

Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2012

Gustavo Meixueiro Nájera
Salvador Moreno Pérez
(coordinadores)



Centro de Estudios

CSOP

Sociales y de Opinión Pública

PREMIO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOCIAL
Y DE OPINIÓN PÚBLICA 2012

Premio Nacional
de Investigación Social
y de Opinión Pública 2012

Gustavo Meixueiro Nájera
Salvador Moreno Pérez
(coordinadores)

*Premio Nacional de Investigación Social
y de Opinión Pública 2012*

Primera edición: septiembre de 2014

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados / LXII Legislatura
Av. Congreso de la Unión 66
Edificio I, Primer Piso
Col. El Parque
México, D.F.
Tel. 5036-0000 ext. 55237
cesop@congreso.gob.mx
<http://diputados.gob.mx/cesop>

ISBN: 978-607-7919-82-7

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Diseño de portada
José Olalde Montes de Oca
Formación
Luis Aldama
Corrección de estilo
Alejandro López Morcillo
Cuidado de la edición

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada–, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

Impreso en México / Printed in Mexico

Índice

Introducción	9
Democracia en los estados mexicanos: un análisis subnacional	17
<i>María Fernanda Somuano Ventura y Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz</i>	
El costo educativo de la maternidad temprana según el origen social	57
<i>Olinca Dessirée Páez Domínguez</i>	
Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: ¿universalismo o focalización? El caso de Oportunidades en México	87
<i>Carlos E. Barba Solano</i>	
Discriminación en el mercado laboral mexicano: un experimento de campo	123
<i>Eva O. Arceo Gómez y Raymundo M. Campos Vázquez</i>	

México: crecimiento económico restringido por el tipo de cambio, 1965-2010 <i>Eduardo Loría Díaz y Jorge Ramírez</i>	159
Hacia una reforma legislativa de las ciudades y metrópolis mexicanas <i>Alfonso X. Iracheta Cenecorta</i>	185

Introducción

Hemos llegado al límite,
agotado las posibilidades.
Hemos conquistado los reinos materiales,
violado los secretos de la vida,
alcanzado el borde mismo donde
termina la razón.
Es hora de dar un paso más.
RAFAEL GUILLÉN (España)

La difusión de conocimiento científico se lleva a cabo de diversas formas, la más común es a través de las palabras, el lenguaje escrito. Proveer de conocimiento e información fue el objetivo principal que motivó la creación del Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública, que se origina para ofrecer a los legisladores las mejores investigaciones para fundamentar la creación de leyes, que es, a final de cuentas, el marco jurídico que regula la convivencia social.

La obra es la recopilación de los trabajos ganadores del Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública, en su segunda edición, 2012.

En esta segunda convocatoria se recibieron 70 estudios. Los trabajos participantes se sujetaron a un riguroso proceso de evaluación que incluyó, entre otros aspectos: objetivos y planteamientos, pertinencia del tema, diagnóstico, marco teórico, metodología, conclusiones, recomendaciones, bibliografía, extensión y relevancia para la agenda legislativa.

En este certamen tuvimos como jurados a los doctores Jorge Buendía Laredo, director general de Laredo & Asociados; Adolfo Sánchez Almanza, del Instituto de Investigaciones Económicas de

la Universidad Nacional Autónoma de México, y la doctora Karla Valverde Viesca, de la facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad, todos ellos reconocidos por su gran trayectoria académica, de consultoría y por sus aportes a la investigación.

Luego de una intensa revisión por parte de los jurados y de reuniones deliberativas, éstos determinaron premiar seis investigaciones: tres primeros lugares y el mismo número de menciones honoríficas. Los títulos de los tres trabajos ganadores del primero, segundo y tercer lugar, respectivamente, fueron: “Democracia en los estados mexicanos: un análisis subnacional”; “El costo educativo de la maternidad temprana según el origen social” y “Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: ¿universalismo o focalización? El caso de Oportunidades en México”.

Los trabajos acreedores a menciones honoríficas fueron: “Discriminación en el mercado laboral mexicano: un experimento de campo”; “México: Crecimiento económico restringido por el tipo de cambio, 1965-2010”; y “Hacia una reforma legislativa de las ciudades y metrópolis mexicanas”.

Por la calidad de los trabajos y como parte del Premio, el CESOP publica por segunda ocasión las investigaciones ganadoras. El libro fue coordinado por Gustavo Mexueiro, director de Opinión Pública del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) en colaboración con los investigadores Cornelio Martínez López y Salvador Moreno Pérez.

La obra comienza con el trabajo acreedor al primer lugar, titulado “Democracia en los estados mexicanos: un análisis subnacional”, los autores son María Fernanda Somuano Ventura y Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz.

El trabajo plantea el estudio de niveles de democratización en los 32 estados mexicanos con la ayuda de un índice de democracia local que mide tanto la competitividad y la representación electoral como las libertades civiles en dos etapas en el tiempo.

El documento es relevante porque los estudios en los procesos de democratización tienden a enfocarse a nivel nacional y dejan de lado el ámbito subnacional o local. La investigación compara la distancia entre los estados en cuanto a su proceso de democratización. Una vez analizados los diferentes grados de democratización de las entidades se exploran diferentes explicaciones (socioeconómicas, institucionales y culturales, así como el impacto de la confianza y tolerancia que comprenden el llamado “capital social”) que ayudan a comprender la variación de grados de democratización encontrados a nivel local en México.

Además, muestra los factores socioeconómicos estructurales, particularmente el índice de marginalización, el cual tiene el mayor poder explicativo, mientras que los factores institucionales (particularmente la percepción de corrupción y presencia de la izquierda en los estados) también ayudan a explicar parte de la varianza.

En cuanto a las variables culturales, los datos muestran que hay una relación positiva y estadísticamente significativa entre los niveles de cultura cívica y la democracia, pero se detecta una disonancia entre los juicios hechos por los ciudadanos acerca del régimen democrático y el actual nivel de democracia. La información muestra que no hay correlación entre dos elementos considerados fundamentales por diversos autores para el desarrollo de sistemas democráticos como son la confianza y la tolerancia y el nivel de democracia en los estados mexicanos. Tanto la diversidad en términos de democracia en los estados, como las variables explicativas, abren una agenda legislativa y política muy amplia para el desarrollo de la democracia en nuestro país.

El ensayo ganador del segundo lugar se titula “El costo educativo de la maternidad temprana según el origen social”, con la autoría de Olinca Dessirée Páez Domínguez. El punto de partida de la investigación es el cuestionamiento a una corriente de pensamiento que traslada a la esfera socioeconómica (en particular al origen social) la explicación de prácticamente la totalidad del rezago

educativo en la población femenina en México, esforzándose en disminuir el peso de otros determinantes que tienen cada vez más importancia en nuestra sociedad.

El autor destaca que la fecundidad adolescente produce desventajas adicionales a la condición de ser mujer o ser pobre, y que la experiencia de la maternidad temprana no es sólo una extensión de la vulnerabilidad que proviene del origen social.

Para desarrollar la investigación la autora emplea datos preliminares de la Encuesta Demográfica Retrospectiva (EDER 2011) y el análisis de historia de eventos para describir el cambio generacional en la intensidad y calendario de tres eventos: 1) primera salida de la escuela, 2) retorno escolar, 3) fecundidad adolescente. Incluye el uso de las técnicas no paramétricas para evidenciar que las diferencias entre pobres y no pobres, en estas transiciones, se han reducido.

En resumen, recomienda establecer mecanismos para que las mujeres pobres, pero sobre todo las adolescentes con hijos que truncaron su trayectoria educativa por la experiencia de la maternidad o por cualquier otra razón, regresen a la escuela e incrementen su nivel de escolaridad. La intervención pública debería procurar el alcance de mayores niveles de escolaridad, y no sólo la conclusión de educación básica, a lo que actualmente se orienta el Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN).

El ensayo acreedor al tercer lugar se titula “Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: ¿universalismo o focalización? El caso de “Oportunidades” en México, de Carlos E. Barba Solano.

La propuesta tiene como objetivo analizar los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en términos de sus potencialidades para apoyar el universalismo. El análisis se centra en el programa “Oportunidades”, particularmente en el área de los servicios de salud.

La idea central de la investigación es que la cobertura creciente, el enfoque integral del programa en materia de educación, salud y nutrición, su eficaz focalización, transparencia y resultados cuantificables, no son suficientes para impulsar un cambio profundo de la política social en América Latina o México, debido a que esta clase de programas se aproximan en demasía al paradigma de la focalización dado que utilizan pruebas de medios y son condicionales; permiten el acceso a servicios sociales de baja calidad y contribuyen a reproducir desigualdades sociales como las de género.

En la primera parte se discute teóricamente la tensión teórica existente entre universalismo y focalización; en la segunda se analiza la estructura de la protección social en América Latina; la tercera da cuenta de la estrategia focalizadora posterior a la crisis de 1982; la cuarta presenta las características, los logros y las limitaciones de las TMC; la quinta examina las TMC desde una perspectiva universalista, enfatizando el caso de Oportunidades.

Esta compilación incluye radicalmente, como se dijo antes, tres trabajos que por su calidad fueron acreedores de mención honorífica.

El primero de ellos se titula “Discriminación en el mercado laboral mexicano: un experimento de campo”, de Eva O. Arceo Gómez y Raymundo M. Campos Vázquez. Los autores plantean probar la hipótesis de que los fenotipos europeos son preferidos a los fenotipos mestizos o indígenas, creencia presente en la mayoría de los países latinoamericanos con poblaciones indígenas.

Para tal prueba se realizó un experimento que consistió en el envío de poco más de 8,000 currículos ficticios respondiendo a anuncios de empleo para egresados universitarios con poca o nula experiencia. En dichos currículos se variaron aleatoriamente la información sobre el candidato. Entre las características que fueron distribuidas de forma aleatoria se encuentra una fotografía que representa los distintos fenotipos (europeo, mestizo claro e indígena), el sexo del candidato y el estado civil. La prueba consistió en averiguar qué candidatos reciben más llamadas para concertar una

entrevista de trabajo. Si no existiera discriminación en México, las características de género, estado civil y de fenotipo del individuo no deberían de importar. Los resultados mostraron que las mujeres tienen una tasa de respuesta 40% mayor que los hombres.

En lo que respecta al fenotipo, una mujer con aspecto europeo recibe 20% más llamadas que una mujer con fenotipo indígena. En el caso de los hombres, no hay evidencia estadísticamente significativa de diferencias entre fenotipos. Además, se encontró que existe una penalización a estar casada para las mujeres, pero no para los hombres. Estos resultados muestran la necesidad de que México puede mejorar su legislación laboral para asegurar igualdad de oportunidades entre la población y promover la movilidad social.

La segunda mención correspondió a la investigación titulada “México: crecimiento económico restringido por el tipo de cambio, 1965-2010”, de los autores Eduardo Loría Díaz y Jorge Ramírez, quienes consideran que la estabilidad cambiaria y de precios se ha considerado un sinónimo de fortaleza política y económica, por virtud a que el tipo de cambio nominal incide directamente sobre la formación de precios y, por tanto, de los salarios reales. De esta forma, tradicionalmente las autoridades económicas han centrado sus esfuerzos en la contención del valor nominal del peso frente al dólar de Estados Unidos para anclar la inflación.

Por ello, el problema central de las economías como la de México radica en que –por sus características estructurales– al tratar de preservar el equilibrio interno (mantener baja inflación a través de apreciar el tipo de cambio), generalmente afecta el equilibrio externo, el que tarde o temprano afectará al primero y así sucesivamente hasta conformar un círculo vicioso que deteriora la dinámica del desarrollo económico.

Resulta claro, entonces, que un gran esfuerzo de política económica consiste en romper el círculo vicioso conformado por la dinámica: crecimiento-inflación-apreciación cambiaria-crisis de balanza de pagos-devaluación-estancamiento.

Los investigadores utilizan un modelo anual de ajuste parcial del crecimiento económico para el periodo 1965-2010. A través del modelo y la utilización de diversas pruebas econométricas confirman que como consecuencia de manejar al tipo de cambio con objetivos desinflacionarios y no de crecimiento económico, la restricción externa al crecimiento se agudizó luego de 1985, año que coincide con el cambio de estrategia de crecimiento, y se ha estabilizado desde el año 2001.

El ejercicio argumentativo se divide en cinco apartados además de la introducción. Primero presenta algunos hechos estilizados que tienen que ver con el problema de investigación. En la segunda sección se exponen los elementos teóricos que sustentan la argumentación. Se prosigue, en tercer lugar, con la presentación del modelo econométrico. En la sección cuatro se analizan y discuten los resultados. Por último se presentan las conclusiones y se sugieren algunas líneas de política económica a seguir dentro del marco institucional actual. Se concluye que un tipo de cambio alto (competitivo) y estable es fundamental para ampliar la capacidad de crecimiento de largo plazo.

Finalmente, la tercera mención honorífica se titula “Hacia una reforma legislativa de las ciudades y metrópolis mexicanas”, cuyo autor es Alfonso X. Iracheta Cenecorta. Él se propone demostrar la urgencia de emprender una “Reforma Urbana” del país, que debiera tener entre sus componentes principales el fenómeno metropolitano, cuestión que cada día es más claramente percibida por algunos actores sociales y no sólo como una construcción intelectual de interés para los académicos.

En un primer momento el autor destaca la importancia del crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas. Posteriormente pronostica el predominio de lo metropolitano como un destino fatal en prácticamente todas las naciones caracterizado por grandes concentraciones de población y de actividades económicas en grandes aglomeraciones que han evolucionado desde espacios mo-

nocéntricos con alto grado de centralismo a estructuras regionales policéntricas y multivariadas, en las que persisten las dificultades de delimitación territorial y de coordinación entre sus partes.

Enseguida analiza los elementos que conforman las zonas metropolitanas como son: territorio, jurisdicción, grupos sociales y flujos. Aspectos necesarios en cualquier política de planeación, administración y gobierno. Posteriormente, analiza las experiencias de delimitación y coordinación entre metrópolis y enumera las limitaciones en cuanto a gobierno, coordinación y gestión de las zonas metropolitanas.

El autor afirma en forma concluyente que los avances en la legislación urbana y metropolitana en México son mínimos y no se corresponden con la magnitud, complejidad y gravedad de los problemas que enfrentan las ciudades y las metrópolis. Por tanto, plantea la necesidad de una reforma urbana que considere todos los aspectos que el autor desarrolla en el ensayo.

Con esta publicación, en el CESOP estamos seguros de que los temas abordados abonarán en el análisis para mejorar las políticas públicas y contribuir al debate legislativo que permita perfeccionar, reformar o crear nuevas leyes.

Democracia en los estados mexicanos: un análisis subnacional

*María Fernanda Somuano Ventura
y Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz*

Resumen

Los estudios en los procesos de democratización tienden a enfocarse a nivel nacional y niegan al ámbito subnacional o local. En este ensayo se buscará cambiar esta tendencia mediante el estudio de niveles de democratización en los 32 estados mexicanos.

De esta manera se construyó un índice de democracia local que mide tanto la competitividad y representación electoral como libertades civiles en dos etapas en el tiempo.

Se encontró que la distancia entre los estados ha disminuido en un plazo de diez años. Sin embargo, algunos estados han avanzado en su proceso de democratización mientras que otros han retrocedido o se han estancado. Después se exploran diferentes explicaciones (socioeconómicas, institucionales, y culturales así como el impacto de la confianza y tolerancia que comprenden el llamado “capital social”) que pueden ayudar a explicar la variación de grados de democratización encontrados a nivel local en México.

El trabajo muestra los factores socioeconómicos estructurales, particularmente el índice de marginalización, el cual tiene el mayor poder explicativo, mientras que los factores institucionales (particularmente la percepción de corrupción y presencia de la izquierda en los estados)

también ayudan a explicar parte de la varianza. En cuanto a las variables culturales, los datos muestran que hay una relación positiva y estadísticamente significativa entre los niveles de cultura cívica y democracia, pero se detecta una disonancia entre los juicios hechos por los ciudadanos acerca del régimen democrático y el actual nivel de democracia. Sorprendentemente, nuestra información muestra que no hay correlación entre dos elementos considerados fundamentales por diversos autores para el desarrollo de sistemas democráticos como son la confianza y la tolerancia y el nivel de democracia en los estados mexicanos. Tanto la diversidad en términos de democracia en los estados, como las variables explicativas abren una agenda legislativa y política muy amplia para el desarrollo de la democracia en nuestro país.

Introducción

Durante los últimos veinte años, México ha experimentado un complejo proceso de democratización en el ámbito nacional, al transitar de un sistema de partido hegemónico hacia un sistema de pluralismo moderado (Sartori, 1976). El 2 de julio del año 2000, por primera vez en más de 70 años, un partido político diferente del PRI (Partido Revolucionario Institucional) ganó la elección presidencial. El PAN (Partido Acción Nacional) dejó de ser partido de oposición para ser el responsable del gobierno federal.

A partir de las elecciones federales de 1997 y sobre todo las del 2000, algunos autores empezaron a señalar el papel de las elecciones y de diversos actores locales (estatales y municipales) en el proceso de democratización nacional. Sin embargo, aunque no parece haber discusión en que el ámbito local ha tenido cierto impacto en el nacional, dista mucho de haber consenso sobre quiénes, cómo y en qué momentos han ejercido esa influencia.

Algunos autores han aducido que en un primer momento el proceso de democratización nacional se originó en el ámbito local,

en donde se formaron y consolidaron sistemas de partidos competitivos. El argumento señala que la competitividad electoral en el ámbito subnacional (principalmente en las áreas urbanas) tuvo un impacto enorme en la política nacional, culminando con el éxito de la oposición en la elección presidencial del año 2000 (Aranda, 2003). Según esos autores la democracia avanzó de la periferia hacia el centro a través de la acumulación constante de victorias de la oposición en los estados, en lo que algunos han llamado “la vía centrípeta de la democracia” (Mizrahi, 1997).

Sin embargo, otros politólogos se han referido a la política local y a sus múltiples enclaves autoritarios como un verdadero obstáculo para el fortalecimiento del régimen democrático nacional. Estos autores cuestionan enérgicamente que los agentes de la periferia hayan contribuido a la transición democrática en el ámbito nacional y argumentan que la arena política local ha sido y será la principal fuente de resistencia a la democratización (Cornelius, 1999). Aunque ambas posiciones parecen plausibles, sólo un estudio que rastree los avances de los procesos democratizadores en el ámbito nacional y subnacional podría dar evidencia a favor o en contra de las afirmaciones anteriores.

Claramente los estudios sobre la democracia se han concentrado principalmente en unidades nacionales y menos en regiones, localidades o unidades subnacionales. La mayoría de las teorías sobre la democracia, transición o consolidación democrática han buscado explicaciones para esos procesos en el ámbito nacional. En cambio, la literatura sobre democracia local es, en su mayoría, de naturaleza normativa (Hernández, 2000). Si asumimos que la democracia es un concepto relacionado no sólo con naciones sino con regiones o localidades, vale la pena preguntar si los factores que explican la democracia nacional también son válidos para explicar la democracia estatal.¹ El objetivo de este trabajo es precisamente responder a dos preguntas relacionadas: primero, ¿cómo se puede medir la democracia local?

¹ En este estudio “local” se referirá a nivel “estatal”.

Las distintas mediciones de democracia

La idea de construir un índice que mida un concepto tan complejo como democracia no es nueva. Sin embargo, el ejercicio se ha hecho básicamente a nivel nacional. Entre los índices más conocidos de democracia sin duda destaca el que calcula Freedom House en su informe anual.

El informe *Freedom in the World* brinda una evaluación anual del estado de la libertad global tal como la experimentan los individuos. El índice mide la libertad —oportunidad de actuar espontáneamente en una diversidad de campos fuera del control del gobierno y otros centros de dominación potencial— según dos grandes categorías: derechos políticos y libertades civiles. Los derechos políticos permiten que la gente participe libremente en el proceso político, incluyendo el derecho a votar libremente por diferentes alternativas en elecciones legítimas; competir para puestos públicos; vincularse a partidos políticos y organizaciones políticas; elegir representantes que tienen un impacto decisivo sobre las políticas públicas y rinden cuentas al electorado. Las libertades civiles incluyen las libertades de expresión y culto; los derechos de asociación y organización; el estado de derecho y la autonomía personal sin interferencia del Estado.

La democracia a menudo se vincula con otros temas. El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) presenta anualmente el Índice de Democracia, Mercado y Transparencia, en el que se combinan los resultados del índice de libertad global de Freedom House, con los resultados de otros indicadores como el de libertad económica (The Heritage Foundation y The Wall Street Journal) y el de percepción de la corrupción (Transparencia Internacional).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publica el Índice de Democracia Electoral (IDE). Este índice está compuesto por cuatro criterios: grado de participación de la población en las

elecciones, limpieza del sufragio, grado de libertad de las elecciones, si la elección es el principal medio de acceso a los cargos públicos de un país y si los ganadores de las elecciones logran tomar posesión y permanecer en los cargos después de electos.

Por su parte, *The Economist Intelligence Unit* elabora un índice de democracia y separa a las naciones como democracias plenas, imperfectas, regímenes híbridos y autoritarios según los resultados. Para construir este indicador se ocupan sesenta cuestiones distintas agrupadas en cinco categorías.

Por último está el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer en el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat). En este índice encontramos en una combinación varias dimensiones que incluyen: 1) Respeto de los derechos políticos y civiles; 2) Calidad institucional y eficiencia política; 3) Ejercicio de poder efectivo para gobernar.

Pese a la proliferación de índices y de estudios sobre la democracia a nivel nacional, la investigación sobre democracia a niveles subnacionales es escasa. Cabe destacar que muchas veces las teorías y enfoques sobre democracia a nivel nacional no pueden ser aplicadas a otro nivel de análisis, dada la diferencia en instituciones, procesos y actores.

En lo que se refiere a la teoría sobre democracia local, el trabajo de algunos académicos británicos como Anne Phillips, Gerry Stoker y Desmond King (1996) tienen un enfoque normativo. Sus aportaciones giran en torno a la aseveración de que la democracia local es tan o más importante que la nacional. Destacan que las políticas públicas a nivel local deben ser consideradas más representativas y democráticas que aquellas que se establecen a nivel nacional. Completan su argumento destacando que los gobiernos locales son más eficientes en la distribución de su presupuesto que la autoridad nacional.

Es claro que los procesos internos de democratización de los estados mexicanos han avanzado a diversas velocidades y han llegado a distintos niveles. Aunque la literatura que documenta este fenó-

meno no es abundante, sí varía en lo referente a sus aproximaciones teóricas y a sus contenidos. Hay estudios desde la perspectiva de los movimientos populares, de las alianzas entre empresarios y partidos de oposición, de la organización, problemas y consolidación gradual de la oposición a nivel regional en el periodo de dominio del PRI. Estos estudios pueden agruparse en aquellos que ven a los estados como agentes democratizadores, iniciadores y catalizadores del cambio democrático a nivel nacional; o aquellos que ven en los estados justamente los obstáculos que impiden que se acelere el proceso democrático en el país.

Alain de Remes (2002: 21) identifica los enfoques más utilizados en el estudio de los procesos locales de democratización en México (Cuadro 1).

Lo que parece claro es que, independientemente del papel que se asigne a los estados en el proceso de democratización mexicana, el propio desarrollo democrático a nivel estatal y municipal presenta un panorama heterogéneo y rico que amerita ser explorado y estudiado en profundidad.

Partiendo del hecho de que el Estado mexicano está constituido como una federación, cada estado tiene su propio Congreso local y sus elecciones estatales que son organizadas por los institutos electorales estatales. En parte como resultado del federalismo, los estados mexicanos ofrecen una gran varianza en términos de niveles de educación, ingreso per cápita, urbanización, porcentaje de población indígena. Además, la fuerza de los partidos es muy diferente dependiendo del estado del que se trate. En estados con altos niveles de población urbana como Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Jalisco, Durango, Puebla, San Luis Potosí, Yucatán y Estado de México, el PAN ha sido un importante contendiente en las elecciones locales desde mediados de la década de 1980. Por todas estas razones el ámbito estatal es propicio para explorar los distintos niveles de democracia a los que han llegado los estados.

Cuadro 1

	<i>Enfoque de abajo hacia arriba</i>	<i>Enfoque de arriba hacia abajo</i>
Perspectiva positiva	Las victorias locales de la oposición se van acumulando hasta que el régimen se vuelve democrático.	Los cambios en el proceso democrático en el nivel nacional tienen un efecto cascada en el nivel subnacional.
Perspectiva negativa	Enclaves autoritarios coexisten con espacios políticos plurales en el nivel subnacional. Por tanto el régimen nacional no puede considerarse como perfectamente democrático hasta que los fuertes cacicazgos regionales dejen de ser un factor relevante para la esfera nacional.	Aunque exista una apertura subnacional, el régimen no puede volverse democrático hasta que haya alternancia en el poder a nivel nacional.

Fuente: Alain de Remes, 2002.

El índice de democracia local

Tomando como base un estudio de Alfonso Hernández (2000), tratamos de desarrollar una medida de democracia local. Muchos autores reconocen que la democracia es una forma específica de sistema político o tipo de régimen y razonablemente suponen que es un concepto multidimensional. Aun cuando existen cientos de definiciones de democracia, generalmente éstas distinguen dos componentes o dimensiones: uno que tiene que ver con derechos y estructuras políticas; el otro con derechos cívicos y libertades civiles.

En las democracias, los gobernantes —aquellos que detentan el poder político— son electos por los gobernados, son responsables ante ellos y pueden ser reemplazados por procedimientos mediante los cuales estos últimos expresan sus preferencias sobre quién debe gobernar y cómo debe hacerlo. Para asegurar el significado y la efectividad de sus derechos políticos los ciudadanos y sus organizaciones deben tener asegurados ciertos derechos civiles básicos, tales como libertad de reunión y petición, libertad de asociación y de protesta pacífica, derecho contra el arresto arbitrario o castigo ilegal por parte de la autoridad.

Las estructuras políticas son importantes en sí mismas, pero sin la oportunidad real de ejercerse no puede haber un ejercicio efectivo de los derechos políticos, generalmente incluidos en el corazón de cualquier definición de democracia (Inkeles, 1993).

Si asumimos que la democracia política es un concepto continuo, es válido usar un índice para medir su nivel en cada estado de la república mexicana. En su trabajo sobre la democracia en México, Hernández (2000) construye un índice comparativo de democracia local. Nosotros nos basamos en este índice, lo modificamos y actualizamos hasta el 2006.

Partimos entonces de reconocer dos dimensiones en el concepto de democracia política: 1) Una dimensión relacionada con la competitividad electoral y la representatividad; 2) Una dimensión sobre derechos civiles.

La primera dimensión está representada por cuatro variables: el número efectivo de partidos representados en el electorado; el número efectivo de partidos representado en el Congreso local; participación en las elecciones locales,² alternancia de partido político en el Poder Ejecutivo a nivel estatal. Esta última variable es particularmente importante en el caso mexicano, ya que en México, hasta el día de hoy, todavía existen estados en donde nunca ha gobernado un partido diferente al PRI y sus antecesores PRM

² Esta variable no está incluida en el índice de Hernández.

(Partido de la Revolución Mexicana) y PNR (Partido Nacional Revolucionario).

El número efectivo de partidos, tanto en el electorado (N_v) como en el Congreso local (N_c) son variables continuas. Dunleavy y Margetts (1994: 167) definen N_v como uno (1) dividido entre la sumatoria de las proporciones de voto nacional por un partido político al cuadrado. Asimismo, el número efectivo de partidos representado en la legislatura local se define como uno (1) dividido entre la sumatoria de las proporciones de las curules que obtenga cada partido en el Congreso local al cuadrado. Ambas medidas nos dicen cuántos partidos políticos están presentes en un sistema de partidos, tomando en cuenta su tamaño relativo (Lijphart, 1984: 120). Esta medida también nos dice que si N_v es igual o mayor que 2, es posible que un partido de oposición gane una elección. Sin embargo, si N_v es sustancialmente menor a 2, podría significar la presencia de un partido hegemónico dentro de un sistema de partidos (Hernández, 2000).

La alternancia se refiere al número de años que un gobernador proveniente de un partido distinto al PRI ha estado a la cabeza del gobierno estatal. Por último, la participación electoral se refiere al promedio del porcentaje de gente que acudió a votar en las elecciones a diputados federales en el periodo 1989-2006.

La segunda dimensión representa el nivel de respeto a los derechos y libertades civiles por la autoridad en cada entidad federativa. Está medida por dos variables: número de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y enviadas a las autoridades locales durante 1990-2005; número de estaciones de radio y periódicos en cada estado en 2005.

El número de recomendaciones emitidas por la CNDH es un indicador del nivel de responsividad de los funcionarios públicos con relación a presuntas violaciones a derechos humanos de los ciudadanos. La CNDH está a cargo de monitorear el comportamiento de las autoridades locales y federales en todo lo relativo a los derechos

humanos. Analiza posibles violaciones y emite recomendaciones cuando considera que hubo una seria infracción de la ley por parte de algún funcionario público. El número de estaciones de radio y periódicos en cada estado es un crudo indicador del nivel de apertura y pluralidad del sistema político a nivel local (Cuadro 2).

El índice de democracia local se obtuvo mediante análisis de componentes principales.³ El índice muestra una varianza considerable entre los estados, lo cual indica importantes diferencias en el nivel de democracia de cada estado mexicano (Mapa 1).

Cuadro 2. Componentes del Índice de Democracia Local

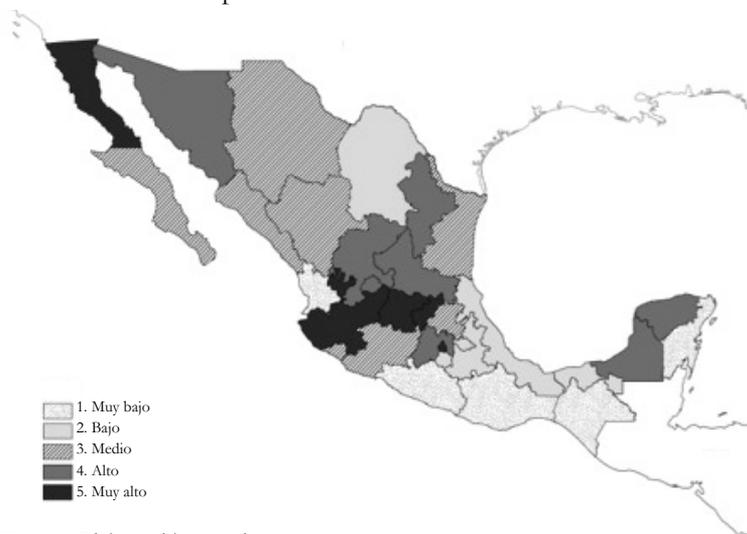
<i>Dimensión</i>	<i>Definición de variable</i>
Competitividad en elecciones y reglas de representación	Número efectivo de partidos representado en el electorado (Nv). Nv está medido como uno dividido entre la sumatoria de las proporciones de voto obtenido por cada partido en cada estado al cuadrado.
	Número efectivo de partidos representados en el congreso local (Nc). Nc está medido como uno dividido entre la sumatoria de las proporciones de curules totales obtenidas por cada partido en el Congreso local al cuadrado.
	Alternancia de partido en el Poder Ejecutivo a nivel estatal.
Derechos civiles	Participación electoral.
	Extensión de derechos y libertades civiles.
	Libertad de expresión y fuentes alternativas de información y comunicación.

Fuente: Elaboración propia.

³ En el Apéndice I se encuentran las fuentes de todos los datos y se explica con detalle cómo fue construido el IDL, además de mostrar los valores obtenidos para cada estado mexicano.

El rango del índice va de -1.76 para Chiapas a 2.25 para Guanajuato. Una ventaja importante de este índice es su temporalidad, ya que muestra el comportamiento democrático en los estados en un periodo de 16 años. En general, el índice parece capturar las diferencias esenciales en los niveles de democratización de los estados mexicanos durante las administraciones de los presidentes Salinas, Zedillo y Fox. Esto es, los resultados numéricos parecen ir de acuerdo con las expectativas y conocimiento previo: Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Tabasco, estados donde el PRI todavía tiene mucha fuerza (en la mayoría de estos casos ni siquiera ha habido alternancia en el Ejecutivo estatal), la iniquidad en la contienda electoral sigue siendo muy amplia y donde ocurre el mayor número de violaciones a los derechos humanos muestran el nivel más bajo de democracia. El Distrito Federal, Baja California, Querétaro y Guanajuato, estados donde las elecciones son más competidas, donde la alternancia es muy común, con bajos niveles

Mapa 1. Nivel de democracia local



Fuente: Elaboración propia.

de violaciones de derechos humanos son aquellos con mayores niveles de democracia.

Es interesante observar en el mapa lo que parece ser un patrón regional. Los estados con niveles de democracia local bajo y muy bajo se encuentran localizados en su mayoría en la zona sur y sureste de México. En cambio, los estados con niveles de democracia local alto y muy alto se encuentran concentrados básicamente en el centro y norte del país.

Ahora bien, una vez que contamos con el índice de democracia local, procederemos a analizar los posibles factores que determinan el nivel de democracia alcanzado por los estados, con el fin de saber qué condiciones económicas, institucionales y de cultura política coinciden con distintos niveles de democracia estatal.

Los determinantes de la democracia local

Variables socioeconómicas. Que el desarrollo económico y la democracia van de la mano es una creencia muy común. Sin embargo, la evidencia no ha sido concluyente. Más allá de los estudios de Lipset y Huntington (1968), o estudios más recientes realizados por Jackman (1973), Bollen (1979), Bollen y Jackman (1985) que parecen apoyar la noción de Lipset, hay otros que rechazan drásticamente los resultados y las conclusiones de estos autores. Los estudios de Arat (1988) y Gonick y Rosh (1988) concluyen, por ejemplo, que niveles más altos de desarrollo económico no necesariamente llevan a mayores niveles de democracia, “incluso para los países con menores niveles de desarrollo” (Arat, 1988: 23). Gonick y Rosh afirman que el “desarrollo económico[...] no es el factor más importante que afecta el grado en el que un sistema político puede ser caracterizado como ‘democracia liberal’[...]” (Gonick y Rosh, 1988: 189).

En términos de la relación causal entre las dos variables, el trabajo de Burkhart y Lewis-Beck, que ha sido visto como el estu-

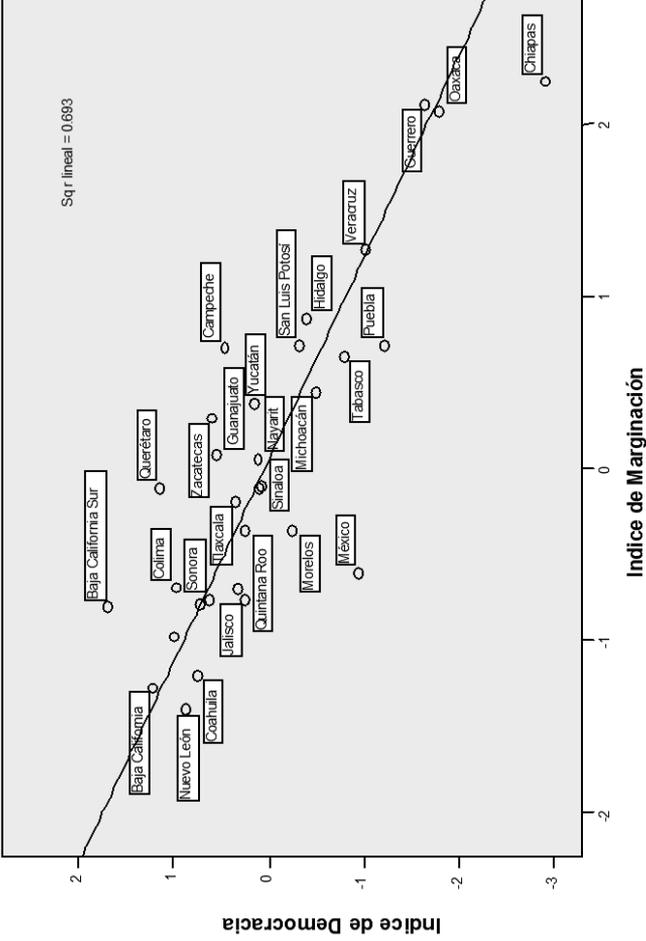
dio más cuidadoso con datos agregados hasta ahora (Przeworski, 1997), claramente confirma la tesis sobre modernización que originalmente propusieron Lipset y otros. Si seguimos este argumento, el desarrollo socioeconómico necesariamente precede y favorece la democratización. Sin embargo, una investigación más reciente realizada por Przeworski (2000) y sus colegas parece revertir la dirección causal de los argumentos de Lipset y Burkhart y Lewis-Beck. El primero afirma que los países ricos tienden a ser más democráticos, no porque las democracias surjan como consecuencia del desarrollo económico bajo las dictaduras, sino porque, como sea que emerjan, las democracias tienen mayores probabilidades de sobrevivir en sociedades afluentes. Así, el desarrollo económico no influye en la transición democrática, pero claramente promueve su permanencia (Przeworski, 2000: 137).

Aun cuando la mayoría de los estudios empíricos para probar este argumento han utilizado datos a nivel agregado (nacional), parecería razonable esperar que a nivel local variables socioeconómicas como PIB *per cápita*, niveles de educación, distribución del ingreso o niveles de pobreza, niveles de urbanización, entre otros, tengan impacto sobre los grados de democracia local. En el modelo que proponemos, sólo el PIB *per cápita* (2005) y nivel de marginación (2005) fueron incluidos. Niveles de urbanización y educación se quedaron fuera por la alta correlación que tenían con las dos variables anteriores.

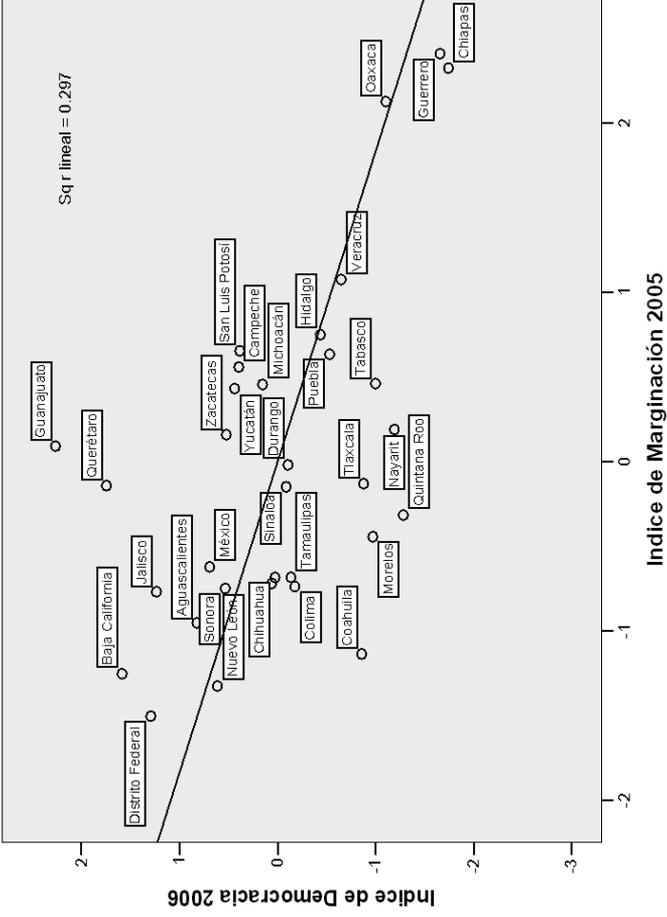
A continuación, y a manera de ejemplo, mostramos la relación entre nivel de marginación y democracia local en dos puntos en el tiempo (gráficas 1 y 2).

Ambas gráficas muestran una relación nada despreciable entre marginación y democracia en el nivel subnacional en México. Es interesante, sin embargo, hacer algunas observaciones. La relación es mucho más fuerte en 1996 que 10 años más tarde, lo que muestra un debilitamiento de la relación entre ambas variables en una década. Podemos observar que en promedio los estados mexica-

Gráfica 1. Relación entre marginación y democracia, 1996



Gráfica 2. Relación entre democracia y marginación, 2006



Fuente: Elaboración propia.

nos experimentaron un aumento en el índice de democracia local y que mientras en 1996 presentaban mayor dispersión, en 2006 se concentran más a la mitad del índice. Si pensamos en la democracia local como efecto de la marginación, podemos decir que la segunda pierde poder para explicar el fenómeno democrático en 2006.

Es poco probable que la democracia sea sólo producto de variables estructurales, por lo que decidimos explorar la relación entre democracia local, variables institucionales y variables asociadas al “capital social”.

Variables institucionales. Desde la así llamada “tercera ola de democratización”, la literatura que trata sobre las consecuencias de diseño de diferentes instituciones políticas en los procesos de democratización ha crecido. El argumento es que estas instituciones en diferentes escenarios pueden favorecer o dificultar la democracia.

De acuerdo con esta literatura parecería plausible argumentar que las variables institucionales pueden tener un impacto a nivel estatal. Dos variables institucionales fueron incluidas en el modelo. Primero, parece lógico pensar que entre más independiente es un estado del centro, más democrático es. El argumento es que particularmente en un contexto en donde el centro (gobierno federal) ha sido muy autoritario, el gobierno local sería un mecanismo para acercar el gobierno a la gente. En México, el sistema federal ha sido criticado por la centralización del poder de la federación en detrimento de los gobiernos estatales. Durante las últimas décadas, uno de los reclamos más comunes de los estados ha sido el de la descentralización. Sin embargo, a pesar del progreso hecho, todavía hay mucho por avanzar. Uno de los temas más controvertidos tiene que ver con la política fiscal, debido a que los estados tienen una capacidad de recaudación muy limitada.

Con el fin de evaluar qué tan independientes son los estados mexicanos del gobierno federal, utilizamos la proporción de ingresos propios de los estados como proporción de sus ingresos totales. La capacidad recaudatoria de un estado claramente implica una

mejor capacidad organizativa, personal mejor calificado, mercados internos más desarrollados, y lo más importante, mayor capacidad de gasto. Todas estas características dan a los gobiernos estatales más libertad de acción. Por tanto, los estados que recaudan más recursos tenderán a ser más independientes del centro.

Presencia organizativa de la izquierda. La segunda variable institucional que incluimos es la presencia organizativa de la izquierda en los estados. Una hipótesis plausible es que una cobertura partidista alta en un estado implica un mayor grado de democratización. En el caso mexicano, en donde los partidos de izquierda estuvieron prohibidos por ley hasta 1977, se puede argumentar que en aquellos estados donde la izquierda tiene mayor cobertura, por ende, es una opción electoral real, sean más democráticos que en donde esto no sucede.

Decidimos medir esta variable como el número de casillas en donde el PRD y demás partidos de izquierda tuvieron representantes como porcentaje del número de casillas totales en las últimas tres elecciones federales.

Índice de corrupción. Decidimos introducir una variable que de alguna manera midiera la capacidad de respuesta gubernamental a las demandas ciudadanas. El índice de corrupción y buen gobierno mide experiencias del ciudadano acerca de la corrupción en la realización de trámites, demanda y recepción de servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno. Utilizamos los índices de 1997 y 2006.

Densidad organizacional. De acuerdo con diversos autores (Ostrom y Putnam) la participación en organizaciones civiles propician habilidades de cooperación, así como un sentido de responsabilidad compartida para llevar a cabo tareas colectivas. Más aún, cuando los individuos pertenecen a grupos con distintos objetivos y miembros, sus actitudes tenderán a moderarse como resultado de la interacción del grupo. Es importante señalar que de acuerdo con Putnam y sus seguidores, estos efectos no requieren que el propósito manifiesto de la asociación sea político. Un indicador del nivel de sociabilidad

cívica o grado de asociación es el número de organizaciones civiles por entidad. La medida fue incluida en el modelo como variable independiente dividida entre la población de cada estado.

Decidimos construir dos modelos explicativos de la democracia local en dos puntos distintos en el tiempo: uno en 1996—justo después de la reforma electoral que permitió una competencia partidista más equitativa en términos de recursos e instituciones electorales más confiables— y otro una década después (modelos 1 y 2).

Los resultados del primer modelo multivariado que obtuvimos son los siguientes:

Como puede verse en este modelo, una de las variables socioeconómicas (índice de marginación) es la que mayor poder explicativo tiene. De acuerdo con lo esperado, a menor nivel de marginación mayor nivel de democracia en los estados. Más allá de este resultado, las tres variables institucionales tienen un impacto en la democracia. En el caso del índice de corrupción y buen gobierno, conforme aumenta la experiencia negativa del ciudadano frente a la autoridad (un mayor nivel en el índice) disminuye el nivel de democracia local.

Al no contar con la variable de cobertura partidista para este año, introdujimos una variable que mide la proporción de casillas para votar que fueron impugnadas en cada estado durante la elección de 1997, con la intención de medir el nivel de acuerdo de los actores con las reglas del juego democrático (Linz y Stepan, 1996). Esta variable también es significativa estadísticamente y tiene el signo esperado. Es decir, conforme aumenta este número disminuye el nivel de democratización en los estados. Ni la variable de ingresos propios estatales ni la variable de densidad organizacional son significativas estadísticamente.

A continuación presentamos el mismo modelo, pero para el año 2006. Nuestras expectativas eran que una década de experiencia democrática en los estados generaría algunos cambios en el modelo.

Como puede verse, la capacidad explicativa de este modelo es menor que la del anterior ($R^2 = .774$ vs. $R^2 = .394$). En este modelo la variable que tiene mayor impacto sobre democracia es el índice de

Modelo 1. Modelo multivariado democracia estatal (1996)

	<i>B</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Beta estandarizado</i>	<i>t</i>
Índice de marginación	-.068***	.014	-.635	-4.835
PIB per cápita	.016	.011	.188	1.460
Ingresos propios como % de ingresos totales estatales	-3.783**	2.056	-.171	-1.840
Proporción de casillas impugnadas	-1.558**	.902	-.163	-1.728
Índice de corrupción	-.085***	.039	-.244	-2.200
ONG per cápita	-11.901	114.794	-.011	-.104
R ² ajustada= .774	N= 32			

** Significativo al 0.05 *** Significativo al 0.01

Fuente: Elaboración propia.

Modelo 2. Modelo multivariado democracia estatal (2006)

	<i>B</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Beta estandarizado</i>	<i>t</i>
Índice de marginación	-.031***	.011	-.532	-2.812
PIB per cápita	2.26E-005	.000	.074	.228
Ingresos propios como % de ingresos totales estatales	-6.99	5.4	-.323	-1.295
Número de casillas en las que el PRD tuvo representante como % de casillas totales	-.460***	.190	-.455	-2.42
Índice de corrupción	-.096**	.052	-.279	-1.838
ONG per cápita	-4173.989	4775.148	-.203	-.874
R ² = .394	N= 32			

** Significativo al 0.05 *** Significativo al 0.01

Fuente: Elaboración propia.

marginación. El índice de corrupción y buen gobierno vuelve a ser estadísticamente significativo y con signo negativo. Es muy interesante señalar que la variable fuerza organizativa de la izquierda —una de las variables institucionales que incluimos— es altamente significativa pero tiene el signo contrario al esperado. Es decir, conforme aumenta la fuerza organizativa y cobertura de la izquierda en un estado, éste tiende a disminuir en su nivel de democracia. Una posible explicación a este resultado no esperado es que justamente en los estados más marginados y menos democráticos es en donde la izquierda ha hecho un mayor esfuerzo por tener presencia, y de hecho es en esos estados en los que más recientemente ha logrado ganar elecciones de gobernador.

Lo que podemos concluir de estos dos modelos es que las variables económicas han perdido cierto impacto sobre los niveles de democracia estatal y hay nuevas variables que ahora tienen mayor poder explicativo que hace 10 años. Lo que antes era una relación clara y lineal entre variables económicas y democracia se ha convertido en un fenómeno mucho más complejo. Esto indica que en el modelo de 2006 omitimos un número mayor de variables que seguramente tienen que ver con los procesos que se han desencadenado a partir de la experiencia democrática que la mayoría de los estados ha experimentado a finales de 1990 a la fecha.

La variable cultural

Ahora bien ¿qué sucede con la variable cultural? ¿Cuál es el papel de los valores y las percepciones de los ciudadanos en los niveles de democracia local?

El tema de la cultura política como variable para explicar fenómenos políticos no es un tema nuevo. Ya en la década de 1960 Almond y Verba⁴ intentaban explicar la estabilidad democrática

⁴ El libro de estos autores es *The Civic Culture*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1963.

de diversos países usando la variable cultural. Uno de los puntos más importantes del enfoque “culturalista” fue entonces el énfasis que puso en utilizar la democracia como variable dependiente y la cultura como variable independiente. Lo que permanece como una cuestión irresuelta es si las actitudes del público en general (cultura política) son una causa o un efecto del establecimiento y estabilidad de los regímenes democráticos. Existe evidencia empírica que apoya ambas teorías. El modelo de Inglehart (1994) se basa en el supuesto de que existe causalidad unidireccional —que la cultura cívica tiene un efecto en la democracia y que la democracia a su vez no tiene efecto sobre la cultura—. El autor encuentra que la cultura cívica tiene un impacto directo importante. Putnam (1993) también encuentra que las variaciones regionales en la cultura política explican mucho mejor que el desarrollo económico el desempeño gubernamental de las regiones italianas desde 1970. Por el contrario, Muller y Seligson encuentran que el determinante más importante en el nivel de democracia de un Estado es la desigualdad del ingreso. El apoyo a la reforma gradual (un elemento de la cultura cívica) tiene un efecto positivo en el cambio en el nivel de democracia y no tiene relación con la experiencia de la democracia a largo plazo. Esto apoya la hipótesis de un efecto unidireccional de la cultura política sobre la democracia. En cambio, los resultados sobre confianza interpersonal (otro elemento de la cultura cívica) apoyan la hipótesis de un efecto unidireccional de la democracia sobre la cultura política (Muller y Seligson, 1994).

Los valores son reglas de carácter general más o menos perdurables que los individuos utilizan para calcular su acción política. Dentro de un régimen político los valores tienden a ser elementos de consenso, una especie de acuerdo sobre lo que dicho régimen debe ser (Putnam, 1993: 90). En principio, los valores no tienen validez fuera de la sociedad en la que funciona como reglas de las mismas. Cuando una sociedad tiene un régimen consolidado los valores tienden a ser estables, como ocurrió con

el autoritarismo en el pasado mexicano (Durand, 1994: 90). Durante varios decenios una mayoría pensó que el régimen posrevolucionario (y lo que representaba) era indiscutible. En otras sociedades donde priva la democracia los valores democráticos están fuera de la discusión.

Como ya hemos dicho anteriormente, los estados mexicanos han avanzado en sus procesos democratizadores a distintas velocidades. De acuerdo con las teorías culturalistas descritas aquí, y sin intentar establecer una relación causal, esperaríamos que los estados, cuyo índice de democracia local es más alto, sean también los que tienen mayores proporciones de ciudadanos con valores y actitudes prodemocráticas.

En primer lugar analizamos la correlación entre el índice de democracia y la deseabilidad de un régimen democrático en México.⁵ Es importante notar que las preguntas obtenidas de encuestas de opinión no diferencian, en este sentido, entre el ámbito local y el nacional. En el siguiente apartado se supone que los valores democráticos no dependen del nivel en cuestión. Los resultados muestran que, de manera esperada, los ciudadanos de los estados con mayores niveles de democratización reportan mayores niveles de deseabilidad por la democracia. Esta relación es, además, estadísticamente significativa (Cuadro 3).

El diagrama de dispersión muestra que los niveles de deseabilidad de la democracia varían entre 58% para el estado de Morelos hasta casi 100% para Sonora. Se puede apreciar un ajuste nada despreciable entre las variables con unos cuantos casos atípicos entre los que cabe destacar el caso de Guanajuato. Este estado presentó el mayor puntaje en el índice de democratización y, sin embargo, sólo 75% de su población expresó deseabilidad por la democracia (Gráfica 3).

⁵ Las encuestas utilizadas en este apartado son la *Encuesta Mundial de Valores* del año 2005 y la ENCUP de 2008. En el apéndice se incluyen las recodificaciones de las variables.

Cuadro 3. Correlación entre el índice de democracia local y la deseabilidad de la democracia

	<i>Porcentaje de las personas dentro del estado que considera que sería bueno tener un sistema democrático</i>
Índice de democracia local	.450**

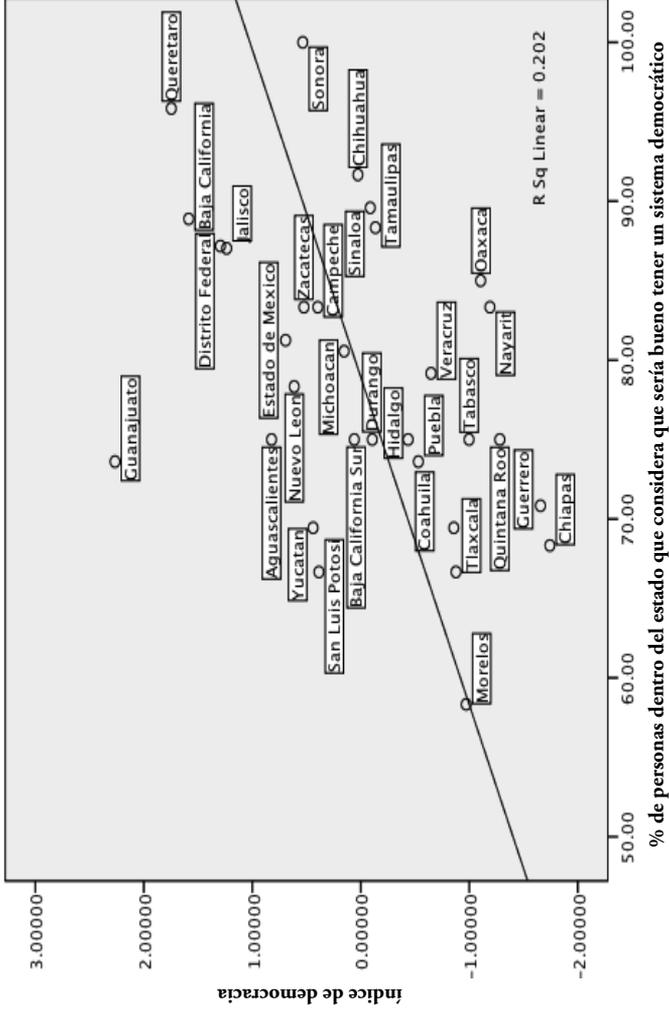
* Significativo a .10 ** Significativo a .05 *** Significativo a .01

Fuente: *Encuesta Mundial de Valores 2005*.

En cuanto a la satisfacción con la democracia, ésta mostró no tener una relación significativa en términos estadísticos con el índice de democracia. El progreso que se ha hecho en términos de representatividad y competencia en las elecciones y el mejor estado de los derechos civiles en los estados más democráticos, no está siendo reflejado en la evaluación que las personas hacen del régimen. Una posible explicación podría ser que en los procesos de democratización hay una desconexión entre los hechos y la percepción de esta situación factual entre la población. En este sentido cabe destacar que las encuestas de opinión no permiten una aproximación directa a la evaluación de la democracia local, por lo que en esta pregunta pueden estar mezclando juicios de la política local y la nacional (Cuadro 4).

Una batería de preguntas incluida en la *Encuesta Mundial de Valores* permite explorar los elementos que son considerados por la ciudadanía como esenciales para la democracia. Los resultados indican que mayores niveles de democratización están asociados con un porcentaje mayor de personas por estado expresando que las siguientes cuestiones son indispensables para la democracia: una economía que prospera, igualdad entre hombres y mujeres, elecciones libres, asistencia a los pobres por parte del gobierno y la influencia de la ciudadanía por medio de referendos. Esto indica que los ciudadanos no tienen una concepción minimalista de la democracia (Cuadro 5).

Gráfica 3. Relación entre democracia y deseabilidad de la democracia



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4. Correlación entre la democracia
y la satisfacción con la democracia

	<i>Porcentaje de personas que reportaron satisfacción con la democracia</i>
Índice de democracia local	.200

* Significativo a .10 ** Significativo a .05 *** Significativo a .01

Fuente: ENCUP 2008.

Cuadro 5. Relación entre la democracia
y sus elementos esenciales

	<i>Índice de democracia local</i>
Es esencial para la democracia: la economía prospera.	.406** (.023)
Es esencial para la democracia: las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres.	.396** (.028)
Es esencial para la democracia: la gente elige a sus líderes a través de elecciones libres.	.337* (.063)
Es esencial para la democracia: los gobiernos cobran impuestos a los ricos y subsidian a los pobres.	.332* (.068)
Es esencial para la democracia: la gente puede cambiar las leyes a través de un referéndum.	.321* (.078)
Es esencial para la democracia: el ejército toma el poder cuando el gobierno es incompetente.	.117 (.531)
Es esencial para la democracia: los derechos civiles protegen la libertad de la gente en contra de la opresión.	.267 (.147)

* Significativo a .10 ** Significativo a .05 *** Significativo a .01

Fuente: *Encuesta Mundial de Valores 2005*.

La teoría liberal defiende ciertos valores básicos frente a la intromisión del Estado. El siguiente cuadro muestra una relación positiva y estadísticamente significativa entre los niveles de democratización entre los estados y la importancia atribuida a estos valores. Así, un mayor porcentaje de los ciudadanos de los estados más democráticos reportaron no estar dispuestos a ceder libertades de creencias, organización y expresión con tal de vivir sin presiones económicas (Cuadro 6).

Actitudes

Diversos autores, especialmente quienes han trabajado la llamada “teoría del capital social” han identificado algunas normas comparadas, valores, actitudes y creencias que predisponen a los individuos

Cuadro 6. Relación entre democracia y valores liberales

	<i>Porcentaje de personas dentro del estado que no estaría dispuesto a sacrificar la libertad de expresión a cambio de vivir sin presiones económicas.</i>	<i>Porcentaje de personas dentro del estado que no estaría dispuesto a sacrificar la libertad de organización a cambio de vivir sin presiones económicas.</i>	<i>Porcentaje de personas dentro del estado que no estaría dispuesto a sacrificar la libertad de creencias a cambio de vivir sin presiones económicas.</i>
Índice de democracia local	.309*	.339**	.387***

* Significativo a .10 ** Significativo a .05 *** Significativo a .01

Fuente: ENCUP 2008.

a participar en acciones colectivas, que según la teoría debieran tener un impacto positivo en la democracia.

La idea central de la “teoría del capital social” es que ésta se manifiesta como redes de individuos, normas y valores asociados que crean beneficios para la comunidad como un todo. La cooperación generada por el acervo de “capital social” en una sociedad produce resultados de suma positiva que inciden sobre la productividad individual y colectiva (Krishna y Uphoff, 2002). En esta línea, algunos trabajos empíricos han señalado que actitudes como la confianza –tanto interpersonal como institucional– y la tolerancia (Putnam, 1993) son parte de una cultura política presente en los sistemas democráticos.

La confianza puede definirse como el grado de certeza que se tiene en las acciones que realizarán otras personas (Offe, 1999). No obstante, no todos los tipos de confianza son buenos para la democracia. Uslaner señala que el tipo de confianza que contribuye en la formación de “capital social”, que a su vez promovería la democracia, es aquel que puede generalizarse a cualquier persona y no incluye la confianza que se tiene en amigos o familiares. La confianza particularizada tiende a estar relacionada con las identidades de grupo que excluyen a quienes no pertenecen a aquél, lo que a su vez reduce drásticamente las posibilidades de que un conflicto pueda ser resuelto por medios democráticos. La confianza generalizada contribuye a construir redes e instituciones más grandes, complejas e interdependientes, por tanto, es fundamental en el desarrollo del “capital social”. En sociedades no democráticas las personas no confiarán en los otros, como sucedió en muchos países latinoamericanos bajo el control militar, en donde la cultura del miedo impuesta por el Estado autoritario impedía a las personas confiar en los extraños: “sólo en las democracias la confianza es una apuesta racional” (Uslaner, 1999: 143).

Existe otro tipo de confianza además de la interpersonal: la institucional.

La relación que existe entre la confianza en el gobierno y sus instituciones y la democracia es un tema de debate que recientemente ha

ganado fuerza. En el libro editado por Mark Warren, *Democracy and Trust* (1999), varios autores argumentan que es más importante para la democracia la confianza interpersonal que la confianza en sus instituciones. De acuerdo con Warren, el que los ciudadanos confíen en las instituciones o autoridades gubernamentales les brinda la posibilidad de poner atención en asuntos que importan, especialmente aquellos en los que tienen razones para desconfiar. Por tanto, desde un punto de vista estrictamente funcional, podríamos pensar en la confianza y la democracia como formas complementarias para tomar decisiones conjuntas y organizar las acciones colectivas. Cuando alguien confía, implícitamente renuncia al derecho de influir en los procesos de toma de decisiones, asumiendo así que existen intereses compartidos o convergentes entre los tomadores de decisiones y los ciudadanos. Si en algunas instancias la confianza suplantara la tarea de la toma de decisiones políticas de individuos e instituciones, entonces las instituciones democráticas en sociedades complejas serían más fuertes (Warren, 1999).

En una visión opuesta, Hardin estipula que la visión contemporánea de la sociedad en la que los ciudadanos deben confiar en el gobierno (y que si esto no pasa es una falla de los ciudadanos o del gobierno) es contraria a la teoría liberal. “Entre las ideas fundamentales del liberalismo está la creencia de que el ciudadano debe desconfiar y estar pendiente de las acciones del gobierno” (Hardin, 1999: 23). Añade que si suponemos que las personas actúan de manera sensible “no es deseable la confianza en el gobierno porque el ciudadano común no puede tener una relación lo suficientemente profunda y relevante con la vasta mayoría de funcionarios como para ser capaz de confiar en ellos[...].” (Hardin, 1999: 23-24) (Cuadro 7).

Como puede verse en el cuadro anterior, la relación entre las medidas de “capital social” cognitivo (confianza interpersonal e institucional) con el nivel de democracia local no fue significativa estadísticamente.

Otra actitud esencial para la democracia es la tolerancia. Es innegable que la democracia electoral en México ha dado pasos importan-

Cuadro 7. Correlaciones entre diversas variables de capital social e índice de democracia local

	<i>Capital social cognitivo</i>		
	Confianza interpersonal	Confianza en Ejecutivo local	Confianza en el presidente
Índice de democracia local	.158	-.207	-.209

* Significativo al .10

Fuente: Elaboración propia.

tes en materia de pluralismo político, cuya manifestación concreta se refleja en la composición del Congreso. Los resultados obtenidos en la sección anterior, que muestran relaciones positivas y significativas entre los niveles de democratización y la deseabilidad de la democracia y la defensa de las libertades básicas, podrían llevar a pensar que el proceso de democratización local estaría acompañado –sea cual fuere la dirección causal– por mayores niveles de tolerancia. Sin embargo, el avance en la pluralidad política no parece haber estado acompañado de actitudes de mayor aceptación y respeto a las diferencias ideológicas y culturales. Aun cuando parece haber una leve mejoría en los niveles de tolerancia, los datos muestran todavía claras reminiscencias de intolerancia en los mexicanos (Cuadro 8).

Los resultados muestran que no hay una relación estadísticamente significativa entre democracia y tolerancia. Esto significa que para el caso mexicano, al menos cierto tipo de valores asociados con la tolerancia, no están acompañando –y mucho menos impulsando– la democratización. Existen dos posibles explicaciones. En primer lugar, podría estar dándose el caso en el que los ciudadanos mexicanos no han tenido suficiente experiencia en la vida democrática para desarrollar los valores de tolerancia que, teóricamente, han sido asociados con ésta. Esto se vería confirmado si en los siguientes años vemos mayores niveles de tolerancia sobre todo en los estados que tengan mayores avances en el ámbito democrático.

Cuadro 8. Correlación entre el índice de democracia local y diversas preguntas sobre tolerancia

	<i>Porcentaje de personas dentro del Estado que están de acuerdo con que se permita salir en la televisión a una persona que va a decir cosas que están en contra de su forma de pensar</i>	<i>Porcentaje de personas dentro del Estado que están de acuerdo con que es importante que la educación de los niños incluya tolerancia y respeto hacia otras personas</i>
Índice de democracia local	.102	.235

* Significativo a .10 ** Significativo a .05 *** Significativo a .01

Fuente: ENCUP 2008, *Encuesta Mundial de Valores 2005*.

Otra explicación sería que, simplemente, hay una desconexión entre ambos y que la gente no asocia los valores propiamente democráticos con los de la tolerancia (Gráfica 4).

Conclusiones

El estudio de la democracia a nivel subnacional permite controlar muchas variables que sólo son importantes en contextos nacionales tales como crisis económicas, inflación, sistemas presidenciales *versus* parlamentarios, efectos externos que provienen del ámbito internacional, entre otros.

Como hemos mencionado repetidamente, es claro que los procesos democratizadores en las entidades federativas en México han seguido caminos distintos, a velocidades diferentes y han llegado a diversos niveles de democracia. Por un lado, estados como Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Tabasco muestran los niveles más bajos de democracia local. Por otro, el Distrito Federal, Baja California, Guanajuato

Cuadro 9. Índice de Democracia Local para cada estado (ICDL)

	<i>Índice de Democracia Local 1997*</i>	<i>Índice de Democracia Local 2006</i>
Aguascalientes	.9837	0.82276
Baja California	1.2002	1.60367
Baja California Sur	1.6689	0.11205
Campeche	.4546	0.40583
Chiapas	-2.9088	-1.75896
Chihuahua	.7060	0.0469
Coahuila	.7445	-0.82289
Colima	.9670	-0.1349
Durango	.0890	-0.11423
Guanajuato	.5250	2.25206
Guerrero	-1.6610	-1.66259
Hidalgo	-.4002	-0.45484
Jalisco	.2423	1.21817
México	-.9471	0.66567
Michoacán	-.5068	0.14734
Morelos	.2669	-.96538
Nayarit	.0980	-1.19273
Nuevo León	.8475	0.61267
Oaxaca	-1.8091	-1.1079
Puebla	-1.2393	-0.55134
Querétaro	1.1376	1.73536
Quintana Roo	.2310	-1.28942
San Luis Potosí	-.3312	0.37475
Sinaloa	.0616	-0.0797
Sonora	.6102	0.59598
Tabasco	-.8034	-1.00646
Tamaulipas	.3083	-0.10049
Tlaxcala	.3386	-0.9042
Veracruz	-1.0440	-0.66307
Yucatán	.1276	0.43549
Zacatecas	.5758	0.51234

Fuente: * Los datos de 1997 están basados en Hernández Valdez (2000) levemente modificados. El índice 2006 fue de elaboración propia.

El trabajo también muestra que los factores que determinan mayores niveles de democracia local son factores estructurales socioeconómicos, básicamente el índice de marginación; sin embargo, esta variable ha perdido capacidad explicativa a lo largo de un periodo de 10 años.

Con relación a la variable cultural, los datos muestran que hay una relación positiva significativa con el nivel de democracia, aunque hay una desconexión importante entre la evaluación que la ciudadanía hace del régimen democrático y el nivel de democracia local. Igualmente y contrario a lo que señala la teoría, mayores niveles de democracia local no están relacionadas con mayores niveles de tolerancia, actitud, cuyos niveles siguen siendo alarmantemente bajos en México.

Bibliografía

- Almond, Gabriela y Sidney Verba (1963), *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Estados Unidos, Princeton University Press.
- Aranda Vollmer, Rafael (2004), *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Arat, Zehra F. (1988), "Democracy and Economic Development: Modernization Theory Revisited", *Comparative Politics*, núm. 21.
- Bollen Kenneth A. (1979), "Political Democracy and the Timing of Development", *American Sociological Review*, núm. 44.
- (1983), "World System Position, Dependency and Democracy: the Cross-National Evidence", *American Sociological Review*, núm. 48.
- Bollen, Kenneth A. y Robert W. Jackman (1985), "Political Democracy and the Size Distribution of Income", *American Sociological Review*, núm. 50.

- Burkhart, Ross E. y Michael S. Lewis-Beck (1994), "Comparative Democracy: The Economic Development Thesis", *American Political Science Review*, núm. 88.
- Cornelius, Wayne A. (1999), "Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System", en Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley, *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, Estados Unidos, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Dahl, Robert (1971), *Polyarchy. Participation and Opposition*, Estados Unidos, Yale University Press.
- De Remes, Alain (2000), "Does Local Democracy Matter?", *Documentos de Trabajo División de Estudios Políticos*, núm. 132, México.
- Dunleavy, Patrick y Helen Margetts (1994), "The Experiential Approach to Auditing Democracy", David Beetham, *Defining and Measuring Democracy*, Inglaterra, Sage.
- Durand Ponte, Víctor Manuel (1994), *La construcción de la democracia en México*, México, Siglo XXI.
- Gastil, Raymond (1991), "The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions", en Alex Inkeles, *On Measuring Democracy. Its Consequences and Concomitants*, Inglaterra, Transaction Publishers.
- Gonick, Lev S. y Robert M. Rosh (1988), "The Structural Constraints of the World Economy on National Political Development", *Comparative Political Studies*, núm. 21.
- Hardin, Russell (1999), "Do We Want Trust in Government?", en Mark E. Warren, *Democracy and Trust*, Inglaterra, Cambridge University Press.
- Hernández Valdez, A. (2000), "Las causas estructurales de la democracia local en México 1989-1998", *Política y Gobierno*, vol. 7, núm. 1.
- Huntington, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, Estados Unidos, Yale University Press.
- (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Estados Unidos, University of Oklahoma Press.

- Inglehart, Ronald y Paul Abramson (1994), "Economic Security and Value Change", *American Political Science Review*, núm. 88.
- Inkeles, Alex (1993), *Measuring Democracy. Its Consequences and Concomitants*, Estados Unidos, Transaction Publishers.
- Jackman Robert (1973), "On the Relation of Economic Development to Democratic Performance", *American Journal of Political Science*, núm. 17, pp. 611-621.
- Krishna, Anirudh y Norman Uphoff (2002), "Mapping and Measuring Social Capital Through Assessment of Collective Action to Conserve and Develop Watersheds in Rajasthan, India", en C. Grootaert y T. Van Bastelaer, *The Role of Social Capital in Development. An Empirical Assessment*, Inglaterra, Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Estados Unidos, Yale University Press.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Estados Unidos, Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin (1960), *Political Man. The Social Basis of Politics*, Estados Unidos, Johns Hopkins Press.
- Mizrahi, Yemile (1997), "Pressuring the Center: Opposition, Governments, and Federalism in Mexico", *Documentos de Trabajo División de Estudios Políticos*, núm. 71, México.
- Muller, Edward y Mitchel Seligson (1994), "Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships", *American Political Science Review*, núm. 88.
- Offe, Claus (1999), "How Can We Trust our Fellow Citizens?", en Mark E. Warren, *Democracy and Trust*, Inglaterra, Cambridge University Press.
- Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen (2008), *Movilización y democracia: España y México*, México, El Colegio de México.
- (2001), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México.

- Phillips, Anne, Gerry Stoker y Desmond King (1996), “Why does Local Democracy Matter”, en Pratchett Lawrence y Wilson David, *Local Democracy and Local Government*, Estados Unidos, St. Martin’s Press.
- Przeworski, Adam y Fernando Limongi (1997), “Democracy and Development”, en Axel Hadenious, *Democracy’s Victory and Crisis*, Inglaterra, Cambridge University Press.
- Przeworski Adam (2000), *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Inglaterra, Cambridge University Press.
- Robert Putnam (1993), *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, Estados Unidos, Princeton University Press.
- Sartori Giovanni (1976), *Parties and Party System. A Framework for Analysis*, Inglaterra, Cambridge University Press.
- Sommano Ma. Fernanda y Laura Flamand (2010), “De las regiones al centro. La influencia del factor local en las reformas electorales federales (1988-2000)”, en Luis Medina, *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, FCE/IFE.
- Tilly, Charles (2007), *Democracy*, Inglaterra, Cambridge University Press.
- Uslaner, Eric (1999), “Democracy and Social Capital”, en Mark E. Warren, *Democracy and Trust*, Inglaterra, Cambridge University Press.
- Warren, Mark E. (1999), *Democracy and Trust*, Inglaterra, Cambridge University Press.

Apéndice

El índice de democracia local fue construido con las siguientes variables:

Dimensión I. Competitividad y representación electoral

- 1) IDE. Compuesto por las mediciones categóricas del número efectivo de partidos representados en el electorado y en las legislaturas locales de 1989 a 2006. El índice de representatividad ($Nv1+Nv2+ Nv3+ Ns1+Ns2+Ns3$), donde N es calculada como: $1/\sum P_i^2$, y donde P_i puede ser la proporción de votos (V_i) o asientos (S_i).

Nv1 variable *dummy* que toma el valor de 1 si $Nv \geq 2$ y 0 en caso contrario, para las elecciones de representantes al Congreso del estado celebradas durante el periodo 1989-1991.

Nv2 igual que Nv1 pero para las elecciones locales celebradas durante el periodo 1992-1994.

Nv3 igual que Nv1 pero para las elecciones locales celebradas durante el periodo 1995-1997.

Nv4 igual que Nv1 pero para las elecciones locales celebradas durante el periodo 1998-2000.

Nv5 igual que Nv1 pero para las elecciones locales celebradas durante el periodo 2001-2003.

Nv6 igual que Nv1 pero para las elecciones locales celebradas durante el periodo 2004-2006.

Ns1 Variable *dummy* que toma el valor de 1 si $Ns \geq 2$ y 0 en caso contrario para los escaños asignados en las elecciones locales para representantes al Congreso de los estados celebradas durante el periodo 1989-1991.

- Ns2 Igual que Ns1 pero para escaños asignados en las elecciones locales celebradas durante el periodo 1992-1994.
- Ns3 Igual que Ns1 pero para escaños asignados en las elecciones locales celebradas durante el periodo 1995-1997.
- Ns4 Igual que Ns1 pero para escaños asignados en las elecciones locales celebradas durante el periodo 1998-2000.
- Ns5 Igual que Ns1 pero para escaños asignados en las elecciones locales celebradas durante el periodo 2001-2003.
- Ns6 Igual que Ns1 pero para escaños asignados en las elecciones locales celebradas durante el periodo 2006-2004.
- 2) IA. Indicador de alternancia en el poder. Es una variable *intervalo* que muestra el número de años que ha gobernado (Poder Ejecutivo) un partido distinto al PRI.
- 3) PE. Promedio de gente que acudió a votar a las elecciones federales en el periodo 1988-2006.

Dimensión II. Derechos Civiles

- 4) Indicador de derechos humanos. La variable es de naturaleza continua y se basa en el número de recomendaciones que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha enviado a autoridades estatales o locales durante el periodo 1990-2006.
- 5) El número de estaciones de radio por cada 100,000 habitantes en cada estado.

Estos componentes se combinaron para construir el ICDI usando el método de componentes principales. El método de componentes principales es una técnica estadística que transforma, de manera lineal, un conjunto original de variables en otro sustancialmente más pequeño. En este conjunto, las variables no están correlacionadas y contienen la mayor parte de la información del conjunto original.

El costo educativo de la maternidad temprana según el origen social

Olinca Dessirée Páez Domínguez

Resumen

El objetivo de este trabajo es mostrar evidencia acerca de que vivir una maternidad temprana no es sólo una extensión de la vulnerabilidad, producto del origen social, sino que crea desventajas que se suman a las desventajas originarias de ser mujer o ser pobre.

Con ese propósito se emplean datos de la Encuesta Demográfica Retrospectiva (Eder) levantada en 2011 por el INEGI, que permiten la reconstrucción de trayectorias de vida de hombres y mujeres de tres generaciones nacidas en 1951-53, 1966-68 y 1978-80. La Eder-2011 contiene información útil para estratificar según el origen social y también para calcular tasas de escolaridad alcanzadas en la edad adulta. Estos atributos de la encuesta son aprovechados para sortear los problemas de endogeneidad que se presentan típicamente al intentar estudiar los vínculos entre origen social, logro educativo y maternidad temprana.

Los resultados del análisis indican que persisten diferencias en el acceso a la educación según el origen social de las mujeres, pero que además, la maternidad temprana se asocia con menores tasas de escolaridad en la edad adulta, independientemente de la condición de carencia social en la infancia y de los cambios en el contexto nacional.

Introducción

La importancia que se ha dado en México al tema de la fecundidad adolescente parte del contraste entre la importante reducción de la Tasa Global de Fecundidad en las últimas cuatro décadas y la poca o nula variación que ha tenido la tasa específica de fecundidad de las mujeres de entre 15 y 19 años en el país. El tema se volvió relevante en un momento en que las mujeres de ese grupo de edad eran numerosas y, por tanto, su comportamiento reproductivo contribuía visiblemente a la definición de los niveles de la Tasa Global de Fecundidad.

Aunque la tendencia de la investigación sociodemográfica sobre el tema, quizá guiada más por una agenda internacional que nacional, intenta visibilizar las consecuencias negativas de la maternidad en la adolescencia, la realidad es que no ha sido posible demostrar contundentemente si estos efectos negativos se asocian con la maternidad adolescente en sí misma o tienen su origen en otros factores (como la condición de pobreza) que pueden ser, a su vez, los que condicionan la ocurrencia de la fecundidad antes de los 20 años.

Por ejemplo, aunque en el ámbito internacional se ha identificado como una implicación de la fecundidad adolescente la limitación para continuar estudiando, en el caso mexicano se ha señalado que la salida de la escuela de las adolescentes poco tiene que ver con el embarazo, pues al momento de embarazarse la mayoría de las adolescentes ya no asiste a la escuela (Llanes-Díaz, 2010: 108-109). Sin embargo, también se tiene evidencia de que el matrimonio, que sí aparece como razón significativa de abandono escolar, se da para legitimar buena parte de los embarazos ocurridos en la adolescencia (Welti, 2006: 272). Ambas circunstancias son posibles en un contexto nacional en el que persiste la desigualdad socioeconómica y coexisten diversos patrones de tránsito a la adultez.

Desde nuestra perspectiva, es posible que la salida de la escuela con frecuencia anteceda al embarazo en la adolescencia debido a que, en

principio, menos de la mitad de las mujeres que ingresa a la primaria continúa asistiendo a la escuela después de los 17 años, independientemente de la condición socioeconómica de origen. No obstante, parece que la política educativa de los últimos años ha conseguido marcar la tendencia hacia una salida de la escuela más tardía en el caso de las mujeres en general, y además una mayor igualdad entre mujeres pobres y no pobres en términos de continuidad escolar y logro educativo. El aumento de la edad mediana a la primera salida de la escuela y la disminución de la desigualdad en escolaridad entre los estratos pobre y no pobre son resultados positivos de las intervenciones públicas hechas en el marco del derecho social a la educación que tenemos todos los mexicanos, sin distinción de sexo, pertenencia étnica o religiosa, origen social o condición de salud. Estos avances en materia educativa contrastan con la persistencia del patrón de la fecundidad adolescente en México (en intensidad y calendario), así que la generalidad del orden de ocurrencia de los eventos salida de la escuela y fecundidad adolescente no está asegurada y, por tanto, no puede descartarse que la maternidad temprana tuviera implicaciones en la trayectoria educativa de las mujeres.

Incluso admitiendo que la salida de la escuela siguiera siendo prematura al grado de preceder a la mayor parte de los casos de maternidad temprana, un aspecto que ha escapado a la consideración de la investigación en el campo es el hecho de que la primera salida prematura de la escuela, aunque es frecuente en nuestro país, no necesariamente es definitiva. Una contribución importante de esta investigación es la de incorporar el análisis del retorno a la escuela después de la primera salida, y la de considerar que la fecundidad adolescente puede dificultar tal retorno, al margen de si la primera salida estuvo o no relacionada con la experiencia de la maternidad.

Así, el punto de partida de este trabajo es el cuestionamiento a una corriente de pensamiento que traslada a la esfera socioeconómica (en particular al origen social) la explicación de prácticamente la totalidad del rezago educativo en la población femenina en Méxi-

co, esforzándose en disminuir el peso de otros determinantes que tienen cada vez más importancia en nuestra sociedad. Es de nuestro interés destacar que la fecundidad adolescente produce desventajas que se añaden a las desventajas originarias de ser mujer o ser pobre, y que la experiencia de la maternidad temprana no es sólo una extensión de la vulnerabilidad que proviene del origen social. A continuación se explica cómo lo hemos hecho.

Estrategia metodológica, técnica de estratificación y características de la fuente de información

Se emplean datos preliminares de la *Encuesta Demográfica Retrospectiva* (EDER 2011) y el análisis de historia de eventos para describir el cambio generacional en la intensidad y calendario de tres eventos: primera salida de la escuela, retorno escolar, y fecundidad adolescente. Además, extendemos el uso de las técnicas no paramétricas de este tipo de análisis para evidenciar que las diferencias entre pobres y no pobres, en estas transiciones, se han reducido.

Complementamos la estrategia con la comparación del logro educativo que alcanzaron las mujeres en la edad adulta en función de si fueron o no madres en la adolescencia, pero controlando por el origen social y la generación. Para ello empleamos, como medida resumen, la tasa de escolaridad que se define para el cálculo del índice de desarrollo humano para individuos que proponen De la Torre y Moreno (2010). Este instrumento permite calcular una tasa de escolaridad promedio para individuos que comparten una característica común, ya sea demográfica o socioeconómica. Enseguida exploramos si la pérdida de años de escolaridad asociada a la maternidad temprana es de la misma magnitud para las mujeres pobres que para las no pobres.

La técnica de estratificación empleada para distinguir a las mujeres pobres de las no pobres, y llevar a cabo las comparaciones pro-

puestas, consistió en clasificarlas a partir de información proveniente de la sección de antecedentes familiares contenidos en la fuente de información, en donde se localizan datos sobre escolaridad de los padres, así como sobre la situación socioeconómica en la infancia medida de acuerdo con la disponibilidad de ciertos servicios en la vivienda y la calidad de la misma. Los criterios para identificar a las mujeres pobres están basados en la metodología sugerida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para la medición de la pobreza (Coneval, 2009), aunque han sido ajustados de acuerdo con la información de la que disponemos y la orientación de la investigación.

La técnica que propone el Coneval permite la identificación de “vulnerables por ingresos”, “vulnerables por carencias sociales” y “pobres multidimensionales”. En las dos últimas categorías las personas tienen carencias sociales, la diferencia es que los pobres multidimensionales tienen además insuficiencia de ingresos (Coneval, 2009: 42). Como en la EDER 2011 no se dispone de información sobre ingresos, no podemos distinguir cuáles son unos y cuáles otros, ni identificar a aquéllos que aunque no tienen carencias sociales, sí tienen insuficiencia de ingresos, es decir los “vulnerables por ingresos”. Pero sí contamos con información para calcular indicadores de carencia social en materia de educación, calidad de la vivienda, y acceso a los servicios básicos en la misma. Evidentemente no son los únicos indicadores de carencia social, pero con ellos ya podemos identificar a la población con una o más de estas carencias sociales, a la que por fluidez en el texto llamaremos *pobres*.

Así, clasificamos como pobres a aquellas mujeres que tuvieron al menos una carencia social en la infancia (el cuestionario de la EDER 2011 se refiere a *Situación socioeconómica de la infancia* a la que se vivía alrededor de los 15 años de edad), sea esta carencia respecto a la calidad y/o servicios de la vivienda, o bien respecto a la educación de sus padres. En cuanto a la identificación de carencia por rezago educativo hemos hecho un ajuste en la metodología

sugerida por Coneval, con el objetivo de reservar la información sobre educación de las encuestadas para la reconstrucción de sus trayectorias y la construcción de indicadores sobre su estatus en la adultez, evitando así problemas de endogeneidad. Para la medición de carencia por rezago educativo en la infancia consideramos entonces, el rezago educativo del padre o la madre (dependiendo de a quién se identifica como el principal sostén económico de la casa cuando ella tenía entre 5 y 15 años; en caso de ser otra persona, se consideró el máximo nivel alcanzado por alguno de los padres).

Específicamente, se tiene carencia por rezago educativo cuando la persona “nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado –primaria completa–” (Coneval, 2009: 54). Se tiene carencia por calidad y espacios de la vivienda cuando “el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos” (Coneval, 2009: 59), así que se incluyeron los casos en los que no se contaba con techo de loza o concreto en la casa. Por último, se tiene carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda cuando “el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante”, también cuando “el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea” (Coneval, 2009: 60), así que se tomaron en cuenta los casos en los que no se contaba con agua entubada dentro de la casa ni con estufa de gas o eléctrica.

La EDER 2011 se levantó en la segunda mitad del año 2011 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2012). Se trata de una encuesta única en su tipo en México (con un antecedente en 1998) que ofrece la oportunidad de reconstruir trayectorias de vida de tres generaciones de mexicanos para estudiar los cambios ocurridos en la dinámica demográfica, y la relación de tales cambios con el contexto histórico, político y económico nacional. Entonces, además de permitirnos reevaluar con datos longitudinales lo ya escrito sobre fecundidad adolescente en México y sus vínculos con la trayec-

toria educativa de las mujeres, fue posible seguir la evolución de los fenómenos y sus interacciones a través de las generaciones y por estrato social, debido a que se dispone de datos de tres cohortes de individuos e información que permite identificar desigualdades sociales (El Colegio de la Frontera Norte, 2012).

Como su versión anterior, la EDER 1998, esta encuesta recolectó información sobre trayectorias migratorias, educacionales, ocupacionales, así como de nupcialidad, fecundidad y mortalidad, experimentada por la población de México en la segunda mitad del siglo pasado y lo que va del actual (INEGI, 2012), pero a diferencia de aquella, ésta fue levantada sólo en el medio urbano, en 32 áreas urbanas y metropolitanas, y aplicada a una submuestra de la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (Coubès, 2012).

En la EDER 2011 fueron retomadas para el análisis las dos cohortes más jóvenes de la EDER 1998 (cohortes 1951-1953 y 1966-1968), pues en ellas se habían identificado cambios incipientes en el ámbito familiar a los que se deseaba dar seguimiento, pero no se retomó la cohorte 1936-1938 para evitar problemas de selección por mortalidad, y de memoria. En su lugar se incluye a una cohorte más joven, la de los nacidos entre 1978 y 1980 (El Colegio de la Frontera Norte, 2012). Todas las mujeres de estas tres generaciones han alcanzado al menos los 30 años de edad, lo que permite el estudio de la transición a la vida adulta en cada una de las generaciones (El Colegio de la Frontera Norte, 2012). Tenemos información de 1492 mujeres de las tres cohortes: 461 de la cohorte 1951-1953, 470 de la cohorte 1966-1968 y 561 de la cohorte 1978-1980. Los contextos económicos nacionales característicos en los años de transición a la adultez de las mujeres de cada una de estas tres generaciones son: el fin del modelo de industrialización sustitutiva, la crisis inflacionaria y el inicio de la apertura económica, y la apertura y el crecimiento económico mínimo (Coubès, 2012).

Dado que ésta es en su totalidad una encuesta retrospectiva, y no una encuesta con algunas preguntas retrospectivas, la cantidad

de información con la que contamos y el uso que podemos hacer de ella, nos brinda el potencial de abordar algunas cuestiones aún poco estudiadas en el campo de la fecundidad adolescente y sus vínculos con otros eventos en la vida de los individuos, por ejemplo, con la salida y el retorno a la escuela.

Cambios en el nivel de escolaridad alcanzado

Durante la segunda mitad del siglo xx los avances en México en materia de alfabetismo y asistencia escolar a la primaria fueron notables (Giorguli, 2006: 235), lo que sin duda se vincula con la acelerada expansión de la oferta educativa por todo el país, reflejo de la consolidación del proyecto educativo mexicano a mediados de ese siglo (Giorguli, Vargas, Salinas, Hubert, y Potter, 2010: 12). Sin embargo, se ha señalado también que tal expansión de la oferta educativa privilegió desde sus orígenes las áreas urbanas y a la clase media (Mier y Terán y Rabell, 2003, citadas en Giorguli *et al.*, 2010: 13), y que en la actualidad persisten las desigualdades entre regiones y entre las modalidades del sistema educativo mexicano (Gutiérrez, 2010: 19-20). Solís, por ejemplo, señala como retos pendientes, la cobertura en educación media y superior y, en general, la calidad de la enseñanza (Solís, 2010: 600).

Con datos de los censos y conteos de población de 1970, 1990, 2000 y 2005, Solís describe el incremento de la escolaridad promedio en las últimas décadas (de 3.6 a 9.4 años de 1970 a 2005) y coincide en que tal avance está relacionado con la ampliación de la cobertura en la educación básica: primaria y secundaria (Solís, 2010: 601). No obstante, su conclusión es: aunque la desigualdad educativa ha ido disminuyendo en el tiempo, el acceso a la escolaridad dista mucho de ser equitativo, y no sólo por diferencias en las capacidades de los individuos, sino, especialmente, por diferencias de oportunidades asociadas con el origen social (Solís: 2010: 617).

En cuanto al nivel de escolaridad alcanzado por las mujeres que conforman la muestra de la EDER 2011, corroboramos que ha habido un cambio importante a través de las cohortes. Casi 8% de las mujeres de la primera cohorte no estudió, mientras que en el caso de las mujeres de la segunda y la tercera cohortes este porcentaje descendió a 2.3 y 1.4%, respectivamente. El porcentaje de las mujeres que concluyó la educación básica (que desde 1943 hasta antes de 1993 fue primaria) fue de 66.4, 90 y 95.7% en cada cohorte, respectivamente (no se muestra en el Cuadro 1). El porcentaje de mujeres que alcanzó a estudiar algún año de secundaria o más, aumentó de 44.5% en la primera cohorte, a 76.0% en la segunda, y a 85.7% en la tercera cohorte. Por tanto, en cada una de las cohortes, 19.9, 14 y 10.0% de las mujeres que terminaron la primaria no continuaron con la secundaria. Aquellas que estudiaron al menos un año de carrera técnica o comercial, normal básica o superior, preparatoria, profesional, maestría o doctorado constituyeron 34.5% del total en la cohorte 1951-1953, 53.2% del total en la cohorte 1966-1968, y 59.0% del total en la cohorte 1978-1980.

También es posible hacer este análisis por condición de pobreza en la infancia: como se observa en el Cuadro 2, el porcentaje de mujeres pobres sin estudios pasó de casi 11% en la primera cohorte a alrededor de 3% en las cohortes más jóvenes. Se verifica que en todas las cohortes el porcentaje de mujeres no pobres sin estudios es menor respecto al porcentaje de mujeres pobres sin estudios. Además, el porcentaje de mujeres que concluyó la educación básica, aumentó de una cohorte a la siguiente, en ambos estratos de la población, y aunque el porcentaje de mujeres que concluyó este nivel es siempre menor en el caso de las mujeres pobres, la brecha entre ellas y las no pobres parece acortarse cohorte tras cohorte. Algo semejante ocurre con el porcentaje de las mujeres que estudió al menos un año de educación secundaria.

A pesar de lo favorable de estas cifras, el cálculo del porcentaje de mujeres que truncó su educación justo después de concluir la

Cuadro 1. Distribución de las mujeres según nivel de estudios alcanzado: México urbano, tres cohortes

Nivel de estudios alcanzado	1951-1953		1966-1968		1978-1980	
Sin estudios	36	7.8%	11	2.3%	8	1.4%
Primaria	220	47.7%	102	21.7%	72	12.8%
Secundaria	42	9.1%	101	21.5%	145	25.8%
Secundaria técnica	4	0.9%	6	1.3%	5	0.9%
Preparatoria	21	4.6%	42	8.9%	86	15.3%
Preparatoria técnica	1	0.2%	10	2.1%	29	5.2%
Carrera técnica o comercial	77	16.7%	103	21.9%	53	9.4%
Normal (básica o superior)	23	5.0%	10	2.1%	9	1.6%
Profesional	31	6.7%	69	14.7%	130	23.2%
Maestría o doctorado	6	1.3%	16	3.4%	24	4.3%
Total	461	100%	470	100%	561	100%

Fuente: Elaboración propia con datos preliminares de la *Encuesta Demográfica Retrospectiva 2011*.

Cuadro 2. Porcentaje de mujeres en tipos generales de trayectoria educativa, por condición de pobreza en la infancia: México urbano, tres cohortes

<i>Educación básica</i>	<i>1951-1953</i>		<i>1966-1968</i>		<i>1978-1980</i>	
	<i>Pobres</i>	<i>No pobres</i>	<i>Pobres</i>	<i>No pobres</i>	<i>Pobres</i>	<i>No pobres</i>
Sin estudios	10.9%	4.2%	2.7%	2.0%	3.2%	0.7%
Concluyó educación básica	56.0%	78.4%	86.5%	93.1%	94.2%	96.3%
Estudió algún año de secundaria o más	30.2%	61.0%	67.1%	83.9%	74.4%	90.1%
Desertó al pasar de primaria a secundaria	25.8%	17.4%	19.4%	9.2%	19.8%	6.2%
Estudió al menos un año de carrera técnica o comercial, normal básica o superior, preparación, maestría o doctorado	21.4%	49.8%	41.9%	63.3%	45.5%	64.4%

Fuente: Elaboración propia con datos preliminares de la *Encuesta Demográfica Retrospectiva 2011*.

educación básica permite visibilizar otra diferencia relevante entre pobres y no pobres: en el caso de las primeras el porcentaje no varió de manera importante entre cohortes, a diferencia de lo que ocurrió en el caso de las no pobres. Este hallazgo es interesante porque puede estar reflejando diferencias en el marco cultural – presente en las familias– de unas y otras mujeres, que pudieron promover la continuación de los estudios para unas y su terminación para otras, a pesar de las oportunidades que el sistema educativo en expansión hubiera ofrecido. Entre otras cosas, no hay que perder de vista que si bien a estas generaciones correspondieron los grandes cambios en materia de oferta educativa, aún privaban grandes diferencias de género que limitaban el acceso de las mujeres a la educación.

Finalmente, destaca también que de la primera a la segunda cohorte, el porcentaje de mujeres pobres que estudió al menos un año de carrera técnica o comercial, normal básica, preparatoria, o estudios superiores, prácticamente se duplicó, y aumentó un poco más en la tercera cohorte. A pesar de ello, tal porcentaje entre las mujeres pobres de la cohorte más joven no alcanza al correspondiente de las mujeres no pobres que nacieron entre 1951 y 1953. Nuevamente se hace visible el rezago de las mujeres pobres en comparación con las no pobres, y que aunque la brecha en este indicador ha ido disminuyendo, lo ha hecho a un menor ritmo que el observado en menores niveles educativos.

Cambios en la intensidad y calendario de la primera salida de la escuela

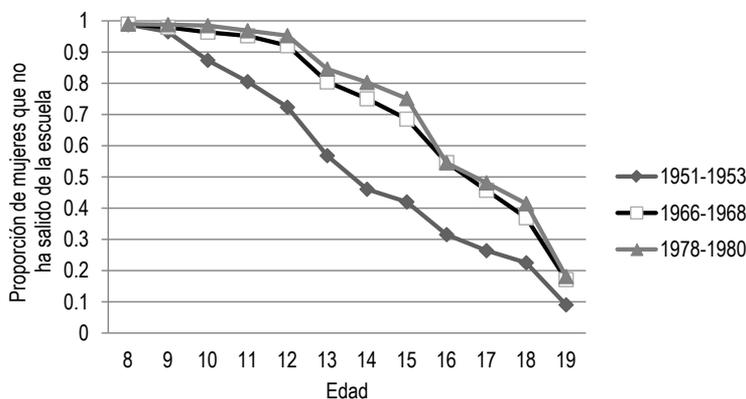
Con el análisis de sobrevivencia observamos que la primera salida de la escuela se dio a una edad mediana de 12 años en la primera cohorte de mujeres y a una edad mediana de 16 años en la segunda y tercera cohortes. Las mujeres que permanecieron más tiempo en la

escuela (tercer cuartil), salieron después de los 16 años, después de los 18 y después de los 19, en cada una de las respectivas cohortes.

Ahora bien, considerando sólo las primeras salidas antes de los 20 años, que en la actualidad puede considerarse una edad a la que aún se debería estar estudiando, tenemos el siguiente patrón diferenciado por cohorte (Gráfica 1).

La edad mediana a la primera salida prematura de la escuela está entre los 13 y los 14 años para las mujeres de la primera cohorte, entre los 16 y 17 años para las mujeres de la segunda cohorte, y es de 17 años para las mujeres de la tercera cohorte. Hay un avance importante entre la primera y la segunda cohorte en términos de los años de permanencia de las mujeres en la escuela, y un avance moderado entre la segunda y la tercera cohorte en ese mismo aspecto. También es visible, por el cambio en las pendientes de las curvas de sobrevivencia, que a los 12 y a los 15 años (edades normativas en las que ocurre el paso de la primaria a la secundaria y de secundaria a preparatoria o equivalente), se aceleró el riesgo de salida en el caso

Gráfica 1. Proporción de mujeres que no había salido de la escuela antes de los 20 años de edad: México urbano, tres cohortes



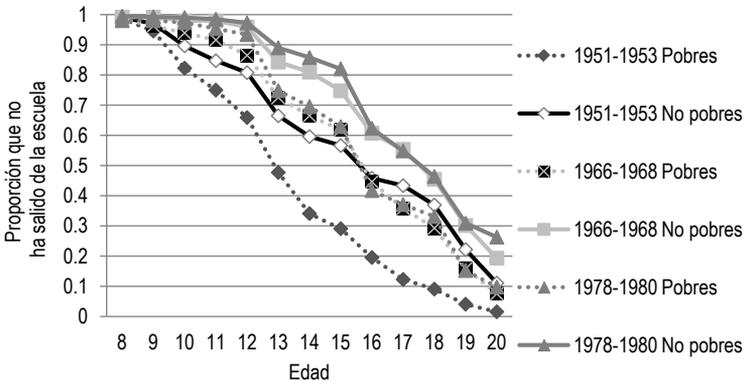
Fuente: Elaboración propia con información preliminar de la *Encuesta Demográfica Retrospectiva 2011*. Datos ponderados.

de las mujeres de las tres cohortes. Para la cohorte 1951-1953, el riesgo se incrementó especialmente a los 12 años, mientras que para las otras dos cohortes, esto ocurrió más intensamente a los 15 años de edad. A los 18 años (edad normativa en la que ocurre el paso a la educación superior), no es tan evidente el cambio de pendiente en la curva de supervivencia de la primera cohorte, como lo es en las cohortes más jóvenes, lo que puede significar que para las mujeres de la cohorte 1951-1953 que habían superado la escolaridad mediana de su generación y habían podido continuar incluso con su educación en el nivel medio-superior, la educación superior fue, ya, un paso más o menos natural.

Examinaremos ahora lo que ocurre con los cambios en los patrones de salida de la escuela cuando separamos a las mujeres según condición de pobreza en la infancia (Gráfica 2).

A todas las edades y en todas las cohortes, las mujeres no pobres fueron más resistentes al riesgo de salir de la escuela, comparadas

Gráfica 2. Proporción de mujeres que no había salido de la escuela antes de los 20 años de edad, por condición de pobreza en la infancia: México urbano, tres cohortes



Fuente: Elaboración propia con datos preliminares de la *Encuesta Demográfica Retrospectiva 2011*.

con las mujeres pobres. Sin embargo, a través de las cohortes, se observa una tendencia a la disminución de la brecha entre pobres y no pobres en cuanto a la continuidad de la trayectoria educativa hasta los 12 años. Respecto a la continuidad entre los 12 y los 15 años, también se observa que la brecha entre pobres y no pobres disminuye de la primera a la segunda cohorte, pero vuelve a ampliarse de la segunda a la tercera cohorte. El patrón de salida de la escuela de pobres y no pobres entre los 15 y los 18 años también se aproxima más en las dos cohortes jóvenes respecto a lo que ocurría en la primera cohorte, pero ni en el caso de las mujeres pobres, ni en el de las no pobres, ese patrón cambia significativamente de la cohorte de 1966-1968 a la cohorte 1978-1980.

En la primera cohorte la edad mediana a la primera salida de la escuela antes de los 20 años fue de 13 años en el caso de las pobres y 15.5 años en el caso de las no pobres. En la segunda y tercera cohortes fue de 15.5 años para las pobres y de 17.5 años para las no pobres. Con esto se muestra un avance en la permanencia escolar de 2.5 y 2 años para las mujeres pobres y no pobres, respectivamente, así como una ligera disminución de las diferencias entre pobres y no pobres en este aspecto, que ocurrió de la cohorte 1951-1953 a la cohorte 1966-1968, pero que no se siguió observando de la cohorte 1966-1968 a la cohorte 1978-1980.

Cambios en la intensidad y calendario del retorno después de la primera salida de la escuela

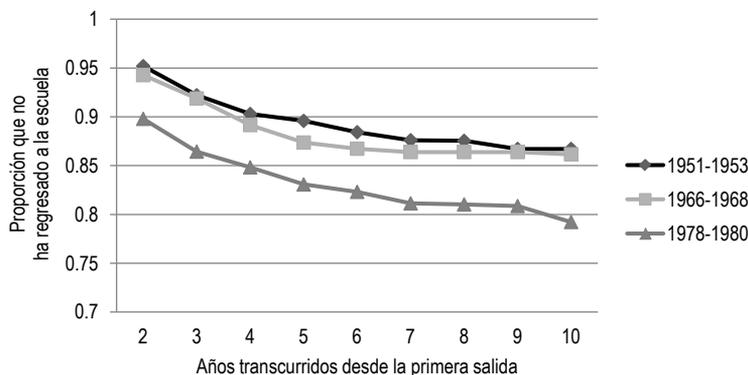
En la investigación sociodemográfica sobre el tema en México, poco se ha considerado que la salida de la escuela no necesariamente es definitiva. Esto puede deberse a dos razones principalmente: *a)* la falta de datos sobre el retorno escolar y, *b)* cuando, los datos existen, la escasez de los casos en los que ocurre el retorno. Ya que contamos con información que nos permite construir una variable

de retorno escolar después de la primera salida de la escuela, podemos mostrar a continuación cómo ha evolucionado este fenómeno a través de las cohortes (Gráfica 3).

Esta gráfica nos permite observar que el retorno escolar es un evento que ocurrió con mayor frecuencia entre las mujeres de la cohorte 1978-1980, lo que puede estar relacionado simultáneamente con cambios en el contexto nacional, como una mayor flexibilidad del sistema educativo mexicano, cambios en las percepciones familiares sobre el rendimiento de la educación de las mujeres, y cambios en la autonomía de las mujeres en el proceso de toma de decisiones, por mencionar algunas posibilidades.

Lo cierto es que esta evidencia es útil para sostener el argumento de que en el tema de las implicaciones de la fecundad adolescente sobre las trayectorias educativas no basta con probar que la salida de la escuela con frecuencia ocurre antes que la maternidad, pues la posibilidad de retorno existe y ha aumentado a través de las cohortes (las diferencias son estadísticamente significativas), y la

Gráfica 3. Proporción de mujeres que no había regresado a la escuela después de la primera salida antes de los 20 años de edad: México urbano, tres cohortes



Fuente: Elaboración propia con información preliminar de la *Encuesta Demográfica Retrospectiva 2011*. Datos ponderados.

intensidad y calendario de esa transición también puede estar condicionado por la fecundidad en la adolescencia.

En ninguna de las tres cohortes se encuentran diferencias significativas en el patrón de retorno escolar por condición de pobreza en la infancia, así que no se presenta la gráfica correspondiente.

Cambios en el logro educativo

Debido a que los años de asistencia escolar no necesariamente se traducen en una medida del logro educativo, pues en nuestro sistema es posible la repetición de grados escolares, y las trayectorias educativas pueden implicar varios eventos de salida y entrada a la escuela. El análisis de sobrevivencia que presentamos antes requiere ser complementado por un análisis del logro educativo que permita evidenciar tanto las diferencias por condición de pobreza de las mujeres de cada una de las cohortes, como los cambios ocurridos en tales diferencias de una cohorte a otra.

Para tal efecto hemos empleado como medida resumen del logro educativo la tasa de escolaridad, que de acuerdo con la metodología del índice de desarrollo humano para individuos que proponen De la Torre y Moreno (2010), en el caso de los mayores de 24 años se calcula como sigue:

$$Escolaridad^i = \frac{Años\ de\ escolaridad^i}{18}$$

Este indicador puede estimarse para cada una de las mujeres de la muestra y, posteriormente, puede calcularse la tasa de escolaridad promedio de mujeres con alguna característica común, como pobres en la infancia, pertenecientes a la primera cohorte, o cualquier combinación de variables a partir de las cuales se desee hacer comparaciones.

Así, la tasa de escolaridad media del total de mujeres de la muestra es de 0.5587 en una escala del cero al uno, aunque por supuesto ese promedio varía en cada cohorte: 0.4338 en la primera, 0.5794 en la segunda y 0.6373 en la tercera. Este indicador confirma la tendencia de una mayor escolaridad femenina a través de las generaciones.

A continuación se presentan las tasas de escolaridad promedio de las mujeres de cada cohorte, según condición de pobreza en la infancia (Cuadro 3).

Se observa que la tasa media de escolaridad se incrementó a través de las cohortes, tanto en el caso de las mujeres pobres como en el de las no pobres. Además, se puede constatar que la desigualdad entre pobres y no pobres, en materia de logro educativo, disminuyó en las dos cohortes más jóvenes, respecto a la primera, aunque de la segunda a la tercera cohorte de hecho aumentó.

Cambios en el fenómeno de la fecundidad adolescente

Con el análisis de sobrevivencia hemos visibilizado que a través de las cohortes se han incrementado tanto el número de años que las

Cuadro 3. Tasa media de escolaridad de las mujeres según condición de pobreza en la infancia: México urbano, tres cohortes

<i>Tasa media de escolaridad</i>	<i>1951-1953</i>	<i>1966-1968</i>	<i>1978 1980</i>
Mujeres pobres	0.3451	0.5180	0.5475
Mujeres no pobres	0.5161	0.6266	0.6564
Diferencia entre mujeres pobres y no pobres	0.1710	0.1086	0.1089

Fuente: Elaboración propia con información preliminar de la *Encuesta Demográfica Retrospectiva* 2011. Datos ponderados.

mujeres permanecen en la escuela, como las probabilidades de retorno cuando la primera salida ocurre antes de los 20 años de edad. También que, en general, disminuyó la brecha entre pobres y no pobres en cuanto a la continuidad de la trayectoria educativa hasta los 18 años y en cuanto al logro educativo al llegar a la edad adulta, cambio ocurrido especialmente de la primera a la segunda cohorte.

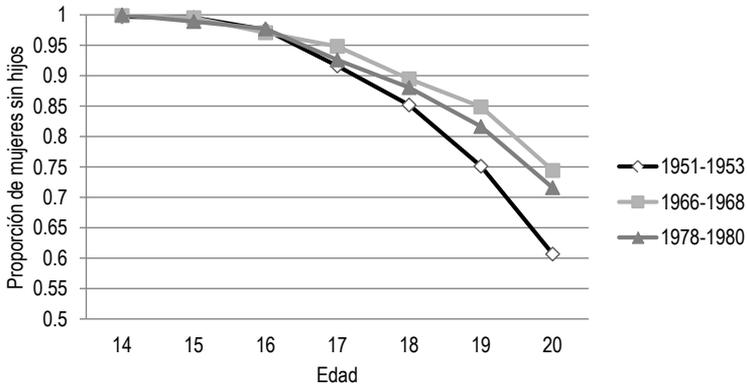
Podríamos esperar que el patrón de la fecundidad adolescente en México presentara cambios, a causa del efecto protector de la educación ante el riesgo de embarazo. A través de las cohortes esperaríamos encontrar un retraso en el calendario de la fecundidad adolescente, aunque no necesariamente cambios en la intensidad del fenómeno, pues la primera salida de la escuela sigue ocurriendo a una edad mediana temprana, en la que el riesgo de embarazo es grande. También esperaríamos que las diferencias entre mujeres pobres y no pobres en cuanto al riesgo de maternidad en la adolescencia fueran cada vez menores. Veremos, a continuación, si el análisis de supervivencia a la fecundidad adolescente sostiene estas hipótesis.

La edad mediana a la primera salida de la escuela antes de los 20 años, aumentó 2.5 años en el caso de las mujeres pobres y 2 años en el caso de las mujeres no pobres, de manera que para la cohorte 1978-1980 tales edades fueron 15.5 años para las pobres y 17.5 años para las no pobres. A pesar de lo significativo de este cambio, es a partir de estas edades cuando el riesgo de embarazo se acelera como se observa en la Gráfica 4.

En efecto, a través de estas cohortes no se distinguen cambios significativos en la intensidad de la fecundidad adolescente, y sólo un retraso de algunos meses en el calendario del evento. Además, como observamos en la Gráfica 5, las diferencias entre mujeres pobres y no pobres en cuanto a la propensión a la fecundidad adolescente tampoco son significativas, sobre todo en las dos cohortes más jóvenes.

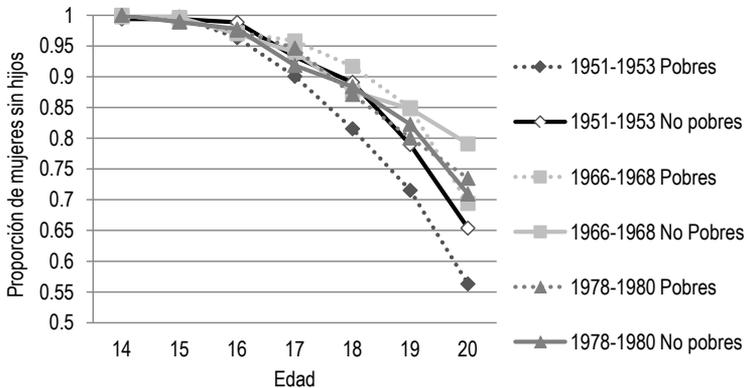
Entonces, confirmamos que hay un estancamiento en las tasas de fecundidad adolescente (que en nuestro estudio se refleja en la relativa homogeneidad de los patrones de intensidad y calendario de la

Gráfica 4. Proporción de mujeres sin hijos hasta los 20 años de edad: México urbano, tres cohortes



Fuente: Elaboración propia con información preliminar de la *Encuesta Demográfica Retrospectiva 2011*. Datos ponderados.

Gráfica 5. Proporción de mujeres sin hijos hasta los 20 años de edad según condición de pobreza en la infancia: México urbano, tres cohortes



Fuente: Elaboración propia con información preliminar de la *Encuesta Demográfica Retrospectiva 2011*. Datos ponderados.

fecundidad de las mujeres menores de 20 años de las tres cohortes), pero también hallamos que los patrones reproductivos de las adolescentes pobres y no pobres han sido en realidad muy semejantes, por lo que, con nuestros datos, no podemos sostener la tesis de que la fecundidad adolescente es más común entre las mujeres pobres. Suponemos que esto puede deberse a la generalización de mayores aspiraciones educativas en el medio urbano, independientemente del origen social, y a la mayor igualdad en el acceso a la educación.

El costo educativo de la maternidad temprana

Con el cálculo de las tasas de escolaridad promedio de mujeres pobres y no pobres en cada cohorte también hemos confirmado el avance en materia de logro educativo en ambos estratos, y constatado que en este aspecto la brecha entre unas y otras ha disminuido. Aunque hemos visto que la intensidad y calendario de la fecundidad adolescente no son significativamente distintos entre pobres y no pobres, queremos mostrar ahora cómo varían las tasas de escolaridad en el caso de las mujeres pobres cuando se distingue a las que fueron madres en la adolescencia de las que no lo fueron, y evaluar si esa variación es mayor o menor que la que se observa entre madres adolescentes y no madres adolescentes en el grupo de las mujeres no pobres (Cuadro 4).

En todos los casos se observa una menor tasa de escolaridad alcanzada por las mujeres que fueron madres en la adolescencia respecto a la tasa de escolaridad de las que no fueron madres adolescentes de su cohorte y condición de pobreza en la infancia. Aunque no se puede establecer causalidad, es evidente que existe relación entre la condición de fecundidad en la adolescencia y el logro educativo alcanzado en la edad adulta. La relación entre ambas variables es independiente de la condición de pobreza en la infancia porque hemos controlado ese factor.

Cuadro 4. Tasa media de escolaridad de las mujeres según condición de pobreza en la infancia y condición de fecundidad en la adolescencia: México urbano, tres cohortes

<i>Tasa media de escolaridad</i>	<i>1951-1953</i>		<i>1966-1968</i>		<i>1978-1980</i>	
	<i>Pobres</i>	<i>No pobres</i>	<i>Pobres</i>	<i>No pobres</i>	<i>Pobres</i>	<i>No pobres</i>
Madres adolescentes	0.2839	0.3670	0.4058	0.4474	0.4290	0.4993
No madres adolescentes	0.3789	0.5740	0.5520	0.6653	0.5827	0.7060
Diferencia entre madres adolescentes y no madres adolescentes	0.0950	0.2070	0.1462	0.2179	0.1537	0.2067

Fuente: Elaboración propia con información preliminar de la *Encuesta Demográfica Retrospectiva* 2011. Datos ponderados.

Se puede destacar también que en las tres cohortes el diferencial entre mujeres que fueron madres en la adolescencia y mujeres que no lo fueron es mayor para las no pobres, lo que puede relacionarse con una mayor expectativa o potencial de escolaridad en ellas, en comparación con el de las mujeres pobres. No obstante lo anterior, también resalta que para las mujeres pobres la brecha entre madres adolescentes y no madres adolescentes en materia de logro educativo ha aumentado a través de las cohortes, lo que posiblemente esté relacionado con las ganancias obtenidas por las mujeres pobres en materia educativa, que implican que la maternidad temprana sea cada vez más un factor que ilustra las diferencias en las trayectorias de estas mujeres.

En el Cuadro 5 se presentan las tasas de escolaridad promedio alcanzadas por las mujeres en función del tipo de trayectoria de

Cuadro 5. Tasa media de escolaridad de mujeres según tipo de trayectoria: México urbano

<i>Tipo de trayectoria</i>	<i>Tasa media de escolaridad (n)</i>
a) No madres adolescentes	0.6153 (1070)
b) Madres adolescentes después de salir de la escuela	0.3790 (331)
c) Madres adolescentes que salieron de la escuela por embarazo	0.5988 (32)
d) Madres adolescentes que no salieron de la escuela por embarazo	0.7084 (24)
Total	0.5684 (1457)

Nota: Se considera que *salieron de la escuela por embarazo* cuando un año antes de tener su primer hijo asistían a la escuela y el año en que nació su primer hijo ya no asistían.

Fuente: Elaboración propia con información preliminar de la *Encuesta Demográfica Retrospectiva 2011*. Datos ponderados.

fecundidad-educativa que siguieron. En él se distingue claramente que las mujeres con menores tasas de escolaridad son aquellas que siguieron la trayectoria B: salieron de la escuela y después fueron madres (ambos eventos antes de los 20 años); en esta circunstancia estuvo casi 23% de las mujeres de la muestra, y es posible que se trate de un grupo de mujeres que transitó a la adultez tempranamente pero observando el patrón normativo de unión conyugal seguida de maternidad. En tales circunstancias la experiencia de la maternidad pudo haber sido parte de un plan de vida y no tener el mismo significado ni las implicaciones que podemos imaginar para otras mujeres con aspiraciones distintas. En todo caso, quizá pudo haber representado una limitante para el retorno escolar.

Las mujeres que siguieron las otras trayectorias, en cambio, lograron tasas de escolaridad más altas que el promedio nacional. Se trata de las que no fueron madres durante la adolescencia y de las que seguían estudiando un año antes de tener su primer hijo aunque lo tuvieron tempranamente. Aunque estas últimas representaron sólo 4% de la muestra de las mujeres de esas cohortes, suponemos que en el contexto de las transformaciones educativas que hemos mostrado en los apartados previos, y en el marco del derecho a recibir educación media superior en condiciones de equidad, el volumen de mujeres en esa circunstancia habría incrementado paulatinamente en las generaciones más recientes, y seguirá haciéndolo, de tal forma que resulta relevante estimar la magnitud de la pérdida educativa para las adolescentes que siguen estudiando cuando ocurre la transición a la maternidad.

Así, lo que encontramos fue que en el caso de las adolescentes que continuaban en la escuela antes de ser madres, la tasa media de escolaridad alcanzada por las que salieron de la escuela por embarazo fue de 0.5988, mientras que la tasa de escolaridad de las que no salieron de la escuela fue de 0.7084.¹ Por tanto, habría cierta evidencia de que la pérdida en la tasa de escolaridad por embarazo

¹ Las muestras son pequeñas, así que esta comparación es únicamente ilustrativa.

adolescente para aquellas que asistían a la escuela al momento de embarazarse es de aproximadamente 15%. Sin embargo, el hecho de que la tasa alcanzada por las madres adolescentes que no salieron de la escuela sea incluso mayor que la tasa alcanzada por las mujeres que no fueron madres en la adolescencia, hace evidente que hay selectividad en el caso de las madres adolescentes que no salieron de la escuela y que se trata sobre todo de mujeres no pobres. Debido al tamaño de la muestra, no hacemos este análisis por condición de carencia social en la infancia.

Conclusiones

La educación es un componente esencial para el desarrollo humano que se vincula con futuros rendimientos en el ámbito laboral, con el potencial nivel de ingresos y, en general, con mejores condiciones de vida. Además, se trata de una dimensión que puede ser medida con relativa precisión a nivel individual.

Esta investigación responde a la oportunidad que surge al haber sido desarrollada, muy recientemente, la metodología para la medición del índice de desarrollo humano a nivel de hogares e individuos, y al coincidir este avance metodológico con el levantamiento de la EDER 2011 que nos brinda tanto la información necesaria para el cálculo de tasas de escolaridad para las mujeres en la edad adulta, como la información sobre las trayectorias previas de estas mujeres en los ámbitos reproductivo y educativo, y la información para poder clasificarlas según su condición de carencia social en la infancia. Con estos recursos ha sido posible el análisis longitudinal de las historias de vida de las mexicanas de tres generaciones que en 2011 residían en zonas urbanas, sorteando los problemas de endogeneidad que suelen presentarse cuando se aborda el estudio de los vínculos entre los orígenes sociales, las trayectorias educativas y las trayectorias reproductivas de las mujeres jóvenes.

Hemos destacado que después de un periodo de importantes avances en cobertura educativa a nivel básico (primaria y secundaria) en México, aunque cada vez menores, persisten diferencias en el acceso a la educación según el origen social de los individuos. Aún en el medio urbano, donde el acceso a la educación puede ser más equitativo, las diferencias en la calidad de la misma están presentes: más allá de las diferencias entre la educación privada y la pública, se distinguen diferencias en la calidad de la enseñanza y la infraestructura educativa en las distintas zonas de una ciudad. Además, debemos insistir en la urgencia de mayor cobertura en educación media y superior si se aspira a que los y las jóvenes extiendan sus periodos de educación formal más allá de los 15 años de edad. La escasez de oferta educativa, sumada a las dificultades económicas, puede ser una de las mayores limitantes para que sigan incrementándose las tasas de escolaridad de la población mexicana. Las políticas dirigidas a ampliar la cobertura educativa a niveles medio y superior deberán adecuarse a la reforma del artículo 3º Constitucional que especifica la obligatoriedad del Estado a garantizar la educación media superior (*Diario Oficial de la Federación* [DOF], 2012: 2-3), pero también deberán complementarse con políticas que permitan la continuidad de la trayectoria escolar de la población con mayores dificultades económicas y sociales.

En este país caracterizado por la desigualdad las transiciones a la adultez ocurren de maneras muy diversas. Como Coubès y Zenteno (2004), pensamos que la desigualdad en el acceso a la educación (más que el origen social, aunque están fuertemente correlacionados) influye en el orden en que ocurren los distintos eventos que marcan el paso a la vida adulta. Se ha observado, por ejemplo, que la unión temprana seguida de inmediato por el nacimiento del primer hijo es muy común, sobre todo en los estratos bajos, donde las oportunidades y aspiraciones educativas suelen ser menores. En cambio, el rompimiento del patrón normativo de transición a la adultez –salida de la escuela, salida del hogar

paterno, unión, fecundidad— puede vincularse con la ocurrencia inesperada de ciertos eventos y con las distintas posibilidades de ajuste que tienen sobre todo los individuos de estratos socioeconómicos más altos para los cuáles hay mayores expectativas educativas. Entonces, paradójicamente, el orden en que se espera que ocurran los eventos transicionales es más común entre la población menos educada (Coubès y Zenteno, 2004: 348-349), de manera que lo que nos ha interesado enfatizar aquí no es tanto el seguimiento o no de un patrón normativo de transición a la adultez, sino las consecuencias de que ciertas transiciones ocurran de manera prematura.

En el marco de un incremento en los niveles de escolaridad, cada vez podría haber mayor coincidencia o proximidad en la salida de la escuela y el inicio de la maternidad, por lo que el tema de cómo interferirá alguno de estos eventos sobre el otro no podrá seguir explicándose como se ha hecho hasta ahora. Las transformaciones educativas siguen teniendo lugar y ello cambia de manera fundamental como entendemos y explicamos los vínculos entre estas trayectorias.

Por ejemplo, la propensión al retorno escolar después de una primera salida prematura de la escuela aumentó en la cohorte más joven, lo que creemos que se relaciona con un contexto de mayor flexibilidad de la oferta educativa. Así que no debe asumirse que la trayectoria educativa se trunca al ocurrir la primera salida prematura de la escuela. En esta investigación partimos de una visión más dinámica en la que no se considera que la salida prematura de la escuela sea un evento definitivo, lo que nos permitió considerar que, aun si no fue la causa de la primera salida prematura de la escuela, la maternidad temprana puede tener implicaciones sobre este otro aspecto que empieza a cobrar relevancia en la definición de las trayectorias escolares de las mujeres.

Esta investigación aporta evidencia del costo de la maternidad temprana en términos de escolaridad para las mujeres urbanas en

México: las mujeres que fueron madres antes de los 20 años de edad alcanzaron menores tasas de escolaridad en la edad adulta, respecto a las mujeres que no tuvieron hijos antes de los 20 años de edad, independientemente de su condición de carencia social en la infancia y los cambios ocurridos en el contexto nacional. Ha sido posible determinar la magnitud de la pérdida de escolaridad que podría estar vinculada a la fecundidad en la adolescencia, al considerar un indicador promedio de escolaridad como el potencial a alcanzar, dada la condición de origen social.

Ya que nuestros resultados indican, por un lado, que en el caso particular de las adolescentes que continuaban estudiando un año antes de tener su primer hijo, más de la mitad ya no estudiaba el año del nacimiento, y, por otro, una tendencia creciente al retorno escolar después de una interrupción temporal de la trayectoria educativa, sugerimos la implementación de políticas de reinserción escolar que aceleren la ocurrencia de este evento que puede llegar a tomar incluso una década o más.

En especial deben establecerse mecanismos para que las mujeres pobres, pero sobre todo las adolescentes con hijos que truncan su trayectoria educativa por la experiencia de la maternidad o por cualquier otra razón, regresen a la escuela e incrementen su escolaridad. La intervención debería procurar el alcance de mayores niveles de escolaridad, y no sólo la conclusión de educación básica, a lo que actualmente se orienta el Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (Promajoven).

Bibliografía

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval] (2009), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Coneval.

- Coubès, M. L. (2012, enero 24), *Presentación del proyecto EDER 2011. Objetivos, cambios en el cuestionario con respecto a 1998, equipo de investigación, reseña del levantamiento, etc.* Presentado en El Colegio de México, México.
- Coubès, M. L. y R. Zenteno (2004), “Transición hacia la vida adulta en el contexto mexicano: una discusión a partir del modelo normativo”, en M. L. Coubès, M. E. Zavala de Cosío y R. Zenteno (coords.), *Cambio demográfico y social en el México del siglo XX. Una perspectiva de historias de vida*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 331-353.
- De la Torre, R. y H. Moreno (2010), *Advances in sub national measurement of the Human Development Index: The case of Mexico*, Human Development Research Paper 2010-23, Nueva York, United Nations Development Program.
- Diario Oficial de la Federación* [DOF] (2012, febrero 9), Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_201_09feb12.pdf
- El Colegio de la Frontera Norte (2012, febrero 16), Presentación de la Encuesta Demográfica Retrospectiva (EDER 2011) [Video]. Recuperado de <http://www.youtube.com/watch?v=t35-LILIXBE>
- Giorguli, S. (2006), “Deserción escolar, trabajo adolescente y estructuras familiares en México”, en J.L. Lezama y J.B. Morelos (coords.), *Población, ciudad y medio ambiente en el México Contemporáneo*, México, El Colegio de México, pp. 235-275.
- Giorguli, S., E. Vargas, V. Salinas, C. Hubert y J. Potter (2010), “La dinámica demográfica y la desigualdad educativa en México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 25, núm. 1, pp. 7-44.
- Gutiérrez, E. (2010), *El espacio como eje de análisis de la desigualdad educativa en el México del siglo XXI*, tesis de maestría, México, El Colegio de México.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2012), *Operativos en campo*. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/operativos/operativos_2.asp?c=1348
- Llanes-Díaz, N. (2010), *La maternidad adolescente y su efecto sobre la salida de la escuela entre mujeres mexicanas: replanteamientos y consideraciones*, tesis de maestría, México, Flacso-México.
- Mier y Terán, M. y C. Rabell (2003), “Inequalities in Mexican Children’s Schooling”, *Journal of Comparative Family Studies*, pp. 435-453.
- Solís, P. (2010), “La desigualdad de oportunidades y las brechas de escolaridad”, en A. Arnaut y S. Giorguli (coords.), *Educación*, vol. 7, *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México.
- Walti, C. (2006), “Las encuestas nacionales de fecundidad en México y la aparición de la fecundidad adolescente como tema de investigación”, *Papeles de Población*, núm. 50, pp. 253-275.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: ¿universalismo o focalización? El caso de Oportunidades en México

Carlos E. Barba Solano

Resumen

Los programas de transferencias monetarias (TMC) han logrado un gran prestigio en todo el mundo como mecanismos capaces de romper la reproducción intergeneracional de la pobreza. Las TMC han logrado una cobertura de aproximadamente 70 millones de personas en América Latina (AL). Algunos autores de esta región consideran que esta clase de programas son herramientas cruciales para reorientar la política social hacia una perspectiva universalista. Este trabajo se propone analizar las TMC en términos de sus potencialidades para llegar al universalismo. El análisis enfatizará el caso del programa mexicano Oportunidades, particularmente en el área de los servicios de salud. Este programa es reconocido como uno de los más exitosos del mundo. La idea fuerza de este trabajo es que la cobertura creciente, el enfoque integral del programa en materia de educación, salud y nutrición, su eficaz focalización, transparencia y resultados cuantificables, aunque son logros muy importantes y constituyen condiciones necesarias para avanzar hacia el universalismo, no son suficientes para impulsar un cambio profundo de la política social en AL o México, debido a dos obstáculos muy importantes: primero, en términos de derechos sociales, esta clase de programas se acercan mucho al extre-

mo de la focalización debido a que utilizan prueba de medios y son condicionales; segundo, para lograr compatibilizar focalización y universalismo hace falta desarrollar una estructura de servicios universalista que garantice la misma calidad de servicios (no servicios de segunda para los pobres), promueva la equidad tanto de estatus como de derechos para todos los ciudadanos. En el caso específico del sector salud, compatibilizar la focalización de las TMC con los servicios universales implicaría necesariamente actuar decididamente en contra de la fragmentación de los sistemas de salud, pero las TMC sólo garantizan acceso a servicios básicos de baja calidad.

Introducción

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) han logrado un gran prestigio en todo el mundo como mecanismos capaces de romper la reproducción intergeneracional de la pobreza. En América Latina (AL) existen TMC en 16 países y han logrado una cobertura de aproximadamente 70 millones de personas.

Algunos autores de esta región consideran que esta clase de programas, que en países como México y Brasil han incorporado respectivamente a 5 y 12 millones de familias, pueden servir como herramientas cruciales para reorientar la política social hacia una perspectiva universalista.

Al margen de la gran cobertura alcanzada, cabe preguntarse si las TMC son instrumentos idóneos para apoyar una reforma universalista de nuestros sistemas de bienestar, y bajo qué condiciones este tipo de programas podrían funcionar como instrumento focalizado coherente con una política universalista.

Respecto a la primera pregunta, la idea fundamental de este trabajo es que la cobertura creciente, el enfoque integral del programa en materia de educación, salud y nutrición, su eficaz focalización, transparencia y resultados cuantificables, aunque son logros notables y constituyen

condiciones necesarias para avanzar hacia el universalismo, no son suficientes para impulsar un cambio profundo de la política social en AL o México, debido a tres obstáculos muy importantes: primero, esta clase de programas se acercan mucho al paradigma de la focalización debido a que utilizan prueba de medios y son condicionales; segundo, permiten el acceso a servicios sociales de baja calidad; y, tercero, contribuyen a reproducir desigualdades sociales como las de género.

Otra idea importante es que para lograr compatibilizar focalización y universalismo hace falta superar estos obstáculos e incorporar algunos criterios como: incondicionalidad de los beneficios ofrecidos bajo un esquema de derechos sociales, acceso universal para quienes requieran apoyo y equidad en la calidad de los beneficios. Se requiere también actuar decididamente en contra de la fragmentación de los sistemas de bienestar.

Este trabajo se propone precisamente analizar a las TMC en términos de sus potencialidades para apoyar al universalismo. El análisis enfatizará el caso del programa mexicano “Oportunidades”, particularmente en el área de los servicios de salud. Este trabajo se divide en cinco apartados: el primero analiza la tensión teórica existente entre universalismo y focalización; el segundo analiza la estructura de la protección social en AL; el tercero da cuenta de la estrategia focalizadora posterior a la crisis de 1982; el cuarto presenta las características, los logros y las limitaciones de las TMC; el quinto examina las TMC desde una perspectiva universalista enfatizando el caso “Oportunidades”.

El campo de las políticas sociales: universalismo o focalización

Históricamente en el campo de las políticas sociales suelen oponerse dos paradigmas, derivados de experiencias y momentos distintos en el desarrollo de las instituciones de bienestar: el universalismo y la focalización.

El universalismo surgió después de la Segunda Guerra Mundial cuando uno de los temas centrales de las democracias capitalistas desarrolladas era lograr una amplia protección social para hacer frente a los enormes costos sociales de ese conflicto. En ese momento se vislumbró la posibilidad de garantizar los derechos necesarios para la independencia social de los individuos y para permitirles satisfacer sus condiciones de existencia. A lo largo del siglo xx esa aspiración se materializó en una combinación de políticas económicas eficaces, armonizadas con políticas sociales ambiciosas y amplios sistemas de protección social.¹

Durante esos años el universalismo fue un principio crucial para moldear secciones sustanciales del sistema de bienestar inglés después de la Segunda Guerra, también para el desarrollo de los regímenes de bienestar social demócratas que distingue a los países escandinavos. De acuerdo con Esping-Andersen y Corpi (1993) estos regímenes se caracterizan por tratar de construir sistemas unificados de protección social que buscan desmercantilizar el bienestar social.²

El universalismo fue también una meta importante para los regímenes conservadores donde la protección estuvo ligada al empleo formal, pero en los que la expectativa fue desarrollar una protección social amplia para todos a través del pleno empleo (Esping-Andersen, 1990, Castel, 1997).

La política social en los países de América Latina, durante la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones también le otorgó un gran valor al universalismo y la solidaridad. Sin embargo, su crecimiento fue limitado debido al pobre desarrollo del asalariado y a la fuerte segmentación institucional (Barba, 2007; Ocampo, 2008).

¹ Los dos factores fundamentales para alcanzar el desarrollo social.

² De acuerdo con Esping-Andersen, podemos hablar de “desmercantilización” cuando los servicios sociales son prestados como materia de derecho y cuando una persona puede asegurar su sustento sin depender del mercado (Esping-Andersen, 1990: 21-22).

Sin embargo, en todo el mundo a partir de la década de 1970 las tendencias han cambiado; los factores de inseguridad social se han multiplicado. Un nuevo consenso se ha desarrollado: asumir que el crecimiento económico puede conseguirse sin lograr la equidad social (Hobsbawm, 1998, Castel, 2010).

En el marco del capitalismo posindustrial global,³ que se caracteriza por una competencia exacerbada, un nuevo consenso ha surgido: es posible alcanzar el crecimiento económico sin lograr la equidad social. En este contexto los sistemas de bienestar enfrentan severas críticas, así como tentativas de reforma y reducción que se basan en una perspectiva focalizada (Block, 1987; Hobsbawm, 1998; Castel, 2006: 2).

Universalismo en la política social

Para una perspectiva universalista la política social descansa en la aplicación de derechos sociales. El objetivo de lograr que todos los servicios sociales estén disponibles y sean accesibles para todos los ciudadanos. Se busca construir un derecho democrático a un nivel de vida aceptable para todos los ciudadanos. Esto equivale a usar la política social para construir una sociedad más equitativa, al margen de cómo funcione el mercado (Titmuss, 1968, 2007; Esping-Andersen y Corpi, 1993; Esping-Andersen, 1990; Skocpol, 1995; Goodin *et al.*, 1999; Molyneux, 2007).

El universalismo considera que la política social debe garantizar los mismos beneficios sociales, ofrecidos con los mismos estándares de calidad, como derechos sociales para toda la población, incluidos ciudadanos de clase media junto con personas en situación de desventaja económica (Skocpol, 1995: 251; Esping-Andersen, 1990; Titmuss, 1968, 2007).

Este paradigma promueve la equidad tanto de estatus como de derecho para todos los ciudadanos, sin distinción de clase o posición

³ También denominado sociedad del conocimiento o de la información (Castells, 1999) o economía de los servicios (Esping-Andersen, 1990).

en el mercado. Los sistemas universalistas cultivan la solidaridad entre las clases sociales. Un objetivo muy importante es evitar el dualismo en el acceso a los servicios sociales, que implica que los pobres dependan de la asistencia pública, mientras los no-pobres pueden comprar seguros privados en el mercado (Esping-Andersen, 1990: 25-26, 31).

El universalismo subraya también la necesidad de tomar en consideración otros objetivos: conjuntar los distintos aspectos relacionados con bienestar en una política social integral, fortalecer la cohesión social, modificar la estructura social para alcanzar una mayor equidad, asegurar la inclusión de los sectores de la población que son excluidos, contribuir a la construcción del Estado nacional e invertir en la formación de capital humano (Mkandawire, 2005: 7-8).

Para el universalismo, la política social focalizada genera dualismo. Basados en evidencias históricas, algunos autores como Titmuss (1968, 2007), Skocpol (1995) y Sen (1995) consideran que los servicios focalizados en los más pobres siempre han tendido a ser servicios de baja calidad, porque son el producto de una perspectiva social que concibe “[...] el bienestar social como una carga pública”⁴ (Titmuss, 1968, 2007: 45).

Por ello, Theda Skocpol (1995: 267) sostiene que en lugar de desarrollar programas focalizados en las personas de menores ingresos o en los pobres, se deben diseñar políticas que satisfagan las necesidades de los menos privilegiados junto con aquellas de las clases medias y de la clase obrera más estable, porque de ello depende el apoyo que esos programas recibirán por parte de los sectores medios.

Focalización

La focalización se basa en lo que Titmuss (1974) llama “el modelo de bienestar residual”, cuya base teórica se remonta a los primeros días de las leyes de pobres inglesas. Su premisa fundamental es que

⁴ La traducción es mía.

hay dos canales sociales a través de los cuales las necesidades del individuo son satisfechas: el mercado privado y la familia. Ese modelo sostiene que sólo cuando estos canales se rompen, las instituciones de bienestar social deben entrar en juego temporalmente. Titmuss, irónicamente, concluye que en el modelo residual “el verdadero propósito del Estado de Bienestar es enseñar a la gente a vivir sin él” (Titmuss, 1974: 145-146).

En décadas recientes, la perspectiva focalizadora ha llegado a ser aceptada de manera muy amplia, porque algunas evidencias indican que los programas focalizados son más costo-eficientes en la reducción de la pobreza que las instituciones universalistas. El argumento principal es que la mejor alternativa, cuando los recursos son limitados, es concentrarlos en la atención de los más pobres y los más vulnerables. Así, la focalización es presentada como el esquema idóneo para llevar recursos a los pobres manteniendo bajos niveles de gasto (Peyre, 2007; Mkandawire, 2005: 2-3).

La perspectiva focalizada pone límites a las políticas sociales y promueve que los gobiernos prefieran programas que incluyan “pagos de usuarios”, que favorezcan la creación de mercados o cuasi mercados de servicios sociales o de asociaciones de proveedores de beneficios. Esta perspectiva ha erosionado la preocupación por la equidad que fue central en todas las experiencias exitosas de eliminación de la pobreza en Europa (Mkandawire, 2005: 2; Goodin *et al.*, 1999: 167).

Para este paradigma la tarea principal de la política social es llegar a los más pobres, evitando distorcionar o alterar el funcionamiento del mercado, a través de una rigurosa selección de los beneficiarios de los programas sociales; esto significa asegurar beneficios básicos a este segmento de la población, basándose en prueba de medios y condicionalidades (Peyre, 2007: iii).

Se argumenta que en lugar de transferir recursos adicionales a los que ya tienen los medios suficientes, es necesario generar una distribución de los servicios sociales favorable a los pobres, espe-

cialmente en los países en desarrollo, donde el gasto social es menor y no es recomendable aumentar la carga tributaria.

Focalización dentro del universalismo

En años recientes se reconoce que la oposición entre universalismo y focalización no es tajante, especialmente por el hecho de que los sistemas universales no alcanzan a toda la población, por ejemplo a los pobres, los indígenas, los niños, las personas de la tercera edad, las personas con discapacidades, los jóvenes, los migrantes o las mujeres. Por ello, no se puede negar la importancia de las acciones selectivas. Por ello, la perspectiva universalista reconoce la necesidad de políticas focalizadas, pero no acepta la prueba de medios y rechaza estándares de calidad desiguales (Baldock *et al.*, 2007: 694).

Este punto de vista implica cierto grado de fusión de los dos criterios: el universalismo y la focalización para cerrar brechas en el acceso diferencial a la utilización efectiva de los servicios sociales universales (en atención médica, mantenimiento del ingreso, cuidados, equidad de género, integración de indígenas o migrantes, seguridad social o educación) cuando por sí solos no son suficientes. Es una especie de universalismo atenuado, que presupone una gran sensibilidad hacia los contextos sociales donde las políticas impactarán, pero no renuncia a la construcción de derechos equivalentes para todos, ni al establecimiento de normas o estándares compartidos por todos los ciudadanos (Baldock *et al.*, 2007: 694; Titmuss, 1968, 2007: 45-46; Skocpol, 1995; Molyneux, 2007).

Skocpol (1995) señala que es posible hablar de “focalización dentro del universalismo”,⁵ pero el reto es diseñar métodos de discriminación positiva para asegurar que las personas menos privilegiadas no se conviertan en ciudadanos de segunda clase ni sean discriminados ni estigmatizados (Skocpol, 1995: 253).

⁵ La traducción es mía.

Parafraseando a Esping-Andersen (1990) la cuestión central no es sólo cuántas personas pueden beneficiarse con la instauración de un nuevo tipo de política o programa social, sino qué tipo de derechos son establecidos y cómo se comparan con los de otros grupos de ciudadanos.

El universalismo básico

Recientemente, en AL algunos investigadores coordinados por Gerardo Molina (2006) han sostenido que para enfrentar los mayores déficits sociales de esta región se requiere la cobertura universal de beneficios sociales básicos, como un asunto de derechos ciudadanos.

Dichos autores sostienen, además, que la calidad y el disfrute de tales derechos deben ser garantizados por el Estado. El “universalismo básico” implica evitar focalizarse en el perfil de necesidades de los más pobres, en lugar de ello proponen usar el perfil de necesidades de los sectores medios. La propuesta busca implantar un universalismo en incremento, cuyas intenciones sean realizar los derechos sociales para todos los ciudadanos de un país, pero no necesariamente a través de un solo sistema, porque se reconoce que los recursos institucionales con los que se cuenta se reparten actualmente entre esquemas de protección para distintos grupos de asalariados, esquemas asistenciales y esquemas de mercado, lo que dio origen a un pluralismo fragmentado. Por ello, proponen ofrecer servicios equivalentes que cumplan con los mismos estándares de calidad en cualquiera de las instituciones disponibles (Barba, 2010b; Molina, 2006; Tobar, 2006).

Más aún, en AL los defensores del universalismo básico conceptualizan la focalización como un mecanismo crucial para ofrecer beneficios universales. Específicamente, esa perspectiva considera que los programas de TMC pueden hacer real no sólo el acceso a servicios

sociales universales, sino a la posibilidad de acceder a ellos como derechos sociales (Molina, 2006: ix; Simões, 2006: 302, 304-311).

Sin embargo, hay una ambigüedad obvia en esta idea, porque aunque algunos programas de TMC como “Oportunidades” en México y “Bolsa Familia” en Brasil en términos de cobertura se aproximan al universalismo, no garantizan derechos sociales equivalentes para todos los ciudadanos y emplean pruebas de medios para otorgar beneficios.

Por otra parte, mientras el universalismo básico surgió en el contexto de regímenes de bienestar como el argentino, el uruguayo y el costarricense, donde existe un importante desarrollo institucional acumulado durante el siglo XX, además de una tradición de administración pública del bienestar social basada en derechos, los programas de TMC se desarrollaron en el contexto de regímenes como el mexicano o el brasileño, donde importantes segmentos de la población han sido excluidos del acceso a la seguridad social o de los servicios de salud y de los educativos que rebasen los niveles básicos.

En este contexto, cabe preguntarse si las TMC constituyen un recurso para universalizar los regímenes duales. Sobre este tema volveré después, pero antes abordaré la estructura de la protección social en AL.

La protección social en América Latina

En algunos de los principales países de nuestra región durante los años de la industrialización vía sustitución de importaciones, la política social buscaba realizar los principios de universalismo y solidaridad. Ello permitió el desarrollo de sistemas de educación y salud que garantizaban prestaciones básicas para amplios sectores de la población. Sin embargo, la seguridad social tendió a limitarse a los trabajadores formales y los sectores medios y se caracterizó por una aguda segmentación institucional.

En términos generales la cobertura de la política social como respuesta a un conjunto de derechos sociales privilegió a los grupos de ingresos medios, como los trabajadores industriales, los empleados del Estado y los miembros de las clases medias. Mientras los campesinos, los trabajadores urbanos informales y los pueblos indígenas recibieron sólo asistencia social o se mantuvieron al margen de las principales instituciones de bienestar (Barba, 2007).

Hacia 1970 en AL existían tres grandes conjuntos de países con perfiles institucionales y rendimientos sociales semejantes y que cada uno de estos grupos correspondía a un tipo idiosincrásico de régimen de bienestar que, siguiendo la nomenclatura propuesta por Fernando Filgueira sobre distintas “matrices de bienestar”⁶ en AL, he denominado: “universalista”, “dual” y “excluyente” (Filgueira, 1998; Barba, 2003, 2007).

En general, los regímenes de bienestar latinoamericanos no mantuvieron de manera constante instituciones democráticas.⁷ Los regímenes universalistas lograron una mayor expansión en el proceso de asalarización, un mayor despliegue institucional, garantizaron derechos sociales para sectores más amplios de la sociedad. Los regímenes duales, siguieron esos mismo patrones en las zonas urbanas, pero excluyeron a la población del medio rural, los trabajadores informales y los indígenas. Finalmente, los regímenes excluyentes concentraron la protección social en una pequeña oligarquía, excluyendo a la mayoría de la población y no lograron desarrollar sistemas de bienestar (Barba, 2007).

Los casos más exitosos fueron los que corresponden a los regímenes universalistas, en Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica, que alcanzaron los niveles más altos de protección pública y de ampliación de la ciudadanía social.⁸ En otros países, como México

⁶ Patrones regionales de cobertura, beneficios, condiciones de acceso y estratificación de servicios (Filgueira, 1998).

⁷ Con la notable excepción de Costa Rica.

⁸ En estos casos se siguió el modelo bismarckiano de seguridad social, carac-

o Brasil, caracterizados como regímenes duales, se desarrollaron los mismos tipos de sistemas de bienestar, pero éstos tendieron a concentrarse en las áreas urbanas, dejando a un lado a quienes aunque vivían en las ciudades o metrópolis, no participaban en la economía formal o a quienes no vivían en el medio urbano, particularmente a los campesinos y los indígenas (Barba, 2007).

Más abajo en esta escala regional se encontraba una serie de países de América Central, como Honduras, Nicaragua, Guatemala o El Salvador, o de América del Sur, como Bolivia, Ecuador y Paraguay. En estos países la población indígena es muy numerosa y se encuentra excluida de la protección social. En estos regímenes el bienestar garantizado por el Estado tuvo un muy pobre desarrollo institucional, por ello, los principales recursos de los pobres para hacer frente a los riesgos sociales fueron sus familias y las redes comunitarias (Barba, 2007; Martínez, 2008).

La liberalización de la política social en América Latina

Tras la crisis económica de las décadas de 1970 y 1980, tanto en los regímenes universalistas como en los duales, las limitaciones de los sistemas de bienestar social para proteger a la mayoría de la población y para garantizar los mismos derechos sociales para todos fueron reconocidas, al igual que la necesidad de reformarlas. Esto ocurrió a contrapunto de los procesos de ajuste y reestructuración económica que produjeron un gran desempleo, subempleo y la expansión del trabajo informal.

terizado por ser estratificado, contributivo, por contar con un régimen de seguros múltiples y también por dirigirse a un “asegurado ideal”: varón, asalariado, con trabajo ininterrumpido en el sector formal, a lo largo de la vida, responsable de proveer los ingresos del hogar y también el aseguramiento de las personas dependientes (esposa, hijos e hijas) (Barba, 2007; Martínez, 2006).

Este escenario permitió a numerosos gobiernos de la región justificar la adopción de un paradigma de bienestar alternativo: la focalización de la política social en los más pobres, el apoyo a la participación privada en la educación, la salud y los sistemas de pensiones, así como la descentralización de los servicios sociales (Barba, 2009; Filgueira, 1997, 1998; Ocampo, 2008).

El nuevo paradigma adquirió un perfil transnacional, pues fue promovido por instituciones financieras internacionales (IFIS) como el BM y el BID. Por ello, podríamos señalar la “deslocalización” como una de sus dos principales características; la otra fue el respeto a la libertad de mercado y el atribuirle a éste el papel fundamental en la generación y distribución de bienestar, aspecto que le confiere un marcado “carácter residual” (Barba, 2003 y 2007).⁹

La visión “residual” considera que el mecanismo fundamental para alcanzar el bienestar social es el mercado y que las prestaciones propiamente públicas se deben orientar sólo a corregir externalidades de la economía, asignando recursos a los más pobres para que sean capaces de participar en el mercado y sobreponerse por sí mismos a sus dificultades (Skocpol 1995: 7; Hill y Bramley 1986: 10).

En este escenario se explica que durante la década de 1980 se haya acentuado en toda la región la tendencia a desligar empleo formal, derechos sociales y protección social, ya que el empleo remunerado, permanente y continuo, que sirvió de referencia para desarrollar los sistemas de seguridad social, dejó de ser el modelo hegemónico de inserción de las personas en las estructuras laborales.

En el nuevo contexto de inserción laboral predominan ahora el empleo informal, a tiempo parcial, independiente, irregular, el au-

⁹ La deslocalización no se refiere exclusivamente al cambio de la escala nacional a la global, sino a la adquisición de capacidades que antes eran predominantemente estatales por parte de las IFIS, tales como: el diseño, el financiamiento y la evaluación de programas sociales. Por supuesto, esto no ha significado que las agencias internacionales monopolicen dichas funciones, sino que ahora son actores cruciales en cada una de ellas (*Ibid.*).

toempleo, el trabajo familiar y el trabajo no remunerado. Un dato resume la situación del empleo en AL: en 2008 en los cinco países donde se pueden comparar niveles de desempleo urbano de acuerdo a la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que son Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú, se estimaba que el promedio del empleo informal en las áreas urbanas era de 58.6% (OIT, 2009).

Este nuevo panorama laboral condujo a que el empleo fuera concebido estrictamente como un problema de mercado. Desde entonces, las tendencias más marcadas han sido la desregulación y flexibilización de los mercados de trabajo, así como al imperativo de reformar los sistemas pensionarios, que en muchos casos han pasado de un modelo de reparto a otro de capitalización individual (Mesa-Lago, 2001, 2007).

Aunque este proceso ha sido sumamente azaroso, podría decirse que ni las recomendaciones del BM en el informe de 1994 ni la experiencia de la reforma chilena, que ha servido de modelo en el proceso de reforma pensionaria, han sido seguidas a pie juntillas, en buena medida porque internamente los gobiernos reformistas han enfrentado distintos grados de oposición.¹⁰

A pesar de ello, lo que sí ocurrió es que en la agenda en muchos de los gobiernos de AL los temas de la regulación laboral, la expansión de la seguridad social y la construcción de ciudadanía social dejaron de ser centrales, con la consiguiente interrupción de las acciones dirigidas a garantizar la universalización de derechos sociales. En cambio, la reducción de la pobreza y la construcción de redes de seguridad para enfrentar la vulnerabilidad social se situaron como los temas cruciales en la agenda del bienestar; es decir, como la nueva cuestión social (Barba, 2010a; Mkandawire, 2005).

En este escenario, las políticas focalizadas fueron legitimadas como un medio pragmático de reconciliar la reducción del gasto social y el

¹⁰ Esto ha dado pie a la aparición de tres modelos distintos, además del ya existente: el sustitutivo, el mixto y el paralelo (Mesa-Lago, 2001, 2007).

mantenimiento de una función social mínima por parte del Estado: otorgar protección social a los más pobres. Desde esa óptica sólo se considera legítimo asignar recursos públicos a quienes, además de situarse en la pobreza extrema, están dispuestos a alcanzar su bienestar aceptando las reglas del mercado (Barba, 2007, 2010; Ocampo, 2008).

Los Fondos de Inversión Social

Durante la década de 1980 se desarrolló un primer ciclo de programas sociales focalizados, denominados “fondos de inversión social” (FIS) o “fondos de emergencia social”. Este modelo inicialmente se desplegó en los regímenes excluyentes y alcanzó su mayor impulso en los regímenes duales. Los programas emblemáticos fueron el Fondo Social de Emergencia de Bolivia, creado en 1986 y el Programa Nacional de Solidaridad de México, instituido en 1988.

Durante más de una década los FIS fueron un ingrediente indispensable en la estrategia de combate o alivio a la pobreza en casi toda AL, pero, sobre todo, en los regímenes duales y excluyentes.¹¹

El objetivo de los FIS fue hacer frente a los costos sociales del proceso de ajuste económico que siguió a la crisis de 1982, a través de la inversión en infraestructura social, servicios públicos y sanidad. En algunos casos fueron utilizados para construir una base electoral para respaldar los procesos de ajuste estructural como ocurrió en México (Dresser, 1994; Barba, 2003).

¹¹ Este tipo de programas fueron apoyados financieramente por instituciones internacionales como el BM o el BID, y siguieron el modelo del “Fondo Social de Emergencia” creado en Bolivia en 1986. Muchos países crearon su propia versión de este modelo, culminando con el “Programa Nacional de Solidaridad” (Pronasol), establecido por el gobierno mexicano en 1988. Sin embargo, después de una década de existencia esta clase de programas desaparecieron (Barba, 2003; Grinspun, 2005).

No obstante, es bien sabido que, en la práctica, estos programas fracasaron fundamentalmente porque no atendían a los más pobres, operaban de manera clientelista y se conducían con una gran opacidad (Barba, 2003; Grinspun, 2005; Schteingart, 1999).

Cada vez fue más claro que esta primera ronda de programas focalizados redujo la participación y responsabilidad social del Estado a desarrollar programas mínimos de alivio a la pobreza, temporales, compensatorios, de baja calidad y clientelistas. Esto por supuesto, se tradujo en que durante esa primera etapa la política social latinoamericana contribuyó a debilitar la cohesión social (Barba, 2007; Filgueira *et al.*, 2006: 20).

Después de su momento de apogeo este tipo de programas fueron criticados severamente y cayeron en desuso (Schteingart, 1999; Grinspun, 2005).

Las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC)

Durante la década de 1990 se produjo un segundo ciclo de programas focalizados que se originaron en los regímenes dualistas: los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC).

Características

Esta clase de programas fueron diseñados para corregir las fallas del mercado que son considerados los factores centrales que impiden a los pobres el consumo de servicios sociales esenciales, como la educación y la salud.

Su principal objetivo es garantizar que las familias más pobres sean capaces de cambiar el comportamiento de sus integrantes y abandonen “estrategias” de sobrevivencia¹² que impidan a sus des-

¹² Es difícil hablar de “estrategias” cuando no existen opciones.

endientes superar la pobreza. Las TMC han sido pensadas justamente para dar un incentivo a las familias para que inviertan en el capital humano de sus hijos.

Las condiciones de salud y la nutrición en general requieren inspecciones frecuentes, control de crecimiento y vacunas para niños menores de cinco años de edad, atención perinatal para las madres y la asistencia de éstas a conversaciones de información de salud programadas periódicamente. Las condiciones de educación general incluyen la matrícula escolar, la asistencia en el 80-85% de los días escolares y ocasionalmente, alguna medida de desempeño. La mayoría de los programas de TMC transfieren el dinero a la madre de la familia (Fiszbein y Schady, 2009).

Valencia (2008) indica que alrededor de las TMC y en un periodo muy breve se ha construido un cuerpo teórico convencional que respalda con entusiasmo la eficiencia administrativa, la pertinencia social y la solvencia teórica y financiera de este tipo de intervenciones para reducir la pobreza y la desigualdad, así como para promover la acumulación de capital humano e impedir la reproducción intergeneracional de la pobreza (Valencia, 2008).

El modelo convencional supone que este tipo de programas se caracterizan por: focalizarse eficazmente en la pobreza extrema, para lograr el mayor efecto al menor costo; intervenir por el lado de la demanda, para no alterar el funcionamiento del mercado; contribuir al desarrollo social; concentrar su acción en la infancia, adolescencia y juventud; promover cambios en las estrategias de los hogares pobres a través de condicionalidades en materia educativa y de salud; pagar los costos de oportunidad que genera la pérdida de ingresos familiares como producto de la asistencia de los niños a la escuela; favorecer una relación directa entre los gobiernos nacionales y los beneficiarios; gestionar evaluaciones de sus resultados e impactos¹³ (Valencia, 2008: 503-504).

¹³ El seguimiento de dicho modelo es parcial, porque los programas han sido desarrollados en tres oleadas sucesivas, algunos de ellos han sido reformados y

Las TMC cuentan con un gran apoyo multilateral, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OIT, el BM, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y donantes bilaterales importantes¹⁴ respaldan a este tipo de programas (Morales, 2007; Ravallion, 2003; Fiszbein y Schady, 2009; Standing, 2007: 11).

Esta perspectiva es apoyada también, aunque con matices importantes, por numerosos gobiernos de AL y aún por gobiernos locales de países desarrollados, como ocurre en el caso de la alcaldía de Nueva York (Valencia, 2008; Cepal, 2009; Morais, 2008).

El BM afirma que 30 países del mundo cuentan ya con un programa de este tipo. La cobertura de estos programas también se ha incrementado de manera notable, de tal manera que en amplias regiones como América Latina y el Caribe alcanzan ya a 12% de la población (Fiszbein y Schady, 2009; Valencia, 2008; y Cepal, 2009).

Su legitimidad deriva, entre otras cosas, de su costo relativamente bajo, de su propósito de integrar políticas de salud, educación y alimentación, de sus frecuentes evaluaciones, así como de la enorme cobertura que han logrado, sobre todo en Brasil y México. Por ello, en la actualidad las TMC se han convertido en el instrumento central para enfrentar la pobreza en AL (Ocampo, 2008; Valencia, 2008).

Algunos autores subrayan que programas como “Oportunidades” y “Bolsa Familia” se aproximan al universalismo en términos de su cobertura. No se puede negar que ésta es muy importante,

otros surgieron con objetivos distintos a los que suelen mencionarse cuando se describen este tipo de transferencias. Otro elemento importante para sospechar que no se trata de un solo modelo de transferencias monetarias es precisamente que este tipo de programas se han desarrollado en distintos tipos de regímenes de bienestar y se articulan con diversos paradigmas de bienestar que son dominantes en cada uno de esos regímenes (Barba, 2010).

¹⁴ Tales como la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, la Oficina del Gobierno de los Estados Unidos para asistir a países extranjeros que enfrentan desastres naturales, el Departamento del Reino Unido para el desarrollo internacional y el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo (Standing, 2007: 11).

particularmente en contextos donde amplios segmentos de la población están excluidos de los mecanismos de seguridad social.

Logros, limitaciones y potencialidades de los programas de TMC

Un respaldo crucial para las TMC han sido las evaluaciones que se les han realizado, que las muestra como mecanismos razonablemente eficaces para lograr mejoras en distintos campos (Villatoro, 2005; Behrman y Skoufias, 2006).

En el ámbito educativo se ha demostrado su capacidad para promover la matrícula y la asistencia de los niños y jóvenes a la escuela, mejorar la permanencia escolar de sus beneficiarios y aumentar su acumulación de años promedio de escolaridad (Skoufias, 2006; Parker, Tood y Wolpin, 2006; Adato, 2005).

En el campo de la salud se destacan sus logros en la disminución de la desnutrición infantil; la mejora y diversificación de la alimentación familiar, en la promoción de la asistencia de los niños a los centros de salud y el descenso en las tasas de morbilidad materna, infantil y adulta. En el entramado comunitario y familiar se destaca su eficacia para fomentar la formación de capital social grupal e incentivar que las familias pobres inviertan en capital humano (Fiszbein y Schady, 2009; González de la Rocha, 2005).

También es reconocido que realizan una focalización eficiente,¹⁵ evitan el paternalismo que suele caracterizar las ayudas alimentarias u otros programas basados en la transferencia de productos básicos a los pobres y reemplazan programas que se enfocan al problema de la oferta de servicios sociales. De igual forma, son elogiados por

¹⁵ Aunque según Adato (2005) cuando menos en el caso mexicano la focalización ha sido objeto de controversia porque está sujeta a decisiones políticas respecto a la cantidad de recursos disponibles y porque los miembros de las comunidades beneficiadas que no son incluidos suelen experimentar resentimientos y rechazan el programa.

alcanzar niveles de transparencia financiera y operativa difícilmente emulables por otros programas.

En la esfera política se afirma que han logrado una amplia legitimidad entre los sectores de clase media y los votantes comunes como medios adecuados y poco costosos para redistribuir los ingresos, lo que ha redundado en que esta clase de políticas sean vistas como viables en términos políticos (Standing, 2007).

Limitaciones y ambigüedades

Al recuento de los logros que esgrimen los evaluadores de estos programas,¹⁶ así como los gobiernos y las agencias multilaterales con el propósito de justificar su implementación y continuidad, se suelen agregar éxitos que no han sido demostrados consistentemente, entre ellos:

- Reducir la pobreza a corto y largo plazo (Soares, 2007; Grinspun, 2005).
- Impedir la reproducción intergeneracional de la pobreza y crear condiciones para el ascenso social de sus beneficiarios (Fiszbein y Schady, 2009).
- Erradicar el trabajo infantil o juvenil (Soares, 2007); y hacer frente a la inseguridad social (Standing, 2007).

En lo correspondiente a su capacidad para disminuir la pobreza, las evidencias aportadas por algunos estudios concretos ponen en tela de juicio tanto la idea de que las reducciones logradas son considerables, como la idea de que las TMC son eficaces en la reducción a largo plazo de la pobreza (Cortés *et al.*, 2007).

¹⁶ Tanto Enrique Valencia (2008) como Padilla (2009) han señalado que las evaluaciones han contribuido a legitimar las TMC y a convertirlas en un paradigma a seguir.

Respecto a su eficacia para interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza también hay muchas dudas. Autores como Morley y Cody (2003) han demostrado que mayor escolaridad no necesariamente equivale a acumulación de capital humano cuando la calidad de los servicios educativos ofrecidos es baja. En ese sentido Valencia (2008) argumenta que las evaluaciones sobre los logros educativos de las TMC no han sido suficientemente sólidas porque los criterios que han empleado dejan de lado precisamente la revisión de los resultados en el aprendizaje y la calidad de la oferta educativa.

Por otra parte, Cortés y sus colegas (2007), refiriéndose al programa “Oportunidades”, señalan que aún no se cuenta con información suficiente para conocer el destino laboral de los jóvenes egresados y la información disponible en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) no es suficiente para determinar si los hijos de las familias incluidas en el programa logran escapar de la pobreza, por ello queda en el aire saber si éste cumple o no con su misión original de abatir el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza (Cortés *et al.*, 2007).

Algo parecido ocurre con la idea de que las TMC son muy eficaces para reducir el trabajo infantil o juvenil. Algunas investigaciones sobre programas específicos indican que este es un tema que no ha sido resuelto, debido a la ausencia de condicionalidades asociadas al trabajo infantil en la mayoría de los programas de TMC. Hay muchos indicios de que el impacto en este rubro es muy variable, porque depende de múltiples factores, entre ellos: el monto de las transferencias, el tamaño de las contribuciones monetarias y no monetarias del trabajo infantil o las preferencias de los padres en materia educativa¹⁷ (Issamu, 2008; Veras *et al.*, 2007; Padilla, 2009).

Un ejemplo muy significativo es “Bolsa Familia”, el más extenso de AL, que ante la imposibilidad de determinar con certeza si las

¹⁷ En opinión de Issuani (2008) la persistencia del trabajo infantil tiene diferentes fuentes, por ejemplo: dicho trabajo puede ser visto como un mecanismo para adquirir destrezas; puede ser valorado positivamente en algunas comunidades.

transferencias y la condicionalidad de asistir a la escuela son eficaces para evitar que los niños trabajen, fue reformado para incorporar a su estructura el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), que establece una jornada ampliada en la escuela (Veras *et al.*, 2007).

En cambio, hay contribuciones empíricas sólidas que indican en el caso del programa “Bolsa Familia”, que las condicionalidades del programa repercuten en un incremento del trabajo doméstico realizado por las mujeres adultas y concomitantemente en una reducción en las horas que dedican al trabajo fuera de sus hogares (Texeira, 2008).

Un tema muy controvertido que falta discutir en este trabajo es la posible utilización de las TMC como mecanismos para reorientar la política social regional hacia una perspectiva universalista. Como ya se señaló, algunos autores consideran que estos programas, que fueron diseñados como refinados instrumentos focalizados, pueden convertirse en recursos muy importantes para desarrollar un “universalismo básico” en AL. Ese es el tema que se abordará a continuación (Molina, 2006; Filgueira *et al.*, 2006; Simões, 2006; Medici, 2006; Moreno, 2007).

Claroscuros de la tentativa de utilizar a las TMC para desarrollar el universalismo básico en los regímenes de bienestar duales, el caso de “Oportunidades”

Para empezar habría que señalar que la legitimación de las TMC se funda en una perspectiva focalizadora típica, ya que los discursos laudatorios enfatizan que su principal fortaleza es su capacidad y eficiencia para atender a los más pobres a través de una selección rigurosa de sus beneficiarios. Al mismo tiempo, asumen las limitaciones presupuestales y ponderan como algo fundamental el uso eficiente de recursos financieros limitados (Valencia, 2008).

Decíamos que las TMC han alcanzado una gran cobertura, sobre todo en el caso de “Oportunidades” y “Bolsa Familia” que en 2010 cubrían respectivamente a 5.8 y a 11 millones de hogares, lo que les acerca a una perspectiva universalista (Fiszbein y Schady, 2009). Sin embargo, se focalizan en los más pobres y son de bajo costo. Otorgan a sus beneficiarios acceso a beneficios sociales básicos; no cuidan ni intentan mejorar la calidad de los servicios a cuyo acceso tendrán los pobres.

De manera muy evidente, los componentes básicos de las TMC son la prueba de medios y la condicionalidad, no los derechos sociales. Su tarea principal no es garantizar los mismos beneficios sociales, ofrecidos con los mismos niveles de calidad, como derechos sociales básicos para todos los ciudadanos.

A pesar de su amplia cobertura, los programas de TMC no son compatibles con el universalismo en la medida que buscan determinar con precisión quiénes son los individuos merecedores de los beneficios que ofrecen. Tampoco en la medida que los beneficiarios potenciales deben cumplir con las reglas de los programas, puesto que las transferencias monetarias están condicionadas a cambios de conducta al interior de las familias en relación con la educación y la salud.

El proceso de selección y la condicionalidad ha sido criticado por los participantes en los procesos de evaluación, quienes consideran que la selección tiende a ser arbitraria dado que frecuentemente excluye a personas cuyas necesidades son tan apremiantes como las de quienes sí han sido incluidos. Los participantes consideran que las pruebas de medios genera rupturas en la comunidad, así como envidia y exclusión entre quienes no son incluidos (Skoufias, 2006: 2).

Estas críticas, que podrían considerarse subjetivas, pueden respaldarse con otra clase de resultados empíricos sobre la eficiencia de la focalización de “Oportunidades” en comparación con “Bolsa Familia”. De acuerdo con Veras y sus colegas (2007), los errores

de exclusión de los dos programas son extremadamente altos. La relación de los pobres no incluidos en estos programas respecto al total de la población pobre en 2004 fue 70% en el primer caso y de 59% en el segundo. Por lo contrario, el error de inclusión (número de beneficiarios no pobres dividido entre la población beneficiaria total) en el primer caso fue de 36%, mientras en el segundo fue de 49% (Veras *et al.*, 2007).

Estos hallazgos indican que los programas de TMC se enfrentan a la disyuntiva de extender su cobertura o mejorar su focalización. El programa mexicano muestra ser más eficiente que el brasileño, pero paga un precio muy alto porque excluye a muchos hogares en la pobreza. De hecho, parece muy difícil seguir ampliando la cobertura, no sólo por limitaciones financieras, sino porque eso redundaría en un incremento en los errores de inclusión.

De igual forma, hay indicios de que las TMC no contribuyen a la realización de objetivos que son fundamentales para el paradigma universalista, como el fortalecimiento de la cohesión social, contribuir a la transformación de la estructura social o lograr una mayor equidad social.

En las evaluaciones, especialmente en el caso de Oportunidades, un segundo motivo general de insatisfacción de los participantes en ese programa fue que se sentían discriminados por las exigencias de realizar labores a cambio de los beneficios. Muchos expresaron que fueron objeto de malos tratos o se les pidió hacer cosas que ofendían su dignidad. Los participantes señalaron que no se puede hablar de corresponsabilidad cuando no se les exige a los profesores que no falten a clases frecuentemente (Rivero, 2002: 4-5, citado por Molyneux, 2007).

Como señala Molyneux, resulta difícil conciliar estos testimonios con la opinión de que los programas de TMC fueron diseñados para promover los derechos civiles, sociales y políticos de los participantes o como mecanismos para que logren acceder a una ciudadanía plena (Molyneux, 2007: 27-28).

Por otra parte, la orientación familiarista de estos programas, que enfatizan el rol reproductivo de las madres, de acuerdo con Molyneux (2007), muestra que las TMC están aún basados en una visión que reproduce una estructura social desigual. Estos programas tienen el efecto de retraditionalizar los roles y las responsabilidades familiares basados en una visión patriarcal. Esto implica que a través de estos programas el Estado promueve activamente la estructuración de relaciones de género desiguales y asimétricas (*ibid.*).

Otro tema crucial es la manera como este tipo de programas conceptualizan la reproducción intergeneracional de la pobreza, que es explicada como un fenómeno atribuible a conductas familiares inadecuadas, no como una situación derivada de la falta de derechos o titularidades sociales. De acuerdo con el enfoque teórico que sustenta a los programas de TMC, la carencia de capital humano imputable a prácticas familiares impide a los más pobres que sean suficientemente competitivos para participar en el mercado, para obtener buenos empleos o ingresos suficientes y para pagar por su propio bienestar y el de sus familias. Este enfoque se aleja considerablemente de la idea de que cada ciudadano tiene el derecho a asegurar su sustento sin depender del mercado, es decir, del ideal universalista de la desmercantilización del bienestar social.

Hay, sin embargo, algunos aspectos de estos programas, además de su amplia cobertura, que están claramente en sintonía con una perspectiva universalista. Tal es el caso de la complementaridad de las intervenciones en materia de educación, salud y alimentación, que se orientan hacia una meta establecida por el universalismo: la integración de la política social. Otro objetivo importante, desde esta perspectiva, es el tema de la transparencia y la rendición de cuentas que respalda el derecho ciudadano a la información.

El éxito de estos programas en el campo de la educación, en la promoción de la matrícula y la asistencia de niños y jóvenes a la escuela, así como en mejorar la permanencia escolar, aumentar la acumulación de años promedio y reducir las tasas de deserción escolar,

contribuyen también al objetivo de universalizar los servicios sociales porque garantizan el acceso a éstos para quienes no pueden ser cubiertos por los sistemas universales. De igual forma contribuyen a ese objetivo los logros en materia de salud preventiva, vacunación y alimentación, la reducción de las tasas de morbilidad y mortalidad materna, infantil y adulta, la diversificación de la alimentación familiar, así como el fomento de un capital social en materia de salud y alimentación.

A pesar de ello, el mayor problema es que los programas de TMC no coinciden con la pretensión universalista de que las políticas sociales deben garantizar los mismos servicios con estándares de calidad semejantes para todos, ya sean los más desfavorecidos, la clase media o los trabajadores formales. Esto se evidencia, por ejemplo, en las evaluaciones realizadas a “Oportunidades” en 2008 en lo concerniente al componente de salud, que muestran graves deficiencias en la calidad y disponibilidad de los servicios de salud y una incapacidad creciente para hacer frente a la mayor demanda generada por los requisitos establecidos por ese programa. Estos resultados reflejan el dualismo que caracteriza al sistema de salud mexicano (Neufeld *et al.*, 2005 y 2005a; Gutiérrez *et al.*, 2008).

Esto se expresa en resultados sistémicos muy pobres como la incapacidad para reducir la desnutrición infantil o para incrementar el peso y la talla de los niños pobres (particularmente de los indígenas), o la incapacidad para garantizar la calidad del proceso de aprendizaje de los beneficiarios (Laurell, 2001; Hall y Patrino, 2005).

De acuerdo con Mkandawire, el dualismo no sólo es una característica reforzada por Oportunidades sino de la mayoría de los programas de TMC. Este autor hace hincapié en que esto no es abordado con seriedad porque en muchos de los países donde este tipo de programas se han implementado la desigualdad en muchos aspectos de la vida social ha sido siempre muy alta. Por tanto, la segmentación cada vez mayor no parece un problema importante (Mkandawire, 2005: 7).

El tema de la segmentación puede ilustrarse analizando el sistema de salud mexicano que, como se muestra en la Figura 1, es piramidal.

Lo que la Figura 1 muestra es que en la cúspide de la pirámide se encuentra el 1.1% de la población con acceso a seguros privados. Después encontramos a la población derechohabiente de los seguros de salud ligados al empleo formal; en el piso siguiente se ubica el Seguro Popular que protege a quienes no tienen empleo formal; más abajo se encuentra Oportunidades, y en el sótano la población con carencias severas de acceso a la salud.

La figura muestra que la estratificación continúa también en términos de los tipos de derechos implicados, que incluyen intercambios mercantiles en la cúspide, pasando por los derechos laborales a la seguridad social, derechos sociales de menor jerarquía

Figura 1. Segmentación y cobertura del sistema de salud mexicano hacia finales de la década de 2010



Fuente: Cálculos propios con base en Coneval (2010), INEGI e ISSSTE (2010), CNPSS (2009).

para los que no tienen empleo formal, contraprestaciones programáticas para quienes son beneficiarios de Oportunidades y asistencia social para el resto de la población.

También puede apreciarse que en los dos pisos superiores hay cobertura de tercer nivel (ofrecidos en clínicas especializadas); en el piso del Seguro Popular el techo real son los servicios de segundo nivel (ofrecidos en hospitales generales); en el piso de Oportunidades los beneficiarios sólo tienen acceso a un paquete mínimo de servicios básicos (unidades ambulatorias) y en el sótano la cobertura es errática.

Una conclusión evidente es que en el caso mexicano el papel desempeñado por Oportunidades en el sistema de salud contribuye a reproducir y exacerbar el diseño jerárquico de derechos y garantías, lo que no contribuye a igualar derechos sociales para todos los ciudadanos en términos de acceso a la atención de la salud.

Conclusiones: hacia una reingeniería universalista de las TMC

El análisis de los programas de TMC en el contexto de los regímenes duales, como es el caso de Oportunidades en México, indica que son efectivos en la expansión de la cobertura de los servicios sociales y educativos hacia los más pobres; también indica que tienen un impacto positivo en evitar estrategias familiares que impiden la acumulación de capital en los hogares más pobres. Sin embargo, no se puede negar el hecho de que son instrumentos diseñados, operados y evaluados de acuerdo con criterios ligados al modelo de la focalización, que excluye aspectos centrales en la óptica universalista.

Para que estos programas pudieran contribuir a un proceso de universalización de la política social tendrían que rediseñarse como elementos de una estrategia de focalización dentro del universalismo, incorporándolos a una tentativa amplia de reducción de desi-

gualdades sociales, construcción de derechos y ciudadanía social para todos, reforzamiento de la cohesión social y garantía de mayores derechos para quienes son más excluidos.

Las TMC tendrían que modificar su perspectiva sobre la reproducción de la pobreza, concebida fundamentalmente como un problema de conductas inadecuadas en los hogares, incorporando el tema de la carencia de derechos. También tendrían que renunciar al empleo de prueba de medios, a fijar condicionalidades, a reproducir desigualdades de género, a reproducir la segmentación de los sistemas de educación y salud. Deberían incluir el tema de los estándares de calidad de los servicios como un tema central.

De manera concomitante ello implica, entre otras cosas, el desarrollo de sistemas sólidos y universales en los campos de la salud, la educación y la seguridad social, basados en derechos sociales que puedan ser exigidos y que sean judicializables. Sistemas que tengan un carácter integral, capaces de ofrecer el mismo nivel de calidad en sus servicios para todos los ciudadanos. Finalmente, a nivel sistémico, es crucial combatir la segmentación de los servicios en los tres campos mencionados, ya que ésta refuerza la estratificación y la exclusión social.

Bibliografía

- Adato, Michelle (2005), “Programas de transferencias monetarias condicionadas: beneficios y costos sociales”, en Julio Boltvinik y Araceli Damian (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI/Gobierno del Estado de Tamaulipas, pp. 348-363.
- Baldock, Jonh, Manning, Nick y Sarah Vickerstaff (2007), *Social Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Banco Mundial (1994), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994*.
- Barba, Carlos (2003), *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América*

- Latina y México*, tesis para obtener el grado de doctor en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- (2007), *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- (2009), “Los estudios sobre la pobreza en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, número especial, año 71, diciembre, pp. 9-49.
- (2010), “Las transferencias monetarias (TM) en América Latina: conflictos paradigmáticos”, en Carlos Barba (coord.), *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionales de ingreso o universalización de la protección*, informe técnico entregado a la Fundación Carolina de España, 27 p.
- (2010a), “La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza”, *Renglones*, núm. 62, marzo-agosto, pp. 24-44.
- (2010b), “La Reforma de la Ley General de Salud en México y la creación del Seguro Popular: ¿hacia la cobertura universal?”, en Enrique Valencia (coord.), *Perspectivas del universalismo en México*, Guadalajara, Mexico, Fundación Konrad Adenauer e ITESO, pp. 87-102.
- Behrman, Jere y E. Skoufias (2006), “Mitigating Myths about Policy Effectiveness: Evaluation of Mexico’s Antipoverty and Human Resource Investment Program”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 606, julio, pp. 244-275.
- Block, Fred (1987), “Social policy and accumulation”, en G. Esping-Andersen, M. Rein y L. Rainwater (coords.), *Stagnation and Renewal in Social Policy. The rise and fall of policy regimes*, Nueva York, M.E. Sharpe, Inc., pp. 13-31.
- Castel, Robert (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Barcelona, Paidós.

- (2006), “La protección social en una sociedad de semejantes”, conferencia dictada en la Universidad ICESI de Cali, Colombia.
- (2010), *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Castells, Manuel (1999), *La era de la información*, 3 t., México, Siglo XXI.
- CEPAL-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2009), *Panorama Social de América Latina 2009*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CNPSS-Comisión Nacional de Protección Social en Salud (2009), *Informe de resultados*, México, CNPSS.
- Coneval-Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2010), *Medición Multidimensional de la Pobreza 2010*, Anexo estadístico, México, Coneval.
- Cortés, Fernando, Banegas, Israel y Patricio Solís (2007), “Los pobres con oportunidades: México 2002-2005”, *Estudios Sociológicos*, núm. 73, El Colegio de México, pp. 3-40.
- Dresser, Denise (1994), *Salinastroiika without Prinsnost: Institutions, coalition-building, and economic reform in Mexico*, tesis presentada para obtener el grado de doctora, Universidad de Princeton.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Gran Bretaña, Polity Press.
- Esping-Andersen, Gosta y Walter Corpi (1993), “El modelo escandinavo: del alivio a la pobreza a los sistemas avanzados de protección”, en Bernardo Klinsberg, *Pobreza, un tema impostergable*, México, Fondo de Cultura Económica/PNUD/CLAD, pp. 369-420.
- Figueira, Fernando (1997), “La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina”, en Andrés Pérez Baltodano, *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 67-96.
- (1998), “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada”, en Roberts Brian

- (coord.), *Ciudadanía y política social*, San José de Costa Rica, FLACSO/SSRC, pp. 71-116.
- (1998a), “Tipos de Welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”, ponencia presentada en el Seminario A Reforma da Administracao Pública no Brasil: Possibilidades e Obstáculos, Fundación Joaquim Nabuco (agosto), 29 p., en <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/Semi8.rtf>
- Filgueira, Fernando, Carlos Molina, Jorge Papadópulos y Fernando Tobar (2006), “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de la vida”, en Gerardo Molina (coord.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, México, Banco Interamericano de Desarrollo/Editorial Planeta, pp. 19-55.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady (2009), *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, Washington, The World Bank.
- González de la Rocha, Mercedes (2005), “México: Oportunidades y capital social”, en Irma Arriagada (coord.), *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 61-97.
- Goodin, Robert, Bruce Headey, Ruud Muffels y Henk-Jan Dirven (1999), *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Grinspun, Alejandro (2005), “Three models of social protection”, *One Pager*, núm. 17, octubre, UNDP.
- Gutiérrez, J.P., J.L. Leroy, L. Walker, J.C. Campuzano, K. Moreno, E. Serván, S. Sosa y E. Bertozzi (2008), “Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades”, en Sedesol, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, Síntesis ejecutiva, México, pp. 53-63.
- Hall, Gillet y Harry Patrino (2005), “Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004”, Washington, Banco Mundial.

- Hill, Michael y Glen Bramley (1986), *Analyzing Social Policy*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Hobsbawm, Eric (1998), “Los años dorados” y “Las décadas de las crisis”, en *Historia del Siglo xx*, Buenos Aires, Crítica, pp. 260-289 y 403-431.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Mexicano del Seguro Social (2010), *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009 (ENESS-2009)*, México, INEGI.
- Issamu, Guilherme (2008), “Cash Transfers and Child Labour: An Intriguing relationship”, *One Pager*, núm. 71, noviembre, Brasilia, Centro Internacional de Pobreza.
- Laurell, Asa Cristina (2001), *Mexicanos en defensa de la salud y la seguridad social. Cómo garantizar y ampliar tus conquistas históricas*, Mexico, Planeta.
- Martínez, Juliana (2006), “La seguridad social en Costa Rica. Percepciones y experiencias de quienes menos tienen y más la necesitan”, serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, DC, BID, 33 p.
- (2008), *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*, Buenos Aires, CLACSO.
- Medici, André (2006), “Políticas y acceso universal a servicios de salud”, en Gerardo Molina (coord.), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*, Washinton, DC, Banco Interamericano de Desarrollo/Editorial Planeta, pp. 243-281.
- Mesa-Lago, Carmelo (2001), “Privatización del Sistema de Pensiones en América Latina”, en Rolando Franco (coord.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, México, Siglo XXI/CEPAL, pp. 218-237.
- (2007), *Reassembling Social Security. A Survey of Pension and Healthcare Reforms in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- Neufeld, L., D. Sotres, R. García, P. Gertler, L. Tolentino, J. Jiménez *et al.*, (2005a), “Impacto de Oportunidades en el crecimiento y

- estado nutricional de niños en zonas rurales”, en B. Hernández y M. Hernández (coords.), *Evaluación externa del programa Oportunidades 2004. Alimentación*, t. III, Cuernavaca, México, Instituto Nacional de Salud Pública, pp. 15-50.
- Mkandawire, Thandika (2005), “Targeting and Universalism in Poverty Reduction”, Social Policy and Development Programme, Documento núm. 23, Génova, United Nations Research Institute, 17 p.
- Molina, Gerardo (coord.) (2006), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washinton, DC, Banco Interamericano de Desarrollo/Editorial Planeta.
- Molyneux, Maxine (2007), “Change and Continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State”, Gender and Development Programme Paper 1, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Morais de Sa e Silva, Michelle (2008), “New York’s Brand-new Cash Transfer Programme: What if it succeeds?”, *One Pager*, núm. 60, julio, Brasilia, International Poverty Center.
- Morales, María José (2007), “Trabajo infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas: el caso del Programa AVANCEMOS de Costa Rica”, San José de Costa Rica, Organización Internacional del Trabajo.
- Moreno, Luis (2007), “Lucha contra la pobreza en América Latina: ¿selectividad y universalismo?”, Documento de trabajo 07-05, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- Morley, Samuel y David Coady (2003), *From Social Assistance to Social Development. Targeted Education Subsidies in Developing Countries*, Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- Ocampo, José Antonio (2008), “Las concepciones de la política social: universalismo *versus* focalización”, *Nueva Sociedad*, núm. 215, mayo-junio, pp. 36-61.
- OIT-Organización Internacional del Trabajo (2009), *Panorama Laboral 2008. América Latina y el Caribe*, Ginebra, OIT.

- Padilla, César (2009), *Las oportunidades de los jóvenes con Oportunidades. Trayectorias laborales y educativas de jóvenes apoyados por Progresa-Oportunidades en Atemajac de Brizuela, Jalisco, 2002-2008*, tesis de maestría en Ciencias Sociales, Universidad de Guadalajara, México.
- Parkerm Susan, Petra Tood y Kenneth Wolpin (2006), “Within-Family Program Effect Estimators: The Impact of Oportunidades on Schooling in Mexico”, en <http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/publicaciones.php>
- Peyre, Alexander (2007), “Successful Targeting? Reporting Efficiency and Cost in targeted Poverty Alleviation Programmes”, Documento núm. 35, Génova, United Nations Research Institute, 18 p.
- Ravallion, Martin (2003), “Targeted transfers in poor countries: revisiting the trade-offs and policy options”, World Bank Policy Research, Documento de trabajo núm. 3048, Washington, World Bank.
- Rivero, M.A. (2002), *Oportunidades y derechos sociales: un proceso de construcción social de ciudadanía*, México, mimeo.
- Schteingart, Martha (1999), “Balance de las políticas sociales para los pobres en países latinoamericanos”, en Martha Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa/Global Urban Reseach Initiative, pp. 337-356.
- Sen, Amartya (1995), “The political economy of targeting”, en Dominique Van De Walle y Kimberly Nead, *Public spending and the poor: theory and evidence*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 11-24.
- Simões, Armando (2006), “Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable”, en Gerardo Molina (coord.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washinton, DC, Banco Interamericano de Desarrollo/Editorial Planeta, pp. 293-311.

- Skocpol, Theda (1995), *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton, Princeton University Press.
- Skoufias, Emmanuel (2006), “Progresos y su efecto sobre el bienestar de las familias rurales en México”, Reporte de investigación núm. 139, Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- Soares, Sergei (2007), “¿Pueden todas las transferencias monetarias reducir desigualdades?”, *One Pager*, núm. 36, Brasilia, Centro Internacional de Pobreza.
- Standing, Guy (2007), “How cash transfers boost work and economic security”, Trabajo preliminar núm. 58, octubre, UNDESA.
- Texeira, Clarissa G. (2008), “Análise do impacto do Programa Bolsa Família na oferta de trabalho dos homes e mulheres”, UNDP/IPC website, en <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/27P.pdf>
- Titmuss R. (1968) (2007), “Universalism versus selection”, en *Commitment to Welfare*, Londres, Allen and Unwin, pp. 128-137 o en Pierson, Christopher y Francis Castles (2007), *The Welfare State Reader*, Cambridge, Polity Press, pp. 40-47.
- (1974), *Social Policy*, Londres, George Allen y Unwin.
- Tobar, F. (2006), “¿Qué es el universalismo básico en salud?”, en Gerardo Molina (coord.), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, DC, BID, pp. 283-291.
- Valencia, Enrique (2008), “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates”, *Annual Review of Sociology*, núm. 34, pp. 499-524.
- Veras Soares, Fabio, Rafael Perez Ribas y Rafael Guerreiro Osorio (2007), *Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash transfer programmes in comparative perspective*, Brasilia, International Poverty Centre, United Nations Development Programme.
- Villatoro, Pablo (2005), “Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 86, agosto, pp. 87-101.

Discriminación en el mercado laboral mexicano: un experimento de campo

Eva O. Arceo Gómez

y Raymundo M. Campos Vázquez

Resumen

En México, como en la mayoría de los países latinoamericanos con poblaciones indígenas, se piensa que los fenotipos europeos son preferidos a los fenotipos mestizos o indígenas. En este artículo estamos interesados en probar tal hipótesis a través de un experimento de campo en el mercado laboral. A pesar de la relevancia del tema en términos de políticas públicas, existe poca evidencia empírica y cuantitativa al respecto. Para ello, enviamos poco más de 8,000 currículos ficticios respondiendo a anuncios de empleo. En dichos currículos variamos aleatoriamente la información sobre el candidato. Entre las características que fueron distribuidas de forma aleatoria se encuentra una fotografía que representa los distintos fenotipos (europeo, mestizo claro e indígena), el sexo del candidato y el estado civil. Así nuestra prueba consiste en averiguar qué candidatos reciben más llamadas para concertar una entrevista de trabajo. Si no existiera discriminación en México, las características de género, estado civil y físicas del individuo no deberían importar. Sin embargo, encontramos que las mujeres tienen una tasa de respuesta 40% mayor que los hombres. En lo que respecta al fenotipo, una mujer con aspecto europeo recibe 20% más llamadas que una mujer con

fenotipo indígena. En el caso de los hombres, no hay evidencia estadísticamente significativa de diferencias entre fenotipos. Además, encontramos que existe una penalización a estar casada para las mujeres, pero no para los hombres. Estos resultados muestran la necesidad de que México puede mejorar su legislación laboral para asegurar igualdad de oportunidades entre la población y promover la movilidad social.

Palabras clave: discriminación, género, raza, empleo, México, mercado laboral.

Introducción

Una de las principales preocupaciones de la sociedad mexicana es la existencia de discriminación por edad, género o fenotipos, estos últimos surgidos históricamente del mestizaje de españoles e indígenas americanos. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 (ENADIS, 2011), entre los jóvenes, 24.1% se sienten discriminados por su edad, 24.5% por su aspecto y 18% por el color de su piel. Otro reto importante en México, y en todo el mundo, es la elevada tasa de desempleo entre los jóvenes y la falta de oportunidades de empleo para este sector de la población. En México, la tasa de desempleo de aquellos entre los 18 y 29 años de edad es de 9.44% mientras que la de aquellos entre 30 y 45 años es de sólo 4.71%.¹ Las altas tasas de desempleo juvenil son un hecho estilizado en todas las economías. Sin embargo, en los últimos años, las autoridades también han puesto atención en el problema de la desocupación juvenil en México, jóvenes que ni estudian ni trabajan, cuya cifra ronda alrededor del 8.6% de la población entre 15 y 29 años (Arceo-Gómez y Campos-Vázquez, 2011).

¹ Datos para el segundo trimestre de 2010 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) recopilada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Sea que los jóvenes son despedidos con una mayor probabilidad, que cambian de empleo de manera voluntaria, que permanecen desocupados voluntariamente, o que enfrentan mayores restricciones de demanda en el proceso de contratación son todavía temas que requieren de investigación en el caso mexicano. Asimismo, es relevante estudiar si las percepciones de los jóvenes descritas en el párrafo anterior tienen sustento en la conducta de los empleadores. En este artículo nos enfocamos precisamente en analizar la demanda laboral, y particularmente, en el comportamiento de los empleadores para reclutar trabajadores. Para ello usaremos un estudio de auditoría en el cual enviamos currículos (CVs) comparables respondiendo a anuncios de empleos para egresados universitarios con poca o nula experiencia. El diseño de la auditoría nos permite identificar si los jóvenes son discriminados de acuerdo con el género y a la apariencia física, la cual está determinada por el fenotipo de la fotografía del individuo incluida en el currículum vitae (CV). Nuestro estudio explota el hecho de que la inclusión de fotografías en los CVs no es ilegal en México, e incluso es promovida en los anuncios de empleo.

En 2010, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación condujo la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS). El principal propósito de la encuesta fue establecer qué grupos demográficos se sienten discriminados en la sociedad mexicana. La encuesta contuvo una sección especialmente diseñada para los jóvenes (aquellos entre 12 y 29 años de edad). De acuerdo a esta encuesta, de aquellos jóvenes que buscaron un empleo y que no recibieron ninguna oferta de trabajo, 32.7% respondieron que ellos creen que fue debido a su apariencia. Desafortunadamente la ENADIS no hizo la misma pregunta a las mujeres, pero la encuesta muestra que la sociedad mexicana continúa apoyándose en los roles de género tradicionales. Como consecuencia de estos roles, las mujeres casadas son mucho menos propensas a participar en el mercado laboral. A pesar de que estas cuestiones son ampliamente conocidas, en México no existen estudios empíricos rigurosos que

analicen si existe discriminación en el mercado laboral por razones de género, fenotipo e incluso estado civil.²

Por otra parte, el desempleo y la desocupación juvenil son una preocupación porque los individuos detienen su inversión en capital humano a través de la acumulación de experiencia en el mercado laboral durante una etapa crucial del ciclo de vida (Rees, 1986; World Bank, 2007). Una línea de investigación en la literatura arguye que las altas tasas de desempleo juvenil son el resultado natural del proceso de emparejamiento entre los jóvenes y sus posiciones de empleo ideales; por tanto, las altas tasas de desempleo juvenil no deberían de ser preocupantes (Leighton y Mincer, 1982). Empero, y probablemente como consecuencia de una menor inversión en capital humano o por el estigma asociado al desempleo y la desocupación, la literatura empírica ha encontrado que periodos de desempleo tempranos en el ciclo de vida tienen efectos negativos en la carrera laboral de un individuo.³ Así que tener restricciones a la entrada al mercado laboral, especialmente por razones no ligadas al individuo como la discriminación, puede desencadenar una peor trayectoria laboral que aquella garantizada por la igualdad de oportunidades.

Por tanto, el objetivo de este artículo es entender cuáles son las características más importantes en la determinación de una respuesta en el proceso de contratación; esto es, cuáles características aumentan la probabilidad de obtener una entrevista de trabajo para egresados universitarios recientes en México. Con este objetivo, implementamos un estudio de auditoría en el que respondimos a alrededor de 1,000 anuncios de empleo⁴ mediante el envío de cvs

² Trabajos clásicos mexicanos en el tema de discriminación racial y de género incluyen a Béjar Navarro (1969), García Guzmán (1999), Gall (2004) entre otros. Ninguno de estos estudios analiza la demanda laboral como se hace en el presente artículo.

³ Estos son los llamados efectos cicatrizantes. Véanse por ejemplo: Arulampalam (2001); Arulampalam, Gregg y Gregory (2001); Skans (2011), entre otros.

⁴ Todos los anuncios de empleo pertenecen a distintas empresas.

comparables. A cada anuncio enviamos alrededor de ocho cvs en los cuales variamos el género y la fotografía, así como otras características de los solicitantes ficticios. Las fotografías representan tres diferentes fenotipos: caucásico o europeo (blanco), mestizo (moreno claro) e indígena (moreno oscuro). En el experimento construimos 10 diferentes conjuntos de ocho cvs cada uno, en los cuales todas las características de los solicitantes, incluyendo la experiencia, son aleatorias de tal forma que tenemos variación sustancial entre los cvs. El diseño experimental del estudio permite evaluar directamente si existe discriminación en el mercado laboral mexicano, dado que las características de los cvs son comparables y asignadas de forma aleatoria (el género, los rasgos físicos y el estado civil de las personas); no debieran ser determinantes para obtener una entrevista de trabajo por parte de las empresas.

Nuestro artículo es una contribución importante a la literatura previa y a la discusión de políticas públicas en México por las siguientes razones. Primero, nos enfocamos en un grupo de jóvenes buscadores de empleo (egresados universitarios recientes), el cual había sido previamente ignorado. Segundo, nos basamos en fenotipos representados por medio de fotografías, lo cual no había sido enfatizado en la literatura. Tercero, también utilizamos el estado civil y la educación pública como indicadores para medir la discriminación entre solicitantes similares. Y finalmente, nuestro estudio es innovador para probar empírica y cuantitativamente la existencia de discriminación laboral en México.

Para los más de 8,000 cvs enviados, encontramos que las mujeres tienen 40% más llamadas de respuesta para una entrevista de trabajo que los hombres. En consecuencia, no hallamos evidencia de que las mujeres del segmento demográfico sujeto de estudio sean discriminadas a favor de los hombres. En cuanto al atractivo físico, una mujer con fenotipo europeo recibe más llamadas para una entrevista de trabajo que una mujer con fenotipo mestizo o indígena. En el caso de los hombres no encontramos diferencias estadísticamente significati-

vas entre fenotipos. Además, encontramos que hay una penalización a estar casada para las mujeres, mas no para los hombres. Tal penalización es mayor para las mujeres con fenotipo indígena. Por último, la asistencia a una universidad pública no afecta la probabilidad de respuesta en nuestra muestra de empresas.

Estos resultados tienen implicaciones importantes para la legislación y políticas públicas en México. Si individuos con la misma experiencia laboral son tratados de forma distinta únicamente por su estado civil o su apariencia física, entonces no se está promoviendo la igualdad de oportunidades ni la movilidad social. Por esta razón, en la mayoría de los países desarrollados se prohíbe que los empleadores soliciten información privada del buscador de trabajo como son: estado civil y rasgos físicos de la persona. Dado que esas características son utilizadas para discriminar a trabajadores, es deseable que se mejore la legislación laboral al respecto, y se prohíba explícitamente la inclusión de información privada en el currículum.

El resto del artículo se encuentra organizado de la siguiente forma. En la sección 2 describimos brevemente los resultados de estudios de auditoría previos en la literatura. En la sección 3, describimos el experimento que llevamos a cabo y la metodología utilizada en el análisis de los datos generados por el mismo. En la sección 4, presentamos estadística descriptiva y los resultados del análisis econométrico. Finalmente, la sección 5 concluye y ofrece una discusión sobre las políticas públicas y regulaciones necesarias sustentadas en la evidencia presentada.

Revisión de la literatura

La literatura sobre discriminación basada en experimentos de campo ha crecido de manera exponencial en los últimos 30 años (Pager, 2007). Usualmente se utilizan dos aproximaciones: las pruebas de correspondencia y las auditorías en persona. Las pruebas de corres-

pondencia proponen crear conjuntos similares de cvs ficticios en los cuales hay variación aleatoria en alguna característica de interés para el investigador. Por ejemplo, un par de cvs pueden tener experiencia profesional similar, pero diferir en el género. El objetivo es comparar la tasa de respuesta para una entrevista de trabajo en cada grupo (en nuestro ejemplo anterior, entre hombres y mujeres). Puesto que la experiencia es comparable, ante igualdad de oportunidades la tasa de respuesta no debiera variar por género. Por otro lado, las auditorías en persona emparejan individuos similares que difieren en alguna característica observable. Estos individuos solicitan empleos mediante solicitudes en persona o entrevistas. Además, el investigador debe entrenar a los solicitantes de empleo para reducir el sesgo de características no observables (por ejemplo, el acento al hablar o el comportamiento durante la entrevista).

Existen muchas ventajas de las pruebas de correspondencia sobre las auditorías en persona. Primero, las pruebas de correspondencia son menos costosas que las auditorías en persona. Segundo, las muestras de las pruebas de correspondencia son considerablemente más grandes, lo cual incrementa el poder estadístico de las pruebas. Tercero, es difícil asegurar que los solicitantes de las auditorías en persona se comportarán de una forma idéntica o muy similar durante la entrevista. En los estudios de correspondencia podemos estar seguros de que los cvs tienen características comparables. Sin embargo, en algunas posiciones de empleo, se requiere a los solicitantes presentarse personalmente y no sólo enviar un cv (Pager, Western y Bonikowski, 2009; Pager, 2007). En esos casos, los estudios de correspondencia tienen un impacto limitado. Asimismo, una limitante de estudios de correspondencia es que miden discriminación en el interés de las empresas por ciertos candidatos, pero no discriminación en el empleo (por ejemplo, no es posible medir la discriminación mediante brechas salariales, la probabilidad de ascenso o la probabilidad de despido). En México, la mayoría de las ofertas de trabajo a egresados recientes requieren

el envío de un cv por correo electrónico por lo que un estudio de correspondencia es más adecuado.

Los estudios de correspondencia han sido utilizados para medir la discriminación en el mercado laboral o el mercado de bienes raíces por raza o etnicidad, género, edad, atractivo físico y estatus social (ver la excelente revisión de literatura de Pager, 2007, y Pager y Shepherd, 2008). La mayoría de dichos estudios se refieren a países desarrollados. En general, estos estudios muestran evidencia de discriminación por raza o etnicidad, y por edad. En Estados Unidos, Bertrand y Mullainathan (2004) analizan el efecto de la raza en la probabilidad de respuesta. Ellos enviaron cvs similares utilizando nombres asociados a blancos, como Greg o Emily, y nombres asociados a negros, como Jamal o Lakisha. Ellos encuentran que los cvs con “nombres blancos” tienen una tasa de respuesta de 9.7%, mientras que los cvs con “nombres negros” tienen una tasa de 6.5%. Dado que sólo varía el nombre de los solicitantes ficticios, estos investigadores arguyen que la discriminación racial es sustancial en el mercado laboral estadounidense.

Otros estudios similares se han llevado a cabo en otros países. En el caso de Canadá, Oreopoulos (2009) encuentra que los empleadores prefieren los cvs con nombres ingleses y una educación y experiencia laboral canadiense en comparación con nombres extranjeros (de China, India o Pakistán) y una educación y experiencia laboral extranjera. En el caso de Suecia, existe amplia evidencia de discriminación en contra de las minorías en el mercado laboral (Bursell, 2007; Carlsson y Rooth, 2007; Rooth, 2010) y en el mercado de bienes raíces (Ahmed y Hammarstedt, 2008). En Australia, Booth *et al.* (2011) muestran que existe discriminación en contra de los indígenas, los chinos y aquellos con nombres del Medio Oriente. Los chinos y árabes deben enviar al menos 50% más solicitudes de empleo que los anglosajones para obtener una tasa de respuesta similar. En Alemania, Kaas y Manger (2011) hallaron discriminación en favor de los “nombres alemanes” y en contra de los “nom-

bres turcos”. En el mercado de arrendamiento de bienes raíces en Grecia, Drydakis (2011) encontró evidencia de que la probabilidad de recibir una cita para mostrar una casa del mercado es menor para los albaneses que para los griegos.

Por otra parte, en los países en desarrollo hay poca evidencia de discriminación de acuerdo con el estatus social o la etnicidad. En Chile, Bravo *et al.* (2008) condujeron una prueba de correspondencia en el cual variaron la clase social por medio del nombre y apellido, así como el lugar de residencia. No encuentran ningún comportamiento discriminatorio. En India, Banerjee *et al.* (2009) comparan tasas de respuesta de empleos en call-centers y la industria del software entre nombres de castas superiores y castas inferiores. Ellos sólo encuentran evidencia de discriminación en call-centers, pero en general los nombres asociados a las castas no afectan la tasa de respuesta.

Los estudios de correspondencia también han sido utilizados para comprender la discriminación por edad y por género. En Estados Unidos, Lahey (2008) muestra que los solicitantes más jóvenes tienen 44% mayor probabilidad de obtener una cita para entrevista que los solicitantes más viejos. En general, la evidencia de discriminación en contra de trabajadores de mayor edad es similar en otros países: España (Albert *et al.*, 2011), Francia (Petit, 2007) y Reino Unido (Riach y Rich, 2007). Sin embargo, los estudios en España y Francia no encuentran evidencia de discriminación por género. De otro lado, Booth y Leigh (2010) encuentran discriminación en contra de los hombres en ocupaciones dominadas por las mujeres.

Algunos países permiten o requieren una fotografía en el currículo. Es interesante analizar el rol que tiene un rostro atractivo en la probabilidad de respuesta. Rooth (2009) encuentra un diferencial negativo en la contratación en Suecia para solicitantes obesos o poco atractivos. En Argentina, López Bóo *et al.*, (2011) encontraron que individuos atractivos reciben 36% más llamadas para entrevistas que individuos poco atractivos. En Perú, Moreno *et al.* (2004)

no encuentran evidencia de discriminación por género o raza en el proceso de reclutamiento; empero, sí encuentran que las mujeres ajustan sus salarios 7% por debajo del salario esperado de los hombres. Por otro lado, para el caso de México, Aguilar (2011) prueba si la etnicidad de candidatos electorales ficticios importa. Ella encuentra que los mexicanos votan más por candidatos ficticios con fenotipos europeos que con una apariencia mestiza o indígena.

Nuestro artículo está más cercano a la contribución de Oreopoulos (2009) y López Bóo *et al.* (2011). De manera similar al caso de las características de los migrantes en Oreopoulos (2009), nosotros estamos interesados en los determinantes de la tasa de respuesta a egresados recientes. También estamos interesados en si la etnicidad o la noción de un rostro atractivo (en términos de fenotipos europeos vis à vis mestizos) es un determinante de la tasa de respuesta. Más aún, estamos interesados en si existe un diferencial en la tasa de respuesta de acuerdo con el tipo de universidad a la cual asistió el joven (públicas vs. privadas) y si el estado civil del solicitante también importa. Estas adiciones a los estudios previos representan una importante contribución a la literatura científica de discriminación, así como a la discusión de políticas públicas para combatir la discriminación en México.

Diseño experimental y metodología

Con el objetivo de probar si el género y las características físicas determinan la tasa de respuesta para una entrevista de trabajo, nosotros construimos un banco de cvs con características aleatorias y un banco de anuncios de empleo. Un currículo típico incluye la información de identidad (nombre, fotografía, dirección, correo electrónico, teléfono celular, etcétera), educación previa, experiencia profesional, hobbies e información adicional de interés para el empleador (como la disponibilidad de tiempo, disponibilidad para mudarse de ciudad, entre otros). En general, a cada anuncio enviamos ocho diferentes

CVs, los cuales se determinaron por género (cuatro hombres y cuatro mujeres) y la fotografía (tres fenotipos y un CV sin fotografía).⁵

En la construcción de los CVs utilizamos información de currículos disponibles en línea para acercarnos lo más posible a la realidad. Es más, nos pusimos en contacto con egresados universitarios recientes para que mejoraran los currículos como si fuesen los suyos. En el caso de los nombres, usamos ocho de los nombres y apellidos más comunes en México que no están asociados a ningún estatus socioeconómico. De hecho, usamos apellidos que terminan en “ez” dado que estos apellidos son muy comunes en México.⁶ Siguiendo a Lahey y Beasley (2009), asignamos aleatoriamente las características entre los CVs⁷ y creamos 10 conjuntos de ocho CVs cada uno para seis distintas carreras profesionales y dos niveles de experiencia;⁸ así que en total nuestro banco de CVs cuenta con 960 currículos. Cada nombre se encuentra asociado a una cuenta de correo electrónico y a un teléfono celular.⁹ Las características de estos CVs se encuentran

⁵ En algunos casos los anuncios especificaban el género deseado para la posición (sólo hombres o sólo mujeres), o bien, especificaban que el CV incluyese una fotografía, así como otras características de los candidatos potenciales. A estos anuncios se enviaron menos de ocho CVs: cuatro en el primer ejemplo y seis en el segundo.

⁶ Los nombres que escogimos fueron: Alejandro Flores Álvarez, Antonio González Lara, Carlos Romero Gómez, Javier Rodríguez Mendoza, Claudia García Ramírez, Gabriela López Acosta, Mariana Hernández Silva, Mónica Vázquez Rivera. De acuerdo con el Instituto Federal Electoral (2012), a Mateos (2010) y al sitio Baby Center (2011) estos nombres son muy comunes en México.

⁷ Por ejemplo, asignamos aleatoriamente la fotografía, la universidad y preparatoria a la cual se asistió, la experiencia profesional, el estado civil, la dirección, los hobbies y la información adicional.

⁸ Elegimos las siguientes licenciaturas e ingenierías: administración de empresas, contaduría pública, economía, ingeniería industrial y de sistemas, ingeniería en electrónica y comunicaciones, ingeniería en sistemas computacionales. Más adelante explicaremos por qué elegimos estas licenciaturas.

⁹ Estos fueron los medios para que las empresas se pusieran en contacto con nuestros candidatos ficticios.

aleatorizadas, por lo que cada nombre y fotografía tienen la misma calidad de características en promedio.

Para las fotografías, tomamos retratos de tres hombres y tres mujeres con atuendos muy similares y fondo blanco.¹⁰ Todas las fotografías fueron tomadas con el expreso consentimiento de los sujetos, los cuales nos permitieron el uso de su imagen para el experimento. A cada uno se le explicó la naturaleza y el alcance del experimento, así como la forma en que sería utilizada su imagen en el mismo.¹¹ Para objeto de este estudio, definimos el fenotipo europeo como un individuo con piel blanca. Es importante mencionar que en nuestra definición no se impone un color de cabello o de ojos en particular. El siguiente fenotipo que definimos son los mestizos, los cuales tienen piel morena clara. Por último el fenotipo “indígena” es aquel con piel morena oscura. Es importante aclarar que de manera estricta el indígena no necesariamente es de raza puramente indígena. La palabra indígena se utiliza aquí para identificar a un individuo que se acerca más a una apariencia indígena en cuanto al color de su piel y sus facciones. En México está ampliamente reconocido que una apariencia europea es preferida a una apariencia mestiza, la cual también es preferida a una apariencia indígena (Aguilar, 2011). De hecho, la palabra “indio” continúa siendo un insulto en el lenguaje del mexicano.¹² En nuestro experimento, estamos particularmente interesados en si existe una preferencia por individuos de apariencia europea, la cual derive en una mayor tasa de respuesta a la solicitud de empleo con respecto a un fenotipo europeo en comparación con

¹⁰ En el caso de las mujeres, ellas usaron un saco negro y blusa de color claro; los hombres, un traje oscuro, camisa blanca y corbata con patrones discretos. Las fotografías se tomaron a color, lo cual permitió observar con mayor claridad ciertas características físicas.

¹¹ El Apéndice 1 presenta las fotografías utilizadas en el estudio. Todos los sujetos fueron informados de la naturaleza del experimento y nos concedieron su autorización para utilizar su imagen.

¹² Existen estudios antropológicos que argumentan esos casos. Véase por ejemplo Oehmichen (2006) y Wade (2009).

fenotipos mestizos o indígenas, aun cuando las características en los cvs sean similares.

También asignamos aleatoriamente la universidad a la cual asistió nuestro candidato ficticio. Para ello utilizamos dos universidades públicas y tres universidades privadas, todas ellas muy conocidas en la Ciudad de México. Aun cuando un empleador puede discriminar a un individuo de apariencia indígena, nosotros queremos probar si la apariencia afecta la probabilidad de respuesta independientemente del tipo de universidad al que se asistió. En México, algunas universidades privadas son consideradas mejores que las universidades públicas por los empleadores (por ejemplo, el periódico *Reforma* [2012] reporta los rankings de las universidades).¹³⁻¹⁴ En el currículo también se varió de manera aleatoria el estado civil del candidato. En México, a diferencia de lo permitido en países desarrollados, es común que el cv contenga este tipo de información y, de hecho, algunos empleadores solicitan esta información.

En cuanto a los anuncios de empleo, sólo nos enfocamos en aquellos que solicitan candidatos con nula experiencia o máximo tres años de experiencia dado que estamos analizando el mercado de egresados recientes. Los egresados están restringidos a las siguientes licenciaturas: administración de empresas, contaduría pública, economía, ingeniería industrial, ingeniería en electrónica y telecomunicaciones, e ingeniería en sistemas computacionales. Estas carreras fueron seleccionadas tratando de maximizar la cantidad de anuncios de empleo disponibles antes de iniciar el experimento; así como para

¹³ En la elaboración del índice que determina el ranking, *Reforma* toma en cuenta la opinión de los empleadores sobre los egresados de las universidades.

¹⁴ Es importante mencionar que sólo enviamos cvs a empresas que solicitaron candidatos. Se puede argüir que los efectos de red son más importantes en las universidades privadas que en las públicas (recomendaciones de boca en boca o anuncios internos de plazas vacantes). Nosotros no podremos probar la existencia de este tipo de efectos, por lo que nuestros resultados deben ser interpretados como el impacto de las universidades en los anuncios de empleo en internet, y no como el impacto en todo el mercado laboral.

lograr cierto balance de género en el número de egresados. De la generación que se graduó en 2007-2008 de estas carreras, 48% fueron mujeres (ANUIES, 2009). Por tanto, dada una distribución relativamente equilibrada de los egresados esperaríamos una proporción similar de respuestas para cada género si no hay discriminación.

Enviamos cvs de egresados recientes durante el periodo de octubre de 2011 a mayo de 2012. El banco de anuncios de empleo se colectó de manera semanal de sitios de internet comúnmente utilizados para anunciar y buscar empleo en el área metropolitana de la Ciudad de México.¹⁵ Para cada anuncio colectamos información sobre las características del trabajo, pero no fuimos capaces de colectar información sobre las características de la empresa (como el tamaño de la empresa, ventas, etcétera).¹⁶ Si el anuncio sólo solicitaba mujeres, entonces sólo enviamos cvs de mujeres. Si el anuncio tenía ciertos requisitos sobre conocimientos de idiomas o programación, entonces agregamos dichos requisitos a todos los cvs enviados a ese anuncio.

Para no levantar sospechas de cvs enviados al mismo tiempo, utilizamos el software “Boomerang” en el correo electrónico para programar el envío de los cvs a un determinado anuncio a distintas horas del día durante un máximo de dos días. Asimismo, cada nombre está asociado a un teléfono celular y un correo electrónico para que el empleador pudiera comunicarse. Si la empresa respondía por cualquier medio para una entrevista de trabajo se registraba en nuestra base de datos como un éxito (respuesta positiva). Estas respuestas son las que modelamos en la sección de resultados.¹⁷

¹⁵ Específicamente, los sitios fueron OCC Mundial (<http://www.occ.com.mx/>) y CompuTrabajo (<http://www.computrabajo.com.mx/>).

¹⁶ Esto se debe a que en muchos casos la empresa no se puede identificar por el anuncio.

¹⁷ Para evitar problemas con empresas, y también evitar llamadas continuas, siempre después del contacto de las empresas el individuo (ya sea hombre o mujer dependiendo del nombre) le informaba al empleador que ya había encontrado empleo pero que se agradecía el interés.

En resumen, en la mayoría de los casos enviamos ocho cvs por anuncio. En cada conjunto de cvs incluimos a cuatro hombres y cuatro mujeres. Para cada género, asignamos de manera aleatoria universidades públicas y privadas (aproximadamente 60% públicas). También asignamos aleatoriamente una fotografía que representa tres diferentes fenotipos y dejamos un cv sin fotografía para tener un marco de referencia.

Dado que las características de los cvs son asignadas aleatoriamente y si los empleadores sólo les interesa la experiencia laboral, entonces no deberían de importar el estado civil, género o el rasgo físico de los individuos. Por tanto, estamos fundamentalmente interesados en cuatro resultados. Primero, queremos probar si los empleadores tienen alguna preferencia por algún género cuando tienen la opción de contratar a mujeres u hombres. Segundo, queremos probar si existe discriminación en contra de aquellos con piel morena (clara u oscura) para la población en general y por género. Tercero, dado que en general se cree que las universidades privadas tienen mayor calidad que las públicas, queremos probar si esto se refleja en un diferencial en la tasa de respuesta. Finalmente, queremos probar si el estado civil afecta la tasa de respuesta por parte de las empresas para toda la población y por género. Por tanto, queremos calcular los siguientes estadísticos:

$$E[\text{Respuesta} | \text{Mujer}] - E[\text{Respuesta} | \text{Hombre}] \quad (1)$$

$$E[\text{Respuesta} | \text{Blanco}] - E[\text{Respuesta} | \text{Moreno}] \quad (2)$$

$$E[\text{Respuesta} | \text{Privada}] - E[\text{Respuesta} | \text{Pública}] \quad (3)$$

$$E[\text{Respuesta} | \text{Soltero}] - E[\text{Respuesta} | \text{Casado}] \quad (4)$$

Una diferencia estadísticamente significativa en las ecuaciones (1), (2) y (4) puede ser interpretada como discriminación. En la literatura económica se distingue entre discriminación por preferencias y discriminación estadística. La discriminación por preferencias es que al empleador no le gusta trabajar con cierto tipo de personas.

Por otro lado, los empleadores pueden preferir individuos con apariencia europea porque creen que ellos son más productivos. O bien, los empleadores prefieren individuos solteros porque creen que los casados tendrán una productividad menor en el trabajo (por ejemplo, mujeres en edad fértil que buscarán tiempo para la atención de los hijos). Este tipo de discriminación se conoce como discriminación estadística (Arrow, 1998; Dickinson y Oaxaca, 2006; Phelps, 1972). El término “estadístico” se refiere a creencias sobre la productividad futura. Sin embargo, como menciona Phelps (1972), ya sea discriminación por preferencias o estadística por parte del empleador, sigue siendo discriminación para el individuo que la sufre. En este artículo no profundizamos sobre la fuente de discriminación (si es por preferencias o estadística), sino que documentamos la existencia de discriminación.¹⁸ Investigaciones futuras podrían estudiar de forma más profunda el tipo de discriminación.

Podemos formalizar las ecuaciones anteriores usando un análisis de regresión:

$$\Pr(\text{Respuesta}_{ij} = 1 | G_{ij}, R_{ij}, U_{ij}, X_{ij}, W_{ij}) = \Pr(aG_{ij} + bR_{ij} + gU_{ij} + dX_{ij} + qW_{ij}) \quad (5)$$

donde i denota al individuo y j al anuncio, la variable dependiente es si la empresa contactó al individuo, G denota al género; R es el fenotipo (europeo, mestizo, indígena y sin foto), U es el tipo de universidad al que se asistió, y X y W son variables de control del individuo y el anuncio, respectivamente. Entre las variables de control se incluyen edad, y variables dicotómicas de licenciatura en negocios, beca en universidad, asistencia a preparatoria pública, otros idiomas, disponibilidad de tiempo y actividades de liderazgo en la universidad. En todas las regresiones estimamos los errores estándar robustos y conglomerados a nivel del anuncio (o empresa).

¹⁸ La evidencia respecto del tipo de discriminación es sólo sugestiva y su presentación se limita a notas al pie de página.

Dentro de esta regresión, estamos interesados en el coeficiente de género, fenotipo, universidad y estado civil.

Resultados

Resultados descriptivos

El Cuadro 1 muestra las estadísticas descriptivas de los solicitantes de empleo ficticios. En total los empleadores anuncian más posiciones de “sólo mujeres” que de hombres. Hay más anuncios de empleo para carreras de negocios que para ingenierías. De hecho, 71% de todos los solicitantes ficticios son egresados de licenciaturas en negocios. Dada la asignación aleatoria que establecimos, 62% de los egresados pertenecen a universidades públicas. De la misma manera y consistente con nuestros parámetros en la aleatorización, 27% de los individuos están casados y la edad promedio es de 24.5 años. El currículum también incluye información de si el individuo tuvo una beca, sus habilidades en idiomas y si está dispuesto a mudarse de ciudad o a trabajar horas extra. Estos aspectos se incluyen para analizar si son determinantes en recibir una llamada por parte de la empresa.

El Cuadro 2 muestra las tasas de respuesta por género, licenciatura, tipo de universidad, estado civil y disponibilidad de tiempo. La mayoría de las diferencias no son estadísticamente significativas (el cuadro sólo incluye estadísticos t para aquellas diferencias estadísticamente significativas). Sin embargo, las mujeres reciben una mayor proporción de respuestas que los hombres. Existe una diferencia de género significativa de 4.2 puntos porcentuales. En otras palabras, los hombres necesitan enviar 40% más solicitudes de empleo para obtener el mismo número de llamadas que las mujeres. Aproximadamente por cada 20 solicitudes de empleo enviadas, los hombres reciben cerca de dos llamadas y las mujeres reciben tres llamadas.

Cuadro 1. Estadísticas descriptivas en muestra
de cvs ficticios enviados

	<i>Todos</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
<i>a). Género</i>			
Hombres	0.49		
Mujeres	0.51		
<i>b). Tipo de licenciatura</i>			
Negocios	0.71	0.70	0.73
Ingeniería	0.29	0.30	0.27
<i>c). Universidad</i>			
Pública	0.62	0.64	0.61
Privada	0.38	0.36	0.39
<i>d). Estado civil</i>			
Casado	0.27	0.29	0.26
<i>e). Otras características</i>			
Edad	24.5	24.6	24.4
Beca en universidad	0.26	0.23	0.28
Liderazgo	0.50	0.49	0.51
Idiomas	0.25	0.25	0.25
Disponibilidad	0.50	0.51	0.50
<i>Tamaño de muestra (N)</i>	8149	3992	4157

Notas: Cálculos por los autores con datos de los cvs ficticios enviados. Todas las variables son dicotómicas con excepción de edad. Licenciaturas de negocios incluyen a Contador Público, Economía y Administración; en Ingeniería incluyen Ingeniero en Electrónica, Sistemas Computacionales, e Industrial.

Las tasas de respuesta son similares entre individuos graduados de negocios y escuelas públicas para toda la muestra y para cada género. Sin embargo, notamos que existe una brecha de género en la tasa de respuesta, la cual es más grande para los graduados de negocios (4.8 puntos porcentuales) que para las ingenierías (2.9 puntos porcentuales). Igualmente, la brecha por género es mayor para las universidades privadas (5.2 puntos porcentuales) que para las uni-

Cuadro 2. Tasas de respuesta (por ciento)

	<i>Todos</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Prueba t</i>
<i>a). Género</i>				
Hombre	10.67			
Mujer	14.94			
Prueba t	5.78			
<i>b). Licenciatura</i>				
Negocios	13.20	10.72	15.48	5.41
Ingeniería	11.97	10.57	13.45	2.16
<i>c). Universidad</i>				
Pública	12.82	10.97	14.67	4.35
Privada	12.90	10.13	15.35	3.95
<i>d). Estado civil</i>				
Casado	12.31	11.51	13.12	
Soltero	13.05	10.31	15.57	6.06
Prueba t			2.00	
<i>e). Otras características</i>				
Disponibilidad	12.50	11.52	14.78	3.08
No disponibilidad	13.21	9.86	15.10	5.09

Notas: Cálculos por los autores. El renglón o columna que incluye una prueba t denota que esa diferencia es estadísticamente significativa a un criterio del 5% de significancia.

versidades públicas (3.7 puntos porcentuales). Todas estas brechas son estadísticamente significativas.

La tasa de respuesta para los solteros es de 13.1% y para los casados es de 12.3%; su diferencia no es estadísticamente significativa. Empero, existe una gran heterogeneidad cuando analizamos a hombres y mujeres por separado. Para los hombres, la tasa de respuesta es de 11.5 y 10.3% para los casados y los solteros, respectivamente. En contraste, las mujeres solteras tienen una tasa mayor de respuesta que las mujeres casadas (2.5 puntos porcentuales), la

cual es estadísticamente significativa. Al comparar géneros, la brecha entre los mismos es más grande entre individuos solteros que entre individuos casados. Así, nuestros resultados indican que a los empleadores no parece importarles el estado civil de los hombres, pero sí toman en cuenta el estado civil de las mujeres.

Finalmente, la inclusión de la disponibilidad de tiempo en el cv no parece importar para una llamada cuando miramos a toda la muestra o incluso por género. Al parecer, los empleadores ni siquiera leen esta parte del cv dado que en todos los casos obtenemos una proporción ligeramente mayor de respuestas para los individuos que no incluyen esta información que para el resto de los solicitantes de empleo. Sin embargo, para cada caso de disponibilidad las mujeres reciben una tasa de respuesta mayor que los hombres.¹⁹

El Cuadro 3 muestra las tasas de respuesta por género y fenotipo (europeo, mestizo, indígena y sin fotografía), así como el valor de probabilidad de la prueba de independencia de Pearson. Encontramos que el fenotipo está correlacionado con la tasa de respuesta únicamente para las mujeres. En el caso de los hombres, a pesar de que los de apariencia europea tienen una mayor tasa de respuesta que los de apariencia indígena (o aquellos que no tienen fotografía), la diferencia no es estadísticamente significativa. En contraste, existen diferencias estadísticamente significativas en el caso de las mujeres con fenotipo europeo y aquellas con fenotipo indígena (o sin fotografía). Las mujeres con apariencia europea tienen 23% más llamadas que las mujeres con fenotipo indígena, y 34% más llamadas que las mujeres que no incluyeron una fotografía en su cv. Es sorprendente encontrar estas diferencias únicamente para las mujeres. Si creemos que los empleadores discriminan estadísticamente

¹⁹ Estimamos las tasas de respuestas también para el resto de las características que se incluyen en el cv como idiomas, liderazgo, beca en universidad, tipo de preparatoria y no encontramos ninguna diferencia estadísticamente significativa para cada género, como lo fue para el caso de disponibilidad, por lo que por razones de espacio no se incluyen esas estadísticas.

Cuadro 3. Tasa de respuesta por fenotipo

	<i>Europeo</i>	<i>Mestizo</i>	<i>Indígena</i>	<i>No foto</i>	<i>Valor P</i>
<i>a). Mujer</i>					
Todos	17.05	15.78	13.82	12.76	0.03
Solteras	17.93	15.02	15.06	14.03	0.19
Casadas	14.80	18.37	9.21	10.10	0.01
Universidad					
Pública	16.69	15.63	13.18	12.93	0.15
Universidad					
Privada	17.71	15.98	15.07	12.53	0.24
<i>b). Hombre</i>					
Todos	11.53	11.40	9.97	9.64	0.41
Solteros	11.53	11.04	8.58	9.92	0.25
Casados	11.52	12.29	13.23	9.09	0.43
Universidad					
Pública	11.93	12.20	10.05	9.46	0.31
Universidad					
Privada	10.89	9.76	9.84	9.97	0.95

Notas: Cálculos por los autores. La última columna, “Valor P”, se refiere al valor de probabilidad de la prueba de independencia de Pearson. La hipótesis nula de esta prueba es que existe independencia entre las columnas con respecto al renglón calculado, y la prueba se distribuye como una χ^2 cuadrada. Por tanto, la columna calcula el valor de probabilidad de esa prueba.

a favor de la gente atractiva por creer que estas tienen mayor productividad, entonces esperaríamos observar las mismas diferencias para hombres y mujeres, pero sólo observamos dichas diferencias para las mujeres.

El Cuadro 3 también incluye las tasas de respuesta por estado civil y asistencia a una universidad pública. En el caso de las mujeres, las de apariencia europea solteras tienen una mayor tasa de respuesta que las casadas. También observamos que la penalización por estar casada es mucho mayor para las mujeres de fenotipo indígena

o aquellas sin fotografía. De hecho, la menor tasa de respuesta entre las mujeres la tienen las de apariencia indígena y que están casadas. Esto causa que la tasa de respuesta para las mujeres casadas con apariencia europea sea 61% mayor que la tasa de respuesta de las mujeres con apariencia indígena. Para los hombres no se observa una penalización, si acaso se observa un beneficio para los hombres casados con apariencia indígena.

Los resultados de los cuadros 2 y 3 implican que los empleadores prefieren llamar para entrevista de trabajo a mujeres solteras que a mujeres casadas, mientras que para los hombres no tiene un efecto el estado civil. Sin embargo, la penalización para las mujeres por estar casada es diferente dependiendo de su apariencia física. Por un lado, la discriminación estadística sugeriría la misma penalización por matrimonio para todas las mujeres (esto es, se espera que la productividad de todas sea más baja). Sin embargo, observamos que esto no se cumple. Por tanto, la discriminación por preferencias es más consistente con los patrones observados en el Cuadro 3.

Resultados econométricos

Con base en la ecuación (5), el Cuadro 4 muestra los resultados principales para toda la muestra y el Cuadro 5 restringe las estimaciones a las mujeres. Los resultados son similares a los descritos en la sección anterior, lo cual es consistente con la aleatorización de las características en los cvs. Los cuadros incluyen 6 columnas donde se varía la foto (o el conjunto de fotos) que se omite(n) en la regresión. Las primeras cinco columnas no incluyen controles o efectos fijos por empresa, mientras que la columna (6) incluye controles por empresa. Todas las regresiones incluyen variables de control y los errores estándar son calculados de forma robusta con clúster a nivel empresa para controlar por correlación en los errores dentro de cada empresa.

Cuadro 4. Resultados econométricos: Todos

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
Mujer	0.043*** [0.008]	0.043*** [0.008]	0.043*** [0.008]	0.043*** [0.008]	0.043*** [0.008]	0.035*** [0.008]
Universidad Pública	-0.000 [0.006]	-0.000 [0.006]	-0.000 [0.006]	-0.000 [0.006]	-0.000 [0.006]	0.001 [0.006]
Casado	-0.011 [0.008]	-0.010 [0.008]	-0.010 [0.008]	-0.010 [0.008]	-0.011 [0.008]	-0.003 [0.007]
Foto 1 (Europeo)		0.025*** [0.007]			0.026*** [0.007]	0.026*** [0.007]
Foto 2 (Mestizo)		0.017** [0.007]				0.018*** [0.007]
Sin foto		-0.006 [0.008]		-0.01 [0.008]		-0.005 [0.007]
Foto 1 y 2 (Europeo y Mestizo)			0.024*** [0.005]	0.021*** [0.006]		
Foto 2 y 4 (Mestizo y sin foto)					0.006 [0.006]	
Efectos fijos por empresa	No	No	No	No	No	Sí
N	8,149	8,149	8,149	8,149	8,149	8,149

Notas: Cálculos por los autores con modelos de probabilidad lineal. Errores estándar robustos y con clúster a nivel empresa en corchetes. *** [**] Indica significancia estadística al 1% (5%). Todas las regresiones incluyen los controles de edad, y variables dicotómicas de licenciatura en negocios, beca en universidad, asistencia a preparatoria pública, otros idiomas, disponibilidad de tiempo, actividades de liderazgo en la universidad. Las columnas (1)-(5) no incluyen efectos fijos a nivel empresa, la última columna sí incluye efectos fijos a nivel empresa. Los coeficientes de las variables de control no se presentan porque son indistintos de cero estadísticamente, con excepción de la variable de licenciatura de negocios. Los resultados son similares si se utilizan efectos marginales con el modelo logístico o normal.

Cuadro 5. Resultados econométricos: Mujeres

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
Universidad Pública	-0.005 [0.010]	-0.006 [0.011]	-0.005 [0.010]	-0.005 [0.010]	-0.007 [0.011]	-0.012 [0.008]
Casado	-0.028** [0.013]	-0.028** [0.013]	-0.027** [0.013]	-0.027** [0.013]	-0.030** [0.013]	-0.018* [0.011]
Foto 1 (Europeo)		0.033*** [0.011]			0.033*** [0.011]	0.036*** [0.011]
Foto 2 (Mestizo)		0.019* [0.010]				0.022** [0.010]
Sin foto		-0.009 [0.011]		-0.009 [0.011]		-0.004 [0.010]
Foto 1 y 2 (Europeo y Mestizo)			0.030*** [0.008]	0.026*** [0.009]		
Foto 2 y 4 (Mestizo y sin foto)					0.006 [0.009]	
Efectos fijos por empresa	No	No	No	No	No	Sí
N	4,157	4,157	4,157	4,157	4,157	4,157

Notas: Cálculos por los autores. Errores estándar robustos y con clúster a nivel empresa en corchetes. *** (**) [*] Indica significancia estadística al 1% (5%) [10%]. Todas las regresiones incluyen los controles de edad, y variables dicotómicas de licenciatura en negocios, beca en universidad, asistencia a preparatoria pública, otros idiomas, disponibilidad de tiempo, actividades de liderazgo en la universidad. Las columnas (1)-(5) no incluyen efectos fijos a nivel empresa, la última columna sí incluye efectos fijos a nivel empresa. Los coeficientes de las variables de control no se presentan porque son indistintos de cero estadísticamente, con excepción de la variable de licenciatura de negocios. Los resultados son similares si se utilizan efectos marginales con el modelo logístico o normal.

El Cuadro 4 muestra que las mujeres obtienen una tasa de respuesta 4.3 puntos porcentuales mayor que la de los hombres. Es decir, las mujeres reciben 40% más llamadas que los hombres. Independientemente de que se incluyan fotos o no, el resultado es robusto a través de las especificaciones. Similar a las estadísticas descriptivas presentadas con anterioridad, para hombres y mujeres la asistencia a una institución pública de educación superior no es relevante para obtener una llamada ni tampoco el estado civil.

En términos de fenotipos, los fenotipos europeos tienen la mayor tasa de llamadas como se muestra en la columna 2. El fenotipo europeo tiene una tasa de respuesta 2.5 puntos porcentuales mayor al fenotipo indígena (foto omitida). De la misma forma, el fenotipo mestizo tiene una tasa de respuesta 1.7 puntos porcentuales mayor al fenotipo indígena. Sin embargo, no hay diferencias significativas de la tasa de respuesta entre cvs con fotos de fenotipos indígenas y sin foto. Las columnas 3 a 5 cambian el grupo de referencia y los resultados son cualitativamente similares. Es decir, siempre se encuentra que los fenotipos europeos y/o mestizos tienen una mayor tasa de respuesta que los fenotipos indígenas o sin foto. La columna 6 incluye efectos fijos a nivel de la empresa (anuncio) y los resultados persisten. Esta columna controla por todos los factores que no observamos a nivel empresa como por ejemplo número de empleados, ventas, giro, etcétera. Por tanto, sesgos como que los resultados son derivados de cierto tipo de empresa son eliminados al utilizar efectos fijos por empresa. Los resultados implican que, aun controlando por el tipo de empresa, las mujeres muestran una mayor tasa de respuesta que los hombres y los fenotipos europeos son preferidos. Es decir, dentro de cada empresa se prefiere a mujeres y fenotipos europeos, y el resultado no se deriva de cierto tipo de empresas demandando ciertas características a sus empleadores.

El Cuadro 5, organizado de forma similar al Cuadro 4, muestra los resultados únicamente para mujeres. Se presentan resultados sólo

para mujeres dado que los resultados para los hombres implican que ninguna variable determina llamadas por parte de las empresas. Es decir, en el caso de los hombres, las empresas no utilizan ninguna variable en el cv para determinar si llaman a esa persona.²⁰ Al igual que en el caso de la muestra completa, la asistencia a una universidad pública no es relevante para recibir una llamada. Sin embargo, a diferencia de los hombres, el estado civil sí impacta la tasa de respuesta de las mujeres por parte de las empresas. Las mujeres casadas tienen una tasa de respuesta de entre 2.7 a 3.0 puntos porcentuales menor que las mujeres solteras (columnas 1 a 5). Igualmente, el fenotipo europeo muestra una mayor tasa de respuesta que otros fenotipos. En particular, el fenotipo europeo tiene una tasa de respuesta mayor en 3.3 puntos porcentuales que el fenotipo indígena. Es decir, el fenotipo indígena necesita enviar cerca de 22% más cvs para recibir las mismas llamadas que el fenotipo europeo (la tasa de respuesta del fenotipo indígena mujer es 13.82 por ciento).

Una posible debilidad de la estimación, similar a cuando se incluye a toda la muestra, es que los resultados sean derivados de cierto tipo de empresa. Para controlar por este tipo de sesgo, utilizamos efectos fijos a nivel empresa. Los resultados en la columna (6) implican que, cuando controlamos por tipo de empresa, el estado civil sigue siendo importante para determinar tasas de respuesta (aunque el coeficiente es estadísticamente significativo al 10%). La reducción en la significancia estadística es un resultado esperado dado el reducido número de individuos casados dentro de cada empresa (el Cuadro 1 muestra que sólo se tienen 26% de mujeres casadas). Asimismo, cuando controlamos por tipo de empresa, los fenotipos europeos siguen siendo preferidos a los fenotipos indígenas o sin foto.

²⁰ Únicamente en el caso que se combinan las variables de fenotipo europeo con el fenotipo mestizo es que la tasa de respuesta es 1.5 puntos porcentuales mayor a la de fenotipos indígenas o sin foto. Sin embargo, el coeficiente es estadísticamente significativo al 10%, y el efecto no es robusto a través de las especificaciones.

Interpretación de los resultados

Encontramos que las mujeres tienen una mayor tasa de respuesta que los hombres en promedio. Para los hombres, no existe ninguna diferencia estadísticamente significativa en las tasas de respuesta a través de fenotipos, estado civil o la asistencia a una institución pública. En resumen, los empleadores no parecen estarse enfocando en cierto tipo de hombres. En contraste, los empleadores sí parecen estar discriminando a cierto tipo de mujer. Las mujeres con fenotipo europeo tienen una mayor tasa de respuesta que los fenotipos indígenas. Además, existe una penalización por matrimonio para las mujeres, y ésta es mayor para los fenotipos indígenas.²¹

Discusión y conclusiones

La mayoría de las sociedades aspiran a alcanzar igualdad de oportunidades. Una de las causas probables de las altas tasas de desempleo y desocupación de los jóvenes es la discriminación. En este artículo

²¹ En otros resultados (no mostrados) encontramos evidencia sugestiva a favor de la discriminación por preferencias hacia las mujeres. Por ejemplo, la discriminación estadística sugeriría que la asistencia a una institución privada eliminaría la brecha entre fenotipos europeos y fenotipos indígenas. Sin embargo, la brecha de tasas de respuesta es similar entre educación pública y privada. La discriminación estadística también sugeriría que la penalización por matrimonio afectaría a todas las mujeres de la misma manera, pero esta penalización es relativamente mayor para las mujeres con fenotipos indígenas. Además, los hombres no se ven afectados por su estado civil o el tipo de universidad a la que asistieron. Por ello, podemos concluir que la discriminación por preferencias es más consistente con la evidencia. En otras palabras, si bien los empleadores prefieren mujeres solteras a casadas, lo cual es consistente con discriminación estadística (se cree que las mujeres casadas, tendrán una menor productividad, posiblemente por la creencia de una fertilidad esperada mayor), los empleadores parecen enfocarse en cierto tipo de mujeres para concertar una entrevista laboral (fenotipo europeo).

hacemos una prueba sobre la existencia de barreras para hallar un empleo para egresados universitarios recientes en un país en desarrollo. Para ello llevamos a cabo un estudio de correspondencia en el cual variamos aleatoriamente el contenido de cvs de candidatos ficticios. Enviamos aproximadamente ocho cvs a más de 1,000 anuncios de trabajo publicados en internet en el área metropolitana de la Ciudad de México. En cada subconjunto de cuatro cvs por género, incluimos fotografías representando tres fenotipos (europeo, mestizo e indígena) y un cv sin fotografía. Así que estamos particularmente interesados en si existe evidencia de discriminación por género, por apariencia física y por estado civil.

Encontramos que las mujeres tienen en promedio una mayor tasa de respuesta que los hombres. Las mujeres obtienen en promedio 40% más llamadas. Así que no hallamos evidencia de discriminación en contra de las mujeres. En lo que respecta al “atractivo físico”, las mujeres con fenotipo europeo reciben más llamadas que una mujer con fenotipo mestizo o indígena. En el caso de los hombres no encontramos diferencias significativas entre fenotipos. La asistencia a una universidad pública no afecta la probabilidad de recibir una llamada en nuestra muestra de empresas.

El presente trabajo tiene posibles críticas. Primero, el efecto de universidad pública o privada está limitado a anuncios de empleo en internet, y no toma en cuenta la búsqueda de empleo por otros medios. Segundo, el análisis se restringe a cierto grupo de edad y región geográfica. Tercero, no se tiene información del tipo de empresa (número de empleados, ventas, etcétera). La primera crítica es válida y por esta razón no generalizamos los resultados del tipo de universidad a todo el mercado laboral. Por otro lado, futuras investigaciones pueden extender los resultados de esta investigación para otros grupos de edad, regiones geográficas y diferentes tipos de empresas para analizar la robustez de los resultados. Sin embargo, creemos que el estudio es robusto para otras regiones y licenciaturas, dado que de acuerdo con ANUIES (2009)

los egresados de las licenciaturas escogidas para este estudio representan 36% del total de egresados, así como que el área metropolitana de la Ciudad de México incluye la mayor concentración de universidades públicas y privadas. Finalmente, sería interesante para futuros trabajos en el tema extender los patrones de discriminación por tipo de empresa.

Los resultados tienen implicaciones de política pública muy importantes para países en desarrollo, y en particular para México. Es claro que los empleadores no deberían solicitar la inclusión de fotografías o estado civil de los solicitantes de empleo. Por ejemplo, en Estados Unidos la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en Empleo (EEOC, por sus siglas en inglés) se encarga de hacer valer las leyes para combatir la discriminación, y las leyes en ese país prohíben cualquier tipo de discriminación en la contratación, promoción y despido de trabajadores. Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina, y México no es la excepción, se permite a los empleadores solicitar información en los cvs, la cual incluye tanto el estado civil como una fotografía.²²

La legislación laboral mexicana es ambigua en lo que se permite y prohíbe a los empleadores al respecto. La Ley Federal del Trabajo en su artículo 3º menciona que “No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social”. Pero al mencionar trabajadores se interpreta una relación de trabajo entre patrón y empleado, y no a la relación que existe de manera previa entre buscador de empleo y empleador. Asimismo, debería incluirse explícitamente que se prohíben distinciones también por apariencia física. Por otro lado, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en su artículo 9º Sección III menciona que se considera conducta discriminatoria: “Prohibir la libre elección de empleo; o

²² En Estados Unidos esa práctica está estrictamente prohibida. Por ejemplo, ver el sitio en internet EEOC (2012), <http://www.eeoc.gov/laws/practices/index.cfm>

restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo.” No obstante, la solicitud explícita de rasgos físicos y/o estado civil por parte de los empleadores restringe las oportunidades de acceso al empleo.

La evidencia de este artículo muestra que la inclusión de información privada, como el estado civil o fotografía, puede ser perjudicial para los jóvenes. Como mencionamos en la introducción, la desocupación juvenil detiene inversión en capital humano en el mercado laboral cuando el individuo se encuentra en una etapa crucial del ciclo de vida.

Además, si los fenotipos indígenas están en cierto modo correlacionados con el ingreso o antecedentes de clase, entonces la inserción de la fotografía en el cv podría incluso inhibir la movilidad social en un país. En resumen, México podría dar un gran paso en la promoción de la igualdad de oportunidades entre los miembros de su población a través de la prohibición de la solicitud del estado civil durante el proceso de reclutamiento y de la inclusión de una fotografía en el currículum vitae.

Bibliografía

- Aguilar, R. (2011), “Social and Political Consequences of Stereotypes Related to Racial Phenotypes in Mexico”, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Documento de trabajo núm. 230, agosto.
- Ahmed, A. y M. Hammarstedt (2008), “Discrimination in the rental housing market: A field experiment on the Internet”, *Journal of Urban Economics*, vol. 64, núm. 2, pp. 362-372.
- Albert, R., L. Escot y J. A. Fernández-Cornejo (2011), “A field experiment to study sex and age discrimination in the Madrid labour market”, *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 22, núm. 2, pp. 351-375.

- Arceo-Gómez, E. y R. Campos-Vázquez (2011), “¿Quiénes son los NiNis en México?”, Documento de trabajo VIII-2011, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos.
- Arrow, K. J. (1998), “What has Economics to Say about Racial Discrimination?”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, núm. 2, pp. 91-100.
- Arulampalam, W. (2001), “Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment Experiences on Wages”, *Economic Journal*, 111(475): F585-F606.
- Arulampalam, W., P. Gregg y M. Gregory (2001), “Unemployment Scarring”, *Economic Journal*, 111(475): F577-F584.
- ANUIES (2009), “Anuario estadístico: población escolar y personal docente en la educación media superior y superior: ciclo escolar 2008-2009”, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México.
- Baby Center (2011), “Los nombres más frecuentes en México desde 1930”, consultado en internet <http://espanol.babycenter.com/pregnancy/nombres/frecuentes_1930/>, consultado por última vez el 23 de marzo de 2012.
- Banerjee, A., M. Bertrand, S. Datta y S. Mullainathan (2009), “Labor market discrimination in Delhi: Evidence from a field experiment”, *Journal of Comparative Economics*, vol. 37, núm. 1, pp. 14-27.
- Béjar Navarro, R. (1969), “Prejuicio y discriminación racial en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 31, núm. 2, pp. 417-433.
- Bertrand, M. y S. Mullainathan (2004), “Are Emily and Greg More Employable than Lakisha and Jamal? A Field Experiment on Labor Market Discrimination”, *American Economic Review*, vol. 94, núm. 4, pp. 991-1013.
- Booth, A. L. y A. Leigh (2010), “Do employers discriminate by gender? A field experiment in female-dominated occupations”, *Economics Letters*, vol. 107, núm. 2, pp. 236-238.
- Booth, A. L., A. Leigh, y E. Varganova (2011), “Does Ethnic Discrimination Vary Across Minority Groups? Evidence from

- a Field Experiment”, Oxford Bulletin Of Economics And Statistics, vol. 74, núm. 4, pp. 547-573.
- Bravo, D., C. Sanhueza y S. Urzua (2008), “An Experimental Study of Labor Market Discrimination: Gender, Social Class and Neighborhood in Chile”, Inter-American Development Bank (IDB), Research Network Working Papers, R-541.
- Bursell, M. (2007), “What’s in a name? A field experiment test for the existence of ethnic discrimination in the hiring process”, Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS), Working Paper 2007:7.
- Carlsson, M. y D. Rooth (2007), “Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data”, Labour Economics, vol. 14, núm. 4, pp. 716-729.
- Dickinson, D. L. y R. L. Oaxaca (2006), “Statistical Discrimination in Labor Markets: An Experimental Analysis”, Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No. 2305.
- Drydakis, N. (2011), “Ethnic discrimination in the Greek housing market,” *Journal of Population Economics*, vol. 24, núm. 4, pp. 1235-1255.
- EEOC (2012), “Prohibited Employment Policies/Practices”, Equal Employment of Opportunity Commission, en internet, <http://www.eeoc.gov/laws/practices/index.cfm>, consultado por última vez el 10 de septiembre de 2012.
- ENADIS (2011), Encuesta Nacional de Discriminación (documentos de jóvenes y mujeres), Comisión Nacional para la Prevención de Discriminación, México.
- Gall, O. (2004), “Identidad, exclusión y racismo: reflexiones teóricas y sobre México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, núm. 2, pp. 221-259.
- García Guzmán, B. (1999), *Mujer, género y población en México*, El Colegio de México, México.
- Instituto Federal Electoral (2012), “Estadísticas, lista nominal y padrón electoral”, en <http://www.ife.org.mx/portal/site/>

- ifev2/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/, consultado por última vez el 23 de marzo de 2012.
- Kaas, L. y C. Manger (2011), “Ethnic Discrimination in Germany’s Labour Market: A Field Experiment”, *German Economic Review*, vol. 13, núm. 1, pp. 1-20.
- Lahey, J. N. (2008), “Age, Women, and Hiring: an Experimental Study”, *Journal of Human Resources*, vol. 43, núm. 1, pp. 30-56.
- Lahey, J. y R. Beasley (2009), “Computerizing audit studies”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 70, núm. 3, pp. 508-514.
- Leighton, L. y J. Mincer (1982), “Labor Turnover and Youth Unemployment”, en R.B. Freeman y D.A. Wise (coords.), *The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes and Consequences*, Chicago, University of Chicago Press.
- López Bóo, F., M. A. Rossi y S. Urzua (2011), “The Labor Market Return to an Attractive Face: Evidence from a Field Experiment”, Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No. 6356.
- Mateos, P. (2010), “El análisis geodemográfico de apellidos en México”, *Papeles de Población*, vol. 16, núm. 65, pp. 73-103.
- Moreno, M., H. Ñopo, J. Saavedra y M. Torero (2004), “Gender and Racial Discrimination in Hiring: A Pseudo Audit Study for Three Selected Occupations in Metropolitan Lima”, Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No. 979.
- Oehmichen, C. (2006), “Violencia interétnica y racismo en la Ciudad de México”, *Anales de Antropología*, vol. 40, núm. 1, pp. 167-191.
- Oreopoulos, P. (2009), “Why do skilled immigrants struggle in the labor market? A field experiment with six thousand resumes”, National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper Series, Working Paper 15036.
- Pager, D. (2007), “The Use of Field Experiments for Studies of Employment Discrimination: Contributions, Critiques, and Directions for the Future”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 609 (1), pp. 104-133.

- Pager, D. y H. Shepherd (2008), "The Sociology of Discrimination: Racial Discrimination in Employment, Housing, Credit, and Consumer Markets", *Annual Review of Sociology*, 34, pp. 181-209.
- Pager, D., B. Western y B. Bonikowski (2009), "Discrimination in a Low-Wage Labor Market: A Field Experiment", *American Sociological Review*, vol. 74, núm. 5, pp. 777-799.
- Petit, P. (2007), "The Effects of Age and Family Constraints on Gender Hiring Discrimination: A Field Experiment in the French Financial Sector", *Labour Economics*, vol. 14, núm. 3, pp. 371-391.
- Phelps, E. S. (1972), "The Statistical Theory of Racism and Sexism", *American Economic Review*, vol. 62, núm. 4, pp. 659-661.
- Rees, A. (1986), "An Essay on Youth Joblessness", *Journal of Economic Literature*, vol. 24, núm. 2, pp. 613-628.
- Reforma (2012), "Ranking de las mejores universidades 2012", Suplemento Universidades, 25 de marzo.
- Riach, P. y J. Rich (2007), "An Experimental Investigation of Age Discrimination in the English Labor Market", Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No. 3029.
- Rooth, D. (2009), "Obesity, Attractiveness, and Differential Treatment in Hiring: A Field Experiment", *Journal of Human Resources*, vol. 44, núm. 3, pp. 710-735.
- Rooth, D. (2010), "Automatic associations and discrimination in hiring: Real world evidence", *Labour Economics*, vol. 17, núm. 3, pp. 523-534.
- Skans, O. N. (2011), "Scarring Effects of the First Labor Market Experience", Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper, No. 5565.
- Wade, P. (2009), "Race in Latin America", en D. Poole (coord.), *A Companion to Latin American Anthropology*, Blackwell Publishing Ltd, cap. 9, pp. 177-192.
- World Bank (2007), *World Development Report 2007: Development and the Next Generation*, Washington, DC.

Apéndice A

Fotografías de los solicitantes de empleo

Mujeres

Europea



Mestiza



Indígena



Hombres

Europeo



Mestizo



Indígena



México: crecimiento económico restringido por el tipo de cambio, 1965-2010

Eduardo Loría Díaz y Jorge Ramírez

Resumen

Del modelo de crecimiento económico restringido por el sector externo de Thirlwall (1979) se deriva que el tipo de cambio real es fundamental en la explicación del lento crecimiento económico en los países que tienden a apreciarlo sistemáticamente como México.

Se estima un modelo de ajuste parcial que mide la reducción del crecimiento generado por las continuas apreciaciones reales. Se detectó la presencia de cambio estructural con la prueba de Quandt-Andrews (Andrews, 1993 y Andrews y Ploberger, 1994), por lo que se utilizó la técnica de *rolling regression*. Se prueba que la restricción externa al crecimiento se agudizó entre 1985 y 2000, y desde entonces se estabiliza.

Los resultados econométricos también indican que las devoluciones correctivas tienen efectos contractivos en el corto plazo, pero expansivos en el largo plazo y que el aumento del déficit de cuenta corriente tiene efectos expansivos en el corto, pero contractivos en el largo plazo.

Se concluye que un tipo de cambio alto y estable es fundamental para ampliar la capacidad de crecimiento de largo plazo.

Introducción

Mientras que en la teoría económica poskeynesiana ha existido un interés fundamental por la relación que hay entre el tipo de cambio y el crecimiento económico,¹ en la tradición neoclásica nunca la ha habido. Esto se debe principalmente a que en este enfoque son variables que se determinan en ámbitos distintos y no tienen relación entre sí. El tipo de cambio en este enfoque es un precio más del sistema económico que se determina en el mercado de divisas, mientras que el crecimiento económico se explica por los factores de la producción.

A pesar de lo anterior, en los hechos es innegable que siempre ha existido gran preocupación por la dinámica del tipo de cambio, por lo que de ordinario ha estado presente en el debate como uno de los temas de mayor prioridad en la agenda de la política económica mundial. En efecto, después de la caída del patrón oro, la política de *empobrecer al vecino* hizo que el acuerdo de Bretton Woods estableciera un sistema de tipos de cambio esencialmente fijos. El derrumbe de este acuerdo a principios de la década de 1970 ha provocado flexibilidad y sobre todo volatilidad de todos los tipos de cambio (sobre todo en los últimos años), por lo que han resurgido las preocupaciones cambiarias en todo el mundo. Por ejemplo, por años Estados Unidos ha acusado a China de mantener su moneda altamente depreciada con lo que ha afectado directamente su equilibrio externo y es causa fundamental de su desindustrialización. Por otro lado, Japón, que se ha sumido en la deflación desde la década de 1990, ha planteado en repetidas ocasiones que su fuerte apreciación cambiaria respecto al dólar no le permite salir de ese deplorable estado.

En el caso de los países latinoamericanos, el tipo de cambio constatemente ha sido un asunto de importancia central, en virtud de que desde hace muchas décadas se ha observado una impor-

¹ En el modelo clásico de Thirlwall (1979) –de crecimiento con equilibrio externo– se considera un tipo de cambio alto y estable (competitivo) como determinante del crecimiento.

tante regularidad con las distintas fases del ciclo económico. Tradicionalmente las fases de crecimiento se han asociado a periodos inflacionarios que aprecian el tipo de cambio real, lo que sumado a su insuficiencia productiva (por los altos coeficientes de importaciones a producto) hace que estas fases se acompañen de fuertes déficits externos que a la postre conducen a crisis de balanza de pagos. Como consecuencia, se tienen que aplicar programas de ajuste con medidas remediales que aumentan los ingresos fiscales, recortan el gasto público, elevan la tasa de interés y deprecian el tipo de cambio. En suma, son siempre políticas que tienen fuertes efectos recesivos y regresivos en la distribución del ingreso.

Podemos caracterizar a todo este proceso como un importante hecho estilizado en la historia de los países latinoamericanos.

En México, la estabilidad cambiaria y de precios se ha considerado un sinónimo de fortaleza política y económica, debido a que el tipo de cambio nominal incide directamente sobre la formación de precios² y, por tanto, de los salarios reales. De esta forma, tradicionalmente las autoridades económicas han centrado sus esfuerzos en la contención del valor nominal del peso frente al dólar estadounidense para anclar la inflación. Los altos coeficientes de insumos importados a producto hacen que las devaluaciones correctivas tengan fuertes *efectos ingreso y precio* sobre productores y consumidores y muy bajos *efectos sustitución*, lo que a su vez provoca fuertes caídas salariales y regresiones distributivas.

Por ello, el problema central de las economías como la de México radica en que —por sus características estructurales— al tratar de preservar el equilibrio interno (mantener baja inflación a través de apreciar el tipo de cambio) generalmente afecta el equilibrio externo, el que tarde o temprano afectará al primero y así sucesivamente hasta conformar un círculo vicioso que deteriora la dinámica del desarrollo económico.

² Garcés (2002) afirma que la influencia de la variación del tipo de cambio en la explicación de la inflación es más importante que incluso la de los agregados monetarios.

Resulta claro, entonces, que un gran esfuerzo de política económica consiste en romper el círculo vicioso conformado por la dinámica: crecimiento-inflación-apreciación cambiaria-crisis de balanza de pagos-devaluación-estancamiento.

Con objeto de probar con rigor nuestras argumentaciones principales, estimamos un modelo anual de ajuste parcial del crecimiento económico de la economía mexicana para el periodo 1965-2010. Las pruebas *One step*, *N-step* y *Quandt-Andrews* identifican cambio estructural en los coeficientes estimados, por lo que fue necesario utilizar la técnica de *rolling regression* para obtener estimaciones consistentes. Confirmamos que como consecuencia de manejar al tipo de cambio con objetivos desinflacionarios y no de crecimiento económico, la restricción externa al crecimiento (REC) se agudizó luego de 1985, año que coincide con el cambio de estrategia de crecimiento, y se ha estabilizado desde 2001. Se concluye que un tipo de cambio alto (competitivo) y estable es fundamental para ampliar la capacidad de crecimiento de largo plazo.

El trabajo se divide en cinco apartados además de la introducción. Primero se presentan algunos hechos estilizados que tienen que ver con nuestro problema de investigación. En la segunda sección se exponen los elementos teóricos que sustentan nuestra argumentación. Se prosigue con la presentación del modelo económico. En la sección cuatro se analizan y discuten los resultados. Por último se presentan las conclusiones y se sugieren algunas líneas de política económica a seguir dentro del marco institucional actual.

El papel del tipo de cambio en la economía mexicana

De acuerdo con los primeros teóricos de la CEPAL,³ las economías latinoamericanas tienen restringido su ritmo de crecimiento por su po-

³ ECLAC (1957), Myrdal (1957), Noyola (varios años), Pinto (1991) y Prebisch (1950).

sición de balanza de pagos. Esto quiere decir que en el largo plazo no pueden crecer indefinidamente por arriba de la tasa que es congruente con el equilibrio de cuenta corriente debido a que eventualmente sufrirán crisis de balanza de pagos. Este enfoque, en su versión original, fue propuesto por Prebisch (1950) y posteriormente fue formalizado y probado empíricamente por Thirlwall (1979) para un grupo de países desarrollados.⁴ El argumento se basa en los términos de intercambio y en las elasticidades de comercio exterior, y asume que no hay variación del tipo de cambio en el largo plazo, anulando así la posibilidad de apreciaciones sistemáticas que han sufrido diversos países como México. Al eliminar este supuesto restrictivo tenemos mayor riqueza analítica para entender periodos históricos en que han coincidido altas tasas de crecimiento con apreciaciones cambiarias importantes que, a la postre, han conducido a fuertes crisis económicas que han afectado severamente la trayectoria de crecimiento y de bienestar de la población.

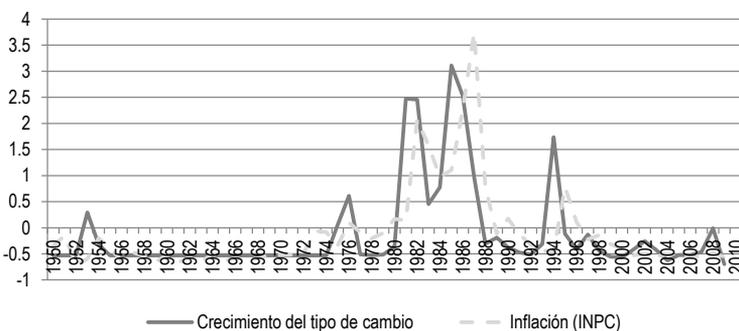
En la evidencia empírica para México se resaltan los argumentos anteriores a partir de tres hechos que modificaron la arquitectura económica del país.

El primero tiene que ver con el fin de la paridad fija (1954-1975) peso-dólar en 1976. Esto provocó que desde este último año se comenzara a estrechar la relación entre las variaciones del tipo de cambio y los procesos inflacionarios que fueron más marcados en la década de 1980 (Gráfica 1).

Desde 1985 se aplicó una indiscriminada liberalización económica que inició con la adhesión de México al GATT y que se fortaleció posteriormente con la firma del TLCAN. Es de resaltar que este periodo se caracterizó por altos déficits de las cuentas externas, entre los que destaca la gran crisis de 1995 que culminó con el cam-

⁴ Debido a la regularidad con que se ha comprobado, la formalización de Thirlwall para países de diversos grados de desarrollo ha adquirido el estatuto de ley. Véanse, entre muchos otros: Atesoglu (varios años) y Moreno-Brid (1998).

Gráfica 1. Tipo de cambio e inflación (series normalizadas)*



*Para hacer comparables las series se aplicó el siguiente procedimiento: $\frac{x_{it} - \bar{x}_t}{SD}$, donde SD = desviación estándar y \bar{x}_t = media aritmética.

bio de régimen cambiario⁵ y desde entonces existe oficialmente un régimen de libre flotación.

Finalmente, el tercer hecho a resaltar es el sobreendeudamiento en que se incurrió durante el *boom* petrolero de la década de 1970, que culminó con la suspensión del pago de la deuda externa hasta la segunda mitad de la década de 1980.

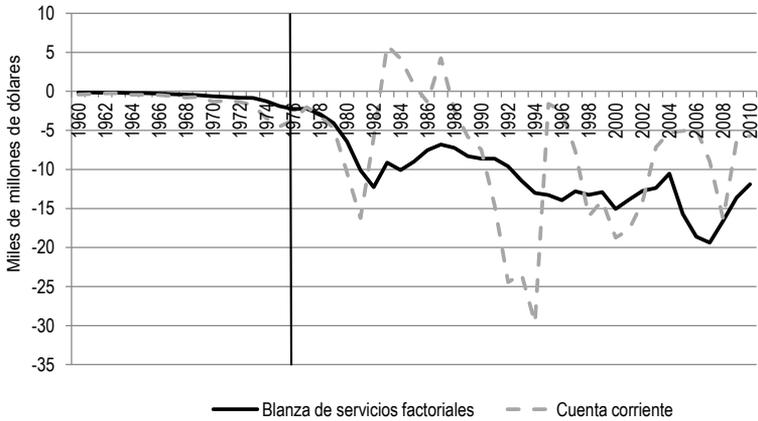
La influencia de la pesada carga financiera derivada de la deuda externa genera un piso básico de déficit de cuenta corriente⁶ (Gráfica 2). Hay que advertir que si bien este déficit se asocia positivamente con el crecimiento de corto plazo, a lo largo del tiempo se vuelve en contra del crecimiento mismo cuando se enfrentan las obligaciones financieras por el pago del servicio de la deuda externa.

Al evaluar conjuntamente la evolución del crecimiento del producto y de la cuenta corriente, resaltan dos etapas. La primera (1950-

⁵ El fin del régimen se derivó principalmente de los grandes desequilibrios financieros internos y externos, que fueron provocados principalmente por la apreciación del tipo de cambio real y por la inestabilidad política de la época (Loría y Ramírez, 2011).

⁶ Particularmente en el rubro de servicios factoriales.

Gráfica 2. Cuenta corriente y balanza de servicios factoriales, 1960-2010

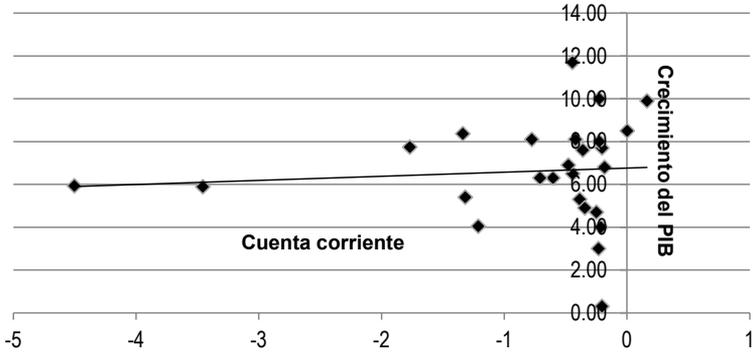


1975) reporta una relación positiva entre variables (Gráfica 3), en donde prevalecieron altas tasas de crecimiento acompañadas de moderados déficits externos. Es decir, el saldo de la cuenta corriente apoyaba el crecimiento económico. La segunda etapa corresponde a 1976-2010 y manifiesta una clara asociación negativa (Gráfica 4), que es resultado de las devaluaciones y del pago de la deuda externa.

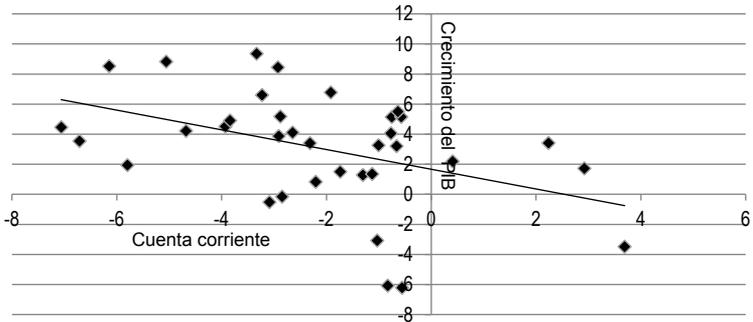
De este segundo periodo resalta la efímera fase de alto crecimiento (1978-1981) que se acompañó de déficits crecientes de cuenta corriente que —al combinarse con choques externos adversos— llevaron más tarde a maxidevaluaciones continuas y estanflación. La cuasifijación cambiaria (1988-1994) fue muy exitosa para bajar la inflación pero también para apreciar el tipo de cambio real que, al combinarse con el reinicio del crecimiento y con hechos políticos catastróficos,⁷ llevó nuevamente a otra serie de devaluaciones entre diciembre de 1994 y fines de 1995.

⁷ Tales como: la irrupción de la revolución zapatista el 1 de enero de 1994, el asesinato del candidato presidencial y la renuncia del secretario de Gobernación (Banco de México, 1995).

Gráfica 3. Crecimiento del PIB y cuenta corriente, 1950-1975



Gráfica 4. Crecimiento del PIB y cuenta corriente, 1976-2010

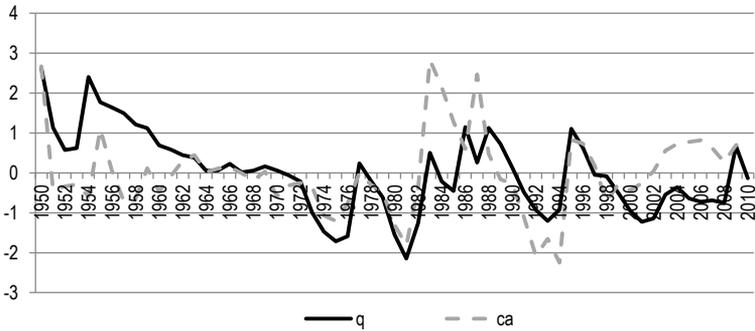


La Gráfica 5 nos permite ver con claridad la estrecha relación del tipo de cambio real con el saldo de la cuenta corriente.

El modelo teórico

En concordancia con los argumentos centrales del enfoque de la restricción externa al crecimiento (REC) planteamos una extensión en el sentido de que el crecimiento económico está determinado intertemporalmente por el déficit de cuenta corriente en proporción del PIB (u) y por el tipo de cambio real (q), y se puede expresar

Gráfica 5. Tipo de cambio real (q) y cuenta corriente como proporción del PIB (ca) (series normalizadas)



en tres gráficas que se resuelven simultáneamente.⁸ En la primera (Gráfica 6) tenemos al *locus* de puntos que relacionan al crecimiento económico (y) y al crecimiento de la productividad (z) en términos del equilibrio interno (curva $G_i G_i$) y del progreso tecnológico (curva $P_i P_i$).

La segunda gráfica (Gráfica 7) establece la relación positiva que existe entre y y q , en la medida que un mayor crecimiento económico (superior al de equilibrio) requiere de un tipo de cambio real también mayor (más depreciado) para mantener el equilibrio de la cuenta corriente.

Por último, la Gráfica 8 establece la relación negativa entre crecimiento económico y saldo de cuenta corriente.

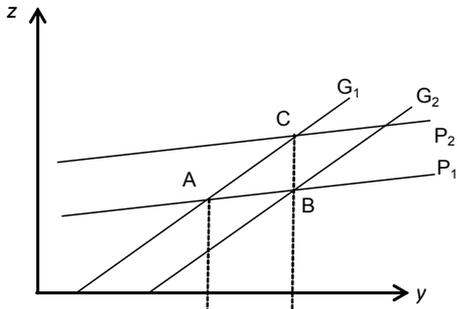
El equilibrio macroeconómico de largo plazo⁹ se expresa en el punto A, que en la Gráfica 6 es donde coinciden las funciones de progreso técnico ($P_i P_i$) y del equilibrio interno ($G_i G_i$), y en las gráficas 7 y 8 se refleja en equilibrio de q y de ca .

Ocampo (2005: 33-34) menciona que la relación GG —cuya causalidad va del crecimiento de la productividad al crecimiento del

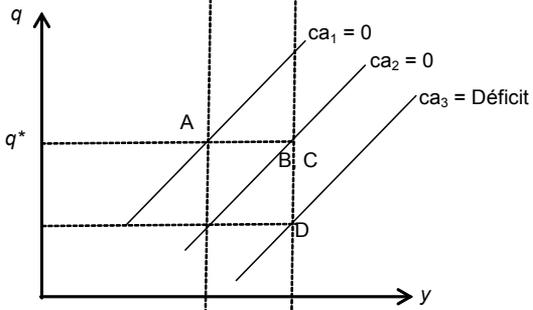
⁸ El modelo que se presenta a continuación se basa en Ocampo (2005 y 2011) y Dornbusch (1980).

⁹ Que correspondería al “equilibrio de Thirlwall”.

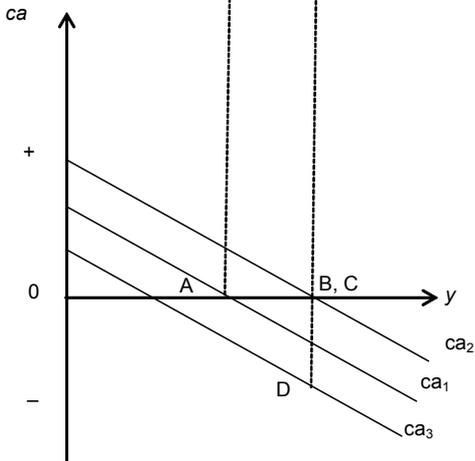
Gráfica 6



Gráfica 7



Gráfica 8



producto— ilustra los vínculos macroeconómicos tradicionales que se destacan en la literatura sobre crecimiento económico a través de que el cambio tecnológico: *a)* eleva la oferta agregada; *b)* crea nuevas oportunidades de inversión y por ello impulsa la demanda agregada y *c)* aumenta la competitividad internacional, por lo que influye favorablemente en cuenta corriente y, por consiguiente, en la demanda agregada.

Por su parte, la curva PP se lee en sentido causal inverso (de crecimiento del PIB al de la productividad) en la medida que el crecimiento económico afecta positivamente a la dinámica de la productividad a través de la generación de: *a)* economías de escala (aprendizaje e innovaciones), *b)* economías externas (aglomeración y especialización), *c)* absorción de sectores de baja productividad (tradicionales e informales) a sectores de alta productividad. “Esta relación se conoce como la función Kaldor-Verdoorn” (Ocampo 2005: 28).

Bajo este enfoque existen dos formas de generar crecimiento equilibrado que reduce la REC. El primero opera a través de una política macroeconómica expansiva direccionalizada a elevar la inversión en capital humano e infraestructura. Esto es sostenible si consideramos que este tipo de inversión no genera inflación adicional ni desequilibrios externos.¹⁰ Gráficamente lo anterior implica un desplazamiento de la curva $G_r G_r$ a la derecha sobre $P_r P_r$, que mantiene el equilibrio externo. Este nuevo equilibrio en B mantiene el equilibrio externo en virtud de que desplaza a la derecha la curva ca ($ca_2 = 0$).

Por otro lado, el avance tecnológico desplaza hacia arriba a la función $P_r P_r$, haciendo que la economía se situé igualmente en B.

Contrariamente, y bajo las consideraciones anteriores, si con la intención de mantener o bajar artificialmente la inflación —es decir, que no es producto del aumento de la productividad social— el crecimiento se acompaña de apreciación cambiaria (punto D), *ceteris paribus*, la curva $ca_1 = 0$ se desplaza hacia abajo (ca_1) y, por tanto, ha-

¹⁰ Debido a que eleva la productividad y por tanto la competitividad externa.

brá déficit de cuenta corriente, punto D (Gráfica 8). Esta situación sólo es sostenible en la medida que sea financiable por el superávit de la cuenta de capitales que generalmente se explica por mayor endeudamiento externo o por aumento de la inversión externa en activos especulativos. Evidentemente que ambas opciones son contraproducentes para el crecimiento posterior.

Por último, de acuerdo con Ocampo (2011: 30) un tipo de cambio estable y competitivo tiene un efecto semejante al del avance tecnológico; es decir, de desplazamiento de la curva $P_t P_t$ hacia arriba que sitúa a la economía en C , y que coincide con los valores de B que mantienen el equilibrio externo.

El modelo econométrico¹¹

Con la finalidad de probar empíricamente nuestra argumentación teórica utilizamos la especificación del modelo de ajuste parcial que considera que hay una corrección imperfecta que no varía en el tiempo.

Sea el siguiente modelo general que establece el objetivo de crecimiento de largo plazo (y^*) acorde con un tipo de cambio real estable y competitivo que no afecta el equilibrio externo:

$$y_t^* = \beta_0 + \beta_1 x_t + u_t \quad (1)$$

Donde x_t es un conjunto de variables exógenas que determina el valor óptimo de largo plazo de y .

Al expresar su versión de corto plazo se obtiene la medida del ajuste parcial del crecimiento en función de la restricción externa. La variación del producto de un periodo a otro se define por $y_t - y_{t-1}$, que en términos del valor de largo plazo o del crecimiento restringido por el parámetro δ es:

¹¹ Esta sección se basa en Charemza y Deadman (1999).

$$y_t - y_{t-1} = \delta (y_t^* - y_{t-1}) \quad (2)$$

Cuando $\delta = 1$ la variación actual es igual a la de largo plazo. Por otro lado, cuando $\delta = 0$, no hay variación de y_t . Por último, si $\delta < 1$ estamos en presencia del modelo de ajuste parcial que supone diferencias en las variaciones de corto y largo plazos.

Dado que y_t^* no es observable, la hipótesis de ajuste parcial permite determinarlo por el parámetro δ a estimar. Por teoría, consideramos que $y_t^* - y_{t-1}$ es la variación necesaria para mantener a la cuenta corriente en un nivel manejable.

Resolviendo (2)

$$y_t = \delta y_t^* + (1-\delta)y_{t-1} \quad (3)$$

Incorporando el valor de (1) en (3)

$$y_t = \delta\beta_0 + \delta\beta_1 x_t + (1-\delta)y_{t-1} + \delta u_t \quad (4)$$

que es la función de ajuste parcial de corto plazo.

La expresión de largo plazo se obtiene dividiendo (4) entre δ . Una vez realizada esta operación es posible observar que regresamos a una expresión similar a (1), que representa la producción deseada de largo plazo.

Nuestro modelo de crecimiento restringido (y) se resuelve en función de la proporción de cuenta corriente a producto (ca) y el tipo de cambio real (q). Las pruebas de exogeneidad débil permiten esta especificación.¹²

En virtud de que todas las series estadísticas involucradas son $I(0)$ ¹³ es adecuado estimar con *mínimos cuadrados ordinarios*.

¹² Véase Cuadro A1 en el anexo.

¹³ Por lo que “la cuestión acerca de la cointegración realmente no tiene sentido” (Charemza y Deadman, 1999: 126). Véase Cuadro A2.

El periodo de estimación comienza en 1950, pero se restringió a partir de 1965 en que se encontró significancia estadística de todos los coeficientes estimados.

De esta manera fue posible estimar el siguiente modelo dinámico:¹⁴

$$y = 12.76 - 1.06 * \Delta(ca) + 0.59 * y_{t-1} - 9.98 * q_t + 22.77 * \Delta(q_{t-1}) + \varepsilon_t \quad (5)$$

$$t \quad (3.80) \quad (-5.33) \quad (4.35) \quad (-2.90) \quad (4.58)$$

$R^2 = 0.58$; $DW = 2.16$; $JB = 0.42$ (0.80); $LM(1) = 0.35$; $LM(2) = 0.62$; $LM(3) = 0.81$; $ARCH(1) = 0.99$; $ARCH(2) = 0.87$; $ARCH(3) = 0.50$; $White(c) = 0.08$; $White(nc) = 0.35$; $RESET(1) = 0.11$; $RESET(2) = 0.28$; $RESET(3) = 0.18$.

Las pruebas de estabilidad *One-step* y *N-step* refieren cambio estructural en 1985.¹⁵

Los resultados corroboran nuestra hipótesis central, debido a que demuestran el fuerte efecto contractivo contemporáneo de las devaluaciones sobre el crecimiento del producto (y) y el efecto expansivo en el largo plazo medido por $\Delta(q_{t-1})$. Por su parte, la variación intertemporal de ca indica el efecto negativo del aumento del desequilibrio externo sobre el crecimiento económico de largo plazo.

¹⁴ La letra Δ que antecede a ca y a q_{t-1} simboliza la primera diferencia. Con la excepción de y que expresa tasas de crecimiento anuales, las demás variables están en niveles.

¹⁵ Esto invalida el supuesto de estabilidad en los parámetros, por lo que aplicamos la prueba de Quandt-Andrews (Andrews, 1993 y Andrews y Ploberger, 1994) que permite detectar uno o más puntos de cambio estructural desconocidos dentro de un periodo de estimación, y confirmó que 1985 es el punto de quiebre más importante. Los valores máximos son LR= 2.82 (1.00) y de Wald = 2.82 (1.00). Pacheco-López y Thirlwall (2006) con la estimación de una función de la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones para México en periodo 1977-2002, reportan la existencia de un punto de quiebre en 1986 que al igual que aquí, se relaciona con el inicio de la liberalización económica.

Para calcular la desviación de la tasa de crecimiento se utiliza el coeficiente de ajuste δ ($\delta = 1 - \delta$), que para nuestro caso equivale a 0.41. El coeficiente de ajuste δ indica la desviación de la tasa de crecimiento que también podría identificarse como el costo de oportunidad por no mantener un tipo de cambio real constante y competitivo, acorde con la Ley de Thirlwall.

Lo anterior significa que en promedio, y para el largo plazo, ha existido una diferencia de 41% entre la tasa de crecimiento posible (y^*) y la observada (y).

Finalmente, la ecuación de largo plazo se obtiene de dividir los parámetros de la estimación (5) entre δ :

$$y_t = 31.12 - 2.59 * \Delta(ca) - 24.34 * q_t + 55.54 * \Delta(q_{t-1}) + \varepsilon_t \quad (6)$$

Análisis de resultados

Un factor relevante a considerar de los resultados anteriores es la presencia de cambio estructural, lo cual invalida el supuesto de que los valores de los parámetros permanecen sin alteraciones dentro del periodo de estimación.

Para solucionar este problema Kikut (2003) y Ferrarini (2011) sugieren utilizar la técnica de *rolling regression* que consiste en realizar regresiones progresivas que van ampliando la muestra a partir de una observación inicial fija, que para nuestro caso es el año 1965.¹⁶

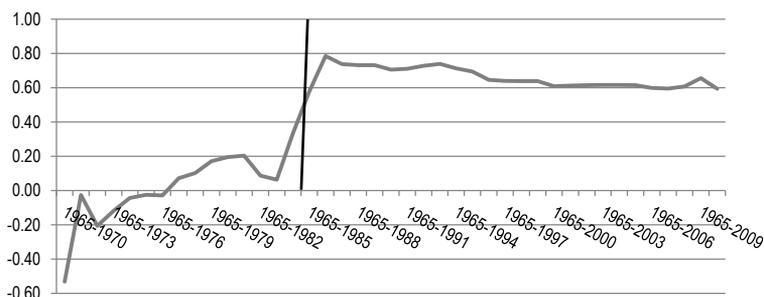
En este sentido, se estimó una serie de regresiones para el periodo de estudio (Cuadro A3). Se observó que los coeficientes estimados mantienen los signos de la ecuación (5) y que comienzan a ser significativos a partir de 1985. Lo anterior coincide con el cambio estructural

¹⁶ Algunos trabajos que utilizan esta metodología son: Pacheco-López y Thirlwall (2006); Atesoglu (varios años); Hua Shen y Ron Wang (2001) y Adnan Hye y Mashkoor Siddiqui (2010 y 2011). Sin embargo, en ninguno de ellos se fundamenta la razón para la utilización de esta técnica.

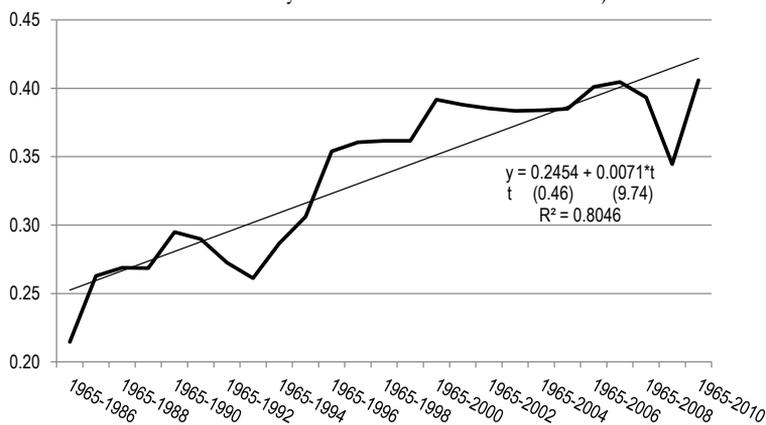
detectado y que corresponde con la nueva estrategia de crecimiento basada en la apertura externa. Este hecho se resalta en la Gráfica 9 que muestra la fuerte elevación del coeficiente de restricción al crecimiento (tercera columna del Cuadro A3) en ese año y que desde entonces se mantiene relativamente estable, aunque con cierta tendencia a la baja.

Finalmente, con el objetivo de analizar la evolución de la REC por el tipo de cambio real graficamos ahora el coeficiente que mide $(1 - \delta)$ y claramente se observa (Gráfica 10) que la REC es creciente y parece estabilizarse a partir de 2001, que es cuando se registra la mayor apreciación cambiaria desde 1994.¹⁷

Gráfica 9. Coeficiente de crecimiento



Gráfica 10. Trayectoria del coeficiente de ajuste



¹⁷ Esto además se prueba con una regresión auxiliar contra el tiempo.

Conclusiones y recomendaciones

El objetivo principal de este trabajo fue demostrar empíricamente que mantener un tipo de cambio real apreciado es un lastre para el crecimiento. Se estimaron dos modelos basados en el argumento teórico de Thirlwall (1979) para el periodo 1965-2010. El primero es un modelo de ajuste parcial que indica que ha existido una diferencia de 41% entre las tasas de crecimiento posible y observada. Se reporta la existencia de cambio estructural (prueba de Quandt-Andrews, 1993) en 1985, por lo cual se estimó un segundo modelo con la técnica de *rolling regression*. Las regresiones progresivas muestran que desde 1985 todos los parámetros estimados comienzan a ser significativos, y se observa que la restricción externa al crecimiento generada por la apreciación cambiaria creció sistemáticamente entre este año y 2001. A partir de entonces –con altibajos– parece estabilizarse.

Los resultados anteriores nos llevan a considerar al tipo de cambio como una variable fundamental que puede contrarrestar los ciclos económicos, así como los costos sociales de las reformas estructurales en la medida que al mantenerlo en niveles altos y competitivos se estimula el crecimiento tanto por las exportaciones como por el impulso al mercado interno. Por tanto, dentro del actual régimen de flotación cambiaria el objeto central de las autoridades económicas debería enfocarse en mantener un tipo de cambio real competitivo, de equilibrio de largo plazo.

Podría argumentarse –*contrario sensu*– que seguir esta política generaría una espiral inflacionaria. Sin embargo, creemos que un tipo de cambio real competitivo, como aquí lo hemos probado, tendría un fuerte efecto estimulante sobre la producción y la demanda internas, con lo cual se contrarrestarían los efectos desindustrializadores que se generan de las apreciaciones cambiarias. No debe confundirse mantener un tipo de cambio real de equilibrio estable con depreciaciones correctivas. La historia ha demostrado que estas últimas tienen efectos contractivos e inflacionarios. De esta suerte, a partir de estimular

el crecimiento económico con políticas que robustecen el equilibrio interno y mantienen un tipo de cambio competitivo, es plausible considerar que se podrían generar cadenas productivas que reducirían los altos coeficientes de importaciones a producto y la elasticidad ingreso de las importaciones, con lo cual las presiones inflacionarias deberían reducirse. En suma, lo que se debe buscar a toda costa es una política monetaria favorable al crecimiento que evite apreciaciones y las consecuentes depreciaciones cambiarias remediales que, por ser de ese carácter, siempre han tenido fuertes costos sociales y económicos tal como lo han demostrado Krugman y Taylor (1978).

El objetivo de mantener un tipo de cambio competitivo evitaría las maxidepreciaciones correctivas, con lo cual podrían también evitarse los choques inflacionarios resultantes y, de esta forma, suavizar los ciclos económicos.

Una forma de avanzar en ese sentido es que, además del objetivo de control inflacionario que por indicación constitucional le corresponde al Banco de México, ahora podría asignársele el de impulsar el crecimiento económico. Ello podría conseguirse si se persigue un objetivo de tipo de cambio con base a reglas activistas. De esta manera el Banco de México seguiría así reglas de operación de tasas de interés de referencia que actuarían simultáneamente sobre agregados monetarios (crédito) y sobre el tipo de cambio nominal y, por tanto, real.

De hecho, en un régimen de tipo de cambio flexible, es la política monetaria la que debe comandar el crecimiento económico a través de sus efectos sobre las tasas de interés y, por tanto, sobre el tipo de cambio.

En tal sentido, debe dársele la mayor prioridad a la recuperación del crédito interno a través de políticas monetarias menos conservadoras y dejar entonces que el tipo de cambio real juegue el papel que le corresponde en un régimen de tipo de cambio flexible: ser un factor de expansión de la demanda interna y, al mismo tiempo, de obtención del equilibrio externo.

Bibliografía

- Adnan Hye, Q. M. y M. Mashkooor Siddiqui (2011), "Export-led growth hypothesis: Multivariate rolling window analysis of Pakistan", *African Journal of Business Management*, vol. 5, núm. 2.
- (2010), "Import demand function for Bangladesh: A rolling window analysis", *African Journal of Business Management*, vol. 4, núm. 9.
- Andrews, D. W. K. (1993), "Test for Parameter Instability and Structural Change With Unknown Change Point", *Econometrica*, vol. 61, núm. 4, julio.
- Andrews, D. W. K. y W. Ploberger (1994), "Optimal Test a Nuisance Parameter is Present Only Under the Alternative", *Econometrica*, vol. 62, núm. 2, noviembre.
- Atesoglu, H. S. (1993). "Balance of Payments Constrained Growth: Evidence from the United States", *Journal of Post Keynesian Economics*, No. 15. Summer.
- (1993-1994), "Exports, Capital Flows, Relative Prices, and Economic Growth in Canada", *Journal of Post-Keynesian Economics*, vol. 16, núm. 2, invierno.
- (1995), "An Explanation of the Slowdown in US Economic Growth", *Applied Economic Letters*, vol. 2.
- (1997), "Balance of Payments Constrained Growth Model and its Implications for the United States", *Journal of Post-Keynesian Economics*, vol. 19, núm. 3, primavera.
- Banco de México (varios años), *Estadísticas*, <<http://www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>>
- (1995), *The Mexican Economy*, Banco de México.
- Charemza, W. y D. Deadman (1999), *New Directions in Econometric Practice. General to Specific Modelling, Cointegration and Vector Autoregression*. 2a ed., Edward Elgar, Reino Unido.
- Dornbusch, R. (1980), *Open Economy Macroeconomics*, Cambridge, Cambridge University Press, Basic Books.

- ECLAC (1957), *External Imbalance and the Latin American Development: The Mexican Case*, Documento de trabajo E/CN.12/428, Naciones Unidas, Nueva York.
- Ferrarini, A. (2011), “Detecting Ecological Breakpoints: A new Toll for Piecewise Regression”, *Computational Ecology and Software*, vol. 1, núm. 2.
- Garcés, D. (2002), “Agregados monetarios, inflación y actividad económica en México”, *Estudios Económicos*, vol. 18, núm. 1, enero-junio.
- Hansen, B. E. (1997), “Approximate Asymptotic P Values for Structural-Change Tests”, *Journal of Business and Economic Statistics*, vol. 15, núm. 1.
- Hua Shen, Ch. y L. Rong Wang (2001), “To Intervene or Not to Intervene: Exchange Rate Responses to Capital Flows”, *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 18, núm. 1.
- Kikut, A. C. (2003), *Técnicas recursivas de estimación de los coeficientes de regresión*, Banco Central de Costa Rica, Informe Técnico DIE-66-2003-IT.
- Krugman, P. y L. Taylor (1978), “Contractionary Effects of Devaluations”, *Journal of International Economics*, vol. 8, pp. 445-456.
- Loría, E. y J. Ramírez (2011), “Inflation, Monetary Policy and Economic Growth in Mexico. An Inverse Causation, 1970-2009”, *Modern Economy*, vol. 2, núm. 5, noviembre, < [http://www.scirp.org/journal/PaperInformation.aspx? paper id= 8704](http://www.scirp.org/journal/PaperInformation.aspx?paper_id=8704)>.
- Moreno-Brid, J. (1998), “On Capital Flows and the Balance-of-Payments-Constrained Growth Model”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 21, núm. 2, invierno.
- Myrdal, G. (1985), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Duckworth.
- Noyola, J. (1946), “Main Disequilibria and Development in Mexico”, tesis de licenciatura, UNAM, México.

- (1956a), “Economic Development and Inflation in Mexico and Other Latin American Countries”, *Investigación Económica*, núm. 4, UNAM, México.
- (1956b), “Evolution in Economic Thought in the Last 25 Years of the 20th Century and Its Influence in Latin America”, *Investigación Económica*, UNAM, México.
- (1975), “Economic Principles”, en *Patterns of Development, 1950-1970*, Washington, DC, Banco Mundial, 1958, pp. 125-133. [Escrito originalmente en 1961 y publicado en H. Chenery and M. Syrquin, *Patterns of Development, 1950-1970*, Nueva York, Oxford University Press, 1975].
- Ocampo J. A. (2005), *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Banco Mundial y Alfa-Omega.
- (2011), “Macroeconomy for development: countercyclical policies and production sector transformation”, *CEPAL Review*, 104, agosto.
- Pacheco-López, P. y A. P. Thirlwall (2006), “Trade Liberalisation, the Income Elasticity of Demand for Imports and Growth in Latin America”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 29, núm. 1.
- Pinto, A. (1991), “Latin America: A Structuralist Approach”, en J. Valenzuela (coord.), *Selected A. Pinto*, UNAM, Mexico.
- Prebisch, R. (1950), *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, ECLAC, UN Department of Economics Affairs, Nueva York.
- Quandt, R. (1960), “Test of Hypotesis that a Linear Regression System Obeys Two Separate Regimes”, *Journal of American Statistical Association*, vol. 55, junio.
- Thirlwall, A.P. (1979), “The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences”, publicado originalmente en *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*. marzo, reimpresso en *Macroeconomics Issues from a Keynesian Perspective Selected of A.P. Thirlwall*, vol. II, Edward Edgar, Gran Bretaña.

Anexo

Cuadro A1. Prueba de exogeneidad débil

χ^2	ca_t	q_t
(3)	2.12 (0.54)	1.06 (0.78)

Cuadro A2. Pruebas de raíces unitarias

	<i>ADF</i>	<i>DF-GLS</i>	<i>PP</i>	<i>KPSS</i>
<i>y</i>	-3.10 ¹	-3.91 ¹	-2.92 ⁴	0.06 ⁷
<i>ca</i>	-2.73 ¹	-2.30 ³	-2.75 ⁵	0.08 ⁸
<i>q</i>	-3.72 ²	-1.71 ¹	-3.76 ⁶	0.53 ⁹

Pruebas válidas al 99% de confianza. ADF y PP sin intercepto ni tendencia; DF-GLS y KPSS con intercepto. ¹Sin rezagos; ²con intercepto y sin rezagos; ³con intercepto y sin rezagos válida al 95% de confianza; ⁴con un rezago; ⁵con dos rezagos; ⁶con intercepto y dos rezagos; ⁷con intercepto, tendencia y dos rezagos; ⁸con tres rezagos; ⁹ con cinco rezagos.

Cuadro A3. Estimaciones del Modelo de Rolling Regressions

<i>Periodo</i>	<i>C</i>	<i>ca</i>	Y_{t-1}	<i>q</i>	$\Delta(q_{t-1})$
1965-1970	40.68	1.13	-0.53	-25.03	-31.97
t	(2.83)	(4.26)	(-6.34)	(-2.13)	(-6.43)
1965-1971	-57.22	-0.65	-0.03	53.12	-22.75
t	(-1.03)	(-0.62)	(-0.07)	(1.13)	(-0.75)
1965-1972	-2.81	-0.45	-0.21	8.80	-28.42
t	(-0.05)	(-0.35)	(-0.47)	(0.19)	(-0.78)
1965-1973	13.38	-0.47	-0.12	-5.29	-23.71
t	(1.00)	(-0.42)	(-0.40)	(-0.47)	(-0.81)
1965-1974	8.93	0.23	-0.04	-1.76	-0.74
t	(0.68)	(0.23)	(-0.15)	(-0.16)	(-0.03)

<i>Periodo</i>	<i>C</i>	<i>ca</i>	Y_{t-1}	<i>q</i>	$\Delta(q_{t-1})$
1965-1975	5.35	0.08	-0.02	1.13	-2.35
t	(0.58)	(0.10)	(-0.09)	(0.14)	(-0.11)
1965-1976	0.92	-0.27	-0.03	4.84	-7.06
t	(0.13)	(-0.38)	(-0.11)	(0.76)	(-0.37)
1965-1977	1.96	-0.72	0.07	3.18	-4.28
t	(0.27)	(-1.17)	(0.27)	(0.49)	(-0.22)
1965-1978	4.82	-0.85	0.10	0.68	6.23
t	(0.96)	(-1.54)	(0.41)	(0.15)	(0.98)
1965-1979	4.77	-0.93	0.17	0.48	5.50
t	(0.86)	(-1.53)	(0.62)	(0.10)	(0.78)
1965-1980	5.19	-0.99	0.19	0.00	5.77
t	(1.00)	(-1.79)	(0.76)	(0.00)	(0.86)
1965-1981	6.40	-1.01	0.20	-1.10	5.38
t	(1.34)	(-1.86)	(0.81)	(-0.26)	(0.82)
1965-1982	4.09	-1.63	0.09	1.51	3.89
t	(0.86)	(-4.39)	(0.35)	(0.37)	(0.57)
1965-1983	4.40	-1.54	0.06	1.40	3.98
t	(0.98)	(-6.01)	(0.27)	(0.35)	(0.61)
1965-1984	1.27	-1.28	0.33	2.43	2.78
t	(0.27)	(-5.17)	(1.57)	(0.56)	(0.39)
1965-1985	2.64	-1.07	0.58	-0.35	11.33
t	(0.52)	(-4.34)	(3.02)	(-0.08)	(1.77)
1965-1986	8.73	-0.85	0.79	-7.18	19.70
t	(1.58)	(-3.02)	(3.71)	(-1.55)	(2.88)
1965-1987	9.65	-0.77	0.74	-7.68	20.55
t	(1.78)	(-2.88)	(3.60)	(-1.67)	(3.04)
1965-1988	9.55	-0.78	0.73	-7.56	20.33
t	(1.87)	(-3.25)	(4.03)	(-1.83)	(3.49)

<i>Periodo</i>	<i>C</i>	<i>ca</i>	Y_{t-1}	<i>q</i>	$\Delta(q_{t-1})$
1965-1989	9.63	-0.78	0.73	-7.64	20.19
t	(1.95)	(-3.37)	(4.13)	(-1.92)	(3.61)
1965-1990	9.36	-0.76	0.71	-7.18	18.85
t	(1.88)	(-3.30)	(3.98)	(-1.79)	(3.41)
1965-1991	9.26	-0.76	0.71	-7.14	19.03
t	(1.91)	(-3.37)	(4.13)	(-1.82)	(3.56)
1965-1992	8.80	-0.75	0.73	-6.84	19.42
t	(1.89)	(-3.40)	(4.43)	(-1.81)	(3.75)
1965-1993	8.46	-0.75	0.74	-6.61	19.71
t	(1.93)	(-3.54)	(4.75)	(-1.83)	(3.97)
1965-1994	9.09	-0.76	0.71	-7.01	19.34
t	(2.16)	(-3.65)	(4.85)	(-2.01)	(3.98)
1965-1995	11.34	-0.96	0.69	-9.05	20.79
t	(2.70)	(-5.15)	(4.53)	(-2.62)	(4.15)
1965-1996	11.95	-1.00	0.65	-9.30	22.07
t	(2.85)	(-5.36)	(4.35)	(-2.68)	(4.49)
1965-1997	11.57	-1.01	0.64	-8.87	21.34
t	(2.74)	(-5.39)	(4.26)	(-2.54)	(4.33)
1965-1998	11.65	-1.01	0.64	-8.94	21.41
t	(2.82)	(-5.50)	(4.33)	(-2.63)	(4.43)
1965-1999	11.65	-1.01	0.64	-8.94	21.41
t	(2.88)	(-5.61)	(4.41)	(-2.67)	(4.51)
1965-2000	12.54	-1.00	0.61	-9.54	20.60
t	(3.12)	(-5.52)	(4.22)	(-2.86)	(4.34)
1965-2001	10.94	-1.03	0.61	-8.27	20.98
t	(2.57)	(-5.32)	(3.96)	(-2.34)	(4.12)
1965-2002	10.89	-1.03	0.61	-8.23	21.04
t	(2.72)	(-5.45)	(4.36)	(-2.43)	(4.33)

<i>Periodo</i>	<i>C</i>	<i>ca</i>	Y_{t-1}	<i>q</i>	$\Delta(q_{t-1})$
1965-2003	10.85	-1.03	0.62	-8.22	21.07
t	(2.77)	(-5.57)	(4.54)	(-2.47)	(4.43)
1965-2004	10.87	-1.03	0.62	-8.23	21.08
t	(2.83)	(-5.65)	(4.61)	(-2.51)	(4.51)
1965-2005	10.62	-1.03	0.62	-8.04	20.86
t	(2.79)	(-5.68)	(4.64)	(-2.48)	(4.50)
1965-2006	10.98	-1.02	0.60	-8.25	20.40
t	(2.91)	(-5.65)	(4.56)	(-2.55)	(4.43)
1965-2007	10.76	-1.02	0.60	-8.08	20.24
t	(2.86)	(-5.64)	(4.54)	(-2.51)	(4.41)
1965-2008	10.13	-1.00	0.61	-7.64	20.13
t	(2.66)	(-5.47)	(4.56)	(-2.34)	(4.31)
1965-2009	11.69	-1.04	0.66	-9.32	22.30
t	(2.91)	(-5.33)	(4.65)	(-2.73)	(4.54)
1965-2010	12.77	-1.06	0.59	-9.98	22.78
t	(3.18)	(-5.34)	(4.35)	(-2.90)	(4.58)

Hacia una reforma legislativa de las ciudades y metrópolis mexicanas

Alfonso X. Iracheta Cenecorta

Resumen

Hoy, la urbanización es un factor estratégico para la seguridad nacional y para el desarrollo del país, lo que plantea la urgencia de emprender una reforma urbana que incluya al fenómeno metropolitano, por lo que da tema suficiente para este ensayo que consta de cuatro partes.

La primera se destina a conceptualizar el fenómeno metropolitano con la aceptación de que no se ha resuelto por su carácter casuístico y porque las metrópolis están fracturadas por las divisiones político-administrativas. Para el adecuado análisis se retoman tanto las definiciones oficiales como las académicas para después concluir con una propia. La segunda parte explica las razones de la limitada coordinación metropolitana y de los pobres resultados de las políticas desde que se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, en 1976, resaltando que nadie está a cargo de estos territorios porque ninguna ley lo prevé, por lo que su planeación y coordinación intergubernamental sigue siendo una aspiración. La tercera sección analiza los avances legislativos, tanto federales como estatales y municipales, concluyéndose que son muy limitados. Para terminar, en la cuarta se proponen los elementos de la agenda legislativa para la reforma urbano-metropolitana, en

tres divisiones: 1) el contenido de una reforma constitucional que incluya el derecho a la ciudad; nuevas responsabilidades del Estado; recuperación de la función social del suelo; responsabilidades de los poderes y de los gobiernos; declaratorias de Zona Metropolitana; reglas para la Zona Metropolitana del Valle de México; financiamiento del desarrollo urbano y metropolitano; información, evaluación de planes y rendición de cuentas y, fortalecimiento de los municipios en un marco de federalismo responsable. 2) Desarrolla el contenido general de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos a la luz de la reforma constitucional. 3) Sugiere diversas reformas necesarias a otra legislación secundaria federal a fin de alinearla con la nueva LGAH. Finalmente, se desarrollan las ideas sobre las reformas en los estados a fin de lograr una visión integrada a nivel nacional. ¿Conclusión? El presente y futuro de México se juega en las ciudades y metrópolis, y que, una causa de la crisis que enfrentan es la insuficiencia de bases jurídicas para orientarlas, por lo que la reforma urbano-metropolitana es fundamental para el desarrollo, la gobernabilidad y la sustentabilidad del país.

Introducción

Es hasta el cierre del siglo XX cuando aparecen iniciativas relevantes para retomar la atención a las metrópolis mexicanas desde el Estado. Son producto, en primer lugar, de las evidencias mundiales sobre la creciente importancia del fenómeno y el papel de las metrópolis en el desarrollo nacional y global; en segundo lugar, son resultado de la madurez intelectual que se alcanza en México sobre este fenómeno y de algunas experiencias importantes de planeación en el país, especialmente en otras latitudes, y finalmente, derivan del nivel crítico que tienen los problemas de la urbanización mexicana, después de casi tres décadas de planeación territorial de bajo perfil y mínima atención gubernamental a esta cuestión.

Hoy, la urbanización ha alcanzado un nivel de importancia tal, que podríamos ubicarla como un fenómeno estratégico para la seguridad nacional y para el desarrollo del país. Si México no se sitúa en un camino que reconozca la importancia de las aglomeraciones urbano-metropolitanas, actualiza su legislación y define una política integrada, de largo plazo y participativa, los riesgos de caída de los indicadores de desarrollo económico, habitabilidad urbana, sustentabilidad ambiental y gobernabilidad, serán cada vez mayores. Esto nos plantea la urgencia de emprender una *reforma urbana* del país, que debiera tener entre sus componentes principales al fenómeno metropolitano, cuestión que cada día es más claramente percibida por algunos actores sociales y no sólo como una construcción intelectual de interés para los académicos. Este es el objetivo del presente ensayo.

Conceptualización del fenómeno metropolitano

¿Qué es una metrópoli?

A partir de la segunda mitad del siglo xx se acelera el proceso de urbanización y aparecen las metrópolis, caracterizadas por un centro urbano que se expande y fusiona con otros de menor tamaño ocupando diversas jurisdicciones político-administrativas. Desde la década de 1970, Unikel en México o Bernardes en Brasil, se abocaron al tema y, particularmente la segunda, propuso un concepto cuya validez persiste:

En rigor, un área metropolitana es una unidad supralocal organizada funcionalmente y estructurada espacialmente por una ciudad-metrópolis que está contenida en ella [...] Las características de un área metropolitana están claramente definidas, aunque no es tan claro saber cómo podemos establecer sus límites. Las características se refieren a varios aspectos, a saber: la masa de población aglomerada. La extensión del área urbanizada sobre el territorio de más de una unidad administrativa (2 o más municipios

con jurisdicción sobre una misma realidad urbano-regional como condición jurídica). Ámbito territorial definido dentro del cual se proveen los servicios públicos de interés común a la metrópoli. La interacción económica y social del conjunto. La complejidad de las funciones desempeñadas (Bernardes, 1976, en Iracheta, 1997: 45-46).

El fenómeno no se detiene y diversas metrópolis se expanden regionalmente como tránsito hacia regiones metropolitanas, que se caracterizan porque las metrópolis se integran con otras, conformando aglomeraciones policéntricas; es el caso de la “megalópolis del centro de México”, a la que he denominado “metrópoli de metrópolis”, porque la intensidad de flujos y relaciones entre el conjunto de metrópolis (Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca-Cuautla, Toluca, Pachuca y otras menores) y sus áreas de influencia con la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) como centro megalopolitano, se incrementan y se vuelven interdependientes (cada metrópoli con el centro megalopolitano), configurando una especie de sistema planetario que gravita en torno al gran centro, con poca relación entre las metrópolis-planetas.

Si bien el fundamento de estos conglomerados es la sinergia y la complementariedad, como condiciones para transformarse en fuentes de oportunidades para la población, la realidad es que se pueden apreciar dos grandes perspectivas: por una parte, tienden a ampliarse los flujos entre las metrópolis-planeta que conforman la región metropolitana, al igual que las posibilidades de especialización productiva, las oportunidades de empleo, de estudio y de recreación para la población, cuando se reconocen como parte de una red y se desarrollan las infraestructuras de comunicaciones y transportes, dando pie a la multiplicación de los flujos entre ellas; por la otra, cuando los habitantes de las metrópolis-planeta se reconocen como parte de un gran conglomerado megalopolitano, es posible configurar un proyecto más sustentable, eficiente y viable, fundamentado en las perspectivas de desarrollo de cada metrópoli, pero como parte de la gran región metropolitana. En

este contexto, la idea de posicionar a cada metrópoli en el mapa internacional es fundamental, porque hace evidente la percepción de sus gobiernos y actores sociales, sobre el valor que tienen éstas derivado de la hiperconcentración de inversiones, poder y comercio, lo que facilita el diseño, la gestión y la ejecución de un proyecto de largo plazo. Este posicionamiento, a su vez, tiene capacidad de hacer lo propio en espacios regionales y en las redes de ciudades nacionales e internacionales. Si se hiciera un símil con las regiones mexicanas, la centro-país (que incluye la megalópolis) (RCP), la centro-occidente (con núcleo en Guadalajara que incluye el corredor del Bajío, desde Querétaro hasta Guadalajara) (RCO) o el corredor Monterrey-Texas, podrían considerarse regiones urbanas y/o redes de ciudades, y como tales, deberían definir un proyecto de largo plazo que las posicione en el concierto nacional e internacional (Mapa 1).

Mapa 1. Las grandes regiones urbanas de México: casos relevantes



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

El tema metropolitano, no ha sido resuelto porque predomina su carácter casuístico [...] lo metropolitano es un destino fatal en prácticamente todas las naciones, ya que la realidad mundial nos está llevando a la concentración poblacional y económica en grandes aglomeraciones que han evolucionado desde espacios monocéntricos con alto grado de centralismo a estructuras regionales policéntricas y multivariadas, en las que persisten las dificultades de delimitación territorial y de coordinación entre sus partes. Las metrópolis tienen muchas opciones de organización, ya que ésta se fundamenta en una cantidad apreciable de características locales que tienen que ver con su economía, sociedad, geografía, organización espacial y ambiente (Iracheta, 2003: 215).

También hay dificultades para su conceptualización, porque son unidades socioespaciales fragmentadas por las divisiones político-administrativas (estatales y/o municipales) y por ello, son percibidas y “utilizadas” de manera diferente por los actores sociales: el gobierno está circunscrito a jurisdicciones político-administrativas (entidades federativas y/o municipios) que son fragmentos de la metrópoli y que reducen las posibilidades de políticas integradas. El sector privado tiene canales más flexibles para hacer circular el capital y para emprender negocios en la metrópoli independientemente de la fragmentación político-administrativa, aunque las condiciones no son óptimas debido a las diferencias de política, normatividad y fiscalidad entre las demarcaciones político-administrativas. El sector social es el que tiene las mayores posibilidades de circular y actuar dentro de la metrópoli con menores barreras. Individuos, familias y organizaciones se establecen y actúan en cualquier demarcación de la metrópoli con menos limitaciones que otros actores. El ciudadano puede percibir la metrópoli como un gran continuo urbano sin distinguir las fronteras político-administrativas. Por ello, su movilidad es mucho más efectiva, al grado que lo que para una familia es un cambio de domicilio —de un municipio o estado a otro dentro de la metrópoli— para el gobierno receptor representa un fenómeno de migración con consecuencias en la dotación de

servicios y equipamientos. De acuerdo con el “Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006”,¹ las zonas metropolitanas son “todas aquellas redes de ciudades donde los procesos de metropolización involucran a ciudades de México y de Estados Unidos o a ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes” (Sedesol, 2001: 62). En otro documento elaborado por la Sedesol, Conapo e INEGI (2004: 17), se propone la siguiente definición de zona metropolitana:

[...] el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica.

En esta definición se incluyen además los municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y para aplicar políticas urbanas. Adicionalmente, se definen como zonas metropolitanas a “todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América” (Sedesol, Conapo e INEGI, 2004).

Las diferencias en estas conceptualizaciones oficiales confirman el carácter casuístico y peculiar de cada metrópoli antes referido. De ahí que para legislar el fenómeno en general y para planificar cada metrópoli en particular, se debe reconocer la función que ejerce en su espacio regional y las relaciones y flujos entre las partes o elementos (municipios) que la conforman, ya que de éstas depende la capacidad de producir más bienes y servicios de (“hacer ciudad”) de

¹ El correspondiente al sexenio 2006-2012 no fue publicado.

ofrecer mejores condiciones de habitabilidad a sus pobladores y de crear condiciones de gobernabilidad y gobernanza.² El tamaño de la población es representativo, ya que “el término zona metropolitana se utiliza la mayoría de las veces para referirse a una ciudad ‘grande’ cuyos límites rebasan a los de la unidad política-administrativa que originalmente la contenía” (Sedesol, Conapo e INEGI, 2004: 9).

Esto debe entenderse de forma proporcional al espacio regional o nacional en el que se ubica. Así, pueden existir metrópolis con menos de un millón de habitantes con funciones de centro regional, lo que exige un acuerdo intermunicipal y una organización para su gobierno, planificación y administración integradas. Lo que resulta claro es que cada metrópoli y cada región metropolitana son casos únicos.

De acuerdo con Iracheta (2003: 216), en la actualidad una metrópoli podría caracterizarse por los siguientes elementos o atributos:

- Es una ciudad que ejerce preeminencia económica en una región e incluso un país, por las múltiples funciones que desempeña, pudiendo asumir éstas a nivel internacional como producto de la globalización de la economía. Casi siempre coincide con una concentración elevada de población, pero son las funciones y no sólo el tamaño de la población las que forman parte del concepto. Así, por ejemplo, ciudades como México (19.5), São Paulo (18.8), Buenos Ai-

² Se asume la gobernabilidad como la capacidad del aparato público y la sociedad para establecer, operar y hacer cumplir “el estado de derecho” (conjunto de reglas, escritas e implícitas –culturales– que permiten la convivencia y el desarrollo). Por su parte, la gobernanza se entiende como el proceso de irrupción social en la cosa pública; es decir, la construcción de nuevas capacidades que hacen de las organizaciones de la sociedad actores que se involucran en los procesos antes delegados exclusivamente al gobierno: la gobernanza debe incluir a la gobernabilidad, pero esta última no explica a la primera. Hoy la ciudad y la región son los espacios más importantes de la gobernanza; en ellas se crean las condiciones del desarrollo y las reglas de la comunidad.

res (13.07) o Río de Janeiro (11.95),³ son las más pobladas de América Latina, pero menos importantes en términos globales que ciudades con menor población como Madrid (4.07), Londres (7.64) o París (9.67).

- La metrópoli ocupa frecuentemente parte del territorio de varias circunscripciones político-administrativas (entidades federativas y municipios), lo que obliga a que exista coordinación entre sus gobiernos para atender las materias que les son comunes, aunque existen algunos casos en los que la magnitud de población y actividad económica que se asumen para una metrópoli se concentran en una sola jurisdicción político-administrativa.⁴
- Las funciones más importantes que ejercen son: la oferta de diversos tipos de empleo a la región de influencia; la presencia de servicios superiores como cultura, finanzas, educación superior; la oferta de muy variadas mercancías; la concentración del poder de decisión sobre su zona de influencia; la concentración de información e investigación científica que brinda a su *hinterland*, y la capacidad para desarrollar y difundir conocimiento y tecnología.
- El crecimiento de muchas de estas zonas se ha producido por fenómenos de conurbación entre la ciudad central y los centros secundarios y terciarios cuyo crecimiento, separado del núcleo metropolitano, fue posible por la modernización y expansión acelerada de los sistemas de transporte.
- Internamente, en el área urbana de la metrópoli hay una serie de características particulares que complican enormemente la organización y creación de servicios urbanos, destacando

³ Las cifras entre paréntesis están en millones de habitantes. Las de México, Buenos Aires, São Paulo y Río de Janeiro, se tomaron de ONU-HABITAT, 2012, Anexo 7, 176) y el resto fueron proyectadas a 2005, según el United Nations Centre for Human Settlements, 2001.

⁴ Es el caso de grandes ciudades como Juárez en Chihuahua.

la desigualdad en el acceso a los beneficios de la urbanización por los grupos sociales, la localización inadecuada de las funciones urbanas, la irregularidad-informalidad-ilegalidad en los asentamientos humanos, los sistemas de transporte fracturados y el deterioro creciente del ambiente.

- Dado que estas zonas se forman por migración y conurbación, también se caracterizan por el choque entre las culturas regionales de origen de muchos pobladores, con la cultura urbana y sus diversas subculturas, propias de la metrópoli.
- En lo funcional, las metrópolis rebasan los umbrales convencionales para la solución de problemas de abastecimiento de bienes y servicios, transportación, disposición de desechos, etcétera; requiriendo de tecnologías cada vez más complejas y acordes con la escala de los problemas y con la diversidad de condiciones y sistemas político-administrativos de sus partes.
- Finalmente, por la inmensa demanda de bienes y servicios que tienen, afectan los procesos productivos de vastas regiones y presionan los recursos naturales. Por ello, las metrópolis deben analizarse no sólo por lo que producen, sino por lo que demandan del resto del territorio.

Con base en las conceptualizaciones anteriores⁵ se podría establecer:

⁵ La Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, en coordinación con la Sedesol, propusieron los siguientes elementos característicos para identificar procesos metropolitanos en México: ... (la metrópoli) [...] incluye al menos una aglomeración urbana y más de una ciudad o localidad urbana o centro de población generalmente conurbados, concentran un importante número de habitantes, en relación con la población urbana estatal o regional. Presenta una dinámica socioeconómica, urbana y política significativa. Incorpora elementos de infraestructura productiva y de equipamiento para la prestación de servicios de salud, educación, cultura, recreación, comercio, abasto y comunicación de influencia estatal, regional o nacional. Representa una

1. Las zonas metropolitanas son unidades socio-espaciales y no conjuntos independientes de áreas urbanizadas y de jurisdicciones político-administrativas. El reconocimiento que su población hace de la “gran ciudad” y la complejidad e intensidad de flujos e intercambios entre sus funciones económicas y sociales así lo confirman.
2. En los procesos de planeación, administración y gobierno, se debe considerar a la metrópoli como una “totalidad” conformada por múltiples elementos (cada uno puede ser visto igualmente como una totalidad) interrelacionados entre sí con diferentes grados de intensidad; estos elementos son:
 - *Territoriales*: áreas urbanizadas (barrios, colonias, pueblos) y no urbanizadas. Usos del suelo y funciones urbanas que se materializan en el territorio: habitación, vialidades, industria, etcétera. Cada “pedazo” de territorio tiene características geográfico-ambientales, requerimientos de suelo particulares, relaciones con los otros, todo lo cual exige de una planificación de su localización que sea específica y detallada.

unidad geográfico-económica donde se produce, intercambia y consume bienes y servicios; está conformada por una alta concentración de actividades secundarias y terciarias, que significan una importante aportación al Producto Interno Bruto (PIB) estatal, regional o nacional; predomina la población económicamente activa no agrícola. El conjunto de localidades urbanas que la conforman, presentan integración funcional. Es decir, existe una estrecha interrelación entre las localidades del conjunto metropolitano en sus elementos estructuradores básicos (economía, usos de suelo, infraestructura, equipamiento, servicios, etc.) permitiendo su funcionamiento como una estructura urbana metropolitana integral o tendencial. Por su magnitud, se integra por núcleos sociales diversos, manteniendo aún características individuales de identidad propia. Presentan características generales compartidas por los diversos núcleos poblacionales en términos de educación, cultura, tradición, historia y sentido de pertenencia al conglomerado.

- *Jurisdiccionales*: entidades federativas y municipios. Cada una tiene normas y atribuciones para gobernar y administrar su “pedazo de metrópoli”, lo que ocurre generalmente, sin considerar ni lo que hace el resto de jurisdicciones, ni lo que requiere el resto de la comunidad externa a su territorio, a pesar de las disposiciones constitucionales relativas a la concurrencia y coordinación intergubernamental.
 - *Sociales*: grupos y sectores de la comunidad. Cada grupo social, cada sector de la comunidad (público, privado, social) se comporta de manera peculiar y tiene necesidades e intereses específicos que se manifiestan en toda la metrópoli y no sólo en su lugar de adscripción, asentamiento o residencia.
 - *Sectoriales*: cada sector (de la economía: comercio, industria, transporte, inmobiliario, etcétera; del desarrollo social: educación, salud, recreación; administración pública, seguridad, etcétera), tiene requerimientos de localización, necesidades físico-espaciales y formas de relación con el resto, que deben estar sujetas a las condiciones generales de localización y funcionamiento de los demás equipamientos y funciones urbanas.
 - *De flujos*: las infraestructuras (de agua, energía, telefonía, telecomunicaciones, transportes, entre otras), son elementos que permiten las relaciones físicas entre ellos y con las funciones de la metrópoli; su condición de localización y capacidad de funcionamiento es determinante para el todo metropolitano.
3. Es necesario considerar, desde una perspectiva conceptual, que existen “leyes de funcionamiento” de cada ciudad y de cada metrópoli (en el mismo sentido que hablamos de “leyes de la naturaleza”, entendidas como las fuerzas y relaciones

sociales concretas que determinan hacia dónde, para quién, con qué recursos y cuándo se expande y desarrolla cada una. Es decir, son las leyes que dominan el “modelo de desarrollo, de acumulación económica y de relación con la naturaleza” y que están determinadas históricamente. En lo espacial, estas fuerzas no distinguen fronteras político-administrativas y se desarrollan a pesar de estas fronteras impuestas artificialmente. La tendencia debiera ser, en consecuencia, a la dilución de éstas o cuando menos la reducción de la “fricción” que provocan a los actores sociales que producen y habitan en cada una de sus partes o jurisdicciones político-administrativas.

4. Se distinguen por varios aspectos esenciales: su *extensión territorial*, que comprende dos o más unidades político-administrativas de un mismo estado (intraestatal), de dos o más entidades (interestatal) o de dos países (binacional), en las que se localiza una ciudad predominante (nuclear), que funciona como centro y pivote de expansión territorial, conurbando a centros urbanos de menor jerarquía. También hay casos de varias ciudades de tamaños similares que se conurban conformando una unidad metropolitana (polinuclear). *Concentran poder* y ejercen influencia económica, política y demográfica estatal, regional o nacional. Presentan fenómenos diferenciados de *conurbación física*. Establecen *relaciones directas*, cotidianas, intensas y recíprocas de sus componentes (trabajo, educación, salud, vivienda, transporte, etcétera) de manera interdependiente.
5. La metrópoli representa un grado avanzado y complejo de urbanización que difiere del resto de las localidades urbanas. Destaca la magnitud de habitantes que concentra como indicador directamente proporcional al nivel de demanda (de empleo, servicios, equipamientos, viviendas, suelo, etcétera) y oferta de bienes y servicios internos y para su región de influencia.

6. La metrópoli expresa la oportunidad de avanzar más rápidamente en el desarrollo social y económico, al contar con elementos para la generación de externalidades positivas derivadas de la propia concentración y las capacidades que genera, lo que depende directamente de la capacidad de su sociedad para definir y ejecutar un proyecto integrado en el largo plazo. La realidad actual es que la metrópoli genera externalidades positivas y negativas; el problema es cómo incrementar las primeras y reducir las segundas.
7. A su vez, la metrópoli representa un grave riesgo para la gobernabilidad y la sustentabilidad socioeconómica y ambiental⁶ cuando se deja su estructuración y crecimiento libremente a las fuerzas del mercado y de la sociedad; es decir, cuando no existe coordinación entre las autoridades de sus diferentes jurisdicciones político-administrativas.
8. Como “totalidad” que es parte de otra mayor (la región, el país), conformada por elementos interrelacionados que a su vez son totalidades (barrios, colonias, municipios), aparecen dos ámbitos para su gobierno y administración: el local –la metrópoli hacia adentro– y el regional –la metrópoli hacia afuera–. En el primero es el municipio la unidad político-administrativa responsable y en el segundo la entidad federativa. Sin embargo, en ambos casos, tenemos la suma de percepciones y acciones, pero no tenemos a la metrópoli integrada.
9. El círculo virtuoso del desarrollo metropolitano y regional que debe ser explorado en México corresponde con la necesidad de una gobernanza integradora, que aglutina la acción

⁶ De acuerdo con Un-Habitat (2011), Las ciudades son responsables de entre 40 y 70% de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI); son las más frágiles al cambio climático y en ellas está la oportunidad de controlar la crisis ambiental, si adoptan las medidas necesarias (ciudad compacta, movilidad sustentable, energías renovables).

de los actores sociales sobre todo el territorio de la metrópoli que considera las diversas percepciones socio-espaciales: la de cada actor según su posición, la físico-geográfica-ambiental, la “oficial” o gubernamental, que se construye a partir de un proyecto incluyente y de largo plazo en el que el “objeto de atención” es el fenómeno “socio-espacial” llamado zona metropolitana o región metropolitana. Esta última como delimitación amplia que incorpora el espacio urbano-metropolitano-regional.

Delimitaciones territoriales

Cuando se habla de zonas metropolitanas, en realidad las referencias corresponden a fenómenos físico-territoriales muy diferentes que requieren acciones gubernamentales también diferenciadas. El fenómeno central a considerar es la tendencia clara hacia la concentración de personas y actividades económicas y sociales, por una parte, en ciudades con dinámicas que llevan a generar núcleos de gran atracción y, por la otra, en conjuntos de ciudades que se relacionan con diversos grados de dependencia. Cada uno requiere de una delimitación y un tratamiento específico, desde la política de desarrollo y las estrategias de planeación territorial. En razón de lo anterior, son dos las delimitaciones que debieran ser consideradas desde la planeación territorial: *La metrópoli o zona metropolitana y la megalópolis o región metropolitana.*

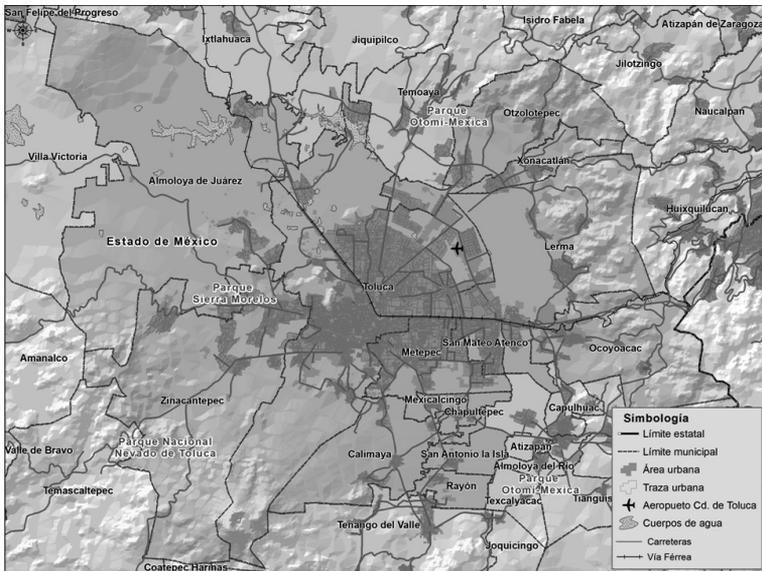
Metrópoli o zona metropolitana

Constituye una extensión territorial que incluye a la ciudad central y al área urbana continua que se ha creado por procesos de expansión de dicha ciudad central o por conurbación. Incluye los territorios de las unidades político-administrativas que las contienen (municipios,

delegaciones), las cuales por razones obvias, poseen características urbanas y mantienen una relación intensa y constante entre sí, destacando la relación entre la ciudad central y los espacios urbanizados en su entorno, los cuales dependen de la primera para una parte de las funciones urbanas principales (servicios de alta tecnología, espacios para el empleo, la cultura o la recreación, entre otros). En otras palabras, la zona metropolitana se construye considerando los límites de las unidades políticas o administrativas donde se ubica (municipios, delegaciones, etcétera) (Mapa 2).

En consecuencia y de manera muy sintética, los criterios adoptados para su reconocimiento son (Iracheta, 1997: 45-47): “Su carácter urbano (en contraste con el rural). Su expansión sobre diversas unidades político-administrativas. La interconexión centro-periferia que en cada caso asume distintos grados y niveles”.

Mapa 2. Zona Metropolitana de Toluca

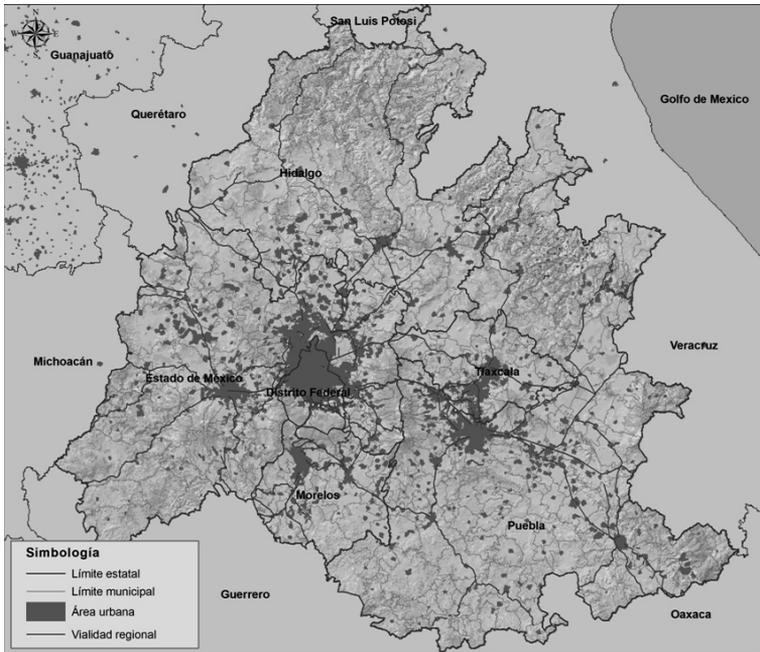


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Región metropolitana o megalópolis

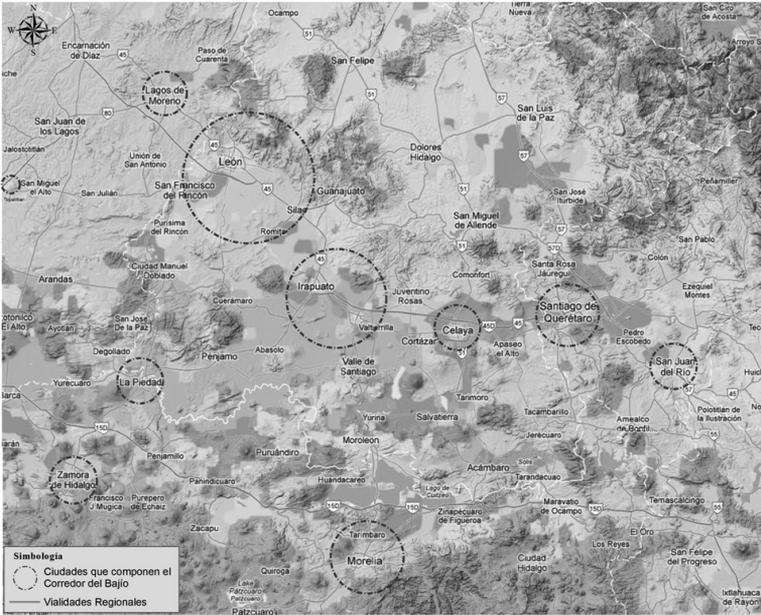
La región metropolitana surge porque al tiempo que la metrópoli se expande física y funcionalmente, en su entorno regional se amplía la concentración urbana en diversos puntos, que tienen como núcleo los centros de población y ciudades que rodean a la zona metropolitana, o bien porque conforman un conjunto policéntrico de ciudades y/o metrópolis en “red” o “corredor” (mapas 3 y 4). En la mayor parte de éstas, se va configurando así su propio espacio de conurbación, en tanto que “invade” otros espacios político-administrativos y se conurba físicamente con otras ciudades y pueblos.

Mapa 3. Región metropolitana o megalópolis del centro de México



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Mapa 4. Corredor del Bajío Querétaro-León



Fuente: Elaboración propia con base en imágenes de Google Earth. Septiembre de 2012.

Las limitaciones de la coordinación metropolitana en México

Los primeros intentos gubernamentales para institucionalizar procesos de planeación y gestión metropolitana surgen con las comisiones de conurbación una vez promulgada en 1976 la Ley General de Asentamientos Humanos. Sin embargo, esta ley sólo establece los programas de ordenación de zonas conurbadas y no considera a las metrópolis. Establece que la federación y las entidades podrán convenir mecanismos de planeación para coordinar acciones y que cuando uno o más centros de población conformen una conurba-

ción, planearán conjuntamente su desarrollo. Para ello, el convenio que se celebre deberá contener: la localización y delimitación del área conurbada, las acciones de coordinación, la comisión de conurbación, el contenido específico del programa, que una vez aprobado se vuelve obligatorio.

En la práctica, la coordinación intergubernamental y las decisiones de política pública con enfoque metropolitano en México han dejado mucho que desear, debido a la ausencia de instrumentos para que los procesos de coordinación entre jurisdicciones político-administrativas ocurran de manera normal, para que los planes tengan fuerza de ley, para que existan consecuencias por incumplirlos o para que se atiendan las materias que son de interés metropolitano, entre otros.

La voluntad política explícita en los acuerdos de coordinación metropolitana en México y particularmente en la ZMVM, tienen su expresión formal en convenios para la creación de las estructuras que la hacen operativa —desde consejos hasta comisiones metropolitanas— a través de instancias formales de participación ciudadana y colaboración técnica, mismos que son voluntarios y por consiguiente no obligatorios. Por ello, como se destaca en diversos trabajos, la coordinación metropolitana en México es más una aspiración que un proceso establecido y operativo. Por ejemplo, Molina y Molina (2002: 309), establecen que ha sido la falta de coordinación institucional entre los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal con relación a las operaciones de transporte, una limitación fundamental para mejorar la calidad del aire en la ZMVM.

Otro problema aparece por las diferencias de organización institucional de los gobiernos locales y la complejidad de la geopolítica electoral, lo que se traduce en obstáculos para una eficiente articulación intergubernamental. Igualmente, el número y tamaño de las organizaciones sociales emergentes y políticas, relacionadas con la gestión urbana y social en las metrópolis, se determina por la

dimensión territorial de las demandas y la efectividad de sus movilizaciones, constituyéndose también en factor de poder que incide en la gobernabilidad metropolitana.

El desarrollo político y la capacidad de gobernar las metrópolis se encuentran íntimamente ligados a la toma de decisiones, a las estructuras de poder y a la ejecución de los presupuestos públicos por el ejecutivo de cada entidad. Destaca la carencia de una organización para la coordinación político-administrativa de un presupuesto metropolitano y de un sistema participativo para la formulación y ejecución de programas y proyectos de interés metropolitano.⁷

Nada de esto es nuevo. Desde la década de 1970 en que se creó la Comisión de Conurbación de la Región Centro y las sucesivas estructuras hasta la Comisión Ejecutiva Metropolitana para la ZMVM, han carecido de los elementos para una coordinación metropolitana en los hechos. Un análisis del resto de las estructuras de coordinación metropolitana en el país muestra que las carencias tienden a reproducirse en mayor o menor medida:

- En *primer lugar*, no han contado con una base jurídica constitucional que les dé fuerza ante los poderes constituidos en los tres ámbitos de gobierno. “Lo metropolitano” no existe jurídicamente, salvo en alguna legislación secundaria y sin la precisión y fuerza política requerida y en estricto sentido, nadie es responsable directo de la metrópoli.
- En *segundo lugar*, la concurrencia y coordinación intergubernamental, como se establece en la legislación —desde la Constitución hasta las leyes reglamentarias—, ha sido voluntaria y no obligatoria. Igualmente, se carece de un régimen de sanciones por incumplimiento.
- En *tercer lugar*, las instancias creadas han carecido de poder de decisión, siendo relegadas a la posición de órganos de con-

⁷ Como se evidenció en la Evaluación del Fondo Metropolitano realizada en 2011 (El Colegio Mexiquense, 2011).

sulta, con lo cual las decisiones quedan fuera de las estructuras institucionales metropolitanas —consejos, comisiones— y los planes y programas que han producido, han sido apenas llamadas de atención a los gobiernos, sin tener influencia en las decisiones de inversión pública o privada en las entidades y/o municipios que conforman las metrópolis.

- En *cuarto lugar*, no han contado con capacidad ejecutiva. La ejecución de proyectos y acciones en la metrópoli han quedado en manos de los gobiernos estatales, el federal y los municipales (además de delegacionales en el DF), y sus estructuras sectoriales. Al no existir acuerdos ejecutivos a nivel metropolitano, esto ha significado atomización, fragmentación y sectorización, que es lo opuesto a lo que se esperaría de una política ejecutiva metropolitana.
- En *quinto lugar*, no han contado con una estructura propia de planeación, ejecución y evaluación, por lo que la realización de los proyectos y acciones metropolitanas han dependido del Poder Ejecutivo estatal y federal. Nadie piensa, estudia o diseña la metrópoli del presente y del futuro, porque nadie es realmente responsable de ello. Son las “aportaciones” de cada sector y de cada gobierno involucrado (nunca coordinados debidamente, ni con visiones homogéneas) las que “suman” la planeación de la metrópoli y sobre todo las acciones en la metrópoli. El resultado no es una propuesta para la totalidad, sino una pila de propuestas parciales y desestructuradas, desde lo sectorial y desde lo territorial.
- En *sexto lugar*, no han tenido recursos propios para ejecutar las acciones que decidan de acuerdo con sus propias prioridades, salvo el caso de Guadalajara y la creación del Fondo Metropolitano, aunque hasta hoy, éste atiende acciones determinadas por los gobiernos estatales, sin tener necesariamente un enfoque metropolitano.

- En *séptimo lugar*, no han logrado conformar una unidad socio-espacial, con una legislación y normatividad urbanística compatible, con estructuras fiscales homogéneas, con continuidad en infraestructuras (con algunas excepciones), con estructuras de servicios básicos y tarifas compatibles, etcétera.
- *Finalmente*, no cuentan con capacidades para hacer efectiva la participación social para diseñar y ejecutar un proyecto metropolitano, que vaya más allá de las administraciones municipales y estatales. Las grandes transformaciones urbanas-metropolitanas en el mundo están ocurriendo como producto de dos factores estructurales: un proyecto para la metrópoli en el largo plazo y la participación comprometida de la ciudadanía en su ejecución.

La metropolización es un fenómeno cambiante en su escala, en su estructura territorial, en sus formas de gobierno, en sus expresiones culturales y en sus comportamientos urbanos, distinguiéndose tres tendencias en México:

- La *primera* es que las ciudades y metrópolis continuarán expandiéndose antes que consolidar su estructura urbana, con las graves consecuencias de ocupación de más suelo, deterioro del ambiente y costos mayores por introducción y ampliación de infraestructuras. Esto es producto de una planeación urbanística poco efectiva y de la preeminencia de decisiones mercantiles que deja espacios vacíos para la especulación sin que existan instrumentos para garantizar los derechos y obligaciones de la propiedad inmobiliaria hacia la ciudad-metrópoli-región.
- La *segunda* es que la zona metropolitana, como siguiente escalón en la dimensión territorial de la sociedad, continuará caracterizándose por el gran tamaño de la población con-

centrada y por el intenso grado de conurbación física y funcional entre dos o más unidades político-administrativas.

- La *tercera* corresponde a la aparición de las regiones metropolitanas conformadas por un sistema articulado de movilidad interurbano de nivel megalopolitano⁸ y la tendencia a la conformación de redes de grandes ciudades y metrópolis que concentran los principales elementos del desarrollo nacional, procesos que tienden a acelerarse. Es un fenómeno moderno que deriva de la ruptura de fronteras (intra y extranacionales) y del desarrollo de los instrumentos de la globalización, especialmente las telecomunicaciones, la ubicuidad de los procesos productivos industriales y la concentración en grandes ciudades de las actividades terciarias de alta tecnología (finanzas, investigación científica, cultura) y sobre todo del poder.

La experiencia mexicana desde 1976 demuestra las dificultades para la planeación y el desarrollo urbano y para la coordinación metropolitana debido, por una parte, a los desequilibrios entre políticas centralistas (federales y estatales) y la descentralización hacia los municipios de atribuciones urbanas que afectan a las metrópolis, sin que exista una contraparte de coordinación intermunicipal. Su consecuencia es un desequilibrio en la toma de decisiones públicas sobre lo que debiera ser centralizado —a nivel federal y estatal— y lo que debiera corresponder a los municipios. Por la otra, las decisiones unilaterales sobre el desarrollo de las jurisdicciones político-administrativas (estados y municipios), al margen de las realidades metropolitanas y las necesidades de los actores sociales, han impedido crear un proyecto unificado y de largo plazo para cada zona metropolitana. Destaca en ello la

⁸ La Megalópolis del Centro País se integra por las zonas metropolitanas del Valle de México, Toluca, Pachuca, Tlaxcala-Puebla, Cuernavaca y Querétaro (Esquema 2).

agudización de las diferencias partidistas entre los gobiernos que comparten las metrópolis como producto de la pluralidad política y la alternancia en el poder. Estas dificultades obedecen principalmente a la carencia de:

- Un régimen constitucional y legal de organización administrativa y territorial metropolitana que haga obligatoria la coordinación entre gobiernos que comparten metrópolis.
- Un acuerdo sobre qué le corresponde a cada ámbito de gobierno en las metrópolis (régimen de competencias y atribuciones y políticas compensatorias).
- Una visión integradora de los aspectos esenciales del desarrollo metropolitano: largo plazo, integralidad, planeación-acción y participación.
- Mecanismos, estructuras y organizaciones novedosas y modernas que enfrenten de manera compartida, con autonomía y amplia participación social el fenómeno metropolitano.

En las pocas experiencias de coordinación metropolitana (Guadalajara, Valle de México, Puebla-Tlaxcala, Monterrey, Valle de Toluca),⁹ los resultados han sido escasos, con excepción de algunos proyectos en materia de agua, transporte y vialidad o ambiente, que han sido producto de acuerdos coyunturales intergubernamentales y no de políticas integrales y duraderas. El reto para los Poderes de la Unión es que cada día se hacen más complejos estos fenómenos y sus problemas tienden a ser irreversibles, por lo que la falta de acción de hoy para ordenar las metrópolis, ante la ausencia de gobiernos metropolitanos o de coordinación interestatal e intermunicipal, tenderá a reducir su gobernabilidad, su viabilidad económica y sustentabilidad.

El “futuro” metropolitano llegó hace décadas a México y es ya un asunto de seguridad nacional que exige acciones estructurales de

⁹ Para conocer las experiencias, véanse: Estrada, 1994; Wario, 1998; Garza, 1998; Iracheta, 1998; García y Bárcenas, 1998.

transformación. Los cambios sociales –y espaciales– requieren largos plazos para crear conocimiento e instrumentos; para madurar experiencias y buenas prácticas y para construir la voluntad política de los actores para que actúen. Sólo con el paso de los años será posible entender la magnitud del reto y la clave es empezar ya.

Avances legislativos sobre el fenómeno metropolitano

Esfuerzos federales de legislación en materia metropolitana

De 2004 a 2010 se elaboraron en México 25 propuestas legislativas en materia de coordinación y gestión metropolitana (12 iniciativas de reformas constitucionales y 13 propuestas legislativas) que muestran las diferencias en conocimiento, enfoque y orientación que existen entre las fuerzas políticas y los legisladores, ya que no tienen el mismo sentido ni pretenden cambiar los mismos artículos ni tienen el mismo alcance o contenidos, teniendo propósitos muy diversos. Destacan las que quieren mejorar o adecuar las instituciones vigentes incorporando nuevas responsabilidades al gobierno federal y a los estatales. Las que proponen nuevas fórmulas de asociación o fortalecimiento municipal o aumentar sus capacidades reglamentarias. Las que plantean nuevas instituciones y mecanismos de gestión para la programación y el fondeo de recursos. Las que proponen nuevos organismos nacionales para atender el tema y las que pretenden crear nuevos espacios e inclusive nuevos poderes de gobierno metropolitano.

Esfuerzos estatales de legislación en materia metropolitana

Con excepción del Distrito Federal, el estado de Jalisco y, parcialmente Hidalgo, Guanajuato, Puebla y Nuevo León, el resto de las

legislaciones estatales no regulan específicamente el fenómeno metropolitano y su tratamiento jurídico es únicamente bajo la figura de conurbación, destacando que en casi todos los estados se establecen disposiciones semejantes a las de la Constitución federal y de la Ley General de Asentamientos Humanos. Algunos congresos cuentan con comisiones de desarrollo metropolitano y/o de desarrollo urbano, vivienda y de otros ámbitos sustantivos que inciden en las metrópolis, aunque no se orientan a legislar adecuadamente sobre la coordinación y desarrollo metropolitano. Diversas legislaciones definen o refieren el término “zona metropolitana” (Coahuila, Colima, Guerrero y Yucatán), aunque no la regulan. En otras (Guerrero, Sinaloa y Tamaulipas), el fenómeno metropolitano se equipara a las conurbaciones y sus regulaciones sólo tienen implicaciones sobre la denominación de algunos planes urbanos, pero no hay reglas especiales sobre la materia. Dos entidades (Hidalgo y Jalisco), definen el fenómeno y establecen programas específicos con reglas y procedimientos para su aprobación, instancias de participación, consulta y opinión e indican la articulación de programas y presupuestos públicos, definiendo sus efectos y establecen competencias de sus congresos para resolver sobre la omisión o negativa de los municipios para participar en los procesos de metropolización.

La Constitución Política de Jalisco reconoce el fenómeno metropolitano y establece los principios para su regulación. Crea tres instancias para instrumentar la coordinación metropolitana: una de coordinación política, que se integrará por los presidentes municipales de los ayuntamientos del área metropolitana correspondiente y, previo convenio, por el gobernador del estado (ya constituida formalmente). Una de carácter técnico, constituida por los ayuntamientos de la metrópoli como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio denominada Instituto Metropolitano de Planeación (no creada). Una consultiva y de participación ciudadana, de carácter honorífico, por cada zona metropolitana, que podrá participar en las tareas de evaluación y

seguimiento. En esta entidad se aprobó en 2012 una ley que atiende directamente el fenómeno metropolitano, aunque no acierta a lograr que la coordinación intermunicipal sea mandatoria, con lo que se mantiene el problema de “voluntarismo” en la atención de los retos de las metrópolis del estado.

En el caso de Puebla, además de definiciones específicas para conurbaciones y metrópoli, destaca la existencia de una comisión de zona metropolitana (no de conurbación). Contempla la celebración de convenios y la elaboración de programas metropolitanos, aunque regula el fenómeno bajo esquemas de conurbación. Se han firmado varios acuerdos entre Puebla y Tlaxcala pero no han tenido efecto alguno relevante en la zona metropolitana que comparten.

Nuevo León trata con detalle el tema de la metrópoli, estableciendo atribuciones diferenciadas para las autoridades locales y definiendo la obligación de participación conjunta del Estado y los municipios en su delimitación y planeación. Contempla regulaciones e instancias de coordinación especializadas, esquemas de asociación municipal y la creación de instrumentos financieros para proyectos metropolitanos.

El estatuto de gobierno del DF precisa las materias de coordinación y faculta al jefe de gobierno para convenir la constitución, integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas. Su Ley de Desarrollo Metropolitano establece lineamientos de planeación estratégica y para la coordinación del DF en la ZMVM y en la RECP. Define la ZMVM como la conurbación entre las delegaciones del DF y los municipios de otras entidades. Determina las dependencias competentes y sus atribuciones en la materia, fija las bases de convenios de coordinación metropolitana y les establece un límite de tiempo para su operación. Su Ley de Desarrollo Urbano ofrece las definiciones diferenciadas de zona conurbada de la ciudad de México y ZMVM, asumiendo mecanismos de coordinación voluntaria, como esquema para enfrentar la problemática metropolitana.

Aunque se han creado en las entidades federativas instancias administrativas para la planeación, coordinación o la gestión de zonas metropolitanas (secretarías, subsecretarías o coordinaciones), los análisis realizados muestran que el tratamiento normativo para el fenómeno metropolitano es el mismo que el de las conurbaciones.

En síntesis, no obstante los avances legislativos estatales, no existe una visión metropolitana compartida (porque no existe una política nacional en la materia), ni coherencia ni alineamiento entre las diversas legislaciones ya aprobadas.

Esfuerzos municipales de legislación en materia metropolitana

Desde la esfera municipal han existido planteamientos para atender los temas metropolitanos, destacando las asociaciones intermunicipales voluntarias, que han permitido documentar decenas de convenios y acuerdos sobre proyectos o acciones concretas. Un ejemplo relevante es la Asociación Intermunicipal de los Municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara de enero de 2007 (hoy ya desaparecida), mediante la cual se actualizó la comisión para el desarrollo urbano regional de Guadalajara (de la década de 1970), y que derivó en la formulación del primer Plan de Ordenamiento con carácter metropolitano y en la creación de organismos intermunicipales para la gestión del transporte, del abastecimiento y saneamiento hidráulico, así como del Fondo Metropolitano para el financiamiento de proyectos intermunicipales. Un nuevo Acuerdo firmado en 2012 permitirá crear el Instituto de Planeación Metropolitana y formalizar la ejecución de una visión compartida de esta zona metropolitana. Otro ejemplo, son organismos para la prestación de servicios, como el caso del Sistema de Aguas de Monterrey que tiene un enfoque metropolitano. Es necesario reconocer que dichos esfuerzos, desde el quehacer municipal han sido buenos, pero insuficientes y sobre todo limitados en sus perspectivas de atender fenómenos de gran

relevancia y en el largo plazo. Las causas en todos los casos son, por una parte, la ausencia o insuficiencia de legislación que obligue y oriente la cooperación y coordinación intermunicipal y, por la otra, la falta de independencia municipal para acordar con sus vecinos acciones, obras y proyectos, fuera de la tutela estatal.

Los elementos de la agenda legislativa para la Reforma Urbana-Metropolitana

Reforma constitucional

El fenómeno metropolitano es parte del desarrollo urbano, lo que hace más complejo un diseño legislativo de nivel constitucional que establezca las orientaciones para la actuación de los Poderes de la Unión y de la sociedad, en la planeación, coordinación, gestión, administración y gobierno de ciudades y metrópolis. Enfrentar los retos de las ciudades y metrópolis de México implicaría reformar los artículos 4º, 25, 26, 27, 73, 115 y 122 de la Constitución federal para establecer:

- *El Derecho a la Ciudad.* Por añadidura se entendería también como el derecho a la metrópolis. Es necesario que el Estado garantice el acceso de todos los ciudadanos a los beneficios de la urbanización en todos sentidos, tomando como referencia la Carta por El Derecho a la Ciudad aprobada en el Primer Foro Social Mundial.
- *Nuevas responsabilidades del Estado mexicano.* Reconocer constitucionalmente la existencia de las regiones y las zonas metropolitanas como áreas de importancia estratégica para el desarrollo nacional. Diseñar los esquemas obligatorios de coordinación interestatal, intermunicipal e interinstitucional en zonas metropolitanas para la planeación y

ejecución de políticas públicas y para su articulación con los agentes privados y sociales. Establecer los principios y mecanismos para integrar una visión nacional de la cuestión metropolitana y su planeación y las normas para delimitarlas territorialmente. Asimismo, para definir las materias de interés metropolitano y para posibilitar, con fundamento en la fracción XXIX-C, del artículo 73 constitucional, que el Congreso de la Unión legisle en la materia. Este reconocimiento debe darse en el contexto de la planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial y ambiental.

- *Recuperación de la función social del suelo.* Recuperar la función social del suelo (urbano y urbanizable) como garantía para más espacio público y suelo habitacional para los más pobres y para recuperar las plusvalías inmobiliarias.
- *Definición de responsabilidades de los Poderes de la Unión y de los gobiernos (federal, estatal y municipal).* Precisar las responsabilidades y atribuciones de los tres ámbitos de gobierno para la planeación, coordinación, gestión, administración y gobierno metropolitano y urbano, dando a los planes el carácter de ley con consecuencias por su incumplimiento y alineando los sistemas de planeación vigentes (del desarrollo; asentamientos humanos, ordenamiento ecológico del territorio y cambio climático) y creando las estructuras institucionales para garantizar la participación efectiva y corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución y evaluación de planes y proyectos socio-espaciales y lograr políticas de largo plazo (institutos de planeación).
- *Declaratorias de zonas metropolitanas.* Establecer los procedimientos para la aprobación de la declaratoria correspondiente por los congresos locales y del DF, y el Congreso de la Unión.
- *Reglas para la Zona Metropolitana del Valle de México.* Por la singularidad del Distrito Federal como capital del país, es

conveniente otorgar reconocimiento a la Zona Metropolitana del Valle de México.

- *Financiamiento del desarrollo urbano y metropolitano.* Garantizar el financiamiento para proyectos urbanos y metropolitanos (fondos) y la atención mixta (público-privada-social) de servicios urbanos y metropolitanos (empresas u organismos). Alinear la planeación, presupuestación y financiamiento de proyectos urbanos y metropolitanos.
- *Información, evaluación de planes y rendición de cuentas.* Los gobiernos deben informar y rendir cuentas anualmente de sus acciones en el marco de la coordinación metropolitana, siendo extensiva esta obligación para las ciudades en general. Garantizar la creación y operación de sistemas de información y de indicadores y de estructuras institucionales participativas y autónomas para evaluar planes y proyectos urbanos y metropolitanos (observatorios).
- *Fortalecer a los municipios en un marco de federalismo responsable.* El papel municipal en la planeación, gestión y administración metropolitana es central pero no excluyente ni exclusivo. La condición de inter-municipalidad hace necesaria la participación concurrente, subsidiaria, solidaria, complementaria y diferenciada de los gobiernos federal y estatal. La reforma al artículo 115 constitucional debe reconocer las facultades y las obligaciones del municipio para participar con sus pares en la planeación, ejecución, financiamiento de acciones, obras o servicios públicos. Igualmente, para desarrollar conjuntamente la información y la evaluación de acciones y planes en la zona metropolitana, a través de acuerdos y de nuevas entidades públicas y estructuras institucionales, el gobierno federal y los estatales deberán fortalecer los instrumentos intermunicipales y premiar el asociacionismo municipal para atender las materias de interés metropolitano.

Cambios fundamentales a la legislación federal

Ley General de Asentamientos Humanos

Como consecuencia de esta reforma constitucional, se deberá reformar o proponer una nueva Ley General de Asentamientos Humanos,¹⁰ considerando lo siguiente:

- Definir los principios y mecanismos para integrar una visión nacional del ordenamiento territorial, urbano y metropolitano, reconociendo el interés social y orden público de sus regulaciones.
- Declarar las materias que por su importancia, escala, complejidad, estructura u operación, sean de interés metropolitano.
- Establecer normas y procedimientos para delimitar y declarar las zonas metropolitanas del país.
- Asignar las responsabilidades de cada ámbito de gobierno para asegurar la planeación, coordinación, gestión, administración y gobierno, de las ciudades y de cada zona metropolitana, desde una perspectiva integrada y de largo plazo (creando las estructuras institucionales necesarias).
- Prever la creación y operación pública y participativa de estructuras institucionales para la planeación, gestión y evaluación de planes de ciudades y metrópolis; para la gestión y administración de sus territorios, y para la coordinación interestatal e intermunicipal en zonas metropolitanas, bajo el enfoque de la gobernanza territorial (consejos ciudadanos, institutos de planeación, observatorios).¹¹

¹⁰ No se considera adecuado una Ley de Coordinación y/o de Desarrollo Metropolitano, porque la metrópoli es antes que nada una ciudad y sólo se requiere legislar de manera específica sobre aquello que la hace peculiar, lo que implica un título o un capítulo en la Ley de Desarrollo Urbano.

¹¹ Es evidente la disfunción de las estructuras de la administración pública res-

- Recuperar los planes espaciales como instrumentos para tomar decisiones y con consecuencias por su incumplimiento y garantizar que los metropolitanos precedan y sean la base de los planes municipales que conforman la metrópoli. Igualmente, regular los procesos de formulación, aprobación, publicación, ejecución, evaluación y control de los mismos.
- Diseñar los incentivos y los esquemas obligatorios para la coordinación y cooperación interestatal e intermunicipal en zonas metropolitanas. Igualmente, fomentar la articulación de los agentes sociales y privados en la planeación urbana y metropolitana. Precisar los elementos, periodicidad, efectos, publicidad y demás condiciones de los planes y/o convenios necesarios para la coordinación gubernamental y la articulación social.
- Crear los fondos y/o instrumentos de financiamiento para el desarrollo metropolitano, alineados a los programas federales para el desarrollo urbano.
- Desarrollar los mecanismos para el alineamiento entre la planeación, programación, presupuestación, financiamiento y promoción de acciones de carácter metropolitano.
- Fortalecer los instrumentos para el trabajo intermunicipal en las regiones y zonas metropolitanas.
- Establecer las normas para la resolución de los conflictos en la aplicación de las leyes y de los actos de las autoridades en la materia.

ponsables de la planeación, seguimiento, evaluación e información del desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio (en los tres ámbitos de gobierno), siendo fundamental crear nuevas que se caractericen por ser participativas, tener visión integral del espacio urbano y metropolitano, y contar con una perspectiva real de largo plazo.

Será necesario armonizar el régimen metropolitano con el de las conurbaciones en la LGAH, porque el reconocimiento del primero, no anula al segundo. Igualmente, ajustar el sistema de planeación de los asentamientos humanos con las instituciones en materia metropolitana.

Reformas a otras leyes

Reformar la Ley de Planeación para reconocer a los planes metropolitanos como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática y para establecer las medidas federales para su ejecución y cumplimiento. Igualmente para el resto de planes espaciales.

Reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para instituir o adicionar las nuevas estructuras institucionales encargadas de formular y conducir las políticas nacionales en materia metropolitana y del desarrollo urbano, y consignar sus atribuciones. Destaca la necesidad de crear una secretaría de Estado responsable del desarrollo urbano y que integre a la vivienda, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la movilidad y el transporte urbano e interurbano, la infraestructura urbana, entre otras funciones y se nutra de las entidades públicas ya existentes en estas materias.

Consideraciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Precisar los rubros correspondientes para el financiamiento de las acciones metropolitanas y las de las ciudades y regiones.

Otras leyes nacionales y federales deberán ser reformadas para integrar la legislación para el desarrollo de ciudades y metrópolis y para el ordenamiento del territorio, destacando: la Ley General de Cambio Climático, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley Agraria, la Ley de Vivienda y otras relacionadas con las comunicaciones y los transportes, con diversos temas del desarrollo social, entre otras.

Cambios a la legislación estatal

Deberán realizarse las reformas a las constituciones políticas y a la legislación de las entidades federativas, para lograr una legislación integrada que impulse una visión del desarrollo urbano y metropolitano y del ordenamiento territorial congruente para todo el país.

Deberá emanar de las reformas federales y, en cada caso, se determinarán los ajustes a las peculiaridades de cada entidad, sus ciudades y sus metrópolis. Esto es deseable porque cada entidad ha definido no sólo el tipo de legislación sobre el territorio (códigos urbanos, libros dentro de códigos, leyes en la materia), sino sus contenidos y terminología sin concierto. El resultado, es una “torre de Babel” y la imposibilidad de atender con las mismas reglas fenómenos que comparten las entidades, como son las zonas metropolitanas y las regiones de desarrollo. Debiera incluir como temas de coordinación obligatoria en zonas metropolitanas:

- La planeación del desarrollo, de los usos del suelo y la vivienda y del ambiente.
- La movilidad sustentable (vialidad y transporte).
- El abasto, distribución, drenaje, tratamiento y disposición del agua (ciclo integrado).
- Los servicios de energía, telefonía e internet.
- El cuidado del ambiente y los recursos naturales y la recolección, transportación, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
- La creación de nuevas estructuras institucionales (consejos ciudadanos, institutos, observatorios, fondos, empresas mixtas, otros).
- La seguridad pública, la prevención de riesgos y la protección civil.

En cada legislación será necesario definir y acordar qué de cada una de estas materias es de interés metropolitano y qué de interés municipal. Otros temas centrales se refieren a la creación de las nuevas estructuras institucionales antes mencionadas, así como de los instrumentos e instancias para hacer operativa la planeación, la coordinación y la gestión de proyectos y acciones en las ciudades y en las metrópolis. Igualmente, determinar los efectos jurídicos y administrativos de las declaratorias y sus programas, como la obligatoriedad a los distintos sectores gubernamentales, de tomar a la metrópoli en cuenta en la definición de sus políticas, en la asignación de recursos y en la definición de prioridades, así como la vinculación de la planeación metropolitana con la programación, presupuestación y ejercicio del gasto público en dicho territorio. Garantizar que la planeación metropolitana sea integral al incluir el desarrollo económico, las necesidades sociales, el ordenamiento espacial y la sustentabilidad ambiental, y que por su visión del todo, se considere al plan metropolitano como el elemento de ordenación y precedencia en la formulación y ejecución de las políticas sectoriales y municipales.

Conclusión

La historia mexicana reciente se caracteriza por una acelerada y desordenada urbanización-metropolización que ha llevado al país a concentrar sólo en las metrópolis más de la mitad de la población y arriba de 70% del PIB nacional. En consecuencia, las ciudades y las metrópolis son el núcleo del desarrollo de México y son, también, espacios contradictorios en permanente estado de crisis, sea por la baja movilidad de su población, por la creciente informalidad en sus mercados, por la pérdida de calidad ambiental o incluso por la caída en la calidad de vida y respeto al estado de derecho. Los estudios muestran que muchas ciudades

y buena parte de las metrópolis mexicanas enfrentan riesgos de gobernabilidad y sustentabilidad. Igualmente, que estas últimas carecen de bases jurídicas adecuadas para resolver de manera coordinada sus problemas, ya que predomina la visión individualista de gobernadores y presidentes municipales, lo que se agrava con la pluralidad partidista y la alternancia en el gobierno. Por ello, ninguna metrópoli ha logrado acordar un plan de largo plazo con amplia participación ciudadana y con una visión integrada de su desarrollo. Los avances en la legislación urbana y metropolitana en México son mínimos y no se corresponden con la magnitud, complejidad y gravedad de los problemas que enfrentan las ciudades y las metrópolis. Tampoco reconocen que el futuro de México se está jugando en estos espacios. Una ciudad y una metrópoli ordenada, equitativa, sustentable y funcional, es mucho más productiva y competitiva. El problema es que las estructuras administrativas y los instrumentos públicos para esto ya no funcionan y es menester una reforma urbana cuyas bases aquí se han expresado.

Bibliografía

- Bolio, Jorge (2008), *Hacia una visión estratégica del desarrollo metropolitano*, Plan Estratégico de Mérida; Grupo de Trabajo: Desarrollo Metropolitano, presentación en PP, 18 de julio de 2008.
- El Colegio Mexiquense AC, 2011: *Publicación sobre los resultados de la evaluación de los fondos Metropolitano y Regional*, Contrato BID-SBCC-002-2010, (Alfonso Iracheta, coord.), (en prensa).
- Estrada, Enrique (1994), “Situación y perspectivas de la reglamentación urbanística en el área metropolitana de Puebla”, en INSEUR, *Normatividad urbanística en metrópolis mexicanas*, Memoria del Seminario, oct. 1994, Monterrey, NL.
- García Ortega, Roberto y Bárcenas, Esteban (1998), “Área metropolitana de Monterrey: reglamento único metropolitano

- y descentralización de atribuciones a los municipios”, en Garza, Gustavo y Rodríguez, Fernando (comps.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, México.
- Garza, Gustavo (1998), “Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México”, en Garza, Gustavo y Rodríguez, Fernando (comps.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, México.
- Iracheta, Alfonso (1997), *Planeación y desarrollo, una visión del futuro*, Plaza y Valdés, México.
- (1998), “Los ámbitos territoriales de la legislación urbanística de Toluca”, en Garza, Gustavo y Rodríguez, Fernando (comps.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, México.
- (2003), “Las metrópolis del Estado de México: Ciudad de México y Toluca”, en Sedesol *et al.* (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, pp. 215-230.
- (2004), “Estado de México: la otra cara de la megaciudad”, en Peter Ward, *México megaciudad: desarrollo y política 1970-2002*, Porrúa/El Colegio Mexiquense, México.
- Iracheta, Alfonso, Eibenschutz, Roberto y Ramírez, Víctor (2008), “Hacia la reforma metropolitana para México”, LX Legislatura (Comisión de Asuntos Metropolitanos)/El Colegio Mexiquense (Programa de Estudios Urbanos y Ambientales)/Universidad Autónoma Metropolitana (Programa de Estudios Metropolitanos), mimeo.
- Iracheta, Alfonso (2009), *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, Miguel Ángel Porrúa/El Colegio Mexiquense, México.
- Molina, Luisa y Mario (coords.) (2002), *Air Quality in the Mexico Megacity*, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Sedesol (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México.

- Sedesol, Conapo e INEGI (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, Aguascalientes, Ags., México.
- United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT) (2001), *Cities in a Globalizing World, Global Report on Human Settlements, 2001*, Earthscan Publications Ltd., Londres.
- ONU-HABITAT (2012), *Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*, Nairobi, Kenya.
- Wario, Esteban (1998), "Limitaciones de la reglamentación urbanística en el área metropolitana de Guadalajara, en Garza, Gustavo y Rodríguez, Fernando (comps.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, México.

Acerca de los autores

María Fernanda Somuano

Es maestra y doctora en ciencia política por la Universidad de Iowa y maestra en administración pública y políticas públicas por la London School of Economics and Political Science. Tiene licenciatura en administración pública por El Colegio de México.

Es profesora-investigadora en El Colegio de México desde enero de 2001. Es tanto miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) como del Comité Editorial de las revistas *Foro Internacional*, *Política y Gobierno* y del Fondo de Cultura Económica. Es autora de diversos artículos en libros y revistas académicas donde sus líneas de investigación son sociedad civil, participación política y movimientos sociales.

Es autora del libro *Sociedad civil organizada y democracia en México*; coeditora y autora del libro *La democracia en México: un análisis a diez años de la alternancia*, Bellaterra Edicions; coeditora y autora de *Democracy in Mexico: Attitudes and Perceptions of Citizens at National and Local Level*, Institute for the Study of the Americas.

Actualmente es coordinadora de la maestría en ciencia política del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz

Estudió el doctorado en filosofía en Nueva York, Estados Unidos, a través de la Beca Fulbright-García Robles; maestro en ciencias políticas por la Universidad de Columbia, Nueva York; estudió la maestría en gobierno y política comparada, por la London School of Economics and Political Science y la licenciatura en Relaciones Internacionales en El Colegio de México.

Cuenta con varias obras publicadas en torno a la democracia, poder y política en México. Además, ha hecho colaboraciones en revistas nacionales e internacionales.

Actualmente es director de la revista *Foro Internacional* y coordinó por más de dos años la licenciatura en relaciones internacionales del Centro de Estudios Internacionales en El Colegio de México. También es miembro del Consejo Editorial de la revista *Política y Gobierno*.

Se ha desempeñado como docente a nivel licenciatura y posgrado en El Colegio de México, el Instituto José María Luis Mora y el Instituto Tecnológico de Monterrey, campus Ciudad de México. Funge como asesor de tesis tanto de licenciatura como de posgrado y ha participado en congresos nacionales e internacionales de ciencia política y estudios latinoamericanos. Goza de gran prestigio como conferencista a nivel nacional y en el extranjero.

Es profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México desde 1998.

Olinca Dessirée Páez Domínguez

Es licenciada en economía por la Universidad Veracruzana y maestra en demografía por El Colegio de México. Fue reconocida con el Premio Excelencia Colmex a la mejor estudiante de la maestría en demografía otorgado por el Fondo Patrimonial en Beneficio de El

Colegio de México. Su tesis de maestría “Implicaciones de la fecundidad adolescente para el desarrollo humano: el caso comparado de mujeres con y sin carencias sociales en la infancia, en México” obtuvo el tercer lugar del Premio Gustavo Cabrera Acevedo, 2012.

Se desempeñó como profesora-investigadora en la Universidad del Mar en el estado de Oaxaca, donde impartió cursos de economía y estadística, y participó en proyectos donde las líneas de investigación fueron desarrollo y pobreza. Coordinó la carrera de administración turística y participó como consejera técnica del Ceneval en el desarrollo del examen general para el egreso de la licenciatura en turismo.

Actualmente es consultora en proyectos con financiamiento público y privado vinculados con la educación, la fecundidad, la desigualdad y los cambios generacionales.

Carlos Eduardo Barba Solano

Es doctor en ciencias sociales por la Universidad de Guadalajara (UDG) y el CIESAS. Fue coordinador y miembro del grupo de trabajo Pobreza y Políticas Sociales, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Es codirector de la revista *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, que forma parte del Índice de Revistas Científicas Mexicanas del Conacyt.

Fue representante de México ante el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y miembro de su Comité Directivo.

Prolífico como autor y coordinador de libros, capítulos, artículos científicos con temática que va desde las políticas sociales comparadas, los regímenes de bienestar, pobreza, desigualdad, así como la protección social y salud en América Latina.

Es profesor-investigador titular “c”, adscrito al Departamento de Estudios Sociourbanos de la UDG.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III; coordinador y profesor del doctorado en ciencias sociales de la UDG, reconocido como posgrado de nivel internacional por el Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC) de Conacyt.

Eva Olimpia Arceo Gómez

Es doctora en economía por la Universidad de California en Berkeley, maestra en economía por El Colegio de México; cuenta con un posdoctorado en la misma institución.

Ha publicado capítulos de libros sobre migración, desempleo y participación laboral femenina, así como varios artículos para revistas especializadas en temas económicos.

Sus líneas de investigación son diferencias de género en el mercado laboral, efectos de las crisis económicas en variables demográficas, violencia y migración, contaminación, embarazo adolescente, salud de niños y adultos mayores.

Ha participado en congresos y seminarios internacionales, además ha sido acreedora de varias distinciones y premios. Se desempeña como asesora en instituciones nacionales e internacionales. Actualmente es profesora-investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) AC.

Raymundo M. Campos Vázquez

Es egresado de la licenciatura en economía por el Instituto Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey; maestro en economía por El Colegio de México; realizó una estancia de investigación en la Universidad Yale, en New Haven, Connecticut.

Es doctor en economía por la Universidad de California, Berkeley. Se incorporó desde 2009 como profesor-investigador en el Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México.

Sus áreas de especialización son economía laboral, economía del sector público y economía del desarrollo.

Obtuvo el primer lugar del Premio de Investigación en Economía Víctor Urquidí, y el segundo lugar en el Premio de Investigación Demográfica Gustavo Cabrera.

Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales como *El Trimestre Económico*, *American Economic Review*, *Oxford Development Studies*, entre otras.

En su labor como docente imparte las materias de microeconomía y econometría aplicada en El Colegio de México.

Eduardo Gilberto Loría Díaz de Guzmán

Es doctor en economía por la UNAM, maestro en economía por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), en grado de especialista en *Productivity Management*, Japan International Cooperation Agency (JICA) and Japan Productivity Center, Tokio, Japón; y especialista en econometría por la Facultad de Economía de la UNAM.

Es profesor investigador de tiempo completo, adscrito a la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía (UNAM). Es fundador y coordinador del Centro de Modelística y Pronósticos Económicos (Cempe) de la Facultad de Economía (UNAM).

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores e investigador nacional II.

Se desempeñó como docente en materias como: macroeconomía (abierta y cerrada), microeconomía intermedia, comercio internacional, teoría del desarrollo, macroeconometría.

Es conferencista en temas relacionados con econometría aplicada en coloquios y congresos de carácter nacional e internacional.

Actualmente es coordinador de la especialización en econometría. Es autor de *Eudoxio: modelo macroeconómico de la economía*

mexicana. También es miembro de sociedades científicas donde ha publicado 14 libros con temática diversa y modelos macroeconómicos, y ha colaborado con más de 70 artículos en revistas nacionales e internacionales.

Jorge Ramírez

Es maestro en economía. Se desempeña como jefe editorial de la revista científica multidisciplinaria *Ciencia Ergo-Sum* y es profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Sus áreas de especialización son teoría económica, métodos cuantitativos y econometría aplicada.

Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta

Es arquitecto por la Universidad Autónoma del Estado de México; maestro en planeación urbana por la Universidad de Edimburgo, Escocia; doctor en estudios regionales por la Universidad de Varsovia, Polonia.

Fundó la maestría en planeación metropolitana en la UAM-Azcapotzalco, fue director fundador de la Escuela de Planeación Urbana y Regional (hoy facultad) de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Fue presidente de El Colegio Mexiquense y coordinador fundador de la Oficina para México de ONU-Hábitat.

Fundó y es director general de Centro EURE SC, fue miembro del Consejo Mundial Asesor de la Organización de las Naciones Unidas-Hábitat y de la Red Global de Investigación en Asentamientos Humanos y miembro del Consejo Global Asesor del Reporte del Estado de las Ciudades en el Mundo, de Naciones Unidas-Hábitat.

Es miembro de consejos editoriales y científicos en varios países e investigador nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Actualmente se desempeña como coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (Prourba) de El Colegio Mexiquense.

Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2012, coordinado por Gustavo Meixueiro Nájera y Salvador Moreno Pérez terminó de imprimirse el 30 de septiembre de 2014. La edición consta de 1 000 ejemplares.

El avance del conocimiento científico es una poderosa herramienta para competir en un entorno internacional que demanda a las naciones innovación en todos los campos.

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) orgullosamente presenta la obra de la recopilación de los trabajos ganadores de Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública, en su segunda edición, 2012.

Con esta publicación el CESOP contribuye a divulgar el conocimiento científico y estamos seguros que los temas aquí tratados abonarán en el análisis que permita mejorar las políticas públicas y contribuir al debate legislativo para perfeccionar, reformar o crear nuevas leyes.

