



# COFACTOR

REVISTA

## **Estrategias de política social ante la nueva realidad: COVID-19 y desarrollo**

## Comité Editorial

**Mariño Raúl Cárdenas Zuñiga**  
Consejo de Investigación y Evaluación de  
la Política Social

**Alfredo Barrera Baca**  
Universidad Autónoma del Estado de  
México

**César Camacho Quiroz**  
El Colegio Mexiquense, A.C.

**Ériko Flores Pérez**  
Gobierno del Estado de México

**Marco Aurelio Cienfuegos Terrón**  
Universidad Autónoma del Estado de  
México

**José Guadalupe Luna Hernández**  
Instituto de Transparencia, Acceso a la  
Información Pública y Protección de  
Datos Personales del Estado de México y  
Municipios

**Pablo Mejía Reyes**  
Universidad Autónoma del Estado de  
México

**Henio Millán Valenzuela**  
El Colegio Mexiquense, A.C.

**Jorge Arzate Salgado**  
Universidad Autónoma del Estado de  
México

### Dirección

**Mariño Raúl Cárdenas Zuñiga**

Coordinación Técnica  
**Karla Marlene Ortega Sánchez**

Coordinación Editorial  
**Gina Sánchez Peña**

Diseño  
**Francisco Javier Mondragón Álvarez**

Distribución e intercambio  
Subdirección de Vinculación y Difusión  
[vinculacion.cieps2016@gmail.com](mailto:vinculacion.cieps2016@gmail.com)

## Consejo Editorial

**Rolando Cordera Campos**  
Universidad Nacional Autónoma de México

**José Nabor Cruz Marcelo**  
Consejo Nacional de Evaluación de la Política  
de Desarrollo Social

**Gloria Guadarrama Sánchez**  
El Colegio Mexiquense, A.C.

**Silvia López Estrada**  
Colegio de la Frontera Norte

**Oscar Alfonso Martínez Martínez**  
Universidad Iberoamericana

**Luis Huesca Reynoso**  
Centro de Investigación en Alimentación y  
Desarrollo, A.C.

**Manuel Canto Chac**  
Universidad Autónoma Metropolitana-  
Xochimilco

**Mariño Raúl Cárdenas Zuñiga**  
Consejo de Investigación y Evaluación de la  
Política Social

Cofactor es una revista semestral editada y distribuida gratuitamente por el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, av. José María Morelos pte. núm. 1222, col. San Bernardino, C. P. 50080, Toluca, Estado de México. Tels.: 722 214 25 82 y 722 214 25 93. Esta revista es un espacio abierto a la reflexión y al debate de temas y estudios aplicados provenientes de diferentes ciencias sociales, en materias como: pobreza, marginación, exclusión, desigualdad, género, migración, educación, salud, gasto social, demografía y bienestar, entre otros. Se dirige a especialistas en el área del desarrollo social y las políticas públicas. Los artículos son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente coinciden con la opinión de la institución.



**COFACTOR**  
REVISTA

# **Estrategias de política social ante la nueva realidad: COVID-19 y desarrollo**

Año 10 Núm. 19 Enero-Junio de 2021 ISSN: 2007-8528



D.R.© Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, 2021.  
Av. José María Morelos núm. 1222, col. San Bernardino,  
C. P. 50080, Toluca, Estado de México.  
Tels.: 722 214 25 82 y 722 214 25 93.  
Correo electrónico: [vinculacion.cieps2016@gmail.com](mailto:vinculacion.cieps2016@gmail.com)  
Cofactor en internet: [http://cieps.edomex.gob.mx/revista\\_cofactor](http://cieps.edomex.gob.mx/revista_cofactor)

Editor responsable: Marihño Raúl Cárdenas Zuñiga.

Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título, expedida por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: núm. 04-2018-041714071800-102.

Certificado de Licitud de Título y Contenido núm. 16172, expedido por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

ISSN: 2007-8528.

Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal CE: 211 / 09 / 01 / 21  
Se prohíbe la reproducción parcial o total por cualquier medio mecánico o digital, sin la previa autorización expresa del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social.

Presentación .....	5
Agenda mexiquense municipal de género. Ajustes y limitaciones en tiempos de COVID-19 .....	9
Gloria Jovita Guadarrama Sánchez	
México: el efecto de la eliminación de la subcontratación de personal sobre el empleo .....	33
Henio Millán Valenzuela y Elsa Cecilia Cota Díaz	
Indígenas ante la Pandemia de COVID-19 .....	65
Carla Valdespino Vargas	
Sobre los autores .....	76
Normas para la recepción de originales .....	81
Standards for the reception of originals .....	89



# PRESENTACIÓN

La pandemia por COVID-19, además de representar una contingencia sanitaria que ejerce presión sobre los servicios sanitarios a nivel mundial, es una crisis multifactorial que afecta de manera predominante el ámbito social y el económico, ya que derivado de las medidas institucionales de distanciamiento social y confinamiento, se obligó el cierre de escuelas, el cierre de comercios y servicios al público, y se determinó el paro de actividades consideradas no esenciales, condiciones que desencadenaron en la amplitud de las brechas de la desigualdad social, haciendo más visibles las condiciones de pobreza y carencias sociales que enfrentan millones de personas en el planeta.

Como consecuencia de lo anterior, en México, el resultado pandémico ha dejado una profunda huella que lacera a los grupos más vulnerables de la población, la actividad económica se ha desacelerado, lo que ha representado en el último año importantes porcentajes en la pérdida de empleos formales, cierres de empresas, reducción en los ingresos de las familias, aumento de la violencia doméstica, agudización de la desigualdad social e incremento de las brechas de género, principalmente las relacionadas con el trabajo de cuidados no remunerado, donde el tiempo destinado al hogar y a los hijos no se distribuye equitativamente entre sexos.

La prevalencia e incremento de enfermedades crónico-degenerativas, así como la escasa capacidad de reacción del Estado para atender oportunamente problemas sociales como los de acceso al agua y de hacinamiento, la precariedad laboral y las múltiples brechas de acceso a los derechos sociales, prevén para México un crecimiento de entre 8.9 y 9.8 millones de personas con un ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos en el país, y de entre 6.1 y 10.7 millones de personas con un ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (CONEVAL, 2021). Por estas razones, es urgente que los gobiernos comiencen a generar estrategias que contribuyan a garantizar a la población, al menos, el acceso básico a los bienes y servicios que hacen posible el ejercicio de los derechos sociales.

Se insiste en la imperiosa necesidad de diseñar políticas públicas, programas y acciones orientadas a revertir los efectos negativos en lo

social y lo económico, por lo tanto, el gobierno del Estado de México, preocupado por continuar fortaleciendo su Estrategia de Familias Fuertes y refrendando su compromiso con las personas que más lo requieren, emprendió nuevos programas sociales y adelantó apoyos con el fin de atenuar los efectos de esta crisis.

Desde esta perspectiva la revista COFACTOR, número 19, busca aportar elementos para la discusión pública y la toma de decisiones, mediante el estudio del entorno económico y social que ha propiciado el COVID-19, principalmente de los grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad ante este panorama, como es el caso de las mujeres, los indígenas y la población ocupada.

En el primer artículo, Agenda mexiquense municipal de género. Ajustes y limitaciones en tiempos de COVID-19, Gloria Jovita Guadarrama Sánchez, profesora investigadora de El Colegio Mexiquense A. C., presenta una aproximación a las características de la integración de la agenda municipal de género en los municipios del Estado de México, a sus alcances, ajustes y limitaciones en tiempos de pandemia, particularmente del mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. La autora destaca la necesidad de una reconfiguración de la gestión municipal y del establecimiento de nuevas estrategias.

En el segundo artículo, México: el efecto de la eliminación de la subcontratación de personal sobre el empleo, Henio Millán Valenzuela, profesor investigador de El Colegio Mexiquense A. C. y Elsa Cecilia Cota Díaz, Profesora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma, no solo analizan los efectos que tuvo el COVID-19 en el empleo sino también cómo afectará a este la eliminación de la subcontratación, tanto en el corto plazo como en el largo plazo.

Finalmente, en el tercer artículo, Indígenas ante la Pandemia de COVID-19, Carla Valdespino Vargas, miembro de Ateneo con Sello BKS, reflexiona sobre la situación que enfrentó la población indígena ante la llegada del COVID-19 a sus comunidades y contempla todo el devenir histórico en el cual siempre ha sido un grupo vulnerable que ha sufrido discriminación. Además, resalta que el coronavirus no puede ser la excusa para el retroceso en la protección de los pueblos mesoamericanos.



Debemos comprender que la pandemia de COVID-19 ha trastocado el nivel y calidad de vida de las personas, ha implicado también la muerte de millones de ellas y el debilitamiento de las economías, lo que representa un gran desafío para el Estado, donde este debe estar comprometido con asumir la responsabilidad de garantizar el bienestar social para todos sin dejar a nadie atrás.

Marihño Raúl Cárdenas Zuñiga  
Director de la Revista COFACTOR





# Agenda mexiquense municipal de género. Ajustes y limitaciones en tiempos de COVID-19

Gloria Jovita Guadarrama Sánchez  
Profesora Investigadora de El Colegio  
Mexiquense A. C.

## Agenda mexiquense municipal de género. Ajustes y limitaciones en tiempos de COVID-19

*Mexiquense municipal gender agenda. Adjustments and limitations during COVID-19*

### RESUMEN

---

Es un hecho que la pandemia del COVID-19 dejará daños permanentes en los sectores más vulnerables, afectando la vida de millones de personas. Por la naturaleza de la crisis, las mujeres han sufrido mayores daños y, en esas circunstancias, las políticas de género adquieren relevancia. Este texto presenta una aproximación a las características de la integración de la agenda municipal de género en los municipios del Estado de México, a sus alcances, ajustes y limitaciones en tiempos de pandemia, particularmente del mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. La mirada se sustenta en datos de investigación documental y de campo en tres puntos nodales: la situación diferencial de las mujeres en las condiciones impuestas por la pandemia, el papel y las capacidades de los gobiernos municipales para dar respuesta a los problemas y el examen de las estrategias de los organismos municipales de la mujer como responsables de la Agenda Municipal de Género. Con esos elementos se destaca la necesidad de reconfiguración de la gestión municipal y del establecimiento de nuevas estrategias.

**PALABRAS CLAVE:** Agenda Municipal de Género, efectos sociales COVID-19, mujeres, políticas de género.

### ABSTRACT

---

As we know the COVID-19 pandemic will lead to permanent damages in the most vulnerable population groups, affecting the life of millions of people. Because of the nature of this crisis, women have been more affected, and in these circumstances, gender politics acquire new relevance. This text presents an approach to the characteristics of the integration, achievements, adjustments, and limitations of the gender agenda in the municipalities of Mexico State, with a focus in Alert Gender Violence Mechanism. The exploration is supported by documental data and field research about three nodal points: the women differential situation on the pandemic-imposed conditions, the role and capacities of governments for acting in response to problems; and the examination of responsible institutions of the Municipal Gender Agenda. With these elements, the necessary reconfiguration of municipal management and the establishment of new strategies is foregrounded.

**KEYWORDS:** Municipal Gender Agenda, COVID-19 social effects, women, gender policies.

# Agenda mexiquense municipal de género. Ajustes y limitaciones en tiempos de COVID-19

Gloria Jovita Guadarrama Sánchez |

## INTRODUCCIÓN

**H**emos comenzado la segunda década del siglo XXI con una crisis sanitaria y humanitaria que traza ya marcas imborrables para los seres humanos y que ha transformado los modos de vivir y actuar de los países y de las personas. Es un hecho que la pandemia del COVID-19 dejará daños permanentes en los sectores más vulnerables, afectando la vida y el bienestar de millones de personas. En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) pronostica que la población en situación de pobreza pasará de 61 a 70 millones de personas (CONEVAL, 2021); asimismo, resulta evidente que la emergencia sanitaria está ocasionando efectos particulares diferentes en la vida de hombres y mujeres, que acentúan las desigualdades e incrementan las brechas de género en términos laborales, educativos, tecnológicos y de salud<sup>1</sup>. Ante ese panorama, en los días que corren, el entusiasmo por las metas de género se desintegra frente a la gravedad de los reportes sobre el incremento en el desempleo femenino.

Es un hecho que la pandemia del COVID-19 dejará daños permanentes en los sectores más vulnerables, afectando la vida y el bienestar de millones de personas.

La pérdida del trabajo para las mujeres, aún en empleos informales es notable; se han hecho evidentes los vacíos en la atención a la salud y el sensible aumento de la violencia doméstica. Se advierte, en consecuencia, que los problemas de género no son solamente problemas de una cultura de discriminación histórica, son problemas

<sup>1</sup> De acuerdo con las estimaciones de CONEVAL, el total de personas en situación de pobreza por ingresos incrementará entre 7.2 y 7.9 puntos porcentuales, es decir, entre 8.9 y 9.8 millones de personas. El número total de personas en situación de pobreza extrema por ingresos se incrementará entre 4.9 y 8.5 puntos porcentuales, lo que representa entre 6.1 y 10.7 millones de personas (CONEVAL, 2021).

de salud pública, pobreza y trabajo, que toman formas específicas en los espacios socioterritoriales configurando amenazas locales para su bienestar y, que las mujeres forman conjuntos diferenciados con necesidades y demandas específicas, que requieren de estrategias también diferenciadas para su atención. Esto puede interpretarse en el sentido de que, si bien la pandemia y la crisis económica que la acompaña son problemas globales, las soluciones son situadas y locales.

El propósito de este texto es examinar la forma en que se han integrado las políticas públicas y los programas que en el ámbito municipal se han puesto en marcha para enfrentar los problemas de la pandemia, sus ajustes y limitaciones; la intención es examinar si el modelo municipal de gestión permite dar respuesta a esos problemas. Metodológicamente la aproximación sigue el marco que considera que las instituciones políticas y económicas confieren, transmiten y hacen obligatorios ciertos sentidos asociados a los fines que están en sus áreas de responsabilidad, que son internalizados e institucionalizados como valores comunes e interpretaciones compartidas de la realidad (Berger y Luckmann, 1997).

Los ejes que guían el análisis se ubican en el planteamiento de que las políticas tradicionales han sido rebasadas por los problemas, son poco eficientes o en algunos casos son irrelevantes frente a la dimensión de las nuevas condiciones impuestas por la pandemia. La perspectiva está sustentada en el examen de las características de las instancias municipales de la mujer en el Estado de México. El desarrollo del documento se conforma de la siguiente manera: las mujeres y el confinamiento; responsabilidades municipales y Agenda de Género; la Agenda de Género en municipios mexiquenses; la intervención municipal en la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres; ajustes y limitaciones en tiempos de COVID-19 y; conclusiones generales sobre los rasgos de la Agenda Municipal. Los ejes de la reflexión se anudan en la idea de que las estructuras municipales presentan debilidades e inconsistencias que les limitan para alcanzar las metas propuestas.

## LAS MUJERES Y EL CONFINAMIENTO

En consonancia con la aceptación gradual de los principios de la igualdad de las mujeres como sustento fundamental del desarrollo en



México, en los últimos veinte años han tenido lugar cambios importantes en la condición de la población femenina en la sociedad. Asimismo, gradualmente, se estableció un marco jurídico que atiende rubros fundamentales; se cuenta con leyes que prescriben políticas de igualdad y sancionan la violencia; además, se han ampliado las oportunidades de acceso a la educación y al empleo, al tiempo que se fue configurando una estructura institucional para atender desde el gobierno las políticas públicas de género<sup>2</sup>.

Paralelamente a estos avances resulta indispensable reconocer que México continúa siendo un país en el que las brechas de género son muy amplias en las oportunidades de trabajo, salario y bienestar y; sobre todo, que es un territorio hostil para la convivencia en el que los indicadores de violencia, tanto a nivel general, como de manera particular, son muy elevados. Igualmente se puede observar que las políticas públicas de atención a las mujeres no son claras en sus objetivos, estrategias y metas; las decisiones y el discurso que las sustenta han sido ambiguos y se han presentado cambios en la posición del gobierno que se han traducido en restricciones en los recursos y mecanismos para enfrentar los problemas que las afectan<sup>3</sup>.

De acuerdo con información gubernamental en 2019, 19 entidades federativas aún no incorporaban en sus leyes de planeación los aspectos mínimos para asegurar políticas de igualdad conforme a los estándares nacionales. En el mismo sentido, entre 1985 y 2016 se registraron 52 mil 210 defunciones de mujeres con presunción de homicidio, y tan solo en un año (2016) hubo 2 mil 746, lo que equivale a 7.5 mujeres

<sup>2</sup> México estableció en 2002 la obligatoriedad del sistema de cuotas como acción afirmativa para asegurar oportunidades y espacios a la participación política de las mujeres; la paridad en la postulación de cargos de elección popular para hombres y mujeres se alcanzó en 2014 y, en 2019 fue aprobada una reforma Constitucional que prescribe como principio de paridad total de género, que las mujeres tienen derecho a ocupar el 50% de los cargos en los tres ámbitos de gobierno, en los tres poderes de la Unión (ejecutivo, legislativo y judicial), así como en los organismos descentralizados y autónomos en igualdad de condiciones (Decretos 240602 de 2002; 100214 de 2014; 060619 de 2019).

<sup>3</sup> Las oscilaciones en la posición del gobierno se advierten cuando, en tanto que el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) conjuntamente con la iniciativa Spotlight difunden el video #NoEstásSola, enfocado a la prevención de la violencia contra las mujeres en el hogar en tiempos de Covid-19 instando a llamar al 911; el Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador declara que las llamadas de emergencia por violencia contra género durante la pandemia son falsas (INMUJERES, 2020; Kitroeff, 2020).

asesinadas cada día (Gobierno de la República, 2019); resulta más alarmante todavía que las cifras continúen incrementándose; datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), de enero a julio de 2019, confirman que 2 mil 173 mujeres fueron asesinadas intencionalmente en el país, mil 610 de esas muertes se registraron como homicidio doloso y 563 como feminicidios; lo que significa un promedio de 10.2 mujeres que diariamente pierden la vida a causa de la violencia (SESNSP, 2019). A ello se suma el incremento en la violencia doméstica registrado durante el periodo de confinamiento que impuso la pandemia por el COVID-19, ya que solamente en el mes de marzo de 2020, cuando comenzó éste, se recibieron 115 mil 614 llamadas telefónicas de emergencia por incidentes vinculados a violencia contra las mujeres, incremento notable en relación a las 76 mil 824 registradas en el mismo mes en 2019<sup>4</sup>. Con esos datos se puede decir que lamentablemente la violencia contra las mujeres se ha convertido en un estilo de vida que arrastra cotidianamente a innumerables víctimas.

Cuadro 1. Asesinatos de mujeres en México

Año	Número de asesinatos de mujeres	Promedio de mujeres asesinadas al día
2015	2,146 (411 feminicidios y 1,735 homicidios dolosos)	5.9
2016	2,792 (602 feminicidios y 2,190 homicidios dolosos)	7.7
2017	3,277 (742 feminicidios y 2,535 homicidios dolosos)	9.1
2018	3,662 (885 feminicidios y 2,777 homicidios dolosos)	10.1
Enero a septiembre 2019	2,833 (726 feminicidios y 2,107 homicidios dolosos)	10.5

Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP (2015, 2016, 2017, 2018, 2019).

<sup>4</sup> Los datos incluyen: Incidentes de Violencia contra la Mujer, Incidentes de Abuso Sexual, Incidentes de Hostigamiento Sexual, Incidentes de Violación, Incidentes de Violencia en Pareja e Incidentes de Violencia Familiar (SESNSP, 2020a).





En el contexto específico de la pandemia, las medidas de confinamiento dictadas en México por las autoridades responsables, vistas bajo la lupa de género no han sido neutrales, ya que hay una crisis en el sistema de cuidados que usualmente recae en las mujeres de forma inequitativa y la consigna: #QuédateEnCasa, lamentablemente ha sido un incentivo para el incremento de la violencia doméstica. Algunos autores (Malaver-Fonseca *et al.*, 2021), muestran que la pandemia ha afectado a las mujeres en el mundo en cinco áreas particulares: situación económica-laboral, acceso a la tecnología, salud, incremento de labores en el hogar y violencia de género. Advierten que el confinamiento agudizó las profundas desigualdades de género por la sobrecarga en las tareas del hogar y porque trasladó el trabajo de cuidados de la economía remunerada, a la no remunerada. En el mismo sentido, existen numerosos datos sobre el impacto de las clases en línea y el número de horas destinadas al trabajo doméstico que evidencian cómo se ha profundizado la brecha de género. Se observa que como lo señala Torres (2020), el trabajo de cuidados remunerado o no, es siempre trabajo y es uno que implica costos, consume recursos y aporta valor a la sociedad; en el caso de nuestro país estimado en 20% del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>5</sup>; buscar y elaborar los alimentos, asistir si hay enfermedad, acompañar los deberes escolares, limpiar, lavar; no solamente es una sobrecarga, hace más frágil la cotidianidad y los riesgos para el bienestar son mayores.

En lo que toca a la salud, las mujeres también se han visto afectadas. El acceso a los anticonceptivos ha disminuido, hay muchas mujeres embarazadas contagiadas, por no hablar de las enfermeras en primera línea y sin la protección adecuada. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020) calcula que las mujeres ocupan 72.8% de personas ocupadas en los sistemas de salud de América Latina, para las cuáles las condiciones de trabajo que ya eran precarias se han vuelto extremas con el incremento de horas laborales y los riesgos de contagio por COVID-19. Asimismo, advierte que en este nuevo escenario, cuando los sistemas sanitarios están operando al máximo de sus capacidades, mucha de la atención de salud se traslada

<sup>5</sup> La pandemia ha representado un golpe económico para las mujeres en México; en el reporte de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) correspondiente a julio de 2020, la población económicamente activa fue de 52.6 millones de personas, con una tasa de participación de 39.2% en las mujeres en edad de trabajar y de 72.2% en los hombres. Es decir hubo una reducción del 45% al 39% en la participación de mujeres (INEGI, 2020a).

a los hogares, lo que, sin políticas de corresponsabilidad, aumenta la presión ejercida sobre el tiempo de cuidados, en particular en el caso de las mujeres. Con esos datos la CEPAL estima, entre los efectos de la pandemia, un retroceso de diez años en los avances logrados en equidad para las mujeres.

En resumen es posible afirmar que el espacio doméstico ha sufrido una transformación radical en sus funciones durante el confinamiento y que los efectos negativos de la pandemia se distribuyen de manera desigual siguiendo las acendradas líneas de vulnerabilidad que marcan a las mujeres.

En resumen es posible afirmar que el espacio doméstico ha sufrido una transformación radical en sus funciones durante el confinamiento y que los efectos negativos de la pandemia se distribuyen de manera desigual siguiendo las acendradas líneas de vulnerabilidad que marcan a las mujeres. La premisa que sustenta este texto establece que tales efectos constituyen problemas graves y urgentes que demandan reestructurar e innovar las políticas de atención a las mujeres; acciones que se articulan en el ámbito local y comunitario por lo que es necesario revisar la Agenda Municipal de Género.

## RESPONSABILIDADES MUNICIPALES Y AGENDA DE GÉNERO

Las transformaciones que han experimentado los municipios mexicanos en tiempos recientes han sido profundas y numerosas: cambios en su perfil demográfico, en la urbanización de sus territorios y en sus procesos de democratización; acompañados por modificaciones en las relaciones dentro de la familia, de los grupos civiles y entre los géneros. Podemos decir que en un periodo de 20 o 30 años, las funciones y el papel que tenían los gobiernos municipales para enfrentar los problemas públicos se han ampliado, a causa, no solamente de los procesos de descentralización de competencias y del establecimiento de nuevas formas de operación de las políticas, sino con los cambios registrados en la composición de la población, las nuevas necesidades del bienestar y las demandas ciudadanas. Como parte de esos procesos las políticas de género fueron asumidas gradualmente como ámbitos de competencia municipal y se fueron incorporando a la organización político administrativa de los gobiernos con áreas y estructuras específicas. Esto significó que los ayuntamientos reconocieran responsabilidades en su instrumentación.



Es a partir de ello que entre sus atribuciones está el desarrollo de una Agenda Municipal de Género.

En el caso de los municipios, los artículos 7, 8, 16, 23 y 29 de la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* mandatan a los gobiernos instrumentar la política en materia de igualdad, así como diseñar, implementar y evaluar estrategias municipales (Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, 2018). Esas prescripciones dan sustento legal a la participación municipal en el *Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, el cual se define como el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los estados, la Ciudad de México y los municipios, a fin de encauzar la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres<sup>6</sup> (Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, 2018).

La ruta que se estableció en el país por los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para hacer funcionar el sistema, deja ver que los avances han sido lentos. Las estrategias descansan en el involucramiento de las instancias municipales de la mujer, como la estructura institucional para su implementación; cuya constitución y operación sigue siendo sumamente heterogénea; todavía muchos de los municipios en el país no cuentan con alguna dependencia de atención a las mujeres y, por lo tanto, no tienen claramente establecidas atribuciones, responsabilidades y metas en la materia. En suma, el camino para atender los problemas de género ha presentado diversos obstáculos, muchos de ellos ligados a las capacidades de los gobiernos locales para integrar una Agenda Municipal.

En esa valoración, debe tomarse en consideración que el surgimiento de los organismos municipales de la mujer en el país es reciente y está asociado a la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en 2001.

En suma, el camino para atender los problemas de género ha presentado diversos obstáculos, muchos de ellos ligados a las capacidades de los gobiernos locales para integrar una Agenda Municipal.

<sup>6</sup> La visión que sustenta la figura de los sistemas nacionales en la administración pública mexicana es la de su integración como mecanismo sustantivo de coordinación de las estrategias de la política pública porque vincula las acciones de los distintos niveles de gobierno en torno a las responsabilidades y atribuciones para el logro de objetivos nacionales.

Su establecimiento se produce en un entorno caracterizado por la intención de sumar esfuerzos de los distintos niveles de gobierno para incorporar la perspectiva de género en el desarrollo local y ofrecer servicios y/o actividades orientadas a fortalecer la participación de las mujeres.

Cabe señalar que desde el inicio, la mayoría de las instancias municipales no contaba con los activos financieros y humanos que apoyaran la gestión pública, lo que obstaculizó su buen funcionamiento. Las restricciones configuraron un universo heterogéneo de dependencias con diferentes formas jurídicas, dimensiones y capacidades. Veinte años después en muchos municipios del país, falta aún por conformar algún tipo de organización responsable de esas estrategias; en 2012 solamente mil 231 (50.45%) de los 2 mil 440 municipios que entonces se contabilizaban tenían instancias de la mujer (Herrera y Juárez, 2012); dos años más tarde, el número de municipios con una instancia municipal para la mujer había ascendido a mil 510 (61%)<sup>7</sup>.

Los desequilibrios entre los municipios, no son ajenos a la situación de las dependencias que impulsan su conformación en los estados de la República. En información del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se indica que en 27 de las 32 entidades federativas, las instancias estatales de la mujer han sido constituidas como organismos descentralizados pero presentan variaciones en las formas de su adscripción y en la escala de jerarquía de la descentralización: 11 de ellas están vinculadas a la oficina del gobernador, 10 dependen de las secretarías de Desarrollo Social locales, cinco son descentralizados de las secretarías de Gobierno, y uno lo es de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (PNUD, 2019, p.30). Desde luego, esas diferencias inciden en el tipo de autonomía y en las modalidades de gestión de las dependencias. Con esa mirada, lo que en este texto se denomina Agenda Municipal de Género, es la ventana que muestra lo que en cada municipio se considera válido para atender los problemas de desigualdad de las mujeres. A través

<sup>7</sup> El *Informe de México sobre la aplicación de Declaración y Plataforma de acción de Beijing* establece esa proporción sobre la consideración de 2 mil 445 municipios. El informe reporta también avances en la integración de presupuestos con perspectiva de género y en la conformación de unidades de igualdad de género en la administración pública (Gobierno de la República e INMUJERES, 2014, p. 9).



de esos cristales se observa que los problemas que vive la población femenina están ligados a tendencias y prácticas en cada comunidad y entorno, que las estrategias deben identificar y tratar de transformar. En los resultados de tales emprendimientos se notan los desequilibrios en la integración de una Agenda Municipal de Género, y se advierte que cuando logran integrarla, las instancias municipales de la mujer enfrentan, por lo general, capacidades limitadas para instrumentarla (Guadarrama, 2015). En ese sentido, con la intención de aproximarse y explicar esas dinámicas se abordan con mayor detalle los retos y posibilidades de los organismos municipales de la mujer del Estado de México, para configurar la Agenda Municipal y sus limitaciones en tiempos de COVID-19.

## LA AGENDA DE GÉNERO EN MUNICIPIOS MEXIQUENSES

El Estado de México es la entidad federativa con la mayor población de mujeres en el país, en 2020 había en su territorio 8 millones 741 mil 123 mujeres, que representaban el 51.44%, de los 16 millones 992 mil 418 habitantes, (INEGI, 2020b). No obstante, la dimensión de su población femenina, por diversas razones, es de las más ligadas a las voluntades políticas, la entidad mexiquense no fue de las primeras entidades federativas en contar con una infraestructura administrativa para operar estrategias de atención a las mujeres y al género<sup>8</sup>.

En el Estado de México la articulación del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, se realizó primero a través del Instituto Mexiquense de la Mujer y después del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMyBS) y de los Institutos, Consejos u Oficinas que operan en los municipios. Para esos fines se constituyó una estructura de 12 coordinaciones regionales como organismos de enlace y promoción con las instancias municipales; las coordinaciones tienen como función principal asesorar a los municipios para la constitución y funcionamiento de las dependencias, capacitar al personal que labora

<sup>8</sup> Los organismos estatales de la mujer comenzaron a conformarse en el país en el lapso de 1987 a 2007; en el año 2000, 15 de las 32 entidades federativas ya contaban con dependencias de atención a la mujer (Ríos, 2017). En el Estado de México en el año 2000 se estableció el Instituto Mexiquense de la Mujer, organismo adscrito a la Secretaría General de Gobierno; en 2006 se transformó su estructura y adscripción, funcionando como Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMyBS) adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social y en 2020 como Secretaría de la Mujer.

El conjunto heterogéneo de las dependencias confirma la premisa de que la Agenda Municipal es construida de manera diferenciada adaptándose a las condiciones de cada territorio.

en las instancias y orientarlos para la obtención de los recursos que proporciona la federación para los proyectos municipales.<sup>9</sup> La vía de coordinación es la suscripción de convenios entre el Gobierno del Estado de México y los presidentes municipales. Cabe notar que en 2020, el CEMyBS se transformó en Secretaría de la Mujer, ampliando sus funciones y competencias.

Desde una perspectiva institucional, como la denomina Ríos (2014), los factores clave o Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM)<sup>10</sup> determinan la capacidad institucional y la viabilidad de las estrategias diseñadas para el logro de los objetivos. Entre ellos están que las instituciones responsables ocupen una ubicación central y estratégica en la estructura gubernamental y cuenten con recursos materiales e institucionales suficientes para hacer efectivo su mandato. Estas premisas son el sustento para señalar que en el caso de las instancias municipales de las mujeres, sus presupuestos no han sido posibles de establecer y consolidar.

Una mirada detallada revela que aún cuando formalmente los 125 municipios mexiquenses cuentan actualmente con una instancia municipal responsable, la situación y condición de su estructura organizacional, su posición en la jerarquía gubernamental, los recursos y apoyos con los que cuentan son muy diversos<sup>11</sup>; por ejemplo, Toluca cuenta con un Instituto

<sup>9</sup> En 2003, quedaron conformadas 12 delegaciones regionales para la coordinación en el territorio estatal de los programas del Instituto Mexiquense de la Mujer, tomando como centros: Atlacomulco, Zumpango, Ecatepec, Cuautitlán Izcalli, Naucalpan, Texcoco, Toluca, Valle de Bravo, Nezahualcóyotl, Amecameca, Ixtapan de la Sal y Tejupilco.

<sup>10</sup> La identificación de las características institucionales como mecanismos asociados a sus capacidades de desempeño se ha ido incorporando a los conceptos de política pública de género por las dependencias responsables.

<sup>11</sup> Las formas de constitución son diversas: 98 son identificados como Institutos Municipales de la Mujer, 12 como Consejos Municipales de la Mujer, 6 como Direcciones de Atención a la Mujer, 1 Secretaría de la Mujer (la Secretaría de las Mujeres Naucalpanenses y la Igualdad Sustantiva), 6 Coordinaciones de Atención a la Mujer, 1 Subdirección de Atención a la Mujer y 1 Unidad para la Protección de los Derechos de las Mujeres. Cabe destacar que el establecimiento del Instituto Municipal de la Mujer de Toluca como organismo público descentralizado se realizó mediante decreto de la LX Legislatura local el 8 de agosto de 2019.



autónomo para ello, y en cambio otros municipios como Texcoco solo cuentan con una coordinación dependiente de la Dirección de Desarrollo Social, Educativa y Deporte. El conjunto heterogéneo de las dependencias confirma la premisa de que la Agenda Municipal es construida de manera diferenciada adaptándose a las condiciones de cada territorio. Un punto clave para entender cómo y porqué operan las dependencias de forma tan diversa, radica en reconocer que su posición en la estructura municipal determina su acceso a los recursos humanos y materiales, la estabilidad de sus programas, sus posibilidades de obtener la cooperación y el apoyo de otros actores, e incluso su subsistencia.

Resultados de investigación sobre las capacidades de los organismos mexiquenses de la mujer en 2009 (Guadarrama, 2015) los colocan en una línea de capacidades estructurales que combinan recursos financieros, materiales y humanos; identificando que la proporción de dependencias que no alcanzan capacidades medianas o aceptables es mayoritaria, pues solamente 13 municipios (10.4%) se estimaron con capacidades suficientes para cumplir sus funciones. Hay razones adicionales para la heterogeneidad y diversidad institucional de estas dependencias; las más importantes son los cambios en los gobiernos derivados de la alternancia partidista en los procesos electorales. Otra razón es que, en muchos casos, no existe una documentación previa que pudiera servir de base para la capacitación o información del personal. En cuanto a los objetivos y metas a lograr, el conocimiento de la situación particular de los municipios y de los indicadores a alcanzar, en cada caso particular, se reinicia con cada administración.

Es importante advertir que a partir de 2014 comenzaron a establecerse en las entidades federativas los Centros para el Desarrollo de las Mujeres (CDM), con el propósito de impulsar la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas con la participación de los gobiernos federal, estatal y municipales, en el caso del Estado de México en 2019 los siguientes municipios cuentan adicionalmente a su instancia municipal con un CDM: Aculco, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Calimaya, Donato Guerra, Jilotzingo, Jiquipilco, Jocotitlán, Nicolás Romero, Ocoyoacac, Oztolotepec, Polotitlán, San Felipe del Progreso, San Martín de las Pirámides, Santo Tomás, Sultepec, Tecámac, Temascalcingo, Temascaltepec, Texcalyacac, Toluca, Valle de Bravo, Villa Victoria, Zinacantepec y Zumpahuacán.



## LA INTERVENCIÓN MUNICIPAL EN LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Una opción para el análisis del papel de los gobiernos municipales ante los problemas de la pandemia es la puesta en marcha de mecanismos como la *Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres* (AVGM)<sup>12</sup> dirigidos a los municipios con mayores indicadores de delitos de violencia; la AVGM es un mecanismo de coordinación intergubernamental entre la Federación, las entidades federativas y los municipios previsto en la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia*; el conjunto de acciones de carácter emergente se orientan a prevenir, sancionar y erradicar la violencia en un territorio determinado; para el caso del Estado de México el decreto del poder ejecutivo estatal se emitió el 3 de noviembre de 2015, a solicitud de organizaciones de la sociedad civil y contemplaba once municipios **Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad** (Poder Ejecutivo del Estado de México, 2015). No obstante, como en otras entidades y municipios del país, se aprecia que la estrategia no ha podido incidir significativamente en la disminución de la violencia y que, por el contrario, las cifras recientes son indicativas de su incremento. Muestra de lo anterior es la escasa efectividad que su instrumentación ha tenido en esta entidad.

De julio de 2015 al primer semestre de 2018, cuando se cumplieron tres años de la declaratoria, ocurrieron 228 feminicidios en dicha entidad, de los cuales 113 fueron en municipios con declaratoria, e incluso se registró cierto aumento en algunos de esos municipios (SESNSP, 2020a). En ese contexto en octubre de 2019, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra

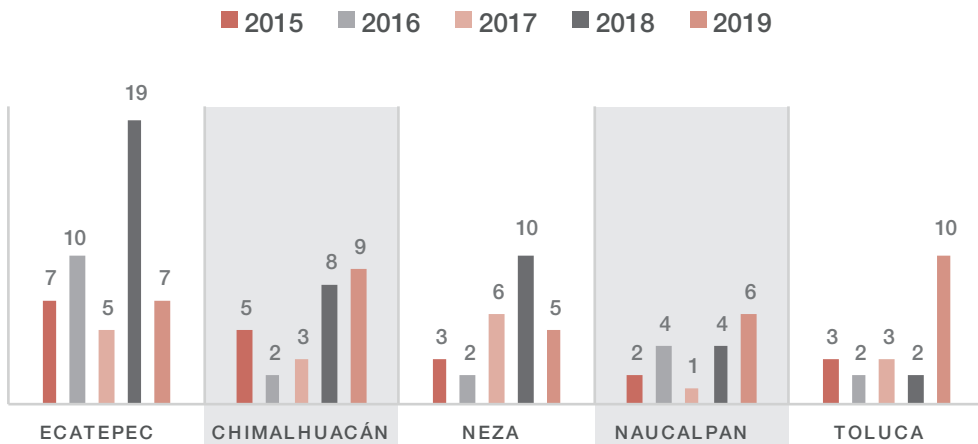
<sup>12</sup>La Alerta de Violencia de Género es un mecanismo de coordinación intergubernamental entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, previsto en la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia*; el conjunto de acciones de carácter emergente se orienta a prevenir, sancionar y erradicar la violencia en un territorio determinado. En la implementación de la política se observa que la intervención de los organismos municipales de la mujer y aún la de los gobiernos municipales no está claramente delimitada, su papel e involucramiento son ambiguos (Gómez, 2019).





las Mujeres (CONAVIM) declaró una segunda Alerta en el Estado de México, esta vez enfocada a la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres en la entidad, en siete de los municipios que ya estaban considerados en la primera.

**Gráfica 1. Municipios mexiquenses con AVGM y mayor número de feminicidios**



Fuente: elaboración propia con base en Reportes de Incidencia Delictiva al mes de julio de 2020: cifras de Incidencia Delictiva Municipal en Datos Abiertos de Incidencia Delictiva (SESNSP, 2020c).

Ante el incremento de la violencia contra las mujeres se fueron asignando recursos a los municipios con declaratoria de AVGM, pero su aplicación en los ámbitos de prevención, seguridad y justicia, no parece seguir líneas de continuidad y seguimiento que den consistencia al mecanismo para la erradicación de la violencia y solamente en algunos municipios se contemplan acciones específicas con motivo de los problemas que ha generado la pandemia.

Tabla 1. Recursos para la Mitigación de las Alertas de Violencia de Género por Femicidio y Desaparición, 2020 y 2021

Municipios con Declaratoria de Alerta de Violencia de Género	Municipios con Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Desaparición de Niñas, Adolescentes y Mujeres	AVG por femicidio 2020: 100 millones de pesos (presupuesto ejercido)	AVG por desaparición 2020: 20 millones de pesos (presupuesto ejercido)	AVG por femicidio 2021: 80 millones de pesos (presupuesto por ejercer) *	AVG por desaparición 2021: 20 millones de pesos (presupuesto por ejercer) *
Chalco	-	\$9,637,670	-	11.1 mdp	-
Chimalhuacán	Chimalhuacán	\$5,192,634	\$2,227,477	6.2 mdp	2.4 mdp
Cuautitlán Izcalli	Cuautitlán Izcalli	\$7,515,216	\$1,835,272	7.5 mdp	2.1 mdp
Ecatepec de Morelos	Ecatepec de Morelos	\$5,152,132	\$1,577,194	7.5 mdp	2.0 mdp
Ixtapaluca	Ixtapaluca	\$6,172,499	\$1,869,644	4.7 mdp	3.3 mdp
Naucalpan de Juárez	-	\$7,591,835	-	7.1 mdp	-
Nezahualcóyotl	Nezahualcóyotl	\$8,645,837	\$2,404,910	7.2 mdp	2.0 mdp
Tlalnepantla de Baz	-	\$9,171,343	-	5.1 mdp	-
Toluca	Toluca	\$9,734,923	\$1,911,624	9.4 mdp	3.2 mdp
Tultitlán	-	\$5,520,325	-	7.9 mdp	-
Valle de Chalco Solidaridad	Valle de Chalco Solidaridad	\$5,665,587	\$3,145,875	5.9 mdp	4.6 mdp

Nota: en la asignación de recursos, la autoridad estatal toma en cuenta para el rubro de los femicidios: el índice delictivo, el número de atenciones brindadas por la Comisión Ejecutiva y la asignación ejercida el año anterior; así como, los subejercicios y su participación en el programa *Spotlight*. Referente a desapariciones considera la población de mujeres en el municipio y el número de mujeres por localizar en el año anterior. \*Al momento de la investigación, los datos sobre el presupuesto de 2020 refieren al informe de la CONAVIM (2020) con núm. de oficio 222B021A0/539/2020, en el que se desglosa la cantidad en pesos del presupuesto ejercido; la información sobre el presupuesto correspondiente al 2021 que aparece expresada en mdp, proviene del comunicado publicado por el Poder Legislativo del Estado de México (2021) en el que no se desglosa el presupuesto porque éste ha sido, a la fecha, solo asignado, no ejercido.

Fuente: elaboración propia con información de la CONAVIM (2020) y Poder Legislativo del Estado de México (2021).



**Tabla 2. Ajustes a estrategias de los organismos municipales de las mujeres en municipios con AVGM en contexto de confinamiento por COVID-19**

Instancia municipal	Ajuste	Innovación	Capacitación	Liga
Instituto Municipal de las Mujeres e Igualdad de Género de Ecatepec	Asesoría jurídica y psicológica vía plataforma Zoom durante el confinamiento.	-	En los portales no se informa sobre actividades adicionales para capacitar e informar a la población.	<a href="https://es-la.facebook.com/IMMIGEcatepec/">https://es-la.facebook.com/IMMIGEcatepec/</a>
Instituto de la Mujer Nezahualcóyotl	En el portal web del municipio, la liga sobre atención a la AVG, lleva a la página de la CODHEM	La página web del Instituto no proporciona información sobre actividades.	El portal de Facebook no ha publicado contenido nuevo desde el 2015.	<a href="http://neza.gob.mx/direcciones2016/20.html">http://neza.gob.mx/direcciones2016/20.html</a> <a href="https://es-la.facebook.com/instituto.mujer.neza">https://es-la.facebook.com/instituto.mujer.neza</a>
Instituto Municipal de la Mujer de Chimalhuacán	-	App de seguridad de Chimalhuacán.	Equipamiento del Instituto para el programa Mitigación a la Violencia de Género contra las Mujeres por feminicidio y desaparición.	<a href="https://chimalhuacan.gob.mx/micrositio/consejo-municipal-mujer">https://chimalhuacan.gob.mx/micrositio/consejo-municipal-mujer</a>
Instituto Municipal para las Mujeres y la Equidad de Género de Tlalnepantla de Baz	Línea de atención telefónica Línea Sin Violencia; parte del contenido web se publica con el lema: <i>la violencia también es una pandemia.</i>	Infografías sobre la <i>Ley General de Acceso a una Vida sin Violencia.</i>	Pláticas web en las que se habla sobre acoso.	<a href="https://www.facebook.com/ujelesTlalnepantlaOficial/?tn=HH-R">https://www.facebook.com/ujelesTlalnepantlaOficial/?tn=HH-R</a>
Consejo Municipal de la Mujer de Chalco	No se encuentra información sobre ajustes para el confinamiento.	Portal <i>Reacción Mujer</i> , perteneciente al Consejo; éste tiene como fin mitigar la AVG. Aplicación del sitio.	Publicaciones sobre: violencia sexual, violencia social y violencia económica.	<a href="https://reaccionmujer.gobiernodechalco.gob.mx/quienes-somos/">https://reaccionmujer.gobiernodechalco.gob.mx/quienes-somos/</a>
Secretaría de las Mujeres Naucalpanenses y la Igualdad Sustantiva	Inversión de 7 millones 500 mil pesos para generar acciones que erradiquen la violencia de género en la entidad durante confinamiento por COVID-19.	Línea Naranja, atención jurídica y psicológica.	Sobre los talleres y programas no se encuentra información.	<a href="https://mujeres.naucalpan.gob.mx/servicios/">https://mujeres.naucalpan.gob.mx/servicios/</a>
Instituto Municipal de la Mujer de Tultitlán	Atención y asesoría jurídica y psicológica vía portales web y teléfono.	Publicación constante de infografías con información relevante sobre la violencia en el contexto del confinamiento.	Charlas web sobre el incremento de la violencia durante el confinamiento y sobre diferentes tipos de violencia.	<a href="https://www.facebook.com/Instituto-Municipal-de-la-Mujer-de-Tultitlan%C3%A1n-604392820012507/">https://www.facebook.com/Instituto-Municipal-de-la-Mujer-de-Tultitlan%C3%A1n-604392820012507/</a>

Continúa...

Instancia municipal	Ajuste	Innovación	Capacitación	Liga
Instituto para la Protección de los derechos de las mujeres Ixtapaluca	Acompañamiento vía telefónica.	Coordinación con la policía municipal, atienden una aplicación llamada Botón de pánico.	Publicación de información de interés sobre las acciones que se realizan para mitigar la violencia.	<a href="https://ixtapaluca.gob.mx/2020/05/ofrece-ipdm-ixtapaluca-atencion-en-linea-para-casos-de-violencia-de-genero/">https://ixtapaluca.gob.mx/2020/05/ofrece-ipdm-ixtapaluca-atencion-en-linea-para-casos-de-violencia-de-genero/</a>
Valle de Chalco Solidaridad	En el portal del municipio no se encuentra información ni ligas de interés sobre las acciones que conciernen a la violencia contra las mujeres.	-	-	-
Instituto Municipal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de Cuautitlán Izcalli	Publicaciones que tratan sobre la situación particular de la violencia contra las mujeres durante el confinamiento.	Muy buen trabajo de redes y accesibilidad en portal web. Publicaciones llamativas en las que se comparten los teléfonos de: Centro de Justicia para la Mujer; CEMYBS; Línea sin Violencia; del Instituto, Policía de Género, Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); Preceptoría Juvenil y Red Naranja.	Mucho contenido con infografías que comunican diferentes tipos de violencia y se recomiendan las líneas telefónicas de atención para quienes sufran de alguna de estas formas de violencia.	<a href="http://cuautitlanizcalli.gob.mx/imiemh/">http://cuautitlanizcalli.gob.mx/imiemh/</a> <a href="https://www.facebook.com/pg/Instituto-Municipal-para-la-Igualdad-Entre-Mujeres-y-Hombres-2263733950608559/posts/?ref=page_internal">https://www.facebook.com/pg/Instituto-Municipal-para-la-Igualdad-Entre-Mujeres-y-Hombres-2263733950608559/posts/?ref=page_internal</a>
Instituto Municipal de la Mujer de Toluca	Atención psicológica y jurídica vía telefónica.	Se exhorta a llamar a la policía municipal en caso de sufrir alguna forma de violencia, ésta cuenta con elementos del Grupo Especializado en la Atención de la Violencia Familiar y de Género.	No se encuentra mucha información sobre la situación de la violencia en el confinamiento.	<a href="https://www2.toluca.gob.mx/tolcomsoc217-20/">https://www2.toluca.gob.mx/tolcomsoc217-20/</a> <a href="https://www.facebook.com/Instituto-Municipal-de-la-Mujer-de-Toluca-107042027512090/">https://www.facebook.com/Instituto-Municipal-de-la-Mujer-de-Toluca-107042027512090/</a>

Fuente: elaboración propia con datos de las páginas web de los institutos municipales y de sus sitios de redes sociales.

## AJUSTES Y LIMITACIONES EN TIEMPOS DE COVID-19

Como puede observarse en los datos, los organismos municipales de las mujeres y los propios gobiernos municipales han prestado escasa atención a que sus espacios de contacto reflejen la oferta de los apoyos que pueden brindar en las situaciones de emergencia. Se observa un



discurso en el cual se destaca la prioridad de la atención, no obstante, en la práctica, el acceso resulta difícil para las usuarias potenciales de prestaciones como auxilio, vigilancia, albergue o distanciamiento de sus agresores.

Algunos ajustes de cobertura regional fueron instrumentados por dependencias estatales como: la apertura en marzo de 2021 de 49 Centros Naranja de atención a mujeres en situación de violencia, 5 de ellos en Toluca, 2 en Ecatepec y; en abril de 2021, la puesta en operación de una *app* para teléfono móvil denominada *#AppNaranja*, para que las niñas, adolescentes y mujeres puedan obtener una atención más rápida y efectiva a la violencia; la estrategia es coordinada por la Secretaría de la Mujer y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM): <http://rednaranja.semujeres.edomex.gob.mx>

En el caso de la cobertura estatal no puede dejar de mencionarse el “Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Salario Rosa”, éste beneficia a mujeres mexiquenses en situación de pobreza que se dedican al trabajo del hogar y no perciben remuneración, estrategia coordinada por la Secretaría de Desarrollo Social, al margen de las instancias municipales de la mujer; el cual es posible que, complementariamente, tenga impacto en aliviar los efectos negativos de la pandemia.

Asimismo, en la exploración de los servicios de las instancias municipales se notan entre los efectos de la pandemia el que las dependencias se vieron obligadas a cerrar sus puertas e incluso a la suspensión de sus programas y prestaciones, lo que hizo más difícil acceder a ellos. También se perfila la naturaleza de su actuar, dejando ver que con la etiqueta “género” se cubre un amplio espectro de actividades diversas y dispersas, no necesariamente relacionadas con los objetivos de lograr equidad y vigencia de derechos para las mujeres.

Si bien este análisis se ha centrado en el mecanismo de atención a la violencia, la exploración de otros rubros de actividades de los organismos municipales de la mujer muestra que no se han instrumentado estrategias para atender los impactos de la transformación del espacio doméstico por el COVID-19, los problemas de salud, la pobreza laboral, la pérdida del empleo, ingresos y salario. Se advierte que los apoyos sustantivos a esas situaciones son escasos o nulos, la atención es regional, no alcanza los espacios locales o de comunidad. Además, no considera el teletrabajo, la atención a los hijos, las cargas del trabajo

doméstico, no se ofrecen apoyos sustantivos de prevención al riesgo o que brinden mejoras en las condiciones de bienestar.

En relación con los obstáculos que ha enfrentado la estrategia AVGM, Gómez (2019) advierte resistencias políticas y culturales para la coordinación estatal y municipal. Del mismo modo, se observa que la *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México* no establece las acciones específicas que deben implementar los municipios y se guían por prescripciones de coordinación permanente que no están claramente establecidas o instrumentadas. Así, en la implementación de la AVGM se observa que la intervención de los organismos municipales de la mujer y aún la de los gobiernos municipales no está claramente delimitada, su papel e involucramiento son imprecisos.

En un sentido más general, la observación del involucramiento de los numerosos actores en los programas de género deja ver la imprecisión en las atribuciones municipales y las dificultades para establecer líneas claras de cooperación. Otro problema es la homologación de las estrategias, que no toma en cuenta las particularidades y necesidades específicas y diferenciadas de los municipios. Esas líneas trazan un perfil que refleja el lugar marginal e indefinido que las instancias destinadas a la atención de la mujer ocupan en la administración y las estructuras de gobierno de la mayoría de los municipios.

En el mismo sentido, se puede afirmar que las políticas del gobierno federal no han marcado líneas definidas o metas concretas, en términos de objetivos de género y se han movido de manera contradictoria en la asignación de recursos a los programas que pueden realizar las instancias municipales. En ese contexto, las estrategias que se adopten para enfrentar la crisis deben implementarse fortaleciendo el trabajo coordinado con los mecanismos para el adelanto de las mujeres, y contando con la participación de las organizaciones y los movimientos de mujeres y feministas, de mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales y de las comunidades de base, a fin de que contribuyan al diseño de estas estrategias adaptándolas a sus realidades (CEPAL, 2020, p. 23).



## CONCLUSIONES

El recorrido por las estrategias y los ajustes en las políticas públicas emprendidas por los gobiernos municipales en el Estado de México, durante 2019 y 2020 deja ver, por una parte, que su involucramiento ante los impactos de la pandemia en la población femenina ha sido muy limitado y no se identifican respuestas efectivas a la dimensión de los problemas. Desde otro ángulo, es notable que los programas de la agenda tradicional se han mantenido y que los ajustes e innovaciones se han presentado solamente en algunos municipios. Ante ese panorama resulta indispensable plantear la necesidad de arribar a nuevas formas de normar, regular y ordenar la convivencia social; así como reconfigurar la Agenda Municipal de Género adaptando espacios y estrategias a las nuevas necesidades.

Entre los obstáculos para la integración de una Agenda efectiva ocupa un lugar importante incrementar el trabajo coordinado y colaborativo entre los niveles de gobierno y al interior de los ayuntamientos, en esta reflexión ocupa asimismo un lugar relevante reconfigurar las relaciones de gobernanza, ya que se registran muy pocas acciones que involucren la participación de las organizaciones civiles y de los movimientos de mujeres y feministas, así como de mujeres indígenas.

Ante ese panorama resulta indispensable plantear la necesidad de arribar a nuevas formas de normar, regular y ordenar la convivencia social; así como reconfigurar la Agenda Municipal de Género adaptando espacios y estrategias a las nuevas necesidades.

## REFERENCIAS

- Berger, P. y Luckmann, T. (1997). *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido. La orientación del hombre moderno*. Editorial Paidós.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). *La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45335/S2000261\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45335/S2000261_es.pdf)
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM) (2020). Oficio núm. 222B021a0/539/2020. [https://www.google.com/url?client=internal-element-cse&cx=001009928181730403690:azhagrfox8s&q=https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/567887/oficio\\_de\\_respuesta\\_del\\_gobierno\\_del\\_estado\\_de\\_mexico\\_al\\_334.pdf&sa=U&ved=2ahUKEwjEyc-1se\\_vAhWXBc0KHVKBArYQFjAAegQIABAC&usq=AOvVaw1VEvmWNTJL7OxSsn6iSFW1](https://www.google.com/url?client=internal-element-cse&cx=001009928181730403690:azhagrfox8s&q=https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/567887/oficio_de_respuesta_del_gobierno_del_estado_de_mexico_al_334.pdf&sa=U&ved=2ahUKEwjEyc-1se_vAhWXBc0KHVKBArYQFjAAegQIABAC&usq=AOvVaw1VEvmWNTJL7OxSsn6iSFW1)


- Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos (2018). Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. 14 de junio de 2018. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH\\_140618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2021). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México*. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica\\_Social\\_COVID-19.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf)
- Poder Ejecutivo del Estado (2015). Decreto del Ejecutivo del Estado para atender la declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de México, Gaceta del Gobierno, tomo CC, núm. 88, 3 de noviembre de 2015. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2015/nov034.pdf>
- Decreto 240602 de 2002 [Secretaría de Gobernación]. Por el que se reforman diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 24 de junio de 2002. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipec/COFIPE\\_ref10\\_24jun02.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipec/COFIPE_ref10_24jun02.pdf)
- Decreto 100214 de 2014 [Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos]. Por el que se declara reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política electoral. 10 de febrero de 2014. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)
- Decreto 060619 de 2019 [Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos]. Por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Paridad entre Géneros. 06 de junio de 2019. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019)
- Gobierno de la República e Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (2014). *Informe de México sobre la aplicación de la Declaración y Plataforma de acción de Beijing*. [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/13133Mexico\\_review\\_Beijing20.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/13133Mexico_review_Beijing20.pdf)
- Gobierno de la República (2019). Infografía México, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 5. <https://www.gob.mx/agenda2030/>
- Gómez Madrid, Y. (2019). La alerta de violencia de género en el Estado de México: Una reflexión sobre su implementación desde la sociedad civil, *Uvserva*, vol. (8), 143-157. DOI: 10.25009/uvserva.v%ovi%i.2642
- Guadarrama Sánchez, G. (2015). *Un lugar indefinido. El género en la agenda municipal. La reconstrucción local de la política nacional en el Estado de México*. El Colegio Mexiquense, A. C.
- Herrera, C. y Juárez, C. (coords.). Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (2012). *Monitoreo de la política nacional para la igualdad en los tres poderes y órdenes de gobierno*. [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101204.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101204.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020a). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), cifras oportunas de julio 2020. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/iooe/ENOENvaEdcion2020\\_09.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/iooe/ENOENvaEdcion2020_09.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2020b). Censo de población y vivienda 2020. Tabulados del cuestionario básico. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>





- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). (28 de mayo de 2020). *#NoEstásSola, campaña contra la violencia hacia las mujeres en el hogar*. <https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/noestassola-contra-la-violencia-hacia-las-mujeres-en-el-hogar>
- Kitroeff, N. (31 de mayo de 2020). En México el presidente dice que la mayoría de las llamadas de violencia doméstica son falsas. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2020/05/31/espanol/america-latina/amlo-mujeres-feminismo.html>
- Poder Legislativo del Estado de México (17 de marzo de 2021). Alistan en el Congreso 260 mdp para combatir feminicidios y desapariciones. Comunicado de Prensa, núm. 2751. <http://www.legislativoedomex.gob.mx/comunicado.php?id=2751>
- Malaver-Fonseca, L., Serrano-Cárdenas, L. y Castro-Silva, H. (2021). La pandemia COVID-19 y el rol de las mujeres en la economía del cuidado en América Latina: una revisión sistemática de literatura, Estudios Gerenciales. *Journal of Management and Economics for Iberoamerica*, 37 (158), 153-163. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2021.158.4458>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2019). *Localización de la agenda 2030 en México. Sistematización de la instalación y operacionalización de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030*. [http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic\\_governance/localizacion-de-la-agenda-2030-en-mexico.html](http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic_governance/localizacion-de-la-agenda-2030-en-mexico.html) Consultado el 24 de agosto de 2019.
- Ríos, A. (2014). Los institutos estatales de la mujer: diagnóstico, retos y perspectivas. *Indicadores de desarrollo humano y género en México: nueva metodología. Identificar las barreras para lograr la igualdad*, 23-50. <https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/DHyG%20baja%20res.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2017). (Weak) Institutions for the Advancement of Women: The Case of Women's Policy Agencies in Mexican States. *Revista de Ciencia Política*, 37 (3), 685-709, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300685>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) (2019). Información sobre violencia contra las mujeres: con corte al 31 de julio de 2019. <https://www.gob.mx/sesnsp>
- \_\_\_\_\_. (2020a). Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911: con corte el 30 de abril de 2020. <https://www.gob.mx/sesnsp>
- \_\_\_\_\_. (2020b). Cifras de Incidencia Delictiva Estatal, 2015 – julio 2020. [https://drive.google.com/file/d/1snHKD32\\_af-VMXO59Kde8aItrd1nQfk0/view](https://drive.google.com/file/d/1snHKD32_af-VMXO59Kde8aItrd1nQfk0/view)
- \_\_\_\_\_. (2020c). Cifras de Incidencia Delictiva Municipal, 2015 – julio 2020. <https://drive.google.com/file/d/1cIjzmB39T3mjSU-GpfXLnfv8V31HMv-0/view>
- Torres Santana, A. (1 de noviembre de 2020). La carga de los cuidados. *Nexos* (515) 44-46. <https://nexus.com.mx/?p=50904>





# México: el efecto de la eliminación de la subcontratación de personal sobre el empleo

Henio Millán Valenzuela  
Profesor Investigador de El Colegio Mexiquense  
A. C.

Elsa Cecilia Cota Díaz  
Profesora de la Universidad Autónoma  
Metropolitana-Unidad Lerma

## México: el efecto de la eliminación de la subcontratación de personal sobre el empleo

*Mexico: The effect of the elimination of outsourcing of staff on employment*

### RESUMEN

---

Algunos grupos de opinión pública han pronosticado que la eliminación de la subcontratación de personal reducirá el nivel de empleo. El objetivo del presente artículo es evaluar esta hipótesis. La metodología usada fue la estimación de las elasticidades producto del empleo, en dos escenarios: con y sin subcontratación de personal. Los resultados obtenidos son: a) en el largo plazo, la eliminación no incide en el empleo; b) la incidencia se registra en el corto plazo, pero en sentido contrario al esperado: fortalece la capacidad de la economía para generar empleo; y c) el único caso en el que el *outsourcing* fortalece el empleo es cuando existe un proceso de sustitución de trabajo por capital.

**PALABRAS CLAVE:** subcontratación de personal, eliminación, impacto, empleo, México

### ABSTRACT

---

Some public opinion groups have predicted that the elimination of outsourcing, regarding the staff, it will reduce the level of employment. The objective of the article is to evaluate this hypothesis. The methodology used was the estimation of output-employment elasticities in two scenarios: with and without outsourcing of staff. The results are: a) in the long term, the abolition does not affect employment; b) the incidence is displayed in the short term, but in the opposite direction to that expected: it strengthens the economy's capacity to generate employment; and c) the only case in which outsourcing strengthens employment is when there is a process of substitution of labor for capital.

**KEYWORDS:** outsourcing, elimination, impact, employment, Mexico.

## México: el efecto de la eliminación de la subcontratación de personal sobre el empleo

Henio Millán Valenzuela  
Elsa Cecilia Cota Díaz.

### INTRODUCCIÓN

El arribo de la Cuarta Transformación (4T) al poder, avivó la vieja discusión sobre la conveniencia de mantener el esquema de subcontratación de personal (*outsourcing*). Por un lado, la izquierda y los sindicatos lo han visto como un expediente que atenta contra los derechos más elementales de los trabajadores, incluso como aquellos que consagra tanto la legislación constitucional como la laboral. Además, señalan que abre la puerta a comportamientos oportunistas orientados a esquivar las obligaciones que las mismas normas jurídicas imponen a los patrones. Por el otro, empresarios y analistas más proclives a la libre empresa lo consideran uno de los principales activos con los que cuenta la flexibilidad laboral, apreciada por pretendidos efectos sobre el nivel de empleo y, sobre todo, por la posibilidad de evadir algunas rigideces del mercado de trabajo.

Ya sea que se le considere un resquicio hacia el pasado — el prisma histórico — o un movimiento genuinamente de izquierda, la 4T levantó expectativas creíbles sobre el tema a través de una narrativa anti-neoliberal. En respuesta, en noviembre de 2020 el ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar la Ley del Trabajo. La reforma no solamente prohibía la subcontratación laboral, hasta reducirla a los servicios especializados, definidos como aquellos no incluidos en el objeto social de la empresa, sino que también amenazaba con cárcel a quien prosiguiera con este tipo de prácticas.

La reacción no se hizo esperar. Los principales defensores del mecanismo arguyeron los efectos nocivos que tal medida acarrearía sobre el empleo y la informalidad, agravados por la condición de penuria económica asociada a la pandemia de ese año. Y su voz se oyó, no solo en las instancias de parlamento abierto, sino también en Palacio Nacional y en la secretaría de Estado correspondiente. Esta fue

la razón de que la discusión y aprobación de la iniciativa se suspendiera hasta llegar a un acuerdo aceptable para ambas partes; el cual llegó en la primera semana de abril de 2021 y días después fue enviado al Congreso para que se incluyeran las modificaciones.

Dos son sus elementos sustanciales: la eliminación de la subcontratación de personal, tanto externa (*outsourcing*) como interna (*insourcing*), tal y como estaba en la iniciativa original. Y una novedad: el tope al reparto de utilidades (Participación de los Trabajadores en las Utilidades: PTU). Con relación al primer aspecto, se considera una forma de los servicios especializados a los compartidos, y se borran de las penas corporales a quienes infrinjan la nueva disposición. Con relación al segundo, se sustituye el porcentaje de reparto (10%) por límites al monto individual de utilidades perceptibles: tres meses de sueldo o el promedio de los últimos tres años, el que sea el más beneficioso para el trabajador<sup>1</sup>. Bajo esta nueva fórmula — dicen las autoridades — la cantidad media que recibirán los empleados aumentará en 156% (STPS, 2020).

Si se midiera lo puntilloso de la medida por el vocerío que despierta, sería difícil llegar a una conclusión precisa. Los clamores empresariales de repente se apagaron. Sin soslayar el alivio de inhumar la dimensión punitiva — la cárcel —, al parecer el acuerdo logró apaciguar los ánimos porque les fue concedido un candado para mantener enjaulado a una de las amenazas más temidas: el desbocamiento del reparto de utilidades. Las preocupaciones sobre el empleo y la informalidad, que habían ocupado un lugar central en la primera oleada de la reforma, quedaron como temas relevantes sólo en las mentes de los analistas.

Sin embargo, la preocupación quedó en pie, y se ha acentuado en virtud del peso preponderante que en la subcontratación tienen las unidades económicas de menor tamaño. Los analistas ven que el acuerdo, impulsado por asociaciones donde el predominio de las grandes empresas es notorio, ubica a las micro y pequeñas en desventaja — por no decir: imposibilidad— para absorber el impacto financiero de la eliminación de la subcontratación.

<sup>1</sup> En la ley vigente, no existe un tope al reparto de utilidades; una excepción es el que se impone a trabajadores que dependen de patrones que: a) derivan sus ingresos, exclusivamente, del trabajo de aquellos; y b) tiene como actividad el cuidado de activos que producen rentas e intereses. Ley Federal del Trabajo, fracción III del artículo 123 (Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, 2012).



El objetivo de estas líneas es *recoger el guante* y no dejar que el tema se pierda en la que ha sido la discusión fundamental del post-acuerdo: el reparto de utilidades. Con tal propósito, el trabajo se divide en las siguientes secciones: en la primera, se exponen los aspectos jurídicos y las prácticas oportunistas de algunos empresarios orientada a evadir sus obligaciones laborales y fiscales, así como con la seguridad social. Posteriormente, se hace una breve nota respecto al impacto de la pandemia por COVID-19 sobre el empleo en México, con el fin de contextualizar el momento en el que opera la eliminación de la subcontratación. En la tercera parte, se realiza un análisis estadístico de la importancia y expansión de la subcontratación en la esfera laboral. La cuarta parte es la central del capítulo y se dedica a evaluar el posible impacto de aquella eliminación sobre el empleo. Se desarrolla una metodología fincada en el cálculo de elasticidades producto del empleo. Asimismo, se exponen y discuten los resultados. Finalmente, se abordan las conclusiones.

## LA SUBCONTRATACIÓN: CONCEPTOS, ASPECTOS JURÍDICOS Y PRÁCTICAS EMPRESARIALES

El concepto de subcontratación se refiere a “una unidad económica con trabajadores a su mando que realiza tareas para otra empresa, sea dentro de las instalaciones de ésta última o en sus propias instalaciones” (De la Garza, 2012, p.25).

La historia del trabajo demuestra que de alguna u otra manera la subcontratación siempre ha existido, principalmente en forma de servicios, cuando un productor o comerciante requiere algún servicio especializado para llegar a un determinado fin. Pero es a partir de la crisis fordista y la apertura a los mercados globalizados, cuando la búsqueda de competitividad se encarriló por sendas tendentes a la flexibilidad laboral. Fue entonces cuando adquirió un auge nunca visto:

En principio, fueron las grandes compañías nacionales o transnacionales las que pusieron en práctica alguna forma de subcontratación, ya que sus potencialidades económicas y estratégicas les otorgaban la posibilidad de administrar un sistema asentado en la presencia de varios espacios productivos confluentes y con trabajadores pertenecientes a distintas firmas.

Al mismo tiempo, estas grandes empresas eran las que contaban con la fuerza para direccionar o utilizar mecanismos político-económicos en su favor. Ellas tenían el suficiente poder como para contrarrestar al ya entonces debilitado poder sindical. El neoliberalismo reinante, a su vez, se encargaba de diluir los mecanismos de control laboral, de flexibilizar las normas laborales, de reducir los costos derivados de la contratación. Siempre desde la premisa teórica que propugnaba que una reducción en los costos laborales redundaría en una mayor potencialidad de la inversión empresarial. (Battistini, 2018, p. 287)

El *outsourcing* es una práctica que data desde el inicio de la era moderna, ya que delegar responsabilidades y compromisos que no son inherentes a la esencia del negocio, fue una constante en las organizaciones al comienzo de la era post-industrial, pues con la intensificación de la competencia en los mercados globales, algunas empresas optaron por otras compañías para que ejercieran segmentos variables de sus responsabilidades.

En general, el *outsourcing* surgió en el mundo como un fenómeno de subcontratación de operaciones de una compañía, a contratistas externos que ofrecieran servicios especializados sin invertir en la adquisición de infraestructura. Por tanto, aunque no se considera regla general, son las grandes empresas quienes frecuentemente han recibido servicios de subcontratación, mientras que las medianas y pequeñas empresas son más afines a subcontratarse. Los motivos más frecuentes para escoger este esquema de gestión laboral fueron la necesidad de maquilar de material para cubrir incrementos de demanda; el requerimiento de personal más especializado, la reducción de costos de producción y la búsqueda de eficiencia, calidad y mano de obra disponible a ocupares en horarios flexibles (Olivares, 2014).

Las empresas solían acaparar todos los procesos para la producción de bienes o para ofertar servicios, sin embargo, los altos costos que conllevó mantener la infraestructura material y humana, comenzaron a provocar altas pérdidas financieras y poca efectividad operacional, además de rigidez en la respuesta a los diversos mercados. Por ello, no fue sino a mediados de los años ochenta que la flexibilidad que implicaba el *outsourcing* empezó a tomar fuerza (Almanza y Archundia, 2015).





Como sostiene Guzmán (2008), cuando el gobierno mexicano intervenía decididamente en la economía y ocupaba un lugar protagónico en los intercambios sociales, la subcontratación ya existía; sin embargo, regulaba las relaciones laborales con códigos que, si bien eran rígidos, acotaban la subcontratación de personal, a los cuales se sumaban los estrictos contratos colectivos de trabajo.

La globalización cambió las cosas, en la medida en que demandó flexibilidad en casi todas las esferas de la práctica empresarial. Fue así que la subcontratación se visualizó como una oportunidad para ganar competitividad mediante la reducción de los costos laborales. En la práctica, se convirtió en un mecanismo que provee la flexibilidad esperada de trabajo, sin generar conflictos importantes con los contratos colectivos o sindicatos. Al transferir responsabilidades, y obligaciones laborales y de seguridad social a otras empresas subcontratadas, las compañías procuraron reducir su costo administrativo a través de la disminución de la carga impositiva, lo cual posibilitó prácticas ilegales de evasión en materia fiscal y de seguridad social, y al mismo tiempo se afectaron los derechos de los trabajadores (Román, 2016).

El *outsourcing* comenzó a utilizarse en México a mediados del siglo XX, cuando una parte del sector empresarial subrayó la necesidad y conveniencia de recurrir a servicios externos y especializados para minimizar las amenazas laborales, así como ahorrar tiempo y dinero en el manejo de la nómina, sus cargas financieras y sus aspectos legales (IMCP, 2012). Sin embargo, fue en la década de los noventa cuando esta práctica proliferó con mucha más fuerza. Se crearon empresas de servicios corporativos con el propósito de proporcionar servicios a diferentes compañías de un mismo dueño o grupo empresarial, caracterizándose éstas por no generar utilidades y construyendo en gran medida Sociedades Civiles.

Como lo describen Almanza y Archundia (2015), el *outsourcing*, entendido como: “La estrategia de negocios que permite encargar a un socio externo el desempeño de funciones no estratégicas continuas en una empresa” (p. 8), inició en México mediante la contratación de servicios de vigilancia y limpieza; posteriormente, servicios de comedor y mantenimiento, hasta llegar a las áreas de reclutamiento y selección de personal, relaciones públicas, sistemas de información, mantenimiento de sistemas y procesamiento de datos, logística, consultoría y capacitación, entre otras.

Evidentemente, en México las prácticas de *outsourcing* comenzaron a despuntar como una estrategia de negocio que ofreció esquemas para no pagar impuestos ni seguridad social a los colaboradores en las organizaciones, lo cual originó que miles de millones de pesos dejaran de recibirse en el erario público, en el IMSS, INFONAVIT e ISSSTE, entre otras instituciones estatales.

Esta práctica ha aumentado desde la década de los ochenta en los distintos sectores de la economía, tanto en el sector público y privado (Martínez, 2008) y ha sido promovida como una forma de contratación formal. Se ha identificado que facilita la creación de cadenas productivas de mayor complejidad y favorece la especialización del trabajo.

Sin embargo, esta práctica ha traído consigo múltiples impactos negativos. En primer lugar, la figura del empleador se vuelve confusa a lo largo de la cadena. Es decir, se dificulta la identificación de la persona que se contrata y se beneficia del servicio, por lo que algunos empleadores, aprovechándose de la dilución de la relación laboral, optan por subcontratar para evadir sus responsabilidades patronales y fiscales. Esto trae como consecuencia la precarización del empleo (Iranzo y Richter, 2012).

De entre los malos manejos que ha tenido la práctica de la subcontratación, recientemente surge un fenómeno reconocido como *insourcing*, que consiste en que la empresa o firma principal crea una empresa interna que haga las labores de contratación indirecta de personal. El *insourcing* es otra forma de encubrir la verdadera relación laboral y constituye el acto simulado que contraviene frontalmente todas las prohibiciones legales, llegando al descaro de que el contratista no es un tercero, sino una empresa interna diseñada exclusivamente para darle servicio a la firma principal.

Evidentemente, en México las prácticas de *outsourcing* comenzaron a despuntar como una estrategia de negocio que ofreció esquemas para no pagar impuestos ni seguridad social a los colaboradores en las organizaciones, lo cual originó que miles de millones de pesos dejaran de recibirse en el erario público, en el IMSS, INFONAVIT e ISSSTE, entre otras instituciones estatales. Para 2016 México ya ocupaba el quinto lugar en la industria de la subcontratación en América Latina.

De acuerdo con Durán (2011), bajo la figura del *outsourcing*, aproximadamente 14 mil empresas dejaron de pagar cuotas al IMSS,



INFONAVIT e impuestos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Sobre la Renta (ISR), durante más de una década. Esta práctica podría representar un daño al erario y a los trabajadores por cerca del 5% del Producto Interno Bruto (PIB); e implicaría haber dejado de pagar las cuotas para las prestaciones sociales de más de 4 millones de trabajadores. Dichas estimaciones fijaron en más de 535 mil millones de pesos el monto del fraude fiscal a través del *outsourcing*.

Asimismo, aquellas empresas que incurren en prácticas ilícitas de *outsourcing* cometen más de ocho figuras delictivas que van desde omisión en retención de IVA o ISR, en pago de cuotas del seguro social; falsificación de contratos y documentos, lavado de dinero, fraude a trabajadores, y delitos administrativos por omisión de impuestos hasta determinación de cuotas compensatorias del seguro social, entre otros delitos laborales (Durán, 2011).

Es por estas razones que recientemente se aprobó la eliminación de subcontratación de personal en México<sup>2</sup>. Hasta antes de la Reforma decretada en abril de 2021, de acuerdo con el artículo 15-A (ahora derogado), de la Ley Federal del Trabajo (LFT), se entendía por régimen de subcontratación aquel por medio del cual un patrón denominado contratista ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia, a favor de un contratante, persona física o moral, que fija las tareas del contratista y lo supervisa en el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas (Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, 2012). Este régimen de subcontratación estaba integrado por:

- Empresa contratista: es la persona que ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia a favor de un contratante.

<sup>2</sup> DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley del Seguro Social; de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; del Código Fiscal de la Federación; de la Ley del Impuesto sobre la Renta; de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Subcontratación Laboral. 23 de abril de 2021 (Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, 2021).

- **Trabajador:** es la persona que se contrata con la empresa *outsourcer* pero que presta sus servicios a la empresa contratante bajo la dirección de esta última.
- **Empresa contratante:** persona física o moral que fija las tareas del contratista y lo supervisa en el desarrollo de los servicios o en la ejecución de las obras contratadas.

El segundo párrafo del artículo 15-A de la LFT (ahora derogado), menciona tres condiciones que se debían considerar en la subcontratación de servicios:

1. No puede abarcar todas las actividades, iguales o similares en su conjunto que se desarrollen en el centro de trabajo<sup>3</sup>.
2. Debe justificarse por su carácter especializado.
3. No puede comprender tareas iguales o similares a las que efectúen el resto de los trabajadores al servicio del contratante.

El nuevo Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2021, se establece en la Ley Federal del Trabajo que:

**Artículo 12.- Queda prohibida la subcontratación de personal,** entendiéndose esta cuando una persona física o moral proporciona o pone a disposición trabajadores propios en beneficio de otra. Las agencias de empleo o intermediarios que intervienen en el proceso de contratación de personal podrán participar en el reclutamiento, selección, entrenamiento y capacitación, entre otros. Estas no se considerarán patrones ya que este carácter lo tiene quien se beneficia de los servicios.

**Artículo 13.-** Se permite la subcontratación de servicios especializados o de ejecución de obras especializadas que no formen parte del objeto social ni de la actividad económica preponderante de la beneficiaria de estos, siempre que el

<sup>3</sup> Esta condicionante tiene por objeto que el *outsourcing* sea utilizado en el desarrollo de actividades complementarias a las que como objeto principal realicen las empresas. Es decir, pretende evitar que las empresas trasladen el total de su plantilla laboral a un *outsourcing* para no tener trabajadores que dependan de ellas y así evitar el pago de algunos derechos laborales.



contratista esté registrado en el padrón público a que se refiere el artículo 15 de esta Ley. Los servicios u obras complementarias o compartidas prestadas entre empresas de un mismo grupo empresarial, también serán considerados como especializados siempre y cuando no formen parte del objeto social ni de la actividad económica preponderante de la empresa que los reciba. Se entenderá por grupo empresarial lo establecido en el artículo 2, fracción X de la Ley del Mercado de Valores<sup>4</sup>.

**Artículo 14.-** La subcontratación de servicios especializados o de ejecución de obras especializadas deberá formalizarse mediante contrato por escrito en el que se señale el objeto de los servicios a proporcionar o las obras a ejecutar, así como el número aproximado de trabajadores que participarán en el cumplimiento de dicho contrato.

La persona física o moral que subcontrate servicios especializados o la ejecución de obras especializadas con una contratista que incumpla con las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores, será responsable solidaria en relación con los trabajadores utilizados para dichas contrataciones. (Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, 2021, p. 2)

Estos cambios a la LFT y a otros instrumentos jurídicos en materia laboral y de seguridad social, han propiciado un debate sobre la prudencia de eliminar esta figura en un momento en el que el empleo se ha visto fuertemente afectado como consecuencia de la pandemia por COVID-19. Distintas organizaciones empresariales<sup>5</sup> han argumentado que la subcontratación legal es un esquema que representa un impulso para empleabilidad en el país, pues en los últimos cinco años la contratación por *outsourcing* creció 31%, representando a 4.6 millones de trabajadores en 2018, lo que equivale al 13% de las personas ocupadas en México (INEGI, 2019).

<sup>4</sup> “Grupo empresarial: el conjunto de personas morales organizadas bajo esquemas de participación directa o indirecta del capital social, en las que una misma sociedad mantiene el control de dichas personas morales. Asimismo, se considerarán como grupo empresarial a los grupos financieros constituidos conforme a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras” (Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 3).

<sup>5</sup> Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y Consejo Coordinador Empresarial (CCE) entre las principales.

En este sentido es conveniente contextualizar la eliminación de la subcontratación de personal, a la luz del fuerte impacto que la pandemia del coronavirus ha acarreado en el mundo laboral.

## IMPACTO DE LA PANDEMIA POR COVID-19 EN EL EMPLEO

No cabe duda que la pandemia por COVID-19 ha tenido consecuencias catastróficas en muchos aspectos de la vida social, siendo el trabajo uno de los principales. Como en la mayor parte del mundo, en México, la gran mayoría de las personas empleadas tuvieron que trabajar desde casa o afrontar consecuencias como reducción de sus salarios o despidos.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020) las consecuencias de esta emergencia sobre la actividad económica mexicana se exacerban debido a la existencia de un mercado laboral ya debilitado por brechas en materia de acceso y calidad del empleo.

En los primeros meses de la pandemia en el país, prevaleció una pérdida masiva de empleos formales e informales: en junio de 2020 la tasa de desempleo fue de 5.5% y para finales del 2020 se situó en 3.8% (INEGI, 2020). Es razonable afirmar que este suceso ha acarreado consecuencias y efectos sin precedentes.

De acuerdo con el Banco de México (BM, 2020) antes de la emergencia sanitaria por el virus SARS-CoV-2, México había registrado una variación negativa del PIB desde 2019, que prosiguió en el primer trimestre del año 2020 al registrar una declinación equivalente a -1.2%; en el siguiente trimestre fue de -17.3%.

En general, el mercado laboral mexicano se caracteriza por una baja tasa de desempleo (OIT, 2020). El último trimestre de 2019, antes de observar los efectos de la pandemia, 96.6% de las personas económicamente activas estaban ocupadas. Sin embargo, cuando se analiza la calidad del empleo, el panorama es otro. Para el primer trimestre de 2020, la Tasa de Informalidad Laboral representaba un 56.0% de la Población Económicamente Activa (PEA), lo que equivale a 31.3 millones de personas que no se encuentran amparadas por la legislación laboral y que tienen acceso limitado o nulo a mecanismos de protección social.



Durante los primeros meses de la emergencia sanitaria en México (marzo y abril) se observó que doce millones de personas abandonaron la actividad económica. Es decir, no solo dejaron de trabajar sino también de buscar trabajo. La tasa de participación se redujo en 12.3 puntos porcentuales (de 59.8% a 47.5%). De la población inactiva<sup>6</sup>, durante estos meses, el 40.0% se encontraba disponible para trabajar, contra un 15% que se registraba previo a la pandemia. Para junio de 2020 el porcentaje de personas inactivas se redujo al 29.3%: una señal de que la economía empezaría una etapa de recuperación

Con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) a febrero de 2021 pueden analizarse más contundentemente los impactos de la pandemia en el empleo. La PEA ocupada disminuyó en 2.7 millones de personas, en comparación con febrero de 2020; el contingente de trabajadores subordinados y remunerados bajó en 2 millones; y los pequeños y medianos establecimientos se redujeron en 1.1 millones. La tasa de desocupación fue de 4.4%, 0.8 puntos más que en febrero de 2020 (INEGI, 2021a).

La pandemia ofrece un contexto dramático para el empleo; sin embargo, en éste es en el que se adopta una medida que ha sonado radical para muchos: la eliminación de la subcontratación.

El sector económico que más concentra a la Población Ocupada (tanto en 2020 y 2021) es el terciario, con una participación de 61.0% de la PEA en febrero de 2021 (2.1 millones menos que en 2020). Las personas ocupadas que tienen la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les demanda, pasaron de 4.9 millones en febrero de 2020 a 7.4 millones en febrero de 2021, con un aumento de 2.5 millones de personas (INEGI, 2021b). En su comparación febrero de 2020, la tasa de subocupación fue mayor en 5.2 puntos porcentuales en el segundo mes del año, al pasar de 8.7% a 13.9%.

La pandemia afectó de igual forma el nivel de informalidad laboral. Entre abril y mayo la tasa de informalidad se incrementó en 4.1 puntos porcentuales, siendo del 51.8% de la PEA ocupada en mayo de 2020 (OIT, 2020).

<sup>6</sup> Para la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) las personas inactivas, pero disponibles para trabajar son aquellas ausentes temporales de una actividad u oficio (por cierre de empresas y negocios no esenciales) (INEGI, 2020).

Otros datos interesantes son los reportados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), donde se informa que durante diciembre de 2020 se registró una caída mensual de 277 mil 820 puestos, equivalente a una tasa mensual de -1.4%. A pesar de la pandemia, esta disminución es menor a la tasa promedio reportada en cada diciembre desde que se tiene registro (-1.8%), y es menor a la reportada en los cinco últimos años para el mismo mes (IMSS, 2021).

La pandemia ofrece un contexto dramático para el empleo; sin embargo, en éste es en el que se adopta una medida que ha sonado radical para muchos: la eliminación de la subcontratación. Para ellos, la nueva disposición amenaza con agravar la situación laboral, fuertemente lastimada por la emergencia sanitaria. Las siguientes secciones se dedican a ofrecer elementos para sopesar la medida y, en particular, para evaluar sus posibles efectos sobre el empleo.

### SUBCONTRATACIÓN: EXPANSIÓN E IMPORTANCIA RELATIVA

Esta sección ofrece un panorama general de la evolución reciente y de la situación actual del personal subcontratado. Los Censos Económicos, realizados por el INEGI, reportan esta categoría bajo el rubro de Personal Ocupado No Dependiente de la Razón Social (PNDT) para diferenciar del Personal Ocupado Dependiente de la Razón Social (PDT). De esta forma, el Personal Ocupado (PO) en una unidad económica es igual a la suma de ambos rubros:

$$PO = PDT + PNDT \quad (1)$$

La tabla 1 da cuenta de la evolución de los tres tipos de personal.





Tabla 1. Personal ocupado dependiente y no dependiente de la razón social

Año	Personal Ocupado (PO)	Personal Ocupado Dependiente de la Razón Social Total (PDT)		Personal Ocupado No Dependiente de la Razón Social Total (PNDT)					
				Total del PNDT		Operativo administrativo* (PNDOyA)		Servicios generales	
	Personas	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje de PO	Personas	Porcentaje de PNDT	Personas	Porcentaje de PNDT
2003	16,239,536	14,849,873	91.4%	1,389,663	8.6%	1,002,697	72.20%	386,966	27.8%
2008	20,116,834	17,408,728	86.5%	2,708,106	13.5%	2,342,303	86.50%	365,803	13.5%
2013	21,576,358	17,998,111	83.4%	3,578,247	16.6%	3,018,127	84.30%	560,120	15.7%
2018	27,132,927	22,447,571	82.7%	4,685,356	17.3%	4,128,912	88.10%	556,444	11.9%

\*Son las personas que trabajaron durante el año de referencia para la unidad económica, pero que dependían contractualmente de otra razón social. Excluye: al personal que trabajó en el establecimiento por la contratación de servicios como vigilancia, limpieza y jardinería (servicios generales).

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2004, 2009, 2014 y 2019). Censos Económicos.

Como se puede apreciar, 4.6 millones de empleados habían sido contratados bajo el esquema de *outsourcing* en 2018. Este dato es muy conocido y se ha usado para esgrimir los efectos potenciales de la eliminación de este esquema. También se tiene una idea muy clara de que la subcontratación se ha expandido aceleradamente. Menos difundidos son los datos que avalan esta proposición: el personal no dependiente ha duplicado su participación en la nómina en tan sólo 15 años, lo que equivale a una tasa media de crecimiento anual de 8.4%. La cifra se vuelve más elocuente cuando consideramos que, en ese mismo lapso, el personal ocupado creció a un ritmo anual sustancialmente inferior: 3.5%. El panorama que este comportamiento revela es que la evolución del empleo se efectúa mediante dos procesos: por un lado, el aumento de la plantilla (3.5 por cada 100 empleos previos); y por el otro, la sustitución de trabajadores dependientes por subcontratados no dependientes (8.4 por cada 100). No se necesita mucha imaginación para ver cómo sucede: despido y recontractación de personal bajo un esquema de *outsourcing* o *insourcing*.

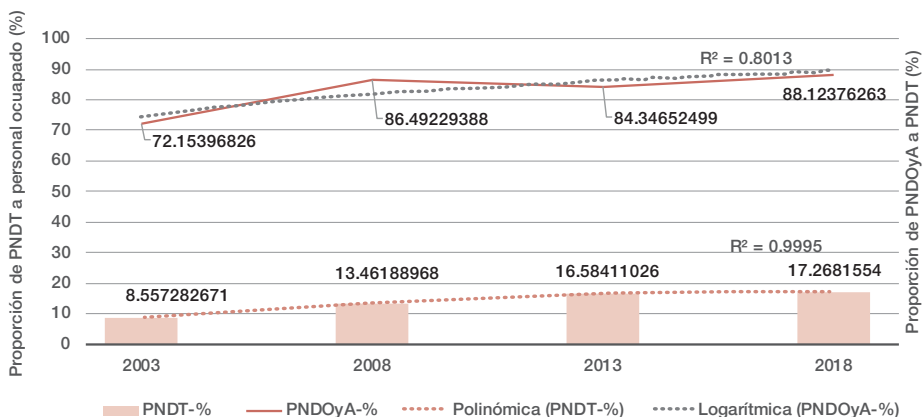
El segundo rasgo lo ofrece la distinción entre PNDT y el Personal Contratado y Proporcionado por otra Razón Social, que ofrece el INEGI. Este excluye al personal no dependiente dedicado a los servicios

generales (vigilancia, limpieza y jerarquía). Por eso se refiere al personal que labora en la unidad económica porque depende de otra razón social, pero se dedica a tareas operativas y administrativas (PNDOyA). En este sentido, refleja más nítidamente quiénes son las personas que se dedican a las funciones asociadas al objeto social de la empresa, sobre todo, el personal operario.

Este tipo de trabajador representa 88.0% del PNDT, en 2018; 16 puntos porcentuales más que el registro de quince años. En otros términos, el abultamiento relativo del PNDOyA ha operado a una tasa superior (10%) a las del propio PNDT y, en consecuencia, del PO.

En este sentido, es posible afirmar que el crecimiento del *outsourcing* dibuja una tendencia estructural, en el sentido de que esta figura propende a incidir en la forma de funcionamiento de las empresas. No se trata de un complemento que atiende a variaciones estacionales o a tareas supletorias. Más bien se trata de la inoculación del núcleo de las relaciones obrero-patronales con un virus potencialmente expansivo. Sin embargo, esta tendencia no ha logrado gobernar todavía esas relaciones. Aunque es sorprendentemente mayor, su presencia en el seno de las unidades económicas es todavía poco significativa: 17.0% del personal ocupado, si se invoca la definición usual; y 15.0%, si se usa la categoría PNDOyA. La gráfica 1 aísla e ilustra estas tendencias.

Gráfica 1. Proporciones de Personal No Dependiente de la Razón Social



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2004, 2009, 2014 y 2019). Censos Económicos.

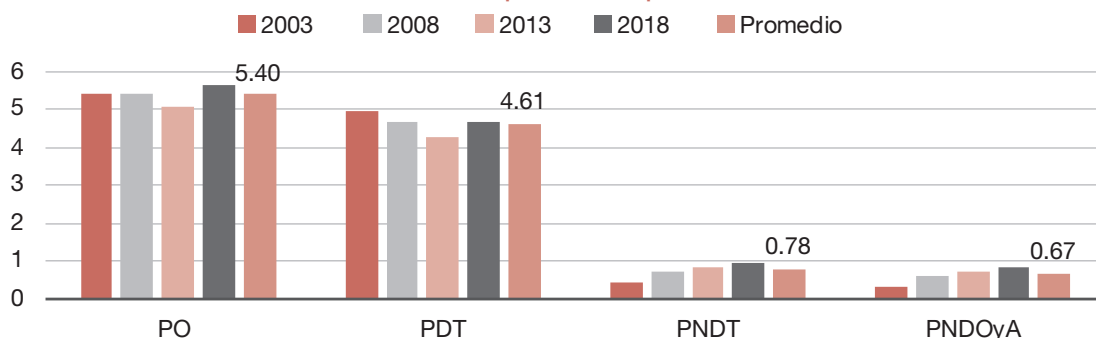


## Relaciones por unidad económica

Un balance más preciso de la importancia del outsourcing en la economía nacional reclama dos aspectos adicionales: el análisis por unidad económica y por tamaño de empresa. Este apartado se dedica al primer aspecto. Se trata todavía de promedios, pero nos acerca a la óptica correcta, en la medida en que la unidad económica constituye un primer ponderador.

La gráfica 2 compara la evolución del personal ocupado por unidad económica con el resto de las categorías relacionadas con la subcontratación.

Gráfica 2. Relaciones de personas por unidad económica



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2004, 2009, 2014 y 2019). Censos Económicos.

Se puede observar lo siguiente:

- El tamaño medio anual de la unidad económica es de 5.4 personas. Se trata, en esencia, de microempresas, que ocupan entre cero y diez personas, pero que representan 95% del total de unidades<sup>7</sup>.
- El personal ocupado que, en promedio, alberga cada unidad económica ha sido muy estable en los últimos años. Esta conducta revela que, en términos generales, el tamaño promedio de la unidad económica no ha cambiado, salvo un pequeño avance en 2018. El significado de este hecho es que la gran mayoría de

<sup>7</sup> Las microempresas representan 94.9% del total de unidades económicas; las pequeñas, 4%; las medianas, 0.85%; y las grandes, 0.22% (INEGI, 2019).

los actos de la inversión se efectúa principalmente mediante la expansión del número de empresas, más que de la ampliación de la capacidad instalada de la firma. El tamaño medio de la empresa avala esta proposición. En este sentido, el volumen de inversión destinado a ampliar la capacidad productiva, recae fundamentalmente en las medianas y grandes empresas.

- A pesar de la relativa estabilidad de la relación PO por unidad económica, hay una clara tendencia descendente del personal dependiente por unidad económica, lo que confirma la tendencia absoluta consignada en el apartado anterior. La contracara de esta conducta es la expansión, también por unidad económica, de PNDT y PNDOyA. Sin embargo, el enorme peso que en agregado tienen las microempresas revela que no alcanzan a configurar una persona subcontratada por unidad económica. Esto nos conduce a averiguar en dónde se está generando y concentrando el fenómeno.

### *Outsourcing y tamaño de empresa*

Por su tamaño, el INEGI clasifica a las empresas en micro, pequeñas, medianas y grandes. Los umbrales se levantan en función del número de empleados y de sectores, según lo muestra la tabla 2.

**Tabla 2. Tamaño de unidad económica, clasificación por sectores**

	<b>Industria</b>	<b>Comercio</b>	<b>Servicios</b>
Micro	0 a 10	0 a 10	0 a 10
Pequeña	11 a 50	11 a 30	11 a 50
Mediana	51 a 250	31 a 100	51 a 100
Grande	251 y más	101 y más	101 y más

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2009). Micro, pequeña, mediana y gran empresa.

El inconveniente es que los tabulados de los Censos Económicos entregan la información sobre personal, de conformidad con la clasificación industrial. Por tal razón, se adopta este patrón, aunque se aclara el número de empleados por cada categoría. La información de partida la ofrece la tabla 3.



**Tabla 3. Indicadores del personal ocupado por tamaño de la unidad económica, 2018**

Panel A						
Tamaño de unidad económica		Personal ocupado por unidad económica	Estructura por tamaño de empresa			
			PO	PDT	PNDT	PNDoyA
Total	Personas	Personas	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
	Total	6	100.0	100.0	100.0	100.0
Micro	0 a 10	2	37.2	42.9	9.5	5.5
Pequeña	11 a 50	21	14.8	14.8	15.1	13.9
<i>Subtotal</i>	<i>0 a 50</i>	<i>3</i>	<i>52.0</i>	<i>57.7</i>	<i>24.6</i>	<i>19.3</i>
Mediana	51 a 250	106	15.9	13.0	29.6	31.7
Grande	251 y más	819	32.1	29.3	45.8	49.0

Panel B						
Tamaño de unidad económica		(PD/PO)*100	PNDT/PO	PNDoyA/PNDT	Personal subcontratado por unidad económica	
					PNDT	PNDoyA
	Personas	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Personas	
Total	Total	82.7	17.3	88.1	0.98	0.86
Micro	0 a 10	95.6	4.4	50.5	0.10	0.05
Pequeña	11 a 50	82.4	17.6	81.2	3.65	2.96
<i>Subtotal</i>	<i>0 a 50</i>	<i>91.8</i>	<i>8.2</i>	<i>69.3</i>	<i>0.24</i>	<i>0.17</i>
Mediana	51 a 250	67.8	32.2	94.3	33.99	32.05
Grande	251 y más	75.4	24.6	94.3	201.48	189.9

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2004, 2009, 2014 y 2019). Censos Económicos.

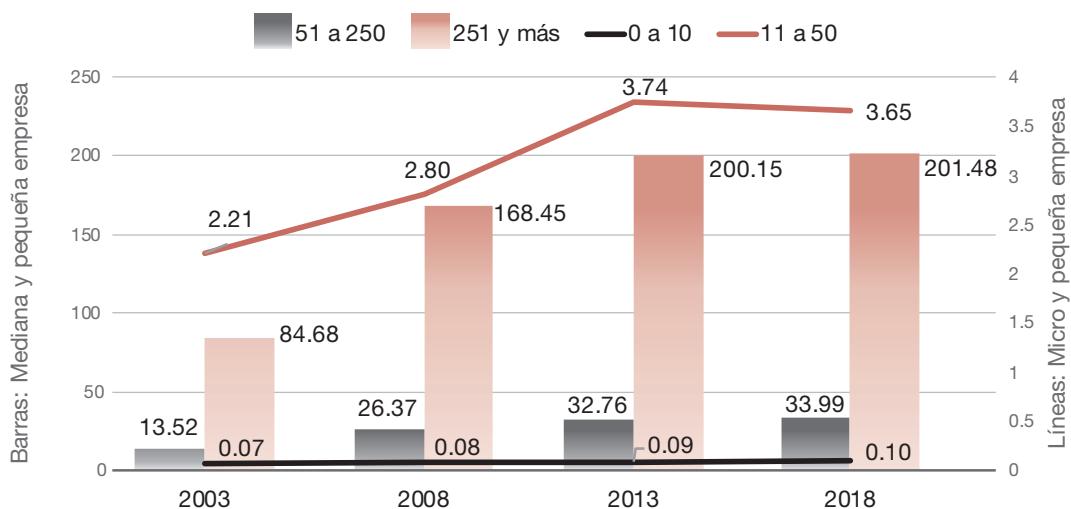
- En 2018, las unidades económicas ocupaban a 6 personas (5.65). Sin embargo, tras este promedio se esconden diferencias abismales. Basta contrastar las dos de menor dimensión, para percibir que la empresa pequeña ocupa diez veces más personal que la micro. Las distancias se agrandan a medida que se transita en la escala ascendente. Las que prevalecen entre las micro — que constituyen la inmensa mayoría — y las pequeñas sugiere que es poco razonable englobarlas en una misma categoría, a la hora de analizar y de desplegar políticas públicas.

- La proporción del Personal Ocupado que absorbe cada categoría está determinada por dos fenómenos: el tamaño de las empresas y el número de unidades económicas. Es este último, el que se impone sobre el primero y hace que la micro y la pequeña (MyP) concentren un poco más de la mitad del PO.
- Sin embargo, a pesar de su contribución dominante a la plantilla laboral, las MyP absorben solo un cuarto del PNDT y un poco menos de la quinta parte de las PNDOyA. Es más: cuando se desagregan estas cifras es fácil ver que las micro solamente absorben un 9.5% y 5.5%, respectivamente. El mensaje de estas cifras se reafirma cuando se observa, en el panel B, que ambas contratan solamente a 8.2% bajo el esquema de subcontratación. Pero de nuevo: el desglose revela que las micro lo hacen en 4.4%, mientras las pequeñas en 17.6%. Algo similar se observa en los datos por unidad económica: se necesita un conjunto de diez microempresas para encontrar una persona subcontratada; veinte, para que ésta se dedique a funciones operativas y administrativas. Solo a partir de las pequeñas empresas es posible encontrar a una persona o más, ligada a la unidad por esquemas de *outsourcing*. La conclusión es inequívoca: la subcontratación no es una estrategia de las microempresas, que representan casi la totalidad de las unidades económicas. Es un procedimiento que se detecta a partir de la pequeña, pero es claramente una estrategia de empresas medianas y grandes.
- En contraste con su aportación al empleo (48%), estos dos tipos de unidad económica absorben 75% del PNDT y del PNDOyA 81%. Es decir, son las responsables del grueso de la subcontratación.
- Este es el resultado de una estrategia deliberada de sustitución de personal dependiente por otro de carácter externo, como se puede apreciar en la gráfica 3.

La conclusión es inequívoca: la subcontratación no es una estrategia de las microempresas, que representan casi la totalidad de las unidades económicas. Es un procedimiento que se detecta a partir de la pequeña, pero es claramente una estrategia de empresas medianas y grandes.



Gráfica 3. PNDT y PNDOyA por unidad económica: 2003-2008



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2004, 2009, 2014 y 2019). Censos Económicos.

- En ella se aprecia que el fenómeno incide en todos los tamaños de empresa, con excepción de la microempresa. Si juzgamos por la tasa media anual de la expansión del PNDT por unidad económica, es preciso llegar a dos conclusiones: a) en la escala micro-mediana, la tasa es mayor a medida que aumenta el tamaño de empresa; la grande registra una relación ligeramente menor a la mediana, pero muy superior a las otras dos dimensiones; y b) fue la empresa mediana la que más recurrió al esquema de subcontratación, en la medida en la que registró un ritmo anual igual a 6.9%.
- Esto se ha traducido en que la mayor participación del PNDT en el personal ocupado sea el mayor en este tipo de empresa, a pesar de que su relación PNDT por unidad económica es seis veces la que corresponde a la más grande.
- Sin embargo, el dato más relevante de la tabla 3 es el que aporta la proporción de PNDOyA a PNDT. Como se puede apreciar, la cifra es similar para las empresas medianas y grandes. Es decir, en ambas la sustitución de personal a favor del no dependiente se efectúa mediante la expansión casi total del personal operativo y administrativo. Es decir, es ahí donde la subcontratación incide

de manera importante en la dinámica de funcionamiento de la empresa, en la medida en que, por un lado, 93% del personal no dependiente atiende a tareas asociadas al objeto social de la empresa; y por el otro, la proporción del PNDT es un cuarto del personal ocupado, en el caso de las grandes, y de casi un tercio, en el de las medianas.

## EFFECTOS SOBRE EL EMPLEO

La principal conclusión del panorama general es que la subcontratación es una estrategia fundamentalmente de la mediana y la gran empresa, a pesar de que se puede detectar desde la pequeña; no, de la microempresa. En esta dirección, se puede aventurar una hipótesis, derivada de una intuición seminal: la eliminación del esquema de subcontratación de personal tendrá un efecto nulo o muy débil sobre el empleo, en virtud de que la inmensa mayoría de las empresas (las micro) no lo practican; mientras las que lo hacen (medianas y grandes), no solamente son relativamente escasas, sino que la usaron para aprovechar una ventaja legal, más que por la necesidad de condicionar la expansión del empleo a la flexibilidad laboral. A continuación, se presenta la metodología para evaluar esta hipótesis.

### Metodología

La estrategia metodológica para determinar el efecto de la eliminación del *outsourcing* sobre el empleo es relativamente sencilla. Consiste en comparar las elasticidades producto del empleo en dos circunstancias: con personal y sin personal no dependiente de la razón social; es decir, con y sin PNDT, según las siglas que se han manejado hasta ahora.

Un recordatorio puede ser útil. La elasticidad producto del empleo ( $\varphi$ ) mide la respuesta porcentual del volumen de empleo (PO) a la variación porcentual en el producto ( $\pi$ ), ya sea Valor Agregado (VA) o Producto Interno Bruto (PIB):

$$\varphi = \frac{\Delta\%PO}{\Delta\%\pi} = \frac{\frac{\Delta PO}{PO}}{\frac{\Delta \pi}{\pi}} = \frac{\Delta PO}{\Delta \pi} * \frac{\pi}{PO} = \frac{\partial PO}{\partial \pi} * \frac{\pi}{PO} \quad (2)$$





La importancia de la elasticidad producto del empleo reside en que muestra la capacidad de la producción para generar empleo. En concreto, nos dice en cuanto variará porcentualmente el empleo cuando el producto varía en 1%. En este sentido, es un buen indicador de la capacidad de la economía para generar empleo, cuando su principal variable (el PIB) cambia.

Si se observa la ecuación (2), es fácil advertir que la expresión  $\frac{\Delta\pi}{\pi}$  es la tasa de crecimiento económica, mientras que  $\frac{\Delta PO}{PO}$  es el ritmo de dinamismo del empleo. Por esta razón, al estimar la elasticidad se evalúa la capacidad de la economía para generar empleo: con y sin *outsourcing*

### *La elasticidad censal*

La disponibilidad de la información determina si el cálculo se hace “punta a punta” o econométricamente. El primer caso, se recomienda cuando los datos no son suficientes porque la información no se entrega en períodos iguales o menores a un año. Esto es lo que sucede con los Censos Económicos que el INEGI publica cada cinco años. Por tanto, se propone estimar esta “elasticidad censal” de la siguiente manera:

$$\varphi_i^c = \frac{\Delta\%PO_i^c}{\Delta\%VA_i^c}; i = \text{Con o sin PNDT} \quad (3)$$

Donde  $\varphi_i^c$  es la elasticidad censal en un período determinado;  $PO_i^c$  es el Personal Ocupado censal y  $VA_i^c$  es el Valor Agregado Censal, en pesos de 2013.

Una aclaración es necesaria respecto a la variable dicotómica “i”. Representa una circunstancia en la que las variables reflejan o dejan de reflejar la presencia del PNDT. Cuando este es omitido, no solo se resta al PO, sino que también se descuenta la contribución de ese personal al producto. En virtud de que no es posible discriminar la productividad de PDT y PNDT, se opta por usar la productividad media del personal ocupado y se multiplica por PNDT<sup>8</sup>, tal como se muestra en la ecuación (4).

<sup>8</sup> Es posible estimar la productividad marginal del PNDT mediante el siguiente procedimiento  $\frac{\partial\pi}{\partial PNDT} * \frac{1}{\varphi}$ . Pero el razonamiento sería circular: para calcular la elasticidad se necesita descontar el VA; pero para descontar éste se necesita la productividad marginal, y para estimar esta última, la elasticidad.

$$VA_{sinPNDT}^c = VA_{conPNDT}^c - \left( \frac{VA_{conPNDT}^c}{PO_{conPNDT}^c} * PNDT \right) \quad (4)$$

### La elasticidad econométrica

La ventaja de los Censos Económicos es que reportan el Personal tanto Dependiente como el No Dependiente de la Razón Social. El problema es que esta información se entrega cada cinco años y, por tanto, imposibilita el cálculo econométrico de las elasticidades, que demanda series de tiempo, en virtud de que se calcula en un lapso determinado. Para resolver este problema se usa una *proxy* de PNDT, obtenida de la ENOE, suministrada por el INEGI. De esta forma, se obtiene información anual para el período 2005-2019. La *proxy* se obtiene de la respuesta a la pregunta 4h, en la que el entrevistado declara que normalmente trabaja en “las instalaciones de otra empresa o institución donde se le envía”.

Sistemáticamente, la cantidad de personas que agrupa este conjunto es inferior al PNDT. Probablemente porque, al ser respondida por el empleado, éste no distingue entre las razones sociales; es decir, entre filiales de un mismo grupo empresarial. En cambio, el PNDT se obtiene de un cuestionario que es contestado por directivos empresariales. En este sentido, es posible intuir — sin poder afirmarlo a cabalidad — que la diferencia es un aproximado del *insourcing*. En consecuencia, el dato de la ENOE lo es del *outsourcing*.

En este sentido, la elasticidad producto del empleo, puede ser estimada econométricamente de la siguiente manera:

$$\ln PO_i^{SR} = \alpha + \phi \ln PIB_i + \beta \ln WR; \quad i = \text{con o sin outsourcing} \quad (5)$$

Donde  $\ln$  es logaritmo natural;  $PO_i^{SR}$ , el Personal Ocupado, subordinado y remunerado;  $PIB_i$ , el Producto Interno Bruto; y  $WR$ , las remuneraciones reales. Estas corresponden al promedio anual del Índice Global de Remuneraciones Medias Reales de los Sectores Económicos (IGREMSE)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Proporcionado por INEGI y disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/igremse/2013/>. Fecha de consulta 10/11/2020.



Es fácil demostrar que el coeficiente es la elasticidad producto del empleo:

$$\frac{\partial \ln PO_i^{SR}}{\partial \ln PIB_i} = \varphi$$

$$\partial \ln PO_i^{SR} = \frac{dPO_i^{SR}}{PO_i^{SR}}$$

$$\partial \ln = \frac{dPIB_i}{PIB_i}$$

Entonces,

$$\varphi = \frac{\frac{dPO_i^{SR}}{PO_i^{SR}}}{\frac{dPIB_i}{PIB_i}} = \frac{dPO_i^{SR}}{dPIB_i} * \frac{PIB_i}{PO_i^{SR}}$$

La obtención del PIB sin *outsourcing* (PIBsinOut) se estimó de forma similar que con el valor agregado censal:

1. Estimación de la contribución de los trabajadores bajo esquema *outsourcing* al PIB (COUT).

$$COUT = \frac{PIB}{PO_{SR}^{ENOE}} * PNDT_{SR}^{ENOE} \quad (6)$$

Donde  $PO_{SR}^{ENOE}$  es el personal ocupado, subordinado y remunerado total; y  $PNDT_{SR}^{ENOE}$ , el personal subordinado y remunerado bajo esquema de *outsourcing* que o por la ENOE en la pregunta 4h, respuesta 2.

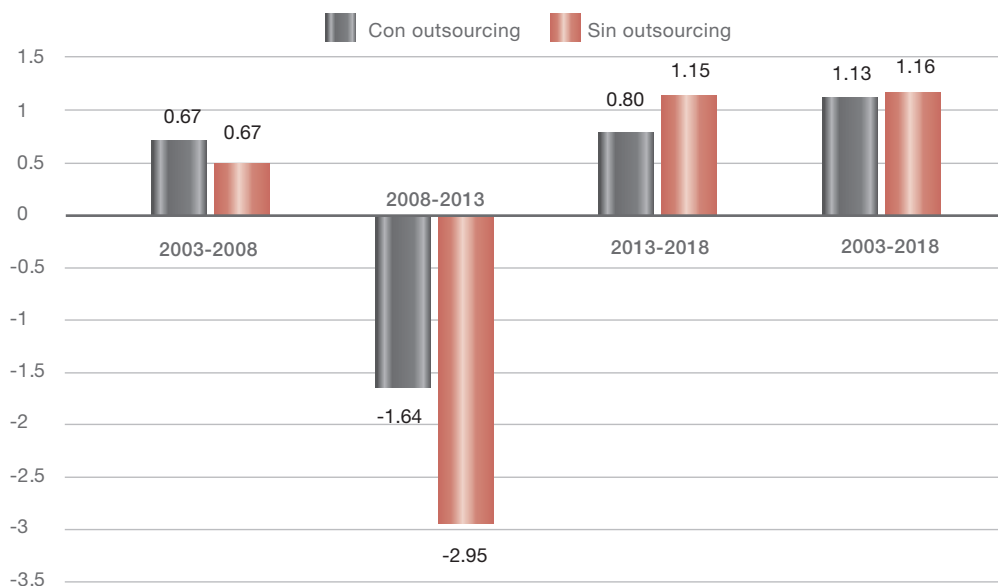
2. Sustracción de la contribución del personal bajo *outsourcing* al PIB.

$$PIB_{sinOut} = PIB - COUT \quad (7)$$

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados de la estimación de las elasticidades censales se presentan en la gráfica 4.

Gráfica 4. Elasticidades censales producto del empleo, 2003-2008



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2004, 2009, 2014 y 2019). Censos Económicos.

Los datos que se observan son interesantes, ya que en la medida que permite distinguir entre una perspectiva de largo plazo, que es la que corresponde al desarrollo económico, y otra de corto, asociada al ciclo económico.

Desde la óptica del desarrollo (2003-2018), se vislumbra que no existen diferencias entre las elasticidades producto del empleo. En otros términos, la capacidad del producto potencial para generar puestos de trabajo no se altera cuando se elimina o se incorpora el esquema de subcontratación. Esto mismo confirman los resultados de la elasticidad econométrica, como lo muestra la tabla 4.



Tabla 4. Elasticidad producto del empleo como regresor del logaritmo del PIB, 2003-2009

Variables	Coefficientes	t	Significancia	R <sup>2</sup> ajustado	F
<b>Con Outsourcing</b>					
lnPIB	1.090	7.091	0.000	0.955	149.4
lnWR	-0.404	-0.119	-0.776	0.453	149.4
<b>Sin Outsourcing</b>					
lnPIB	1.091	7.045	0.000	0.954	146.5
lnWR	-0.406	-0.121	-0.780	0.450	146.5

Nota: las variables dependientes son logaritmo de población ocupada subordinada y remunerada total y sin *outsourcing*.

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (varios años). ENOE, PIB e IGREMSE.

Tres son los mensajes que arroja esta estimación de largo plazo:

1. La elasticidad es estadísticamente significativa (sig.<0.05), tanto cuando se incluye como cuando se excluye el *outsourcing*. Es decir, el producto es, efectivamente, un determinante de la expansión del empleo en ambos escenarios. No ocurre lo mismo con las remuneraciones reales. A pesar de exhibir un signo negativo, lo que — en principio — advertiría de una relación entre salario y empleo tal y como lo prescribe la teoría neoclásica del empleo. Ello implicaría que el uso del *outsourcing* elevaría el empleo por la vía de abaratar la fuerza de trabajo. Sin embargo, la ausencia de significancia implica que el verdadero coeficiente es igual a cero: los salarios no son un determinante de las decisiones de invertir, como sí lo es la necesidad de variar la producción. En este sentido, la conducta del volumen de trabajo se ajusta mejor a una perspectiva keynesiana.
2. No se muestran diferencias entre la elasticidad estimada con y sin *outsourcing*. En ambos casos, gira en torno a un valor de 1.1.

Una conclusión es que en el largo plazo la eliminación del *outsourcing* no afecta en nada la capacidad de la economía para generar empleo.

3. Este valor es similar, aunque no igual, al que registra la estimación censal. Las diferencias son de centésimas. En este sentido, es posible afirmar que ambos cálculos son correctos. Los dos indican que, en promedio, un aumento (reducción) de 1% en el PIB trae consigo un aumento (reducción) de 1.1% en el empleo

Por tanto, una conclusión es que en el largo plazo la eliminación del *outsourcing* no afecta en nada la capacidad de la economía para generar empleo. Es decir, la subcontratación es técnicamente neutral. Esto revela que: a) la gran mayoría de las empresas, las micro, no la practican y por tanto la supresión del esquema no las afecta; b) las que recurren a ella — las medianas y las grandes — tampoco ven afectadas sus decisiones en torno a la contratación de un volumen de empleo, porque este depende del nivel de actividad, no de la flexibilidad laboral. Esta ha operado en favor del abatimiento de costos y, en consecuencia, del aumento de la rentabilidad.

Es esta rentabilidad la que se verá afectada con la prohibición de la subcontratación. Es por eso que, desde el anuncio de esta medida, los empresarios mexicanos focalizaron la discusión en el reparto de utilidades. Y, si se juzga por el estado de ánimo que exhibieron tras el acuerdo con el gobierno y los representantes sindicales, es razonable decir que lograron minimizar el efecto en la rentabilidad, al topar el reparto de utilidades.

En el corto plazo no existe tal neutralidad de la subcontratación. La gráfica 4 recoge dos períodos de expansión (2003-2008 y 2013-2018) y uno que, aunque registra un aumento del PIB, incorpora un episodio recesivo (2008-2013). En cada uno de ellos se aprecia que las elasticidades difieren cuando se considera o no el *outsourcing*. Sin embargo, solo en el primero el valor absoluto del escenario inicial es mayor al que se obtiene al excluir al personal subcontratado.

¿Cuál es el significado de este dato? Que en el corto plazo, el *outsourcing* reduce la capacidad de la economía para generar empleo. De otra forma: su eliminación eleva esa capacidad, por lo menos a partir del período 2008-2013 y, sobre todo, en el siguiente quinquenio. Esta es otra conclusión importante en favor de la prohibición del esquema.



Para despejar dudas, examinemos el reto asociado a ese lapso. A pesar de que abarca la crisis de 2008-2009, al final del período el PIB era 19.7% mayor que al inicio. Esto equivale a una tasa media de crecimiento anual equivalente a 3.7%. Por tanto, el signo negativo de ambas elasticidades censales obedece a cambios en el empleo, más que a los vaivenes en el producto. Específicamente, se registra un cambio estructural de sustitución de trabajo por capital. Y en el peor sentido: reducción de la plantilla laboral. Esto mismo lo ratifica el indicador de personal ocupado por unidad productiva (gráfica 2). El mayor valor absoluto de la elasticidad sin subcontratación sugiere que ésta operó como un amortiguador del proceso de intensificación del capital. Y esto fue posible, precisamente, porque si bien es cierto que las remuneraciones no inciden en la contratación de un volumen de empleo, el precio relativo del trabajo (al del capital) puede constituirse en un determinante del grado de intensidad de uno u otro factor del trabajo (Koutsoyannis, 2014; Varian, 2006). Y esto es lo que ofrece el esquema de subcontratación: la posibilidad de abaratar la fuerza de trabajo; y, en este sentido, de enlentecer el ascenso de la relación capital trabajo. Una ventaja disminuida en el caso de los trabajadores dependientes de la razón social.

La única forma en la que el outsourcing opera a favor del empleo es cuando la economía incursiona en un proceso de innovación tecnológica que acentúa la intensidad del capital.

Por tal razón, la única forma en la que el *outsourcing* opera a favor del empleo es cuando la economía incursiona en un proceso de innovación tecnológica que acentúa la intensidad del capital. Esta es otra conclusión importante.

## CONCLUSIONES

La amenaza, esgrimida por empresarios y analistas financieros, de que la eliminación del esquema de subcontratación afectará negativamente el volumen del empleo nacional, sobre todo en un momento en el que la pandemia por COVID-19 ha golpeado fuertemente a la economía del país, motivó estas líneas, que se han dirigido a evaluar este efecto. Las conclusiones de este ejercicio son fundamentalmente tres:

1. En el largo plazo, del que se ocupa en análisis del desarrollo económico, la prohibición de usar el esquema de subcontratación no tiene efecto alguno en el volumen

de empleo. A tal resultado se arriba cuando se contrastan las elasticidades producto del empleo con y sin personal subcontratado. La estimación censal y econométrica avalan este resultado.

La causa es relativamente evidente: la gran mayoría de las unidades económicas son microempresas, y la subcontratación no es una estrategia de este tipo de emprendimientos.

2. Las que la han usado, incluso de forma creciente, son las empresas grandes y medianas. El motivo para hacerlo es mejorar su rentabilidad mediante la reducción de costos asociada al abaratamiento de la fuerza laboral. El outsourcing les ofreció una ventana de oportunidad para elevar la tasa de ganancias mediante cambios en la composición de la plantilla laboral. Para ellas la forma de determinar el volumen de empleo es “keynesiana”: depende de la demanda agregada y, por esta vía, de las variaciones en el nivel de actividad. Este no influye en la composición de esa plantilla.
3. En el corto plazo, la eliminación de la subcontratación del personal sí afecta el empleo. Pero lo hace en sentido contrario del que pronostica la amenaza empresarial: en lugar de abultar el desempleo, fortalece la capacidad de la economía para generar puestos laborales. El mecanismo de transmisión no es claro todavía. Pero parece que cuando no se dispone del esquema, los mayores salarios afectan negativamente la rentabilidad. La respuesta empresarial consistiría en tratar de contrarrestar la menor utilidad por unidad producida, elevando el volumen vendido y, por tanto, producido. Esto debería de fortalecer el empleo. Sin embargo, esta explicación amerita un nuevo estudio, que por ahora está fuera del alcance de este texto.

## REFERENCIAS

- Almanza, M. y Archundia, E. (2015). El outsourcing y la planeación fiscal en México. Universidad de Guanajuato.
- Banco de México (BM) (2020). *Minuta número 74 Reunión de la Junta de Gobierno del Banco de México, con motivo de la decisión política monetaria anunciada el 20 de marzo del 2020*. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/minutas-de-las-decisiones-de-politica-monetaria/%7B2A182BDA-0A22-90DE-9F58-24928C084F74%7D.pdf>





- Battistini, O. (2018). ¿Qué hay de nuevo y de viejo en la subcontratación laboral moderna? *Sociológica*, 33(93), 281-318.
- De La Garza, E. (2012). La subcontratación y la acumulación de capital en el nivel global. En J. Celis (Coord.). *La subcontratación laboral en América Latina: miradas multidimensionales* (pp.15-38). Medellín, Colombia: CLACSO.
- Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos (2012). Ley Federal del Trabajo. 9 de abril de 2012. [https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Ley\\_FT.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Ley_FT.pdf)
- \_\_\_\_ (2019). Ley del mercado de valores. 9 de enero de 2019. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMV\\_090119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMV_090119.pdf)
- \_\_\_\_ (2021). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley del Seguro Social; de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; del Código Fiscal de la Federación; de la Ley del Impuesto sobre la Renta; de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Subcontratación Laboral. 23 de abril de 2021. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5616745&fecha=23/04/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616745&fecha=23/04/2021)
- Durán, A. (2011). *Iniciativa que reforma el artículo 10.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo de la diputada Ana Estela Durán Rico, del Grupo Parlamentario del PRI*. México, D.F.: Gaceta Parlamentaria, Número 3366-V.
- Guzmán, E. (2008). *Panorama del outsourcing en México*. UNAM.
- Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. (IMCP) (2012). *Outsourcing. Prestación de servicios de personal y sus implicaciones en materia de seguridad social*. Compilado por CROSS.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (2021). *Boletín de Prensa, 12 de enero de 2021. Puestos de trabajo afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021a). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, mensual, febrero 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/ENOE/15ymas/#Tabulados>
- \_\_\_\_ (2021b). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (nueva edición) (ENOE), cifras oportunas de febrero 2021. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/iooe/iooe2021\\_03.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/iooe/iooe2021_03.pdf)
- \_\_\_\_ (2020). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, mensual, diciembre 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/ENOE/15ymas/#Tabulados>
- \_\_\_\_ (2019). Censos Económicos 2019. <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>
- \_\_\_\_ (2014). Censos Económicos 2014. <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2014/>
- \_\_\_\_ (2009). Censos Económicos 2009. Micro, pequeña, mediana y gran empresa. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ce/2009/doc/minimonografias/m\\_pymes.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ce/2009/doc/minimonografias/m_pymes.pdf)
- \_\_\_\_ (2004). Censos Económicos 2004. <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2004/>
- Iranzo C. y Richter, J. (2012). Las implicaciones de la subcontratación laboral. En J. Celis (Coord.). *La subcontratación laboral en América Latina: miradas multidimensionales* (pp.15-39). Medellín, Colombia: CLACSO.

- Koutsoyiannis, A. (2014). *Macroeconomía Moderna*. Amorrortu Editores.
- Martínez, A. (2008). *Subcontratación y calidad de los empleos Volkswagen en México y su cadena productiva*. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ciudad de México, México. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/1222/1/TFLACSO-2008AMM.pdf>
- Olivares, L. (2014). *El outsourcing como herramienta competitiva en México*. Universidad Veracruzana.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2020). *Nota técnica país. Panorama laboral en tiempos de la COVID-19. México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: repuestas y desafíos*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/publication/wcms\\_757364.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/publication/wcms_757364.pdf)
- Román, T. (2016). *Outsourcing: implicaciones económicas, fiscales y laborales en México*. Tesis de Maestría, Instituto Tecnológico de Orizaba, Veracruz, México.
- Secretaría del Trabajo y Prevención Social (STPS) (2020). *Boletín de Prensa 041/2021*, 5 de abril de 2021. <https://www.gob.mx/stps/prensa/se-llega-a-acuerdo-historico-sobre-iniciativa-en-materia-de-subcontratacion-entre-los-sectores-obrero-empresarial-y-el-gobierno-de-mexico>
- Varian, H. (2006). *Microeconomía intermedia*. Antoni Bosch.



# Indígenas ante la Pandemia de COVID-19

| Carla Valdespino VargasSaúl  
| Miembro de Ateneo con Sello BKS, Toluca

## Indígenas ante la Pandemia de COVID-19 *Indigenous peoples facing the COVID-19 pandemic*

*El "indio" es un polo social que no existe por sí mismo, sino que define a un grupo sometido en un proceso histórico.*

*Romana Falcón (2002)*

### RESUMEN

---

La pandemia de COVID-19 ha trastocado la vida del mundo entero. Todos hemos modificado nuestra dinámica laboral, doméstica, cultural. La economía de las naciones se debilita poco a poco; no solo por las restricciones generadas por el color del semáforo, sino por la muerte de miles de personas, quienes en muchos casos eran el sustento familiar. Existen muchas aristas que giran alrededor de la pandemia, temas por reflexionar, como lo es la situación que vive la población indígena ante la llegada del COVID-19 a sus comunidades.

**PALABRAS CLAVE:** indígena, pandemia, colonización, impacto.

### ABSTRACT

---

COVID-19 pandemic has disrupted the whole world. We all have modified our labor, household and cultural routines. The nations' economy weakens little by little; not only because of the conditions generated by mobility restrictions, but also by the death of millions of people, who in many a case, were the breadwinners. There are multiple approaches to the pandemic, topics to reflect on such as the situation experienced by the indigenous population in the face of the arrival of COVID-19 in their localities.

**KEYWORDS:** indigenous people, pandemic, colonization, impact.

## Indígenas ante la Pandemia de COVID-19

Carla Valdespino Vargas |

### PRIMERAS PALABRAS

El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) colocó en la conciencia de este país la situación del indígena: pobreza, hambre, despojo territorial, desigualdad de derechos. El *indígena* solo era importante en las campañas políticas<sup>1</sup>, en las salas de museo o para la foto donde se presumen *nuestras raíces y nuestra cultura*. Al indígena no se le visualizaba como un actor político<sup>2</sup> y por ello, el levantamiento zapatista fue criticado, es criticado.

El 28 de marzo de 2001, el EZLN vuelve a cimbrar al país: la comandanta Esther habla ante el Congreso de la Unión, la mujer tzeltal, portavoz del movimiento zapatista, exige a la nación que se reconozcan y se respeten las diferencias y particularidades de los pueblos indígenas, palabras que fueron criticadas, y aún lo son. La ley fue sorda, pues negó el derecho a los pueblos de asociarse. Los Acuerdos de San Andrés se tergiversaron y no fueron cumplidos por el Estado. México continúa sin ver ni oír, a pesar de la declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas a la Autodeterminación estructurada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2007 y que descansa en acuerdos anteriores como la Resolución 1514 de este mismo ente internacional, donde se otorga la

Un sector importante de la población permanece sin visibilizar al otro, al indígena y, si no es posible verlo, tampoco será posible comprender el impacto que la pandemia ha provocado en las naciones indígenas.

<sup>1</sup> Manipular al indígena sigue siendo parte del “espectáculo” político, como en el festejo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), actual presidente constitucional de México, al ganar las elecciones presidenciales o cuando le pidió permiso a la Madre Tierra para construir el Tren Maya.

<sup>2</sup> Es trascendental mencionar que también el movimiento zapatista sacudió la conciencia de otros pueblos indígenas; a partir de 1994 se han dado luchas importantes como la del pueblo de Cherán, Michoacán.

concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, también conocida como “La Carta Magna de la Descolonización” (ONU, 1960).

Un sector importante de la población permanece sin visibilizar al *otro*, al indígena y, si no es posible *verlo*, tampoco será posible comprender el impacto que la pandemia ha provocado en las naciones indígenas.

## PAUSA TEMPORAL

Para comprender quién es el indígena, es imperioso realizar un salto al pasado y entender que en 1492 la Isla de la Tierra dejó de ser y comenzó un proceso de apoderamiento de territorios. En este año Cristóbal Colón no descubrió América, sino comenzó una era de invención y una nueva organización cultural del mundo (O’Gorman, 2006), donde Europa era perfecta en naturaleza y espíritu; la única cultura dotada de verdadera significación (Mignolo, 2003). En esta nueva organización, América, junto con todas las regiones conquistadas y por conquistar, fue concebida como inferior, como un espacio por cristianizar.

Esta visión del mundo empezó a funcionar como un verdadero sistema, cuyo cimiento persiste en nuestras vidas. Dicha reorganización se fortaleció a partir del siglo XVI, con la presencia de la cristianización, que con el paso de los años se convirtió en una fase de civilización para terminar con el impulso de la modernidad (Wallerstein, 2010). Sí, a todos nos han dicho que la modernidad y el desarrollo, son lo mejor que le puede pasar a la humanidad, así ha sido pensado el mundo, de este modo se inculcó pensar en él; se nos otorgó un lugar en este mundo diseñado por los europeos.

Como es de suponer, los habitantes de estas tierras también fueron concebidos como inferiores, incluso se les dio la categoría de menores de edad y fueron tratados como tales. En efecto, hablamos de los indígenas, categoría que, dicho sea de paso, fue concebida durante la Colonia. Se metió a pueblos que poseían una identidad clara en una misma bolsa. Podemos concluir que la palabra indígena engloba a una masa de sujetos sometidos y homogeneizados<sup>3</sup>, producto de una relación de poder y dominio.

<sup>3</sup> Hoy, existe toda la discusión sobre el término indígena, algunos pueblos proponen ya no utilizarlo. Muchos están a favor de que los llamen por su nombre: mazahua, nahua, na savi, rarámuri, hñahñu, ayuujk, entre otros. Dejar a un lado la homogeneización que se realizó en la Colonia. Aún no hay un acuerdo, sobre el término adecuado, existe la propuesta de pueblos originarios o naciones mesoamericanas.



Es sabido que muchos frailes<sup>4</sup> dedicaron parte de su trabajo a proteger los derechos de los indios; se crearon las Repúblicas de Indios; y las Misiones de los Jesuitas fueron clave para la vida de los indios, no solo en la Nueva España, sino el resto de los Virreinos.

El siglo XIX fue el momento de moldear las naciones, desde 1803 con la independencia de Haití, hasta 1898 con la libertad de Cuba. La organización de los países no fue fácil, una eterna lucha entre liberales y conservadores marcó los años de este siglo. Finalmente, los liberales fueron tomando el poder y creando las naciones con un modelo de República, en esta nueva dinámica, el indígena fue visto como un estorbo para el proceso de civilización y modernización, tan solo recordemos *La Carta de Jamaica*, escrita por Simón Bolívar (1788) o el largo ensayo argentino, *Facundo o civilización y barbarie en las pampas argentinas* de Domingo Faustino Sarmiento (1845).

A partir de este momento, el indio sería sometido a un proceso de desindianización, a veces sutil y otras veces violento, cuyo único objetivo es homogeneizar a la población. Incluso las características que definían América Latina eran: el catolicismo y la lengua española, por lo tanto, todo habitante debía cumplir con ellas. Si la conquista de América en el siglo XVI mermó la población indígena a través de la espada. El siglo XIX, la redujo gracias a los proyectos de nación, como la desamortización de los bienes.

En México, ya en el siglo XX se concibió la idea que cimentar la nación<sup>5</sup> en la raza de bronce, se prohibió el uso de las lenguas indígenas, se castigaba a quienes hablaban su lengua o utilizaban sus ropas tradicionales. Incluso, en países como Argentina y Chile se negaba la existencia de los indios; sin embargo, la nación Mapuche alzó la voz y hoy es un referente de lucha decolonial indígena.

Y sí, Carlos Salinas de Gortari declara que ya no había pobreza en México, que habíamos alcanzado al primer mundo y, por tanto, seríamos un elemento clave dentro del Tratado de Libre Comercio

<sup>4</sup> Fray Bartolomé De las Casas, Fray Andrés de Castro, por mencionar algunos. Es imperioso recordar que el pensamiento de De las Casas también fue una justificación a la explotación de los indígenas.

<sup>5</sup> La lingüista ayuujk (mixe), Yásnaya Aguilar (marzo de 2021) afirma que es indispensable cuestionar el nacionalismo con el que México forma a sus ciudadanos, pues dichos preceptos justifican el racismo estructural.

(TLC)<sup>6</sup>. El primero de enero de 1994, el EZLN mostró la realidad: los indígenas viven pobreza, hambre, despojo territorial y desigualdad de derechos.

## PANDEMIA SISTÉMICA-ESTRUCTURAL

Los pueblos indígenas han vivido una pandemia estructural escondida en un proceso de modernización, civilización y globalización que los ha llevado a la pobreza, a la desigualdad de oportunidades.

Han transcurrido exactamente 500 años desde la caída de México Tenochtitlan, la práctica de despojo de tierra no ha cesado, pues la construcción de megaproyectos, como el Tren Maya; la concesión de minas a los canadienses; la construcción de grandes autopistas, todo con miras a una supuesta modernización-civilización, se da sobre territorios indígenas. La devastación de la Amazonia para sembrar soja; la tala de bosques en México para sembrar aguacate; la concesión de manantiales<sup>7</sup> a las grandes refresqueras, siempre sobre suelo indígena.

Los pueblos indígenas han vivido una pandemia estructural escondida en un proceso de modernización, civilización y globalización<sup>8</sup> que los ha llevado a la pobreza, a la desigualdad de oportunidades. A pesar de los megaproyectos no hay proyectos de salud, educación, vivienda. La denominación de Estados multiculturales, poliétnicos, pluriculturales es “solo de dientes para afuera”, ya que no existe un trato semejante a quien es diferente, al no occidental (Villoro, 2002).

<sup>6</sup> Dicho tratado contribuyó a la pérdida del ejido, es decir, tierras comunales, lo que trajo como consecuencia la migración masiva y el resquebrajamiento de comunidades y pueblos enteros.

<sup>7</sup> Como el caso de Chiapas. Los indígenas se han quedado sin agua potable. Comprarla resulta más caro que un refresco de líquido negro, que los mata de diabetes poco a poco.

<sup>8</sup> Procesos que reafirman que América no fue descubierta, sino inventada para ser explotada. Así el presente es continuo del pasado. Durante la Colonia, América Latina fue abastecedora de materia prima, luego se dibujó como una economía de exportación, posteriormente economía periférica, hasta ser una economía de enclave y de extracción.





## Y ENTONCES, LLEGÓ EL COVID-19

En medio de este panorama poco alentador el COVID-19 tocó a las puertas de las comunidades indígenas y las está llevando a una crisis humanitaria y cultural. Es Thelma Gómez (9 de agosto de 2020) quien nos recuerda las palabras de Lizardo Cauper Pezo, presidente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana: *la pandemia desnudó el abandono histórico*.

Por otro lado, esta pandemia evidenció las carencias que se viven en las comunidades: falta de médicos, clínicas y medicamentos; adversidades alimentarias; y poca o nula comunicación del gobierno con los pueblos indígenas, por ejemplo, en México fue hasta finales de abril de 2020 que se comenzó a difundir información en los pueblos y hasta el 21 de mayo se contaba con algunas guías, tres meses después de los primeros casos. Mientras que, en Bolivia se habló de un plan de ayuda a los pueblos indígenas hasta julio de 2020. En los primeros meses no existieron campañas para explicar lo que estaba pasando, esto llevó a la desinformación y a que la situación se agravara. Lo primero que hicieron muchas comunidades, entre ellas las zapatistas, fue cerrar sus accesos, pero el ir y venir de los mismos pobladores provocó la propagación del coronavirus.

La ahora pandemia de COVID-19 está suscitando una crisis cultural sin precedentes, pues con la muerte de miles de indígenas, este grupo poblacional desciende con rapidez y los más viejos se llevan los pocos conocimientos.

### *Crisis cultural*

La pandemia estructural y sistémica se ha encargado de sepultar los conocimientos indígenas, provocando, lo que el teórico puertorriqueño, Ramón Grosfoguel ha denominado epistemicidio<sup>9</sup>. La ahora pandemia de COVID-19 está suscitando una crisis cultural sin precedentes, pues con la muerte de miles de indígenas, este grupo poblacional desciende

<sup>9</sup> Este término ha sido explicado por el teórico puertorriqueño en varias conferencias, como a la que se asistió el 11 de febrero de 2011 dentro de las instalaciones de la Torre II de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

con rapidez y los más viejos se llevan los pocos conocimientos. Esta situación ya la ha vivido Brasil, pues murió el último hombre Juma (Sierra, 28 de enero de 2021). Entre los navajo, también hay una crisis cultural ya que han muerto líderes, chamanes, autoridades y con ellos se va una serie de saberes que no se podrán recuperar jamás. Si miramos las cifras de indígenas fallecidos por COVID-19, podrían parecer pocas, pero si visualizamos el número de habitantes indígenas en el mundo, el porcentaje de muerte es alto; por otro lado, existe el riesgo de que se pierdan comunidades enteras, pues, como se ha mencionado, la información no ha llegado o no hay clínicas que les proporcionen atención médica, entre otras carencias; todo ello, resultado de un proceso de colonialismo y autocolonialismo.

### *Sistema de salud deficiente*

Muchas comunidades carecen de medicamentos; las clínicas, si las hay, están vacías. Ante el abandono que sufren las comunidades indígenas (no ahora, desde siempre), la misma población ha retomado la práctica de medicina tradicional. Como lo explica Israel Rosales (2020) sobre los Me'Phaa de Guerrero quienes, no solo han recurrido a su medicina ancestral, sino que también, han realizado rituales dedicados a las deidades para espantar al virus.

### *Migración*

Las prácticas neoliberales han obligado a un sector importante de la población, no solo indígena, a dejar sus comunidades; han migrado a Estados Unidos o a las grandes ciudades como la Ciudad de México (CDMX), Monterrey, Guadalajara. Por ejemplo, un número importante de indígenas tzeltales y tsotsiles han migrado y se han detenido a vivir en los semáforos de casi todas las ciudades de México, incluida Toluca. La población migrante es uno de los sectores más afectados, pues muchos se han quedado varados en México o en los países puente.

Elisa Ortega (como se citó en Antonio Sierra, 24 de marzo de 2021) explica que aumentaron las deportaciones sin protocolos de salud, por lo tanto, los migrantes que se infectaron regresan a sus comunidades diseminando el virus. Las oficinas de asuntos migratorios y asilo se encuentran cerradas, lo que propicia que se detengan los trámites y



mantiene a los migrantes viviendo en situación precaria, incluso en situación de calle.

### *Educación*

Desde hace décadas el sistema educativo en las comunidades indígenas es precario en México y las clases a distancia han sido un fracaso en estas mismas comunidades, ya que los programas por televisión Aprende I y II están en español; además, no toda la población infantil tiene acceso a la televisión y mucho menos al internet. La educación para estos pequeños se encuentra en pausa. Hasta el momento y aunque el número 5 de la publicación *Educación en movimiento* está dedicado a la educación indígena (Gobierno de México, 2020), no existe una propuesta clara para rescatar el rezago, histórico y pandémico, en el que se encuentra la educación indígena en México.

### *Los 43*

Muchos de los estudiantes desaparecidos son indígenas, como Felipe Arnulfo Rosa, quien pertenece al pueblo Na Savi. Con la pandemia, la lucha que los padres de los estudiantes desaparecidos han llevado a cabo desde septiembre de 2014 se detuvo, tuvieron que regresar a sus casas en 2020. Pero han decidido retomar la búsqueda en este 2021.

### *Los hñahñu de la CDMX*

La pandemia los sorprendió en la calle, pues con el terremoto de 2017 sus viviendas de la Colonia Roma quedaron inhabitables. El gobierno de la CDMX y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) no cumplieron sus promesas de otorgarles nuevas viviendas. El 12 de octubre, fecha significativa, se apoderaron de las oficinas del INPI como reclamo (Umbral, octubre de 2020).

## Los yaquis

Sus comunidades, debido al despojo, se encuentran sin agua, sin drenaje, sin servicios públicos. El estado de Sonora intensificó los megaproyectos en territorio yaqui. La ayuda a este pueblo viene por parte de Nueva York, Arizona y comunidades solidarias del sur de México (Muñoz, 2020).

el COVID-19 se ha convertido en un eslabón más en esta larga cadena de abandono estructural.

### EL IMPACTO

Como hemos visto, el COVID-19 se ha convertido en un eslabón más en esta larga cadena de abandono estructural. Mucho se ha hablado sobre lo que debemos aprender de esta pandemia y entre esos aprendizajes debe estar, en primera línea, el mirar el otro, comprender que de la diferencia viene la igualdad. Que la modernización/civilización no debería ser sinónimo de despojo y pobreza para un sector de la población que ha vivido, desde hace 500 años en el olvido. No permitamos que el COVID-19 sea la excusa para el retroceso en la protección de los pueblos mesoamericanos.

### REFERENCIAS

- Aguilar Gil, Y. E. (marzo de 2021). Racismo y Nacionalismo. Ojarasca en *La Jornada*, suplemento mensual 287. [https://ojarasca.jornada.com.mx/2021/03/13/racismo-y-nacionalismo-3445.html?fbclid=IwAR0UfSQkuel0nKXTRRO2QryRiQkL\\_ZK\\_ExYxFrFWZ\\_UkgLGocE8dnbh6Ig](https://ojarasca.jornada.com.mx/2021/03/13/racismo-y-nacionalismo-3445.html?fbclid=IwAR0UfSQkuel0nKXTRRO2QryRiQkL_ZK_ExYxFrFWZ_UkgLGocE8dnbh6Ig)
- Bolívar, S. (1978). Carta de Jamaica. Latinoamérica. *Cuadernos de cultura Latinoamericana*. 19-32.
- Gobierno de México (2020). *Educación en Movimiento*. Número 5. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/553950/Boletin5.pdf>
- Falcón, R. (2002). México descalzo. *Estrategias de sobrevivencia frente a la modernidad* Liberal. México: Plaza & Janés.
- Gómez Durán, T. (9 de agosto de 2020). Día Internacional de los Pueblos Indígenas: perder conocimientos ancestrales por el COVID-19. *Mongabay Latam*. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2020/08/dia-pueblos-indigenas-COVID-19/>
- Mignolo, W. (2003). *Historias locales/diseños globales*. Madrid, España: Akal.
- Muñoz Ramírez, G. y Magallón, G. (julio de 2020). La pandemia por sorpresa en la tribu yaqui. Ojarasca en *La Jornada*, suplemento mensual 279. <https://www.jornada.com.mx/2020/07/11/ojarasca279.pdf>
- O’Gorman, E. (2006). *La invención de América*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.



- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1960). *Carta Magna de la Descolonización*. <https://aracelimangasmartin.com/wp-content/uploads/2017/08/Resoluciones-1514-y-2625-ONU-Libre-Determinacion.pdf>
- Rosales, I. (15 de octubre de 2020). La lucha de los Me'phaa de Moyotepec frente al Coronavirus. *Desinformémonos*. Recuperado de <https://desinformemonos.org/con-organizacion-medicina-tradicional-consejo-de-los-sabios-y-escucha-de-los-dioses-enfrentan-los-mephaa-de-moyotepec-al-coronavirus-2/>
- Sarmiento, D. F. (1874). *Facundo o civilización y barbarie en las pampas argentinas*. Santiago, Chile: Imprenta del Progreso.
- Sierra, A. (24 de marzo de 2021). Migrantes, entre los más afectados por la Covid-19. México: Gaceta UNAM. Recuperado de <https://www.gaceta.unam.mx/migrantes-entre-los-mas-afectados-por-la-COVID-19/>
- Sierra, I. (28 de enero de 2021). Covid-19: pueblos indígenas temen el impacto de la segunda ola. Mongabay Latam. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2021/01/COVID-19-pueblos-indigenas-temen-el-impacto-de-la-segunda-ola-de-la-pandemia/>
- Umbral (octubre de 2020). Toma Otomí del INPI: el dedo en la llaga. Ojarasca en *La Jornada*, suplemento mensual 283. <https://www.jornada.com.mx/2020/11/14/ojarasca283.pdf>
- Villoro, L. (2002). *Estado plural, pluralidad de culturas*. Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México / Paidós / Facultad de Filosofía y Letras (UNAM).
- Wallerstein, I. (2010). *Análisis de Sistemas-Mundo*. México: Siglo XXI Editores.



Agenda mexiquense municipal de género. Ajustes y limitaciones en tiempos de COVID-19

### **I Gloria Jovita Guadarrama Sánchez**

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SIN), nivel II. Actualmente es Profesora Investigadora de El Colegio Mexiquense, A. C. Sus líneas de investigación son: instituciones, políticas públicas, género, asistencia social y sociedad civil. Por el conjunto de su obra publicada y por su experiencia en la investigación social, en 2012 recibió el Premio Estatal al Altruismo que otorga el Gobierno del Estado de México, en su modalidad de Investigación Social Asistencial. Asimismo, le fue otorgada la Presea Estado de México de Pedagogía, Docencia e Investigación, 2014 y, desde 2020 es Consejera Académica Experta del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México (CIEPS). Es autora de varios libros, capítulos y artículos en revistas científicas en el campo de las políticas públicas.

Correo electrónico: [gguadarr@cmq.edu.mx](mailto:gguadarr@cmq.edu.mx)



## I Henio Gonzalo Millán Valenzuela

Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana; Maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) y Licenciado en Historia por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Iztapalapa.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel III. En 2014, recibió el Premio de Ciencia y Tecnología otorgado por el Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología (COMECyT).

Sus publicaciones más recientes son: “Análisis urbano y modelos multinivel. Una introducción”, *Revista Científica de Estudios Urbano Regionales Hatsö-Hnini*; “Informalidad y heterogeneidad social. Eficiencia y cooperación en comunidades y sociedades”. *Diálogos Latinoamericanos* 28 (2019) y en coautoría con Eduardo Pérez-Archundia, “Instituciones y educación en México: bienes preferentes, movilidad social y premodernidad”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época*.

Sus líneas de investigación son: democracia e instituciones, y pobreza y desarrollo. Al amparo de estas líneas ha publicado diez libros y más de 50 artículos en revistas especializadas. Entre sus libros más recientes, se encuentran: *Trampas de la pobreza en México. Historia y economía política* (2017); *En la cuerda floja. Vulnerabilidad hacia la pobreza y fragilidad laboral* (2013); *Política y desarrollo. Las instituciones en sociedades heterogéneas* (2012); *Participación y abstencionismo electoral en México* (en coautoría con Marta Gloria Morales, Luis Fernández y Marcela Ávila, 2011); y *Pobreza y Microfinanzas. Una evaluación de impacto* (2009).

Ha sido profesor de posgrado en varias instituciones, entre las que destacan las siguientes: El Colegio Mexiquense; Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ); CIDE; Tecnológico de Monterrey; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México);



Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx).

Adicionalmente, su artículo “Las causas de la crisis financiera” obtuvo el primer lugar en 2011 como el artículo más leído en la historia de la revista *Economía, Sociedad y Territorio*.

Correo electrónico: hmillan11@hotmail.com; hmillan@me.com

## | Elsa Cecilia Cota Díaz

Maestra en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense A.C., Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx). Profesora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma, trabaja en Centro Eure S.C., consultoría especializada en análisis territorial y políticas públicas y es Asistente de Investigación para SNI III en El Colegio Mexiquense.

Correo electrónico: ececiliacota@gmail.com





## | Carla Valdespino Vargas

Maestra en Estudios Antropológicos de México por la Universidad de las Américas Puebla (UDLA-P). Se ha desempeñado como docente en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx), el Instituto Tecnológicos de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Toluca y Universidad Anáhuac, Sur. En estas instituciones ha impartido clases tanto de literatura como de cultura mexicana y problemas contemporáneos de México.

Sus artículos se han publicado en: *Revista Ciudades*, *Revista Brújula*, *La Colmena*, entre otras. En 2009 publicó el libro *De Noches, dioses y creaciones*. En 2021 publicó el libro *Toluca-Metepec. Una Heterotopía*. Es colaboradora de *ViceVersa* Noticias.

*Oquetza: camino a la raíz* es su proyecto personal cuyo objetivo es difundir la cultura prehispánica e indígena de México desde una visión decolonial.

Correo electrónico: [uparatat29@hotmail.com](mailto:uparatat29@hotmail.com)



# Normas para la recepción de originales

## I. GENERALIDADES

COFACTOR es una revista académica, editada por el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México (CIEPS), que difunde investigaciones originales en materia de desarrollo social. Las contribuciones son resultado de estudios aplicados que presentan avances en la discusión de este campo.

Esta revista tiene como objetivo ser un espacio para la discusión y la crítica en el ámbito del desarrollo social; al mismo tiempo, busca constituirse como un referente obligado en la materia para los responsables de la toma de decisiones gubernamentales, así como para investigadores, académicos y estudiantes.

La temática principal integra análisis e investigaciones de diferentes ciencias sociales en materias como pobreza, marginación, exclusión, desigualdad, género, migración, educación, salud, gasto social, demografía y bienestar, entre otros.

Los artículos contenidos son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente coinciden con la opinión de la institución. Todos los originales que se entreguen para su publicación pasarán por un proceso editorial que se desarrollará en varias fases. Por ello es necesario que su presentación siga ciertas normas para facilitar la edición y evitar el retraso de las publicaciones.

## II. CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Los artículos deberán ser resultado de una investigación científica que ofrezca aportaciones relevantes para el estudio de problemas sociales.

El material recibido se someterá a un arbitraje mediante procedimientos a doble ciego.

Una vez estipulado que el artículo cumple con los requisitos establecidos por la revista, será enviado a dos árbitros, quienes determinarán en forma anónima: a) publicar sin cambios, b) publicar cuando se hayan cumplido las correcciones menores, c) publicar una vez que se haya efectuado una revisión a fondo o d) rechazar. En caso de discrepancia entre los resultados, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión definirá su publicación. Los resultados del proceso de dictamen académico serán inapelables en todos los casos. Los trabajos enviados por académicos de alguna institución serán siempre sometidos a consideración de árbitros externos a ella.

El(los) autor(es) concede(n) a COFACTOR el permiso para que su material se difunda en la revista y en medios magnéticos y fotográficos. Los derechos patrimoniales de los artículos publicados en la revista le son cedidos a COFACTOR tras la aceptación académica y editorial del original para que éste se publique y distribuya, tanto en versión impresa como electrónica; asimismo, el(los) autor(es) conserva(n) sus derechos morales conforme lo establece la ley. El autor principal recibirá un formato de cesión de derechos patrimoniales que deberá firmar, en el entendido de que ha obtenido el consentimiento de los demás autores, si los hubiere. Por otra parte, los autores podrán usar el material de su artículo en otros trabajos o libros que publiquen posteriormente, con la condición de citar a COFACTOR como la fuente original de los textos. Es responsabilidad del autor obtener por escrito la autorización correspondiente para hacer uso de todo aquel material que forme parte de su artículo y que se encuentre protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor.

### III. FORMATO DE PRESENTACIÓN

1. El investigador deberá presentar el trabajo completo en su versión final, ya que no se admitirán cambios una vez iniciado el proceso de dictamen y producción.
2. La investigación deberá enviarse vía correo electrónico a la siguiente dirección: [vinculacion.cieps2016@gmail.com](mailto:vinculacion.cieps2016@gmail.com)
3. El autor deberá entregar una carta en la que declare que el estudio es original, inédito y que no ha sido enviado para su publicación a otra revista o medio electrónico, ni se ha presentado como ponencia en congresos que publicarán la memoria del evento.
4. La colaboración deberá incluir la siguiente información:
  - En la primera página deberá aparecer el título del artículo, el(los) nombre(s) del(los) autor(es), un breve listado de palabras clave (en español e inglés) y ficha curricular (formación académica, quién es y dónde trabaja, líneas de investigación, publicaciones más recientes y correo electrónico) del(los) autor(es), designando al responsable para el seguimiento del proceso de dictamen, así como su traducción en el idioma inglés.
  - La página siguiente contendrá el título del estudio sin especificar la autoría, a efecto de garantizar que el proceso de selección sea anónimo.

## Normas para la recepción de originales

- Un resumen (en español e inglés) del artículo con una extensión de 200 palabras, igualmente con su traducción en el idioma inglés.
5. El texto electrónico deberá ser escrito en tamaño carta sin sangrías, con alineación justificada, en fuente Arial a 12 puntos para el cuerpo del texto central y a 10 puntos para las notas a pie de página. El interlineado deberá ser de 1.5, y doble para indicar un párrafo nuevo. El formato deberá ser compatible con los programas estándares de procesamiento de texto.
  6. La extensión límite del artículo será de 15 a 20 cuartillas, incluyendo cuadros, gráficos, figuras, diagramas, citas y bibliografía.
  7. Las fotografías deberán ser entregadas de forma independiente en formato PSD, JPG o TIF con resolución mínima de 300 dpi.
  8. Las tablas se deben presentar editables en Excel o Word, y los mapas y gráficos deberán integrarse vectorizados en formato EPS o AI en color (Pantone C, máximo 4 colores).
  9. Todos los esquemas deberán contener su respectiva leyenda y ser identificados con el nombre del autor (se sugiere evitar importarlos desde Word para no perder calidad).
  10. Al utilizar por primera vez una sigla, abreviatura o acrónimo, se debe ofrecer su equivalencia completa y a continuación, entre paréntesis, la sigla o abreviatura que posteriormente se emplee.
  11. La inclusión de términos técnicos está condicionada a la clara explicación que de ellos se ofrezca.
  12. Si en el texto fueran incluidas palabras en otro idioma, se recomienda anotar de inmediato la traducción entre paréntesis.
  13. Las citas textuales usarán la notación APA: primer apellido del autor y año de la publicación, y, si es el caso, número de página, todo entre paréntesis, ej.: (Berthier, 2004). Asimismo, se solicita citar de la siguiente manera:
    - Cuando se utilice una obra escrita por dos autores, se colocará en la referencia el apellido de ambos separados por ‘y’. Ej.: (Watzlawick y Nardone, 2000).
    - En el caso de obras con más de dos autores, se colocará después del primer nombre la abreviatura *et al.* en cursivas dentro del paréntesis. Ej.: (Watzlawick *et al.*, 2002: 49-52).

- Cuando se menciona a más de un autor dentro de una referencia, se separará a cada uno y su respectiva obra utilizando punto y coma. Ej.: (Kuhn, 1971; Popper, 1972; Tarski, 1956).
- Si los autores se enumeran fuera de la referencia se colocará entre paréntesis el año de publicación de la obra. Ej.: Tanto Kuhn (1971) como Popper (1972) y Tarski (1956) plantean...
- Cuando se utilizan referencias de autores a su vez referidos por otros autores se escribirá “citado en” entre el nombre del primero y el nombre del segundo; se indicará, además, el año de las respectivas publicaciones. Ej.: (Lennard y Berstein, 1960; citados en Watzlawick *et al.*, 2002).
- Cuando se utilice un texto extraído de algún medio de publicación periódica se citará igual que las referencias bibliográficas; cuando no esté firmado por un autor, se deberá utilizar el nombre del periódico en lugar del autor. Ej.: (*El Guardián*, 2004: 1A).
- Además, cuando la extensión de la cita sea mayor a un renglón y menor a cuatro, se colocará dentro del párrafo y entre comillas.
- Cuando la cita textual posea una extensión mayor a cinco renglones se escribirán dos puntos y la cita se colocará dos renglones abajo con tipografía de 11 puntos y margen izquierdo mayor.
- De ser necesario el uso de notas aclaratorias, éstas se señalarán con asteriscos si son menos de tres; en caso contrario, conviene usar la numeración arábica. Al final las notas deben precisar su origen: [E.] si proviene del editor, [T.] para el traductor y [Comp.] para el compilador.

14. La bibliografía se ordenará alfabéticamente al final del documento y de igual forma se seguirá el formato del Sistema APA. A continuación se presenta la manera de incluir esta información en la lista de referencias para las fuentes documentales más frecuentes.

- **De libro:** Apellido del autor, inicial del nombre (año de publicación). *Título*. Lugar de publicación: Editorial.  
Ej.: Ynduráin, F. J.(2002). *Electrones, neutrinos y quarks*. Barcelona, España: Crítica.
- **Del mismo autor y del mismo año:** Apellido del autor, inicial del nombre (año de publicación y letra de identificación asignada en orden alfabético) y los mismos datos del caso anterior.  
Ej.: Kierkegaard, S. (2002a). *El amor y la religión. Puntos de vista*. México: Grupo Editorial Tomo. Kierkegaard, S. (2002b). *Diario de un seductor*. México: Grupo Editorial Tomo.
- **De dos a siete autores:** Apellido, inicial del nombre "y" apellido del segundo autor, inicial de su nombre y los mismos datos que

## Normas para la recepción de originales

en el primer caso (En caso de tener un tercer autor, aplica del mismo modo).

Ej.: Sánchez, M., León, L., García, A., Mas, J. y Fernández, A. (2015). La medida de la capacidad reflexiva: instrumentos disponibles en castellano y tareas pendientes. *Revista Asociación Española de Neuropsiquiatría*, México, 35 (127), 487-510.

- **Capítulo de un libro cuyo autor no corresponde con el editor o compilador:** Apellido del autor del capítulo, inicial de su nombre (año de publicación). Título del capítulo. En inicial del nombre del editor o compilador del libro, su apellido. (especificar si es editor 'Ed.' o compilador 'Comp.' del texto), *título del libro* (pp. ##-##). Ciudad, País: Editorial.

Ej.: Molina, V. (2016). Los centros de escritura en Latinoamérica: Consideraciones para su diseño e implementación. En G. Bañales, M. Castelló y A. Vega (Eds.), *Enseñar a leer y escribir en la educación superior. Propuestas educativas basadas en la investigación* (pp. 339-362). México: Fundación sm.

- **Autor anónimo o colectivo:** Institución o colectivo responsable de la publicación y los mismos datos del primer caso.

Ej.: Colegio de Ciencias Sociales de Occidente (2005). *El problema de la ciencia en México*. México: Colegio de Ciencias Sociales de Occidente.

- **De revista:** Apellido, inicial del nombre (año de publicación). Título del artículo. *Título de la revista*, volumen (número), páginas que abarca el artículo.

Ej.: Wallerstein, E. (1995). ¿El fin de qué modernidad?. *Sociológica*, 10(27), 13-31.

- **De periódico:** Apellido, inicial del nombre (fecha de publicación). Título del artículo. *Nombre del periódico*, páginas que abarca el artículo.

Ej.: González, A. (25 de noviembre de 2004). La Revolución Mexicana inacabada. *El Guardián*, pp. 16-17.

- **Simposios, conferencias y congresos:** Apellido del conferencista y la primera inicial del nombre (fecha). Título de la ponencia. En inicial del nombre del compilador o editor, apellido (especificar si es editor 'Ed.' o compilador 'Comp.' del texto o en su caso de la institución responsable del ciclo de conferencias), *Título del simposio o congreso*. Simposio o conferencia llevado a cabo en el congreso Nombre de la organización, lugar.

Ej.: Manrique, D. y Aponte, L. (Junio de 2011). Evolución en el estudio y conceptualización de la consciencia. En H. Castillo (Presidencia), *El psicoanálisis en Latinoamérica*. Simposio

llevado a cabo en el XXXIII Congreso Iberoamericano de Psicología, Medellín, Colombia.

- **Tesis y disertaciones:** Apellido, inicial del nombre (año de publicación). *Título* (tipo de documento y grado). Nombre de la institución, lugar.  
Ej.: Berthier, A. y Galindo, J. (1996). *Palabras sin rostro. Análisis del discurso zapatista* (tesis de licenciatura). Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, México.
- **Filmes o videos:** Apellido del productor, inicial de su nombre (productor) y Apellido del director, inicial de su nombre (director). (Año). *Nombre de la película* [cinta cinematográfica]. País: productora.  
Ej.: Sher, S., Shamberg, M., Devito, D. (productores) & LaGravanes, R. (director). (2007). *Escritores de Libertad* [cinta cinematográfica]. EEUU.: Paramount Home Entertainment.
- **Episodios de televisión:** Apellido del productor, inicial de su nombre (productor). (Año). *Nombre de la serie* [serie de televisión]. Lugar: productora.  
Ej.: Baker, J. (productor). (2006). *One tree hill* [serie de televisión]. Hollywood, EEUU.: Twentieth Century Fox.
- **De entrevistas:** Apellido del entrevistado, inicial del nombre (fecha). En *nombre del programa*, casa productora, lugar de realización.  
Ej.: Navarrete, A. (20 de enero de 2005). En *El cristal con que se mira*, Televisa, México.
- **CD-ROM:** Apellido del autor, inicial del nombre (Año de edición). Título del artículo o sección del CD-ROM (edición) [Medio utilizado]. Lugar de publicación: Casa publicadora.  
Ej.: Johnson, M. (2006). *Human biology: concepts and current issues* (3rd ed.) [CD-ROM]. San Francisco: Pearson Benjamin Cummings.
- **De revistas electrónicas:** Apellido del autor, inicial del nombre (año, mes, día). Título del artículo. Nombre de la revista. Recuperado de <http://www.ejemplo.123>. Nota: Se debe incluir el mes y el año para las revistas que tienen publicaciones mensuales. En el caso de que la publicación sea diaria o semanal se incluye el día.  
Ej.: Coronell, D. (2011, 29 de enero). Una decisión contraevidente. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/>
- **Sitios, páginas y libros electrónicos:** Apellido del autor, inicial del nombre (Fecha). *Título de la página*. Lugar de publicación: Casa publicadora. URL.



# Normas para la recepción de originales

Ej.: Argosy Medical Animation. (2007-2009). *Visible body: Discover human anatomy*. New York, EEUU.: Argosy Publishing. Recuperado de <http://www.visiblebody.com>

## IV. ACLARACIONES

- El cumplimiento de estas normas es indispensable. Pese a que las colaboraciones aceptadas serán sometidas a un proceso de corrección de estilo, se recomienda que los investigadores entreguen versiones con una primera corrección.
- Los editores se reservan el derecho de modificar algunas expresiones y sugerir cambios con el fin de mejorar la calidad del texto y clarificar sus contenidos.
- Es preciso acompañar el estudio con un breve anexo que contenga datos generales como el nombre completo, números telefónicos y cuenta de correo electrónico para mantener comunicación durante el proceso editorial, así como una dirección postal para hacerle llegar la publicación cuando el artículo sea publicado. También se requiere de una ficha curricular que incluya detalles académicos y profesionales, y que no exceda 20 renglones.
- Para cualquier duda llamar a los teléfonos (722) 214 25 82 y 214 25 93 o enviar correo a: [vinculacion.cieps2016@gmail.com](mailto:vinculacion.cieps2016@gmail.com)



# Standards for the reception of originals

## I. GENERAL INFORMATION

COFACTOR is an academic magazine edited by the Council of Research and Evaluation of Social Policies of the State of Mexico (CIEPS in Spanish), which disseminates original researches on the subject of social development. Contributions are the result of applied studies that present advances in the discussion of this field.

The objective of this magazine is to be a space for discussion and critique in the field of social development. At the same time, it strives to make itself a mandatory reference in the subject for those responsible for governmental decision-making as well as researchers, academics and students.

The principal topic includes the analysis and research of different social sciences in subjects such as poverty, marginalization, exclusion, inequality, gender, migration, education, health, social expenditure, demographics and welfare, among others.

The articles contained in the magazine are the exclusive responsibility of the author and do not necessarily reflect the opinions of the institution. All of the originals that are sent for publication will go through an editorial process that consists of various phases. For this, it is necessary that the presentation follow certain standards to facilitate editing and avoid publication delays.

## II. EVALUATION CRITERIA

Articles must be the result of scientific research that offers relevant contributions to the study of social problems.

Material received will be submitted to a review through doubleblind procedures.

Once determined that the article complies with the requirements established by the magazine, it will be sent to two reviewers who will anonymously determine to: a) publish without changes, b) publish when minor corrections have been complied with, c) publish once a major revision has been made, d) reject it. In the case of a discrepancy among the results, the text will be sent to a third reviewer whose decision will determine its publication. The results of the academic ruling process will not be open to appeal in all cases. Works sent by academics from an institution will always be submitted to the consideration of external reviewers.

The author(s) give COFACTOR permission that material will be published in the magazine and in magnetic and photographic media.

The reprint rights of articles published in the magazine are ceded to COFACTOR through the academic and editorial acceptance of the original so it can be published and distributed in printed form as well as electronic. Also, the author(s) maintain moral rights in compliance with what is established by law. The principal author will receive a document of cession of reprint rights that he must sign, with the understanding that he has obtained the consent of the other authors, if there are any. On the other hand, authors will be able to use material in their article in other works or books that are published later under the condition that they must cite COFACTOR as the original source of the texts. It is the responsibility of the author to obtain written authorization to make use of all such material that forms a part of his article, and that it is protected by the Federal Law of Author's Rights.

### III. PRESENTATION FORMAT

1. The researcher must present a complete work in its final version, as changes are not accepted once the review and production process has begun.
2. The research must be sent by email to the following electronic address: [vinculacion.cieps2016@gmail.com](mailto:vinculacion.cieps2016@gmail.com)
3. The author must send a letter declaring that the study is original and unedited and that it has not been sent for publication to another magazine or electronic media and has not been presented in conferences that will publish a record of the event.
4. The collaboration must include the following information:
  - The title of the article, the name(s) of the author(s), a brief list of keywords (in Spanish and English), and contact data for the author(s) must appear on the first page, designating the responsible party to follow the review process.
  - The next page will contain the title of the study without specifying the author in order to guarantee that the selection process is anonymous.
  - A summary (in Spanish and in English) of the article in 100-150 words.
5. The electronic text must be written in letter size without indentations, with justified alignment, in Arial 12-point font for the body of the

## Standards for the reception of originals

central text, and in 10-point font for footnotes. The spacing must be 1.5 and double-spaced to indicate a new paragraph. The format must be compatible with standard word processing programs.

6. The maximum length of the article is 35 pages, including text boxes, graphics, figures, diagrams, citations and the bibliography.
7. Photographs must be sent independently in PSD, JPG, or TIF format with a minimum resolution of 300 dpi.
8. Tables must be editable in Excel or Word, and maps as well as graphics must be included vectored in EPS or AI format in color (Pantone C, maximum 4 colors).
9. All figures must contain a respective legend and be identified by the author's name. (It is suggested to avoid importing them to Word in order to not lose quality.)
10. When using an acronym or abbreviation for the first time, the complete equivalency must be included and later, in parentheses, the acronym or abbreviation that is being is used.
11. The inclusion of technical terms is under the condition that a clear explanation of them is offered.
12. If words from another language are included in the text, it is recommended that the translation is immediately included in parentheses.
13. Textual citations will use APA notation: last name of the author and year of publication, and, if applicable, page number, all in parentheses. E.g.: (Berthier, 2004). Also, cite in the following way:
  - When a work written by two authors is used, they are included in the reference with both last names separated by "and." E.g.: (Watzlawick and Nardone, 2000).
  - In the case of works with more than two authors, use the primary last name with the abbreviation *et al.* in italics and in parentheses. E.g.: (Watzlawick *et al.*, 2002: 49-52).
  - When more than one author is mentioned within a reference, each author and his respective work will be separated by a semicolon. E.g.: (Kuhn, 1971; Popper, 1972; Tarski, 1956).

- If the authors are listed outside of the reference, the year of publication is put in parentheses. E.g.: As for Kuhn (1971) as well as Popper (1972) and Tarski (1956) propose...
- When references of authors also referred to by other authors are used, “cited in” will be written between the name of the first and the name of the second. Also, the year of the respective publications will be indicated. E.g.: (Lennard and Berstein, 1960; cited in Watzlawick *et al.*, 2002).
- When a text taken from some periodic publication media is used, it will be cited in the same way as bibliographic references. When the author’s name is not included, the name of the periodical must be used instead of the author’s name. E.g.: (The Guardian, 2004: 1A).
- Also, when the length of the citation is longer than a line but less than four, it will be put in the paragraph and between quotation marks.
- When the textual citation has a length of more than five lines, a colon will be written and the citation will be placed two lines below with a font size of 11 points and the largest left margin.
- If the use of clarifying notes is necessary, these will be marked with asterisks if there are fewer than three. In the case to the contrary, use Arabic numbering. At the end of the notes, their origin must be specified: [E.] if it comes from the editor, [T.] for the translator and [Comp.] for the compiler.

14. The bibliography will be alphabetically ordered at the end of the document and in the same way it will follow the format of the APA System. The way to include this information in the reference list for the most common documental sources will be explained below.

- **From a book:** Author’s last name, first name initial (year of publication). Title. Place where edited: editorial.  
E.g.: Ynduráin, F. J.(2002). *Electrones, neutrinos y quarks*. Barcelona, España: Crítica.
- **From the same author and same year:** Author’s last name, first name initial (year of publication and assigned identification letter in alphabetical order) and the same information as the previous case.  
E.g.: Kierkegaard, S. (2002a). *El amor y la religión. Puntos de vista*. México: Grupo Editorial Tomo. Kierkegaard, S. (2002b). *Diario de un seductor*. México: Grupo Editorial Tomo.
- **From two to seven authors:** Last name of primary author, first name initial “and” last name of the second author and first name

## Standards for the reception of originals

and the same information as in the first case.

E.g.: Sánchez, M., León, L., García, A., Mas, J. y Fernández, A. (2015). La medida de la capacidad reflexiva: instrumentos disponibles en castellano y tareas pendientes. *Revista Asociación Española de Neuropsiquiatría*, México, 35 (127), 487-510.

• **Chapter of a book whose author is not the editor or compiler:**

Last name of the author of the chapter, first name initial (year of publication). Title of the chapter. In first name initial of editor or compiler of book (specify if it is the editor “Ed.” or compiler “Comp.” of the text), *title of book* (pp.###-###). City, country: Editorial

E.g.: Molina, V. (2016). Los centros de escritura en Latinoamérica: Consideraciones para su diseño e implementación. En G. Bañales, M. Castelló y A. Vega (Eds.), *Enseñar a leer y escribir en la educación superior. Propuestas educativas basadas en la investigación* (pp. 339-362). México: Fundación sm.

• **Anonymous author or collective:** Institution or collective responsible for the publication and the same information as in the first case.

E.g.: Colegio de Ciencias Sociales de Occidente (2005). *El problema de la ciencia en México*. México: Colegio de Ciencias Sociales de Occidente.

• **From a journal:** Last name, first name initial (year of publication). Title of article. *Title of journal*, volume (number), pages that contain the article.

E.g.: Wallerstein, E. (1995). ¿El fin de qué modernidad?. *Sociológica*, 10(27), 13-31.

• **From a newspaper:** Last name, first name initial (year of publication). Title of article. *Title of newspaper*, pages that contain the article.

E.g.: González, A. (25 de noviembre de 2004). La Revolución Mexicana inacabada. *El Guardián*, pp. 16-17.

• **Symposium, lectures and congresses:** Last name of the speaker and the first name initial (date). Title of the lecture. In first name initial of compiler or editor, last name (specify if it is the editor “Ed.” or compiler “Comp.” of the text or, if applicable, of the institution responsible for the cycle of speeches), *Title of symposium, lectures and congresses*. Symposium or lecture held at the Congress' Name of the organization, place.

E.g.: Manrique, D. y Aponte, L. (Junio de 2011). Evolución en el estudio y conceptualización de la consciencia. En H. Castillo (Presidencia), *El psicoanálisis en Latinoamérica*. Simposio

llevado a cabo en el XXXIII Congreso Iberoamericano de Psicología, Medellín, Colombia.

- **Thesis and dissertations:** Last name, first name initial (year of publication). *Title* (type of document and degree). Name of institution, place.  
E.g.: Berthier, A. y Galindo, J. (1996). *Palabras sin rostro. Análisis del discurso zapatista* (tesis de licenciatura). Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, México.
- **Films or videos:** Last name of producer, first name initial (producer) and last name of director, first name initial (director). (year of release). *Name of the film* [motion picture tape]. Country: production company.  
E.g.: Sher, S., Shamberg, M., Devito, D. (productores) & LaGravanes, R. (director). (2007). *Escritores de Libertad* [cinta cinematográfica]. EEUU.: Paramount Home Entertainment.
- **Television episodes:** Last name of producer, first name initial (producer). (year). *Series name* [TV series]. Place: production company.  
E.g.: Baker, J. (producer). (2006). One tree hill [serie de televisión]. Hollywood, EEUU.: Twentieth Century Fox.
- **From interviews:** Last name of person interviewed, first name initial (date). In *program name*, production company, place of realization.  
E.g.: Navarrete, A. (20 de enero de 2005). En *El cristal con que se mira*, Televisa, México.
- **CD-ROM:** Last name of author, first name initial (year of edition). Title of the article or section of the CD-ROM (edition) [media type]. Place of publication: production company.  
E.g.: Johnson, M. (2006). Human biology: concepts and current issues (3rd ed.) [CD-ROM]. San Francisco: Pearson Benjamin Cummings.
- **From electronic journals:** Last name of author, first name initial (year, month, day). Title of the article. *Name of the journal*. Recovered from <http://www.ejemplo.123>. Note: the month and year must be included for journals that have monthly publications. In which the publication is daily or weekly includes the day.  
E.g.: Coronell, D. (2011, 29 de enero). Una decisión contraevidente. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/>
- **Sites, electronic pages and e-books:** Last name of author, first name initial (date). *Title of the page*. Place of the publication:



# Standards for the reception of originals

production company. URL.

E.g.: Argosy Medical Animation. (2007-2009). *Visible body: Discover human anatomy*. New York, EEUU.: Argosy Publishing.  
Recuperado de <http://www.visiblebody.com>

## VI. CLARIFICATIONS

- Compliance with these standards is indispensable. Although accepted collaborations will be subject to corrections of style, it is recommended that researchers send versions with a first correction.
- The editors reserve the right to modify some expressions and suggest changes with the goal of improving the quality of the text and clarifying its content.
- It is necessary to accompany the study with a brief attachment that contains general information such as complete name, telephone numbers and email address to keep communication open during the editorial process, and also a postal address to send the publication when the article is published. Also a curriculumcard that includes academic and professional information is required that does not exceed 20 lines.
- For any question, call the telephone numbers (722) 214 25 82 and 214 25 93 or send an email to: [vinculacion.cieps2016@gmail.com](mailto:vinculacion.cieps2016@gmail.com)





## Política social y retos urbanos

Año 1, número 1, enero-junio 2010

### Artículos

1. El reto socio especial de México
2. El programa Hábitat: un análisis de su cobertura, operación e impactos en zonas de atención prioritaria intervenidas
3. El programa Oportunidades y su impacto en la región centro de México
4. Capital social y participación social en las organizaciones comunitarias
5. Características sociodemográficas y determinantes del uso de los servicios de salud por la población adulto mayor en México



## Desigualdad, género, envejecimiento y desarrollo

Año 1, número 2, julio-diciembre 2010

### Artículos

1. Polarización económica regional en México: 1980-2004
2. El empobrecimiento de la clase media en México y en la frontera norte durante las últimas décadas del siglo XX, las políticas causales y las expectativas con la crisis actual
3. Elementos para un desarrollo alternativo: un acercamiento a partir del binomio nopal tunero-migración en el territorio de Pinos, Zacatecas
4. El enfoque de género y la agenda de gobierno. Una aproximación al proceso de institucionalización en el Estado de México
5. La vejez vista como vida privada
6. El educador social y el graduado social ¿profesiones del estado de bienestar?

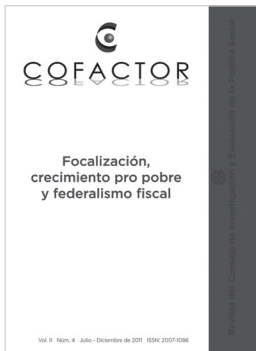


## Economía política, migración y política social

Año 2, número 3, enero-junio 2011

### Artículos

1. México-americanos y México. Reflexiones sobre una relación compleja
2. Por una política migratoria integral
3. Formas organizativas migrantes y gobernanza local en México
4. Política Económica o Economía Política: El ciclo político presupuestal en México
5. Políticas para la disminución de la pobreza en México: Consideraciones a partir del programa Oportunidades



## Focalización, crecimiento pro pobre y federalismo fiscal

Año 2, número 4, julio-diciembre 2011

### Artículos

1. Focalización en programas gubernamentales: una evaluación de la armonización de criterios normativos por Análisis de Componentes Principales
2. Una comparación de los efectos del crecimiento *pro-poor* para México y España entre 1984 y 2008
3. La realidad demográfica mexicana a través de los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010
4. Las aportaciones técnicas y humanas que realizan los migrantes internacionales de retorno en el Estado de México
5. Federalismo fiscal mexicano: los conflictos de la democracia participativa



## Ingreso mínimo ciudadano, reforma laboral y vulnerabilidad hacia la pobreza

Año 3, número 5, enero-junio 2012

### Artículos

1. Ingreso mínimo ciudadano como estrategia de combate a la pobreza en México
2. Vulnerabilidad social y hacia la pobreza: rumbo a una conceptualización
3. La importancia del contenido en el mensaje. Perspectiva de género en los medios de comunicación
4. Reflexiones sobre las causas estructurales de las reformas laborales en América Latina y la propuesta parlamentaria del Partido Acción Nacional en México en 2011
5. La socialdemocracia europea



## Calidad de vida, ciclo político y programas sociales

Año 3, número 6, julio-diciembre 2012

### Artículos

1. Grado de apropiación de la ciudad y percepciones sobre la calidad de vida en ciudades de la frontera norte de México
2. Ciclo político, demanda agregada y formación de capital en México
3. Políticas públicas de integración de los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social en Venezuela según contexto 2007-2008
4. Reforma de los sistemas de salud y atención a padecimientos de orden mental o emocional

### Reseñas

5. *México, mejores políticas para un desarrollo incluyente 2012*
6. *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011*



## Empleo, transferencias federales y política social comparada

Año 4, número 7, enero-junio 2013

### Artículos

1. Reformas al mercado laboral para estimular la productividad, competitividad y calidad de vida en el Estado de México
2. Bienestar socioeconómico en los territorios de Chiapas afectados por la remunicipalización de 1999: una década de evidencia
3. Esquema de transferencias a los municipios y propuestas alternativas. El caso de Quintana Roo, 2009
4. Los partidos políticos, los gobiernos estatales y su incidencia en la reducción de la pobreza en México. Un ejercicio comparado

### Reseñas

5. *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 008-2010, CONEVAL - UNICEF*
6. *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Introducción general, CIDE - CONAPRED*



## Programas de combate a la pobreza y capital humano

Año 4, número 8, julio-diciembre 2013

### Artículos

1. Incidencia de políticas de empleo y transferencias de ingreso sobre la desigualdad económica: la Argentina del posneoliberalismo, 2003-2010
2. Transferencias monetarias condicionadas y su impacto sobre la pobreza: el caso del Bono Juancito Pinto en Bolivia
3. El costo de las corresponsabilidades como un factor de bajas en el Programa Oportunidades: el caso del componente de salud en zonas urbanas.
4. Evolución del Índice de Pobreza Humana en la ciudad de Hermosillo, Sonora, 2000-2010
5. Formación de capital humano en la educación superior y proceso de transición: licenciatura en Economía en una universidad pública del Estado de México, 2000-2010

### Reseña

5. *Evaluación Estratégica de Protección Social en México (2013), México, D.F., Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL)*



## Sociedad civil, rezago tecnocientífico y micronegocios

Año 5, número 9, enero-junio 2014

### Artículos

1. La pobreza en el Estado de México: cambios atribuibles al crecimiento económico y a la distribución del ingreso
2. Vulnerabilidad sociodemográfica de los adultos mayores indígenas en el Estado de México, 2010
3. Sociedad civil, filantropía y desarrollo humano en la frontera norte de México
4. Desempeño económico y factores que se encuentran detrás del rezago tecnocientífico en México
5. El caso de las pequeñas y medianas empresas mexicanas ¿micronegocios viables o sobrevivientes?



## Diferencias regionales, tecnologías cívicas y evaluación escrita en México

Año 5, número 10, julio-diciembre 2014

### Artículos

1. Calidad de vida urbana en los hogares de Tijuana y Mexicali, Baja California
2. Caracterización e impacto de las remesas en la desigualdad de las regiones de México, 2000, 2005 y 2010
3. Inclusión financiera. Un análisis introductorio a las diferencias regionales en México
4. Las tecnologías cívicas como herramientas ciudadanas para la innovación social
5. El examen escrito. La ayuda pedagógica en la educación básica primaria en México



## Colectividad: problemáticas sociales y demográficas

Año 6, número 11, enero-junio 2015

### Artículos

1. La política migratoria en el estado de Michoacán: un proceso inconcluso
2. Mortalidad infantil y pobreza en México, un análisis multinivel
3. Sin límites: factores condicionantes de la delincuencia juvenil
4. Aproximaciones a la libertad y opresión de América Latina en el siglo XXI
5. El examen escrito. La ayuda pedagógica en la educación básica primaria en México

### Reseña

6. *Contexto de la información sociodemográfica generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*



## Enfoques multidisciplinares sobre la organización ciudadana, desafíos y actividades

Año 6, número 12, julio-diciembre 2015

### Artículos

1. Bolívar y Martí en el desarrollo de la conciencia americana
2. Transdisciplinariedad de la educación: CINEDUCA, conector con la neurociencia
3. Asociaciones rurales y territorialidad en Zumpahuacán

### Reseña

4. *Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SIODM)*



## Desarrollo, Alimentación y Capital social

Año 7, número 13, enero-junio 2018

### Artículos

1. La construcción social de la alimentación: una reflexión sociológica
2. Cuatro características del capital social para enfrentar la pobreza urbana en la Ciudad de México (CDMX)
3. Los derechos culturales de las poblaciones mestizas en México ¿amenazados?
4. El interés superior de niños migrantes centroamericanos no acompañados en México: la historia de Ashlie



## Desarrollo Social y Humano: el nuevo enfoque de la política social del Estado de México

Año 7, número 14, julio-diciembre 2018

### Artículos

1. Transición del paradigma asistencialista al modelo de Desarrollo Humano en la política social del Estado de México
2. La inclusión social desde los derechos humanos
3. Gobernanza y desarrollo social en el Estado de México: análisis del diseño de cuatro Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizada (MPCI)



## Políticas Públicas de Desarrollo Social con Perspectiva de Género

Año 8, número 15, enero-junio 2019

### Artículos

1. Heterogeneidad de experiencias en la satisfacción de derechos: el caso de las desigualdades entre mujeres en México
2. Heterogeneidad de experiencias en la satisfacción de derechos: el caso de las desigualdades entre mujeres en México
3. Enfoque integral sobre la violencia de género contra las mujeres



## Juventud: problemas y desafíos para el desarrollo

Año 8, número 16, julio-diciembre 2019

### Artículos

1. Nuevo Enfoque de Derechos Humanos en las Políticas Sociales de la Juventud en el Estado de México
2. Transversalidad y Políticas Públicas de Juventud. Nociones para la Articulación
3. Deporte y juventud. El cuidado y preservación de la mente y cuerpo juvenil a través de actividades deportivas



## El Salario Rosa en el Estado de México: impacto en pobreza y expectativas de mejora

Año 8, número especial, 2019

### Artículos

1. Programas de apoyo y compensación de ingresos a la mujer en América Latina
2. El Programa Familias Fuertes Salario Rosa en el Estado de México: antecedentes y perspectivas
3. Análisis de la política social en el Estado de México en apoyo a las mujeres: Familias Fuertes Salario Rosa
4. Contraste de una política local y a una nacional de apoyo a la mujer: El Salario Rosa en el Estado de México y el resto del país
5. La política Social en apoyo a la mujer en perspectiva: alcances y retos



## Desafíos de las políticas sociales para los adultos mayores

Año 9, número 17, enero-junio 2020

### Artículos

1. Envejecimiento poblacional y salud en México: líneas estratégicas de política pública para un envejecimiento saludable
2. La influencia de los organismos internacionales en las políticas sociales y de cuidado en las personas mayores en México
3. Una sociedad que desampara. La vejez en México



## La pobreza indígena: retos de la política social para lograr el desarrollo humano de los pueblos originarios

Año 9, número 18, julio-diciembre 2020

### Artículos

1. Incidencia de las políticas públicas en la pobreza de los pueblos indígenas
2. La ciudad ¿es para todos? La desigualdad como experiencia cotidiana; indígenas migrantes en la Ciudad de México (CDMX)
3. Contexto familiar y socioeconómico de madres adolescentes indígenas de siete localidades del municipio de Temoaya, Estado de México
4. Políticas culturales indígenas y patrimonio cultural inmaterial



## Impacto en el bienestar y desarrollo humano del Programa de Desarrollo Social Salario Rosa en sus nueve vertientes

Año 9, número Especial 2020

### Secciones

1. Antecedentes de la Estrategia Salario Rosa (ESR)
2. Ordenamiento de datos para modelar un programa social: el Salario Rosa
3. El Aprendizaje Automático: un enfoque metodológico a los programas sociales
4. Impacto general del Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Salario Rosa
5. El Análisis de las Vertientes de la Estrategia Salario Rosa
6. El Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Salario Rosa en perspectiva: aspectos de mejora

**COFACTOR** es una revista académica semestral, editada por el **CIEPS**, interesada en difundir investigaciones aplicadas originales que representen avances en múltiples ciencias sociales.

Busca ser un espacio abierto a la discusión y a la crítica en el ámbito del desarrollo social, y constituirse como un referente obligado para los responsables de la toma de decisiones gubernamentales de políticas públicas, investigadores, académicos y estudiantes.

La temática principal de **COFACTOR** es muy variada, desde pobreza, marginación, exclusión, desigualdad y género, hasta migración, educación, salud, gasto social, demografía y bienestar. La revista aparece en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex), en Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), y en la Hemeroteca Virtual Latinoamericana.

Los números anteriores pueden consultarse en nuestra página en internet: [http://cieps.edomex.gob.mx/revista\\_cofactor](http://cieps.edomex.gob.mx/revista_cofactor)

Para información relacionada con distribución e intercambio escriba a: [vinculacion.cieps2016@gmail.com](mailto:vinculacion.cieps2016@gmail.com)

---

La revista Cofactor, año 10, núm. 19, enero-junio de 2021, se terminó de imprimir el mes de julio de 2021, con un tiraje de 500 ejemplares, en los Talleres Gráficos Santa Bárbara, S. de R.L. de C.V., Pedro Cortés, núm. 402-1, col. Santa Bárbara, C. P. 50050, Toluca, Estado de México.



---

**Cofactor está indexada en:**

---

Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex), en Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), y en HEVILA.





## Artículos

### **Agenda mexiquense municipal de género. Ajustes y limitaciones en tiempos de COVID-19**

Gloria Jovita Guadarrama Sánchez

### **México: el efecto de la eliminación de la subcontratación de personal sobre el empleo**

Henio Millán Valenzuela y Elsa Cecilia Cota Díaz

### **Indígenas ante la Pandemia de COVID-19**

Carla Valdespino Vargas