático y progresista, muy alejado de modelos de mano dura que pasan por encima de los derechos humanos, aunque en ocasiones la ciudadanía los apruebe.

En este sentido, debemos reflexionar sobre las implicaciones de modelos de mano dura, como el aplicado en El Salvador, que pueden llevar al autoritarismo y a abusos de autoridad, aunque algunos grupos, impulsados por el miedo, los aplaudan. La seguridad ciudadana se construye sobre pilares que involucran la incorporación ciudadana y la colaboración entre diferentes actores, incluyendo a las y los policías, para abordar los problemas de seguridad de una manera integral e inteligente. Es momento de cambiar el enfoque y apostar por una estrategia de seguridad ciudadana que esté a la altura de los cambios globales y las necesidades de nuestra sociedad. Sólo así podremos construir una convivencia pacífica y segura para todos.

### **El ser humano policial: el núcleo esencial para una seguridad eficiente y confiable**

El ser humano que integra el sector de seguridad es el cimiento esencial sobre el cual se debe construir una estrategia efectiva y confiable. Lamentablemente, este pilar ha sido insuficientemente atendido y existe un vacío en la formación y profesionalización de quienes tienen la importante responsabilidad de proteger y servir a la comunidad. Para alcanzar una verdadera transformación en el ámbito de la seguridad, resulta imprescindible implementar una estrategia sólida basada en el desarrollo humano del personal policial en todas sus áreas y niveles. A través de una formación integral y una capacitación adecuada, se podrá forjar un cuerpo de seguridad altamente preparado, que no sólo responda a las exigencias del presente, sino que también esté preparado para enfrentar los desafíos del futuro en un entorno en constante cambio.

Hoy más que nunca, resulta fundamental que las organizaciones policiales impulsen procesos de aprendizaje que desarrollen la disciplina, la colaboración, la adaptabilidad, la resiliencia, el trabajo en equipo, el razonamiento y la resolución de problemas; asimismo, el liderazgo, la influencia social y la generación de confianza, así como una actitud mental apta para abordar situaciones que rara vez resultan familiares o predecibles.<sup>2</sup>

Es de suma importancia enfocar nuestros esfuerzos en comprender la complejidad y las motivaciones detrás de las acciones del personal policial. De esta manera, se podrán tomar decisiones informadas que fomenten una cultura policial basada en el respeto a los derechos humanos, la ética y el profesionalismo. Es esencial reconocer que la inversión en infraestructura, tecnologías y equipamiento no será suficiente si no se prioriza el desarrollo humano de las y los policías. No importa cuán avanzados sean los recursos tecnológicos si el ser humano detrás de ellos no cuenta con las habilidades emocionales y éticas para hacer un uso responsable de la fuerza y tomar decisiones adecuadas en momentos críticos.

En este contexto, es imprescindible fortalecer las condiciones laborales de las y los policías, lo que incluye garantizar salarios justos, acceso a vivienda digna y servicios de salud física y mental de calidad. Al brindarles atención y apoyo en su bienestar integral, se fomentará un ambiente propicio para un desempeño efectivo y una mayor satisfacción en el ejercicio de su labor.

Además, debemos enfrentar el gran reto que representa cambiar la percepción social sobre el personal policial. Debemos superar estereotipos negativos y valorar la complejidad y dificultad de su labor diaria. Es sumamente importante identificar los aspectos específicos de la función policial que son juzgados severamente por la ciudadanía, reconocer los desafíos que las policías enfrentan y trabajar para mejorar las condiciones adversas a las que se someten para cumplir con su deber. Los cambios realizados en el interior de los cuerpos de policía serán visibles para la ciudadanía y derivarán en una mejor imagen de sus instituciones.

El aspecto de la salud física y mental tampoco puede subestimarse. Es necesario implementar programas de alimentación saludable, descanso adecuado y atención psicológica para atender el estrés y los traumas a los que se exponen los policías. La promoción del autocuidado y la conciencia sobre la importancia de la salud mental son fundamentales para construir un cuerpo policial sano y resiliente. Por ello, si bien la profesionalización de las y los policías es un paso importante, no será suficiente si no se abordan también los problemas emocionales y de salud mental que enfrentan. El desarrollo humano y emocional debe ir de la mano con la formación profesional para lograr una actuación policial más efectiva.

De hecho, el adiestramiento en competencias socioemocionales debe ser el eje transversal de toda formación policial. Estas competencias implican el desarrollo y fortalecimiento del autoconocimiento o autoconcepto, es decir, conocerse a sí mismo y, también, la gestión o autorregulación emocional. Esto implica poner una verdadera atención en la vida emocional de las y los policías, así como en la vida emocional de la propia institución policial.

Sólo a través del empoderamiento y el respeto al ser humano policial podremos superar los desafíos presentes y futuros, asegurando así un

2. Yuval Noah Harari,  
*21 lecciones para el  
siglo XXI*, (México:  
Debate, 2018).

porvenir de convivencia pacífica y segura para todos. Este fortalecimiento institucional debe realizarse en tres vertientes:

1. Fortalecer una policía federal o nacional que tenga una visión de las políticas públicas de seguridad y con capacidades para diseñar e instrumentar estrategias de alcance nacional.
2. Fortalecer las policías estatales para que desarrollen una visión centrada en sus ámbitos de competencia y jurisdicción territorial, así como las características específicas de la violencia y las necesidades comunitarias.
3. Desarrollar policías municipales altamente capacitadas y entrenadas, puesto que es en este nivel donde la fuerza policial tiene más contacto con las personas, tienen más conocimiento de las necesidades y problemas de los barrios, colonias y comunidades y además entienden (o deberían entender) cómo interactúan todos los factores que generan la violencia.

En conjunto, tanto el proceso de reestructuración de condiciones laborales como la profesionalización de las instituciones de seguridad pública, constituyen el pie de balanza para una reforma que contemple la dignificación policial y la reubique como pieza neurálgica de un servicio público que actúe con apego al marco legal, respeto a los Derechos Humanos y libertades, congruente con una sociedad democrática.

### **Innovación policial ante el cambio y la incertidumbre global**

La organización policial ya no debe recurrir a la improvisación. Para brindar soluciones efectivas y eficientes, requiere procesos de planeación estratégica que contemplen aspectos organizacionales, perspectivas amplias, administración pública, procesamiento de grandes volúmenes de información, manejo de tecnologías y la habilidad para instrumentar herramientas metodológicas interdisciplinarias. Para lograr un desempeño policial funcional en entornos dinámicos, las instituciones policiales se enfrentan a desafíos como la necesidad de una especialización profesional cada vez mayor; la atracción de talento competitivo que convierta a la función policial en una carrera aspiracional y mantenga a los mejores elementos a través de la generación de climas laborales que favorezcan la creatividad, la innovación, el liderazgo, el trabajo colaborativo, la autodisciplina, el bienestar humano integral, el pensamiento crítico y la iniciativa.<sup>3</sup>

En resumen, para resolver estos desafíos y fortalecer el pilar humano en la seguridad es necesario:

1. Invertir en la formación y profesionalización de las y los policías, incluyendo el desarrollo de competencias emocionales.
2. Mejorar las condiciones laborales de los policías, incluyendo salarios justos, acceso a vivienda y servicios de salud física y mental.

3. Álvaro González Alorda, *Los próximos 30 años...*, colección Habilidades directivas (Editorial Alienta, 2010).

3. Implementar programas de alimentación saludable y descanso adecuado para las y los policías.
4. Proporcionar apoyo y atención a la salud mental de las y los policías, especialmente aquellos que han enfrentado situaciones traumáticas.
5. Fortalecer las instituciones de seguridad y justicia, brindando recursos y apoyo para reducir la saturación de trabajo y el índice de impunidad.
6. Fomentar una nueva percepción de las y los policías y su labor en la sociedad, reconociendo sus desafíos y resaltando su importancia como pilares fundamentales de la seguridad.
7. Un enfoque centrado en el desarrollo del ser humano policial es vital para construir una estrategia de seguridad efectiva y lograr la convivencia pacífica y segura para toda la sociedad.

### **La neurociencia como una herramienta para convertirnos en mejores personas y ciudadanos**

En esta tarea de desarrollar una estrategia de seguridad efectiva, tenemos que echar mano de las nuevas perspectivas que la ciencia nos ofrece. Disciplinas como las neurociencias (biología, neurología, endocrinología, fisiología y psicología), que han experimentado grandes avances en este siglo, pueden resultar una herramienta poderosa para abordar de manera integral el comportamiento criminal.

Adoptar un enfoque basado en las neurociencias resulta un campo de estudio prometedor y fundamental para comprender el comportamiento humano en general y, en particular, el comportamiento criminal. Estas disciplinas nos brindan la oportunidad de adentrarnos en la complejidad del cerebro humano y entender cómo las experiencias, el aprendizaje y el entorno influyen en la formación de creencias, valores y actitudes.

La aplicación de las neurociencias en la formulación de estrategias de seguridad nos permite abordar el problema desde una perspectiva más profunda y holística. En lugar de centrarnos únicamente en el castigo y en el control de la conducta delictiva, podemos enfocarnos en la prevención y la rehabilitación, atendiendo a las causas que subyacen al comportamiento humano. Una estrategia de seguridad basada en ellas debe incluir programas de prevención temprana que se enfoquen en brindar apoyo y recursos a familias y comunidades vulnerables. La intervención temprana puede ayudar a evitar que los jóvenes se vean arrastrados hacia la violencia y el crimen, proporcionando oportunidades de educación, desarrollo emocional y habilidades para afrontar dificultades.

Al comprender cómo las experiencias y el entorno afectan la formación de creencias y actitudes, podemos desarrollar programas de prevención, intervención y rehabilitación más efectivos y humanos. Al invertir en el desarrollo humano y con una aproximación más empática y comprensiva, estaremos construyendo una sociedad más segura y justa para todos.

## El camino hacia adelante

Como hemos analizado a lo largo de este trabajo, los cambios globales y las estrategias de seguridad adoptadas por los tres órdenes de gobierno en nuestro país han producido una violencia desbordada y un nuevo tipo de criminalidad que vuelve urgente la necesidad de contar con diagnósticos profundos que ofrezcan una visión integral de todos los factores que inciden en la violencia.

Estos serán la base para el desarrollo de políticas públicas y una estrategia de seguridad que atienda todas las causas de la violencia con una orientación a la prevención y desde una perspectiva de equidad de género. Esta nueva estrategia debe partir de un cambio en la visión de la seguridad, de una dinámica de enfrentamiento entre policías y ladrones y un modelo de mano dura, hacia un modelo colaborativo que involucre a todos los actores sociales.

Finalmente, es necesario fortalecer a las policías con profesionalización y, lo más importante, con programas de desarrollo humano. En este sentido, podemos hacer uso de las nuevas herramientas que ciencias como la neurobiología ofrecen para ampliar la comprensión del desarrollo humano. El objetivo es deconstruir nuestra mentalidad y comportamientos violentos y construirnos como personas más amables, empáticas, solidarias y orientadas a la comunidad.





# BRECHA DE GÉNERO Y LIDERAZGO DE MUJERES EN MÉXICO: ¿QUÉ NOS DICEN LOS DATOS?

Margarita Gómez

### **Margarita Gómez'**

Fundó y dirigió el *People in Government Lab* de la Blavatnik School of Government de la Universidad de Oxford, centro de innovación enfocado en mejorar la motivación, desempeño y bienestar de los funcionarios públicos. También estableció y dirigió la primera Unidad de Comportamiento y Experimentación en México y se desempeñó como asesora principal del secretario de Seguridad Pública Federal y en la Secretaría de Defensa Nacional de México. Tiene más de 15 años de experiencia trabajando para diseñar políticas públicas más efectivas y promover la innovación y transformación organizacional. Ha liderado proyectos de investigación aplicada sobre transformación del sector público, participación de las mujeres en actividades productivas y carreras STEM, prevención de violencia de género y prevención de la corrupción y promoción de comportamientos éticos en el sector público y privado. Ha impartido programas ejecutivos sobre economía del comportamiento, pensamiento de diseño y cambio organizacional en Colombia, Chile, Brasil, Reino Unido, Estados Unidos, España y México.

I. Agradezco a Giuliana Triberti, investigadora en la Dirección de Asuntos Internacionales del Banco de México, por su colaboración en el análisis de datos y la elaboración de las visualizaciones que se presentan en este capítulo y a la Dra. Blanca Heredia por sus valiosos comentarios y sugerencias a este manuscrito.

## Introducción

Cada vez más mujeres ocupan posiciones de liderazgo, aunque claramente aún falta mucho camino por andar para alcanzar la paridad de género y reducir las brechas existentes en todos los ámbitos. En los últimos 20 años, la representación política de las mujeres en el poder ejecutivo y legislativo se ha incrementado; sin embargo, estos avances son apenas pequeños pasos. Actualmente, en 15 de los 193 países miembros de las Naciones Unidas una mujer ocupa la posición más alta del poder ejecutivo,<sup>1</sup> y el 26.8% de los curules parlamentarios y legislativos son ocupados por mujeres.<sup>2</sup>

El objetivo de este capítulo es dar un panorama general del estado actual de la paridad de género y el empoderamiento de las mujeres en México. En la primera sección, se analizan los datos de paridad de género en términos de educación, salud y participación económica. Posteriormente, se presentan los datos sobre el empoderamiento político de las mujeres y su participación en posiciones de liderazgo en el sector público y privado. En el tercer apartado, se explora cómo se encuentra la paridad de género en las entidades federativas del país. Finalmente, se hace una reflexión sobre posibles acciones para impulsar una transformación de fondo que permita seguir reduciendo y, eventualmente, poder eliminar la brecha de género en México.

En las últimas décadas, en México ha habido un avance significativo en la igualdad de género, con un incremento sustantivo en la escolaridad y salud de niñas y mujeres, así como en la participación de mujeres en el mercado laboral. Sin embargo, en los últimos años, este crecimiento se ha estancado y aún quedan importantes desafíos que solventar. En materia de educación, es necesario incrementar la participación de mujeres en carreras relacionadas con la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Respecto a salud, las mujeres han sido uno de los grupos más afectados por la pandemia, con un impacto negativo en la salud mental, en el acceso a servicios de salud y en los niveles de morbilidad. En cuanto a las brechas de género en el mercado laboral, se identifican tres desafíos importantes: el alto número de mujeres en el mercado informal y el trabajo no remunerado; la baja representación de mujeres en los grupos salariales más altos y las brechas salariales entre hombres y mujeres; y la poca participación de mujeres en sectores económicos claves tales como el sector energético y tecnológico.

Uno de los logros más importantes de nuestro país en materia de paridad de género ha sido el incremento en la participación de mujeres en la arena política. México tiene hoy, en 2023, paridad en la Cámara de Diputados y Senadores, asimismo, el 50% de las secretarías de estado del Gobierno Federal están encabezadas por mujeres, incluidas la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Sin embargo, aún falta alcanzar una mayor paridad en los puestos de mando

superior de la Administración Pública Federal, ya que en la mayoría de las secretarías estas posiciones están dominadas por hombres. En el ámbito estatal y municipal, la historia es un tanto diferente. A pesar de que ha habido un incremento en la participación de mujeres como gobernadoras y presidentas municipales, aún existe una gran brecha para alcanzar la paridad. Actualmente, las mujeres gobiernan 9 de 32 entidades federativas y sólo 586 de 1891 presidencias municipales. Sin duda alguna, el poder judicial es donde mayor rezago existe en la participación de mujeres. Ello es así, a pesar de algunos avances, entre los que destacan el nombramiento de dos nuevas ministras mujeres en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y un incremento del número de magistradas de circuito y juezas de distrito del 21% en 2010 al 25% en 2021.<sup>3</sup> Sin embargo, tanto en la Suprema Corte de Justicia como en el Tribunal Electoral y el Consejo de la Judicatura, los hombres tienen una mayoría. Esta tendencia se repite en las magistraturas de los juzgados y tribunales superiores estatales.

En el sector privado, el liderazgo de las mujeres en México también ha ido avanzando paulatinamente. Entre 2013 y 2022, el porcentaje de mujeres que ocupan puestos directivos se incrementó del 32% al 36%.<sup>4</sup> Sin embargo, las mujeres mexicanas siguen estando subrepresentadas en los cargos directivos dentro del sector privado. En la actualidad, sólo el 21% de las posiciones de alta dirección, el 29% de las vicepresidencias y el 29% de las de direcciones en las empresas están ocupadas por mujeres.<sup>5</sup> Se requiere, además, impulsar la presencia de un mayor número de mujeres en sectores económicos estratégicos, tales como el energético, los de tecnología, innovación y emprendimiento, y el financiero. Esto se debe a la importancia de estos sectores y porque en ellos las mujeres representan únicamente el 16 % de la fuerza laboral y el 14 % de los puestos directivos en el sector energético, y sólo 3 de cada 10 mujeres se gradúan de carreras relacionadas con ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés).

Para fortalecer y consolidar los avances que se han dado en la reducción de la brecha de género en los ámbitos social, económico y político en México, es necesario impulsar acciones que permitan una transformación más de fondo, que promueva que los cambios legales se traduzcan en cambios en los hechos. La agenda de género en los próximos años debe enfocarse no sólo en establecer los marcos normativos e institucionales para incrementar la paridad de género, sino sobre todo en implementar acciones para eliminar las barreras administrativas, mejorar las condiciones laborales, reducir las normas sociales y sesgos de género, y consolidar los espacios ya ganados por las mujeres, así como en promover y fortalecer sistemáticamente nuevos liderazgos y dar mejores oportunidades a niñas, jóvenes y mujeres en cada rincón del país.

Finalmente, destaco la necesidad de avanzar en la generación de información más sistemática y desagregada que nos permita entender mejor

II. El índice de Brecha de Género del Foro Económico Mundial considera cuatro variables o indicadores (educación, salud y supervivencia, representación política y oportunidades laborales) para entender el estado actual y la evolución de la paridad. Un aumento del índice implica un cierre en la brecha de género. El subíndice de salud considera las diferencias en expectativa de vida y en tasa de natalidad entre hombres y mujeres; el de educación utiliza variables como alfabetismo e inscripción en niveles de educación básica, secundaria y media superior; economía toma la participación en la fuerza laboral, diferencias en salario y diferencias en la participación del sector secundario (industria, construcción y energía); y la representación política considera la participación de mujeres en la administración pública estatal, la razón de presidentas municipales y la razón de diputadas en los congresos estatales.

los desafíos y barreras a las que se enfrentan las niñas, jóvenes y mujeres en México; así como datos que nos aporten información relevante y útil para diseñar mejores políticas públicas e impulsar una mejor toma de decisiones.

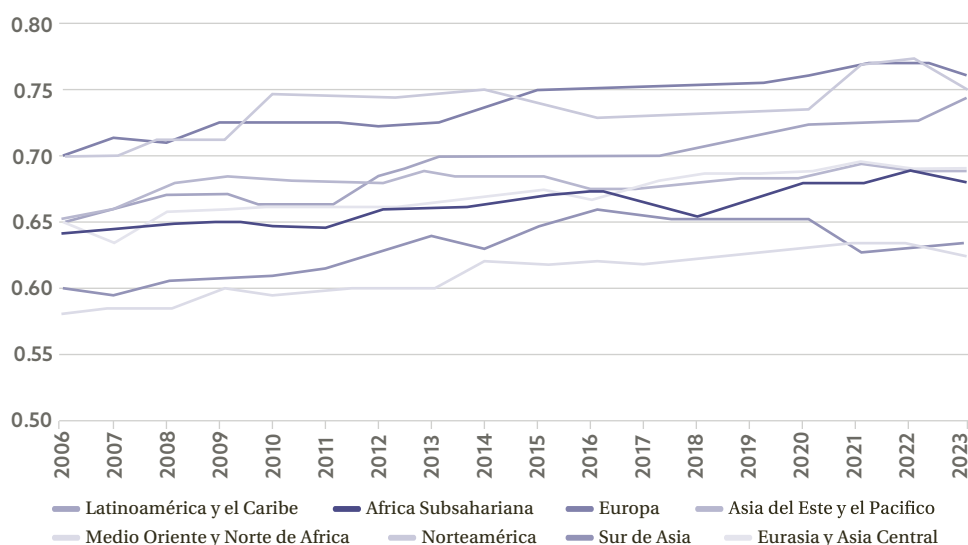
### La brecha de género en México: ¿cómo vamos?

En los últimos años, las mujeres han ocupado cada vez más espacios en las esferas políticas, sociales y económicas, si bien este aumento ha sido paulatino. De acuerdo con el Índice de Brecha de Género 2023<sup>II</sup> del Foro Económico Mundial, que mide la diferencia en el acceso a recursos y oportunidades en términos de salud, educación, participación económica y empoderamiento político entre hombres y mujeres, en la última década la brecha de género se ha cerrado del 68.6% al 71.6% a nivel mundial. Esto significa que, en promedio, se ha reducido la diferencia entre el número de hombres y mujeres con acceso a salud, educación, oportunidades laborales y representación política. Destaca particularmente que, en el último año, en Latinoamérica y el Caribe, se registró el avance más amplio en la reducción de la brecha de género desde la creación del índice en 2006, con respecto a las demás regiones (ver gráfica 1).<sup>6</sup>

México ocupa el lugar 33 de 146 países en materia de paridad de género y el lugar tres comparado con países de Latinoamérica con ingreso similar,<sup>III</sup> sólo por debajo de Costa Rica y Jamaica, y por arriba de países como Perú, Argentina, Colombia, Ecuador, Brasil, Panamá y Paraguay.<sup>7</sup>

III. Los países seleccionados son economías de ingreso medio-alto de acuerdo con la catalogación del Banco Mundial, más reciente. Véase Banco Mundial, "World Bank Country and Lending Groups", 2021, consultado en <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>. Estos países tienen un Producto Nacional Bruto per cápita de entre 4,096 y 12,695 dólares.

GRÁFICA 1. CAMBIO EN EL ÍNDICE DE BRECHA DE GÉNERO DESDE 2006



Nota: un incremento del índice representa un cierre de brecha de género.

Fuente: elaboración de la autora con datos de World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2023*, 2023, <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2023/>; y Banco Mundial, *World Bank Country and Lending Groups*, 2021, <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

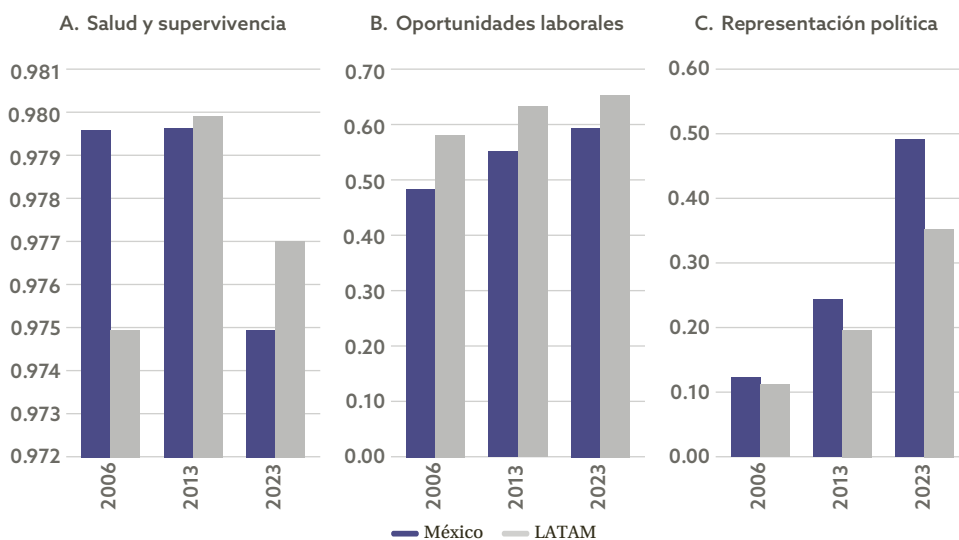
**TABLA 1. POSICIÓN EN EL RANKING DEL ÍNDICE DE BRECHA DE GÉNERO 2023 DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON INGRESO MEDIO-ALTO**

PAÍS	POSICIÓN EN EL RANKING GENERAL	ÍNDICE
Costa Rica	14	0.793
Jamaica	24	0.779
México	33	0.765
Perú	34	0.764
Argentina	36	0.762
Colombia	42	0.751
Ecuador	50	0.737
Suriname	52	0.736
Brasil	57	0.726
Panamá	58	0.724
República Dominicana	81	0.704
Belice	89	0.696
Paraguay	91	0.695
Guatemala	117	0.659

Nota: la clasificación de los países con ingreso medio-alto se realiza con respecto a la estipulada por el Banco Mundial en julio de 2021.

Fuente: elaboración de la autora con datos de World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2023* y Banco Mundial, *World Bank Country and Lending Groups*, 2021.

**GRÁFICA 2. ÍNDICE DE BRECHA DE GÉNERO: MÉXICO Y LATINOAMÉRICA**



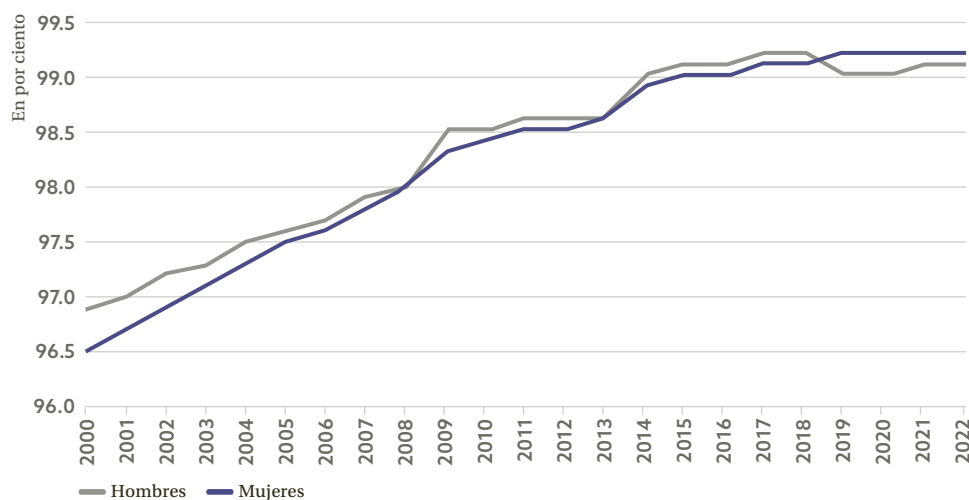
Fuente: World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2006*; World Economic Forum (WEF), *Global Gender Gap Report 2013*, 2013, <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2013/> y World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2023*.

El análisis del índice de paridad muestra dos hallazgos relevantes. Primero, en la última década, la brecha de oportunidades y recursos en términos de salud se ha incrementado. Segundo, aun cuando ha habido un incremento importante en los indicadores de oportunidades laborales y, sobre todo, de representación política, estos siguen representando un gran reto para México. En los últimos 10 años, el subíndice de oportunidades laborales pasó del 55% en 2006 al 60% en 2023, mientras que el subíndice de representación política prácticamente se cuatriplicó, pasando del 13% en 2006 al 49%, respectivamente (gráfica 2).<sup>8</sup> El indicador de educación es en el que actualmente existe mayor paridad entre hombres y mujeres en términos de niveles de alfabetización y matriculación escolar; sin embargo, existen áreas de estudio en donde las niñas y mujeres han sido relegadas. A continuación, se presenta un análisis a mayor profundidad de la paridad de género en educación, empleo y salud, y en la siguiente sección discutimos los avances y el rol de las mujeres en puestos de liderazgos en el sector público y privado.

### Educación

En la última década, México ha registrado amplios avances en materia educativa. La tasa de alfabetización y la matriculación en distintos niveles educativos de mujeres y hombres se han prácticamente equiparado (gráfica 3). Antes de 2008, la diferencia en la tasa de alfabetización era mayor en los hombres; sin embargo, esa tendencia se ha revertido y hoy en día son relativamente equivalentes.<sup>9</sup> No obstante, de acuerdo con el

**GRÁFICA 3. TASA DE ALFABETIZACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES**



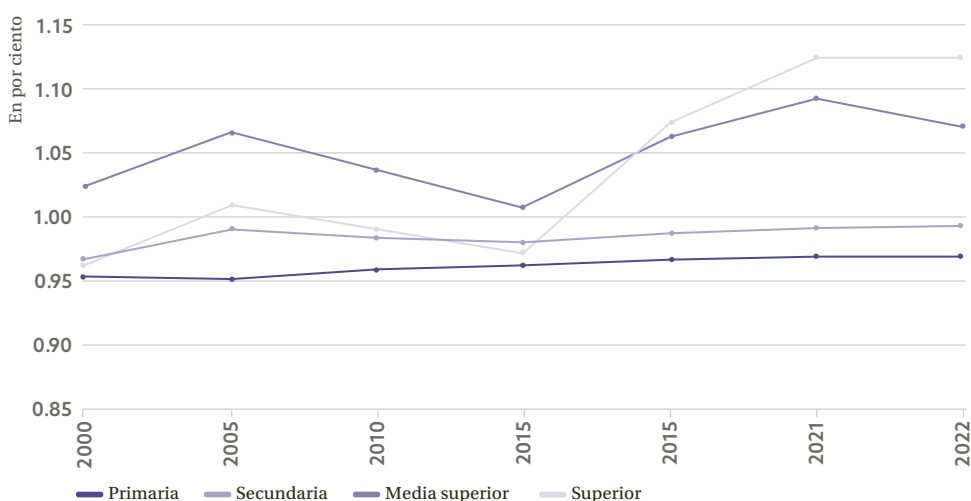
Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, "Tasa de alfabetización de 15 a 24 años de edad", 2022, <https://www.snieg.mx/cni/indicadores.aspx?idOrden=1.1>

INEGI,<sup>10</sup> de la población de 15 años y más, 6 de cada 10 personas que no estudian son mujeres. Esto tiene efectos en la vida profesional y el ingreso de las mujeres, lo cual se discute con mayor profundidad en la siguiente sección.

Históricamente, la matriculación de las mujeres se ha mantenido relativamente estable en los niveles de primaria y secundaria, y ha aumentado en los niveles educativos media superior y superior. Actualmente, por cada 100 hombres matriculados en la educación superior hay aproximadamente 113 mujeres. Sin embargo, por cada 100 niños matriculados en primaria hay sólo 96 niñas (gráfica 4).<sup>11</sup>

Otro indicador que nos permite observar el avance en la reducción de la brecha de género en el ámbito educativo es el abandono escolar. Hasta 2020, este indicador iba a la baja en los tres niveles educativos, alcanzando sus niveles más bajos en los últimos 20 años (gráfica 5). Sin embargo, en 2021, la deserción tanto de mujeres como de hombres incrementó, probablemente a consecuencia de la pandemia.<sup>12</sup> En 2021, el aumento en el abandono escolar a nivel primaria y secundaria fue mínimo, similar en hombres y mujeres a nivel primaria y ligeramente mayor en mujeres a nivel secundaria. El mayor incremento en la deserción escolar se dio en el nivel medio superior y fue menor en las mujeres; el abandono escolar de los hombres en este nivel educativo tuvo un aumento del 2%.<sup>13</sup> Las principales razones por las que las mujeres abandonaron la escuela son: haber

**GRÁFICA 4. RAZÓN DE MATRICULACIÓN DE MUJERES A HOMBRES EN DISTINTOS NIVELES EDUCATIVOS**

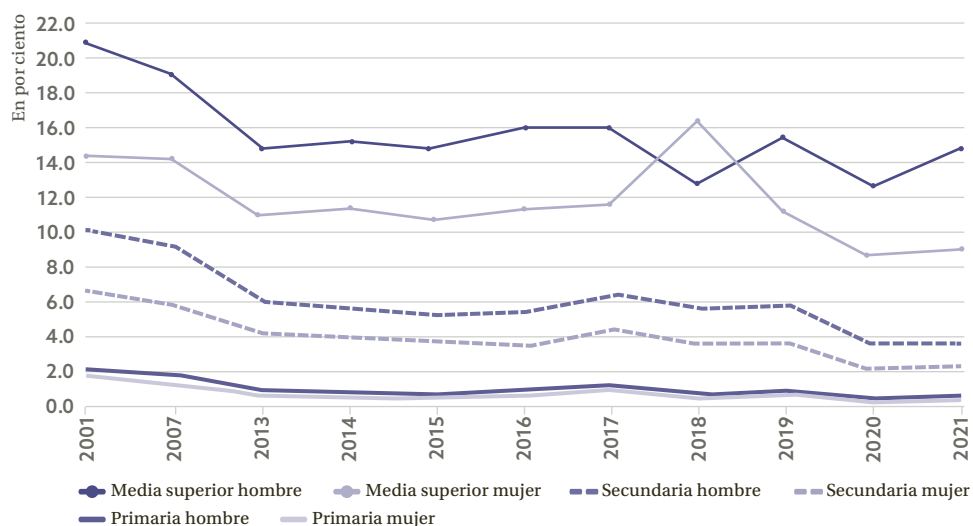


Fuente: elaboración de la autora con datos de INEGI, "Sector privado".



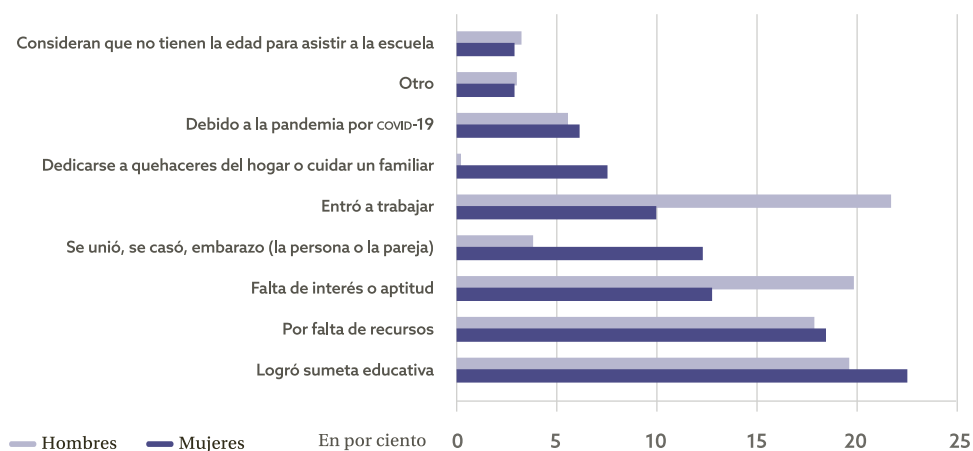
logrado su meta educativa, falta de recursos, falta de interés o aptitud, y casamiento/unión/embarazo (gráfica 6). Asimismo, destaca que un alto porcentaje de mujeres abandonan la escuela para dedicarse a las labores del hogar y a los cuidados de algún familiar.

**GRÁFICA 5. TASA DE ABANDONO ESCOLAR POR NIVEL EDUCATIVO**



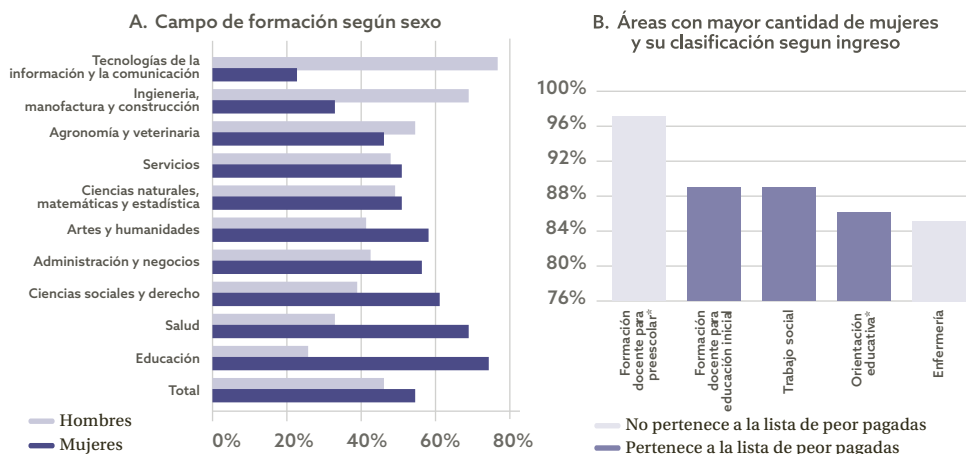
Fuente: Secretaría de Educación Pública, "Principales Cifras del Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos 2016-2022", 2023, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/>

**GRÁFICA 6. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE ABANDONAN LA ESCUELA SEGÚN LAS 10 CAUSAS PRINCIPALES DE ABANDONO**



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional sobre Acceso y Permanencia en la Educación (ENAPE), 2021, <https://www.inegi.org.mx/programas/enape/2021/>

## GRÁFICA 7. RAZÓN DE MATRICULACIÓN DE MUJERES A HOMBRES EN DISTINTOS NIVELES EDUCATIVOS



Fuente para A: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, *Anuarios Estadísticos de Educación Superior*. Fuente para B: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), "Comparacarreras", 2022, <https://imco.org.mx/comparacarreras/>

Los indicadores básicos de educación muestran que existe paridad entre hombres y mujeres en cuanto a alfabetización y matriculación escolar. Sin embargo, se observa una diferencia importante en la elección de carreras universitarias entre hombres y mujeres, un dato relevante por su impacto en el ingreso y oportunidades laborales de las mujeres. A pesar de que la proporción de mujeres que se titulan de una carrera universitaria es mayor que la de los hombres, la elección de carreras universitarias sigue siendo muy distinta.<sup>14</sup> El porcentaje de mujeres matriculadas es más alto en las carreras de educación, salud y ciencias sociales, mientras que los hombres se matriculan en mayor porcentaje en carreras relacionadas con tecnologías de la información y comunicación, ingenierías, manufactura y construcción (gráfica 7).<sup>15</sup> Las carreras más elegidas por las mujeres también resultan, en algunos casos, las peores pagadas, incluyendo la formación docente para educación inicial, el trabajo social y la orientación educativa.<sup>16</sup> Esto muestra que existe segregación por ámbito de estudio entre mujeres y hombres, contribuyendo a las brechas de género en el mercado laboral y en los ingresos salariales.<sup>17</sup>

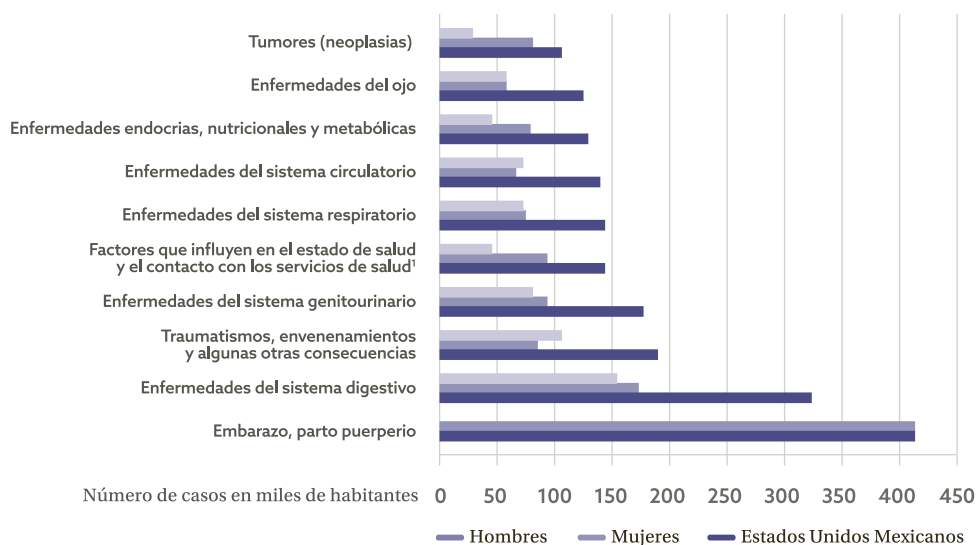
### Salud

En los últimos 10 años, se han establecido reformas al sistema de salud y adoptado una serie de protocolos con enfoque de género que han contribuido a mejorar la salud de mexicanos y mexicanas. Esto se refleja en indicadores como la esperanza de vida, que para las mujeres pasó de 77 a 78.4

años entre el 2000 y el 2022, y para los hombres de 72 a 72.6 años. Para 2030, se pronostica que la esperanza de vida al nacimiento alcance los 79.6 años<sup>18</sup> para el sexo femenino y 73.8 años para el masculino.<sup>19</sup> No obstante, aún existen riesgos cruciales en la salud y la vida digna de las mujeres. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, aunque las mujeres viven más años en promedio que los hombres, sufren de una morbilidad más elevada (gráfica 8). Esto afecta en mayor medida a alrededor del 25% de la población femenina con menos recursos y sin un sistema de seguridad social.<sup>20</sup>

La pandemia de COVID-19 tuvo dos impactos importantes en la salud de las mujeres. Primero, la salud mental de las mujeres se vio particularmente afectada. De acuerdo con datos de la Encuesta de Seguimiento de los Efectos de COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos,<sup>21</sup> el 37% de las mujeres experimentó ansiedad por confinamiento, a diferencia del 27% registrado en hombres. Segundo, el número de mujeres con carencia para acceder a los servicios de salud aumentó. De acuerdo con el último cálculo del CONEVAL,<sup>22</sup> el porcentaje de mujeres en situación de pobreza que registran carencias en el acceso a servicios de salud pasó del 13.4% en 2016 al 37.5% en 2022, lo que también está relacionado con las modificaciones que se han observado en el sistema de salud y la creación del INSABI en 2019.<sup>23</sup>

## GRÁFICA 8. PRINCIPALES CAUSAS DE EGRESO HOSPITALARIO DE LA POBLACIÓN MEXICANA Y SU MORBILIDAD



1. Los factores pueden ser psicosociales (tensión, estrés), conductuales (consumo de alcohol, tabaco y drogas, nutrición, actividad física) o biológicos (por el contacto con animales, plantas y microorganismos).

Fuente: INEGI, "Encuesta Nacional sobre Acceso y Permanencia en la Educación (ENAPE)", 2021, <https://www.inegi.org.mx/programas/enape/2021/>

Por otra parte, en relación con las causas de defunción por homicidio en cada grupo, hay una proporción mayor del total de mujeres que prevalecen en aquellas relacionadas con agresiones, es decir, defunciones por agresión con objeto cortante, agresión por estrangulamiento, agresión con material explosivo, agresión con drogas, agresión con fuerza corporal, entre otras, en comparación con la proporción del total de hombres que fallecieron bajo estas causas.<sup>24</sup> Esto puede sugerir, de acuerdo con el INEGI,<sup>25</sup> una mayor violencia en los homicidios hacia ellas.

## CUADRO 1. POBREZA: MUJERES, UNO DE LOS GRUPOS MÁS AFECTADOS POR LA PANDEMIA

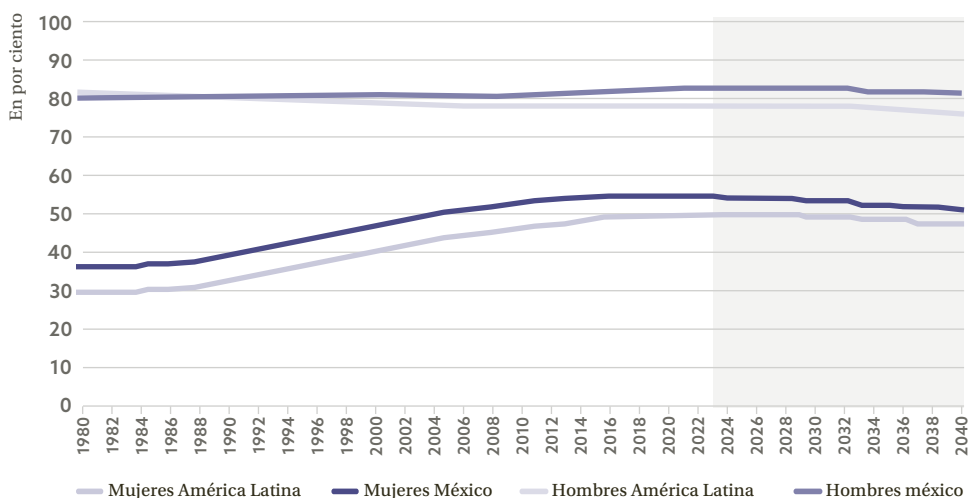
Entre 2016 y 2022, el número de mujeres en situación de pobreza disminuyó de 27.3 a 24.8 millones y el de hombres de 24.9 a 22.0 millones. Sólo del 2020 al 2022, el porcentaje de mujeres en pobreza se redujo del 44.4% al 36.9%. Por su parte, el porcentaje de pobreza en hombres pasó del 43.4% al 35.6%.<sup>1</sup> Sin embargo, el porcentaje de mujeres en situación de pobreza es mayor que el de los hombres.

A raíz de la pandemia, las diferencias entre hombres y mujeres en la pobreza se hicieron sustancialmente más grandes. De acuerdo con el INEGI, previo a la pandemia ya había una marcada diferencia en la participación de mujeres y hombres. Sin embargo, como consecuencia inmediata de esta contingencia sanitaria, se presentó un aumento de 2.7 millones de mujeres en la Población No Económicamente Activa (PNEA), de las cuales, 2.4 millones provenían de la Población Económicamente Activa (PEA).<sup>2</sup>

1. CONEVAL, Medición de la pobreza 2022.

2. INEGI, "Matrícula escolar por entidad federativa según nivel educativo", 2022, <https://en.www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=ac13059d-e874-4962-93bb-74f2c58a3cb9>

## GRÁFICA 9. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA



Nota: el área sombreada corresponde a los pronósticos estimados por la CEPAL a partir de 2023.

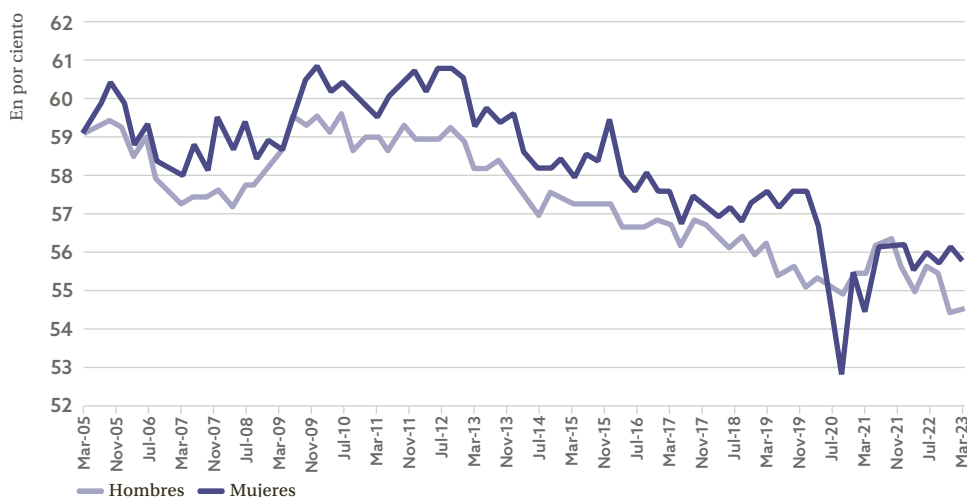
Fuente: CEPAL, *La igualdad de género y la autonomía de las mujeres y las niñas en la era digital*, 2023, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48701/S2300100\\_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48701/S2300100_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y)

## Empleo

De acuerdo con el Foro Económico Mundial,<sup>26</sup> desde 2014, la igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres registra un estancamiento, tanto en México como en la región latinoamericana (gráfica 9).<sup>27</sup> Comparando entre países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el primer trimestre de 2023, la tasa de participación de mujeres en el mercado laboral de México (49.75%) se encuentra muy por debajo del promedio de los países miembros (62.95%), lo cual nos coloca entre las últimas cuatro posiciones.<sup>28</sup> Por sector, los datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),<sup>29</sup> en América Latina y el Caribe, señalan que las mujeres engloban el 52% de la fuerza laboral en el sector público y el 40% en el sector privado. En México, la situación es muy similar, las mujeres representan el 52% de la fuerza laboral en el sector público y el 29% en el sector privado.<sup>30</sup> Tal como sucede en el ámbito internacional, en México, el incremento en la participación económica de las mujeres se ha estancado.

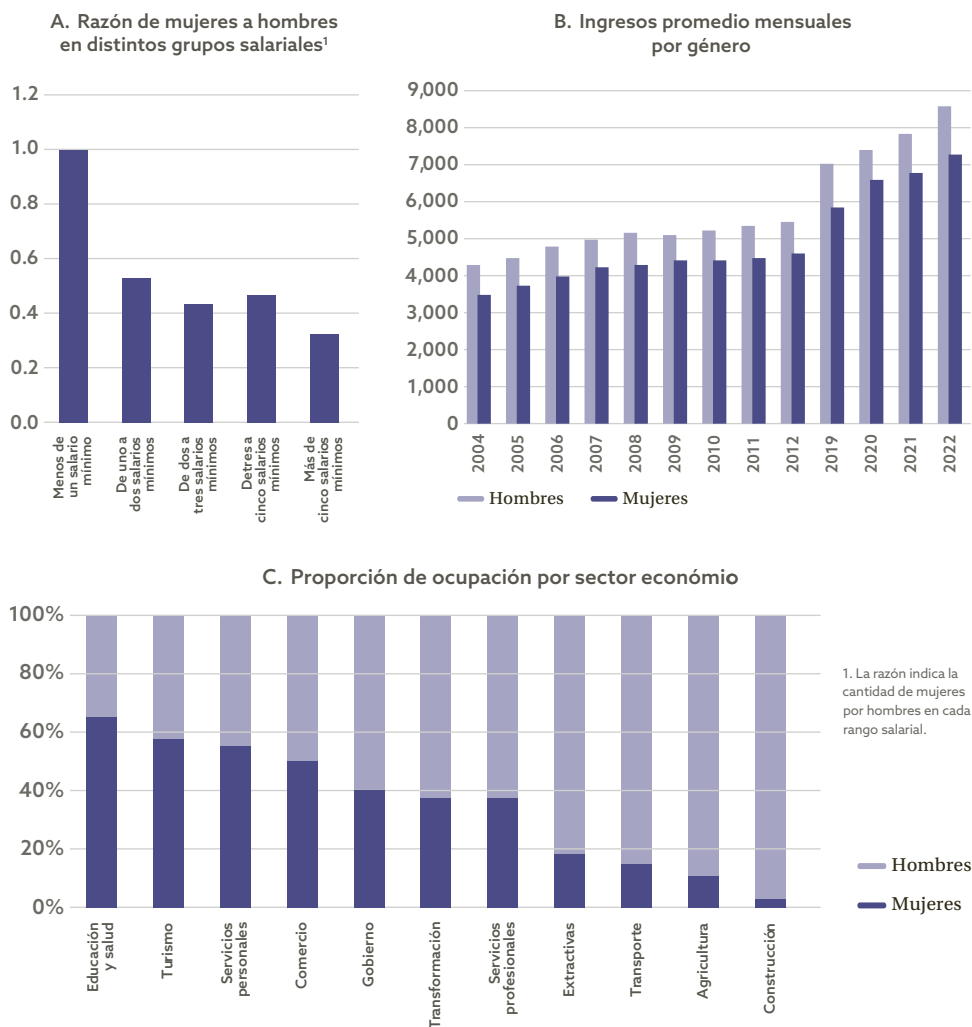
Asimismo, existe un alto porcentaje de mujeres que se encuentran en el sector informal (gráfica 10). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo,<sup>31</sup> de cada 10 personas en el sector informal, 7 son mujeres, aproximadamente 2.2 veces más que los hombres (3 de cada 10). Los trabajos en el sector informal ofrecen a las mujeres mayor flexibilidad para cumplir con sus roles familiares y de crianza, pero a su vez las colocan en posiciones de mayor riesgo y vulnerabilidad frente a un despido injustificado, sin acceso a la seguridad social en caso de enfermar, sin acceso a un sistema de guarderías y con menores ingresos en promedio.<sup>32</sup>

**GRÁFICA 10. TASA DE INFORMALIDAD EN MUJERES Y HOMBRES**



Fuente: elaboración de la autora con datos del INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2023.

## GRÁFICA 11. BRECHA SALARIAL ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN MÉXICO



Fuente: A y C, elaboración de la autora con datos de INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: Trabajador remunerado y subordinado*, 2023. B, Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Base de Datos ILOSTAT: Ganancias mensuales promedio de los asalariados según sexo y actividad económica*.

En términos de ingresos salariales, los datos muestran que existe una importante brecha salarial entre hombres y mujeres; en promedio, los hombres ganan 1,218 pesos mensuales<sup>33</sup> más que las mujeres (gráfica 11B). A pesar de que entre las mujeres no existe la percepción de que ganan menos que un hombre por el mismo trabajo, en los estratos de salario mayores a 2 salarios mínimos,<sup>34</sup> las mujeres están sustancialmente subrepresentadas, especialmente en el grupo de más de 5 salarios mínimos. De acuerdo con los datos al primer trimestre del 2023 del INEGI, la razón de mujeres

a hombres con menos de un salario mínimo es mayor, mientras que en los otros grupos de ingreso por encima de un salario mínimo, la proporción de hombres es mayor (gráfica 11A).<sup>35</sup> Tal como sucede en las carreras universitarias que eligen las mujeres, los sectores de ocupación también registran amplias diferencias entre hombres y mujeres. Las mujeres tienen el doble de participación en cuidados de la salud y en cuidados no remunerados que los hombres.<sup>36</sup> Además, dentro de los sectores formales, las mujeres predominan en Educación y Turismo (gráfica 11C).<sup>37</sup> En la siguiente sección, analizamos la representación de mujeres en puestos directivos tanto en el sector público como en el privado.

### **Mujeres y poder: cada vez más mujeres en posiciones de liderazgo**

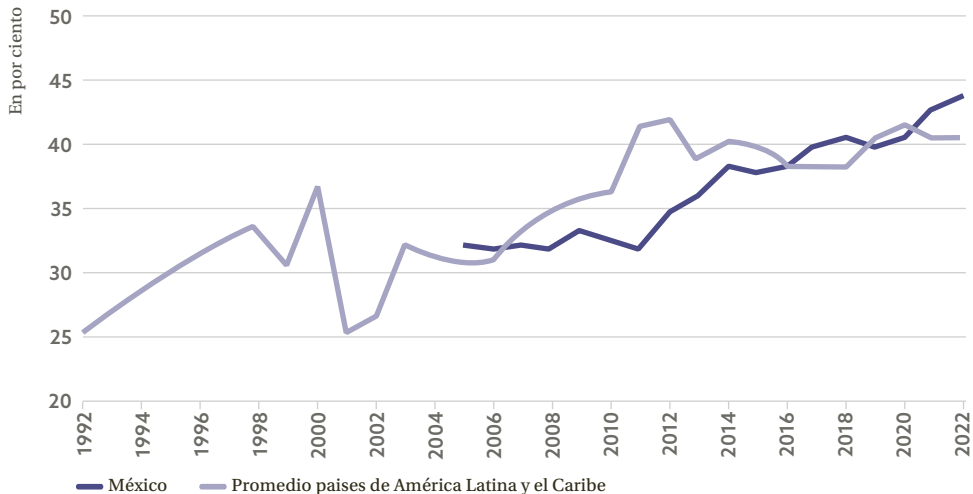
En esta sección se presenta un análisis del empoderamiento de las mujeres en el sector público y en el sector privado, enfocándonos en tres sectores estratégicos: el energético, el tecnológico y de innovación, y el financiero. A nivel internacional, la participación de mujeres en posiciones de liderazgo ha crecido tanto en el sector público como en el privado. En América Latina, ha aumentado en el número de mujeres en puestos directivos en ambos sectores, pasando del 31% en 2005 al 41% en 2022.<sup>38</sup> En México, la situación es muy similar, las mujeres representan el 44% de las posiciones directivas, tanto en el sector público como en el privado, un aumento del 12% comparado con el 2005 (gráfica 12).<sup>39</sup>

Sin embargo, cabe destacar que la participación de las mujeres en posiciones de liderazgo es y ha sido mayor en el sector público que en el privado. Las mujeres representan el 49% de los puestos directivos del sector público, mientras que en el sector privado sólo ocupan el 36% (gráfica 13).<sup>40</sup> En México, el avance más sobresaliente en el empoderamiento de las mujeres es su mayor representación política. Hoy, existe paridad de género tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores y el 50% de las secretarías de Estado en el Gobierno Federal son lideradas por mujeres.<sup>41</sup>

### **Empoderamiento político de las mujeres: avances importantes, momento para impulsar transformaciones de fondo y cambios en los hechos**

De 1960 hasta la fecha, sólo en 59 países del mundo el puesto más alto del poder ejecutivo ha sido ocupado por una mujer, y 77 mujeres han sido presidentas o primeras ministras.<sup>42</sup> El liderazgo político de las mujeres ha venido incrementando y tomando un mayor ímpetu en los últimos 15 años. Hoy, la posición más alta del poder ejecutivo la ocupa una mujer en 15 de los 193 países miembros de las Naciones Unidas.<sup>43</sup> Cabe destacar que, aunque ha habido mejoras en la representación política de las mujeres, nunca ha habido más de 17 jefas de estado o primeras ministras en un mismo año (gráfica 14).

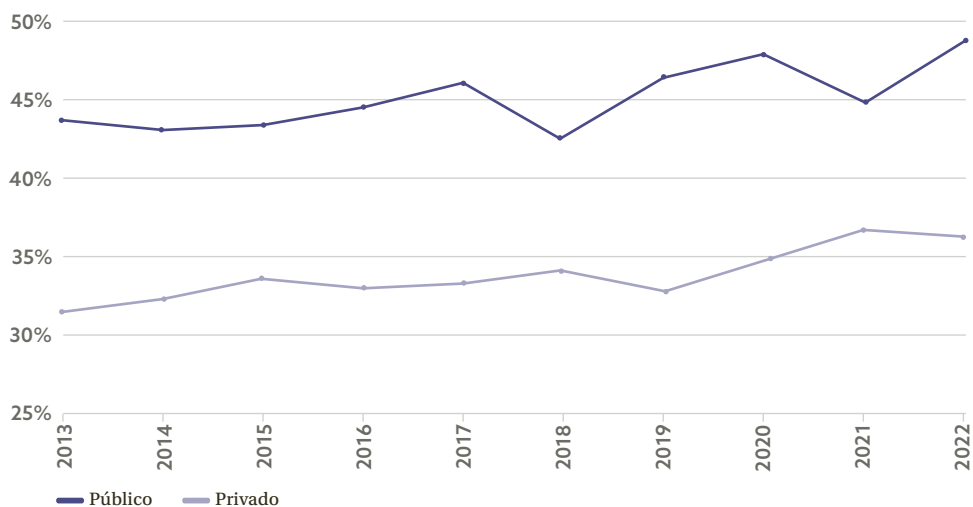
### GRÁFICA 12. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE MUJERES EN PUESTOS DIRECTIVOS CONSIDERANDO EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO MÉXICO VS AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Nota: la encuesta nacional de ocupación y empleo (ENOE) se publica apartir de 2005.

Fuente: elaboración de la autora con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Base de datos ILOSTAT*, Indicadores de Mercados laborales, e INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: Trabajador remunerado y subordinado*.

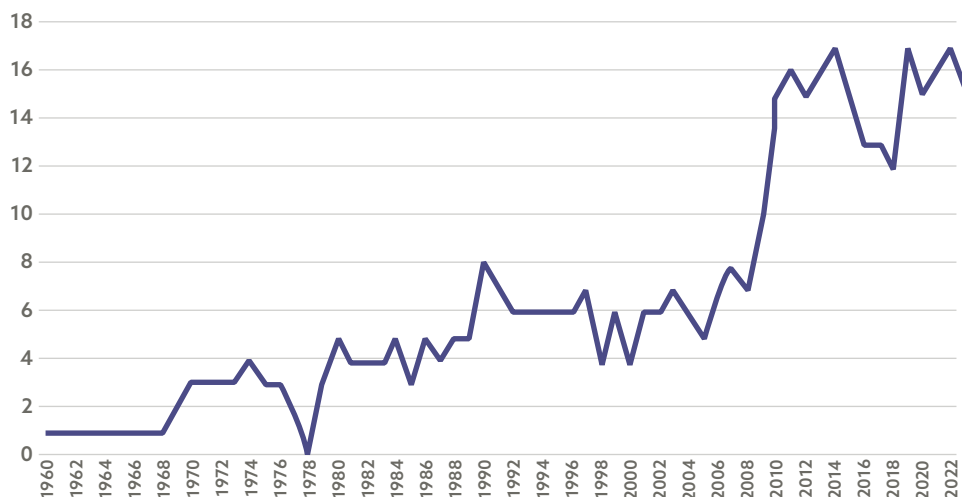
### GRÁFICA 13. PROPORCIÓN DE MUJERES EN PUESTOS DIRECTIVOS POR SECTOR EN MÉXICO



Fuente: elaboración de la autora con datos de Organización Internacional del Trabajo, *Base de Datos ILOSTAT: ocupación según sexo, situación en el empleo y sector institucional*.



## GRÁFICA 14. NÚMERO DE PAÍSES CON UNA MUJER EN POSICIÓN MÁS ALTA DEL PODER EJECUTIVO 1960-2023



Fuente: elaboración de la autora con datos de Aaron O'Neill, *Number of Countries with Women in Highest Position of Executive Power 1960–2023*.

IV. Los países seleccionados son economías de ingreso medio-alto de acuerdo con la catalogación del Foro Económico Internacional; es decir, con un Producto Nacional Bruto per cápita de entre 4,125 y 12,735 dólares.

En México, los avances más importantes en paridad de género se han dado en la participación de las mujeres en la arena política.<sup>44</sup> De acuerdo con el Foro Económico Mundial, en términos de participación política, México pasó de la posición 36 en 2013 a la 15 en 2023 y el puntaje obtenido (0.490) está por encima del promedio de todas las economías evaluadas (0.221).<sup>45</sup> Asimismo, en 2023, la brecha de género de mujeres en el parlamento en México se cerró completamente, posicionándolo en el primer lugar de los 146 países evaluados por el Foro Económico Mundial.<sup>46</sup> Al comparar entre países de la región con ingreso medio-alto,<sup>IV</sup> México y Costa Rica son los que mejor se desempeñan en este indicador, mostrando México paridad total entre hombres y mujeres en el congreso. En el indicador de mujeres como secretarías de estado, México ocupa la posición 15, existiendo alrededor de 15.8 puntos porcentuales de diferencia entre el porcentaje de secretarías de Estado hombres y el correspondiente a mujeres (tabla 2). Entre los países de la región con ingreso similar, México sólo se ubica por debajo de Colombia, Perú y Costa Rica.<sup>47</sup>

El avance de México se debe en gran medida a que en los últimos años se han introducido acciones afirmativas de carácter legal, como las cuotas de género, que obligan a que 50% de las candidaturas que presentan los partidos políticos para las elecciones federales y locales estén ocupadas por mujeres,<sup>48</sup> al mayor número de mujeres nombradas secretarías de Estado en la administración federal actual, y a reformar en la Ley Federal del Trabajo para garantizar la igualdad salarial entre hombres

**TABLA 2. POSICIÓN EN EL RANKING DE REPRESENTACIÓN POLITICA DEL ÍNDICE DE BRECHA DE GÉNERO 2023 DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON INGRESO MEDIO-ALTO**

PAÍS	POSICIÓN EN EL RANKING DE EMPODERAMIENTO POLÍTICO	MUJERES EN EL PARLAMENTO <sup>1</sup>	MUJERES COMO SECRETARIAS DE ESTADO <sup>2</sup>
Costa Rica	10	5.20	9.09
México	15	0.00	15.79
Perú	22	22.40	5.26
Argentina	26	10.40	55.56
Colombia	34	42.40	0.00
Ecuador	53	22.60	50.00
Brasil	56	64.60	26.67
Jamaica	57	42.80	50.00
Panamá	61	55.00	37.50
Suriname	66	41.20	41.18
República Dominicana	104	44.20	86.67
Paraguay	110	62.40	64.71
Guatemala	123	61.20	85.71
Belice	126	68.80	76.47

1. El resultado indica el porcentaje de hombres en el parlamento menos el porcentaje de mujeres en el parlamento.

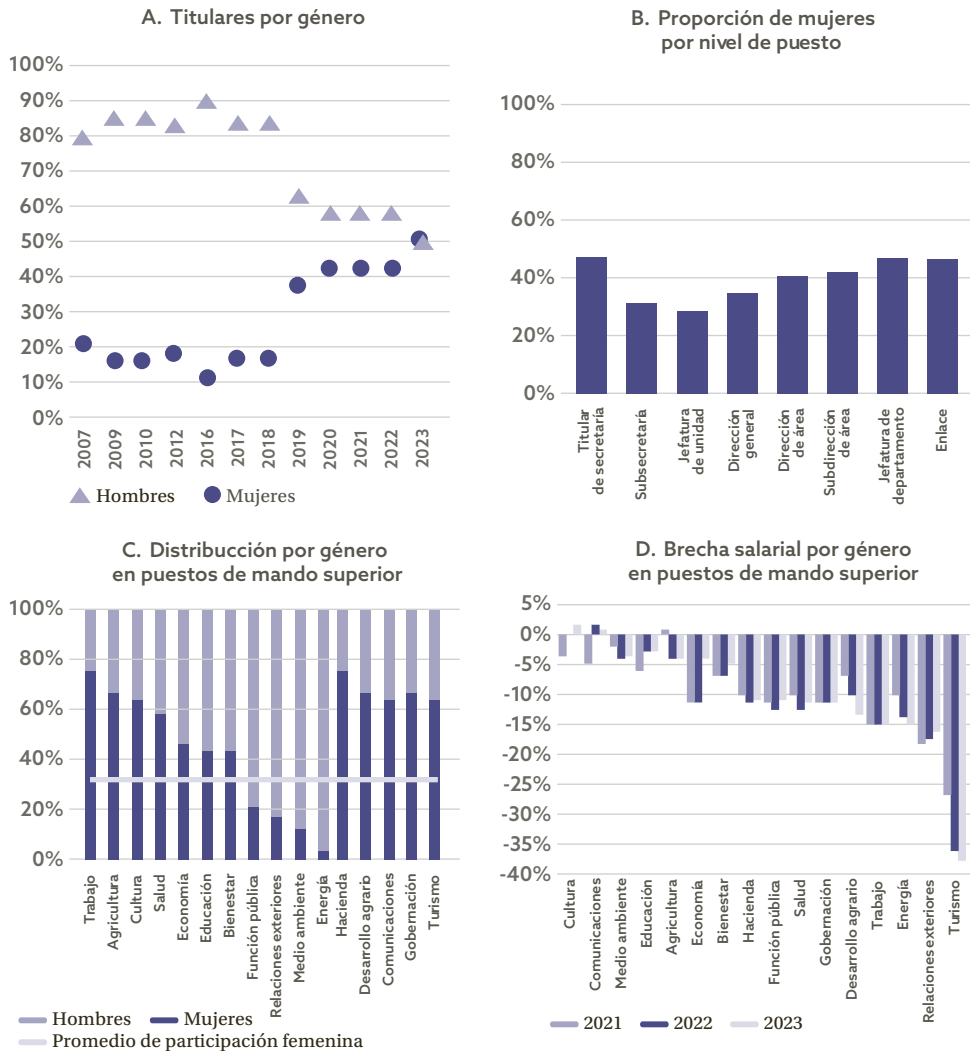
2. El resultado indica el porcentaje de hombres como secretarios de Estado menos el porcentaje de mujeres como secretarías de Estado

Fuente: elaboración de la autora con datos de World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2023*.

y mujeres, incluso considerando consecuencias económicas en caso de violar la ley (2023).<sup>49</sup>

En el ámbito federal, en 2018, sólo el 18% de las secretarías de estado eran encabezadas por mujeres, en 2023, se ha logrado paridad total, con el 50% de las secretarías dirigidas por mujeres, incluyendo aquellas generalmente dominadas por hombres, como la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno Federal (gráfica 15).<sup>50</sup> Sin embargo, aún falta camino por andar para alcanzar una mayor paridad en los puestos de mando superior de la Administración Pública Federal, ya que en la mayoría de las secretarías estas posiciones están dominadas por hombres, mientras que la participación de las mujeres se incrementa en los puestos más bajos (Jefatura de departamento y enlace) (gráfica 15B).<sup>51</sup> La Secretaría del Trabajo es donde existe un mayor porcentaje de mujeres en estos cargos con un 44%, y la Secretaría del Turismo donde menos representación de mujeres existe en estas posiciones, con un 4% (gráfica 15C).<sup>52</sup> Claramente, esta baja representación en los niveles jerárquicos más altos impacta negativamente en el ingreso de

## GRÁFICA 15. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LAS SECRETARÍAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (APF)



Fuente: A, elaboración de la autora con datos de INMUJERES, *Secretarías y Secretarios de Estado e IMCO, Mujeres en las Secretarías de Estado*; B y C, IMCO, *Mujeres en las Secretarías de Estado*; D, IMCO, "Mujeres en las Secretarías de Estado " con datos de la Secretaría de la Función Pública.

las mujeres, generando una brecha salarial que va del -38% en la Secretaría de Turismo al 2% en la Secretaría de Cultura en 2023 (gráfica 15D).<sup>53</sup>

En el ámbito estatal y municipal, a pesar de que ha habido un incremento en la participación de mujeres en la toma de decisiones como gobernadoras y presidentas municipales, aún existe una gran brecha para alcanzar la paridad. Actualmente, 9 de 32 entidades federativas son

gobernadas por mujeres; sin embargo, en el periodo electoral anterior sólo 2 mujeres resultaron electas como gobernadoras (Puebla y Sonora) (gráfica 16A).<sup>54</sup> En el ámbito municipal, entre 2010 y 2020 el número de mujeres en la presidencia municipal aumentó de 120 a 568. Aunque este último dato representa un incremento importante, el avance se ha estancado y aún se encuentra muy por debajo de los 1891 presidentes municipales masculinos (gráfica 16B).<sup>55</sup>

México se destaca en comparación con otros países de Latinoamérica por la paridad en su parlamento (Cámara de Diputados y Senadores). En los últimos cinco años, la composición por sexo de la Cámara de Senadores se ha equiparado. En 2018, la diferencia registró 1.6 puntos porcentuales y, actualmente, existe paridad entre hombres y mujeres (gráfica 17). Lo mismo se observa en la Cámara de Diputados. Así, México hoy se encuentra entre los cinco países del mundo con más mujeres en el parlamento.

En los congresos estatales, en varios estados ya se observa paridad.<sup>56</sup> Sin embargo, algunos estados aún se encuentran relativamente rezagados, como Nayarit, con una razón de mujeres a hombres de 0.55 (gráfica 18).

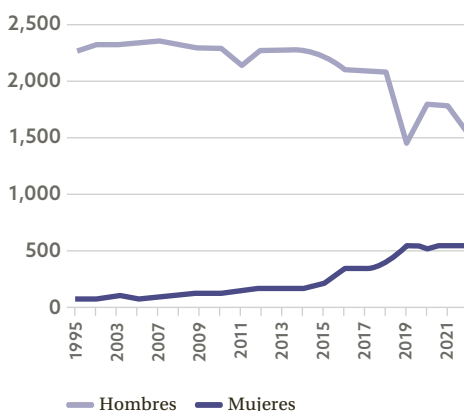
El poder judicial, tanto en el ámbito federal como el estatal, es donde mayor rezago existe en la participación de mujeres, a pesar de que en los últimos años se han tenido algunos avances —la participación de mujeres se duplicó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, tanto en la Suprema Corte de Justicia como en el Tribunal Electoral y el Consejo de la Judicatura, los hombres siguen teniendo mayoría (gráfica 19).<sup>57</sup>

## GRÁFICA 16. ÚLTIMOS DOS GOBERNADORES DE CADA ESTADO Y CANTIDAD DE PRESIDENTES MUNICIPALES SEGÚN SEXO

A. Gobernadoras electas

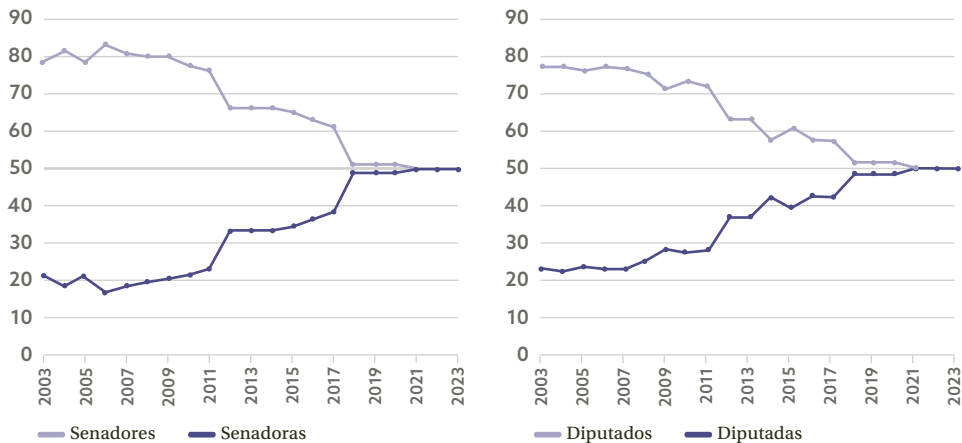
Estados con gobernadora electa anterior	Estados con gobernadora electa actual
	Aguascalientes
	Baja California
	Colima
Puebla	Chihuahua
Sonora	Ciudad de México
	Estado de Guerrero
	Quintana Roo
	Tlaxcala

B. Presidentes municipales por sexo



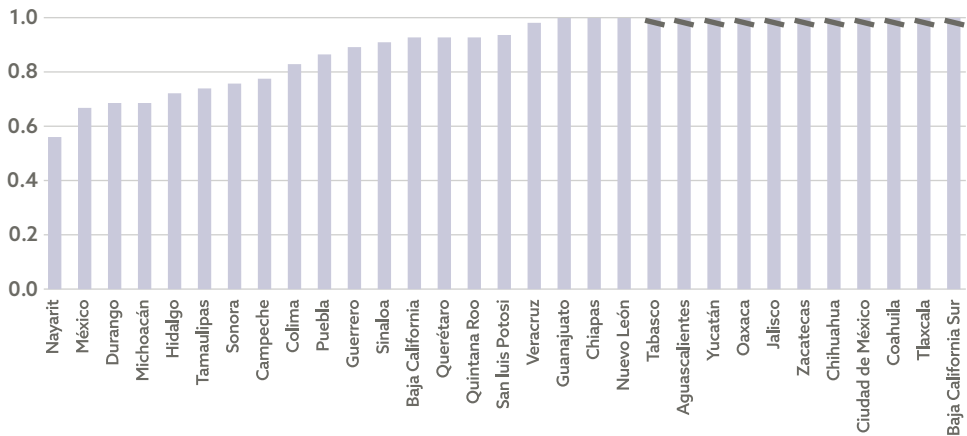
Fuente: elaboración de la autora con datos de A: CONAGO, "Listado de gobernadores estatales". B: INMUJERES, "Presidencias municipales según sexo".

## GRÁFICA 17. COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y SENADORES POR SEXO



Fuente: elaboración de la autora con datos de INMUJERES, "Estadísticas del posicionamiento general de la mujer: Composición de la cámara de diputados por sexo & composición de la cámara de senadores por sexo, 2021", <https://tinyurl.com/5x-84hsw>; INMUJERES, *Ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022*, <https://tinyurl.com/e6ccpv5x> y Cámara de Diputados, *Integración por género y grupo parlamentario*.

## GRÁFICA 18. RAZÓN DE MUJERES A HOMBRES COMO DIPUTADAS DE LOS CONGRESOS LOCALES

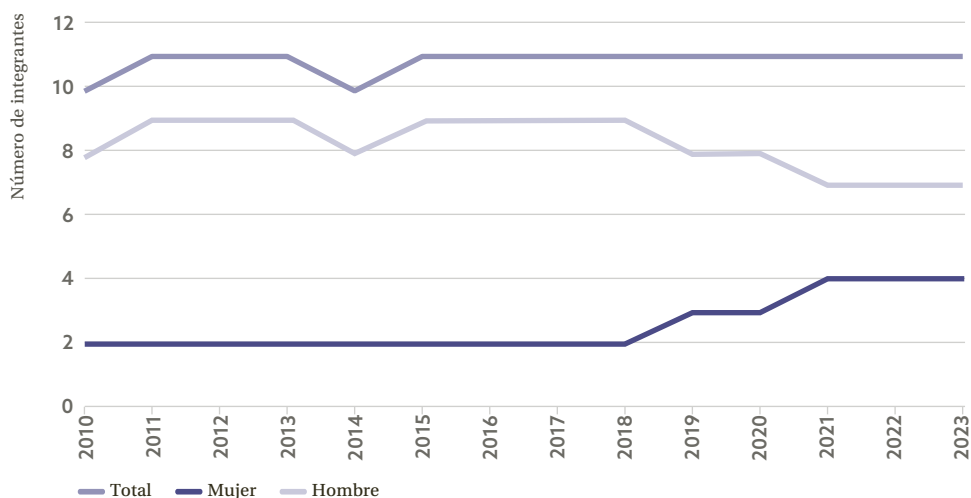


Nota: los Estados con doble línea tienen una razón mayor a una mujer por cada hombre. Las razones en estos Estados van desde 1.05 en Tabasco hasta 1.62 en Baja California Sur.

Fuente: elaboración de la autora con datos de INMUJERES, "Diputados en congresos locales por sexo", 2021, [https://datos.gob.mx/busca/dataset/estadisticas-del-posicionamiento-general-en-la-mujer/resource/6f5724c9-87b4-46c8-8180-b9850ae09158?inner\\_span=True](https://datos.gob.mx/busca/dataset/estadisticas-del-posicionamiento-general-en-la-mujer/resource/6f5724c9-87b4-46c8-8180-b9850ae09158?inner_span=True)

Asimismo, en la justicia estatal aún hay retos. Al cierre de 2021, sólo el 34.2% de las judicaturas y el 37.7% de las magistraturas en juzgados y tribunales superiores de justicia estatales estaban a cargo de mujeres.<sup>58</sup> En ocho entidades federativas (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Sinaloa, Tlaxcala, Hidalgo, San Luis Potosí y Veracruz) los juzgados y tribunales superiores de justicia estaban compuestos por 50.0% o más mujeres, pero la representación variaba desde 14.3% en Chiapas hasta 75.0% en Veracruz.<sup>59</sup>

### GRÁFICA 19. INTEGRANTES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SEGÚN SEXO



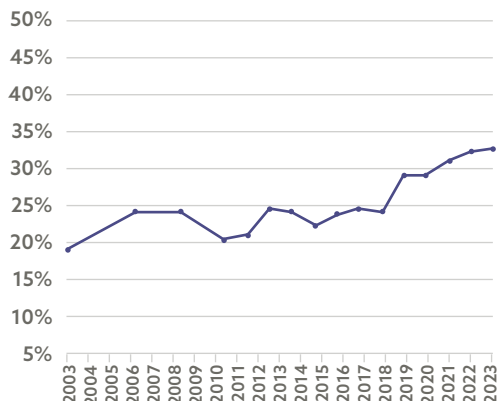
Fuente: elaboración de la autora con datos de INMUJERES, "Estadísticas del posicionamiento general de la mujer: Composición de la cámara de diputados por sexo & composición de la cámara de senadores por sexo" e INEGI, *Censo Nacional de impartición de justicia federal 2023: tabulados estructura organizacional y recursos del poder judicial de la Federación*.

### Liderazgo de mujeres en el sector privado: oportunidad para potenciar e incrementar los avances existentes

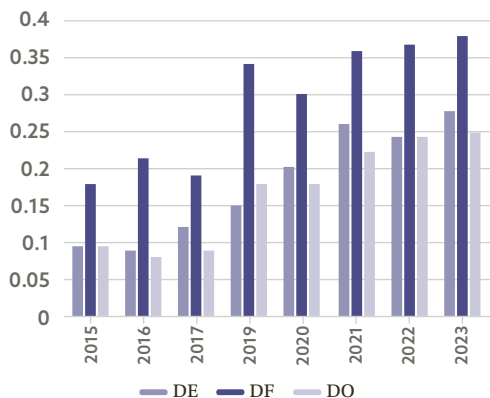
A nivel mundial, la participación de mujeres en posiciones directivas en el sector privado se ha incrementado paulatinamente, con un ligero estancamiento durante la pandemia. Actualmente, las mujeres ocupan el 32.4% de las posiciones directivas en medianas empresas a nivel internacional, representando un incremento de casi 10% en la última década. Asimismo, cada vez más mujeres ocupan posiciones estratégicas dentro de las empresas. El porcentaje de mujeres en puestos de Dirección Ejecutiva aumentó del 9% al 28%, de Dirección Financiera del 18% al 21% y de Dirección Operativa del 9% al 25% de 2015 a 2023. Sin embargo, la participación de mujeres en los niveles directivos varía según el sector económico. En 2023,

## GRÁFICA 20. LIDERAZGO GLOBAL DE MUJERES EN EL SECTOR PRIVADO

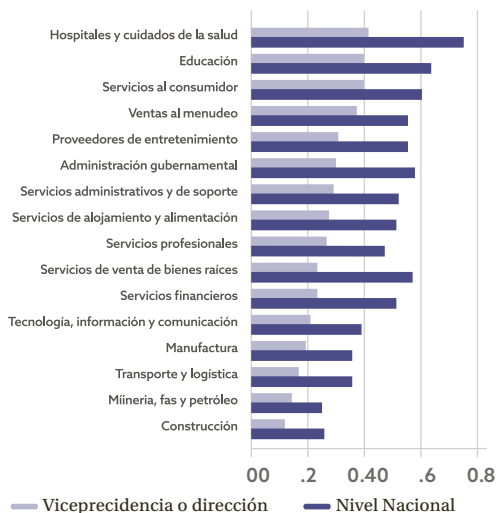
A. Porcentaje global de mujeres en posiciones directivas



B. Porcentaje de mujeres en posiciones de dirección ejecutiva, financiera y de operaciones



C. Proporción de mujeres en niveles iniciales y superiores por sector



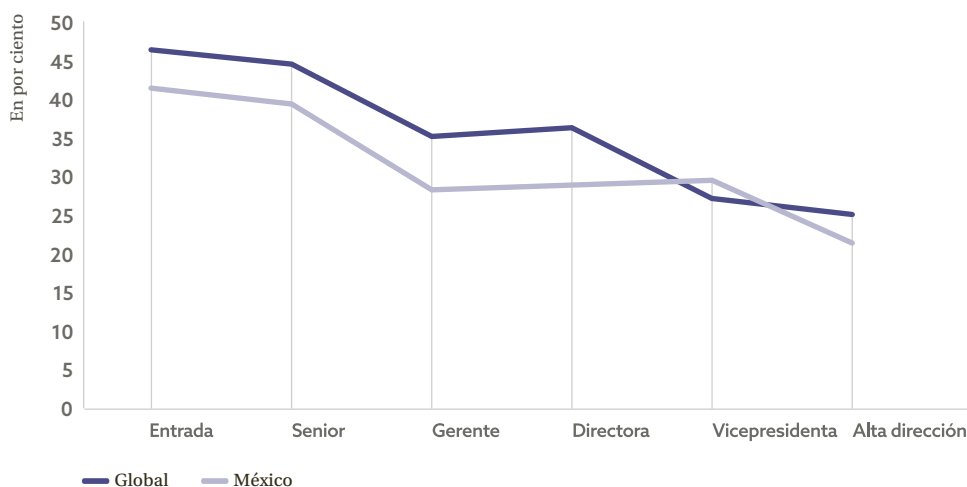
D. Porcentaje de mujeres integrantes de juntas directivas



Fuente: elaboración de la autora con datos de A: Grant Thornton, *Women in Senior Management: Still Not Enough* (Grant Thornton International Business Report, 2012), <https://www.granthornton.global/en/insights/articles/women-in-business-2012/> y Grant Thornton, *Women in Business 2023: The Push for Parity* Grant Thornton International Business Report, 2023, <https://www.granthornton.com/content/dam/granthornton/website/assets/content-page-files/advisory/pdfs/2023/women-in-business-2023.pdf>; B con datos de Grant Thornton, *Women in Business 2018: Beyond Policy to Progress* Grant Thornton International Business Report, 2018, <https://www.granthornton.global/en/insights/articles/women-in-business-2018-report-page/>; Grant Thornton, *Women in Business 2020: Putting the Blueprint into Action* Grant Thornton International Business Report, 2020, [https://www.granthornton.global/globalassets/1.-member-firms/global/insights/women-in-business/2020/women-in-business-2020\\_report.pdf](https://www.granthornton.global/globalassets/1.-member-firms/global/insights/women-in-business/2020/women-in-business-2020_report.pdf) y Grant Thornton, *Women in Business 2023: The Push for Parity*; C con datos World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2023*, 2023, <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2023/>; D con datos MSCI ESG Research LLC, *Women on Boards Progress Report 2022*.

Brecha de género y liderazgo de mujeres en México: ¿qué nos dicen los datos?

GRÁFICA 21. REPRESENTACIÓN DE MUJERES POR NIVEL JERÁRQUICO 2023



Fuente: elaboración de la autora con datos de LinkedIn Economic Graph, *Gender Equity in the Workplace*.

las mujeres tuvieron mayor participación en niveles directivos en las industrias de hospitales y cuidados de la salud (40%), educación (39%) y servicios al consumidor (38%); y menor en la industria de construcción (12%), minería, gas y petróleo (14%), transporte y logística (17%), tecnología, información y comunicación (20%) y servicios financieros e infraestructura (23%). Donde menos avances ha tenido la representación de mujeres es en su participación en los Consejos Directivos de las empresas. De acuerdo con el índice de Morgan Stanley Capital International (MSCI), sólo el 15.9% de los asientos en los Consejos están ocupados por mujeres de las empresas consideradas en el índice de economías emergentes (EM), el 11.5% en México y 31.3% en el mundo (MSCI, 2022).<sup>60</sup>

En México, al igual que en el ámbito internacional, la participación de mujeres en posiciones de liderazgo también ha aumentado. El porcentaje de mujeres que ocupan puestos directivos ha incrementado del 32% en 2013 al 36% en 2022 (gráfica 13), aunque este aumento ha sido mínimo y, en el último año, se ha estancado. Los datos muestran, sin embargo, que las mujeres mexicanas están subrepresentadas en las posiciones más altas en el sector privado. En 2023, sólo el 21% de las mujeres mexicanas se encuentran en las posiciones de alta dirección, el 29% ocupan posiciones de vicepresidentas y el 29% de dirección. La participación de las mujeres va disminuyendo a medida que aumentan los niveles directivos dentro de la organización (gráfica 21).<sup>61</sup>

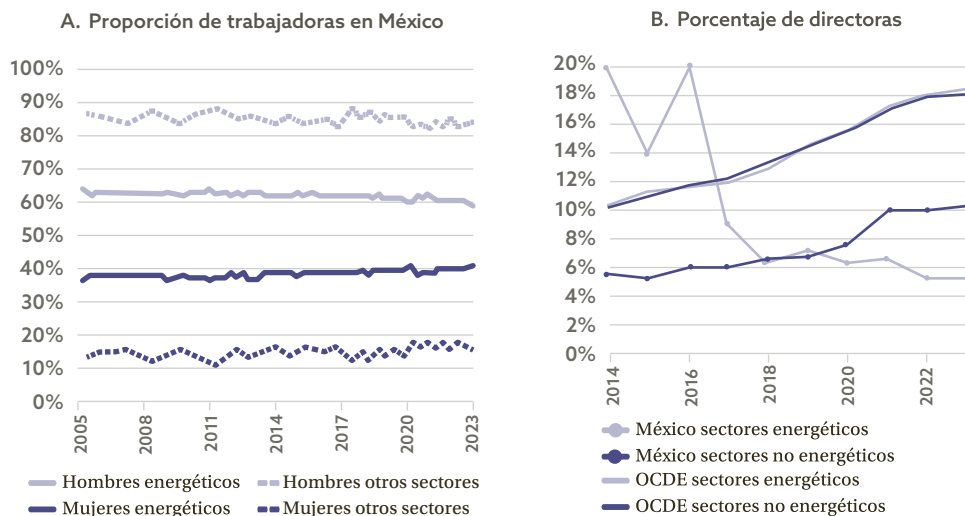
A continuación, se hace un análisis sobre el liderazgo de las mujeres en tres sectores relevantes para el país: el sector energético, los sectores de tecnología, innovación y emprendimiento, y el sector de finanzas.



## Sector energético

El sector energético, ha estado tradicionalmente dominado por hombres y la participación de las mujeres en su fuerza laboral ha tendido a ser muy baja. Históricamente, la participación de mujeres en el sector <sup>62</sup> energético se ha mantenido mucho más baja que la de los hombres, entre un 10% y 20%. Para 2023, las mujeres representaban únicamente el 16% de la fuerza laboral en este sector. En términos del número de mujeres en puestos de liderazgo en el sector energético, los datos no son muy alentadores. Actualmente, el porcentaje de mujeres que se encuentran en puestos directivos en este sector es de sólo 5% (gráfica 22B).<sup>63</sup> Cabe destacar que el número de directoras en el sector energético tuvo una caída del 15% de 2016 a 2023. Las barreras que enfrentan las mujeres en el sector energético son similares a las que enfrentan en otros ámbitos de la economía. Sin embargo, existe una urgencia para que los países atraigan y retengan una fuerza laboral diversa en el sector energético para asegurar la innovación y las perspectivas inclusivas necesarias para navegar con éxito hacia la transición energética de bajas emisiones. La transformación del sector hacia fuentes de energía limpia y sostenible ofrece una oportunidad invaluable para lograr una mayor diversidad de género.<sup>64</sup>

**GRÁFICA 22. PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES EN EL SECTOR ENERGÉTICO VS OTROS SECTORES**



Fuente: elaboración de la autora con datos de A: INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: Trabajo remunerado y subordinado*; y para B con datos de AIE, *Gender and Energy Data Explorer*.

En términos normativos, se han dado algunos avances significativos; por ejemplo, empresas como la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (Pemex) han incluido en sus políticas internas y planes de negocio la perspectiva de género y definido estrategias para incrementar la representación de mujeres en su fuerza laboral. Sin embargo, estos esfuerzos aún no se ven reflejados en el número de mujeres empleadas y en posiciones de liderazgo. Pemex y CFE registraron alrededor del 28% y 25% de mujeres en su plantilla, y en el nivel directivo o de consejo de ambas instituciones, la representación es de sólo 15.7% y 12.2%, respectivamente.<sup>65</sup>

En el ámbito internacional, en el área de energías renovables, los datos muestran una mayor participación de mujeres con un 32%.<sup>66</sup> Sin embargo, la representación de mujeres en la toma de decisiones sigue siendo limitada; por ejemplo, la participación de mujeres por grupo regional en los acuerdos por el cambio climático en virtud de la Convención, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, América Latina y el Caribe, junto con los estados de Asia-Pacífico, son las regiones con menos mujeres designadas. En comparación, regiones como África tienen el doble de representación femenina.<sup>67</sup> La transición energética ofrece una oportunidad para impulsar la inclusión de las mujeres en este sector y aprovechar el talento y las habilidades que se requieren para hacer esta transición.

### **Tecnología, innovación y emprendimiento**

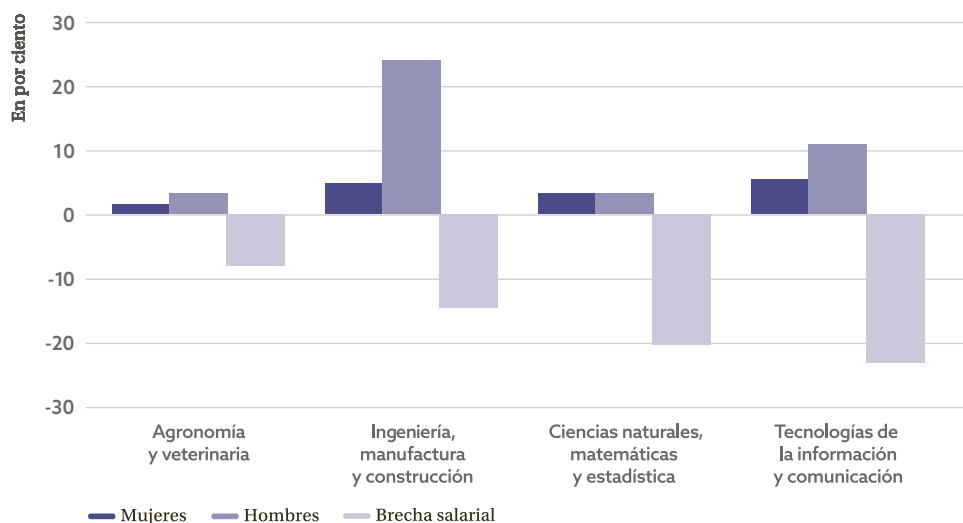
La baja representación de las mujeres en los campos de la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) refuerza las desigualdades existentes en el mercado laboral y contribuye a perpetuar la brecha salarial de género. Este fenómeno se identifica en cuatro áreas: la representación de mujeres dentro del mercado laboral en áreas relacionadas con la tecnología, la ciencia, la innovación; el número de estudiantes mujeres en carreras STEM; y la participación de mujeres en innovación y emprendimiento.

A nivel internacional, las mujeres representan tan sólo el 29.2% del empleo en ocupaciones relacionadas con ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, ocupando el 29.4% los puestos en el nivel inicial y entre el 12.4% y 17.8% en los puestos directivos de alto nivel.<sup>68</sup> Las mujeres ocupan el 16% de las direcciones ejecutivas del top 1000 de empresas de tecnologías de la educación en el mundo, el 15% de las top 1000 empresas en tecnologías de la salud y sólo el 10% de las top 1000 empresas en tecnologías del medio ambiente.<sup>69</sup> En el ámbito de la ciencia y educación, de acuerdo con la UNESCO, sólo el 17.2% de las posiciones de dirección en las universidades de todo el mundo están ocupadas por mujeres.<sup>70</sup> Entre 131 universidades de élite en Estados Unidos, sólo el 22% tenía una presidenta mujer. Irlanda es un caso de éxito en este sentido, ya que el país pasó de no tener ninguna presidenta universitaria en 2020 a que el 54% de las universidades estén dirigidas por mujeres en 2023. El cambio se produjo tras

modificaciones en las políticas gubernamentales para crear una mayor igualdad de género en el liderazgo de la educación superior.<sup>71</sup> A pesar de que la participación de mujeres en las posiciones de alto nivel en el sector de tecnología e innovación no es muy alta aún, cabe destacar que este número ha incrementado en aproximadamente 2.4% en todos los puestos directivos, pasando del 30.8% en 2016 al 33.2% en 2022.<sup>72</sup>

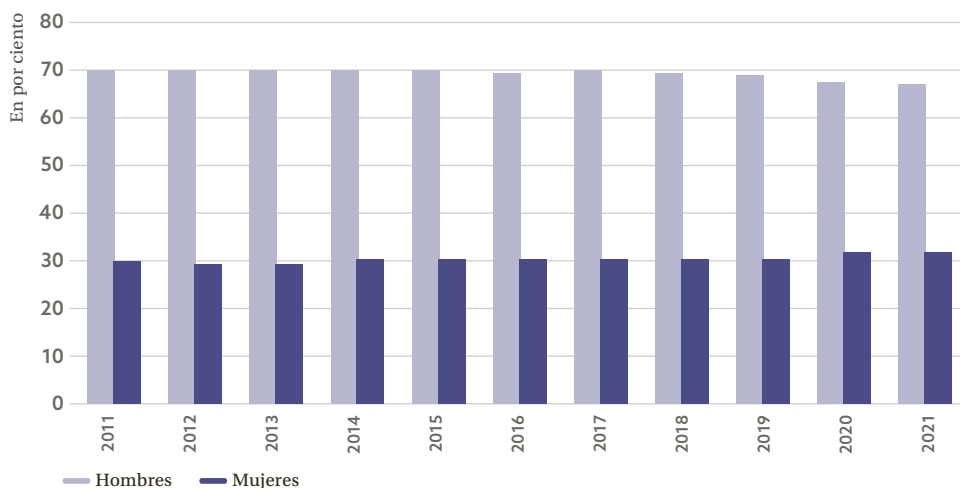
En México, las mujeres representan aproximadamente el 13% de la fuerza laboral en las carreras catalogadas como STEM (agronomía y veterinaria, ingeniería, manufactura y construcción, ciencias naturales, matemáticas y estadística, y tecnologías de la información y comunicación), y una por cada siete hombres es empleadora en estas áreas.<sup>73</sup> En este sector existe una importante brecha salarial: las mujeres que trabajan en las áreas de tecnología de la información y comunicación ganan un 23% menos que los hombres (gráfica 23). Asimismo, la participación de mujeres en posiciones directivas en el sector tecnológico sigue siendo muy pequeña; en México, sólo el 9% de las empresas tecnológicas son encabezadas por una mujer y apenas el 23% de estas compañías cuenta con una cofundadora.<sup>74</sup> Respecto al liderazgo de las mujeres en la ciencia y educación, en México, sólo el 8% de las universidades públicas tiene una rectora y el 17% de las universidades privadas cuentan con una mujer en su dirección.<sup>75</sup>

**GRÁFICA 23. PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES Y HOMBRES EN SECTORES STEM Y SU BRECHA SALARIAL**



Nota: las carreras STEM (por sus siglas en inglés) son aquellas relacionadas con Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas.

## GRÁFICA 24. PORCENTAJE DE MATRÍCULA DE LICENCIATURA UNIVERSITARIA EN LA CARRERAS STEM SEGÚN SEXO

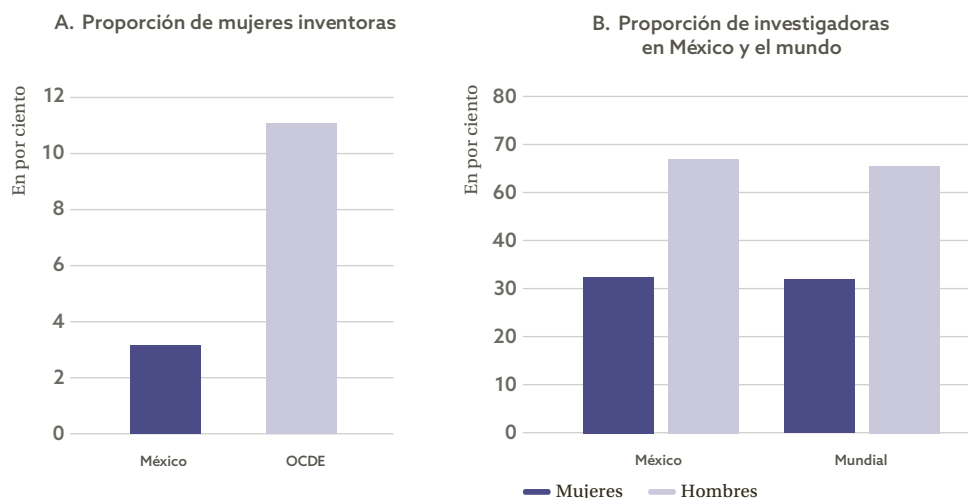


Fuente: elaboración de la autora con datos de INMUJERES, Matrícula de licenciatura universitaria y tecnológica por área de estudio según sexo.

En cuanto a la representación de mujeres en carreras STEM, la situación en México es relativamente similar a la tendencia internacional. Comparado con el promedio de los países de la OCDE en 2020, el porcentaje de mujeres graduadas en las carreras STEM en México es del 14%,<sup>76</sup> mismo nivel que el promedio de la OCDE. Entre 2012 y 2021, el número de mujeres que estudiaron una carrera STEM aumentó en un 42%, pero esto aún no se ve reflejado en el mercado laboral, ya que sólo 3 de cada 10 profesionistas en esta área son mujeres, es decir, el 13.5% del total de egresados, de acuerdo con datos de 2021 (gráfica 24).<sup>77</sup> Contribuyen a esto ampliamente los estereotipos sociales: el sesgo de autoselección es una de las razones por las cuales las niñas no optan por una educación en STEM. En esta decisión inciden procesos de socialización e ideas estereotipadas acerca de los roles de género y, en particular, la representación de que las carreras en esos ámbitos son de dominio masculino.<sup>78</sup>

La limitada participación en STEM restringe las oportunidades para las mujeres para conseguir puestos altamente cualificados y contribuir en la innovación y la ciencia, dejando fuera del desarrollo científico las voces, el liderazgo y las soluciones de las mujeres. Ejemplo de lo anterior es el bajo número de mujeres inventoras de tecnologías en comparación con los países de la OCDE y de mujeres investigadoras en comparación con el número de hombres investigadores en México (gráfica 25).

## GRÁFICA 25. PORCENTAJE DE MUJERES INVENTORAS E INVESTIGADORAS EN MÉXICO

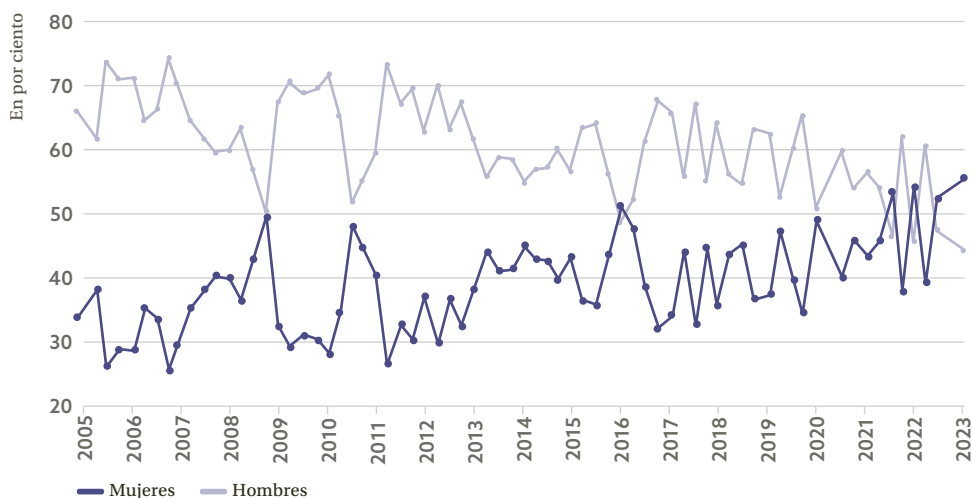


Fuente: elaboración de la autora con datos de AIE, *Gender and Energy Data Explorer* y UNESCO, "Porcentaje de Mujeres en el Número Total de Investigadores de los Países del G20", 2018, <https://unesco.org/reports/science/2021/es/dataviz/women-share>

Con respecto a la creación de empresas, en Latinoamérica y el Caribe, 1 de cada 3 microempresas están dirigidas o son propiedad de una mujer. En México, las mujeres emprendedoras son propietarias de un tercio (36.6%) de los establecimientos micro, pequeños y medianos de manufacturas, comercio y servicios privados no financieros (MIPYMES), y ocupan el 24.7% del personal en este tipo de empresas. "Sin embargo, estos establecimientos concentran sólo 15.2 % del valor agregado censal bruto y 9.9% de las remuneraciones, pues casi todos son micronegocios (99.5%), que ocupan un máximo de dos personas (84.5%), y también son en su mayoría informales (78.4%)".<sup>79</sup>

A pesar de que los beneficios son claros, el acceso a un establecimiento propio es obstaculizado constantemente por la falta de acceso a recursos financieros. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (2018), casi el 70% de las empresarias son rechazadas por los intermediarios financieros o no reciben la financiación adecuada. Asimismo, existen profundas disparidades en el acceso de estudiantes y la brecha socioeconómica y territorial se amplía aún más en el acceso y uso de tecnologías por parte de mujeres.<sup>80</sup> Las mujeres experimentan condiciones más precarias cuando acceden a internet, por malas conexiones, falta de acceso regular, ausencia de un dispositivo apropiado o datos insuficientes.<sup>81</sup>

GRÁFICA 26. PROPORCIÓN DE DIRECTORAS EN SERVICIOS FINANCIEROS



Fuente: elaboración de la autora con datos de INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: Trabajador remunerado y subordinado*.

### Sector financiero

Internacionalmente, la participación de las mujeres en todos los niveles del sector financiero es relativamente alta, 49%, y 32% en puestos directivos. En México, la participación de las mujeres en este sector es aún más alta con un 51% en todos los niveles y un 55% en puestos directivos.<sup>82</sup> El liderazgo de las mujeres en el sector financiero ha aumentado, pasando del 32% a finales de 2016 al 55% en 2023 (gráfica 26). Sin embargo, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, existen áreas de oportunidad en la representación de mujeres en puestos ejecutivos en empresas de tecnologías financieras (FinTech), ya que sólo el 7% de estas empresas es encabezado por mujeres.<sup>83</sup>

Los mayores desafíos en la inclusión financiera de las mujeres radican en el acceso y uso de los instrumentos financieros. De acuerdo con el INEGI, la brecha entre hombres y mujeres que tienen una cuenta de ahorro formal es de 13.8 puntos porcentuales: 56.4% de los hombres tienen una, comparado con 42.6% de las mujeres.<sup>84</sup> Asimismo, sólo el 16.4% de las mujeres de 18 a 70 años cuentan con un seguro, frente al 26.1% de los hombres. Respecto a la disponibilidad de ahorro para el retiro, la brecha entre hombres y mujeres es del 18.1%, pues el 48.7% de los hombres tiene una cuenta para el retiro o AFORE mientras que 30.6% de las mujeres posee ese tipo de cuenta.<sup>85</sup>

La falta de acceso a recursos financieros se acentúa debido a la gran cantidad de mujeres dedicadas a los cuidados no remunerados y a aquellas en el sector informal. Algunas de las principales razones por las que las

mujeres señalan no tener una cuenta de ahorro corriente y/o para el retiro incluyen: trabajan por su cuenta, no trabajan, no tienen un trabajo remunerado, la exigencia de requisitos que no pueden cumplir y la desconfianza hacia las instituciones financieras.

Sin duda alguna, existe un importante desafío para reducir la brecha de género en la inclusión financiera en México. Acciones como reducir las barreras administrativas para acceder a los recursos financieros e incrementar la educación financiera para mujeres en el sector formal e informal podrían ayudar a dar pequeños pasos en la dirección correcta.

### ¿Qué pasa con la paridad de género en las entidades federativas?

En términos globales y comparados, la igualdad de género en México ha mejorado. Sin embargo, ¿esta mejora se ve reflejada en las entidades federativas del país?, ¿existen entidades federativas con mayor paridad de género? Con el objetivo de identificar las divergencias en la equidad de género por estado, presentamos el resultado del Índice de Brecha de Género Nacional elaborado en este trabajo para evaluar y comparar dicho indicador en las distintas entidades federativas del país (Nota Metodológica disponible en <https://osf.io/nw543/>).

### Brecha de género por entidad federativa: avances heterogéneos y limitados

En México, los avances alcanzados en igualdad de género en las entidades federativas son muy dispares. Se observan algunos avances importantes, pero aún limitados en oportunidades laborales y representación política tanto en el ámbito estatal como en el municipal. Con el objetivo de analizar las diferencias en el acceso y las oportunidades en salud, educación, participación económica y empoderamiento político entre hombres y mujeres, replicamos el índice de Brecha de Género del Foro Económico Mundial para cada entidad federativa, creando así el índice de Brecha de Género Nacional. En esta sección se destacan los principales hallazgos de este ejercicio estadístico.

Los resultados del Índice de Brecha de Género Nacional (gráfica 27) muestran que Tlaxcala es el estado con mayor paridad de género, cerrando su brecha en un 87%, seguido de Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México e Hidalgo con un 86%. Michoacán es el estado con el menor índice de paridad de género en México, con una brecha del 76%. Esto significa que, de manera general, por cada 100 hombres existen 76 mujeres en una situación equivalente (en términos de acceso y oportunidades).

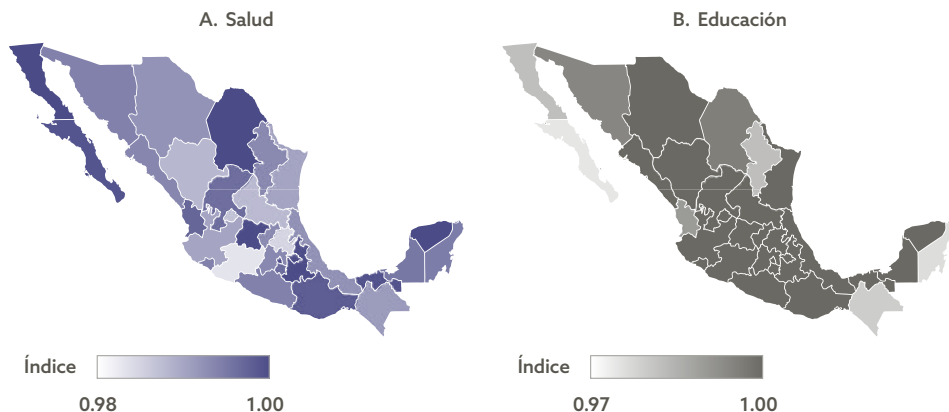
El análisis del subíndice de salud por entidad federativa muestra una alta paridad entre las oportunidades y recursos de salud para hombres y mujeres. La entidad federativa con la menor paridad en términos de salud es Michoacán con un 98%. En educación, el cálculo del subíndice también se encuentra muy cercano a la equivalencia (1) entre las distintas entidades

### GRÁFICA 27. ÍNDICE DE BRECHA DE GENERO NACIONAL



Fuente: elaboración de la autora, del índice de Brecha de Género Nacional, con los últimos datos disponibles de INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2020*; INEGI, *Matrícula escolar por entidad federativa según nivel educativo*; INEGI, *Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2022*; INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: Trabajador remunerado y subordinado*; INMUJERES, *Diputados en congresos locales por sexo*; INMUJERES, *Estadísticas del posicionamiento general de la mujer: Composición de la Cámara de Diputados por sexo & composición de la Cámara de Senadores por sexo*; CONAPO, *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050*; CONAGO, *Listado de gobernadores estatales e INAFED, Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), 2023*, <http://www.snim.rami.gob.mx/>

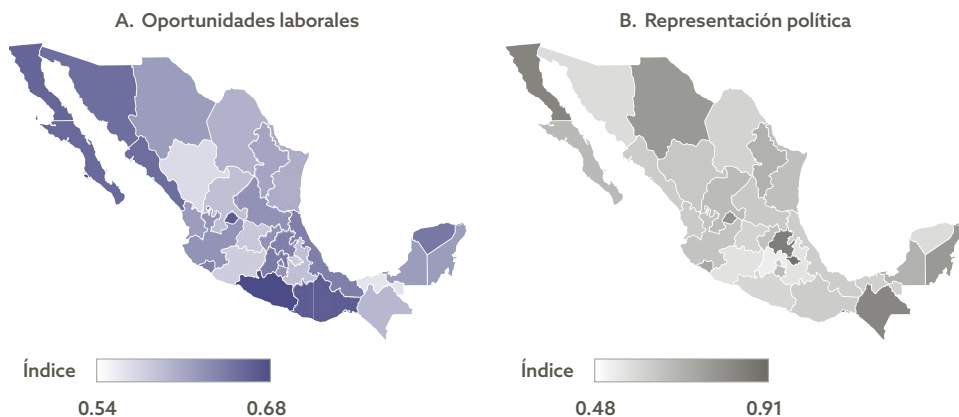
### GRÁFICA 28. COMPARATIVO DE ÍNDICE DE BRECHA DE GÉNERO NACIONAL: SALUD Y EDUCACIÓN



Fuente: elaboración de la autora, del índice de Brecha de Género Nacional, con los últimos datos disponibles de INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2020*; INEGI, *Nacimientos registrados por entidad federativa de residencia habitual de la madre según sexo, serie anual de 2010 a 2021*, [https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Natalidad\\_Natalidad\\_01\\_97690dc-d-1099-4e34-ba7f-1180912653bb](https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Natalidad_Natalidad_01_97690dc-d-1099-4e34-ba7f-1180912653bb) y CONAPO, *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050*.



## GRÁFICA 29. COMPARATIVO DE ÍNDICE DE BRECHA DE GÉNERO NACIONAL: OPORTUNIDADES LABORALES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA



Fuente: elaboración de la autora, del índice de Brecha de Género Nacional, con los últimos datos disponibles de INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2022; INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: Trabajador remunerado y subordinado; INMUJERES, Diputados en congresos locales por sexo; INMUJERES, Estadísticas del posicionamiento general de la mujer: Composición de la Cámara de Diputados por sexo & composición de la Cámara de Senadores por sexo; CONAGO, Listado de gobernadores estatales e INAFED, Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM).

federativas, siendo Baja California Sur el estado con menor índice de paridad con un 97% (gráfica 28).

Los subíndices de oportunidades laborales y representación política son los que muestran mayores desafíos a nivel nacional (gráfica 29), ya que los valores de estos indicadores tienen una paridad de sólo 61% y 64%, respectivamente. Es decir que, para alcanzar la paridad, la brecha aún debe cerrarse en un 39% y 36%. Los datos a nivel entidad federativa muestran que Durango y Tabasco son las entidades con menor paridad en oportunidades laborales con un índice de 0.54, mientras que Guerrero es el estado con el mayor índice de paridad en oportunidades laborales, con un 68%.

Los datos del subíndice de representación política muestran que la paridad varía entre el 48% y el 91% en las distintas entidades federativas del país. Actualmente, los estados con menor paridad política son Campeche y Michoacán, mientras que Chihuahua tiene la mayor representación política de mujeres. En Chihuahua, a pesar de que es baja la proporción de mujeres a hombres en el gobierno local, la proporción de diputadas y trabajadoras en la administración pública es sustancialmente mayor en comparación con otros estados. Por el contrario, Campeche y Michoacán registran un bajo número de mujeres en comparación con hombres tanto en la gubernatura, como en diputaciones y trabajos de la administración pública.

## Reflexión final

Para fortalecer y consolidar los importantes avances que se han dado en la reducción de la brecha de género en el ámbito social, económico y político en México, es necesario impulsar acciones que permitan una transformación de fondo, traduciendo los cambios legales en cambios efectivos en la vida de las mujeres, especialmente en que tengan la posibilidad de vivir libres de violencia y en oportunidades de acceso efectivo a posiciones de liderazgo en todos los ámbitos de la vida nacional. La agenda de género en los próximos años debe enfocarse no sólo en establecer marcos normativos e institucionales para incrementar la paridad de género, sino, y muy especialmente, en impulsar acciones para eliminar barreras administrativas, reducir el peso de los sesgos de género y las normas sociales contrarias a la igualdad entre hombres y mujeres, así como promover activamente el acceso de las mujeres a posiciones de liderazgo.

Respecto a las barreras administrativas, actualmente existen prácticas en la administración pública y en las organizaciones privadas que desincentivan la participación de mujeres, tales como largas jornadas laborales; ambientes laborales hostiles; procesos de reclutamiento, promoción y retención sesgados; así como requerimientos administrativos que las excluyen o les dificultan su acceso. Asimismo, los sesgos de género y las normas sociales siguen siendo una barrera para la participación de las mujeres en posiciones de liderazgo y en sectores estratégicos (energía, tecnología, carreras STEM). Estos sesgos funcionan en dos vías, tanto por los estereotipos de género que la sociedad tiene sobre las mujeres, como por la autopercepción y confianza de ellas mismas. Acciones concretas que permitan reducir estos sesgos tendrán un impacto importante en una mayor participación de las mujeres en sectores generalmente dominados por hombres.

Es claro que hoy en México, las mujeres tienen mucha mayor participación e influencia en muy diversos ámbitos del quehacer público y privado, a diferencia del pasado. En ese sentido, podríamos afirmar que ya se rompieron muchos techos de cristal, pero es muy importante subrayar que falta aún un largo camino por andar. La tarea es potenciar los liderazgos ya existentes, promover que más mujeres quieran y puedan asumir cargos y posiciones de alta responsabilidad, así como impulsar transformaciones administrativas, culturales y económicas que permitan a las mujeres mexicanas desarrollar su máximo potencial en beneficio de todas y todos.

Se requiere más y mejor trabajo coordinado para avanzar hacia nuevos tipos y estilos de liderazgo, procesos de toma de decisiones más inclusivos, una mayor y mejor participación de las mujeres en la vida económica, mejores condiciones laborales y salariales, y acceso a una vida libre del miedo constante a la violencia.

## Notas.

1. Aaron O'Neill, *Number of Countries with Women in Highest Position of Executive Power 1960–2023*, Statistica, 2023.
2. ONU Mujeres, "Mujeres en el poder en 2023: nuevos datos indican avances, a pesar de amplias brechas regionales", Comunicado de prensa, marzo de 2023, <https://www.unwomen.org/es/noticias/comunicado-de-prensa/2023/03/mujeres-en-el-poder-en-2023-nuevos-datos-indican-avances-a-pesar-de-amplias-brechas-regionales>
3. INMUJERES, "Distribución porcentual de los magistrados del circuito por sexo", 2022, [http://estadistica-sig.inmujeres.gob.mx/formas/muestra\\_indicador.php?cve\\_indicador=559&Switch=0&Descripcion2=NULL&indicador2=0&original=0&fuente=559.pdf&IDNivel1=9&DTema=8#temas-section](http://estadistica-sig.inmujeres.gob.mx/formas/muestra_indicador.php?cve_indicador=559&Switch=0&Descripcion2=NULL&indicador2=0&original=0&fuente=559.pdf&IDNivel1=9&DTema=8#temas-section)
4. Organización Internacional del Trabajo, *Base de Datos ILOSTAT: ocupación según sexo, situación en el empleo y sector institucional*, 2022, [https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer12/?lang=es&id=EMP\\_TEMP\\_SEX\\_STE\\_INS\\_NB\\_A](https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer12/?lang=es&id=EMP_TEMP_SEX_STE_INS_NB_A)
5. LinkedIn Economic Graph, *Gender Equity in the Workplace*, 2023, <https://linkedin.github.io/gender-equity-2022/>
6. World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2023*, 2023, <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2023/>
7. World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2023*, 2023.
8. World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2006*, 2006, [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GenderGap\\_Report\\_2006.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2006.pdf)
9. Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, "Tasa de alfabetización de 15 a 24 años de edad," 2022, <https://www.snieg.mx/cni/indicadores.aspx?idOrden=1.1>
10. INEGI, "Estadísticas a propósito del día internacional de la mujer, datos nacionales", 2020, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/mujer2020\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/mujer2020_Nal.pdf)
11. INEGI, "Sector privado", 2022, <https://www.inegi.org.mx/temas/recursospriv/#Tabulados>
12. Carlos Alberto Arellano Esparza y Ángeles Ortiz Espinoza, "Educación media superior en México: abandono escolar y políticas públicas durante la COVID-19", *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, no. 74, 2022: 33-52.
13. Secretaría de Educación Pública, "Principales cifras del sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos 2016-2022", 2023, <https://www.planeacion.sep.gob.mx/>
14. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, *Anuarios Estadísticos de Educación Superior*, 2022, <http://www.anui.es.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>
15. *Ibid.*
16. IMCO, "La selección de carrera profesional profundiza las desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado laboral", 2022, <https://imco.org.mx/la-seleccion-de-carrera-profesional-profundiza-las-desigualdades-entre-hombres-y-mujeres-en-el-mercado-laboral/>
17. Lucía Gorjón García, Kristina Kallage y David Martínez de Lafuente, "La elección de carrera universitaria y su impacto en las brechas de género en el mercado laboral", *Ekonomia: revista vasca de economía*, no. 102, 2022, 270-295.
18. INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2020*, 2020, <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
19. CONAPO, *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas 2016-2050*, 2022, <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>
20. Natalia Campos, "Las mujeres frente a la enfermedad", 2022, IMCO, <https://imco.org.mx/las-mujeres-frente-a-la-enfermedad-en-mexico/>
21. IBERO, Encuesta de seguimiento de los efectos de COVID-19 en el bienestar de los hogares mexicanos, 2020.
22. CONEVAL, *Medición de la pobreza 2022*, 2023, [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2022.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx)

23. CONEVAL, Documento de análisis sobre la medición de pobreza 2022, agosto de 2023, [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP\\_2022/Documento\\_de\\_analisis\\_sobre\\_la\\_medicion\\_multidimensional\\_de\\_la\\_pobreza\\_2022.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2022/Documento_de_analisis_sobre_la_medicion_multidimensional_de_la_pobreza_2022.pdf)
24. INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023: Tabulados Estructura organizacional y recursos del Poder Judicial de la Federación*, 2023, <https://www.inegi.org.mx/programas/cnijf/2023/#-tabulados>
25. INEGI, *Mujeres y Hombres en México*, 2019, [https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825189990.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825189990.pdf)
26. World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2023*.
27. CEPAL, "Tasa de participación en la actividad económica, según sexo (estimaciones)", 2023, <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>
28. OCDE, "Employment rate", marzo de 2023, OCDE Data, <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm#indicator-chart>
29. Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Base de datos ILOSTAT, Indicadores de Mercados laborales*, 2022, <https://ilostat.ilo.org/topics/population-and-labour-force/>
30. INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: trabajador remunerado y subordinado*, 2023, <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#tabulados>
31. INEGI, *Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral), a partir de 2005: Tasa de Informalidad Laboral (TIL 1)*, 2023, [https://www.inegi.org.mx/sistemas/Infoenoe/Default\\_15mas.aspx](https://www.inegi.org.mx/sistemas/Infoenoe/Default_15mas.aspx)
32. Sandra Martínez, Axel Eduardo González Gómez, y Sofía Ramírez Aguilar, "Numeralia ¿Cómo viven las mujeres en México?", marzo de 2023, <https://mexicocomovamos.mx/nexos/2023/03/numeralia-como-viven-las-mujeres-en-mexico/>
33. Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Base de Datos ILOSTAT: ganancias mensuales promedio de los asalariados según sexo y actividad económica*, 2022, [https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer26/?lang=es&id=EAR\\_4MTH\\_SEX\\_ECO\\_CUR\\_NB\\_A](https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer26/?lang=es&id=EAR_4MTH_SEX_ECO_CUR_NB_A)
34. INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, 2023.
35. *Ibid.*
36. México cómo vamos, "El ahorro en México diferenciado por género", 2023, <https://mexicocomovamos.mx/8m/>
37. Observatorio Laboral, "Ocupación por sectores económicos, cuarto trimestre 2022", 2022, [https://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/Ocupacion\\_sectores.html](https://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/Ocupacion_sectores.html)
38. Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Base de datos ILOSTAT*, 2022.
- Sandra Naranjo Bautista, Mariana Chudnovsky, Luciano Strazza, Edgardo Mosqueira, y Carmen Castañeda, *Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: brechas y oportunidades*, Monografías BID, <https://publications.iadb.org/es/mujeres-lideres-en-el-sector-publico-de-america-latina-y-el-caribe-brechas-y-oportunidades>
39. INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: trabajador remunerado y subordinado*, 2023.
40. Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Base de datos ILOSTAT*, 2022.
41. Cámara de Diputados, "Integración por género y grupo parlamentario", 2023, [http://sitl.diputados.gob.mx/LXV\\_leg/cuadro\\_genero.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/cuadro_genero.php)
42. Aaron O'Neill, *Number of Countries with Women in Highest Position of Executive Power*, 2023.
43. *Ibid.*
44. World Economic Forum (WEF), *Global Gender Gap Report 2023*.
45. World Economic Forum (WEF), *Global Gender Gap Report 2023*.
46. World Economic Forum (WEF), *Global Gender Gap Report 2013*.
47. World Economic Forum (WEF), *Global Gender Gap Report 2023*.
48. Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Estados Unidos Mexicanos, 2014.

49. México, "Ley Federal del Trabajo", reformada, Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 2022.
50. INMUJERES, "Secretarías y Secretarios de Estado", 2022, [http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/muestra\\_indicador.php?cve\\_indicador=460&Switch=1&](http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/muestra_indicador.php?cve_indicador=460&Switch=1&).
- IMCO, "Mujeres en las secretarías de estado", 2023, <https://imco.org.mx/mujeres-en-las-secretarias-de-estado-2023/>
51. *Ibid.*
52. *Ibid.*
- 53 IMCO, "La selección de carrera profesional profundiza las desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado laboral", 2022.
- IMCO, Mujeres en las Secretarías de Estado, 2023.
54. CONAGO, "Listado de gobernadores estatales", 2023, <https://www.conago.org.mx/gobernadores>
55. INMUJERES, "Presidencial municipales según sexo", 2022, [http://estadistica-sig.inmujeres.gob.mx/formas/muestra\\_indicador.php?cve\\_indicador=259&Switch=1&Descripcion2=Distribucion3%B3n%20porcentual&indicador2=257&original=0&fuente=257.pdf&IDNivel1=2&IDTema=8#-temas-section](http://estadistica-sig.inmujeres.gob.mx/formas/muestra_indicador.php?cve_indicador=259&Switch=1&Descripcion2=Distribucion3%B3n%20porcentual&indicador2=257&original=0&fuente=257.pdf&IDNivel1=2&IDTema=8#-temas-section)
56. INMUJERES, "Diputados en congresos locales por sexo", 2021, [https://datos.gob.mx/busca/dataset/estadisticas-del-posicionamiento-general-en-la-mujer/resource/6f5724c9-87b4-46c8-8180-b9850ae09158?inner\\_span=True](https://datos.gob.mx/busca/dataset/estadisticas-del-posicionamiento-general-en-la-mujer/resource/6f5724c9-87b4-46c8-8180-b9850ae09158?inner_span=True)
57. INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023: estructura organizacional y recursos del Poder Judicial de la Federación*.
58. INEGI, *Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2022*, <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2022/>
59. *Ibid.*
60. MSCI ESG Research LLC, *Women on Boards Progress Report 2022*, noviembre de 2022, <https://www.msci.com/research-and-insights/women-on-boards-progress-report-2022>
61. LinkedIn Economic Graph, *Gender Equity in the Workplace*, 2023.
62. Agencia Internacional de Energía (AIE), *Gender and Energy Data Explorer*, 2023, <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/gender-and-energy-data-explorer?Topic=Senior+Management&Indicator=Share+of+female+senior+managers+%28country+of+headquarters%29>
- INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: trabajador remunerado y subordinado*, 2023.
63. AIE, *Gender and Energy Data Explorer*, 2023.
64. *Ibid.*
65. México Evalúa, *Sin mujeres, la transición energética no será*, 2023.
66. *Ibid.*
67. Lorena Aguilar Revelo, "La igualdad de género ante el cambio climático", 2021, Repositorio CEPAL, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46996/4/S2100332\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46996/4/S2100332_es.pdf)
68. World Economic Forum (WEF), *Global Gender Gap Report 2023*, 2023, <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2023/>
69. HolonIQ, "The 2023 Global State of Women's Leadership", HolonIQ-Intelligence Unit, March 2023, <https://www.holoniq.com/notes/the-2023-global-state-of-womens-leadership>
70. IESALC, U., "¿Dónde están las rectoras universitarias en América Latina?", 2020, <https://bit.ly/3tjuQGT>
71. Women's Power Gap, "The Women's Power Gap at Top Research Universities", EOS Foundation, 2023, <https://womenspowergap.org/wp-content/uploads/2023/05/WPG-R1-Progress-Report-2023.pdf>
- HolonIQ, *The 2023 Global State of Women's Leadership*, 2023.

72. Susanne Hupfer, Sayantani Mazumder, y Gillian Crossan, "Women in tech are cracking the industry's glass ceiling achieving double-digit gains in leadership roles", Deloitte Insights, 2022.

World Economic Forum (WEF), *Global Gender Gap Report 2023*, 2023, <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2023/>

73. IMCO, "En México, solo 3 de cada 10 profesionistas en STEM son mujeres", 2022, <https://imco.org.mx/en-mexico-solo-3-de-cada-10-profesionistas-stem-son-mujeres/>

INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: trabajador remunerado y subordinado*, 2023.

74. Endeavor Mexico, *Whitepaper: La brecha de género en el sector de tecnología, una tarea pendiente para América Latina*, 2021, <https://chicasentecnologia.org/wp-content/uploads/Whitepaper-Women-in-Tech-2021.pdf>

75. Vanessa Marcos, "¿Por qué no hay mujeres rectoras en las universidades mexicanas?", Dalia Power, 2023, <https://daliaempower.com/blog/por-que-no-hay-mujeres-rectoras-en-las-universidades-mexicanas/>

76. IMCO, "En México, solo 3 de cada 10 profesionistas en STEM son mujeres", 2022.

77. *Ibid.*

INMUJERES, "Matrícula de Licenciatura Universitaria y Tecnológica por Área de Estudio según sexo", 2022, [http://estadistica-sig.inmujeres.gob.mx/formas/muestra\\_indicador.php?cve\\_indicador=28&Switch=1&Descripcion2=Distribuci%C3%B3n%20porcentual&indicador2=8&original=0&fuente=08.pdf&IDNivel1=10&IDTema=2#temas-section](http://estadistica-sig.inmujeres.gob.mx/formas/muestra_indicador.php?cve_indicador=28&Switch=1&Descripcion2=Distribuci%C3%B3n%20porcentual&indicador2=8&original=0&fuente=08.pdf&IDNivel1=10&IDTema=2#temas-section)

78. UNESCO, *Educación de niñas y mujeres en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM)*, 2023, <https://www.unesco.org/es/gender-equality/education/stem>

79. INEGI, *Estadísticas a propósito del día internacional de la mujer*, 2021, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/mujer2021\\_nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/mujer2021_nal.pdf)

80. CEPAL, *La igualdad de género y la autonomía de las mujeres y las niñas en la era digital*.

81. *Ibid.*

82. INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, 2023.

83. Holon IQ, *The 2023 Global State of Women's Leadership*, 2023.

84. INEGI, *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2021: presentación de resultados*, 2021, <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2021/#-documentacion>

85. *Ibid.*

**TRAZANDO  
EL CAMINO:  
LAS MUJERES  
EN LA POLÍTICA  
MEXICANA**

*Blanca Alcalá Ruiz*

### **Blanca Alcalá Ruiz**

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas Puebla, Maestra y Doctorante en Administración Pública por el INAP. Ha sido Embajadora de México en Colombia y presidenta del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO). Fue la primera mujer en ocupar la Presidencia Municipal de Puebla. En el ámbito estatal ha sido Titular de la Secretaría de Finanzas y Administración, de la Subsecretaría de Desarrollo Social, y de la Contraloría General; delegada General de BANOBRAS, directora del DIF y del Instituto Poblano de la Mujer. En el plano legislativo, ha fungido como Diputada Local y presidenta del Congreso de Puebla, Senadora de la República y, en la actualidad, se desempeña como Diputada Federal de la LXV Legislatura, ocupando la posición de vicepresidenta de la Mesa Directiva.



## Introducción

La palabra escrita representa una arena única para ejercitar la ciudadanía, un área del mundo de las ideas donde podemos coincidir y disentir quienes nos dedicamos a la política y nos interesamos por la vida en común de México, Latinoamérica y, por supuesto, el mundo. Es un espacio en nuestro país donde, a pesar de la polarización histórica que nos atraviesa en la coyuntura presente, todavía es posible dialogar y debatir, aprovechando la riqueza de nuestro idioma como nación.

La palabra ofrece también un espacio privilegiado para reflexionar sobre cómo logramos acordar y perfeccionar los procesos que conforman la especificidad de nuestro quehacer, la labor y el compromiso políticos y el cómo asumimos el servicio público. La política mexicana es una asig-natura que requiere, sin duda, revisiones, reflexiones académicas serias y un compromiso ético en el quehacer diario. Demanda, en suma, preguntarnos sobre la dimensión práctica de la política y cómo ésta responde y consigue gestionar de la mejor manera posible los intereses y necesidades de todas y todos.

*Politeia* significa Estado, constitución, régimen político, república y ciudadanía. La famosa obra de Platón, *Politeia*, fue traducida por los romanos como *La república* y así la conocemos hasta ahora. Significa “la cosa pública”, de la secuencia latina *res publica*: “república”, tal como la pronunciamos en nuestro idioma. La política tiene que ver con los asuntos públicos; es decir, es de todos y no sólo de unos cuantos. Lo mismo sucede con la palabra “ciudadanía”,<sup>1</sup> un concepto que políticamente adquiere importancia a partir de la Revolución Francesa. Ahora, el pueblo gobierna, pero en su calidad de ciudadanía. Aunque exista un sinnúmero de definiciones, podemos decir que “ciudadano/a” es aquella persona que es parte de una comunidad, que cuenta con derechos para participar en los asuntos colectivos y que dispone de los recursos y los saberes para ejercerlos. La práctica de la ciudadanía es el motor y el corazón de la vida democrática.

Estoy cierta de que a todas y todos quienes elegimos la política como vocación y profesión nos une, más allá de diferencias partidarias e ideológicas, el compromiso ético y la responsabilidad profesional de perfeccionar los mecanismos capaces de promover el bienestar integral de todas las mexicanas y todos los mexicanos. Nuestra tarea central como responsables de gestionar la vida en común consiste justo en eso: llevar al debate público sus preocupaciones, sus necesidades, anhelos; ofrecer vías para administrar diferencias y conflictos entre grupos y entre personas; así como impulsar acciones que permitan que el conjunto de la población cuente con los recursos y satisfactores esenciales para tener vidas dignas y plenas.

En el escenario político contemporáneo, donde las dinámicas de poder y las decisiones gubernamentales influyen de manera significativa en la vida de los ciudadanos, es imperativo abordar cuestiones cruciales con

1. Francisco Miró Quesada Rada, “El origen de la palabra ‘política’”, *El Comercio*, última modificación el 27 de junio de 2023, <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/etimologia-polis-ciudad-el-origen-de-la-palabra-politica-por-francisco-miro-quesada-rada-noticia/>

mente abierta y ánimo creativo, pero también con un enfoque riguroso y analítico. Como mujer política, servidora pública y representante de distintas encomiendas que he recibido desde la elección popular, me propongo en este texto arrojar luz sobre la importancia de la política en general y, en especial, sobre la participación política de las mujeres en México. Propongo una reflexión que tenga en su centro a la política, entendida no como ejercicio al servicio de los profesionales de la política, sino como actividad marcada por la dignidad y el valor fundamental de hacer posible una vida justa y buena en común.

La política es una herramienta poderosa que puede moldear el rumbo de una nación, influir en la vida de sus ciudadanos y determinar su futuro. En México tenemos una rica historia y diversidad cultural que enriquece nuestra identidad como nación, pero también enfrentamos retos complejos y desafiantes. Es en este contexto que la ética política cobra un papel fundamental. La ética en la política no es simplemente una opción, sino un deber moral y un compromiso ineludible con el pueblo que representamos. La confianza de los ciudadanos en sus líderes y en las instituciones políticas es esencial para el funcionamiento efectivo de nuestra democracia. Cuando como representantes —líderes políticos— actuamos con integridad, transparencia y honestidad, fortalecemos la relación con las ciudadanas y los ciudadanos.

A lo largo de mi trayectoria en la esfera pública, he sido testigo de la intersección entre la teoría y la práctica, entre las políticas ideales y su ejecución en los hechos. El ejercicio profesional de la política, durante más de veinticinco años, me ha permitido librar batallas como las que enfrentan millones de mujeres todos los días: batallas personales, laborales y también en sus comunidades. Soy una mujer de causas, convencida de que el futuro deseable, es un futuro posible. Creo firmemente que es posible generar oportunidades de desarrollo para todas y todos y especialmente para las mujeres, puesto que nuestra participación en la vida política de México ha avanzado, pero aún enfrenta rezagos y obstáculos muy considerables. En esta reflexión escrita presento, desde una vida dedicada a la política como profesión, una visión panorámica de los desafíos y las oportunidades que emergen en el cruce de caminos entre el ejercicio de la política misma y cuatro inquietudes que me comprometen de cara a los tiempos que vivimos.

Primeramente, hablaré sobre la lucha por la situación paritaria que aún libramos muchas mujeres en los espacios de liderazgo político y de representación popular en nuestro país, además del empoderamiento de las mujeres en este terreno; ofreceré sobre ello una perspectiva general tanto por su abarcamiento geográfico como por su dimensión histórica. Paso, a continuación, a centrarme en los avances liderados por mujeres en los distintos órdenes de gobierno, en especial, en el ámbito legislativo.

Abordaré el tema del hiperpresidencialismo que ha vivido y vive el país, así como los riesgos que esta figura lleva aparejados: desconfigurar

el equilibrio de poderes, caer en excesos y trastocar la vida democrática de México. Continuaré con un análisis sobre los desafíos particulares planteados por la coyuntura electoral del año 2024, espacio-tiempo en el que por primera vez dos mujeres contendrán por conducir el país como presidentas de la República, para reflexionar sobre qué tipo de política estará imprimiendo el liderazgo femenino frente al pasado canónico encarnado por todos los personajes anteriores, o si por el contrario, se consolidarán acciones que pongan el acento en revalorar la política y en fortalecer una agenda propia desde el género. Como conclusión, cerraré con una reflexión sobre nuestra lista de pendientes tanto en materia de representación política de las mujeres como de violencia política de género y superación de estereotipos limitantes.

### **Dimensión histórica**

A lo largo de la historia, las mujeres han estado presentes en la política mexicana, a menudo en roles secundarios o detrás de bastidores. Sin embargo, en las últimas décadas, su presencia se ha vuelto cada vez más visible y poderosa. Desde las luchas por los derechos civiles hasta las demandas de igualdad de género en todos los aspectos de la vida pública, las mujeres han demostrado una capacidad innegable para movilizar comunidades, influir en políticas clave y desafiar las estructuras tradicionales de poder. Este texto representa un viaje a través de la historia política de México en general, visto a través de la lente única de las mujeres que han desafiado, inspirado y liderado cambios. La historia de la que hablo se descubre como una narrativa en constante evolución, en la que las voces femeninas han abierto brecha una y otra vez en la trama de la política mexicana.

La intersección entre mujeres y política en México es para mí un tema de estudio apasionante. Las voces femeninas han desafiado históricamente las barreras culturales y sociales para forjar un camino hacia la representación y la toma de decisiones. Sus luchas y victorias, ya sea a nivel individual o colectivo, han marcado hitos significativos en nuestra historia como colectividad organizada en torno a la idea de nación. Lo han hecho tanto las valientes y arrojadas pioneras que abrieron camino como las líderes contemporáneas que continúan inspirando a generaciones futuras. México ha avanzado significativamente en los últimos setenta años hacia la igualdad, desde el reconocimiento de nuestro derecho a votar hasta la obligatoriedad de la paridad para lograr la participación y representación igualitaria en el ámbito público de nuestro país. Desde diferentes espacios, las mujeres políticas han impulsado una revolución pacífica, visibilizando la situación patriarcal que debe cambiar, demostrando que saben y pueden modificarla.

La historia reciente de las mujeres en la política, tomando como punto de partida la promulgación de la reforma constitucional de 1953 que les concedió la ciudadanía plena a través del voto, está llena de narraciones de mujeres valientes que han desafiado estereotipos arraigados y se han

convertido en punteras del cambio. Los movimientos sociales comandados por ellas han influido de forma muy significativa en la política mexicana, impulsando y dando forma a debates cruciales sobre salud reproductiva, violencia de género y equidad en el ámbito laboral, por mencionar algunos. Las profesionales de la política han acompañado a la sociedad civil organizada en muy diversos campos y materias; de la mano de activistas sociales, intelectuales y mujeres de a pie, han tenido tanto un impacto positivo como un efecto duradero en la vida de otras mujeres en muy diversos ámbitos. Por ejemplo, impulsando la representación política desde el ámbito legislativo y electoral, y buscando la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres dentro de los partidos y, en general, en todos los ámbitos de la sociedad.

Los avances registrados a nivel legal en las últimas décadas han sido muy importantes, pero desafortunadamente, persisten obstáculos estructurales y culturales que han limitado su alcance práctico. Así, de acuerdo con el informe *El progreso de las mujeres en el mundo: en busca de la justicia 2011-2012*,<sup>2</sup> si bien es cierto que a nivel regional hay logros en el reconocimiento de los derechos de las mujeres ante la ley, las leyes no se han traducido en mayor igualdad y justicia para la mayoría de las mujeres.

Desde mediados del siglo pasado, la mayor parte de los países ha reconocido el derecho de las mujeres al voto, lo que ha aumentado su influencia en la toma de decisiones y, con ello, la posibilidad de impulsar sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. El informe señala que en los países donde se han aplicado cuotas de género para incrementar el número de legisladoras, también se han generado leyes progresistas en beneficio de las mujeres y la igualdad.

El andamiaje jurídico internacional que sustenta dichas cuotas se remonta, principalmente, a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), suscrita por México desde 1980 y ratificada en 1981 y a sus recomendaciones generales. La Recomendación General 23 señala: "Todos los Estados Parte deben idear y ejecutar medidas temporales especiales para garantizar la igualdad de representación de las mujeres en todas las esferas de la vida política y pública". Por su parte, la Recomendación General 25 profundiza sobre las medidas especiales de carácter temporal, entre las que se encuentran las cuotas de género, asentando que no se considerarán discriminatorias, en tanto que su objetivo es acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Por ello, exhorta a los Estados parte a "incluir en sus constituciones o en su legislación nacional disposiciones que permitan adoptar medidas especiales de carácter temporal" y, además, establece que tales medidas deben ser aplicables tanto al sector público como a las organizaciones o empresas privadas.<sup>3</sup>

La historia de la representación política de las mujeres en México, por su parte, puede dividirse en dos grandes periodos. El primero de ellos considera como punto de partida la independencia y se extiende hasta

2. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), "Participación política de las mujeres en México. A 60 años del reconocimiento del derecho al voto femenino", ONU Mujeres – América Latina y el Caribe, 2013, [https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field Office Mexico/ Documentos/Publicaciones/2013/60 años voto.pdf](https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documents/Publicaciones/2013/60%20a%C3%B1os%20voto.pdf)

3. *Ibid.* El diagnóstico se sustenta en seis ejes: el ejercicio del derecho al sufragio; presencia de mujeres en nominaciones a cargos de elección popular (precandidaturas y candidaturas); presencia de mujeres en cargos del Estado, de representación popular y partidario; reglas y procesos que afectan el acceso de las mujeres a cargos de decisión en los poderes del Estado y los partidos políticos; ejercicio del cargo por parte de mujeres; reglas y procesos que afectan su desempeño y agenda de igualdad de género en el Estado.

4. Alicia Girón, María Luisa González Marín y Ana Victoria Jiménez, "Breve historia de la participación política de las mujeres en México", en *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*, Distrito Federal, México: Porrúa, 2008, 33-61, <http://ru.iiiec.unam.mx/1774/1/breve.pdf>

5. Se trata del informe más reciente en materia de participación política de las mujeres en México, por parte de ONU Mujeres. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) *Participación política de las mujeres en México. A 60 años del reconocimiento del derecho al voto femenino*, 2023.

1953, año en que las mujeres comenzaron a ejercer su voto en las urnas para elegir quién las representa.<sup>4</sup> En las postrimerías de la consecución de la independencia de México, encontramos mujeres al frente de ejércitos combatiendo contra los españoles o contra invasores norteamericanos o franceses. También como parte de los servicios de información, alertando a los insurgentes, liberales o revolucionarios sobre las posiciones y actividades del enemigo. Como propagandistas, periodistas, militantes políticas y, finalmente, en la primera mitad del siglo XX, como feministas, luchando por la igualdad de las mujeres en el trabajo, los sindicatos, los cargos públicos y los puestos de elección popular. El segundo periodo comienza en la segunda mitad del siglo XX y se extiende hasta el momento presente. El inicio de dicho periodo estuvo determinado por las primeras mujeres que alcanzaron puestos de elección popular y por aquellas otras que, a pesar de no lograrlo, estuvieron participando en organizaciones que luchaban por mejorar las condiciones de las mujeres. En esta etapa, el acceso a puestos de mayor visibilidad sucedió de forma lenta y espaciada.

Entre las mujeres pioneras en la arena de la representatividad política femenina a nivel nacional figuran Mara Jiménez Palacios, primera diputada federal, por el distrito del estado de Baja California en la XLII Legislatura (1952-1955); Remedios Albertina Ezeta, por el Estado de México; Margarita García Flores, por Nuevo León; Guadalupe Ursúa Flores, por Jalisco y Marcelina Galindo Arce, por Chiapas, legisladoras electas en la XLIII Legislatura. Margarita García Flores ocupó el cargo de regidora en Monterrey, Nuevo León, antes de ser diputada y posteriormente fue senadora suplente en 1960. Y, por supuesto, Griselda Álvarez, la primera gobernadora electa por el estado de Colima en 1979.

De acuerdo con la Unión Interparlamentaria (IPU, por sus siglas en inglés), en octubre de 2013, sólo 37 países en el mundo alcanzaron el piso mínimo de 30% de participación de mujeres en parlamentos.<sup>5</sup> En la mayoría de los casos, dicho mínimo fue alcanzado gracias a la puesta en práctica de acciones afirmativas en materia de participación política de las mujeres. México se incorporó a este grupo de países a raíz de los resultados de los comicios celebrados en 2012 para elegir a las y los integrantes del Congreso de la Unión, con la mayor representación parlamentaria de mujeres en su historia; 37% en la Cámara Baja y 33% en el Senado. Sin embargo, la participación de las mujeres en el ámbito local siguió siendo muy limitada: apenas un 11.7% de las presidencias municipales en México eran ocupadas por mujeres en el 2015. Además de ello, nuestro país tiene todavía un alto índice de discriminación hacia las mujeres.

En este punto, me permito compartir algunas interrogantes cuando pienso en las mujeres que me han antecedido, en las que caminamos juntas y en quienes nos sucederán en este esfuerzo de largo aliento que representa el involucramiento activo en la política nacional: ¿quiénes han hecho esto posible?, ¿qué se ha logrado?, ¿para qué estos cambios? Y las

respuestas, aunque parecería que están a la vista, hay que reafirmarlas. El movimiento feminista, múltiples colectivos y las mujeres políticas han hecho posible las modificaciones jurídicas a nivel constitucional y a leyes secundarias, impulsando políticas públicas en favor de las mujeres y sus familias, con el objetivo central de acortar y, eventualmente, erradicar la desigualdad histórica que han vivido las mujeres en una sociedad profundamente machista y patriarcal.

Como ejemplo, menciono las victorias más importantes desde el ámbito legislativo conducidas por mujeres. Entre ellas, la reforma constitucional de 1953 que reconoció el derecho de las mujeres al voto; la igualdad ante la ley de la mujer y el varón ocurrida en 1974; la lucha y consecución del principio de paridad en 2014; en el año 2019, la paridad total;<sup>6</sup> además de la materialización de la Ley 3 de 3 contra la violencia en 2023.<sup>7</sup>

Por lo que respecta a la legislación secundaria, destacan la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007),<sup>8</sup> por mencionar algunas de las iniciativas más trascendentales promovidas por mujeres y para mujeres en nuestro país.<sup>9</sup> Coincido con Güemes y De Castro<sup>10</sup> cuando señalan que México tiene una excelente oportunidad para avanzar con pasos más firmes hacia la igualdad sustantiva. Garantizar la plena participación y el liderazgo de las mujeres en pie de igualdad con los hombres, ha dejado de ser una opción para convertirse en un imperativo de cualquier gobierno democrático.

En México, desde que las mujeres votaron por primera vez, cada década nos ha permitido algún avance respecto a representatividad, derechos o libertades, pero cada logro ha sido siempre producto de una larga lucha compleja y llena de desafíos que van desde lograr que se reconociera el derecho a votar y ser votadas hasta el establecimiento del principio de paridad en el registro de candidaturas con la reforma constitucional de 2014.<sup>11</sup> La paridad, por cierto, al ser un mandato constitucional y convencional cuyo cumplimiento es obligatorio, debe permear en la designación de todos los cargos públicos y en los distintos órganos del Estado; la paridad debe ser permanente y transversal, lo cual implica transformar todos los ámbitos de la vida de una sociedad. Es un principio, por otro lado, necesario para la democracia y para la toma de decisiones, pues ayuda a superar la subrepresentación de las mujeres, que históricamente se ha dado, así como asegurar que sus derechos políticos trasciendan del derecho al voto a reforzar el derecho a ser votada y a contender en condiciones de igualdad.

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral; entre los artículos reformados se encuentra el 41. Derivado de ello, por primera vez, en el párrafo segundo de la base I, se establece el deber de los partidos políticos de garantizar la

6. Comisión Nacional de Derechos Humanos, "La participación política equilibrada entre mujeres y hombres en México, 2019: Los desafíos de la reforma constitucional en materia de paridad", 2019, [https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Estudio\\_Participacion.pdf](https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Estudio_Participacion.pdf)

7. Maritza Pérez, "Ley 3 de 3 contra la violencia avanza en comisiones de la Cámara de Diputados", *El Economista*, 2023, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Ley-3-de-3-contra-la-violencia-avanza-en-comisiones-de-la-Camara-de-Diputados-20230327-0107.html>

8. Las medidas previstas en esta ley garantizarán la prevención, atención, sanción y erradicación de todos los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, así como su desarrollo integral y plena participación en la vida económica, política, administrativa, cultural y social del Estado. Estado de Puebla, 2023, Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Puebla, actualización del 8 de marzo de 2023, publicación original del 22 de agosto de 2008, *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, [https://www.congreso-puebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=354&Itemid=](https://www.congreso-puebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=354&Itemid=)

9. Destaco las más importantes en orden cronológico: en 1996 el Sistema de cuotas 70/30 (COFIPE); la Ley general para prevenir y eliminar la discriminación de 2003; la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; la Reforma 60/40 conocida como "El caso Juanitas"; en 2015, la jurisprudencia "Paridad de género ayuntamientos" y en 2021 la iniciativa dirigida al Poder Ejecutivo Estatal: "Mujeres gobernadoras".

10. Cecilia Güemes, "Incidir en el comportamiento individual, obtener resultados colectivos", *Reforma y Democracia*, no. 68, 2017: 43-74, [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/03/DT\\_FC\\_02.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/03/DT_FC_02.pdf)

11. Luis Vázquez (ed.), "Reforma Constitucional de Paridad de Género: Rutas para su Implementación", en *Cuaderno de investigación*, no. 58 (Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2019), 45, [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4580/CI\\_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4580/CI_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

12. Comisión Nacional de Derechos Humanos, "La participación política equilibrada entre mujeres y hombres en México, 2019: Los

paridad entre géneros en la postulación de candidatas a cargos de elección popular. Como resultado de esta reforma, si bien la participación de las mujeres en los cargos dentro del legislativo se incrementó, existían brechas aún significativas en la integración de otros poderes, como el Poder Ejecutivo y Judicial, así como en organismos autónomos. En este contexto, la reforma publicada el 6 de junio de 2019 buscó combatir estas brechas de género y procurar incrementar la participación en otros ámbitos más allá del Poder Legislativo.

Como resultado, en el proceso electoral de 2018, el 48.2% de las diputaciones federales fueron ocupadas por mujeres, lo que representó el porcentaje más alto de mujeres en dichos cargos.<sup>12</sup> En la Cámara de Senadoras y Senadores, se conformó por el 49.22% de mujeres y el 50.78% de hombres, registrando así el mayor número de senadurías ocupado por mujeres en la historia de México. En lo correspondiente a la integración de los congresos locales, antes del proceso electoral de 2018, se registraba una menor presencia de mujeres en la integración de dichos órganos. Con base en la información que cada congreso local registró a junio de 2018, el porcentaje promedio a nivel nacional fue de 41.44%. Posterior al proceso electoral y una vez que las autoridades electas asumieron los cargos, este porcentaje ascendió a 48.97%, es decir, aumentó 7.53 puntos porcentuales de un proceso electoral a otro. Así, la participación de las mujeres en los congresos se encuentra en el nivel más alto en la historia de México. Para septiembre de 2019, tomaron protesta las nuevas legislaturas de los estados de Baja California y Quintana Roo, las cuales tienen un porcentaje de participación de diputadas de 48% y 52% respectivamente; quedando el porcentaje promedio a nivel nacional de la participación de las mujeres en 49.42% en los congresos de las entidades federativas. De este modo, el número de mujeres que integran los congresos ha aumentado, sin embargo, este incremento no se ve reflejado en la integración de las juntas de coordinación política. Lo anterior tiene gran importancia ya que las juntas son los órganos encargados de los acuerdos políticos dentro de los congresos. Así, se evidencia que, si bien más mujeres están participando, esto no ha impactado de la misma manera la composición de los órganos de dirección.

Por último, con la reforma constitucional de 2019 sobre #ParidadEnTodo, nuestro país dio un paso más hacia la construcción de una verdadera democracia representativa, participativa e incluyente, al establecer que la mitad de los cargos de decisión sean para las mujeres en los tres poderes del Estado, en los tres órdenes de gobierno, en los organismos autónomos y en las candidaturas de los partidos políticos a cargos de elección popular.

Por lo pronto, esta reforma arrojó para la elección de 2021 que la Cámara de Diputados se haya conformado por primera vez en la historia 50-50, con 250 diputadas mujeres y 250 diputados hombres, y ha acelerado la incorporación en otros espacios del poder público. Actualmente, en

el Poder Ejecutivo Federal, la titularidad de mujeres a nivel secretarías es del 42.1%, y en el Poder Judicial, el número de ministras y juezes se ha incrementado hasta en un 26.3%. En el caso de gobiernos estatales, para los procesos electorales locales del año, el INE acordó la resolución INE/CG569/2020, mediante la cual se obligó a los partidos políticos a que en la nominación de candidaturas también se adopte el principio de paridad, lo que propició que actualmente 9 mujeres se hayan convertido en gobernadoras en sus entidades.

### Desafíos persistentes

No obstante, una de las adversidades más sentidas y sufridas por las mujeres es la violencia y, para quienes participan en la política, adicionalmente la violencia política en razón de género. Esta condición —la de la violencia— desafortunadamente se ha silenciado, invisibilizado y normalizado por la sociedad. Las mujeres de manera cotidiana han de enfrentarse y sobreponerse al menosprecio, la invalidación, la descalificación, además de la minimización de nuestro esfuerzo, conocimiento y capacidad. Las agresiones verbales, amenazas, difamaciones, acoso sexual, discriminación y hasta la intimidación física se presentan todos los días y en todos los niveles. Para la elección de 2021, de 137 casos de violencia reportados por la autoridad electoral, en 21 casos el desenlace fue la pérdida de vida de las candidatas.<sup>13</sup> Frente a este escenario, la pregunta es cómo sobreponerse a todo este entorno que, además de violento, es en el que debemos demostrar, una y otra vez, que las mujeres pueden, saben y entregan resultados.

Estas últimas tres décadas, como se ha referido, dan cuenta de la irrupción de un movimiento femenino crítico a la sociedad patriarcal y al sistema político. Como nunca antes, las mujeres realizan campañas, redactan textos, organizan grupos y leen a las grandes feministas internacionales con el objeto de poner en la agenda diversos temas que nos competen a todas. De la relación dialéctica entre organizaciones civiles y las representantes en las cámaras, devienen alianzas que han comprometido de manera positiva a las representantes de elección popular a trabajar en una agenda política y de gobierno común, en donde se incluyen puntos como el presupuesto público e institucionalización del enfoque de género; el derecho a una vida libre de violencia; el respeto a los derechos sexuales y reproductivos; el derecho a la no discriminación, a la igualdad salarial; la defensa del Estado laico; la distribución equitativa de las responsabilidades familiares; así como el derecho a la libre expresión y la información.<sup>14</sup>

En este contexto, conmueve que haya sido a través de iniciativas de jóvenes mujeres, víctimas de distintas clases de violencia, que se hayan generado leyes que robustecen a nuestro sistema legislativo para mantenernos libres, garantizando el ejercicio pleno de nuestros derechos y libertades como ciudadanas. Es el caso de la Ley Malena que castiga la violencia ácida; la Ley Olimpia en contra de la violencia digital; la Ley Monzón a favor

desafíos de la reforma constitucional en materia de paridad", 2019, [https://igualdad-degenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Estudio\\_Participacion.pdf](https://igualdad-degenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Estudio_Participacion.pdf)

13. Diana Selene de Dios Vallejo, *Sociología de género*, México: Unión Nacional de Mujeres Mexicanas, AC., Ediciones Aavj, Federación Mexicana de Universitarias, y Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

14. Diana Selene de Dios Vallejo, *Sociología de género*, México: Unión Nacional de Mujeres Mexicanas, AC., Ediciones Aavj, Federación Mexicana de Universitarias, y Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.



del retiro de la patria potestad a padres que cometan feminicidio en contra de la madre de sus hijas o hijos; junto con la Ley Vicaria que se define como una forma de aspreza, que va de los hombres hacia las mujeres, con la ayuda de familiares. A partir del aumento de esta conciencia, se explica el avance de la democracia en las distintas sociedades latinoamericanas, y en la mexicana en particular, que ha puesto en el centro del debate el autoritarismo representado por el Estado y por el poder patriarcal en el acontecer diario.

Como se ha señalado, sólo es posible entender la consecución de logros para los derechos de las mujeres y la equidad de género con la presencia activa de la sociedad civil organizada que ha realizado manifestaciones y protestas para exigir cambios en las políticas y leyes que les afectan. Adicionalmente, la labor de muchas de ellas radica en ofrecer apoyo emocional, asesoramiento legal y recursos a las víctimas de violencia de género. Todas ellas han desempeñado un papel fundamental en la creación de redes de apoyo para las mujeres que enfrentan situaciones difíciles.

Si bien se han registrado avances significativos, las mujeres siguen enfrentando obstáculos. En el caso de quienes eligen participar en política, además de la violencia de género, es común la falta de apoyo, la discriminación y las dificultades para acceder a los más altos niveles de liderazgo político. Para los hombres, el poder se ha transmitido de generación en generación (abuelos, padres e hijos); mientras que para las mujeres el ejercicio del poder ha significado un proceso de aprendizaje. En el pasado, las zonas de poder para las mujeres se reservaban para la vida privada (“en mi casa mi mujer tiene la última palabra”), mientras que en lo público se dudaba de su capacidad y de su influencia. El ejercicio del poder para las mujeres ha tenido, pues, que modificar patrones socioculturales, dado que a las mujeres independientes y libres se les llega a considerar un peligro; no es muy lejana la narrativa que sostenía que su espacio era el privado, entre tanto el público se reservaba para los hombres. De ahí la preocupación que se observa a raíz de que, a mayor participación de las mujeres, es mayor la violencia contra ellas.

A pesar de todo ello, ¿qué creen?, las mujeres llegaron para quedarse. Cuando se evalúa el estado del arte y el avance del desarrollo de las democracias, uno de los indicadores más relevantes es la igualdad entre los géneros para participar en el ámbito político y económico. En este sentido, es importante subrayar que uno de los objetivos deseables del ejercicio público de las mujeres es lograr una nueva forma de hacer política, una en la que el respeto a los derechos humanos y la conciencia sobre el bien común tenga como efecto menos violencia, para construir sociedades con mayor igualdad.

Para las elecciones del año 2024, la numeralia ilustra de manera eficaz las dimensiones de dicho proceso electoral, el más grande de la historia de nuestro país, en el que 37,702 cargos serán disputados, contando la

presidencia de la República, 9 gubernaturas, el congreso federal, 31 congresos locales, 1,580 ayuntamientos, 16 alcaldías y 24 juntas municipales, y en el que el 50% de las candidaturas serán para mujeres.

Dentro de este contexto, es importante destacar la resolución del Instituto Nacional Electoral (INE), que exige a los partidos políticos nacionales postular al menos cinco mujeres en las nueve entidades donde se renovarán las gubernaturas y la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.<sup>15</sup> Esta medida refuerza el compromiso con la participación política de las mujeres y propicia su inclusión en un número mayor de gubernaturas, como un paso más hacia la paridad de género en la representación política.

En el proceso se advierte, al momento de escribir este texto, un clima de polarización donde la intromisión del Ejecutivo mina las garantías de transparencia; además de una enorme inequidad por el uso faccioso de recursos públicos, violatorio de la ley, en la realización de campañas anticipadas, propaganda simulada y falta de transparencia en los recursos. El hiperpresidencialismo en México hoy se manifiesta en diversas formas.

Lo más evidente es la centralización de la toma de decisiones en la oficina del presidente, lo que reduce la capacidad de otros actores políticos, como el Congreso y el Poder Judicial, para ejercer su función de contrapeso. La influencia desmedida del Ejecutivo Federal tiene consecuencias significativas en la democracia mexicana, toda vez que debilita la rendición de cuentas, obstaculiza la transparencia y fomenta un sistema político en el que el presidente es la única figura de relevancia. Se limita la pluralidad de voces y perspectivas en la toma de decisiones, lo que a su vez reduce la capacidad del gobierno para abordar los desafíos complejos que enfrenta el país, entre ellos, el combate a la corrupción y la violencia.

Combatir la delincuencia y la violencia en México es un esfuerzo multifacético que requiere la colaboración de diversas instituciones gubernamentales, la sociedad civil y la comunidad internacional. Enfrentar la delincuencia y la violencia desde la trinchera de la política es un desafío que requiere valentía, determinación y una profunda convicción en la necesidad de transformar la sociedad. Los peligros inherentes a esta concentración de poder van más allá de cualquier partido político o administración en particular; es un problema estructural que debe abordarse de manera integral, con especial énfasis en el momento histórico que México está a punto de atravesar, ya que, por primera vez en su rica historia democrática, podrá tener una presidenta mujer.

Este hito representa un paso significativo hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la política mexicana. La elección de una presidenta no sólo simboliza un avance en la lucha por la equidad de género, sino que también destaca el potencial de las mujeres para liderar y tomar decisiones claves en la dirección de la nación. Las mujeres en escaños políticos nos integraremos al proceso electoral desde dos ángulos que distingo como los más relevantes en el momento presente frente a

15. Instituto Nacional Electoral, "Ordena INE candidaturas de cinco mujeres y cuatro hombres en gubernaturas 2024", Central Electoral, consultado el 12 de noviembre de 2023, <https://centralectoral.ine.mx/2023/10/24/ordena-ine-candidaturas-de-cinco-mujeres-y-cuatro-hombres-en-gubernaturas-2024/>

la encomienda de servir a las y los mexicanos. Primero, con el compromiso firme e irrenunciable de garantizar el derecho de las mujeres a la participación política en todas las esferas de la vida pública y política, en igualdad de condiciones con los hombres y sin ser objeto de violencia o discriminación de ningún tipo. Segundo, con la convicción compartida, más allá de diferencias partidarias, de seguir trabajando con tenacidad, rigor y creatividad a favor de la paridad en la representación política como un principio fundamental para lograr la integración total de las mujeres a las distintas esferas de poder y la toma de decisiones.

Sin embargo, mi intención con este texto es, ante todo, poner en valor a las mujeres como agentes de cambio del país del que formamos parte. Es por ello que la investigación sobre la mujer y el poder político debe ampliar su enfoque y dejar atrás la narrativa de "mujer y democracia", que equipara la calidad democrática con los resultados en materia de género, para estudiar las repercusiones concretas del liderazgo de la mujer en casos específicos. Ante el creciente escepticismo sobre la democracia y el aumento de la incertidumbre económica y política,<sup>16</sup> surgen nuevas interrogantes: ¿cómo puede el liderazgo de las mujeres reforzar las instituciones democráticas liberales y contribuir a garantizar la sostenibilidad de la gobernanza democrática?, ¿qué enfrentamos la sociedad mexicana, mujeres y hombres, en el momento de hacer de la política realmente el ejercicio que transforme frente a los desafíos que, como mis colegas han presentado ampliamente en este libro, tenemos en todos los temas que nos integran como nación? De ahí que quienes nos dedicamos a la política tendríamos en este momento, más que propuestas, muchas preguntas que hacernos y muchas más que responder.

En ese contexto es imperativo reconocer las complejas realidades que enfrentamos. Ante la participación paritaria de las mujeres, ante la realidad de que una mujer en México se convertirá en la próxima presidenta, mi formulación gira entonces en torno a qué estilo de liderazgo imprimirá la ganadora para dar sentido a esta participación que hoy tenemos las mujeres, con una responsabilidad y con una visión que responda al motivo por el que llegamos a la política: ¿vamos a hacer lo mismo que los hombres o vamos realmente a ponerle un acento a nuestro ejercicio?

### Horizonte ambiguo

A las mujeres nos han educado para complacer, para agrandar, para cuidar, para ser profesoras, para casarnos y tener hijos, para mandar en nuestra casa, pero nunca para ser vistas como gobernantes y romper estereotipos. Desechemos el temor latente de no poder conciliar nuestras necesidades y obligaciones personales, familiares, laborales y afectivas. Si el cargo es para un hombre, nuestro deber es acompañarlo, estimularlo, pero si es para una mujer, las expresiones son "¿cómo crees?, piensa en tu familia, es una

16. Jane S. Jaquette, "Women at the Top: Leadership, Institutions and the Quality of Democracy," en *Women Presidents and Prime Ministers in Post-Transition Democracies*, Londres: Palgrave Macmillan London, 2017, 37-58, [https://doi.org/10.1057/978-1-137-48240-2\\_2](https://doi.org/10.1057/978-1-137-48240-2_2)

locura, es más lo que vas a perder que lo que vas a ganar"; en síntesis, a ellos los impulsan, a nosotras nos asustan.

A manera de cierre, quiero reconocer el coraje y valentía de todas las mujeres que escriben en este libro; reconocer también a todas las mujeres políticas y servidoras públicas, a las activistas y mujeres de a pie que han decidido desafiar los obstáculos y abrirse camino en este mundo aún rudo, aún profundamente desigual. Su presencia es vital y cada una merece tener la oportunidad de alzar la voz y contribuir con su perspectiva única. De igual forma, al tener el honor de cerrar con este capítulo el libro que tienen en sus manos, agradezco la posibilidad de compartir desde el ámbito intelectual esta notable compilación de textos sobre liderazgo escritos por mujeres. Sus voces, experiencias y perspectivas han enriquecido nuestra comprensión del liderazgo en todos sus matices y dimensiones. Han demostrado una valentía excepcional al compartir sus conocimientos y trayectorias, contribuyendo a ampliar los horizontes de la discusión sobre el liderazgo en un país que necesita más que nunca de su sabiduría y visión.

Este ensayo también sirve como un recordatorio de que el liderazgo es un campo en constante evolución y que no conoce fronteras de género. Las autoras de esta compilación son ejemplos inspiradores de cómo las mujeres están desafiando estereotipos y liderando con determinación en diversas esferas de la sociedad. A través de sus palabras, nos instan a seguir apoyando y empoderando a las mujeres en su búsqueda de la igualdad y la justicia y a reconocer el valor incalculable que aportan a nuestro mundo.

Concluyo diciendo que aún con las voces ejemplares de todas las mujeres que integran esta publicación, no podemos ignorar la realidad que seguimos enfrentando. Las mujeres continuamos siendo invisibilizadas, silenciadas y maltratadas en distintos espacios. El sistema social, económico y cultural de raíz patriarcal busca desalentar la participación política de las mujeres. Es fundamental que tomemos medidas contundentes para erradicar esta violencia; no podemos permitir que las mujeres sean silenciadas, coaccionadas o desmotivadas a participar en la vida política por miedo a represalias. Construyamos un entorno seguro y respetuoso, donde todas las voces sean valoradas y donde la igualdad de género sea una realidad tangible.

La creación de plataformas para la representación significativa de las mujeres debe ser una prioridad para quienes nos dedicamos a la política. Juntos, podemos construir un futuro en el que la política sea un vehículo para la transformación incluyente y la justicia social. Mi apuesta con este texto es contribuir a la búsqueda y la construcción de soluciones para nuestros problemas colectivos más apremiantes: el de la inseguridad y la violencia; el del cambio climático y la destrucción de la biodiversidad; el de la limitada provisión de servicios de salud accesibles y de calidad; el de asegurar acceso a educación pertinente y significativa; el relativo a impulsar estabilidad macroeconómica como un crecimiento más dinámico e incluyente; el de acceso a la justicia para todas y todos, independientemente de

su nivel de ingreso; y, desde luego, el de garantizar y fortalecer nuestra vida democrática.

No puedo dejar de mencionar el esfuerzo que ha supuesto que este libro salga a la luz, puesto que para la presente edición se integra, a manera de numeralia, la rigurosidad de los métodos cuantitativos y cualitativos de investigación. Y es que las mujeres estamos en todas partes, en diferentes condiciones, con distintas proporciones; pero al final del día, nuestra presencia es lo que le da sentido a que unas hablen de economía, que otras hablen de educación, que hablemos todas de lo que nos compromete y nos mueve.

Contar con una numeralia sólida sobre la importancia de las mujeres en México es fundamental para visibilizar su contribución significativa en todos los aspectos de la sociedad y para guiar políticas públicas que promuevan la igualdad de género. La importancia de recopilar y analizar datos estadísticos sobre las mujeres en México es parte de la labor de reconocimiento de los espacios ganados y de las áreas donde el acceso sigue siendo limitado.

Estoy convencida de que la participación política de las mujeres en México tiene un camino promisorio. Es esencial seguir fortaleciendo las leyes y políticas que promuevan la participación activa de las mujeres tanto en este ámbito como en todos los aspectos de la vida. Más importante aún será seguir trabajando en lograr que las modificaciones legales se traduzcan en igualdad efectiva entre mujeres y hombres en todos los órdenes de la vida social. Nos toca, también, seguir impulsando la paridad plena en todos los niveles de gobierno, así como el empoderamiento de las mujeres desde edades tempranas.

En paralelo, y a fin de avanzar con mayor firmeza hacia las oportunidades y derechos efectivos entre mujeres y hombres, debemos dedicar mucha más atención al trabajo de reimaginar nuevos roles sociales y de promover la generación de más y mejores empleos para los varones. Esto es fundamental porque, sin ello, millones de hombres —especialmente los de menores recursos económicos y culturales— serán cada vez menos capaces de enfrentar con éxito los cambios monumentales en curso en lo laboral y lo cultural, y tenderán, como ya está ocurriendo en México y en muchas otras partes del mundo, a reaccionar frente al avance de las mujeres con más y más violencia. México está lleno de posibilidades y oportunidades no actualizadas. Sólo trabajando juntas y logrando que nuestro país aproveche a plenitud el talento y la capacidad de liderazgo de las mujeres en la esfera política, seremos capaces de construir, entre todas y todos, un México más generoso, más incluyente, más seguro, más justo y más próspero.





# **DESCIFRANDO MÉXICO: ENSAYOS DESDE LA PERSPECTIVA DE MUJERES EXPERTAS**

Se terminó de imprimir en febrero de 2024 en los talleres de INCUNABLE, Ciudad de México, en papel Bond Cultural de 90 g.

Para su formación se utilizaron las familias tipográficas Azo Sans, diseñada por Rui Abreu en 2021; y Utopia, diseñada por Robert Slimbach en 1989.