



COFACTOR

**Calidad de vida,
ciclo político y
programas sociales**



Revista del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social

Comité Editorial

Eduardo Rodríguez-Oreggia
y Román
*Instituto Tecnológico y de Estudios
Superiores de Monterrey,
Campus Estado de México*

Genaro Aguilar Gutiérrez
Instituto Politécnico Nacional

Gabriela Pérez Yarahuán
Universidad Iberoamericana

Edgar Alfonso Hernández Muñoz
Instituto Mexiquense de Cultura

Nelson Arteaga Botello
*Universidad Autónoma del
Estado de México*

Director

Adán Barreto Villanueva

Editor técnico

Ángel Mauricio Reyes Terrón

Coordinador editorial

Guillermo Bermúdez Garza Ramos

Asistente editorial técnico

Moisés Elizarrarás Hernández

Corrección de estilo

Sandra Erika Carmona Esquivel
Patricia Carmen Muciño Vega

Diseño gráfico y editorial

Nuria Paloma Camargo Serna

Distribución e intercambio

Viviana Franco Gutiérrez

Administración

Juan José Alcántara Trigos

Consejo Editorial

Iberoamérica

Eduardo Aldunate Riedemann
*Instituto Latinoamericano y del
Caribe de Planificación Económica y
Social, Comisión Económica para
América Latina y el Caribe, Chile*

Walter Belik
*Universidad de Campinas,
Sao Paulo, Brasil*

Antonio Aznar Grasa
Francisco Javier Trávez Bielsa
Jesús Mur Lacambra
*Universidad de Zaragoza,
Aragón, España*

Francisco Javier Aliaga Lordeman
Universidad Católica de Bolivia

México

Gonzalo Hernández Licona
*Consejo Nacional de Evaluación de la
Política de Desarrollo Social*

Carlos Bazdresch Parada
Kurt Unger Rubin
*Centro de Investigación y
Docencia Económicas, A. C.*

Manuel Ordorica Mellado
El Colegio de México, A. C.

Rolando Cordera Campos
Clemente Ruíz Durán
Ignacio Perrotini Hernández
*Universidad Nacional
Autónoma de México*

Mauricio de María y Campos
Universidad Iberoamericana

Jaciel Montoya Arce
Jesús Salgado Vega
*Universidad Autónoma
del Estado de México*

Zeus Salvador
Hernández Veleros
*Universidad Autónoma del
Estado de Hidalgo*

La revista *Cofactor*, publicación semestral editada y distribuida por el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, 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. Está dirigida a especialistas en el área del desarrollo social y de políticas públicas. Los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente coinciden con la opinión de la institución.

Cofactor aparece en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex) y en el Directory of Open Access Journals (DOAJ).



COFACTOR

**Calidad de vida,
ciclo político y
programas sociales**



Revista del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social

D.R.© Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, 2012

Av. José María Morelos N° 1222

Col. San Bernardino

C.P. 50080, Toluca, Estado de México

Tel. (01 722) 2 14 25 82 y 2 14 25 93

Correo electrónico: cieps@edomex.gob.mx

Página en internet: www.edomex.gob.mx/cieps

Editor responsable: Adán Barreto Villanueva

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del título, expedida por el Instituto Nacional del Derecho de Autor:

No. 04-2009-102112344500-102.

ISSN: 2007-1086.

Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal N° CE: 215/05/01/12-02.

Se prohíbe la reproducción parcial o total, por cualquier medio mecánico o digital, sin la previa autorización expresa del CIEPS.

La revista *Cofactor*, vol. III, núm. 6, julio-diciembre de 2012, se terminó de imprimir el mes de diciembre de 2012, con un tiraje de 800 ejemplares, en los talleres de Grupo de Impresores, calle Constituyentes Poniente N° 1316, Col. San Bernardino, C.P. 50080, Toluca, Estado de México.

Presentación	5
Grado de apropiación de la ciudad y percepciones sobre la calidad de vida en ciudades de la frontera norte de México Félix Acosta, Marlene Solís y Guillermo Alonso	7
Ciclo político, demanda agregada y formación de capital en México Cesáreo Gámez Garza	41
Políticas públicas de integración de los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social en Venezuela según contexto 2007-2008 Grushenka Acosta y Diony Alvarado Pinto	59
Reforma de los sistemas de salud y atención a padecimientos de orden mental o emocional Norma González González y Sureima Selene Alamillo González	85
Reseñas	
México, mejores políticas para un desarrollo incluyente 2012 OCDE	101
Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011 CONEVAL	115
Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis 2010). Resultados sobre Mujeres INMUJERES/CONAPRED	126
Sobre los autores	130
Normas para la recepción de originales	135

PRESENTACIÓN



El sexto número de la revista *Cofactor* contiene un conjunto de trabajos que se vinculan al desarrollo social y se publican en una coyuntura singular del país, justo en el tránsito de una administración federal a otra. La particularidad del periodo no sólo está en razón de los balances de cierre a que obliga la culminación de un sexenio, sino también en relación con la necesidad de formular nuevos planes, programas y proyectos que le den orientación y rumbo a una nueva etapa de gobierno. Prácticamente todo el contenido de este fascículo es útil para conocer y documentar, con información y estadísticas de primera mano, una serie de temas que serán prioritarios en las políticas públicas que habrán de diseñarse e instrumentarse en los seis años por venir, y más allá.

Esta publicación comienza con el estudio titulado “Grado de apropiación de la ciudad y percepciones sobre la calidad de vida en ciudades de la frontera norte de México”, en el que se analiza la correspondencia entre la metáfora de “ciudades de paso”, atribuida a las urbes de la frontera norte de México, con el grado de apropiación de la ciudad y las percepciones sobre la calidad de vida de los habitantes de Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali y Reynosa. Los autores muestran que en estos lugares la relación de los residentes con el territorio está mediada por lo transitorio, lo cual se traduce en bajos grados de apropiación de la ciudad y en que, a pesar del desarrollo económico y social alcanzado en éstas, los habitantes perciben rezagos en aspectos asociados con el entorno urbano.

Además de su valor analítico, el estudio de este tema es útil porque se refiere a un momento en la historia de las ciudades de la frontera que puede ser considerado como un partaguas de los procesos de cambio cultural, económico y demográfico vividos en el ámbito nacional y regional durante los últimos seis años, en los que el gobierno federal impulsó una serie de iniciativas –algunas en lo referente a la seguridad pública, como la guerra contra el crimen organizado, y otras para hacer frente a los efectos de la recesión económica de Estados Unidos– que han modificado de manera sustantiva las condiciones de vida en todo el país. Este trabajo sirve de referencia para evaluar la magnitud de los efectos sociales de los cambios ocurridos recientemente en la frontera norte.

En su investigación, Cesáreo Gámez Garza analiza la relación entre el ciclo político y la demanda agregada en México entre 1981 y 2010, encontrando evidencia de una expansión de la demanda agregada en el último año de cada administración presidencial, seguida de una contracción en el primer año del gobierno entrante; este patrón es más pronunciado en la demanda interna, en especial en la formación de capital. Hasta ahora, salvo un estudio sobre el nexo entre el ciclo político y la formación de capital, no se ha analizado la relación entre aquél y los componentes de la demanda agregada en México, por lo que este ensayo adquiere mayor interés.

Por su parte, Grushenka Acosta y Diony Alvarado abordan uno de los asuntos de mayor relevancia en la coyuntura actual de Venezuela, pero también de México y de muchas naciones en el mundo: la seguridad social. En su ensayo señalan que los principios de la seguridad social venezolanos propugnan la protección de la mayoría

de la población, lo que implica extender este derecho humano al sector históricamente excluido de él, con la participación de los propios afectados en la resolución de sus problemas. El trabajo tiene como objetivo general formular políticas públicas para integrar los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social en Venezuela, procurando que estas nuevas formas organizativas coadyuven al desarrollo del bienestar social junto con el Estado.

Finalmente, en un ensayo más que interesante titulado “Reforma de los sistemas de salud y atención a padecimientos de orden mental o emocional”, sus autoras señalan que el proceso de reforma del sector salud iniciado en México en los años ochenta ha sido abordado desde diferentes perspectivas de análisis, así como de temáticas en que se intenta identificar la problemática por la que atraviesa. En el discurso gubernamental, se suele hacer referencia a viejos rezagos, como las enfermedades infecciosas y padecimientos relacionados con la nutrición, pero también al significativo incremento de las enfermedades crónico degenerativas; recientemente ha empezado a llamar la atención la denominada obesidad mórbida, asociada a una importante cantidad de enfermedades.

En este complejo panorama, añaden, se alude al resurgimiento de padecimientos que desde hace décadas habían dejado de representar un problema de salud pública, como el sarampión; a ello se agregan las “nuevas” enfermedades, para las que no existía ni conocimiento médico previo, ni experiencia en términos de planeación y administración para enfrentar las condiciones sociales, económicas y culturales que conllevan, como el Sida y más recientemente la epidemia de influenza H1N1 registrada en México en 2009, motivo de controvertidas medidas a escala tanto nacional como internacional. Dentro de este marco, destacan que la salud mental ha sido un área de conocimiento y atención situada en un plano secundario como parte de la agenda de trabajo de la Secretaría de Salud.

El número concluye con tres reseñas de trabajos de primer orden cuyo propósito es contribuir al balance de lo realizado hasta ahora y a la búsqueda de nuevos caminos para el desarrollo económico y social del país. La primera, “México, mejores políticas para un desarrollo incluyente 2012”, fue realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; la segunda corresponde al documento del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que se titula “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011”, y por último, la “Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis 2010). Resultados sobre Mujeres”, realizada por el Instituto Nacional de las Mujeres y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Con este número de *Cofactor*, el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México continúa cumpliendo con sus atribuciones de difundir los resultados de trabajos de investigación que se producen al interior del propio Consejo y en otras instituciones dedicadas al estudio del desarrollo social. Esperamos que los ensayos aquí presentados sean de utilidad para nuestros lectores, y extendemos la invitación a los investigadores de temas de desarrollo social para enviar sus colaboraciones y así seguir enriqueciendo los contenidos de nuestra publicación.

Adán Barreto Villanueva
Director

Grado de apropiación de la ciudad y
percepciones sobre la calidad de vida en
ciudades de la frontera norte de México

Félix Acosta,
Marlene Solís y
Guillermo Alonso
El Colegio de la Frontera Norte

Resumen

En este trabajo usamos información de la Encuesta sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social para analizar la correspondencia entre la metáfora de “ciudades de paso”, atribuida a las urbes de la frontera norte de México, con el grado de apropiación de la ciudad y las percepciones sobre la calidad de vida en Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali y Reynosa. Los resultados muestran que en estos lugares la relación de los habitantes con el territorio está mediada por lo transitorio, lo cual se traduce en bajos grados de apropiación de la ciudad y en que, a pesar del desarrollo económico y social alcanzado en éstas, los habitantes perciben rezagos en aspectos relacionados con el entorno urbano.

Palabras clave

Calidad de vida urbana, bienes públicos y ciudades de la frontera norte.

Clasificación JEL: D63, H41, I31

Abstract

In this paper we use data from the Household Survey on Quality of Life, Competitiveness and Social Violence to study the correspondence between the metaphor of “cities of step” attributed to the cities of the North Mexico border with the degree of appropriation of the city and the perceptions on the quality of life in Tijuana, Ciudad Juarez, Mexicali and Reynosa. The results show that in these cities the relationship of residents to the territory is mediated by the transitory, which translates in lower grades of appropriation of the city, and that in spite of the economic and social development achieved in these cities, residents perceive shortcomings in aspects related to the urban environment.

Keywords

Urban quality of life, public goods and border cities.

Recibido: 12 de octubre de 2012.
Aceptado: 6 de diciembre de 2012.

Grado de apropiación de la ciudad y percepciones sobre la calidad de vida en ciudades de la frontera norte de México

Félix Acosta,
Marlene Solís y
Guillermo Alonso

Introducción

Las ciudades de la frontera norte de México, a causa de su ubicación geográfica y de su propia historia económica y social ligada a la movilidad de la población, han sido calificadas desde sus inicios como “ciudades de paso”; por consiguiente, se atribuye a sus habitantes una relación endeble (difusa, precaria, fragmentada) con el territorio que ocupan y donde se desenvuelve la sociedad (Castells, 1991; Ruiz y Aceves, 1998; Sassen, 2004; Solís, 2009; Trujeque, 2000).

Esta relación difusa, precaria y fragmentada de los habitantes de la frontera con la ciudad puede implicar un impacto negativo en la calidad de vida urbana, pues el apego a los espacios y el compromiso con la comunidad son factores importantes para la construcción de la persona como ciudadano que, para habitar con “calidad”, exige sus derechos y cumple con sus obligaciones (Castells y Cusminsky, 1984).

El objetivo de este trabajo es analizar la correspondencia entre la metáfora de “ciudades de paso”, que se ha atribuido a las zonas urbanas de la frontera norte de México, y las variables de la Encuesta sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social¹ que, a nuestro entender, permiten tanto inferir el grado de apropiación de la ciudad de los habitantes de Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali y Reynosa, como indagar acerca de las percepciones sobre la calidad de vida en estos lugares.

Además de su valor analítico, el estudio de estos temas con los datos de la encuesta es útil porque se refieren a un momento en la historia social de las ciudades de la frontera que puede ser considerado como un parteaguas entre el antes y el después de los procesos de cambio cultural, económico y demográfico vividos en el ámbito nacional y regional durante los últimos seis años, en los que el gobierno federal

¹ Esta encuesta se aplicó a una muestra representativa de 21 500 hogares de las principales 26 ciudades de México, durante 2005 (véase SEDESOL/COLEF, 2005).

impulsó una serie de iniciativas –algunas en el ámbito de la seguridad pública, como la guerra contra el crimen organizado, y otras para hacer frente a los efectos de la recesión económica de Estados Unidos– que han modificado de manera sustantiva las condiciones de vida en todo el país. En este sentido, la información que se presenta y analiza en este trabajo puede servir de referencia para evaluar la magnitud de los efectos sociales de los cambios ocurridos recientemente en las ciudades de la frontera norte.

El trabajo está organizado en cinco partes, además de esta introducción. En la primera sección se presentan los ejes conceptuales usados para analizar la relación entre los habitantes de las ciudades de la frontera norte con su territorio; en una segunda parte se hace un breve repaso de las características económicas y sociales que definen el carácter transitorio de las ciudades fronterizas; en el siguiente apartado se analiza el grado de apropiación de la ciudad a partir de un índice que integra tres dimensiones, el nivel de compromiso con ésta, la intensidad de las relaciones sociales en ella y la intensidad del uso del espacio público; la cuarta sección se dedica al análisis de las percepciones sobre la calidad de vida a partir de un índice de satisfacción con el entorno urbano y uno con el bienestar; finalmente, en las conclusiones se discuten los resultados más relevantes del trabajo y se apunta hacia temas que, a nuestro juicio, permitirán profundizar en el estudio de la construcción de identidad de las ciudades fronterizas y de las posibilidades para avanzar en la frontera norte hacia un modelo urbano que ofrezca mejores condiciones de habitabilidad y bienestar y permita a sus habitantes ejercer plenamente su ciudadanía.

El marco teórico-conceptual: percepciones sobre la calidad de vida y apropiación de la ciudad

El concepto de calidad de vida está asociado de manera primigenia al desarrollo teórico del enfoque de capacidades humanas de Amartya Sen, las cuales se refieren al conjunto de funcionamientos de los individuos para ser y hacer, para llevar a cabo el tipo de vida que consideren generadora de valor para sí mismos y para incrementar su libertad de elegir entre diferentes cursos de acción en una sociedad y un tiempo determinados. El enfoque de capacidades se confrontó teóricamente con el enfoque previo de capital humano, el cual ha centrado su análisis en el desarrollo de las cualidades humanas en su relación con el crecimiento económico y el progreso material (Nussbaum y Sen, 1993; Sen, 1999).

La construcción teórica del concepto de calidad de vida implica necesariamente una valoración de los individuos de acuerdo con las condiciones materiales propias, permeadas por el entorno y la interacción social. Por ello, para medir esta variable se requiere de la consideración de componentes objetivos y subjetivos, aunque debe reconocerse que la distinción entre estos indicadores también es difusa, pues los primeros están contruidos a partir de una apreciación normativa de las condiciones materiales de vida de un tercero, generalmente un especialista, mientras que los subjetivos se construyen a partir de cómo perciben los individuos dichas condiciones materiales, en el entendido de que la relación entre factores objetivos y percepciones es imperfecta (véase Chacón, 1999, 2004; Leva, 2005; Scanlon, 1993).

En este trabajo se parte precisamente de la premisa de que el concepto de calidad de vida tiene un carácter subjetivo e intersubjetivo importante, pues no se puede hablar de este término sin considerar las diferencias individuales, no sólo en el acceso a los bienes necesarios para la existencia, sino en la manera de percibir el entorno social y económico. A partir de este supuesto, la medición de las percepciones de los individuos se lleva a cabo indagando la experiencia vivida de las personas respecto a sus condiciones materiales, las cuales responden a un conjunto de normas legitimadas por las instituciones de la sociedad donde viven.

La apropiación de la ciudad es una relación de los humanos con el territorio que implica la pertenencia a las redes sociales, el compromiso con los problemas en ella, la participación y el uso "sociocultural" de los espacios públicos.

Desde el punto de vista operativo y funcional, los autores del presente artículo coinciden con la concepción de calidad de vida de Alguacil (2001), quien la entiende como una noción síntesis de las dimensiones física, social y cultural, integrada por tres componentes: la calidad del entorno (escala de la vivienda, el barrio y la ciudad), el bienestar (condiciones objetivas en el empleo, la salud y la educación) y la identidad cultural (los vínculos e interacciones sociales). Además, en la intersección de estos componentes se conforman áreas del conocimiento que pueden ser estudiadas desde distintas perspectivas disciplinarias, tal como se muestra en la gráfica 1.

En este sentido, hablar de apropiación de la ciudad permite indagar en un aspecto que incide en la valoración de las condiciones de vida de las personas. Se piensa en este término como un proceso de construcción de lazos, de circuitos de interacción, con el lugar donde habitamos. Entendemos, entonces, que la apropiación de la ciudad

es una relación de los humanos con el territorio urbano que implica la pertenencia a redes sociales, el compromiso con los problemas que se suscitan en ella en sus variadas escalas, el nivel institucional de la participación y el uso “sociocultural” de los espacios públicos (véase Castells y Cusminsky, 1984; Lucero *et al.*, 2007).



Gráfica 1. Componentes y aproximaciones disciplinarias de la calidad de vida



Fuente: Elaboración propia a partir de Alguacil (2001).

El grado de apropiación de la ciudad intenta ser una medida de la dimensión cultural implícita en la noción de calidad de vida, y estos autores asumen el riesgo epistemológico que implica manejar factores simbólicos en relación a escalas cuantitativas. La tesis que aquí se expone establece que a mayor grado de apropiación urbana, los pobladores tendrán mayor capacidad de reaccionar ante cualquier indicio de deterioro de las condiciones de habitabilidad de la ciudad, dando lugar a acciones de democratización (democratizadoras) y de concientización ciudadana que desafíen y transformen el espacio, creando proyectos alternativos de vida citadina.

El contexto: lo transitorio en las ciudades de la frontera norte

Históricamente, por estar en los límites de los territorios nacionales, las ciudades de la frontera permanecieron también al margen de su desarrollo. Por mucho tiempo, estos sitios han sido concebidos como “puertas de entrada” a otro territorio. Así, una de las funciones urbanas más importantes de estos asentamientos de población ha sido la de servir como lugar de tránsito, con la consecuente conformación de relaciones sociales fugaces y sin arraigo. No obstante, el perfil de las ciudades fronterizas ha cambiado en los últimos años, sobre todo a partir de la apertura de la economía nacional y de la inserción del país en los procesos de globalización, cuando empezaron a constituirse cada vez más en corredores de desarrollo económico y en espacios de múltiples intercambios socioculturales. Sea como fuere, lo transitorio sigue siendo parte de la condición fronteriza de estos espacios urbanos.

Y es que algunos de los factores que han hecho emerger otras poblaciones dentro de estas “ciudades de paso” se relacionan con los efectos del cierre de las fronteras a partir del “11 de septiembre”; el desarrollo y la crisis de la industria maquiladora, bajo la amenaza de la “deslocalización”, y los esfuerzos de los gobiernos locales por lograr mayor autonomía y por hacer competitivos estos espacios urbanos, muchos de ellos con una fuerte vocación hacia el turismo.

La metáfora de ciudad de paso ha adquirido otro matiz a partir de la relación dialéctica entre lo global y lo local, en la que el debilitamiento del Estado centralista en México ha llevado a que se fortalezcan los actores locales y se consoliden ciertas tramas institucionales. El avance de la industria maquiladora ha contribuido a ello, pues algunas empresas han adquirido cierto anclaje territorial, el cual se expresa en la conformación de zona con especialización productiva; así ocurrió en Tijuana y Ciudad Juárez, que en la etapa de auge de las maquiladoras llegaron a ser consideradas como la capital mundial del televisor y el valle de los arneses, respectivamente.

Durante los noventa, el auge de la industria maquiladora implicó un intenso crecimiento del empleo, que contribuyó al crecimiento social de la población de las ciudades fronterizas. Durante ese decenio, algunas de estas empresas dejaron de ser simples ensambladoras y la inversión de capital asiático fortaleció un proceso de diversificación tecnológica y productiva, se intensificó la presencia de transnacionales

y la conformación de instituciones, actores locales e infraestructura urbana para el desarrollo industrial.

Sin embargo, como ha señalado Sassen (2004), los nuevos sectores de crecimiento están creando una “nueva geografía de la marginalidad”, nuevas formas de inequidad espacial y social. Es en estas circunstancias del mundo contemporáneo donde se puede encontrar en cualquier zona urbana de la frontera –ahí se redimensiona y cobra relevancia teórica– el concepto de “apropiación de la ciudad”.

En lo que respecta al tránsito de personas hacia Estados Unidos, que durante los ochenta fue un aspecto crucial de la vida en estos poblados, resulta que con el mayor control de la frontera a partir de los sucesos de 2001 se modificó la geografía de estos flujos de migración internacional, por lo cual las urbes fronterizas han ido perdiendo importancia como puntos de cruce ilegal. No obstante, estas ciudades continúan funcionando como lugares de tránsito y, en los últimos años, ha cobrado relevancia el flujo de estadounidenses –algunos mexicano-estadounidenses– hacia las urbes de la frontera y sus inmediaciones (con particular intensidad en el corredor Tijuana-Ensenada), con lo cual se refuerza una de las características de estos sitios: el carácter transfronterizo de la vida urbana.

Los procesos transfronterizos son dinámicas que se conforman por los intercambios cotidianos de tipo económico, social y cultural que se dan entre dos países, los cuales dependen en gran medida de la porosidad de la frontera en esta época de globalización y crisis económica, en la que no ha dejado de fluir esta dinámica propia de las ciudades-regiones contiguas.

Pero estos intercambios no dejan de ser entre países desiguales, por lo que los poblados de este lado de la frontera de México siguen siendo áreas relegadas y vulnerables, que aun cuando en el contexto nacional aparecen como zonas urbanas en pleno desarrollo económico, tienen carencias significativas en infraestructura urbana y procesos desiguales de construcción o consolidación de espacio habitable.

Es claro que la relación México-Estados Unidos en la frontera adquiere una especificidad local, aunque sólo sea porque existe una diferencia conceptual y analítica entre lo transfronterizo y lo transnacional. Y no se diga ya en la redimensión de los conceptos relación internacional y binacional. Pero para el enfoque analítico usado en este trabajo, la referencia o interacción con las ciudades de Estados Unidos se deja fuera.

Por otro lado, el crecimiento demográfico acelerado y en consecuencia de las ciudades de la frontera norte, sobre todo entre

1960 y 1980, es otro elemento que determina el carácter inacabado y transitorio de estas urbes fronterizas. Además, éste es un periodo difícil para toda la región desde el punto de vista de la integración y el desarrollo (González, 1981). Se trata de ciudades jóvenes que aún no terminan de construirse una identidad y se encuentran expuestas a procesos incesantes de cambio sociocultural.

De acuerdo con Méndez *et al.* (2005), la identidad de las ciudades de la frontera está inacabada y “no se construye en función de lo que se es, sino de lo que se aspira, que en términos territoriales lleva al desarraigo por una ciudad, que representa la contradicción entre lo inacabado y lo permanente a través de su carácter transitorio” (ibid., 2005: 12). Lo transitorio es parte de la condición fronteriza que pareciera reforzarse a partir de los impactos de la globalización; uno de ellos es la mezcla constante de culturas, que hace más visible lo emergente.

Las ciudades de la frontera con Estados Unidos continúan siendo el espacio donde se expresa la ruptura entre dos paisajes en diversos sentidos antagónicos, pero fuertemente vinculados, interdependientes. En estas localidades se expresa una batalla cotidiana por unir lo discontinuo, por darle coherencia a mundos y modos de vida disímiles; esta dinámica expresa una parte de los procesos de hibridación que se presentan en estos espacios urbanos y alimentan, paradójicamente, lo que tiene de transitorio y de resistente la condición fronteriza.

Explorar el grado de apropiación de la ciudad a partir de indicadores y frecuencias estadísticas permitirá aportar evidencia cuantitativa a favor de la necesidad de profundizar en este concepto y realidad, pues para vivir en una urbe fronteriza bajo estas condiciones adversas, las y los ciudadanos necesitan tener o demostrar ciertas formas de apropiación, aun en la marginalidad y lo transitorio, para hacer posible formas –si se quiere improvisadas– de bienestar y calidad de vida.

Las ciudades de la frontera y el grado de apropiación

En este apartado presentamos un análisis de lo transitorio de las ciudades de la frontera a través del índice del grado de apropiación urbana (véase Schteingart y Solís, 1994), el cual se construyó y calculó considerando tres dimensiones: el nivel de compromiso con la ciudad (NC), la intensidad de las relaciones sociales en la ciudad (IR) y la intensidad del uso del espacio público (IUEP). A cada una de estas

dimensiones le corresponde un índice que se calcula con las variables² que se muestran en el cuadro 1, de tal manera que:

$$\begin{aligned}
 \text{NC} &= \text{Nivel de Compromiso} = \sum_{i=1}^5 N_i \\
 \text{IRS} &= \text{Intensidad de las Relaciones Sociales} = \sum_{i=1}^5 R_i / 5 \\
 \text{IUEP} &= \text{Intensidad del Uso de los Espacios Públicos} = \sum_{i=1}^2 U_i / 2 \\
 \text{GA} &= \text{Grado de Apropiación} = \sum (\text{NC} + \text{IRS} + \text{IUEP}) / 3
 \end{aligned}$$

Cada uno de estos índices puede tomar valores entre cero y uno; en la relación entre cada índice y el grado de apropiación hay un sentido positivo, es decir, que a mayor nivel de compromiso, aumenta la intensidad de las relaciones sociales y la intensidad en el uso de los espacios públicos; entonces, mayor será el grado de apropiación de la ciudad.

□

Cuadro 1. Dimensiones y variables del grado de apropiación de la ciudad

Grado de apropiación de la ciudad	Dimensiones	Variables*
	Nivel de compromiso con la ciudad (NC)	<p>N1. Porcentaje de personas que dice estar muy bien informado acerca de los problemas locales</p> <p>N2. Porcentaje de personas que se siente muy responsable de los problemas que afectan a la ciudad</p> <p>N3. Porcentaje de personas que atribuye mucha influencia a la agencia de los habitantes de una ciudad para su mejora</p> <p>N4. Porcentaje de personas que participa en la mejora</p>

Continúa...

² Las preguntas de los módulos que se consideran para el análisis fueron contestadas por el “informante”, es decir, el miembro del hogar que respondió la encuesta, por lo que los porcentajes calculados en los cuadros se refieren al total de hogares de la muestra ponderada, pues cada informante (entrevistado) representa a un hogar.

Continuación del cuadro 1

	Dimensiones	Variables*
Grado de apropiación de la ciudad	Intensidad de las relaciones sociales en la ciudad (IRS)	<p>R1. Porcentaje de personas que dice conocer a mucha gente en la ciudad</p> <p>R2. Porcentaje de personas que muchas veces o siempre intercambia favores con los vecinos</p> <p>R3. Porcentaje de personas que muchas veces o siempre se visita en las casas</p> <p>R4. Porcentaje de personas que tiene como vecino a un familiar en quien confiar</p> <p>R5. Porcentaje de personas que tiene en su colonia a una persona de confianza</p>
	Intensidad del uso del espacio público (IUEP)	<p>U1. Porcentaje de personas que dice conocer a mucha gente en la ciudad</p> <p>U2. Porcentaje de personas que muchas veces o siempre intercambia favores con los vecinos</p>

* Variables de los módulos N y P de la Encuesta sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social, SEDESOL/ COLEF, 2005.

En el cuadro 2, se aprecian los valores de cada una de las dimensiones y del grado de apropiación por zona metropolitana de la frontera, esto es: Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali y Reynosa. Adicionalmente, se calcularon los índices correspondientes a las zonas metropolitanas del norte: Hermosillo, Monterrey, Saltillo y

Chihuahua, así como de las ciudades del centro y sur del país: Valle de México, Guadalajara, Puebla-Tlaxcala, La Laguna-Torreón, Toluca, San Luis Potosí, Querétaro, León, Aguascalientes, Cuernavaca, Tampico, Veracruz, Xalapa, Morelia, Culiacán, Acapulco, Villahermosa y Mérida.



Cuadro 2. Zonas metropolitanas según dimensiones y grado de apropiación de la ciudad

Zona metropolitana	IUEP	NC	IR	GA	Grado de apropiación
ZM de Tijuana	0.21	0.10	0.25	0.19	Bajo
ZM de Ciudad Juárez	0.12	0.02	0.29	0.15	Bajo
ZM de Mexicali	0.16	0.06	0.28	0.17	Bajo
ZM de Reynosa	0.14	0.05	0.12	0.10	Muy bajo
ZM del norte	0.27	0.08	0.33	0.23	Alto
ZM del centro y sur	0.28	0.09	0.27	0.21	Medio
Total	0.27	0.09	0.28	0.21	Medio

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social, SEDESOL/COLEF, 2005.

Los resultados obtenidos son congruentes con los planteamientos del apartado anterior respecto a la relación difusa de los habitantes con el territorio urbano en la frontera, pues en los datos para las cuatro zonas metropolitanas de la frontera –consignado en el cuadro 2– se aprecia un bajo grado de apropiación. Sin embargo, no se encuentran muy alejadas del valor medio del índice calculado para las 26 zonas metropolitanas incluidas en la encuesta, y que se presenta también en el conjunto de las zonas metropolitanas del centro y sur del país.

En cambio, las zonas metropolitanas del norte tienen el grado de apropiación más alto, lo cual permite imaginar un mapa geográfico del grado de apropiación donde hay un contraste entre las zonas fronterizas y las del norte, para volver a disminuir ligeramente en las del centro y sur. Ahora bien, hay diferencias significativas entre las zonas metropolitanas de la frontera, pues Tijuana tiene un índice más cercano a la media, mientras que en el caso extremo se encuentra Reynosa, con un grado de apropiación muy bajo.

Si hacemos una lectura de los índices por cada una de las dimensiones del grado de apropiación, se aprecia que los menores valores corresponden al nivel de compromiso con la ciudad, no solamente para las zonas metropolitanas de la frontera sino en general para todas las ciudades de la encuesta. Para esta dimensión la zona metropolitana de Tijuana presenta un valor ligeramente arriba del valor medio, lo cual se debe a que el porcentaje de personas que dice estar muy bien informado en Tijuana (13.3%) es casi el doble del que se observa como el valor medio (7%).³

Un bajo nivel de compromiso con la ciudad induce a afirmar que las personas que dicen estar muy bien informadas acerca de los problemas locales representan una proporción también baja y que pocos se sienten muy responsables de los problemas que afectan a la ciudad; también implica que las personas tienden a no atribuirle mucha influencia a la capacidad de agencia de los habitantes para resolver los problemas de la ciudad y que hay una escasa participación de la población para la mejora de obras y servicios públicos.

Es importante señalar que el bajo compromiso con la ciudad es un problema de todas las zonas metropolitanas, pero a la luz de los datos de la encuesta, resulta particularmente preocupante en el caso de Ciudad Juárez, Reynosa y Mexicali. Esta evidencia estaría dando cuenta de un problema que aqueja a la vida urbana en México: la debilidad del proceso de construcción de la persona como ciudadano, con capacidad de agencia frente al deterioro de la calidad de vida de las ciudades del país.

En lo que respecta a *la intensidad del uso del espacio público*, el índice es bajo en relación a las otras urbes del país, aunque también en esta dimensión el dato para Tijuana se encuentra más cercano a la media. En términos generales, se puede decir que en la frontera el porcentaje de personas que camina en las calles y que utiliza los parques y plazas públicas es relativamente bajo. Ahora bien, en la interpretación de estos datos es fundamental considerar que en el contexto contemporáneo los espacios públicos han perdido relevancia en la vida citadina, como consecuencia de la conformación de modalidades urbanas cerradas y de la fragmentación de los espacios, así como de la individualización de los estilos de vida⁴ y de que la insuficiente infraestructura urbana no estimula esa opción.

³ Datos obtenidos a partir de la Encuesta sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social, SEDESOL/COLEF, 2005 y se refieren al total de los hogares, pues cada persona (informante del hogar) representa a un hogar.

⁴ Consúltese a López y Rodríguez (2006).

También se observa que *la intensidad de las relaciones sociales* es baja para las cuatro zonas metropolitanas de la frontera; es decir, que los porcentajes de personas que dicen conocer mucha gente en la ciudad son bajos, al igual que la proporción de personas que conocen el nombre de su presidente municipal o representante delegacional. Además, pocos individuos –en relación con las otras zonas metropolitanas– intercambian favores con los vecinos muchas veces o siempre, visitan muchas veces o siempre a personas en sus casas, y un bajo porcentaje de los habitantes tiene como vecino a un familiar en quien confiar o a un vecino al que le tenga confianza. En este rubro las zonas metropolitanas del norte tienen ventajas respecto a las del centro y del sur del país, así como a las fronterizas, lo cual revela la existencia de un importante entramado de redes sociales en Hermosillo, Chihuahua, Monterrey y Saltillo, y la carencia de estas redes en las ciudades de la frontera norte, particularmente en el caso de Reynosa.

La baja intensidad de las relaciones sociales en la frontera se vincula estrechamente con el peso de la inmigración en el crecimiento demográfico de estas urbes, sobre todo durante las últimas décadas del siglo pasado. Según los datos de la encuesta referentes al tiempo de residencia, la zona metropolitana de Tijuana se distingue por el porcentaje de personas que no son tijuanaenses de nacimiento (75.2%), mientras que la de Ciudad Juárez es el área urbana poblada con el mayor porcentaje de personas que nacieron allí (81.55%).⁵

Las zonas metropolitanas de Mexicali y Reynosa muestran porcentajes de personas que viven allí desde que nacieron por debajo de la media, 60.96% y 55.23%, respectivamente. Y la de Reynosa es la que presenta una mayor proporción de individuos que llegó de otras partes entre 1996 y 2006 (véase el cuadro 3).

⁵ De las 26 zonas metropolitanas incluidas en la muestra, solamente León presenta una proporción tan alta de personas que dice vivir en la ciudad desde que nació (80.4%).



Cuadro 3. Zonas metropolitanas según tiempo de residir en la ciudad del informante

Zonas metropolitanas	Desde el nacimiento	Hasta 10 años	Más de 10 años	Total
ZM de Tijuana	85,753	85,984	173,973	345,710
%	24.80	24.87	50.32	100.00
ZM de Ciudad Juárez	273,224	31,984	29,828	335,036
%	81.55	9.55	8.90	100.00
ZM de Mexicali	99,113	22,351	41,126	162,590
%	60.96	13.75	25.29	100.00
ZM de Reynosa	76,209	36,314	25,460	137,983
%	55.23	26.32	18.45	100.00
ZM del norte	854,039	120,591	341,632	1,316,262
%	64.88	9.16	25.95	100.00
ZM del centro y sur	5,801,381	861,681	1,906,500	8,569,562
%	67.70	10.06	22.25	100.00
Total	7,189,719	1,158,905	2,518,519	10,867,143
%	66.16	10.66	23.18	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social, SEDESOL/COLEF, 2005.

Los datos sobre la magnitud de la inmigración pueden explicar en parte la baja intensidad de las relaciones sociales en la frontera, como es claro en el caso de Reynosa –que tiene bajo IR y alto porcentaje de población inmigrante con menos de diez años de residencia–, así como en el de Ciudad Juárez –que tiene una muy alta proporción de nativos y alto IR. Sin embargo, la proporción de inmigrantes no parece ser una variable explicativa para las zonas metropolitanas del centro y sur del país, pues a pesar de tener el porcentaje más alto de habitantes que vive desde su nacimiento en ellas (67.7%), no son las que presentan mayor IR, como sí lo tienen marcadamente las del norte de México. Las distintas intensidades de las relaciones sociales en el centro y sur y el

La zona metropolitana de Tijuana se distingue por el porcentaje de personas que no son tijuanaenses de nacimiento (75.2%).

norte están asociadas a procesos complejos, a diferencias históricas y culturales que definen a estas regiones, pero también al impacto de la crisis económica de los ochenta, que afectó con mayor intensidad al centro y sur del país.

En el cuadro 4 se presentan los porcentajes de personas que si tuvieran la oportunidad se cambiarían de ciudad. Éste es un indicador que permite hacer inferencias respecto al apego a la ciudad donde se vive y a posibles intenciones de emigrar. Resulta sobresaliente el caso de Ciudad Juárez por el bajo porcentaje de gente que dejaría de vivir ahí si tuviera esa oportunidad, lo cual es congruente con los datos respecto a la población nacida en esta zona metropolitana, que se consignan en el cuadro anterior. Sin embargo, es posible que este dato se haya modificado recientemente, pues Ciudad Juárez ha sido una de las poblaciones más afectadas por la violencia desatada a consecuencia de la guerra contra el narcotráfico durante el sexenio presidencial de Felipe Calderón y por su impacto en la dinámica del crimen organizado, tanto en las ciudades fronterizas como en las zonas metropolitanas del norte del país.



Cuadro 4. Zonas metropolitanas según el porcentaje de personas que si tuviera la oportunidad se cambiaría de ciudad

Zonas metropolitanas	Sí	No	Depende	No sabe	Total
ZM de Tijuana	126,353	203,317	23,049	701	353,420
%	35.75	57.53	6.52	0.20	100.00
ZM de Ciudad Juárez	26,502	268,812	37,301	8,287	340,902
%	7.77	78.85	10.94	2.43	100.00
ZM de Mexicali	43,610	101,345	18,102	2,780	165,837
%	26.30	61.11	10.92	1.68	100.00
ZM de Reynosa	40,418	90,654	9,069	227	140,368
%	28.79	64.58	6.46	0.16	100.00
ZM del norte	296,679	973,911	50,296	10,914	1,331,800
%	22.28	73.13	3.78	0.82	100.00
ZM del centro y sur	3,588,935	4,551,048	494,020	54,683	8,688,686
%	41.31	52.38	5.69	0.63	100.00
Total	4,122,497	6,189,087	631,837	77,592	11,021,013
%	37.41	56.16	5.73	0.70	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social, SEDESOL/COLEF, 2005.

En el caso contrario, se encuentra a Tijuana, en donde 35.7% de la población se cambiaría de ciudad si tuviera la oportunidad; éste es un porcentaje cercano a la media nacional, pero inferior al correspondiente a las zonas metropolitanas del centro y sur de México, donde 41.3% de las personas sí se mudaría de ciudad. Mexicali y Reynosa presentan un porcentaje menor que la media de personas que si pudiera se mudaría de ciudad, que asciende a 26.3 y 28.8%, respectivamente.

Una de las variables que da cuenta también de las diferencias regionales respecto a las posibilidades para entablar relaciones sociales en la ciudad es aquella que se refiere al porcentaje de personas que dice confiar en su comunidad. Como se observa en el cuadro 5, las

zonas metropolitanas del norte presentan el más alto porcentaje de la población que declaró que puede confiar en su comunidad (56.4%), mientras que en el caso extremo se encuentra la de Reynosa, en donde solamente fue el 26.9%. En Tijuana, Ciudad Juárez y Mexicali el porcentaje de personas que dice confiar en su comunidad es alrededor de 44%, poco menos de diez puntos porcentuales por debajo del valor medio (52%).



Cuadro 5. Zonas metropolitanas según el porcentaje de personas que dice confiar en su comunidad

Zonas metropolitanas	Sí	No	No responde	No sabe	No Especificado	Total
ZM de Tijuana	155,984	197,202		234		353,420
%	44.14	55.80		0.07		100.00
ZM de Ciudad Juárez	151,202	181,702		7,552	447	340,903
%	44.35	53.30		2.22	0.13	100.00
ZM de Mexicali	73,457	90,526	138	1,715		165,836
%	44.29	54.59	0.08	1.03		100.00
ZM de Reynosa	37,725	101,951	118	573		140,367
%	26.88	72.63	0.08	0.41		100.00
ZM del norte	751,078	576,762	773	2,405	782	1,331,800
%	56.40	43.31	0.06	0.18	0.06	100.00
ZM del centro y sur	4,570,522	4,065,685	2,824	45,729	3,926	8,688,686
%	52.60	46.79	0.03	0.53	0.05	100.00
Total	5,739,968	5,213,828	3,853	58,208	5,155	11,021,012
%	52.08	47.31	0.03	0.53	0.05	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social, SEDESOL/COLEF, 2005.

La falta de confianza puede estar relacionada con la importancia de la población de reciente arribo a la ciudad –como

sucede en Reynosa–, pero también es posible que estén jugando un papel importante los problemas sociales relativos a la inseguridad y la presencia del crimen organizado a lo largo de la frontera norte.

A reserva de que en la siguiente sección se ahonda en los problemas sociales que más afectan a la franja fronteriza del norte, de acuerdo con los datos del grado de apropiación analizados la dimensión cultural de la calidad de vida de sus zonas metropolitanas requiere especial atención. En particular, es fundamental elevar el nivel de compromiso de las personas con su ciudad, coadyuvar a la construcción de un tejido social fuerte y a la revitalización del uso de los espacios públicos, como una práctica que propicie la apropiación urbana.

La percepción de la calidad de vida en la frontera a través de índices de satisfacción con el entorno y con el bienestar

Antes de abordar el análisis acerca de la percepción de la calidad de vida de los habitantes de las zonas metropolitanas de la frontera, es importante tener presente las condiciones de vida que allí prevalecen. En el diagnóstico sobre la situación del desarrollo social en la región de la frontera norte de México, realizado en el Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte 2001-2006, se señala que en las últimas décadas del siglo pasado la región experimentó un acelerado crecimiento urbano, de tal manera que si en 1970 las principales ciudades fronterizas concentraban una población de dos millones de habitantes, para el año 2000 ya rebasaban los cinco millones.

La magnitud de los flujos de inmigrantes ha generado diversos problemas en las ciudades fronterizas. De acuerdo con el citado diagnóstico, estos flujos han provocado falta de arraigo de la población flotante, asentamientos irregulares precarios o en zonas de alto riesgo, deficiencia de servicios de infraestructura básica, desorden urbano, deterioro de la imagen ciudadana y contaminación ambiental. La ausencia de planeación del desarrollo urbano ha permitido que se conformen diversos asentamientos de forma dispersa, con elevados costos en la dotación de servicios básicos de infraestructura y equipamiento.

Además, el crecimiento desordenado de estas ciudades ha llevado a que se presente un problema de uso racional del suelo, con desequilibrios entre los espacios destinados a la habitación, la industria, el comercio y los servicios. Por ello se requiere especial

atención en aspectos como el ordenamiento urbano y territorial, la oferta de suelo-vivienda, la dotación de servicios, vialidad y transporte, el control de la contaminación y de riegos de salud pública (Programa de Desarrollo Regional de la Frontera Norte, 2001-2006).

En comparación con otras regiones del país, la frontera norte presenta mejores indicadores relativos al bienestar y al entorno urbano. Un factor decisivo que ha determinado esta situación es el dinamismo económico de las ciudades fronterizas desde los ochenta, por el crecimiento de la industria y los servicios. En particular, el avance de la industria maquiladora impactó positivamente la creación de empleos en los estados de la frontera norte, que –a partir de mediados de los setenta y hasta el 2001– aumentaron a un ritmo anual del 15% (Díaz *et al.*, s.f.).

Durante los ochenta, contrariamente a lo que sucedía en la industria manufacturera del país, inmersa en una etapa de depresión, la producción y el empleo en la industria maquiladora del norte de México atravesaba por un periodo de expansión. Así, entre 1980 y 1990, el número de establecimientos pasó de 620 a 1 920 y el número de empleos de 123 879 a 446 258. En la siguiente década este sector continuó en ascenso, de tal manera que para el año 2000, había 3 703 establecimientos en Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas (Vargas, 2003).

Sin embargo, en 2001 se presentó una fuerte recesión en la industria maquiladora, como consecuencia de la depresión económica en Estados Unidos y la competencia de China como emplazamiento privilegiado por este tipo de industrias. Ciudad Juárez fue una de las que experimentó mayor impacto y donde se perdieron más empleos en esos años. Además, la reciente crisis económica que tuvo su epicentro precisamente en la Unión Americana, ha agravado el deterioro económico y social en las ciudades de la frontera.

Con todo, sus zonas metropolitanas se han constituido históricamente en sitios de oportunidades que, frente al deterioro de las condiciones de vida y del empleo en el centro y sur del país, han constituido polos de atracción para la migración, y es de esperarse que continúen siéndolo en los próximos años, una vez que la economía estadounidense empiece a mostrar síntomas de recuperación.

De este modo, el desarrollo económico que ha tenido la frontera norte durante las últimas décadas ha colocado a estas localidades en ventaja relativa frente a las del centro y sur del país, ya que en términos generales en aquellas zonas urbanas se observan indicadores de desarrollo social superiores a los que tienen éstas. Por

ejemplo, de acuerdo con las mediciones del CONEVAL,⁶ los municipios fronterizos de Tijuana, Juárez, Mexicali y Reynosa obtienen muy bajo grado de rezago social, el cual constituye una medida integrada de las carencias que padece una población como resultado de la falta de acceso a la educación, a servicios públicos en la vivienda, a servicios de salud y de habitar en viviendas construidas con materiales de baja calidad.

Asimismo, la distribución de los hogares según el nivel de ingresos que se observa en las zonas metropolitanas fronterizas, construida con datos de la citada *Encuesta sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social*, difiere considerablemente de lo que ocurre en las del centro y sur del país. Como se aprecia en el cuadro 6, los porcentajes de hogares sin ingresos⁷ y con ingresos bajos son menores en las urbes del norte y en las cuatro fronterizas; en contraste, en las zonas metropolitanas del centro y sur estas dos categorías concentran más de la mitad de los hogares, y para Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali y Reynosa, estos hogares representan menos de 50 por ciento.

Es importante precisar que se aprecian diferencias en la distribución de los hogares según su nivel de ingresos entre las ciudades fronterizas. Se destaca, por ejemplo, el caso de Reynosa, que concentra 40.7% de los hogares con ingresos bajos, dato ligeramente superior a la media nacional, y Juárez que tiene el porcentaje más alto de hogares sin ingresos en relación a las otras ciudades de la frontera.

⁶ Datos tomados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), calculados a partir del Censo de Población y Vivienda, 2005.

⁷ Este dato puede estar sobrevalorado debido a la desconfianza que en general suscitan entre los encuestados las preguntas sobre ingreso, por lo que prefieren no dar información o declarar que no tienen ingresos. Sin embargo, es útil tener en cuenta que, en agosto del 2007, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) calculó que en el país había 6 445 000 personas en desocupación total (datos tomados del periódico *La Jornada*).

**Cuadro 6. Zonas metropolitanas según nivel de ingresos del hogar**

Zona metropolitana	Sin ingreso	Bajo	Medio	Alto	Total
ZM de Tijuana	15,363	99,329	177,004	52,721	344,417
%	4.46	28.84	51.39	15.31	100.00
ZM de Ciudad Juárez	41,699	128,308	124,960	42,954	337,921
%	12.34	37.97	36.98	12.71	100.00
ZM de Mexicali	4,811	44,882	71,415	32,844	153,952
%	3.13	29.15	46.39	21.33	100.00
ZM de Reynosa	12,048	55,534	54,821	14,089	136,492
%	8.83	40.69	40.16	10.32	100.00
ZM del norte	65,232	385,086	647,665	214,550	1,312,533
%	4.97	29.34	49.34	16.35	100.00
ZM del centro y sur	1,317,229	3,335,970	2,716,737	667,136	8,037,072
%	16.39	41.51	33.80	8.30	100.00
Total	1,456,382	4,049,109	3,792,602	1,024,294	10,322,387
%	14.11	39.23	36.74	9.92	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social, SEDESOL/COLEF, 2005.

Nota: El nivel de ingresos de los hogares se calculó considerando un salario mínimo de \$50 pesos diarios en 2006 (aunque en el área geográfica A alcanzó solamente \$48.67 pesos diarios). De este modo, el salario mínimo mensual (s.m.m.) sería de \$1 000 pesos, correspondientes a veinte días de trabajo al mes. Con estos datos se construyeron las siguientes categorías de ingreso mensual de los hogares: Sin ingresos, Bajo = hasta 4 s.m.m.; Medio = de 4 a 12 s.m.m, y Alto = más de 12 s.m.m. Se eliminaron los hogares asociados a las respuestas no sabe, no responde y no especificado.

En general, según los datos del cuadro anterior, las zonas metropolitanas de la frontera tienen una proporción más alta de hogares con ingresos medio y alto que la media nacional y que las zonas metropolitanas del centro y sur del país. Estos datos alertan también respecto a las dinámicas de la migración interna latentes,

en las que el norte y la frontera continúan constituyendo polos de atracción, mientras que las del centro y sur siguen siendo zonas expulsoras de población.

Pero interesa indagar qué tanto las condiciones objetivas descritas tienen correspondencia con las percepciones de las personas respecto a la calidad de vida en la ciudad. Para este propósito se construyen dos índices que miden el grado de satisfacción con el entorno urbano y con el bienestar alcanzado⁸ (véase cuadro 7).



Cuadro 7. Construcción de los índices de satisfacción

Índice	Variables*
Satisfacción con el entorno urbano (SEU)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Satisfacción con la vivienda 2. Satisfacción con la colonia donde se vive 3. Satisfacción con la ciudad donde se vive
Satisfacción con el bienestar (SB)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Satisfacción con la situación económica de la ciudad 2. Satisfacción con la situación económica personal 3. Satisfacción con la situación laboral de la ciudad 4. Satisfacción con la situación laboral personal 5. Satisfacción con la educación que se tiene

*Variables de la Encuesta sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social, SEDESOL/COLEF, 2005.

Respecto al primer índice, se consideraron como variables las respuestas de los informantes a las preguntas de la encuesta sobre la satisfacción con la vivienda, la colonia y la ciudad donde se habita, mientras que para el índice de satisfacción con el bienestar, se trata de variables asociadas a las preguntas sobre la situación económica de la ciudad y personal, la situación laboral de la ciudad y personal y sobre la educación alcanzada.

A fin de analizar los datos del cuadro 8, en el que se muestran los resultados de los cálculos de los índices de satisfacción descritos, se propone centrarse en la columna correspondiente a los porcentajes de personas que tienen un alto grado de satisfacción con el entorno urbano.

⁸ Con apoyo conceptual para proponer estos índices en la definición amplia de Beltramín y Bravo (2003) sobre la calidad de vida, quienes la entienden como el grado en que una sociedad posibilita la satisfacción de los miembros que la componen.



Cuadro 8. Zonas metropolitanas según el grado de satisfacción con el entorno urbano (vivienda, colonia y ciudad)

Zona metropolitana	Sin ingreso	Bajo	Medio	Alto	Total
ZM de Tijuana	193,198	33,132	20,668	106,119	353,117
%	54.71	9.38	5.85	30.05	100.00
ZM de Ciudad Juárez	228,504	30,954	16,413	51,339	327,210
%	69.83	9.46	5.02	15.69	100.00
ZM de Mexicali	77,592	20,798	10,974	55,918	165,282
%	46.95	12.58	6.64	33.83	100.00
ZM de Reynosa	91,636	15,993	8,211	24,317	140,157
%	65.38	11.41	5.86	17.35	100.00
ZM del norte	557,624	192,550	125,610	454,113	1,329,897
%	41.93	14.48	9.45	34.15	100.00
ZM del centro y sur	5,255,363	986,578	630,529	1,790,517	8,662,987
%	60.66	11.39	7.28	20.67	100.00
Total	6,403,917	1,280,005	812,405	2,482,323	10,978,650
%	58.33	11.66	7.40	22.61	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social, SEDESOL/COLEF, 2005.

Nota: Las categorías del grado de satisfacción con el entorno se construyeron con variables binarias y considerando que contestar estar muy satisfecho y satisfecho es uno y poco satisfecho o insatisfecho es cero. De este modo, el grado de satisfacción con las variables del entorno establecido como Muy bajo corresponde a los casos que contestaron estar poco satisfechos o insatisfechos con las tres variables; Bajo, a aquellos que respondieron encontrarse muy satisfechos o satisfechos con una de las variables; Medio, a los que contestaron estar muy satisfechos o satisfechos con dos de las variables, y Alto, a los casos en que dijeron hallarse muy satisfechos o satisfechos con las tres variables.

Aquí se observa que en las ciudades de la frontera se presentan dos tendencias distintas en la distribución de este índice. Por un lado, Tijuana y Mexicali, ubicadas en el noroeste, registran porcentajes de

hogares con un grado alto de satisfacción con el entorno urbano superiores a la media nacional: 30 y 33.8%, respectivamente. En cambio, en las zonas metropolitanas de Ciudad Juárez y Reynosa se producen porcentajes por debajo de la media y de las zonas metropolitanas del centro y sur del país, con 15.7 y 17.4% cada una de ellas.

Por otra parte, considerando a los informantes que contestaron no estar satisfechos o estar poco satisfechos con alguna de las tres variables que integran el índice, se reafirma que los habitantes de las zonas metropolitanas de Ciudad Juárez y Reynosa perciben afectada su calidad de vida en esta dimensión relativa a la vivienda, la colonia y la ciudad. Pero también se aprecia que, en general, entre los habitantes de las 26 zonas metropolitanas de la muestra hay insatisfacción con el entorno urbano, ya que los porcentajes de personas con Muy bajo grado de satisfacción se encuentran bastante cercanos al 50% o por arriba de esta proporción, salvo en el caso de las urbes que se localizan en el norte, que presentan la proporción más baja (42%).

La distribución que se observa en los porcentajes de hogares según el grado de satisfacción con el bienestar alcanzado (véase cuadro 9) tiene una forma menos polarizada en las categorías Muy bajo y Alto. Una proporción importante de los hogares de las zonas metropolitanas de la encuesta manifiesta un alto grado de satisfacción con el bienestar alcanzado, entre las que sobresalen las metrópolis de Reynosa (47.3%) y Tijuana (41.2%).



Cuadro 9. Zonas metropolitanas según el grado de satisfacción con el bienestar (situación económica, laboral y educacional)

Zona metropolitana	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
ZM de Tijuana	65,432	96,225	45,291	145,226	352,174
%	18.58	27.32	12.86	41.24	100.00
ZM de Ciudad Juárez	70,934	98,394	47,986	108,668	325,982
%	21.76	30.18	14.72	33.34	100.00
ZM de Mexicali	24,170	47,457	28,798	61,728	162,153
%	14.91	29.27	17.76	38.07	100.00
ZM de Reynosa	20,285	36,331	16,916	65,970	139,502
%	14.54	26.04	12.13	47.29	100.00
ZM del norte	218,923	379,896	225,569	457,003	1,281,391
%	17.08	29.65	17.60	35.66	100.00
ZM del centro y sur	2,021,031	3,157,624	1,470,730	1,676,510	8,325,895
%	24.27	37.93	17.66	20.14	100.00
Total	2,420,775	3,815,927	1,835,290	2,515,105	10,587,097
%	22.87	36.04	17.34	23.76	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social, SEDESOL/COLEF, 2005.

Nota: Las categorías del grado de satisfacción y la dimensión relativa al bienestar se construyeron con variables binarias y considerando que contestar estar muy satisfecho es uno y satisfecho, poco satisfecho o insatisfecho es cero. De este modo, el grado de satisfacción con las variables relacionadas con el bienestar Muy bajo corresponde a los casos en que se respondió estar satisfecho, poco satisfecho o insatisfecho con las cinco variables; Bajo grado de satisfacción tienen aquellos casos que contestaron estar muy satisfechos con una o dos de las variables; Medio los que dijeron estar muy satisfechos con tres de las variables, y Alto corresponde a los casos en que contestaron estar muy satisfechos con las cuatro o con todas las variables.

En estas zonas metropolitanas hay una mayor proporción de informantes que se siente muy satisfecho con al menos cuatro de las variables que componen el índice; es decir, que se siente muy

satisfecha con la situación económica personal o de la ciudad, con la situación laboral personal o de la ciudad o con el grado educativo alcanzado. Para Ciudad Juárez y Mexicali, estos porcentajes bajan a 33.3 y al 38.1%, respectivamente, pero son datos que se acercan a los observados en las zonas del norte y que son superiores a la media nacional.

Por ello, se puede inferir que los hogares de las zonas metropolitanas de la frontera perciben menos afectada su calidad de vida por las condiciones económicas, laborales y educativas, en la escala personal y de la ciudad. Muy diferente a lo que ocurre en las del centro y sur del país, que concentran poco más de la mitad de los casos en las categorías de Muy bajo y Bajo grado de satisfacción con el bienestar alcanzado.

Estos resultados son consistentes con las diferencias regionales en el país, respecto al impacto de la crisis económica de los ochenta que afectó al centro, con los rezagos añejos de la región sur y con el auge económico del norte de las últimas décadas, sobre todo en lo que se refiere a la creación de empleos. Sin embargo, los valores que toman estos índices permiten sugerir que los problemas de carácter urbano relacionados con el entorno son los que pudieran estar afectando de manera más evidente la calidad de vida de los habitantes de las zonas metropolitanas fronterizas.

Aunque en las del centro y sur de México la calidad de vida también se percibe deteriorada por variables del entorno, encontramos que la dimensión de la calidad de vida relacionada con el bienestar pareciera estar más afectada que en la frontera y el norte, ya que con un alto grado de satisfacción con el bienestar alcanzado solamente se encuentra 20% de sus habitantes.

Considerando los resultados sobre el grado de satisfacción con la vivienda, la colonia y la ciudad en las zonas metropolitanas fronterizas, es de interés indagar en las respuestas a la pregunta de la encuesta acerca de las tres problemáticas urbanas más importantes que se requiere resolver de una lista de 16 opciones: 1) la cantidad de tráfico; 2) la pobreza; 3) el estacionamiento en doble fila en la vía pública; 4) la inseguridad; 5) los vendedores ambulantes que se apropian de las calles; 6) la basura en las calles; 7) la corrupción; 8) la falta de alumbrado público; 9) excremento de animales en las banquetas y calles; 10) la falta de civilidad de los conductores; 11) el ruido que ocasiona el transporte; 12) la falta de luz en las calles; 13) la falta de pavimentación en las calles y avenidas; 14) el cruce de peatones en zonas prohibidas; 15) los indigentes que viven en las

calles, y 16) la falta de cumplimiento de las señalizaciones de tránsito por parte de los conductores.



Cuadro 10. Zonas metropolitanas de la frontera según los tres problemas más importantes de la ciudad que se requiere resolver

Zonas metropolitanas	Primera opción	Segunda opción	Tercera opción
ZM de Tijuana	<ol style="list-style-type: none"> 1. La falta de luz en las calles (27.7%) 2. La pobreza (20.2%) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El cruce de peatones en zonas prohibidas (24.4%) 2. La inseguridad (19.2%) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incumplimiento de las instrucciones de tránsito de los conductores (29.7%) 2. La corrupción (24.2%)
ZM de Ciudad Juárez	<ol style="list-style-type: none"> 1. La pobreza (36.2%) 2. La corrupción (19.0%) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La inseguridad (40.5%) 2. La falta de civilidad de los conductores (10.6%) 3. La corrupción (10.5%) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La corrupción (35.3%) 2. Incumplimiento de las instrucciones de tránsito de los conductores (18.4%)
ZM de Mexicali	<ol style="list-style-type: none"> 1. La pobreza (25.7%) 2. La falta de luz en las calles (17.9%) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La inseguridad (18%) 2. La corrupción (16.8%) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La corrupción (27.5%) 2. Incumplimiento de las instrucciones de tránsito de los conductores (14.8%)
ZM de Reynosa	<ol style="list-style-type: none"> 1. La pobreza (30.9%) 2. La cantidad de tráfico (23.5%) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La inseguridad (27.2%) 2. La corrupción (15.2%) 3. La basura en las calles (15.2%) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La corrupción (21.9%) 2. La falta de pavimentación en las calles (11%) 3. La basura en las calles (10.9%) 4. La falta de alumbrado público (10.7%)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social, SEDESOL/COLEF, 2005.

En el cuadro 10 se clasificaron los problemas que los hogares encuestados de las zonas metropolitanas de la frontera consideran más importantes de resolver, para lo cual se seleccionaron a aquellos que obtuvieron los mayores porcentajes como primera, segunda y tercera opción. Como se puede observar en ese cuadro, las personas en esas cuatro zonas perciben a la “pobreza” como la principal dificultad de la ciudad que requiere resolverse, a pesar de constituir áreas urbanas

donde la población en condiciones de pobreza alcanza proporciones menores que en otras urbes del país.

Es interesante señalar que la “corrupción” tiene especial importancia en Ciudad Juárez, pues es mencionada de manera insistente como preocupación en la opción primera, segunda y tercera. Esta problemática es apuntada como segunda y tercera opción en Mexicali, Reynosa y Tijuana. En este mismo orden de importancia, las personas en las cuatro metrópolis ubican como conflicto prioritario a la “inseguridad”.

Otro conjunto de problemas calificados como urgentes de resolver están relacionados con los servicios públicos y el uso de las vías públicas: la falta de luz en las calles es un punto crítico en Tijuana y Mexicali; la basura en las calles, la cantidad de tráfico y la falta de alumbrado público son prioritarios para los hogares de Reynosa; en contraste, la falta de civilidad de los conductores, así como el cruce peatonal en zonas prohibidas son cuestiones que preocupan a las personas en Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez.

Conclusiones

Los distintos análisis realizados en este trabajo permiten concluir que el grado de apropiación es una medida útil, pues al poderse objetivar o ser acotada con un conjunto de mediciones ayuda a mostrar la existencia de algunas dinámicas socioculturales que influyen tanto en la percepción como en la materialización de la calidad de vida de los habitantes de las ciudades fronterizas.

En principio, se puede afirmar –con cautela– que se confirma la idea de que en la frontera norte la relación de los habitantes con el territorio se encuentra mediada por lo transitorio, que se traduce en grados de apropiación de la ciudad Bajos y Muy bajos. No obstante, es relevante precisar –de ahí la cautela– que las diferencias respecto a lo que se observa en el conjunto de las 26 urbes de la encuesta son pequeñas.⁹

Los distintos análisis muestran que, efectivamente, en las zonas urbanas fronterizas lo transitorio sigue definiendo el carácter de

⁹ Es pertinente señalar aquí que la encuesta presenta limitaciones que se deben tomar en cuenta para poder identificar los alcances de este trabajo. En particular, nos referimos a que las preguntas son contestadas por el informante, es decir, la persona que en el momento de la encuesta se encontraba en la vivienda; por ello deja de considerarse información valiosa de otros miembros del hogar. Además, el componente del grado de apropiación que se refiere al “uso del espacio público” requiere integrar otras variables que permitan profundizar en la medición y clasificación de las prácticas de los habitantes de los espacios públicos en la ciudad. Por ejemplo, se podría preguntar sobre el número de veces que se visita el centro de la ciudad o si se conoce el lugar que más frecuentan sus habitantes, o si en la colonia se hacen festejos colectivos.

las ciudades, ya que se encuentran sobre todo carencias importantes en lo que respecta a los espacios de interacción social, es decir, en la construcción de entramados de redes (tejidos) sociales que le den sentido y fortaleza a los vínculos de los habitantes con la ciudad.

Estaríamos ante la crisis del espacio público que se manifiesta también con particular intensidad en las metrópolis fronterizas. Esta apreciación la puede apoyar un recorrido *in situ*, ya que la encuesta ofrece evidencia estadística limitada. Sin embargo, se puede plantear que es necesario emprender programas de política pública que permitan revitalizar el uso del espacio público para reforzar el sentido de pertenencia, cuyo propósito pasa también por fortalecer el tejido sociocultural, esa red de vínculos y relaciones, de valores referenciales compartidos y proyectos de convivencia que reconozcan una herencia común.

El tercer aspecto que requiere especial atención es el compromiso de los habitantes con los problemas de la ciudad, lo que implica emprender acciones de política pública que lleven a aumentar la capacidad de agencia. La inculcación de una cultura democrática que permee a las instituciones de gobierno y asegure reglas de interacción cívica respetadas por los actores, es un objetivo básico. Sin duda, estos aspectos contribuirían a la construcción de un modelo de ciudad definido por condiciones óptimas de gobernabilidad, sentando las bases de referencia para un compromiso general, que establezca los fundamentos del bienestar público y generalizado.

Sin embargo, es importante en este análisis destacar las diferencias que se presentan entre ciudades fronterizas, atendiendo a los distintos contextos regionales donde se ubican, tanto en el plano económico como en el cultural. En particular, parece relevante señalar los siguientes resultados.

La zona metropolitana de Reynosa muestra baja intensidad en las “relaciones sociales”, lo cual es posible que esté asociado a su mayor importancia respecto a las otras áreas urbanas fronterizas de la población inmigrante de reciente arribo (entre 1996 y 2006). En Reynosa también se observan los porcentajes más bajos de personas que no confían en su comunidad, lo cual, si bien puede deberse a la composición de su población, también está relacionado con la inseguridad, que se percibe como un problema urbano prioritario de la ciudad.

El bajo compromiso con la ciudad pareciera ser un aspecto que afecta particularmente al conjunto de las 26 zonas metropolitanas incluidas en la encuesta, pero es especialmente preocupante en Ciudad Juárez, Reynosa y Mexicali. El caso de Ciudad Juárez tiene la singularidad de presentar un porcentaje alto de personas que dice vivir

allí desde su nacimiento, lo cual se refleja en los bajos porcentajes de individuos que de tener la oportunidad se irían a otra ciudad y en los altos puntos porcentuales de quienes dicen confiar en su comunidad. En cambio, Tijuana se distingue respecto a las otras tres áreas fronterizas por el porcentaje más alto de personas que se mudarían si tuvieran la oportunidad. La vecindad con el sur de California tal vez ofrezca esa oportunidad.

En general, la comparación de los diferentes índices e indicadores entre las zonas metropolitanas de la frontera, del norte y del centro y sur de México, alerta sobre la continuidad –una vez que las economías fronterizas y la propia economía nacional terminen de ajustarse a los efectos de la reciente crisis económica y social– en la tendencia de la migración interna, en que la frontera puede seguir funcionando como polo de atracción para los pobladores de las urbes del centro y sur del país. Esto estaría indicando que las zonas urbanas de la frontera adquieren –o siguen teniendo– relevancia como tierra de oportunidades, lo cual expresa la necesidad de planes de desarrollo urbano y social que se anticipen a los problemas derivados de la reciente crisis económica y social, que pueden haber deteriorado las condiciones de vida en las ciudades fronterizas y disminuir la calidad de vida de sus habitantes.

Con relación a las percepciones sobre la calidad de vida de la población de las ciudades de la frontera norte, es posible señalar que los índices construidos a partir de las variables asociadas a las preguntas sobre la satisfacción con el entorno urbano y con el bienestar alcanzado confirman los diagnósticos realizados acerca del desarrollo social y económico que han logrado estas ciudades y los rezagos persistentes en aspectos asociados sobre todo con el entorno urbano.

Así, se observan dos tendencias de acuerdo con el grado de satisfacción con la vivienda, la colonia y la ciudad donde se vive. Por un lado, Tijuana y Mexicali presentan los porcentajes más altos de personas con alto grado de satisfacción, en tanto que Ciudad Juárez y Reynosa tienen porcentajes menores de población con alto grado de satisfacción con el entorno urbano.

Pero, en general, en el conjunto de las zonas metropolitanas de la encuesta se aprecian porcentajes cercanos al 50% de personas con bajo grado de satisfacción con la vivienda, la colonia y la ciudad que habitan. En cambio, la frontera se percibe menos afectada en sus condiciones económicas, laborales y educativas que lo que ocurre en las metrópolis del centro y sur del país. Entre ellas, Tijuana y Reynosa son las que muestran mayores porcentajes de personas con alto grado de satisfacción con el bienestar alcanzado, y Mexicali y

Ciudad Juárez alcanzan proporciones menores, pero superiores a la media.

En suma, es factible plantear que los problemas relacionados con el entorno urbano son los que más están afectando las percepciones acerca de la calidad de vida de los habitantes de las ciudades fronterizas. Uno de los problemas identificado por los hogares de estas ciudades como prioritario de resolverse es la pobreza, aun cuando en el contexto nacional son estas zonas urbanas las que siguen mostrando menores rezagos sociales e incidencia de este mal social,¹⁰ a pesar de la emergencia de la pobreza durante la administración federal que termina en 2012.

En segundo orden de importancia, se identifican a la “corrupción” y a la “inseguridad” como problemas urgentes de atender. Asimismo, se menciona la necesidad de resolver un conjunto de carencias en los servicios públicos, como el alumbrado, la recolección de basura y pavimentación –principalmente propuestos por los habitantes de Reynosa– y del uso de las vialidades públicas.

Finalmente, este trabajo deja abiertas puertas para continuar la reflexión acerca de la construcción de identidades de las ciudades fronterizas, pensando en que su perfil ha cambiado en los últimos años. Hoy, la frontera se recrea como un espacio de gran dinamismo, en donde lo transitorio adquiere nuevos matices que es necesario develar con mayor profundidad. En este sentido, se hacen necesarios estudios cualitativos y cuantitativos que de manera complementaria, permitan reconocer los modelos de ciudad, colonia y vivienda que –dentro del contexto de globalización– se están conformando en la frontera.

Este ejercicio también lleva a considerar que la construcción de un modelo de ciudad que ofrezca condiciones óptimas de habitabilidad y bienestar requiere de pobladores que ejerzan plenamente su ciudadanía, que se comprometan con los problemas de su comunidad, sean capaces de construir espacios de interacción y promuevan con sus acciones el fortalecimiento de entramados sociales.

Estos aspectos debieran constituirse también en objeto de políticas públicas, de manera que los modelos de ciudad fronteriza respondan al propósito de brindar calidad de vida a sus habitantes. Sólo entonces habrá bases objetivas y suficientes incentivos para que el ciudadano se apropie plenamente del entramado institucional que dota de contenido y plena realidad al país. Porque, en última instancia, de lo que aquí se ha estado hablando es del grado de apropiación de un proyecto de nación por parte de los habitantes de estas ciudades.

¹⁰ De las 26 zonas metropolitanas incluidas en la muestra, solamente León presenta una proporción tan alta de personas que dice vivir en la ciudad desde que nació (80.4%).

- Beltramín, O. y J. Bravo (2003), *Región metropolitana: índice de calidad de vida comunal*, documento de la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación de la Región Metropolitana, Santiago de Chile, Chile.
- Castells, M. (1991), *The Informational City*, Malden, Massachusetts, Estados Unidos, Blackwell Publishers.
- Chacón, R. (2004), *La calidad de vida y la planificación urbana*, Departamento de Planificación Urbana, Caracas, Venezuela, Universidad Simón Bolívar.
- Comisión de Asuntos de la Frontera Norte (2001), *Programa de desarrollo regional de la frontera norte 2001-2006*, México.
- CONEVAL (2007), *Mapas de pobreza*, versión en CD, México.
- García, N. (1990), *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México, Editorial Grijalbo.
- González, R. (comp.) (1981), *La frontera del norte. Integración y desarrollo*, México, El Colegio de México.
- López, L. e I. Rodríguez (2006), “Comunidades urbanas y espacios cerrados”, en Gálvez, A. et al. (coord.), *Sociedad, estado y territorio. Las dinámicas de la proximidad*, México, UAM-Xochimilco.
- Nussbaum, M. y A. Sen (eds.) (1993), “Introduction”, *The quality of life*, Londres, Clarendon Press, Oxford.
- Sassen, S. (2001), *The Global City: New York, London and Tokyo*, Estados Unidos, Princeton, University Press.
- Sassen, S. (2004), “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”, en Navia, P. y M. Zimmerman (coords.), *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo (des)orden mundial*, México, Siglo XXI.
- Scanlon, T. (1993), “Value, Desire and the Quality of Life”, en Nussbaum, M. y Sen, A. (eds.), *The Quality of Life*, Londres, Clarendon Press, Oxford.
- Schteingart, M. y M. Solís (1994), *Vivienda y familia en México: un enfoque socio-espacial*, Aguascalientes, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- SEDESOL-COLEF (2005), *Encuesta sobre Calidad de Vida, Competitividad y Violencia Social. Informe general de resultados, síntesis ejecutiva*, Tijuana, México.
- Sen, A. 1999, *Development as Freedom*, Nueva York, Estados Unidos, Alfred A. Knopf Inc.
- Solís, M. (2009), *Trabajar y vivir en la frontera. Identidades laborales en las maquiladoras de Tijuana*, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte/Miguel Ángel Porrúa.

Hemerografía

- Castells, M. y R. Cusminsky (1984), “La crisis, la planificación y la calidad de vida: el manejo de las nuevas relaciones históricas entre espacio y sociedad”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 46, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 35-65.

- Trujeque, J. (2000), "Ciudades rotas. La experiencia de la globalización en ciudades de la frontera norte de México", en *Cuadernos del Cendes*, año 17, núm. 43 (segunda época), pp.1-28.
- Vargas, M. (2003), "Industria maquiladora de exportación. ¿Hacia dónde va el empleo?" en *Papeles de Población*, año 9, núm. 37, julio-septiembre, pp. 243-259.
- Zuñiga, J. e I. Rodríguez (2007), "INEGI: más de 6 millones 445 mil personas en desocupación total", *La Jornada*, 18 de agosto de 2007, Economía, p. 17.

Fuentes electrónicas

- Alguacil, J. (2001), "Calidad de vida y modelo de ciudad", ponencias del seminario organizado por el Instituto Juan de Herrera y la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, del 16 al 27 de octubre de 2000, Madrid, Biblioteca Ciudades para un Futuro más Sostenible, disponible en: www.habitat.aq.upm.es/boletin/n15/ajalg.html, consulta: 15 marzo del 2001.
- Chacón, R. (1999), "La dimensión cualitativa en la definición de indicadores de calidad de vida urbana", en *El perfil de la Ciutat*, Caracas, Venezuela, disponible en: www.perfilciutat.net/fitxers/IVSL_A6.pdf.
- Díaz-Bautista, A., Rosas, J. y M. Rosas (s/f), "Desarrollo económico de la frontera norte de México", en *El observatorio de la economía latinoamericana*, Revista Académica de Economía, disponible en: www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/Diaz-AvilesChimal.pdf.
- Leva, G. (2005), "Indicadores de calidad de vida urbana. Teoría y metodología", Universidad Nacional de Quilmes/hábitat-metrópolis, disponible en: www.hm.unq.edu.ar/archivos_hm/GL_ICVU.pdf.
- Lucero, P. et al. (2007), "Calidad de vida y espacio: una mirada geográfica desde el territorio local", en *Hologramática*, Facultad de Ciencias Sociales-UNLZ, año IV, núm. 7, pp. 99-125, disponible en: www.cienciaried.com.ar/ra/usr/3/479/hologramatica07_v1pp99_125.pdf.
- Méndez, E., Rodríguez, I. y L. López (2005), "El modelo actual de ciudad fronteriza mexicana", en *Bifurcaciones*, núm. 4, primavera, disponible en: www.bifurcaciones.cl/004/MRL.htm.

Ciclo político, demanda agregada y formación de capital en México

| Cesáreo Gámez Garza
Universidad Autónoma de Nuevo León

Resumen

En este trabajo se analiza la relación entre el ciclo político y la demanda agregada en México entre 1981 y 2010. Se encuentra evidencia de una expansión de la demanda agregada en el último año de cada administración presidencial, seguida de una contracción en el primer año del gobierno entrante. Este patrón es más pronunciado en la demanda interna, en especial en la formación de capital. Se establecen algunas conclusiones y se identifican líneas de investigación futuras.

Palabras clave

Ciclo político económico, países emergentes, nuevas democracias, demanda agregada y formación de capital.

Clasificación JEL: F31, O24, O54

Abstract

An analysis of the relation between political cycle and aggregate demand in Mexico since 1981 until 2010 is made. The rise of aggregate demand is evident in the last year of each presidential administration, followed by a decrease in the first year of the next administration. This pattern is more obvious in domestic demand, especially in capital formation. Some conclusions are established and future research lines are identified.

Keywords

Political cycle, emerging, new democracies, aggregate demand and capital formation.

Recibido: 26 de octubre de 2012.
Aceptado: 6 de diciembre de 2012.

Introducción

El objetivo de este trabajo es extender el análisis del ciclo político económico (CPE) en México, analizando la relación entre el ciclo político y la demanda agregada en el país. En trabajos anteriores (Gámez, 2010) se ha identificado una relación significativa entre el ciclo político y el Producto Interno Bruto (PIB) por sector de origen, encontrándose evidencia de una expansión en el PIB en los trimestres finales de las administraciones presidenciales y una contracción en el primer año del gobierno entrante. Este patrón es más pronunciado en los sectores con mayor vinculación al mercado interno, como el comercio, ciertos servicios y, especialmente, la industria de la construcción.

El mismo autor ha estudiado la influencia del ciclo político en otras variables como el gasto público, tanto a escala federal como estatal (Gámez e Ibarra, 2009; Gámez y Amarillas, 2011), e identificó evidencia del llamado ciclo económico presupuestal, con expansiones en los últimos años de las administraciones, seguidas por una contracción al inicio de los gobiernos entrantes.

Hasta ahora, salvo un estudio sobre la relación entre el ciclo político y la formación de capital (Gámez, 2011), no se ha analizado la relación entre el ciclo político y los componentes de la demanda agregada en México, lo cual es el objetivo del presente trabajo.

Éste se estructura en seis apartados: en el primero se revisa el marco teórico, constituido por la teoría del ciclo político económico (CPE) y sus variantes. En seguida se examina la evidencia empírica de la existencia del CPE a escala internacional y el tercer apartado analiza la evidencia empírica de este fenómeno en México.

En la cuarta sección se presenta el análisis de la relación entre el ciclo político y la demanda agregada en México, tanto en términos estadísticos como econométricos, y posteriormente se comentan los efectos del ciclo político en la formación de capital. Finalmente, se

comentan algunas conclusiones y se identifican líneas para investigación futura.

Antecedentes

El marco teórico de este trabajo está sustentado en la teoría del ciclo político económico (CPE), que nació con el artículo de Nordhaus (1975). Este modelo establece que los gobiernos tienen un poderoso incentivo para mejorar, aun en forma artificial, las condiciones económicas en el periodo anterior a las elecciones, para de esta manera influir sobre la percepción de los votantes y aumentar las probabilidades de victoria en los comicios.

Estas expansiones provocan desajustes en diversas variables económicas, mismos que tienen que corregirse en los primeros meses de la administración entrante, lo cual suele ocasionar una desaceleración de la actividad económica. Las expansiones en años electorales, con la consecuente desaceleración después de las elecciones, son las que dan lugar al llamado ciclo político económico.

El estudio del CPE se desarrolló en dos corrientes, una de las cuales enfatiza la conducta “oportunistas” de los gobiernos, suponiendo que los políticos no tienen preferencias propias, más que simplemente permanecer en el poder.

La otra corriente, conocida como “partidaria”, establece que los gobiernos sí tienen preferencias en materia económica. Concretamente, el enfoque partidario señala que los regímenes de izquierda prefieren ciertos objetivos económicos, como alto crecimiento y bajo desempleo, mientras que los derechistas se inclinan por una economía estable, con baja inflación y tasas de interés (Alesina *et al.*, 1999).

En las últimas décadas fueron surgiendo modificaciones en este campo, tanto en la teoría como en la metodología. Una de ellas fue el cambio de análisis de las denominadas variables resultado, como la inflación, el crecimiento del PIB y el desempleo a las llamadas variables instrumento, como aquellas típicamente de la política monetaria (masa monetaria, tasas de interés), política fiscal (impuestos y gasto público) y política cambiaria (manejo del tipo de cambio).

El estudio de las relaciones entre el ciclo político y la política fiscal dio origen a lo que se conoce como ciclo político presupuestal (CPP), que enfatiza el manejo de impuestos, transferencias y gasto público, como los instrumentos mediante los cuales gobernantes oportunistas influyen (o intentan influir) en las preferencias electorales del público, para así aumentar la probabilidad de resultados favorables en las urnas.

Drazen (2000) propone el modelo denominado AFPM, que combina una política fiscal activa con una política monetaria pasiva, mediante el cual intenta superar algunas de las limitaciones de propuestas anteriores. Enfatiza, además, la importancia del CPP en países emergentes, en especial en las “nuevas democracias”,¹ como los que surgieron del desmembramiento de la Unión Soviética o antiguas dictaduras militares.

Schucknecht (1996) señala que en las nuevas democracias resulta más probable la conducta oportunista porque el marco institucional es más débil y los gobiernos tienen mayor discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos.

Un modelo formal de CPP de equilibrio fue desarrollado por Rogoff y Sibert (1988) y Rogoff (1990). Su propuesta se basa en la existencia de información asimétrica entre gobernantes y ciudadanos.

Evidencia empírica

La investigación empírica del CPE empezó en las economías desarrolladas a fines de la década de los setenta y principios de los ochenta. Alesina *et al.* (1999) investigaron la existencia del CPE en Estados Unidos y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En términos generales, sus conclusiones respaldan el modelo partisano para Estados Unidos en el periodo de observación. Los resultados son más claros respecto al crecimiento y al desempleo que a la inflación. En relación con la manipulación preelectoral de las políticas fiscal y monetaria, no hallaron evidencia significativa.

Los autores realizaron una extensión de este estudio a una muestra de 18 países de la OCDE, y llegaron a resultados similares a los obtenidos en Estados Unidos.

Otros países desarrollados donde se ha estudiado este fenómeno en economías son Alemania (Berger y Woitek, 1997) y Canadá (Petry *et al.* 1999). En general, las conclusiones de las investigaciones llevadas a cabo en países desarrollados son mixtas; en algunos casos se detectó la presencia de patrones oportunistas y en otros de conductas partisanas.

Los estudios empíricos sobre la forma en que se manifiesta el CPE en países emergentes se iniciaron a mediados de los noventa. Entre

Las expansiones en años electorales, con la consecuente desaceleración después de las elecciones, son las que dan lugar al llamado ciclo político económico.

¹ Para una descripción más detallada de la evidencia empírica internacional, véase Gámez (2012).

los principales trabajos están los desarrollados por Larraín y Assael (1994, 1995, 1997) en Chile, Ogura (2000) en Brasil, Ergun (2001) en Turquía y López *et al.* (2002) en Colombia. En todos ellos se encuentra evidencia del ciclo político económico en su modalidad oportunista.

Luego de investigar la expresión del CPE tanto en instrumentos de política monetaria como fiscal en un conjunto de 10 países latinoamericanos, Riesco (2008) identificó pruebas del manejo oportunista de ciertas variables, dependiendo del entorno institucional de los países.

Los estudios empíricos sobre la existencia del ciclo político presupuestal (CPP) son más recientes y se enfocan en particular a las economías emergentes. Entre éstos pueden consultarse los realizados por Schuknecht (1996, 2000), Brender y Drazen (2003, 2005), Shi y Svensson (2002, 2003, 2006).

A nivel subnacional, el CPP fue estudiado en la India por Khemani (2000); en Rusia por Akhmedov *et al.* (2002) y Akhmedov y Zhuravskaya (2003); en Colombia por Drazen y Eslava (2002); en Argentina por Medina (2003) y en Portugal por Gonçalves y Veiga (2004). Todos estos autores descubrieron evidencia de un ciclo presupuestal oportunista en las economías emergentes.

Evidencia en México

El estudio empírico del CPP en México ha sido relativamente escaso. Uno de los primeros trabajos lo realizaron Gámez y Botello (1987) e incluyó las administraciones de Ruiz Cortines a López Portillo (1953–1982). Los autores detectaron evidencia de ciclo presidencial en el ingreso agregado, el consumo público y las exportaciones.

Tras examinar el CPE en este país entre 1970 y 1998, Magaloni (2000) halló indicios de patrones asociados al calendario electoral en el consumo privado, el gasto público y el crecimiento del PIB antes de las elecciones, y una contracción después.

González (2000, 2002) estudió el CPP en el periodo comprendido entre 1957 y 1997. La autora encontró pruebas de la manipulación de instrumentos de política fiscal en los periodos pre-electorales. Este patrón fue más acentuado en ciertas partidas del gasto público, como la inversión pública y los pagos de transferencia.

Usando información trimestral de 1983 a 2005, Flores (2007) examinó los efectos de las elecciones en México en la tasa de crecimiento del PIB, el desempleo, la inflación y el gasto público. Llegó a la conclusión de que las elecciones no tienen efecto alguno en estas

variables, “si bien se advierte que existe un crecimiento extraordinario del gasto público justo antes de las elecciones presidenciales”.

Morales (2007) analizó la relación entre el cambio de poderes presidenciales y el comportamiento de la industria manufacturera en México, y observó una caída significativa en la mayoría de las ramas manufactureras en el país, seis meses después del cambio de la administración presidencial.

Gámez e Ibarra (2009) detectaron patrones asociados al ciclo político en el gasto público en el ámbito estatal, con expansiones superiores al promedio en años electorales.

Además, Gámez y Amarillas (2011) registraron un patrón cíclico en el gasto público federal, con fuertes expansiones en el último año de cada sexenio, seguidas por una contracción en el primer año de la administración entrante. Este ciclo ha sido más pronunciado en el caso del gasto de capital, que incluye obras públicas y de infraestructura.

Más recientemente, Amarillas (2012) estudió la relación entre el ciclo presupuestal y la alternancia en el poder en el ámbito estatal, y observó que el comportamiento oportunista no necesariamente incrementaba las probabilidades de victoria electoral.

Y hace poco, Gámez (2012) encontró evidencia del CPE en las principales variables macroeconómicas del país, como el Producto Interno Bruto (PIB) general y sectorial, el gasto público federal y el tipo de cambio. En la esfera estatal detectó un patrón cíclico en el PIB estatal, el gasto público y el empleo.

El CP y la demanda agregada

En este apartado se presentan los resultados del análisis de la relación entre el ciclo político y los diversos componentes de la demanda agregada en México. Se analiza la demanda agregada total (DA) y sus componentes: consumo privado (C), consumo público (G), formación de capital (I) y exportaciones (X).

$$DA = C + G + I + X$$

El periodo de análisis abarcó de 1981 a 2010, utilizando las series trimestrales que elabora el INEGI. Este lapso incluye cinco cambios de administración presidencial: 1982, 1988, 1994, 2000 y 2006. La base de datos comprende 120 observaciones de la DA y sus cuatro componentes. La unidad de análisis en este estudio fue la tasa

de crecimiento anual (en relación con el mismo trimestre del año anterior) de las variables incluidas.

Las tasas de crecimiento promedio para el periodo estudiado se presentan en el cuadro 2 y la gráfica 2, agrupadas en 13 trimestres alrededor del cambio de administración: seis antes del mismo, el trimestre del cambio T(0) y los seis trimestres posteriores al relevo.



Cuadro 1. Tasas de crecimiento de la demanda agregada y sus componentes en los trimestres alrededor del cambio presidencial

Trimestre	C	G	I	X	DA
T(-6)	2.0%	2.9%	4.1%	12.7%	3.9%
T(-5)	2.9%	6.9%	4.5%	6.4%	3.8%
T(-4)	3.8%	2.8%	7.1%	11.0%	5.2%
T(-3)	5.1%	3.4%	7.9%	10.7%	6.6%
T(-2)	4.7%	4.1%	6.7%	14.0%	5.6%
T(-1)	3.3%	0.3%	2.7%	21.2%	4.7%
T(0)	1.5%	1.3%	-0.3%	14.8%	2.4%
T(1)	0.1%	0.0%	-9.6%	12.6%	-0.6%
T(2)	1.0%	-1.7%	-12.3%	9.3%	-2.3%
T(3)	-0.3%	-1.9%	-10.7%	6.2%	-1.6%
T(4)	0.2%	4.8%	-6.2%	8.8%	-0.1%
T(5)	1.2%	1.3%	0.1%	10.7%	2.3%
T(6)	3.3%	1.7%	8.3%	10.2%	4.8%
Promedio	2.5%	1.9%	3.1%	8.6%	3.2%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Se observa una expansión generalizada en la demanda agregada y sus componentes en los trimestres que van del T(-5) al T(-2); resultados mixtos en T(-1), que fue el trimestre electoral, y T(0), el trimestre donde se registró el cambio de administración, y una contracción generalizada en los componentes internos de la demanda agregada a partir del trimestre T(1).

La expansión más fuerte se registró en el trimestre T(-3), mayor que en el primero del último año de gobierno. La DA y sus

componentes internos (C, G e I) crecieron a tasas que duplicaron la tasa promedio del periodo.

Por otro lado, la DA registró tasas de crecimiento negativas en los trimestres que van de T(1) a T(4), los cuales constituyeron el primer año completo del nuevo gobierno.³ Esta caída fue más pronunciada en la formación de capital (I), que registró tasas negativas de dos dígitos en los trimestres T(2) y T(3).

En el caso de las exportaciones se observó un comportamiento diferente. Si bien se registró una desaceleración del crecimiento en el cambio de administración, no hubo una contracción en las mismas. Esto puede deberse a que, por definición, la demanda por las exportaciones mexicanas depende de las condiciones económicas del resto del mundo y de algunos otros factores exógenos, como el precio del petróleo, por lo que no resultan muy afectadas por el ciclo político en México.

Para el análisis econométrico se utiliza un modelo autorregresivo con variables *dummy*. Este modelo es muy usado en la investigación empírica de este fenómeno y toma la siguiente forma:

$$(1) Y_t + a_0 + a_1 Y_{t-1} + a_{1+n} PDUM + e_t$$

Donde:

Y_t = Variable dependiente en el tiempo t

Y_{t-1} = Variable dependiente rezagada en un periodo

$PDUM$ = Conjunto de variables *dummy* introducidas para medir el ciclo político

e_t = Término de error

La variable dependiente es la tasa de crecimiento anual del concepto analizado. En este caso la demanda agregada (DA) y sus componentes: consumo privado (C), consumo público (G), formación de capital (I) y exportaciones (X).⁴

Las variables *dummy* incluidas en este análisis son las siguientes:

T(-6)=1 en el sexto trimestre antes del cambio de poder, = 0 en los otros casos.

T(-5) = 1 en el quinto trimestre antes del cambio de poder, = 0 en los otros casos.

³ Esta es una manifestación más de la llamada “maldición del primer año” (Gámez, 2010).

⁴ Para realizar este análisis se probó que las series fueran estacionarias, utilizando la prueba de Dickey-Fuller. Todas las series incluidas resultaron ser estacionarias.

$T(-4) = 1$ en el cuarto trimestre antes del cambio de poder, = 0 en los otros casos.

$T(-3) = 1$ en el tercer trimestre antes del cambio de poder, = 0 en los otros casos.

$T(-2) = 1$ en el segundo trimestre antes del cambio de poder, = 0 en los otros casos.

$T(-1) = 1$ en el primer trimestre antes del cambio de poder, = 0 en los otros casos.

$T(0) = 1$ en el trimestre del cambio de poder, = 0 en los otros casos.

$T(1) = 1$ en el primer trimestre después del cambio de poder, = 0 en los otros casos.

$T(2) = 1$ en el segundo trimestre después del cambio de poder, = 0 en los otros casos.

$T(3) = 1$ en el tercer trimestre después del cambio de poder, = 0 en los otros casos.

$T(4) = 1$ en el cuarto trimestre después del cambio de poder, = 0 en los otros casos.

$T(5) = 1$ en el quinto trimestre después del cambio de poder, = 0 en los otros casos.

$T(6) = 1$ en el sexto trimestre después del cambio de poder, = 0 en los otros casos.

El modelo detallado queda de la siguiente forma:

$$(2) Y_t = a_0 + a_1 Y_{t-1} + a_2 T_{(-6)} + a_3 T_{(-5)} + a_4 T_{(-4)} + a_5 T_{(-3)} + a_6 T_{(-2)} + a_7 T_{(-1)} + a_8 T_{(0)} + a_9 T_{(1)} + a_{10} T_{(2)} + a_{11} T_{(3)} + a_{12} T_{(4)} + a_{13} T_{(5)} + a_{14} T_{(6)} + E_t$$

La hipótesis implícita es que los signos de las *dummies* anteriores al cambio de poder, de $T(-6)$ a $T(-1)$, son positivos, mientras que las posteriores, de $T(1)$ a $T(6)$, son negativos. El análisis se realizó con el paquete econométrico *EViews*, en su versión 4.1. Los resultados se muestran en el cuadro 2.

**Cuadro 2. Resultados econométricos del análisis de la demanda agregada y sus componentes en los trimestres alrededor del cambio presidencial**

VARIABLE	C	G	I	X	DA
C	0.006848	0.014377	0.012909	0.019106	0.007738
Rezago	0.793842	0.276875	0.816148	0.601253	0.808578
T(-6)	-0.010743	0.002061	-0.013216	0.01402	-0.009973
T(-5)	-0.00128	0.001906	0.021401	0.026156	0.00748
T(-4)	0.006788	0.033324	0.000209	-0.011358	0.002468
T(-3)	0.009142	0.000839	0.011429	0.038159	0.01556**
T(-2)	0.005549	0.014454	0.006082	0.043541	0.004676
T(-1)	-0.000334	0.021033	-0.032036	0.05273**	-0.003434
T(0)	-0.010338	-0.026229	-0.022769	0.089947	-0.004807
T(1)	-0.009922	-0.02250**	-0.044309	-0.001568	-0.021181
T(2)	-0.018399	-0.016505	-0.09816*	0.020297	-0.03063*
T(3)	-0.017104	-0.03030**	-0.050818	-0.006871	-0.025326
T(4)	-0.005044	-0.02627*	-0.04228**	0.025812	-0.007606
T(5)	-0.013617	0.03873**	0.029757	0.026945	0.000777
T(6)	0.014304	-0.015041	0.035685	0.034388	0.021172
R ² AJUSTADA	0.636	0.150	0.715	0.356	0.676
Estadística	15.703	2.492	22.172	5.663	18.547
Prueba	0.000	0.004	0.000	0.000	0.000

*Significativo al 90%, **Significativo al 95%, ***Significativo al 99%.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Según el cuadro, en términos generales los signos de los coeficientes coinciden con los mostrados en las estadísticas descriptivas y con lo esperado teóricamente: son positivos en los trimestres anteriores al cambio de poder, de T(-5) a T(-2), y negativos de T(1) a T(4).

Sin embargo, analizando los coeficientes de los diversos componentes de la DA se observan diferencias importantes. En el caso del consumo privado (C), ninguno de los coeficientes resulta estadísticamente significativo de acuerdo con los estándares convencionales.

Respecto del consumo público (G), los coeficientes resultan negativos y significativos en los trimestres T(1), T(3), T(4) y T(5),

mientras que la formación de capital (I) registra coeficientes negativos y notables en los trimestres T(2) y T(4).

La formación de capital es el componente de la demanda agregada más sensible a las fluctuaciones del ciclo político, que muestra las variaciones tanto en la demanda agregada como en la formación de capital en el periodo 1981-2010.

La demanda agregada (DA) muestra un incremento positivo significativo en el trimestre T(-3) y negativo en T(2). En el caso de las exportaciones solamente se aprecia un coeficiente positivo y significativo en el trimestre T(-1), pudiendo eso explicarse por las razones mencionadas anteriormente.

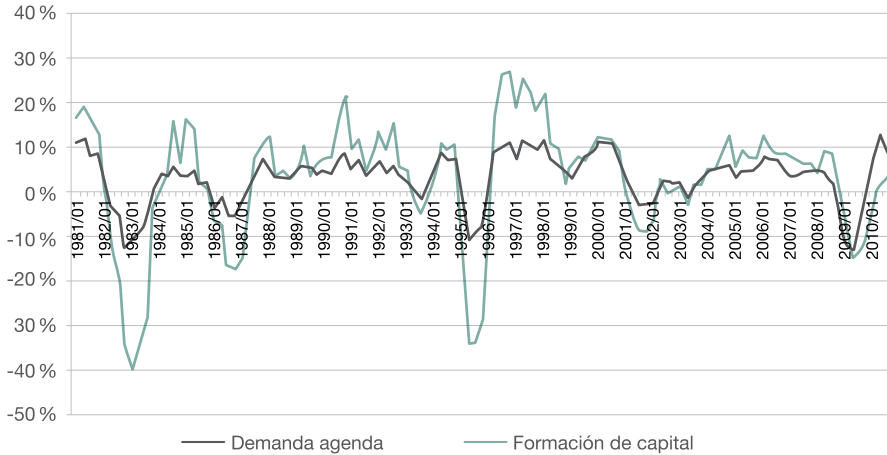
El coeficiente de determinación (R^2 ajustada) muestra grandes diferencias entre las variables. La formación de capital (I), el consumo privado (C) y la demanda agregada (DA) evidencian niveles superiores a 0.6, mientras que los más bajos están en el consumo público (0.15) y las exportaciones (0.36). La prueba F resulta significativa en todos los casos.

El CP y la formación de capital

Como se observó en el apartado anterior, la formación de capital es el componente de la demanda agregada más sensible a las fluctuaciones del ciclo político, lo cual se puede corroborar en la gráfica 2, que muestra las variaciones tanto en la demanda agregada como en la formación de capital en el periodo 1981-2010.



Gráfica 1. Tasas de crecimiento de la demanda agregada y la formación de capital, 1981-2010



Fuente: INEGI.

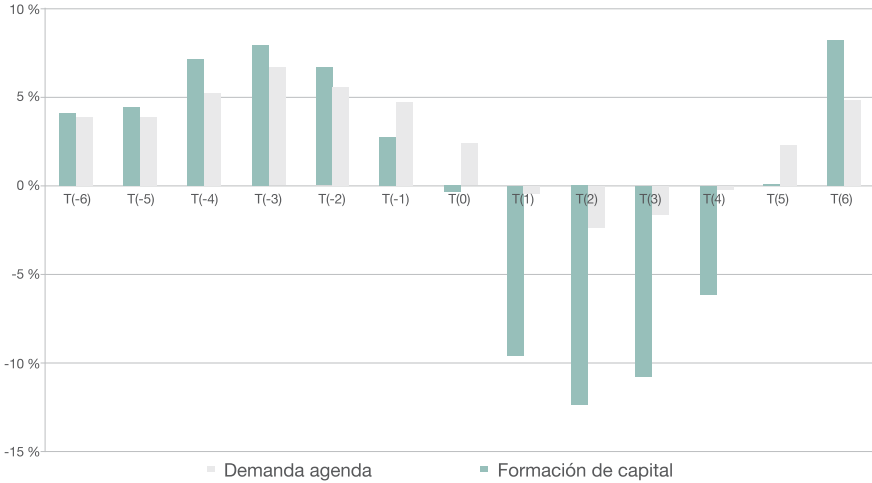
La formación de capital sigue la tendencia de la demanda agregada, pero de manera más acentuada. En especial, llama la atención las fuertes contracciones de -39.7% en el primer trimestre de 1983 y de -34.0% durante el segundo trimestre de 1995.

Si se agrupan estas fluctuaciones en los trimestres alrededor del cambio de administración, se observa que los que van de T(1) a T(4) son especialmente críticos.

Estos trimestres constituyen el primer año completo de cada administración (gráfica 3). Dichas contracciones son estadísticamente significativas en los trimestres T(2) y T(4), como se muestra en el cuadro 3.



Gráfica 2. Tasas de crecimiento de la demanda agregada y la formación de capital en los trimestres alrededor del cambio de administración presidencial



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Lo anterior resulta congruente con el comportamiento detectado en otras variables relacionadas con la formación de capital, como la industria de la construcción y el gasto público federal.

Si se considera que la formación de capital es la variable clave para la capacidad instalada en la economía, la productividad y el producto potencial, lo anterior representa una de las consecuencias más importantes del ciclo político económico en México, lo que finalmente se refleja en la capacidad de crecimiento sostenido de la economía, el empleo, el poder adquisitivo y, en general, los niveles de bienestar de la población mexicana.

Conclusiones

De acuerdo con lo presentado anteriormente, se puede concluir que en el periodo estudiado existe un ciclo político en la demanda agregada en México, con una expansión generalizada en el último año de cada administración presidencial y una contracción durante el primer año de la entrante.

Este periodo es más pronunciado en los componentes internos de la demanda agregada, en especial en el consumo público

y la formación de capital, que registran contracciones significativas en el primer año de gestión.

La existencia de un ciclo político en la demanda agregada tiene diversas implicaciones para las empresas que operan en México, para el sistema económico y para la sociedad en general.

En lo referente a las repercusiones para las empresas, vale la pena resaltar que una de las características del ciclo político económico es que se presenta a intervalos regulares y, por lo tanto, es finalmente *predecible*.

El comportamiento detectado en este trabajo es significativo para las compañías que operan en el país, especialmente para aquellas relacionadas con el consumo público y la formación de capital, como las que se encuentran en la industria de la construcción, obras públicas y proveedores del gobierno en general.

El conocimiento de los patrones revelados en estas variables puede mejorar la operación y planeación de estas empresas, disminuyendo el riesgo implícito en estas operaciones. Igualmente, la incorporación de los patrones detectados aquí, en los ejercicios de formación de escenarios, estimación y proyección de flujos de efectivos, contribuirá a mejorar la evaluación de proyectos de inversión.

Por otro lado, las compañías más enfocadas a la producción de bienes y servicios destinados al consumo privado están menos sujetas a las variaciones sexenales en la demanda de la economía.

Entre las implicaciones para la economía destaca, sobre todo, el comportamiento observado en la formación de capital, principalmente las contracciones a tasas de dos dígitos que se registran en los primeros tres trimestres de cada sexenio. Este comportamiento debe tener efectos importantes en el stock de capital de la economía, con efectos previsible en la productividad, el PIB potencial, el crecimiento de la economía y, finalmente, en los niveles de bienestar de la población.

Siendo el crecimiento sostenido una de las “asignaturas pendientes” en la economía mexicana, el país no puede darse el lujo de desperdiciar cada seis años una parte significativa de su capital productivo.

En cuanto a las implicaciones para la sociedad, la investigación presentada aquí confirma la existencia de un CPE en México, que ya ha sido identificado en trabajos anteriores. Esto implica, entre otras cuestiones, una debilidad en los controles institucionales que deberían vigilar el uso adecuado de los recursos públicos.

Para los diversos actores de la sociedad civil (ONG, medios de comunicación, entre otros), el conocimiento de la existencia de un CPE en diversas variables económicas en México les proporciona también una

herramienta adicional para el análisis de la economía, de las políticas públicas y sus posibles desviaciones debido a conductas oportunistas.

Entre las líneas para una investigación futura pueden señalarse las siguientes: en primer lugar, se intuye la relación entre el gasto público y la formación de capital en México, pero es necesario profundizar en el estudio de este vínculo mediante un modelo formal que relacione ambas variables.

Otro ejercicio de investigación es la estimación del costo de las contracciones sexenales que se registran en la formación de capital, mediante el cálculo de sus efectos en el acervo de capital del país, la productividad y el PIB potencial, entre otros factores.

En resumen, la evidencia de la relación entre el ciclo político y la demanda agregada contribuye a mejorar el conocimiento y el análisis de la economía mexicana, así como a orientar la toma de decisiones en las empresas involucradas, y señala valiosas líneas de investigación futura.

- Akhmedov, A.; Ravichev, A. y E. Zhuravskaya (2002), *Regional Political Cycles in Russia*, Rusia, Center for Economic and Financial Research.
- Akhmedov, A. y E. Zhuravskaya (2003), *Opportunistic Political Cycles: Test in a Young Democracy Setting*, Discussion paper series, núm. 3855, Moscú, Rusia, Transition Economics.
- Alesina, A.; Roubini, N. y G. Cohen (1999), *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge, The MIT Press.
- Amarillas, V. (2012), *El ciclo político presupuestal y la alternancia en el poder: un estudio para México a nivel subnacional*, Tesis de Maestría en Economía Industrial, México, Facultad de Economía, UANL.
- Berger, H. y U. Woitek (1997), *Searching for Political Business Cycles in Germany*, Public Choice, vol. 91, núm. 2, Alemania, University of Munich.
- Brender, A. y A. Drazen (2003), *Where does the Political Budget Cycles Really Come From?*, Discussion paper series, núm. 4049, NBER.
- Brender, A. y A. Drazen (2005), "Political Budget Cycles in New versus Established Democracies", *Journal of Monetary Economics*, vol. 52, núm. 7, octubre, pp. 1271-1295.
- Drazen, A. (2000), *The Political Business Cycle After 25 Years*, NBER Macroeconomics Annual, University of Maryland, pp. 75-117.
- Drazen, A. y M. Eslava (2003), *The Political Business Cycle in Colombia on the National and Regional Level*, Colombia, Archivos de Economía, vol. 215.
- Ergun, M. (2001). "Electoral Political-Business Cycles in Emerging Markets: Evidence from Turkey", en *Russian and East European Finance and Trade*, vol. 36, núm. 6, pp. 6-32.
- Flores, D. (2007), "Elecciones y ciclos económicos en México", en *El Trimestre Económico*, vol. LXXIV, núm. 294, junio, México, FCE, pp. 467-474.
- Gámez, C. y A. Ibarra (2009), "El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos" en *Gestión y política pública*, CIDE, vol. XVIII, núm. 1, enero-junio 2009, pp. 39-65.
- Gámez, C. (2012), *Política y economía: El ciclo sexenal en México*, Plaza & Valdés.
- Gámez, C. y V. Amarillas (2011), "Política económica o economía política: El ciclo político presupuestal en México" en *Cofactor*, vol. II, núm. 3, enero-junio de 2011, pp. 73-95.
- Gonçalves, L. y F. Veiga (2004), *Political Business Cycles at the Municipal Level*, Portugal, Universidade do Minho.
- González, M. (2000), "On Elections, Democracy and Macroeconomic Policy cycles: Evidence from México", Estados Unidos, *Working Paper*, Department of Economics, Princeton University.
- González, M. (2002), "Do Changes in Democracy Affect the Political Budget Cycle?: Evidence from Mexico", en *Review of Development Economics*, vol. 6, núm. 2.
- Khemani, S. (2000), *Political Cycles in a Developing Economy: effects of elections in the Indian States*, The World Bank, Development Research Group.

- Larraín, F. y P. Assael (1995), "Cincuenta años de ciclo político-económico en Chile", en *Cuadernos de Economía*, núm. 96, pp.129-150.
- Larraín, F. y P. Assael (1997), "El ciclo político económico en Chile en el último medio siglo", en *Estudios Públicos del CEP*, primavera, pp.197-214.
- López, M.; Gallón, S. y Ch. Fresard (2002), "El ciclo político económico en Colombia, 1925-1999", en *Lecturas de Economía*, núm. 56, enero-junio, Colombia, Departamento de Economía, Universidad de Antioquia.
- Magaloni, B. (2000), *Institutions, Political Opportunism and Macroeconomic Cycles: México 1970-1998*, Working paper, Stanford University.
- Medina, L. (2003), *Evidencia del ciclo electoral-presupuestario en las provincias argentinas*, Universidad del CEMA.
- Morales, D. (2007), "Efectos del cambio de poder en el sector manufacturero en México", en *Ensayos Revista Económica*, vol. XXVI, núm. 2, noviembre, pp. 1-18.
- Nordhaus, W. (1975), "The Political Business Cycle", en *The Review of Economic Studies*, Yale University, vol. 42, núm. 2, pp. 169-190.
- Ogura, L. (2000), *Political Business Cycles in the Brazilian Economics (1980-1999)*, Brasil, Departament of Economics, University of Brasilia.
- Petry, F.; Imbeau, L.; Crete, J. y M. Clavet (1999), "Electoral and Partisan Cycles in Canadian Provinces", en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 32, núm. 2, junio, pp. 273-292.
- Riesco, J. (2008), *El ciclo político económico oportunista: El caso de Sudamérica*, tesis de maestría, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Rogoff, K. y A. Sibert (1988), "Elections and Macroeconomic Policy Cycles", en *The Review of Economic Studies*, vol. 55, núm. 1, pp 1-16.
- Rogoff, K. (1990), "Equilibrium political budget cycles", en *The Review of Economic Studies*, vol. 89, núm. 1, pp. 21-36.
- Schuknecht, L. (1996), "Political Business Cycles and Fiscal Policies in Developing Countries", en *Kyklos*, vol. 49, núm. 2, mayo, pp. 155-170.
- Schuknecht, L. (2000), "Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries", en *Public Choice*, vol. 102, núm. 1/2, pp. 115-130.
- Shi, M. y J. Svensson (2002), *Political Budget Cycles in Developed and Developing Countries*, Suecia, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- Shi, M. y J. Svensson (2003), "Political Budget Cycles: A Review of Recent Developments", en *Nordic Journal of Political Economy*, vol. 29, Suecia, Stockholm University, pp. 67-76.
- Shi, M. y J. Svensson (2006), "Political Budget Cycles: Do they differ across countries and why?", en *Journal of Public Economics*, vol. 90, núm. 8/9 pp. 1367-1389.

Políticas públicas de integración de
los consejos comunales al Sistema de
Seguridad Social en Venezuela según
contexto 2007-2008

| Grushenka Acosta y
Diony Alvarado Pinto
Universidad Nacional Ezequiel Zamora
Universidad de Carabobo

Resumen

Los principios de la seguridad social en Venezuela propugnan la protección de la mayoría de la población, extendiendo este derecho a un sector históricamente excluido. Esta tarea no es viable sin la participación de los afectados en la resolución de sus problemas. El objetivo de esta investigación es formular políticas públicas para integrar los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social en Venezuela, procurando que éstos coadyuven con el desarrollo del bienestar social conjuntamente con el Estado. Luego de estudiar los consejos comunales de Kerdell, en la ciudad de Valencia del estado Carabobo, y de Las Terrazas, en el estado Apure, se llegó a las siguientes propuestas: la creación de un nuevo régimen de atención social comunitaria a cargo de los consejos comunales, los cuales podrían reunirse en torno a mancomunidades; estudiar la factibilidad de establecer un monotributo nacional, estatal o municipal, para coadyuvar al financiamiento de los programas comunitarios de seguridad social, y otorgar a los consejos comunales la competencia de postular y asignar mediante asamblea a los beneficiarios de las pensiones de asistencia social para ancianos y mujeres necesitadas.

Palabras clave

Seguridad social, consejos comunales, participación ciudadana, gestión y cogestión.

Clasificación JEL: I38

Abstract

The principles of the Social Security in Venezuela promote the protection of most citizens, this involves to make an extension of this right to the historically excluded country's sector. This task is not viable without the participation of the affected in make the resolution of his problems. The given document has like general aim to make proposals of public politics directed to the integration of the communal councils at the Social Security System in Venezuela; providing that these organizations help in the development of the social welfare jointly with the Government. After studying the communal councils from Kerdell in Carabobo state and from Las Terrazas in Apure state, it results the following considerations: on the creation of a new social attention system for the collectivity directed by the communal councils, which could gather around to this groupings; on study of the possibility to establish a single national tribute, estate, or municipal, to help to collect fund to the community's programs of Social Security; and give to the communal councils the competition to posit and assign by means of Assembly the adjudicators of the pensions of social assistance for seniors and women needed.

Keywords

Social security, comunal councils, citizen participation, administration and co administration.

Recibido: 2 de julio de 2012.

Aceptado: 10 de diciembre de 2012.

Políticas públicas de integración de los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social en Venezuela según contexto 2007-2008

Grushenka Acosta y
Diony Alvarado Pinto

Aspectos introductorios

Un sistema de seguridad social, efectivo y con amplia cobertura es vital para la convivencia y la estabilidad democrática de cualquier país; el diálogo y la paz social se alcanzan a través de la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en una sociedad más igualitaria y justa que garantice los derechos humanos. En la búsqueda de esa sociedad más justa y con un amplio desarrollo sustentable, se hace indispensable la participación de las personas y de los colectivos sociales (Kliksberg, 2001).

Los modelos de democracia participativa requieren un empoderamiento real de la población y de la organización comunitaria en los problemas sociales que le son cotidianos. En razón de esto, la intervención de las comunidades organizadas en la gestión de algunas materias de seguridad social constituye un mecanismo de protección social alternativo al tradicional, que adquiere vital importancia para enfrentar los retos sociales que se generan en las transformaciones que vive el mundo.

La participación popular se manifiesta en una diversidad de formas de organización de base, redes y movimientos, cuyos protagonistas fundamentales son actores sociales otrora oprimidos, excluidos, explotados, pero que ahora, al mismo tiempo, están haciendo realidad su inclusión social y política.

Los consejos comunales, como mecanismo para la intervención de la comunidad en los asuntos que le son más cotidianos e íntimos, se constituyen en una herramienta con un enorme potencial para coadyuvar a solucionar los grandes problemas de exclusión social que existen en torno a la seguridad social en Venezuela.

El presente artículo se estructura a partir del análisis de los aspectos más generales del Sistema de Seguridad Social en Venezuela;

estudia la relevancia de la participación ciudadana en la actualidad y como forma de gobierno en democracia, así como su respectivo abordaje en los servicios y las distintas instancias para su materialización. Posteriormente, toca a los llamados consejos comunales como expresiones participativas de los ciudadanos y propone un conjunto de aproximaciones a políticas públicas que intenten integrar estos consejos al Sistema de Seguridad Social, con base en el estudio de caso del consejo comunal Kerdell del estado Carabobo y de Las Terrazas en el estado Apure, así como su respectivo análisis e interpretación de los resultados, para exponer finamente un conjunto de conclusiones a manera de proposición para el desarrollo de tales políticas.

Fundamentación teórica

Sistema de Seguridad Social en Venezuela

El Sistema de Seguridad Social, al igual que el derecho del trabajo, se formó en torno al empleo formal, es decir, al trabajador remunerado sujeto a una relación de subordinación y dependencia, así como a contribuciones derivadas de las relaciones obrero-patronales. Por ello, ante los cambios en las relaciones de trabajo y el debilitamiento del sector formal del mercado laboral, este sistema se ha vuelto vulnerable.

De la población económicamente activa en Latinoamérica, el sector informal representa casi la mitad de la fuerza de trabajo; en el caso venezolano constituye 44.1% de los ocupados (Instituto Nacional de Estadística, 2008). Ante semejante realidad, en Venezuela el Sistema de Seguridad Social se ha vuelto excluyente para un amplio sector laboral, el cual se ve desamparado de la protección social frente a las contingencias vitales, a pesar de que la Constitución Nacional de 1999 consagra en el artículo 86 como derecho universal a la seguridad social, en calidad de servicio público de carácter no lucrativo, por lo que la ausencia de capacidad contributiva no debería ser motivo de exclusión.

El hecho indubitable es que tal nivel de exclusión trae un ambiente de inequidad aguda, con el agravante de las congénitas desigualdades sociales que imperan en la región. En Venezuela el índice o coeficiente de Gini, que mide la concentración de pobreza y distribución del ingreso, se situaba en 2008 en 0.42 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2009), en un contexto donde el promedio latinoamericano es de 0.52, lo que hace de Latinoamérica la región con mayor nivel de desigualdad en la distribución de la riqueza del mundo: mientras 5% de la población más rica recibe 26% del ingreso, el 30%

que representa la más pobre recibe sólo 7.6% del ingreso; en contraste, en los países desarrollados 5% de la población más rica recibe 13% del ingreso nacional, según el Informe 2005 de la Organización para las Naciones Unidas (2005).

Este estado de cosas atenta indudablemente contra la convivencia social y la estabilidad democrática, ya que incluso en países donde existen disparidades en cuanto a los beneficios obtenidos en razón a la capacidad contributiva de los ciudadanos, como es el caso de los fondos de capitalización individual de Chile, éstos arrojan a una mayor parte de la Población Económicamente Activa que en Venezuela, donde las pensiones están homologadas al salario mínimo (Lucena, 2007: 71).

En el año 2002, aquí 64.15% de los habitantes no estaban afiliados al Sistema de Seguridad Social (Instituto Nacional de Estadística, 2002). Para 2008 se reportó a 3 951 363 afiliados de una población ocupada de 11 899 138 personas; de éstas últimas, sólo 6 648 819 tienen un empleo formal, en una masa demográfica total de 28 073 229 individuos. Ello significa que 66.8% de los empleados no estaban adscritos al seguro social (Instituto Venezolano del Seguro Social, 2008).

La problemática de la población que se mantiene en el sector informal se ve agravada por múltiples fenómenos; para Aranguren (2004), algunos de estos factores son de carácter global, como la discriminación por “razones” étnicas o culturales en el contexto de la migración laboral masiva de trabajadores extranjeros ilegales, que reciben salarios menores a los acordados legalmente en virtud de su estatus irregular. Igualmente, debido a la discriminación por género, en razón de su sexo las mujeres llegan a ganar incluso 50% menos que los hombres, a pesar de realizar el mismo trabajo.

A todos los elementos mencionados, hay que añadir el impacto de las llamadas relaciones laborales encubiertas de trabajadores formales que, a través de diferentes estrategias de ficción jurídica o circunstancias de hecho, son excluidos o minimizados del amparo de la legislación laboral y de protección social.

Frente a estos retos, el nuevo Sistema de Seguridad Social venezolano procura ser universal, solidario y único, intentando eliminar la dispersión protectora imperante. Desde esta óptica, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2002) reformada en 2008, en su artículo 2 garantiza a las personas comprendidas en su campo de aplicación la protección adecuada frente a las contingencias y en las condiciones que se consideran en la misma.

El enfoque desde el cual es abordada la seguridad social en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela expresa la

visión ideológica de un Estado garante y monopolizador de la función protectora social, aunque matizada por el paradigma de la participación ciudadana como mecanismo democratizador de la función pública.

La participación ciudadana

La participación ciudadana es el derecho constitucional que tienen todos los ciudadanos de intervenir directamente en la gestión pública en sus distintos ámbitos, sin intermediación o delegación representativa indirecta, ya sea presentando propuestas o iniciativas para planes de acción e inversión, estableciendo las necesidades prioritarias de las comunidades, fiscalizando o controlando las ejecutorias públicas, entre otros mecanismos. Se puede entender como la expresión de un derecho humano de carácter político ejercido de forma individual o grupal, como principio organizativo de la administración pública, o como proceso sociopolítico de desconcentración del poder que en el ámbito municipal se relaciona con los procesos de planificación y descentralización (Delgado, 2006). Lo cierto es que la organización de la ciudadanía para participar en asuntos que le son inherentes o de su interés resulta necesaria como mecanismo de mediación entre la democracia representativa y la democracia directa.

Con el nacimiento de los sindicatos, los movimientos sociales feministas y las expresiones de ideologías sociales igualitaristas, se logró con mucho esfuerzo y sacrificio conquistar que la clase dominante cediera algo del poder que ostentaba, a fin de democratizar en algo a la democracia; sin embargo, aún se consideraba impráctica la democracia directa.

Fueron la experiencia Suiza, la autogestión fabril de la antigua Yugoslavia y las nuevas tecnologías aplicadas en las elecciones, las que fundamentaron la propuesta de un modelo intermedio entre la democracia directa y la representativa. De esta forma surgió la llamada democracia participativa, donde convergen elementos de ambos modelos: en ella existe la figura de representación, pero ésta es de carácter revocable y se abren cauces para la expresión de la voluntad popular mediante la elaboración de leyes, iniciativas y propuestas de interés nacional, o por medio de decisiones referidas a la utilización y destino de los recursos y proyectos sociales, de manera directa, por parte de la ciudadanía organizada.

Como ya se mencionó, la Carta Magna caracteriza a la democracia venezolana como participativa y protagónica, lo cual supone diversos desafíos y un cambio de paradigma a través del cual se redefinen

y rearticulan las relaciones entre el Estado y la sociedad. En razón de esto, la participación ciudadana se encuentra en el centro de lo que debería ser el nuevo quehacer político. Se trata entonces de un nuevo paradigma político, clave en la democracia participativa y protagónica.

El cambio paradigmático se fundamentó en la debilidad del anterior sistema representativo, que se limitaba a atender la dimensión participativa de las personas o a sólo observarla desde un aspecto aislado. Desde esta perspectiva, las políticas sociales construidas históricamente desde el modelo keynesiano y el Estado de bienestar dejaron este tema como elemento secundario; ello potenció las prácticas asistencialistas, mediante las cuales el Estado concedía bienes y servicios, y las personas los recibían. En América Latina, el llamado desarrollismo promovió reformas en el ámbito económico, pero sin la participación plena de las personas. El neoliberalismo, por su parte, percibe al elemento participativo únicamente en relación con el mercado, donde se mercantiliza la participación.

En la actualidad, en Venezuela se desarrollan dos procesos paralelos: el institucional y el político. En el ámbito institucional, la Asamblea Nacional desarrolla el texto constitucional mediante la elaboración de leyes de participación ciudadana y contraloría social. En lo político, la sociedad organizada ha desarrollado procesos de participación ciudadana en diversos ámbitos: económico, social, cultural y político, donde se hace palpable en la praxis el protagonismo popular.

La participación, retos y mandato constitucional

A pesar de existir toda una nueva estructura cuya forma incentiva la participación, también es necesario mencionar desviaciones; por ejemplo, cuando con el impulso vertical de ciertas políticas públicas se fuerza la organización colectiva de manera artificial en torno a medidas clientelares, creándose una ficción de participación que sólo sobrevive con la injerencia del Estado. Por ello se debe cuidar que dichas anomalías sean combatidas, si genuinamente se desea un cambio social imperecedero.

Dicha necesidad de cambio responde al grado de pobreza imperante en Venezuela, donde una importante porción de la población se encuentra desamparada ante las contingencias más básicas de la vida humana. En consecuencia, resulta indispensable generar propuestas para desarrollar mecanismos alternativos que permitan la integración permanente e integral de los sectores sociales excluidos del Sistema de Seguridad Social, sin caer en el simple asistencialismo coyuntural, que

sólo implica colocar pequeños parches para combatir los problemas crónicos que padece la sociedad venezolana.

Por su parte, la participación está vinculada con el amplio proceso decisional que se registra en todas las instancias político-administrativas en donde se diseña, formula y ejecuta las políticas, así como al control sobre los recursos que los sujetos, los grupos y los actores sociopolíticos pueden lograr (Pérez, 2007: 50).

A nivel constitucional, en Venezuela se consagra la participación como uno de los principios rectores de la gestión gubernamental, al establecer en el artículo 5:

El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que le componen es y será democrático, *participativo*, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2000).

La participación social es de vital importancia porque de ella depende la formación, mantenimiento o alteración de los procesos sociales; su registro implica un comportamiento estratégico en cuanto a la conducta de los grupos humanos en la sociedad. En este sentido la constitución venezolana considera la participación de la gestión pública en el artículo 62, en los siguientes términos:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas [...] La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2000).

Siendo un mandato constitucional la participación ciudadana en aquellos asuntos que le son de interés directo, como son sin duda los relacionados con la seguridad social, se requieren estrategias que canalicen la complejidad logística que conlleva dicha participación. Por ello, no sólo es pertinente sino necesario instrumentar un plan que facilite la integración, cooperación y coordinación entre los consejos comunales (como forma organizativa básica de las comunidades) con el Sistema de Seguridad Social y los entes encargados de implementarlo,

en aras de solventar los graves problemas de inequidad y desamparo que sufre la mayor parte de la población venezolana.

El tema de la organización y la participación comunitaria es abordado con insistencia desde el ámbito político, académico, público y de la sociedad en general. Pareciera que no existen dudas acerca de la necesidad de que las comunidades tomen parte en la solución de sus problemas y cogestionen, junto al Estado, los programas y las políticas públicas. En este entorno, es muy claro el texto constitucional, que en su artículo 141 establece que “la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de participación”; pero también se consolida el carácter participativo de los gobiernos nacional, estatal y municipal, así como las nuevas figuras de los gobiernos metropolitanos.

Hasta la fecha, los servicios públicos son el foco principal de la intervención ciudadana, definiendo prioridades: en materia de educación, como servicio público basado en la participación; en el campo de la salud, cuando establece un sistema público nacional de salud participativo, y en el terreno de la seguridad social, al caracterizarlo en iguales términos.

En materia de participación popular, conforme lo señala el artículo 70, la Constitución es explícita en cuanto a las instancias electorales y procesos consultivos y revocatorios, así como a las iniciativas permanentes, que invitan a superar los momentos o actos puntuales de colaboración ciudadana por procesos más permanentes de participación, mediante la atención a través de las Asambleas de Ciudadanos, la autogestión y coestión de servicios y demás formas de cooperación socioeconómica: cooperativas, cajas de ahorros, empresas comunitarias. Lo más importante es la insistencia en que la administración pública debe considerar al ciudadano al momento de definir, ejecutar, controlar y evaluar la gestión pública, especialmente sus resultados. No obstante, por la amplitud de las alternativas abordables, sólo se hace referencia en el presente artículo a los consejos comunales como instancias de consulta y participación.

Política social: las Misiones

Los programas de tipo social realizados por el presidente Hugo Chávez a partir del año 2003 fueron bautizados como “Misiones”, las cuales comenzaron a ejecutarse en un contexto sociopolítico conflictivo, polarizado y de serios obstáculos para la gobernabilidad democrática (Gómez, 2007). Las Misiones están dirigidas a procurar la inclusión

de la población excluida o mal atendida por el sistema tradicional de bienestar social. Es necesario indicar que, a pesar de la existencia previa de una propuesta en materia de política social, rápidamente estos programas se constituyeron en parte importante de la intervención gubernamental en el área social; en varios casos, para su ejecución inclusive se crearon estructuras paralelas al sistema de asistencia social ya existente (Gómez, 2007).

Igualmente es importante señalar la participación del gobierno cubano en dichas Misiones, a través de convenios binacionales que generaron, por ejemplo, la Misión Milagro para asistir a personas con patologías relacionadas con la vista, y la Misión Barrio Adentro, en sus diferentes niveles y etapas, para llevar médicos comunitarios y consultorios populares a diferentes zonas en pobreza extrema, de difícil penetración para el sistema tradicional de salud pública, entre otras. Estas Misiones están relacionadas pero no subordinadas al Ministerio de la Salud, el cual por su propia endogamia burocrática había perdido operatividad y flexibilidad.

Entre las misiones sociales podemos mencionar las siguientes:

- Misión Ribas, que constituye un programa educativo para garantizar la continuidad de estudios a todos los venezolanos que no han logrado ingresar o culminar sus estudios desde la tercera etapa del nivel de educación básica, hasta la educación media diversificada y profesional;
- Misión Ché Guevara, programa para la formación técnico productivo con valores socialistas;
- Misión Identidad, para incluir en el proceso de cedulaación [elaboración de cédulas de identidad] al mayor número de ciudadanos, de manera rápida y sencilla;
- Misión José Gregorio Hernández, cuyo objetivo es llevar la atención primaria a todas las personas que padezcan algún tipo de discapacidad;
- Misión Cultura, para incentivar la participación comunitaria y el acceso masivo a la cultura;
- Misión Madres del Barrio, para apoyar a las amas de casa que se encuentren en estado de necesidad, y
- Misión Negra Hipólita, dirigido a rescatar, reivindicar y garantizar los derechos de las personas en situación de calle.

En resumen, en estas Misiones se produce un proceso para-institucional que permite atender asistencialmente a la población

fuera del sistema, o hacerlo de manera paralela a las políticas sociales tradicionales del Estado, en virtud de la dificultades burocráticas que la estructura arrastra, volviéndola inoperante para satisfacer las necesidades inmediatas de la población (Romero, 2007). Las Misiones Sociales se podrían definir como planes de asistencia social para atender un requerimiento específico de la población, los cuales son implementados por el ejecutivo nacional sin la mediación de un ministerio tradicional dentro de la materia de su competencia; no obstante, aquéllas pueden estar adscritas a uno de ellos que coadyuve en la logística involucrada en su ejecución, aunque gozando de cierta autonomía funcional, dependiendo del financiamiento y recursos aportados por el Despacho de la Presidencia y la empresa estatal Petróleos de Venezuela, S. A., los cuales manejan partidas presupuestarias flexibles y discrecionales para atender dichas tareas.

Seguridad social y protectoria social

El Sistema de Seguridad Social venezolano se entiende como un gran cuerpo orgánico dirigido a la protección integral de sus contribuyentes, frente a las contingencias de salud, vejez, maternidad, discapacidad, desempleo, además de recreación, formación y apoyo al adulto mayor, entre otras funciones. Tal diversidad de áreas de protección conlleva la necesidad de incluir a las comunidades organizadas en su accionar, a fin de que coadyuven en la materialización de su propio bienestar social. Resulta claro que la sola institucionalidad del Estado resulta insuficiente para abarcar de manera efectiva todas estas áreas, pero la privatización neoliberal no representa una opción humana. Por ello, la participación de los consejos comunales en la resolución de problemas resulta vital, sin que esto se pueda considerar una delegación de las obligaciones del Estado para con sus ciudadanos.

Con el Sistema de Seguridad Social para la protección formal de sus contribuyentes, cuyo norte es la mayor inclusión posible al mismo, junto a las políticas sociales del gobierno nacional llamadas “Misiones” para atender a los sectores informales y excluidos, se presenta un cuadro propicio para que los consejos comunales se empoderen a fin de resolver su problemática.

El enfoque desde el cual es abordada la seguridad social expresa la visión ideológica de un Estado garante y monopolizador de la función protectora social, aunque matizada por el paradigma de la participación ciudadana como mecanismo democratizador de la función pública.

Los consejos comunales como expresión de la participación

La génesis de los consejos comunales en Venezuela bien se podría rastrear hasta el texto constitucional de 1999. Existen unos 70 artículos que promueven la participación ciudadana en varios aspectos de la vida pública del país. Algunos de ellos hacen alusión directa a la participación popular. El ya citado artículo 70 determina las formas de participación en lo económico, social y político. El artículo 182 establece la creación del Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), el cual está “presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales y concejalas, los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley”.

La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, del 12 de junio de 2002, se promulgó como una instancia para incorporar la ciudadanía a los procesos de planificación de las políticas y programas municipales. Además, se fijó como principal objetivo “hacer eficaz su intervención en la planificación que conjuntamente efectuará con el gobierno municipal respectivo, y el concurso de las comunidades organizadas”. En este texto legal apareció por primera vez la mención de los consejos comunales.

Los programas de tipo social bautizados como “Misiones” comenzaron a ejecutarse en un contexto sociopolítico conflictivo, polarizado y de serios obstáculos para la gobernabilidad democrática.

En junio de 2005 fue promulgada la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que dispone en su artículo 113 lo siguiente: “El Alcalde o Alcaldesa en su carácter de presidente o presidenta del Consejo Local de Planificación Pública, promoverá la conformación de los consejos parroquiales y comunales”. En este texto quedaba claro que los consejos comunales eran una instancia de los Consejos Locales de Planificación Pública.

El presidente Hugo Chávez Frías, al presentar memoria y cuenta de lo actuado ante la Asamblea Nacional en febrero de 2006, hizo un llamado para que las comunidades se organizaran en consejos comunales, a la vez que exhortó a dicha asamblea para crear una ley sobre esta figura de organización comunitaria. Apenas transcurridos 39 días, a principios de abril de 2006, se promulgó la Ley de los Consejos Comunales.

En esta ley los consejos son definidos como:

Instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social (Ley de los Consejos Comunales, 2006).

La existencia de estos consejos de por sí muestra considerables niveles de movilización y participación comunitaria. Además, son una instancia de participación que tiene la finalidad de sustituir los viejos mecanismos de democracia representativa y de control. Cumplen funciones relacionadas con el desarrollo nacional, las cuales van más allá del manejo de los recursos para resolver problemas comunitarios (Fundación Gumilla, 2006: 3). Son una nueva forma de estructura dentro de la cual se intenta construir un entramado social participativo en Venezuela.

En consecuencia, siendo en teoría la plataforma para alcanzar el mayor grado de participación, protagonismo y gerencia comunitaria dentro de un ámbito geográfico cuidadosamente delimitado, los consejos sirven en concreto para diseñar, realizar, controlar y evaluar la calificación final de proyectos sociales destinados a solucionar problemas de la comunidad en diversas áreas: salud, educación, trabajo, deportes y medio ambiente, así como habitacionales.

Dichas instancias, igualmente, fungen como centros de información y de producción de procesos participativos para la identificación de problemas comunitarios con el interlocutor entre la comunidad y cualquier instancia de gobierno estatal o nacional.

El desarrollo legislativo en torno a la protección familiar –nuevo paradigma a seguir por la seguridad social integral– atribuye a los consejos comunales competencias en materia de protección social, como vivienda, salud, educación y recreación familiar. En este sentido, la Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad establece en su artículo 6:

Los consejos comunales, con el apoyo de organismos públicos y de la sociedad organizada, elaborarán, financiarán y desarrollarán proyectos sociales de las familias de su comunidad, especialmente en el área salud, educación, vivienda, recreación y deporte tendente a promover el

ejercicio de los derechos consagrados en esta ley (Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad, 2007).

Igualmente, conforme lo estipula el artículo 4 de la ley comentada, la identificación de las familias en circunstancias de vulnerabilidad para los programas de apoyo se realizará a través de los consejos comunales, en coordinación con el ministerio competente, lo cual evidencia el papel protagónico que se le quiere atribuir a los consejos en la protección social integral.

Como es comprensible, tales competencias requieren el trabajo coordinado de diversas instituciones a las que les concierne la protección social, que abarca campos muy diversos y fragmentados; por ello, tal ejecutoria resulta nada sencilla, pero constituye un imperativo legal, como lo estipula el artículo 38 de la Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad (2007). De acuerdo con éste, los ministerios del poder popular con competencia en materia de desarrollo y protección social, educación, deportes, turismo, salud y economía comunal deberán diseñar y ejecutar los programas establecidos en la presente ley, en coordinación con las gobernaciones, alcaldías y consejos comunales.

Políticas públicas para integrar los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social

La experiencia internacional confirma que la participación es un requisito del diseño exitoso de políticas sociales (Kliksberg, 2001), además de información para analizar y comparar. También demanda la generación de capacidades para colaborar, así como programas específicos para consolidar la participación sectorial. Esto ocurre por el fortalecimiento de las organizaciones civiles y la consolidación de una estructura institucional encargada del seguimiento y evaluación de la participación ciudadana.

Las organizaciones de base, los partidos políticos y los ciudadanos organizados en general deben ser capaces de prepararse para las elecciones, pero también para ser parte del nuevo concepto de gobierno y proponer políticas públicas.

En el mismo orden de ideas, el Sistema de Seguridad Social constituye un elemento imprescindible y un objetivo esencial de la sociedad moderna, como sistema de protección pública ante cualquier situación de necesidad para todos los ciudadanos. La seguridad social trata de proteger la existencia, el salario, la capacidad productiva y la

tranquilidad de la familia del ciudadano; por ello, su finalidad es garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales esenciales para el bienestar individual y colectivo.

Cuando se habla de seguridad social, se piensa en la posibilidad de que los integrantes de una sociedad se sientan amparados dentro de una situación de justicia social y económica, que permita el desarrollo normal de la comunidad. ¿Por qué entra en crisis la seguridad social? Para Aranguren (2004: 386), se debe a la conjunción de una serie de factores, los cuales han originado que el Estado actúe con omisión y retraso, incumpliendo así con la justicia social exigida al fallar en el desarrollo de políticas públicas acordes con tal requerimiento.

En razón de la problemática planteada, surge un conjunto de interrogantes que resulta relevante a la luz de una posible solución, como: ¿qué políticas públicas se podría desarrollar para integrar los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social?, ¿cuáles materias de seguridad social podrían ser objeto de desarrollo por parte de los consejos comunales?, ¿de qué manera se lograría la coordinación, cooperación e integración entre los consejos comunales y las instituciones que componen la seguridad social? y ¿cuáles fuentes de financiamiento podrían sustentar las actividades en materia de seguridad social susceptibles de ser desarrolladas por los consejos comunales?

Las posibles repuestas a estas interrogantes en virtud de la complejidad de las relaciones sociales e institucionales planteadas, sin duda constituirían en conjunto un cuerpo de elementos que permitirían una aproximación a la formulación de políticas públicas con el objeto de integrar los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social de Venezuela y que permitan su coordinación, cooperación e integración.

Metodología aplicada

Con el objetivo de formular políticas públicas para integrar los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social en Venezuela se tomó como caso de estudio a Kerdell, del estado Carabobo, y a Las Terrazas, del estado Apure. El presente estudio se aborda desde el paradigma cualitativo de investigación-acción participativa, que permite incorporar a los miembros de los consejos en el proceso investigativo como coinvestigadores con el propósito de lograr un diseño flexible y dinámico capaz de responder a las necesidades del colectivo. Asimismo, permite la interacción entre el grupo y las materias de seguridad social viables y pertinentes.

Como ya se señaló, el caso de estudio comprende el Consejo Comunal de la Urbanización Kerdell –conformado por 280 familias y ubicado en la zona centro-sur del municipio de Valencia, en el estado Carabobo– y el Consejo Comunal de Las Terrazas –compuesto por 220 grupos y situado en el municipio de San Fernando, del estado Apure. Ambos están constituidos por familias en su mayoría de clase media. Se seleccionaron estos consejos por el hecho de que allí residen los investigadores, lo que permitió lograr una representación auténtica de la realidad; además, son ciudades con diferente nivel de desarrollo, pero iguales necesidades de seguridad social.

Con el fin de obtener datos primarios se realizó una revisión documental de carácter conceptual y funcional, la cual estuvo orientada hacia la profundización de términos y a la consulta de autores, así como a la normativa legal vinculada a la problemática, implementando para esto la técnica del fichaje. Como instrumento de recolección de datos se aplicó un cuestionario tipo encuesta de preguntas abiertas y cerradas que contiene 23 ítems, la entrevista no estructurada y la observación simple, con la participación activa de los miembros del colectivo estudiado.

Asimismo, se seleccionó una muestra aleatoria de 10 miembros por cada consejo comunal estudiado, que sumaron en total 20 encuestados: 10 personas de Kerdell que conforman 27.7% del total de sus 36 miembros, más otros 10 de Las Terrazas que representan 58.82% del total de 17 de sus integrantes, por lo que ambas muestras son altamente representativas del universo de investigación. Por constituir una muestra aleatoria simple, se considera que es representativa cuando el universo es relativamente pequeño.

La investigación se realizó en cuatro etapas:

- 1) Recopilación teórica y análisis de información bibliográfica, en la cual se ubicó y analizó la diversidad de bibliografía y documentos relativos al tema.
- 2) Elaboración y validación de los instrumentos y selección de la muestra.
- 3) Recopilación y análisis de información de campo, con la participación de los miembros de los consejos comunales estudiados.
- 4) Conclusiones y proposiciones, que presentan los resultados obtenidos y las recomendaciones pertinentes.

Análisis y discusión de los resultados

Las categorías de análisis de los resultados estuvieron orientados hacia la detección de necesidades y acceso a los recursos, materia de competencia, financiamiento y vinculación con los organismos públicos de la seguridad social.

En el análisis de los resultados se emplearon métodos estadísticos descriptivos mediante la distribución de frecuencia y gráficos. Conforme a los resultados obtenidos, se pueden expresar a manera de ejemplo los siguientes aspectos puntuales:

- Determinación de necesidades de la comunidad y acceso a los recursos.

Se pudo evidenciar cierta diversidad de criterios para la detección de necesidades de las comunidades objeto de estudio. En cuanto a Kerdell, en el estado Carabobo, según 40% de los encuestados las necesidades de la comunidad se determinaron mediante la aplicación de encuestas, mientras 30% consideró que esto se hace por medio de las vivencias de la comunidad, y el restante 30% manifestó que se consigue al establecer prioridades.

Con relación a Las Terrazas, en el estado Apure, 70% de los encuestados afirmó que la detección de necesidades se realiza mediante el censo socioeconómico, en tanto 30% opinó que es por reuniones con la comunidad.

Para obtener los recursos financieros los consejos comunales deben elaborar proyectos de acuerdo con la detección de necesidades. Los consejos en estudio han elaborado proyectos en áreas importantes para la seguridad social como vivienda, salud, alimentación y deportes.

- Materias de seguridad social podrían ser objeto de desarrollo por parte de los consejos comunales.

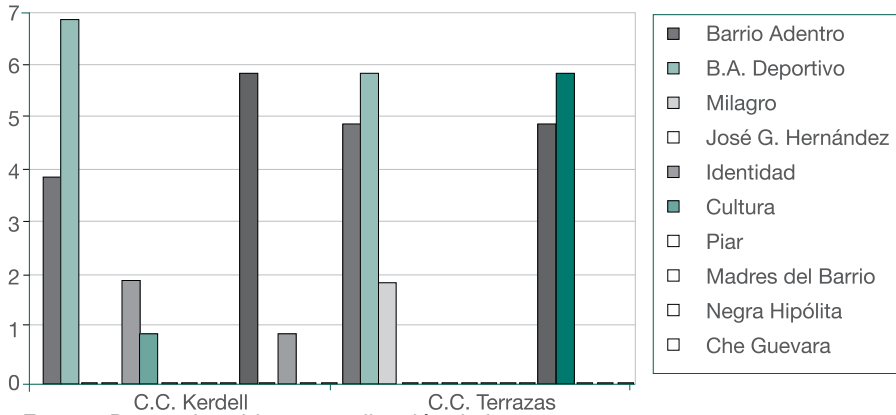
Se consultó a los consejos en estudio acerca de lo siguiente: ¿cuáles de las Misiones Sociales del gobierno nacional tienen presencia en su comunidad? Las variadas respuestas que se obtuvieron indican que las misiones de mayor presencia en el Consejo Comunal de Las Terrazas son: Barrio Adentro, Barrio Adentro Deportivo y Mercal. Por su parte, en el caso de Kerdell son: Barrio Adentro, Misión Sucre y Barrio Adentro Deportivo.

Los consejos comunales encajan en el modelo de participación de las comunidades, aunado al hecho de que el gobierno nacional los constituyó como poder popular.

Lo antes expuesto muestra que un área importante de la seguridad social para los miembros de estas comunidades de clase media tiene que ver con los servicios de salud, que son demandados como prioritarios, seguidos por los programas de alimentación, y en un tercer lugar la educación y el deporte (gráfica 1).



Gráfica 1. Presencia de las Misiones Sociales



Fuente: Datos obtenidos por aplicación de Instrumento, 2008.

Sin embargo, en cuanto a la existencia de planes y acciones de atención y participación de ancianos, discapacitados y mujeres, en ambos consejos los encuestados consideraron que en sus organizaciones la integración de estos planes no ha sido totalmente efectiva. El grupo más olvidado corresponde al de los discapacitados.

De igual modo, a casi la totalidad de la muestra en estudio –100% en lo que respecta a Las Terrazas y 90% de Kerdell– le pareció adecuado que mediante asamblea se seleccione a los ancianos y sujetos en situación de necesidad como beneficiarios de las pensiones, por lo que su régimen constituye un eje fundamental en cualquier sistema de seguridad social en el mundo; asimismo, consideraron que la mejor forma de mejorar la transparencia en la adjudicación de estas asignaciones asistenciales es a través de los que conocen a diario las necesidades reales del entorno, es decir, de las comunidades organizadas.

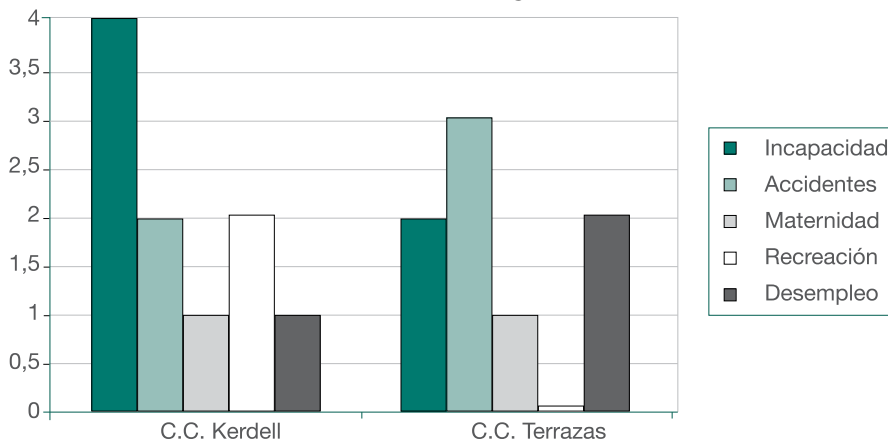
- Fuentes de financiamiento que podrían sustentar las actividades en materia de seguridad social susceptibles de desarrollar por parte de los consejos comunales.

En cuanto al aspecto financiero, se le consultó a la muestra de la población objeto de estudio sobre la siguiente cuestión: ¿quién debería financiar los consejos comunales en materia de seguridad social? Las opiniones fueron muy variadas: en el Consejo de Kerdell, 30% de las respuestas sostuvieron que es el Estado quien debe financiar a los consejos comunales y sus proyectos en materia de seguridad social; sin embargo, 70% opinó que de ello se deben encargar mancomunadamente la comunidad y el Estado. En lo que respecta a Las Terrazas, el total del consejo opinó que el Estado debe ser quien asigne esos recursos. En ambos casos existe la percepción de que el gobierno debe cumplir un papel relevante en el financiamiento de los proyectos de seguridad social y, por lo tanto, se observó el arraigo de la cultura paternalista.

Con relación a la creación de un fondo de ayuda mutua que funcione como seguro contra contingencias menores sufridas por los miembros de la comunidad, los encuestados tuvieron una percepción favorable a la implantación de un fondo mutual financiado por los integrantes de la comunidad; de forma significativa en Kerdell, y dividida por parte de Las Terrazas, se consideró como contingencias menores a los accidentes e incapacidades (grafica 2).



Gráfica 2. Contingencias



Fuente: Datos obtenidos por aplicación de instrumento, 2008.

- Coordinación, cooperación e integración entre los consejos comunales y las instituciones que componen la seguridad social.

Al interrogar a los encuestados sobre ¿quién considera usted debería ocuparse de los problemas básicos de la comunidad como guarderías, farmacias populares, seguros funerarios, recreación, entre otros?, los consejos comunales respondieron así: en Kerdell opinaron que debe ser el gobierno estatal y el municipal quienes garanticen la prestación efectiva de estos servicios a la comunidad; en Las Terrazas manifestaron que deben ser el gobierno nacional y el Consejo Comunal quienes se encarguen de solucionar estas necesidades. En este contexto, es pertinente mencionar que aun cuando se maneja la función centralista del gobierno en tales servicios, también existe la posibilidad de que sean transferidos a los consejos conforme a la ley correspondiente.

A manera de conclusiones

Frente a los problemas que enfrentan las comunidades, la participación comunitaria consciente es un elemento clave para su solución y para generar procesos de transformación de la realidad, con un manejo autogestionario y cogestionario. Entendemos a la participación como un proceso colectivo que requiere una estructura organizativa donde se interactúe con formas de relación determinadas, se distribuyan las tareas y roles, y se fijen normas aceptadas por todos para la organización y funcionamiento del grupo o comunidad, en función de objetivos y fines precisos, los cuales deben estar preferentemente articulados a un plan o proyecto.

La figura de los consejos comunales encaja en el modelo de participación de las comunidades, aunado al hecho de que el gobierno nacional los constituyó como poder popular. A través de la organización y consolidación de esa estructura las comunidades podrían ver resueltos sus problemas inmediatos.

Los niveles de participación de los vecinos en las comunidades estudiadas no son homogéneos sino diferentes, todos ellos con significativa importancia, y difieren de acuerdo con el grado de identidad y compromiso que establecen los moradores con un plan o proyecto determinado.

En los consejos comunales estudiados, que pertenecen a zonas donde la población mayoritariamente es de clase media, se evidencia cierta cultura o aceptación tímida del autofinanciamiento de los riesgos, con sus matices, sobre todo en lo que respecta a la responsabilidad del Estado, lo cual se debe, seguramente, a la capacidad contributiva que poseen sus miembros; esta realidad podría cambiar drásticamente en

los consejos que se organizan en torno a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Por ello, cada uno de ellos debe ser abordado en su contexto y realidad, sin caer en la generalización.

Del estudio realizado, es posible considerar que algunos aspectos de la seguridad social pueden ser objeto de desarrollo por parte de los consejos comunales, con la debida coordinación que en esta materia resulta necesaria. Para tal efecto se propone formular las siguientes políticas:

- Los consejos comunales son el instrumento para desarrollar la corresponsabilidad en materia de salud, coadyuvando en el aporte de asistencia ambulatoria efectiva al articularse con la Misión Barrio Adentro y conforme al artículo 17 de la Ley para Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad, que les otorga la competencia en materia de contraloría social y promoción de los programas de salud.
- Los consejos podrían coordinar esfuerzos con el fin de implementar centros de formación y capacitación laboral dentro de sus comunidades, en colaboración con el Instituto Nacional de Cooperación Educativa Socialista (INCES) y con el Instituto Nacional para la Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET), entre otros.
- En vista de la gran cantidad de proyectos elaborados por los consejos comunales referidos a la construcción y mejora de viviendas, y en concordancia con la Ley para Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad, que instruye canalizar los programas de construcción, remodelación o ampliación de viviendas para grupos familiares a través de estos consejos, resulta fundamental una mayor comunicación, integración y coordinación con los planes habitacionales del gobierno nacional, estatal y municipal.
- De conformidad con las funciones otorgadas a los consejos comunales, las actividades de recreación y deporte son de su competencia; por lo tanto, debe estar a su cargo la tarea de diseñar proyectos recreativos, deportivos y culturales, en coordinación con diversos entes con funciones afines, como el Instituto Nacional para la Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET) y demás instituciones. Igualmente, es pertinente mencionar que algunos proyectos recreativos se han visto materializados en la praxis; concretamente, en el caso estudiado de Kerdell. En consecuencia, son atribuciones perfectamente viables para la organización comunitaria.

Por lo antes expuesto, se recomienda complementar y formular otras estrategias:

- Efectuar estudios de factibilidad e impacto social con énfasis en la participación, realizados por un equipo multidisciplinario que investigue las capacidades reales de los consejos comunales y que explore el nivel de percepción de la comunidad respecto a la asunción de funciones propias de la seguridad social.
- Otorgar a los consejos la competencia de postular y asignar mediante Asamblea a los beneficiarios de las pensiones de asistencia social del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS) para ancianos y otras personas en condición de necesidad; las pensiones de la Fundación Misión Madres del Barrio para madres mayores de 60 años, igualmente vulnerables y que son canalizadas por medio del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, y las asignaciones económicas de la Fundación Misión Negra Hipólita para personas desamparadas o indigentes.
- Estudiar la factibilidad de una reforma tributaria que permita establecer un monotributo nacional, estatal o municipal, para coadyuvar al financiamiento de los programas adelantados por los consejos comunales en materia de seguridad social, con el fin de enfrentar los gastos operativos de la implementación de los proyectos sociales, o incluso de un monotributo comunal para atender las emergencias coyunturales de los miembros más desposeídos o los riesgos ambientales que se presenten en la comunidad.
- Analizar la posibilidad de dirigir un porcentaje de lo recabado por concepto de impuestos sobre el alcohol y el tabaco para crear un fondo de protección social especial dirigido por los consejos.
- El Consejo Nacional de la Seguridad Social, conforme a sus competencias, podría proponer mediante una ley la creación de un nuevo régimen de atención social comunitaria, a cargo de los consejos comunales, los cuales podrían reunirse en torno a mancomunidades.

Consideración final

La presencia social en el bienestar es un asunto que está en plena construcción en Venezuela, pero sigue siendo una materia pendiente. Los consejos comunales son un paso más en el largo camino hacia la creación de espacios de empoderamiento de las comunidades para la resolución de sus problemas, pero no será el único ni el último. Es necesario generar una cultura de la previsión activa en los ciudadanos

para conseguir tales objetivos, porque aún es débil debido a la pasividad de décadas de simple asistencialismo por parte del Estado. Pero experiencias como la autoconstrucción de viviendas, la sustitución de “ranchos” por casas, los mercados cooperativos populares y las mesas técnicas en materia de agua, por citar algunas que han demostrado en la práctica ser eficaces, generando beneficios a cientos de miles de personas en el país –algo que no se habría logrado si el Estado fuera el único responsable del bienestar–, otorgan la esperanza de construir una sociedad más justa e igualitaria. Sin duda, la participación ayuda a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, porque nadie conoce mejor sus problemas que quienes los padecen y nadie está tan interesado como ellos en que se resuelvan. No hay camino que no se construya sobre la marcha, y es durante ese recorrido cuando la madurez de las políticas sociales inclusivas y participativas dan sus mejores frutos; pero es necesario sembrar para cosechar, y en este sentido, los consejos comunales son tierra fértil.

- Alberich T. (1994), "Gestión pública participación ciudadana y desarrollo local: propuesta para una gestión eficiente y participativa en lo público", en *Política y Sociedad*, núm. 31, Madrid, Universidad Complutense, disponible en: www.dialnet.unirioja.es/servlet/, consulta: 17 de noviembre de 2008.
- Aranguren, W. (2004), "La pobreza en la agenda de la seguridad social en Venezuela", en revista *Gaceta Laboral*, vol. 10, núm. 3, septiembre de 2004, Maracaibo, Universidad del Zulia, Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines, ediciones Astro Data, pp. 377-396.
- CEPALSTAT (2009), *Bases de datos y publicaciones estadísticas*, disponible en: www.websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp, consulta: 10 de agosto de 2009.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000), *Gaceta Oficial* núm. 5 453, República Bolivariana de Venezuela, 24 de marzo de 2000.
- Delgado, J. (2006), *Municipios, participación ciudadana y control social*, Caracas, disponible en: [www.gumilla.org.ve/.../evento%20sobre%20control%20social%20\(2\).doc](http://www.gumilla.org.ve/.../evento%20sobre%20control%20social%20(2).doc), consulta: 15 de enero de 2009.
- Fundación Centro Gumilla (2006), *Serie Quehacer Comunitario*, Caracas, editorial Gráficos Franco.
- Gómez, I. (2007), "El papel de las misiones sociales en la construcción de identidades políticas en Venezuela", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 13, núm. 1, enero-abril, disponible en: www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-64112007000100002&script=sci_arttext
- Instituto Nacional de Estadística (2002), disponible en: www.ine.gov.ve/, consulta: 17 de noviembre de 2002.
- Instituto Nacional de Estadística (2008), disponible en: www.ine.gov.ve/, consulta: 12 de diciembre de 2008.
- Kliksberg, B. (2001), *El capital social: dimensión olvidada del desarrollo*, Caracas, Venezuela, Editorial Panapo.
- Ley de Consejos Comunales (2006), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, núm. 5 806 (extraordinaria), 10 de abril de 2006.
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, núm. 37 463, 12 de junio de 2002.
- Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2008), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, núm. 5 891 (extraordinaria), 31 de julio 2008.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, núm. 38 204, 8 de junio de 2005.
- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2002), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, núm. 37 600, 30 de diciembre de 2002.
- Ley para Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad (2007), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, núm. 38 733, 20 de septiembre de 2007.

-
- Lucena, H. (2007), *Lo laboral en tiempos de transición*, Valencia, Universidad de Carabobo, Editorial Cosmográfica, C. A.
- Pérez, J. (2007), "La necesaria reforma de los sistemas de salud en América Latina", en *Gaceta Laboral*, Maracaibo, Universidad del Zulia, vol. 13, núm. 1, enero-abril, pp. 50.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe 2005*, Web Informativa, disponible en: www.undp.org/spanish/, consulta: 12 de diciembre de 2005.
- Romero, A. (2007), *Cooperativas, empresas, Estado y sindicatos. Una vinculación necesaria*, Barquisimeto, Fondo Editorial Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado/ Universidad de Carabobo.

Reforma de los sistemas de salud y atención a padecimientos de orden mental o emocional

| Norma González González y
Sureima Selene Alamillo González
Universidad Autónoma del Estado de México

Resumen

En el marco de la reforma de los sistemas de salud, puesta en marcha en México a partir de la década de los ochenta del siglo XX, se han creado nuevos escenarios a partir de los cuales se pretende introducir una serie de cambios en la administración de los servicios de salud, lo que a la larga propicia o limita una mayor capacidad de atención, en su caso, canalización de pacientes que presentan “problemas” de orden emocional. Hoy en día, el desempeño profesional de la medicina al interior de una institución pública se halla marcado por el cumplimiento de requerimientos normativos y organizacionales que introducen conceptos tales como calidad, productividad, relación costo-beneficio, “atención al cliente-usuario”, entre otros; sin duda, ello tiene un significativo impacto en la manera a partir de la cual el médico asume y maneja su relación con el paciente. El presente ensayo lleva a cabo una aproximación en torno a la visión e interpretación que, en este escenario de cambios, el médico que se desempeña en el primer nivel de atención en salud tiene en relación con la prestación de un servicio que se ha mostrado incapaz de responder a necesidades de atención que parten de una naturaleza diferente a aquella con la que tradicionalmente se ha venido diagnosticando y tratando a los llamados padecimientos de orden orgánico.

Palabras clave

Servicios de salud, enfermedades mentales, salud pública, salud y cultura, y reforma del sector salud.

Clasificación JEL: H51, I10, I18

Abstract

In the framework of the reform of the health systems, launched in Mexico from the decade of the eighties of the twentieth century, have created new scenarios on the basis of which it is intended to introduce a series of changes in the management of health services, which in the long run conducive or limits a greater capacity for attention, in your case, channeling of patients presenting with “problems” of emotional order. This essay perform an approximation on the vision and interpretation in this scenario of changes, the doctor who plays in the first level of health care, has in relation to the provision of a service that has shown itself incapable of responding to needs of attention which is based on a different nature to that traditionally has been diagnosing and treating ailments of the so-called organic order.

Keywords

Health services, mental illness, public health, health and culture, and health sector reform.

Recibido: 16 de agosto de 2012.
Aceptado: 13 de diciembre de 2012.

Reforma de los sistemas de salud y atención a padecimientos de orden mental o emocional

Norma González González y
Sureima Selene Alamillo González

Proceso de reforma y problemática en el campo de salud

La salud ha sido abordada y reconocida como fuente de poder y legitimación social (Rodríguez y De Miguel, 1990; Foucault, 1996; Foucault, 1999), por lo que no es de extrañar el peso y la polémica que suscita, ocupando espacios de reflexión científica y acción política y social. En este sentido, los cambios que actualmente se producen en el sector salud suponen una importante modificación en los términos en que este fenómeno ocurre en la sociedad y es reconstruido con motivo de su análisis, investigación e intervención social y gubernamental. Se trata de transformaciones que desbordan no sólo la esfera aséptica de lo técnico administrativo, sino que de manera directa se relacionan con la forma en que socialmente se organiza la administración de los servicios de salud, y públicamente se discute acerca de este fenómeno.

El proceso de reforma del sector salud iniciado en México en los años ochenta ha sido abordado desde diferentes perspectivas de análisis, así como de temáticas en que se intenta identificar la problemática por la que atraviesa (Homedes y Ugalde, 2002; Ornelas, 1998; Laurell, 1996). En el plano del discurso gubernamental, se suele hacer referencia a viejos rezagos, como enfermedades infecciosas y padecimientos relacionados con la nutrición, así como al significativo incremento de las llamadas enfermedades crónico degenerativas (en algún momento referidas como enfermedades del desarrollo), entre ellas diferentes tipos de cáncer, enfermedades cardio y cerebro vasculares, padecimientos de orden endocrino como diabetes mellitus tipo 2; más recientemente se ha empezado a llamar la atención en torno a la denominada obesidad mórbida, a la cual se asocia una importante cantidad de enfermedades (SSA, 2001).

También, en este complejo panorama, se alude al resurgimiento de padecimientos que desde hace décadas habían dejado de representar

un problema de salud pública: cólera, tuberculosis, fiebre amarilla, sarampión, entre otros; a ello se agrega el reto que representa la presencia de enfermedades “nuevas”, para las que no existía ni conocimiento médico previo, ni experiencia en términos de planeación y administración, capaz de enfrentar las condiciones sociales, económicas y culturales que ellas conllevan, como el Sida, el ébola, más recientemente la epidemia de influenza H1N1 registrada en México a mediados del año 2009, que fue motivo de preocupación y de la toma de controvertidas medidas a escala tanto nacional como internacional.¹

Dentro de todo este marco, como se ve a continuación, la salud mental ha sido un área de conocimiento y atención situada en un plano secundario como parte de la agenda de trabajo de la Secretaría de Salud (SSA) (SSA, 2007).

En el *Programa de reforma del sector salud 1995-2000* (SSA, 1994) se habla de una mayor participación de la sociedad en la definición de acciones encaminadas a la atención y cuidados sanitarios; se refiere también a la importancia de reconocer las grandes disparidades regionales en términos no sólo de desarrollo económico sino de naturaleza cultural que caracterizan al país; en este sentido se plantea la necesidad de una política en materia de salud que, en su hechura, responda a esa diversidad social y cultural. Sin duda, algo significativo de rescatar en este contexto tiene que ver con la manera en que en la esfera de la administración de los servicios de salud se ha integrado una serie de paradigmas de calidad, así como de estrategias de organización, que dan cuenta de una nueva visión a partir de la cual, desde la función de gobierno, se elabora un discurso orientado a atender los problemas de salud que se presentan en el seno de la sociedad (Arellano *et al.*, 2000; Cardozo, 1998). Se trata de una atención y cuidado definidos a partir de estándares de “productividad y calidad” que, como parte del proyecto de reforma, ha venido haciendo suyos la SSA, adaptando y adoptando visiones de administración y de trabajo planteadas desde el ámbito de la gestión privada (SSA, 1994; Laurell, 1996; Bañón y Carrillo, 1997; Ornelas, 1998).

Así, en el marco de la discusión y el conocimiento social de estas transformaciones, el contenido y desarrollo del presente documento también presentan un primer acercamiento al trabajo con médicos cuyo ejercicio profesional en el primer nivel de atención tiene lugar

¹ Aunque por cuestiones de tipo social y cultural el VIH/SIDA, ha tenido un fuerte impacto sobre el imaginario colectivo, existen otros “nuevos padecimientos” que en igual medida significan un reto de salud muy importante, dado que representan una importante carga económica, como p. ej; lo que ocurrió recientemente con la influenza tipo H1N1.

en clínicas y hospitales que brindan atención a la población abierta, aquélla que forma parte del régimen de atención para quienes no cuentan con seguridad social;² se trata de tres médicos que se han desempeñado como profesionales en diferentes estados del país y, a partir de esta experiencia, refieren su percepción en cuanto a un perfil de padecimientos que en las últimas décadas se ha hecho cada vez más visible y para la atención de los cuales no recibieron una preparación profesional.

En los servicios institucionales que presta el primer nivel de salud a pacientes ambulatorios no se advierte la incorporación de una estrategia de atención integral asumida en los planes y programas institucionales.

Conviene destacar que en los servicios institucionales que presta el primer nivel de salud a pacientes ambulatorios (es decir, aquellos que no requieren de hospitalización) no se advierte la incorporación de una estrategia de atención integral asumida en los planes y programas institucionales; en este sentido, en el Programa Nacional de Acción en Salud Mental 2001-2006 se mencionaba:

Frente a un panorama con las dimensiones descritas, los principales problemas que enfrenta el Sistema Nacional de Salud, en términos de su capacidad de respuesta a los problemas de salud mental, son entre otros, la infraestructura insuficiente con una distribución inadecuada y de difícil acceso, personal especializado también insuficiente y mal distribuido (SSA, 2002: 8).

Ello claramente da cuenta del limitado peso que ha tenido este campo de intervención y responsabilidad social, ocupando un lugar secundario frente a la ya de por sí desgastada y cuestionada acción gubernamental en el ámbito sanitario.

El presente abordaje es realizado a partir de un escenario de cambio institucional en el que el médico desarrolla su ejercicio profesional, visible a partir de la relación que establece con la sociedad. Como se ha mencionado, este trabajo se refiere al médico que labora en la SSA atendiendo a la población abierta; así, más allá de criterios administrativos y económicos que parecen acercar posiciones –además de diluir la diferencia entre lo público y lo privado (Cunill, 1997; Cunill y Bresser, 1998)–, para efectos del análisis y la investigación en

² En México, la Secretaría de Salud (SSA) es la instancia gubernamental encargada de normar, coordinar y evaluar la política nacional de salud, así como de prestar atención a la llamada población abierta, que se encuentra fuera de la atención de la seguridad social, y, por tanto, es objeto de la acción asistencial de parte del Estado.

ciencias sociales, el trabajo que se realiza en el ámbito de la prestación de servicios públicos difiere del que se lleva a cabo en instituciones privadas de salud; en cada caso, la construcción y el tipo de relaciones sociales e institucionales mantienen la distinción de actores y procesos con orígenes e implicaciones económicas y políticas diferentes.³

Asimismo, este documento tiene que ver con el interés por rescatar y conocer la vivencia que enfrenta cotidianamente el médico, desde su práctica racionalizada (construida organizacional y jurídicamente);⁴ esto remite a un conjunto de matices y elementos que escapan a la formalización de la atención, la cual permite ver únicamente aquellos factores que privilegian el control administrativo. Con esto último se deja de lado otros procesos y relaciones presentes en el ejercicio diario del médico, en particular respecto a su propia experiencia profesional, en la que se desdibujan no sólo los marcos administrativos sino las fronteras mismas de ese concepto idealizado de la medicina, en tanto práctica científica que ha apostado por la objetividad –en ese sentido, pretendidamente al margen del “virus de la subjetividad”–; desde esa perspectiva, se percibe el empeño en defender la cada vez más desgastada posición de una rama del conocimiento que fracasa en su ofrecimiento de una respuesta tecnológica definitiva a los problemas de salud característicos de la sociedad moderna (Garrett, 1996; AIEPI, 1999).

En el caso de la salud mental, se enfatizan las condiciones en que, dentro del nuevo escenario de “calidad y calidez”, el médico ha de llevar a cabo formalmente una actividad profesional con capacidad

³ Más allá de la discusión vigente entre lo público y lo privado, es necesario señalar el tipo de médico(s) y de práctica(s) médica(s) con que en la actualidad nos enfrentamos, ya que en el otro extremo se encuentran quienes se desempeñan en el sector privado, formando parte de una dinámica de trabajo también específica, con objetivos y criterios de atención distintos, y que sirven de guía a las instituciones privadas de salud. En ambos espacios, la atención se halla marcada por una construcción diferente, con consecuencias e implicaciones fundamentales en términos de análisis e investigación social.

⁴ Como parte del desarrollo del proyecto de investigación “Emociones y salud pública. Una revisión teórica para la implementación de intervenciones sociales”, se ha realizado una fase de entrevistas de campo a profesionales de la salud, para rescatar su percepción y vivencia cotidiana respecto a la atención y diagnóstico de padecimientos definidos desde el campo de los llamados padecimientos mentales. Aquí se refieren parte de los resultados de las entrevistas llevadas a cabo con tres médicos. En los espacios tanto urbanos como rurales, el médico del primer nivel de atención constituye el referente al que acude la población sin seguridad social, tratando de resolver u obtener alguna respuesta de cara a los malestares que experimenta y que, en muchos casos, terminan relacionándose con el campo de la salud mental. El proyecto se halla adscrito al centro de investigación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

para detectar, diagnosticar, tratar y, en su caso, canalizar a los pacientes con padecimientos de orden emocional, quienes no necesariamente requieren de una prescripción farmacológica, que va de la mano de los más recientes aportes neurofarmacéuticos; cabe señalar que estos medicamentos son presentados de manera sistemática como la solución a este tipo de padecimientos,⁵ con lo cual se deja de lado toda una discusión social, histórica, cultural, política y económica que, sin duda, remite a un marco más amplio de reflexión e intervención que cuando se apuesta únicamente al tratamiento farmacológico.

En el balance crítico del trabajo hecho hasta el momento, existe un claro reconocimiento respecto a los límites de la tecnología para atender y solucionar los requerimientos de salud. El análisis y la discusión actual permiten reconocer que, por sí sola, la tecnología es incapaz de solucionar los problemas de salud que padece una sociedad; se requiere considerar toda una serie de elementos de orden social y cultural que posibiliten un impacto favorable en la llamada problemática de la salud, además de servir de contrapeso al desarrollo y uso indiscriminado de la tecnología. Incluso los fármacos de última generación no sólo están lejos de contribuir al bienestar del ser humano, sino que representan un peligro potencial, ya sea por sus documentados efectos secundarios o por la tendencia cada vez más clara hacia la medicalización de la vida, con todo el cúmulo de connotaciones económicas y políticas que acompaña a este proceso.

Emergencia de los problemas de orden mental o emocional

En México, existe un trabajo muy limitado en torno a la atención de la salud mental (Ajenjo, 1997). En el pasado se han realizado importantes investigaciones que dieron cuenta de la manera en que el primer nivel de atención en salud constituye el mecanismo de contacto entre la población y el otorgamiento de un servicio que, como en el caso que ocupa a esta investigación, no siempre responde a las necesidades y expectativas de la población usuaria de los servicios (Roses, 2005; Medina-Mora, 2003; De la Fuente, 1988), sobre todo en un ámbito

⁵ Parte importante de la crisis por la que actualmente atraviesa la medicina se halla ligada al reconocimiento del hecho de que el uso de la tecnología médica ha puesto a los seres humanos en una condición donde los beneficios marginales que aporta suelen ser mínimos, y a menudo inferiores a los riesgos o costos que supone. Uno de los casos más paradigmáticos es el carácter agresivo de los medicamentos y sus secuelas (efectos secundarios que suelen provocar). El caso de los fármacos psicotrópicos es un claro y documentado ejemplo en este sentido.

de conocimiento y atención cuya presencia se reconoce oficialmente como cada vez más valiosa. Lo cierto es que persisten las lagunas de información: “Los problemas de salud se han incrementado drásticamente en las últimas décadas [...] Los datos sugieren que los problemas mentales están entre los que más contribuyen a la carga global de enfermedades y discapacidades” (SSA, 2002a: 3). Lo mismo puede decirse sobre las cifras del problema: “La dimensión y características de las enfermedades mentales no son ampliamente conocidas y es difícil, aún ahora, encontrar estadísticas confiables sobre la epidemiología, así como sobre el impacto en el bienestar de la población” (SSA: 2002a: 5).

Siguen siendo muy escasos los estudios en materia del registro de indicadores y variables para dimensionar la problemática en términos de un acercamiento epidemiológico, así como en relación con la existencia y formación de especialistas en este campo; asimismo,

El modelo económico neoliberal ha obligado a reducir y replantear el gasto social, dentro del que la salud ha sido uno de los ámbitos más golpeados, siendo la salud mental uno doblemente castigado en términos de canalización de recursos económicos.

es necesario que éstos cuenten con la preparación y la capacidad para llevar a cabo un trabajo de campo que llene las expectativas de una demanda creciente y cada vez más compleja en cuanto al diagnóstico y tratamiento médico, pero también principalmente de tipo social.

Respecto a la población, a pesar de los cambios y la manera en la que desde diferentes vías el fenómeno ha venido ganando terreno en los medios de comunicación, por ejemplo, debe puntualizarse que se mantiene un profundo desconocimiento acerca del tema. Ello contribuye a que la búsqueda de atención médica acabe por identificarse con padecimientos atribuibles al campo de atención y conocimiento de la medicina orgánica; quienes padecen episodios de estrés, depresión o ansiedad (entre las descripciones médicas más usadas) somatizan estos padecimientos, de tal forma que, en la búsqueda de ayuda, una considerable parte de estas personas recurre como primer auxilio a un “médico general”, quien no tiene formación ni capacitación para atender este tipo de enfermedades y, en este sentido, es incapaz de ofrecer apoyo real al paciente.

El estigma es una de las grandes cargas que deben soportar las personas con padecimientos mentales. La tendencia de quienes son diagnosticados con algún padecimiento propio de la salud mental a rechazar (muchas veces a autorrechazar) y a asumir que requieren de algún tipo de apoyo para superar una condición de malestar emocional y psicológico, forma parte de la discriminación que sufren. Considérese

que hasta hace muy poco tiempo, a finales del siglo XX, la alusión a algún padecimiento mental era visto a la luz del sentido más grotesco de la locura, con las consecuencias de apartamiento social que ello traía consigo. En la actualidad, aun en condiciones diferentes, en cierta medida persiste el miedo y la vergüenza de aceptar que se necesita ayuda para contribuir a lograr un sentido y equilibrio emocional que, a su vez, permita y mantenga el contacto y las relaciones del individuo no sólo con el mundo exterior, sino al interior del mismo. Actualmente, esto último, da paso a reflexiones y análisis acerca de la condición que tiene la existencia del hombre moderno, lo cual ha generado términos como la sociedad del vacío, el amor y la sociedad líquida, entre otras apuestas conceptuales para hacer comprensible una realidad que alude tanto a lo objetivo y a lo material de la vida, como al sujeto, a la vida cotidiana, a ese referente y sostén cultural de la sociedad (Lipovetsky, 1998; Alexander, 2000; Bauman, 2009).

El hecho de que los padecimientos mentales (que aquí son referidos como emocionales) presenten un acendrado proceso de naturalización, propicia que estados prolongados de estrés, ansiedad o depresión sean asumidos como algo normal y pasajero, de tal forma que cuando se busca ayuda, el diagnóstico suele orientarse hacia la prescripción farmacológica, como parte sustancial del seguimiento psiquiátrico.⁶

En la actualidad, hay cada vez mayor difusión de información que permite identificar padecimientos de orden emocional, que son asociados a la búsqueda de atención psicológica, como los servicios profesionales propios de la psicología, o bien de recursos alternativos que incluyen, por ejemplo, la participación en grupos como Neuróticos Anónimos,⁷ el apoyo de grupos religiosos u otras de la sociedad civil que, según la sociedad o el país del que se trate, constituyen un soporte en relación con esta problemática.

⁶ También cabe hacer notar que en no pocas ocasiones ocurre un proceso inverso; cuando el paciente viene de un largo y tortuosos recorrido, de médico en médico o de diagnóstico en diagnóstico, la asistencia a grupos de autoayuda, de tipo religioso, organizaciones como Neuróticos Anónimos o congregaciones de tipo místico oriental, le permite obtener de alguna manera, “mágicamente”, una respuesta a su malestar.

⁷ En la página de Neuróticos Anónimos se encuentra la siguiente información: “Neuróticos Anónimos® es una asociación formada por hombres y mujeres que comparten entre sí su experiencia, fortaleza y esperanza para rehabilitarse de las dolencias mentales y emocionales. Nuestro objetivo primordial es recuperarnos, auxiliar a otras personas emocionalmente enfermas y mantener la salud. NA no está afiliada a alguna religión, secta, organismo, institución o partido político. No desea intervenir en controversias, no respalda ni se opone a ninguna causa. En NA no se pagan derechos ni cuotas, pero teniendo nuestros propios gastos, aceptamos las contribuciones de los miembros de nuestra agrupación.” (www.neuroticos-anonimos.org.mx/que_es_na.asp, consulta: 25 de septiembre de 2011.)

En términos oficiales, desde finales del siglo pasado, organismos como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la misma Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre las más destacadas, han puesto énfasis en la emergencia de este tipo de problemática en el campo de la salud pública (OMS, 2011; OMS, 2004, OMS, 2002; OPS, 2004). Sin embargo, se sigue careciendo de un manejo sistemático y periódico de información sociodemográfica y estadística acerca de este problema. Aquí, hay que señalar que el modelo económico neoliberal ha obligado a reducir y replantear de manera fundamental el gasto social, dentro del que la salud ha sido uno de los ámbitos más golpeados, siendo la salud mental uno doblemente castigado en términos de canalización de recursos económicos.

En efecto, aunque hay situaciones y condiciones que han venido cambiando en la sociedad, el riesgo ahora es la tendencia hacia la trivialización de una problemática que, si bien demanda un tipo de apoyo, éste debe ser propuesto e instrumentado a la luz de una discusión que incorpore toda una serie de determinantes de orden social, económico y cultural que se hallan en el centro de las profundas transformaciones que caracterizan la vida moderna, alentando experiencias de vacío, soledad, frustración, fracaso, entre muchas otras hoy llamadas emocionales.⁸

El tema es sumamente complejo y convoca a una reflexión desde diferentes órdenes, como el filosófico, sociológico, histórico y político, que obliga a repensar este malestar en la sociedad. Freud habló ya con bastante anticipación de un “malestar en la cultura” (Freud, 2001), lo cual bajo ningún concepto puede quedarse en el ámbito de la discusión de las neurociencias, la psiquiatría o, en su caso, la psicología clínica. Como mencionan diversos autores, se trata más bien de buscar una salida de orden social y cultural (Foucault, 2005; Bastide, 1998; Elliot, 1995; Szasz, 1994; Kristeva, 1993). Es probable que en situaciones muy concretas sea indispensable el uso de fármacos, pero en la mayoría de los casos es necesario no eludir la responsabilidad de ir al fondo de la crítica a una sociedad que se muestra incapaz de responder a las expectativas de “desarrollo” y “bienestar”, como parte de un modelo agotado de organización social.

⁸ Es claro que los medios de comunicación han trivializado la complejidad de este tipo de padecimientos. Asimismo, ha surgido una enorme cantidad de terapias, libros de autoayuda, organizaciones místicas, entre otras “alternativas”, que pretenden ser la solución definitiva a un fenómeno que empieza a ser enunciado como la epidemia de nuestros días: los llamados padecimientos mentales, ubicados en el rango de neurosis.

En síntesis, del acercamiento general en torno a la problemática que representa la salud mental, tampoco se deduce ni se asume en automático que la “psicologización” y la “medicalización” representen la salida de fondo a este tipo de fenómenos sociales. Se halla pendiente el abordaje y la discusión teórico-conceptual de un “orden de patologías”, para la cuales el apoyo y la solución menos viables son, sin lugar a duda, los proporcionados por la psicología clínica y la psiquiatría.

Diagnóstico médico y canalización de pacientes con padecimientos mentales o emocionales

El proceso de reforma no ha significado un cambio sustancial en el ejercicio de la medicina, en particular en la atención de la salud mental (SSA, 2006). El trabajo que en el primer nivel de atención llevan a cabo los médicos adscritos a la SSA está marcado por su falta de preparación para identificar y tratar (o en su caso canalizar) a aquellos pacientes con padecimientos de orden emocional (Byrne y Rozental, 1994; Bullough, 1985). Hoy, como hace más de 30 años, los pacientes ambulatorios con cuadros depresivos, de estrés o ansiedad no encuentran una respuesta en su búsqueda de ayuda.

“Esto de la modernización en salud hace que me olvide de la atención a mis pacientes, hay que dedicar tiempo a cumplir con metas, evaluaciones de las que al final depende la valoración de mi desempeño, así que cuando viene alguien buscando otro tipo de ayuda, yo no puedo hacer nada, mis conocimientos tienen un límite [...] y yo tengo mis propios problemas” (UAEM, 2011a).

“Muchas veces te llegan pacientes que podría decirse que no tienen nada, los revisas y no hay lesiones de ningún tipo, no presentan síntomas de infección [...] no sé... pero ellos insisten en ser atendidos en más de una consulta, los ves como regresan, para mí no es fácil dar una respuesta, no estoy capacitado para ello (UAEM, 2011b).

Los médicos entrevistados se muestran ajenos, con un profundo desconocimiento en materia de capacitación y sensibilización para diagnosticar un espectro de padecimientos que escapan a una formación profesional recibida desde la óptica biomédica y reproducida en su práctica cotidiana. Los cambios promovidos por la reforma para mejorar la atención y las condiciones de salud de la población parecen no haber tocado el campo de la salud mental; es claro que ese sentido de “calidad y calidez” en la prestación de servicios no depende de un

decreto administrativo, sino de un complejo engranaje que implica varios puntos de la maquinaria social e institucional que opera los servicios de salud.

“A mí se me enseñó a trabajar lo orgánico, a curar las enfermedades, dar un diagnóstico, no para ser una especie de Doctor Corazón [...] por decir de alguna forma, la verdad, no sirvo para eso. Creo que en los últimos años algo se está haciendo en este sentido, pero la verdad no sé mucho al respecto” (UAEM, 2011c).

Esta situación, en la que no hay una respuesta de parte de las instituciones de salud a los problemas de orden emocional que enfrenta la sociedad, termina afectando en diversos ámbitos y niveles de las relaciones sociales (y sus pretendidos equilibrios), desde el impacto que recae sobre un grupo familiar donde uno de sus integrantes presenta una condición que altera la armonía familiar y no se sabe qué es ni cómo hacerle frente, hasta las repercusiones del abandono definitivo del empleo, la carencia de éste o una condición laboral inestable, que acaban por resquebrajar la economía familiar, así como las mismas relaciones sociales que representan. Desde luego, en el ámbito macro se manejan consecuencias económicas referidas en términos de horas-hombre perdidas en el trabajo, con una evaluación negativa en términos de variables e indicadores económicos. Vale la pena mencionar que según, datos de la OMS, la depresión está clasificada como la causa más importante de discapacidad y de pérdidas económicas.

A manera de reflexiones finales

Se ha documentado que principalmente en los países con menor grado de desarrollo persiste el descuido respecto a la integración de la salud mental como una de las prioridades en la formulación y operación de políticas públicas; en este sentido, tanto la OMS como la OPS apuntan que para poder avanzar en la disponibilidad de servicios de salud mental a la población hay que superar cinco obstáculos clave:

“...la no inclusión de la atención de salud mental en los programas de salud pública y las consiguientes consecuencias desde el punto de vista de la financiación; la actual organización de los servicios de salud mental; la falta de integración de la salud mental en la atención primaria; la escasez de recursos humanos para la atención de salud mental, y la falta de iniciativa en el terreno de la salud mental pública” (OMS, 2011).

En efecto, la falta de recursos humanos formados y disponibles es uno de los más graves problemas. Tal situación se advierte de manera clara cuando si se realiza una revisión de los recursos humanos preparados y especializados para atender este tipo de problemática. De acuerdo con cifras de la Organización Mundial de la Salud, es evidente la gran escasez de profesionales: “Los países de ingresos bajos cuentan con 0.05 psiquiatras y 0.16 enfermeras psiquiátricas por cada 100 000 habitantes, mientras que en los países de ingresos altos esa cifra es 200 veces superior” (2011). Los datos que apuntan estos organismos internacionales expresan un panorama diagnóstico sobre la situación institucional en que a escala mundial se encuentra la atención de la salud mental.

Según datos de la OMS, la depresión está clasificada como la causa más importante de discapacidad y de pérdidas económicas.

En el caso de México, que es el que nos ocupa en esta investigación, se trata con claridad de un país donde se aplican plenamente las anteriores observaciones hechas para el ámbito internacional. Aun así, en el corto plazo no parece haber condiciones para plantear una verdadera reforma que conduzca a un horizonte diferente, pese a que oficialmente se asume la existencia y agudización de este fenómeno; tan sólo ese reconocimiento debería dar pie al desarrollo de programas específicos, bien provistos de infraestructura, así como de recursos humanos especializados.

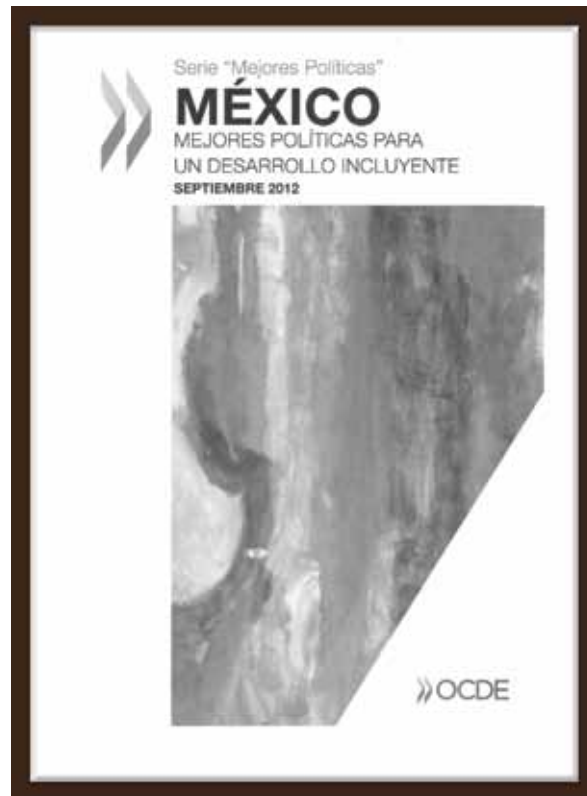
Finalmente, es pertinente insistir en que, por sí solas, las opciones psiquiátrica y psicológica no resuelven un problema que es más de fondo y atañe incluso a campos diversos de las relaciones y procesos sociales. No obstante, el descuido institucional en torno a la problemática aquí expuesta es sin duda sintomático de que por parte del gobierno no existe interés por abordar un fenómeno que amenaza con convertirse en el corto plazo en uno de los más graves problemas de salud pública. De ahí que sea imprescindible, desde diferentes ámbitos y plataformas, empezar a llamar la atención sobre la cuestión e iniciar un trabajo que fortalezca la discusión, a fin de servir de apoyo, en su momento, para profundizar en el estudio de esta situación emergente, contribuyendo así a conocerla mejor y a una toma de decisiones más responsable.

- AIEPI (1999) *Enfermedades transmisibles. AIEPI Mortalidad*, disponible en <http://dvlp.www.paho.org/spanish/hcp/imci/problem/problem.htm>, consulta: mayo de 2005.
- Alexander, J. (2000), "Sociología cultural: Formas de clasificación en las sociedades complejas", en *Región y Sociedad*, vol. XIII, núm. 21, Barcelona, Anthropos.
- Alonso, L. (1999), "Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa", en Delgado, J. y Juan Gutiérrez (Coords.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, Fundamentos.
- Arellano, D.; Cabrero, E. y A. del Castillo (Coords.) (2000), "Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental", en *Gestión Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, México, Porrúa/CIDE.
- Bañón, R. y E. Carrillo (Comps.) (1997), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad Textos.
- Bastide, R. (1998), *Sociología de las enfermedades mentales*, 8a ed., México, Siglo XXI.
- Bauman, Z. (2009), *Tiempos líquidos. Vivir una época de incertidumbre*, México, CONACULTA/Tusquets Editores.
- Briggs, J. y D. Peat (1996), *A través del maravilloso espejo del universo. La nueva revolución en la física, matemática, química, biología y neurofisiología que conduce a la naciente ciencia de la totalidad*, Barcelona, GEDISA.
- Bullough, B. (1985), *Atención médica de primer nivel. Una guía clínica para la atención directa y personal del paciente*, La Prensa médica mexicana, México.
- Byrne, N. y M. Rozental (1994), "Tendencias actuales de la educación médica y propuesta de orientación para la educación médica en América Latina", en *Educación Médica y Salud*, vol. 28, núm. 1, México, s/e, pp. 53-93.
- Cardozo, M. (1998), "El ámbito sectorial. Análisis de la descentralización en el sector salud (1983-1993)", en Cabrero, E. (Coord.) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, Porrúa/CIDE.
- Célérier, M.; Oresve, C. y F. Janiaud-Gouitaa (2001), *El encuentro con el enfermo*, Síntesis, Madrid.
- Chalela, P. (2005), "Breve reseña histórica de la trayectoria de los tratamientos psicofarmacológicos", en *susmedicos.com*, Colombia, disponible en: www.susmedicos.com/art_tratamientos_psicofarmacologicos.htm, consulta: 30 de enero de 2009.
- Córdova, A.; Leal, G. y C. Martínez (1989), "El discurso académico sobre la salud en México", en *Temas Universitarios* núm. 13, México, UAM-X.
- Cunill, N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD/ Nueva Sociedad.
- Cunill, N. y L. Bresser (Eds.) (1998), "Entre el Estado y el mercado: lo público no-estatal", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD/Paidós, pp. 25-56.
- De la Fuente, R. (1988), "Semblanza de la salud mental en México", en *Salud Pública de México*, vol. 30, núm. 6, pp. 861-871.

- Elliott, A. (1995), *Teoría social y psicoanálisis en transición. Sujeto y sociedad de Freud a Kristeva*, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- Fajardo, G. (1983), *Diccionario terminológico de administración de la atención médica*, México, Salvat.
- Foucault, M. (1996), *La vida de los hombres infames*, Argentina, Altamira, Colección Caronte Ensayos.
- Foucault, M. (1999), *El nacimiento de la clínica: una arqueología de la mirada médica*, México, Siglo XXI de España.
- Foucault, M. (2005), *El poder psiquiátrico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Freud, S. (2001), *El malestar en la cultura*, Madrid, Biblioteca Nueva Colofón.
- Garrett, L. (1996), *The Coming Plague: Newly emerging diseases in a world out of balance*, Estados Unidos, Foreign Affairs.
- Homedes, N. y A. Ugalde (2002), “¿Qué ha fallado en las reformas de salud de América Latina?”, ponencia dictada durante el VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, 8-12 de octubre de 2002.
- Kristeva, J. (1993), *Las nuevas enfermedades del alma*, Madrid, Cátedra, Colección Teorema,.
- Laurell, A. (1996), *La reforma contra la salud y la seguridad social*, México, Fundación Friedrich Ebert/ERA.
- Lipovetsky, G. (1998), *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*, Barcelona, Anagrama, Colección Argumentos.
- Martínez, F. (2000), “Relación médico paciente”, en García, M.; Silva, J. y K. Mercado (Comp.) *La salud en México ante el próximo milenio*, México, Sociedad Internacional Pro-Valores Humanos E. Fromm-S. Zubirán, A.C/Porrúa.
- Medina-Mora, M. et al. (2003), “Prevalencia de trastornos mentales y uso de servicios: Resultados de la Encuesta Nacional de Epidemiología Psiquiátrica en México”, en *Salud Mental*, vol. 26, núm. 4, agosto, pp. 1-16.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2002), *Programa mundial de acción en salud mental*, Ginebra, OMS.
- ____ (2004), *Invertir en salud mental*, Ginebra, OMS.
- ____ (2011), “Datos y cifras. 10 datos sobre la salud mental”, Organización de las Naciones Unidas, octubre, disponible en: www.who.int/features/factfiles/mental_health/es/index.html, consulta: 20 de septiembre de 2011.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2004), *Evaluación de servicios de salud mental en la república mexicana*, México, OPS.
- Ornelas, C. (1998) “La descentralización de los servicios de educación y de salud en México”, en Di Gropello, E. y R. Cominetti (Comp.), *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 187-207.
- Rodríguez, C. (1997), “Nuevos sujetos: ¿nuevas enfermedades?”, en *Tramas*, núm. 11, México, UAM-X, pp. 131-141.

- Rodríguez, J. y J. de Miguel (1990), *Salud y poder*, Colección Monografías, núm. 12, Madrid, CIS/Siglo XXI.
- Roses, P. (2005), “La salud mental: una prioridad de salud pública en las Américas”, en *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 18, núms. 4/5, pp. 223-225.
- SSA (Secretaría de Salud) (1994), “Programa de reforma del sector salud 1995-2000”, México, SSA.
- ____ (2001), “Programa Nacional de Salud 2001-2006”, México, SSA.
- ____ (2002a), “Programa de Acción en Salud Mental”, México, SSA.
- ____ (2002b), “Programa de Acción: Sistema Nacional de Información en Salud 2001-2006”, México, SSA.
- ____ (2006), “Declaración de México para la reestructuración de la atención psiquiátrica”, México, SSA/OPS.
- ____ (2007), “Programa Nacional de Salud 2007-2012”, México, SSA.
- Solé, M. (2002), “La clasificación internacional de los trastornos mentales y del comportamiento”, en *Revista Cubana de Psicología*, vol. 19, núm. 3, La Habana, pp. 242-247.
- Szasz, T. (1994), *El mito de la enfermedad mental. Bases para una teoría de la conducta personal*, Argentina, Amorrortu editores.
- UAEM y SSA (2011a), Resultados de entrevistas aplicadas a médicos que prestan servicio en primer nivel de atención en salud, primer semestre de 2011, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- ____ (2011b), Resultados de entrevistas aplicadas a médicos que prestan servicio en primer nivel de atención en salud, primer semestre de 2011, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- ____ (2011c), Resultados de entrevistas aplicadas a médicos que prestan servicio en primer nivel de atención en salud, primer semestre de 2011, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

México, mejores políticas para un desarrollo incluyente 2012 (2012), México, D. F., Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Serie “Mejores Políticas”, 76 pp.



¹ Las reseñas que se presentan en este número de *Cofactor* han sido preparadas por el equipo de investigadores del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social.

El estudio reúne una serie de recomendaciones en materia de política pública diseñadas específicamente para México, que atraviesa por una etapa de cambio gubernamental, representando una oportunidad para consolidar los avances y acelerar la convergencia hacia estándares de bienestar más elevados. En medio de un contexto de crisis internacional, la nación mexicana cuenta con estabilidad macroeconómica, un crecimiento económico que duplica el promedio de la OCDE y un proceso avanzado de apertura comercial con el exterior. Pese a estos buenos fundamentos, el país enfrenta retos en materia de competitividad económica e inclusión social.

A continuación se presentan algunos de los temas más relevantes del estudio y las recomendaciones de política pública que se desprenden del diagnóstico y análisis de la OCDE para México:

El potencial de crecimiento

La convergencia en la nación con el nivel de vida promedio de los países de la OCDE ha sido lenta, pudiendo aprovechar las fortalezas para impulsar el potencial de crecimiento. La república mexicana dispone en abundancia de recursos naturales, población joven y dinámica, así como de un elevado grado de apertura comercial, además de compartir frontera con la mayor economía del mundo. Pese a los logros alcanzados en cuanto a cobertura de los servicios de salud y educación, el fomento de la competencia y el combate a la pobreza, persisten importantes cuellos de botella que limitan la maximización de los activos disponibles, requiriéndose algunas reformas estructurales.

La brecha entre México y los demás países de la OCDE se explica a partir de una menor productividad laboral, por lo que la clave para impulsar el crecimiento es mejorar el desempeño en esta variable. Se requieren reformas orientadas a fortalecer el sistema educativo y laboral, intensificar la competencia industrial, eliminar barreras a la inversión extranjera directa, fortalecer el aparato legal, aumentar los ingresos del Estado y elevar la competitividad.



Recomendaciones clave en materia de impulso al crecimiento potencial de la economía

Concepto	Recomendación
Eliminar obstáculos al crecimiento de la productividad.	Impulsar la competencia en los mercados de productos y servicios; reducir las barreras de entrada a empresas extranjeras en los sectores como la electricidad, telecomunicaciones e infraestructura, y fortalecer el Estado de derecho.
Mejorar la calidad y la equidad de la educación.	Fortalecer la capacitación y formación profesional de los maestros, así como la gestión escolar.
Reformar el mercado laboral.	Permitir una mayor generación de empleos y reducir la informalidad.
Reformar el sistema fiscal.	Asegurar mayor competitividad, ingresos no petroleros y mecanismos de estabilidad más sólidos.
Garantizar políticas incluyentes.	Establecer esquemas de compensación para los más pobres y fomentar el federalismo fiscal.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

Pobreza y desigualdad

México ha puesto en marcha importantes iniciativas para combatir la pobreza, como los programas Progresa (iniciado en 1997) y Oportunidades (establecido en 2002). Hasta 2011 su cobertura abarcaba a más de 5.8 millones de familias mexicanas. Oportunidades ha contribuido a mitigar la pobreza, aumentar la asistencia escolar, combatir la desnutrición y ampliar la cobertura sanitaria entre las familias pobres. Destaca también el Seguro Popular (introducido en 2004) para brindar atención médica a personas que carecen de acceso a servicios de salud, cubriendo a más de 50 millones de personas pertenecientes a los deciles de ingreso más bajo.

El combate a la pobreza y la desigualdad debe continuar. La pobreza disminuyó al inicio del siglo XXI, pero aumentó debido al alza en los precios de los alimentos, a la crisis global y a la caída del empleo formal. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2010 el país tenía 52 millones de personas en condiciones de pobreza; 21% de la población recibía menos de la mitad del ingreso medio, y la pobreza afectaba a 30% de los adultos mayores de 75 años, por mencionar algunos datos.

La pobreza se refleja en indicadores como la mortalidad infantil y el analfabetismo. México es uno de los pocos países de la OCDE donde la desigualdad ha disminuido en años recientes, pero ésta sigue siendo demasiado alta, representando un obstáculo para el crecimiento.



Recomendaciones clave en materia de combate a la pobreza y la desigualdad

Concepto	Recomendación
Aumentar el gasto social.	Extender la inversión en educación, salud y en transferencias focalizadas hacia la población más pobre.
Sustituir los subsidios por transferencias en efectivo para los más pobres.	Revisar la eficacia de los programas sociales y racionalizar su número para evitar duplicidades y aprovechar sinergias.
Reducir la pobreza en el campo e impulsar el desarrollo rural.	El estudio no hace ninguna recomendación.
Ampliar las oportunidades de trabajo en la economía formal.	Crear incentivos para que los trabajadores busquen empleo en el sector formal.
Incrementar la productividad de los servicios de salud.	Mejorar la atención y reducir los costos.
Mejorar la calidad de la educación.	Aumentar el capital humano, fomentar la movilidad social y reducir la desigualdad.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

Desafíos fiscales

Luego de los estímulos económicos basados en un mayor gasto público en 2009, el gobierno mexicano ajustó la política tributaria, aumentó los impuestos y redujo el crecimiento del gasto. La desaceleración económica internacional ha postergado la consolidación fiscal que se había planteado. Si la recuperación avanza según lo previsto, el gobierno podría implementar totalmente sus planes originales, fortaleciendo la confianza del mercado en la política fiscal. No obstante, se requieren reformas estructurales que impulsen un crecimiento sostenible e incluyente a largo plazo.

México necesita reformas fiscales y en el sector petrolero para que el presupuesto no dependa de la volatilidad de los ingresos por la venta de hidrocarburos y, al mismo tiempo, que la producción de dichos recursos se mantenga. Es recomendable realizar grandes inversiones

para identificar nuevos yacimientos si se desea mantener más allá de 10 años los actuales niveles de producción de petróleo; también es fundamental fortalecer la recaudación tributaria no petrolera y reducir los subsidios a la energía, sustituyéndolos por transferencias en efectivo para combatir la pobreza, evitar distorsiones en los precios y causar daños al medio ambiente (crecimiento verde).

Las desviaciones abruptas del PIB y sus efectos sobre la pobreza y el empleo podrían evitarse mejorando el marco de la política tributaria, fortaleciendo los mecanismos que mitigan el impacto de las fluctuaciones en los ingresos fiscales, tales como la creación de reservas durante los periodos de bonanza económica, los cuales podrían utilizarse durante las recesiones. Asimismo, resulta aconsejable avanzar en materia de disciplina fiscal en los ámbitos estatal y municipal.



Recomendaciones clave en materia fiscal

Concepto	Recomendación
Aplicar los planes de consolidación vigentes, si la recuperación económica transcurre sin contratiempos.	
Mejorar el gobierno corporativo y la eficiencia operativa de PEMEX.	Eliminar restricciones a la inversión y fortalecer la rendición de cuentas.
Atender la volatilidad de la producción de petróleo, mejorando el marco de la política fiscal.	Crear fondos para amortiguar las fluctuaciones fiscales mediante una regla de equilibrio presupuestal estructural.
Presentar la contabilidad gubernamental conforme a los estándares de cuentas nacionales.	Identificar ingresos transitorios, evitar reportar operaciones de financiamiento como ingreso, para aumentar la comparabilidad y facilitar la aplicación de una regla fiscal estructural.
Fomentar la aplicación de límites prudentes al endeudamiento en el ámbito estatal y municipal, colaborar con los estados para realizar la transición de los sistemas de pensiones de beneficios definidos a los de contribuciones definidas en cuentas individuales.	

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

Reforma fiscal para el desarrollo y la equidad

El país debe continuar con los esfuerzos para aumentar los ingresos tributarios; para ello, tendrá que diseñar un régimen más moderno, competitivo y eficiente y menos dependiente de los ingresos petroleros; además, necesita mejorar la eficacia de la administración tributaria y generar incentivos para reducir la economía informal.

La recaudación en México se encuentra muy por debajo de la observada en el resto de los países de la OCDE. En este sentido, tiene que ampliar la base impositiva y mejorar dicha administración para aumentar los ingresos tributarios; al mismo tiempo, la reestructuración del régimen impositivo y de las prestaciones sociales contribuiría a impulsar el crecimiento y reducir la desigualdad en el ingreso. La reforma fiscal es la base para proporcionar mejores servicios públicos y atender los retos que enfrentan la economía y la sociedad mexicana.



Recomendaciones clave en materia de reforma fiscal integral para el desarrollo y la equidad

Concepto	Recomendación
Aumentar los ingresos tributarios.	Ampliar la base del IVA y del ISR y fortalecer la administración tributaria.
Incrementar los impuestos a la propiedad inmobiliaria y a las emisiones de gases de efecto invernadero.	
Fortalecer la cooperación internacional en materia fiscal.	Eliminar el uso que contribuyentes mexicanos hacen de los paraísos fiscales.
Aumentar las responsabilidades tributarias de los estados y municipios.	Limitar las transferencias del Gobierno Federal, permitir una mayor retención de los ingresos marginales en estados y municipios. En los municipios, el predial y las tarifas de agua ofrecen oportunidades para fortalecer los ingresos.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

Eficiencia de la gestión pública

En los últimos años, México ha adoptado una serie de reformas para hacer eficiente la administración pública y aumentar el impacto de las políticas gubernamentales, entre las que destacan una mayor

responsabilidad fiscal y transparencia en el proceso presupuestario; mejoras en los mecanismos para las adquisiciones; gestión más adecuada de los recursos humanos y medidas para evitar la corrupción.

Para que el país cuente con finanzas públicas sostenibles a largo plazo, el presupuesto debe ser menos dependiente de los ingresos del petróleo; al mismo tiempo, es importante fortalecer la eficiencia y efectividad del gasto público, así como la rendición de cuentas en el ámbito subnacional.

Por otro lado, se debe reforzar la gestión de los recursos humanos para mejorar el diseño de políticas y asegurar que la prestación de servicios públicos sea más eficiente, efectiva y competitiva. En este punto, la OCDE sugiere consolidar el Servicio Profesional de Carrera.

Otro aspecto consiste en garantizar la calidad de los bienes y servicios que se adquieren con el dinero de los contribuyentes. Los sistemas de compras y de contrataciones públicas representan un espacio de oportunidad para mejorar la prestación de servicios y lograr mayores ahorros. El gobierno electrónico es otro elemento decisivo para los cambios futuros en el sector público; finalmente, es fundamental también mejorar la gestión de riesgos, generando respuestas más adecuadas ante contingencias inesperadas como los desastres de origen natural.



Recomendaciones clave referentes a eficiencia de la gestión pública

Concepto	Recomendación
Diseñar un proceso presupuestario multianual.	Mejorar la eficacia y desempeño del gasto, así como los resultados del sector público.
Fomentar la eficiencia del gobierno.	Profesionalizar el servicio público, tomar medidas para mejorar la calidad del gasto, ampliar las iniciativas de transparencia y de gobierno abierto.
Garantizar un gasto más estratégico a través de mejores mecanismos de adquisiciones públicas.	Fortalecer la planeación basada en la evaluación y en una fuerza laboral especializada en las instituciones públicas.
Medir la satisfacción de los ciudadanos con las herramientas existentes de gobierno electrónico.	Impulsar un gobierno abierto, alinear mejor la oferta y la demanda y explorar opciones para crear servicios compartidos entre distintos órdenes de gobierno.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

Disparidades regionales

México es uno de los países de la OCDE con mayor desigualdad en el ingreso, no sólo entre las personas, sino entre una región y otra. Para superar las desigualdades territoriales es necesario impulsar el crecimiento de los estados rezagados. Dado que el bajo desempeño de algunas entidades afecta el crecimiento del país en su conjunto, la estrategia nacional para el desarrollo debe fomentar la competitividad de éstas y procurar que las políticas para aumentar la eficiencia se complementen con las que atienden la desigualdad.

En las regiones mexicanas, se observa un bajo crecimiento de la productividad, inversión insuficiente y falta de empleo. No basta con que desarrollen infraestructura y formen capital humano pues, además, deben crear las condiciones que favorezcan la iniciativa empresarial y la innovación.

Las reformas al federalismo fiscal podrían ofrecer un mejor marco de incentivos para estados y municipios, y proveer la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. Resulta deseable que las entidades federativas y los municipios asuman potestades tributarias en aras de fortalecer sus finanzas y disminuir la dependencia de recursos y transferencias provenientes de la federación.



Recomendaciones clave en cuanto al problema de las disparidades regionales

Concepto	Recomendación
Crear un responsable federal único de la política regional.	Diseñar políticas regionales, crear incentivos para la acción en el ámbito nacional y coordinar horizontalmente a los actores.
Unificar el financiamiento de las políticas de desarrollo regional y establecer presupuestos multianuales.	Aclarar las responsabilidades del gasto en los distintos órdenes de gobierno y eliminar redundancias o duplicidades de funciones.
Establecer un marco de clasificación presupuestal y contabilidad común, acorde con los estándares internacionales.	Establecerlo en todos los órdenes de gobierno.
Fortalecer el seguimiento y la evaluación.	Ampliar la evaluación de resultados, más allá de los programas sociales, a otras políticas públicas, estados y municipios.
Aumentar los incentivos y los ingresos tributarios de los estados.	Limitar las transferencias federales y otorgar a los gobiernos estatales mayores facultades tributarias.
Mejorar la transparencia del ejercicio de las transferencias federales.	Mejorar los mecanismos de nivelación fiscal.
Mantener actualizados los catastros.	Aumentar los ingresos por impuesto predial.
Promover el financiamiento sostenible de los servicios de agua y mayor recaudación local.	Mejorar el entendimiento de las restricciones de disponibilidad de agua y apoyar el incremento de su precio.
Promover la atención de los congresos estatales para apoyar medidas consistentes con el establecimiento de tarifas de agua.	Elevar la capacidad de las agencias locales de provisión de servicio para que alcancen sostenibilidad financiera.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

Mercado laboral

Para que haya buenos resultados económicos y sociales, y con ello se mitigue la pobreza, es clave que el mercado laboral mexicano funcione adecuadamente. El país requiere reformas orientadas a fomentar el empleo formal para que el mercado contribuya a elevar el nivel de vida de la población y a consolidar un crecimiento incluyente.

El empleo informal en la nación era ya un problema antes de la crisis, pero con ésta se incrementó aún más. Inicialmente esto se debió al descenso del empleo formal, derivado a su vez de la caída en la demanda de las exportaciones. La caída en el empleo formal afectó a trabajadores jóvenes y a los poco calificados, principalmente. La OCDE sugiere reducir el empleo informal, mejorando las políticas de protección social y mediante una reforma a la ley del trabajo (esto último se consiguió recientemente).



Recomendaciones clave en materia laboral

Concepto	Recomendación
Incentivar el empleo formal.	Integrar los sistemas de atención a la salud y hacer que el componente subsidiado del Seguro Popular dependa del ingreso de las personas. Ampliar la cobertura de la seguridad social y el acceso a servicios tales como vivienda y guarderías.
Garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y de seguridad social.	Alentar a los trabajadores informales a registrar sus actividades.
Simplificar el régimen tributario.	Incentivar la contratación de trabajadores poco calificados. Hacer obligatorias las aportaciones a la seguridad social de los trabajadores independientes.
Promover los contratos temporales y de tiempo parcial.	Alentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, asegurando que cuenten con garantías y protección.
Adoptar nuevas formas de capacitación laboral.	Establecer contratos de aprendizaje.
Fomentar los periodos de prueba.	Facilitar la conversión de los contratos temporales en contratos a largo plazo y evitar los abusos.
Poner en marcha una reforma laboral integral y equilibrada.	Reducir el costo de la contratación y el despido de trabajadores; facilitar el uso de contratos temporales, sin dejar de cumplir la legislación de protección al empleo; aumentar la libertad de los sindicatos y mejorar la representación de los trabajadores en los contratos colectivos; establecer seguros de desempleo.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

Sistema educativo

México registra avances en educación, pues actualmente casi todos los niños de 5 a 14 años asisten a la escuela y se trabaja para incrementar el número de quienes terminan la enseñanza media y superior. Los estudiantes mexicanos muestran bajo desempeño en la prueba del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OCDE. Adicionalmente, una cuarta parte de los jóvenes de 15 a 29 años no estudia ni trabaja. Por ello es fundamental mejorar aún más el sistema educativo.

La OCDE estima que una mejora de 25 puntos en la prueba PISA durante los próximos 20 años incrementaría el PIB de México en 4.8 billones de dólares. Esto significa que la inversión en educación es altamente redituable.

El organismo sugiere que es conveniente fortalecer la educación preescolar y básica, mejorar el liderazgo y calidad de los docentes para alcanzar mayores progresos en los estudiantes; sin embargo, no debe olvidarse reforzar la educación y formación profesional, así como la educación superior.

■

Recomendaciones clave en educación

Concepto	Recomendación
Ampliar la cobertura educativa y el cuidado de la primera infancia.	Elevar la calidad de la educación mediante la capacitación del personal y el mejoramiento pedagógico.
Fortalecer la inversión en la eficacia de los docentes.	Mejorar la capacitación inicial y la formación continua, revisar los procesos para asignar los docentes a las escuelas y crear conciencia de que su actividad es una profesión y que requiere la evaluación.
Aprovechar mejor la información sobre el desempeño de los estudiantes.	Mejorar los estándares curriculares, el desempeño docente y la gestión escolar.
Fortalecer el sistema de educación y formación profesional.	Establecer una colaboración más estrecha entre empleadores y sindicatos, capacitar de manera integral para el trabajo, mejorar la calidad de la enseñanza y ofrecer mayor información.
Reformar el financiamiento de la educación superior.	Buscar un equilibrio entre costo público y beneficio social (colegiaturas versus subsidios), fomentar la transparencia en la asignación de recursos a las instituciones e impulsar mecanismos que promuevan la equidad.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

Salud

En México, la esperanza de vida aumentó cerca de 18 años entre 1960 y 2009, llegando a los 75 años; a pesar de este incremento, ocupa el quinto lugar más bajo de la OCDE. Para mejorar los servicios de salud pública, se debe atender las deficiencias en materia de calidad y recursos de los estados más pobres, así como orientar los servicios hacia donde produzcan mayores beneficios.

El Seguro Popular ha ampliado la cobertura médica básica a toda la población, alcanzando a más de 50 millones de personas que antes carecían de acceso a la seguridad social. Los avances hacia la cobertura universal de salud son extraordinarios. El siguiente reto será garantizar y mejorar el acceso a la atención ampliando la gama de servicios cubiertos por el programa, facilitando su accesibilidad en todos los estados.

El Estado debe atender las brechas de eficiencia y financiamiento del sistema de salud pública, integrar a las distintas instituciones que

ofrecen atención médica en los distintos segmentos; al mismo tiempo, es importante mejorar la calidad y la eficiencia de la atención y superar la amenaza que representan la obesidad y la diabetes para la salud pública.



Recomendaciones clave en salud

Concepto	Recomendación
Garantizar el financiamiento adecuado del sistema de salud.	Adoptar la reforma fiscal integral.
Reducir los obstáculos que quedan para el acceso a los servicios.	Mejorar la disponibilidad y calidad de los servicios y ampliar el paquete de atención médica cubierto por el Seguro Popular.
Fomentar la eficiencia de los hospitales públicos.	Adoptar una separación clara entre las funciones del adquirente y el proveedor, establecer mecanismos de pago entre instituciones basados en resultados.
Alentar la productividad de los profesionales de la salud.	Vincular la remuneración con la eficiencia y la calidad, y garantizar que la práctica privada de la medicina no reduzca la disponibilidad de los servicios públicos.
Mejorar el buen gobierno del sistema.	Fortalecer los mecanismos de información y los marcos de rendición de cuentas de todas las instituciones e invertir en la capacidad de gestión en todos los ámbitos del sistema.
Fomentar la calidad y la rentabilidad de la atención.	Fortalecer la prevención de las enfermedades y las iniciativas de promoción de la salud, sobre todo para atender la obesidad y la diabetes.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

Igualdad de género

En México, las brechas de género en educación se han ido cerrando, e incluso se han revertido. Pese a estos avances en materia educativa, persisten distinciones de género en cuanto a trabajo remunerado y no remunerado, ubicándose entre las más grandes de los países de la OCDE.

En los niveles de educación media y superior, las mujeres observan mayores tasas de inscripción en comparación a los varones (90% contra 84%, respectivamente) y de graduación (21% contra 18%, en ese orden). Con respecto al desempeño académico, las niñas presentan un

rendimiento similar o mejor al de los niños. A los 15 años de edad, las niñas superan a los varones en lectura. En matemáticas y ciencias, los niños superan a las niñas, pero las diferencias son pequeñas.

Las mujeres mexicanas están subrepresentadas en los cargos directivos, ganan menos que los hombres y tienen menores probabilidades que ellos de poseer un negocio y emplear a otros. Los roles de género constituyen una barrera importante a las oportunidades económicas de México y de las mujeres mexicanas.



Recomendaciones clave en materia de igualdad de género

Concepto	Recomendación
Promover una cultura de igualdad de género.	Implementar estrategias desde la infancia a través de literatura didáctica, actividades lúdicas, talleres escolares y otras actividades que permitan cambiar actitudes estereotipadas sobre los roles de género.
Fortalecer la ayuda pública y desarrollar políticas de conciliación trabajo-familia.	Establecer licencias remuneradas para padres de familia y flexibilidad laboral, algo esencial para movilizar el empleo de las mujeres y mejorar la equidad de género.
Incrementar esfuerzos para aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de cuidado infantil (guarderías) para la primera infancia.	Contar con servicios accesibles, asequibles y de alta calidad para facilitar el empleo de las mujeres.
Continuar con los esfuerzos de instituciones como el INEGI e INMUJERES.	Recolectar y generar información que permita monitorear las brechas de género.

Fuente: OCDE (2012), *México mejores políticas para un desarrollo incluyente*.

El estudio de la OCDE analiza también los temas de innovación, integración de México a la economía mundial mediante el comercio y la inversión extranjera directa, la competencia y los monopolios públicos y privados, telecomunicaciones, política regulatoria, entorno empresarial, crecimiento verde, sector agrícola y áreas rurales, gestión del agua y el impacto económico de la seguridad. En cada caso, se ofrecen recomendaciones de política pública.

Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011(2012), México, D. F., Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 268 pp.



El estudio proporciona información acerca del avance que registran las entidades federativas en materia de monitoreo y evaluación, por medio de la identificación de los ejercicios públicos realizados y de los elementos que han facilitado su ejecución en materia de desarrollo social.

Este documento destaca la importancia de la evaluación como un elemento útil para la toma de decisiones que conlleven a su mejora constante; señala que es, además, una herramienta de gestión que aporta un valor añadido a la actividad administrativa al ofrecer posibles soluciones por medio de sugerencias y recomendaciones para la reorientación de los diferentes tipos de intervenciones realizadas por el Estado. Por otra parte, refiere que el monitoreo también permite dar un seguimiento constante a las intervenciones públicas implementadas y ejecutar acciones oportunas que anticipen los problemas y retroalimenten los procesos de toma de decisiones, en el marco de la planeación a mediano plazo. En este sentido, advierte la necesidad de institucionalizar la evaluación y el monitoreo dentro de un sistema que contribuya a la mejora continua de la gestión gubernamental.

El estudio señala que el CONEVAL ha impulsado la implementación de esquemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas. Por esto, desde 2007 hasta la fecha, en el marco de sus atribuciones ha mantenido la colaboración con los gobiernos estatales para brindarles asesoría y apoyo técnico durante esa tarea.

Como consecuencia de lo anterior y del interés de las entidades federativas por conocer los efectos de las intervenciones públicas implementadas, se cuenta con importantes avances en la realización de ejercicios de monitoreo y evaluación, lo cual ha generado un efecto multiplicador para que más estados se sumen al proceso para institucionalizar estos esquemas con un enfoque de resultados.

En 2010, el CONEVAL desarrolló un primer ejercicio para identificar los elementos de monitoreo y evaluación con los que cuentan las entidades federativas, además de aquellos que, en el corto plazo, pueden contribuir a la implementación de estos esquemas. El primer diagnóstico realizado se enfocó en la identificación de los siguientes elementos:

1. Presencia de una Secretaría de Desarrollo Social en la entidad federativa.
2. Existencia de una Ley de Desarrollo Social estatal.
3. Áreas específicas con atribuciones de monitoreo y evaluación.

4. Normativa que promueve la implementación del monitoreo y la evaluación.
5. Ejercicios de evaluación interna y externa.
6. Ejercicios de lineamientos o Reglas de Operación (ROP) para programas estatales.
7. Ejercicios de identificación de beneficiarios de programas estatales.
8. Indicadores de resultados.
9. Indicadores de gestión.
10. Diagnósticos y estudios.

El CONEVAL hizo una búsqueda para identificar estos elementos en las páginas de internet de las secretarías de Finanzas, Desarrollo Social, Planeación y Transparencia de cada entidad federativa. Como resultado, se obtuvieron los siguientes datos: en todas las entidades federativas se identificó un área con atribuciones de monitoreo y evaluación distinta a los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE). En 21 entidades dicha área de evaluación se enmarca en la Ley de Desarrollo Social (LDS) y en el resto tiene su fundamento en otro tipo de normativa; 29 entidades contaban con una Secretaría de Desarrollo Social o equivalente y 21 con LDS; en 17 disponían de lineamientos o ROPs para los programas estatales; 13 contaban con indicadores de resultados; 28 tenían indicadores de gestión; 13 habían realizado ejercicios de identificación de beneficiarios de los programas estatales y 5 habían elaborado ejercicios de evaluación externa.

Esta primera búsqueda permitió conocer de manera general el avance en materia de monitoreo y la evaluación en las entidades federativas y sentar las bases para la realización del diagnóstico emprendido en 2011, el cual consideraba los elementos analizados en 2010 y otros aspectos que favorecen la institucionalización de esquemas de monitoreo y evaluación en el ámbito estatal, como los siguientes:

1. Existencia y alcance de la Ley de Desarrollo Social o equivalente.
2. Criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social (programas nuevos).
3. Creación de un padrón de beneficiarios.
4. Elaboración de Reglas de Operación o equivalentes.
5. Difusión de información acerca de los programas estatales de desarrollo social.
6. Transparencia en el presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social.

7. Elementos de monitoreo y evaluación (normatividad; lineamientos para la evaluación; planeación y publicación de las evaluaciones y seguimiento a sus resultados; estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social; indicadores de resultados para la política o programas estatales de desarrollo social e indicadores de gestión para las mismas).
8. Existencia, facultades e independencia del área responsable de llevar a cabo o coordinar la evaluación de la política o de los programas de desarrollo social en la entidad federativa.

Resultados a escala nacional 2011

Se observó un avance heterogéneo en monitoreo y evaluación en las entidades federativas. Las que tenían un mayor avance en materia de monitoreo y evaluación fueron el Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León; 16 de éstas tenían un avance global por encima del promedio. En todas ellas se detectó información de los programas sociales y de su presupuesto, aunque se registraron avances diferenciados; además, la normativa identificaba un área encargada de realizar la evaluación o el monitoreo. La mayoría de las entidades han concluido en su normativa la obligación de evaluar las políticas o programas estatales de desarrollo social. Para 26 de éstas se detectó información de que se da seguimiento a indicadores de resultados.

Áreas de oportunidad

La información difundida acerca de los programas estatales de desarrollo social de Reglas de Operación y de Padrones de Beneficiarios no es homogénea.

Las entidades federativas cuentan con normativa y han realizado ejercicios de monitoreo y evaluación. Sin embargo, son casos aislados, no se encuentran sistematizados o son anteriores a 2011. Además, en su mayoría no disponen de regulación para la creación de programas nuevos.

En la mayoría de los estados, la normatividad para el seguimiento de resultados de las evaluaciones y su implementación es muy escasa y, a excepción del Distrito Federal, no se identificó una planeación en materia de evaluación.

Estado de México

La Ley de Desarrollo Social (LDS) establece la evaluación de las políticas, planes, programas, proyectos y acciones de desarrollo social para reorientar y reforzar su política en ese ámbito.

La LDS determina la creación del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, dotado de autonomía técnica y de gestión, como el encargado de efectuar la evaluación de la política de desarrollo social.

La entidad cuenta con indicadores de resultados y gestión por dependencia, entidad y programa presupuestario; sin embargo, no se detectó información de su medición. Asimismo, el estado ha desarrollado estudios en la materia.

Con el objetivo de conocer los elementos útiles para el monitoreo y la evaluación del desarrollo social con los que cuenta la entidad federativa y así conocer su avance en la materia, el CONEVAL realizó un diagnóstico para identificar los elementos de análisis tanto normativos como de implementación que existen en la entidad.

Componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación

Desde 2005, el Estado de México promulgó una LDS vigente, que establece que se debe destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se define a la población vulnerable que merece especial atención por parte de políticas de desarrollo social.

Se establecen criterios para justificar la creación de programas nuevos, como la elaboración de un diagnóstico focalizado de las zonas de atención prioritaria, determinación de la instancia responsable de su operación y existencia de Reglas de Operación de los programas para el desarrollo social. Sin embargo, no se solicita el planteamiento de estrategias para su vinculación con la planeación estatal en la materia, y otros elementos para su seguimiento y evaluación. Cabe señalar que no se detectó al actor responsable de realizar esta tarea.

Por otro lado, las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal deben elaborar las ROP de los programas estatales de desarrollo social, las cuales deberán ser publicadas por el gobierno del estado. Este documento busca regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierte en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación.

Las ROP deberán especificar el propósito del programa, la población objetivo, la dependencia responsable de su ejecución, el

tipo e importe de los apoyos entregados y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, aunque no se establece que deban precisar la forma de entrega de los apoyos y los indicadores para su seguimiento y evaluación.

Se estipula la integración de un padrón único de beneficiarios para los programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESEM); si bien se determina que el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios integrarán sus padrones de beneficiarios, no se especifica si éstos serán la base del padrón único. Asimismo, la SEDESEM emitió los lineamientos para la integración de los padrones de programas estatales, los cuales estipulan que deben especificar al responsable de integrarlo, el perfil del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe el apoyo y el tipo de éste.

Se establece la realización de la evaluación de las políticas, planes, programas, proyectos y acciones de desarrollo social, con la finalidad de identificar mediante los indicadores de desarrollo social y humano la manera como contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población en desarrollo, y reorientar y reforzar la política. Asimismo, se refiere que las recomendaciones derivadas de las evaluaciones tienen carácter vinculante para las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo Estatal, a fin de crear, modificar o eliminar programas de desarrollo social estatales o municipales.

La evaluación de los programas de desarrollo social podrá realizarse dos veces al año, durante el mes de febrero, para informar sobre los resultados alcanzados por la ejecución del programa, y en agosto para emitir propuestas en la programación y presupuestación de éste en el ejercicio fiscal siguiente.

Igualmente, se determina que se lleven a cabo evaluaciones de cobertura, gasto, eficiencia e impacto y que los programas de desarrollo social prioritarios deben evaluarse considerando, al menos, el cumplimiento del objetivo social, la población objetivo, los indicadores de resultados, gestión y servicios, aparte del impacto social y el beneficio.

Un aspecto que no se identificó es si deberá efectuarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan establecerse prioridades de estimación con base tanto en las necesidades de información de los programas, como en los recursos humanos y financieros disponibles, donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan realizarse y los programas que serán sujetos de ésta en el ejercicio fiscal.

Se estipula la integración del Sistema Estatal de Indicadores de Desarrollo Social y Humano a cargo del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS), cuyo propósito es medir

la política de desarrollo social del estado y de los municipios. Si bien no se especifica el tipo de indicadores que integra este sistema, por el objetivo puede asumirse que se trata de indicadores de resultados. No se detectó la información de éstos que deberá reportarse, como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

También se señala que los programas presupuestarios deben contar con indicadores de resultados y de gestión, que permitan dimensionar los frutos alcanzados en cada año fiscal. Cada uno de ellos ha de tener una ficha técnica en la que se especifique su nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición y meta; no se encontró el mandato de incluir su línea base.

En materia de difusión, se dispone la publicación de las ROP y de los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social por parte de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios, no así del padrón único de beneficiarios. Además se asienta que el CIEPS tiene la atribución de difundir los resultados de sus estudios, investigaciones y proyectos, aunque esto no se especifica respecto a las evaluaciones y los indicadores.

La LDS creó el CIEPS como el organismo encargado de evaluar la política de desarrollo social del estado, que comprende las políticas, planes, programas, proyectos y acciones de desarrollo social. Su ámbito de acción es estatal.

La misma ley otorga facultades de evaluación al Auditor Especial, al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) y a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) en el ámbito de sus competencias.

También se dispone que la Secretaría de Finanzas, a través de la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto, es la responsable de llevar a cabo la evaluación de los programas presupuestarios, mediante la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, así como de emitir las recomendaciones correspondientes.

El CIEPS es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social, dotado de autonomía técnica y de gestión, sectorizado a la SEDESEM. Está conformado por nueve integrantes, un presidente que es titular de la SEDESEM; un Secretario Ejecutivo; un representante de la Secretaría de Contraloría, y seis vocales, que son los secretarios de Finanzas y de las secretarías relacionadas al tema social.

El organismo se encarga de evaluar las políticas, planes, programas, proyectos y acciones de desarrollo social implementados por el gobierno estatal. Además, está facultado para emitir recomendaciones derivadas de las evaluaciones, llevar a cabo estudios de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales. Atribuciones que no quedan comprendidas dentro del marco de acción del CIEPS son: normar la evaluación, elaborar la planeación de las evaluaciones y participar en la construcción de indicadores para programas, que si bien pueden no corresponder exclusivamente al CIEPS, contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

Componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

En su Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se identifica el rubro de desarrollo social. Para el estado no se identificó el presupuesto por programa, aunque sí el que corresponde por dependencia y por programa presupuestario; la última información disponible es del ejercicio 2011. El primero es un factor que permite avanzar en la construcción de un presupuesto orientado a resultados; sin embargo, al no detectarse información no es posible hacerlo.

El estado cuenta con ROP para algunos programas estatales de la SEDESEM con una estructura homogénea que incluye el propósito del programa, la población objetivo, la institución responsable de su operación, el tipo de apoyo entregado y la forma de hacerlo, así como los criterios para elegir a los beneficiarios. Las ROP corresponden a 2011.

En la entidad se tiene publicados cinco padrones de beneficiarios de programas de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, en los cuales es posible identificar al responsable de integrarlo, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de éste, pero no siempre el nombre del beneficiario y otras de sus características. Los padrones corresponden a 2009.

No se identificaron evaluaciones realizadas a programas estatales; no obstante, de acuerdo con datos del estado, el CIEPS se encuentra desarrollando evaluaciones de consistencia, resultados e impacto y de prospectiva a cargo de universidades y centros de investigación. No se detectó información acerca de una planeación de las evaluaciones de programas estatales.

El CIEPS tiene estudios e investigaciones en materia de desarrollo social realizados entre 2001 y 2010. En estos estudios se abordan temas

como la problemática de desarrollo social del estado, de la población que la padece, así como de sus causas, efectos y características, mas sólo algunos incluyen una propuesta de acciones que debieran ser llevadas a cabo para resolverla. Cabe mencionar que no se encontró evidencia del uso o de estos estudios para mejorar la política sobre la materia.

El estado posee indicadores de resultados y de gestión por dependencia y entidad en el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño, los cuales se encuentran concentrados y sistematizados; la última medición disponible corresponde a 2011. La información que se reporta es: nombre, fórmula de cálculo, descripción de lo que busca medir y valor. Sin embargo, no se detectó información sobre la unidad de medida, línea base y metas. Estos indicadores no permiten conocer el avance por programa de desarrollo social.

Asimismo, cuenta con indicadores de resultados y de gestión organizados en matrices por programa para las dependencias y organismos. Estas matrices coinciden con la estructura presentada en el PEE. Sin embargo, no es claro si por programa se refiere a un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado) o a una categoría de la estructura programática. La información que se especifica de estos indicadores es: nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo y frecuencia; no se incluye información sobre la unidad de medida, línea base y metas.

El CIEPS se encuentra en funcionamiento. No se encontró evidencia de instrumentos en materia de evaluación implementadas por el COPLADEM, el COPLADEMUN y la SF.

Conclusiones

Normativamente, en la LDS, el RLDS y la LTAI se establecen elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social del Estado de México. Si bien no se detectaron elementos clave como la instancia facultada para normar la evaluación o realizar una planeación de las evaluaciones, la existencia de un organismo independiente de la operación de la política de desarrollo social encargado de la tarea ha permitido impulsar instrumentos en materia de monitoreo y evaluación.

En la entidad, el CIEPS, el Auditor Especial, COPLADEM, COPLADEMUN y la SF tienen atribuciones de evaluación, pero no se observó información acerca de las facultades y acciones específicas de cada uno, y sólo en el caso de los cuatro primeros se determina un esquema que busca coordinar y delimitar el quehacer de cada actor.

Un elemento que destaca es el planteamiento de recomendaciones vinculantes, aunque no está claramente establecido el responsable de verificar esta relación. Asimismo, la elaboración de estudios de desarrollo social es un aspecto importante que permite complementar la documentación de las evaluaciones.

Hasta ahora, el Estado de México ha impulsado la realización de ejercicios de monitoreo y evaluación de desarrollo social dirigidos a dar seguimiento a los recursos ejercidos, los bienes y servicios entregados, así como a los resultados alcanzados. Pese a que el CIEPS se encuentra en funcionamiento, el reto que afronta ahora es el de implementar los elementos que establece la normativa, de tal manera que pueda obtenerse información oportuna sobre todas las intervenciones sociales para una toma de decisiones basada en los resultados alcanzados.

Áreas de oportunidad

A fin de impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, que definan los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos.

Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, programas y políticas consideradas en la materia; incluso, la identificación de programas estatales respecto de los federales. Si bien el PEE determina los recursos para el Sector Desarrollo Social, no es claro qué se considera dentro de este rubro.

Se sugiere organizar el presupuesto estatal a nivel programa, ya que esta característica es un factor necesario para presupuestar con base en los resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

Aunque algunos programas cuentan con ROP, es fundamental extender esta práctica a todos. Cabe señalar que la difusión de las ROP también permite transparentar el acceso a los programas.

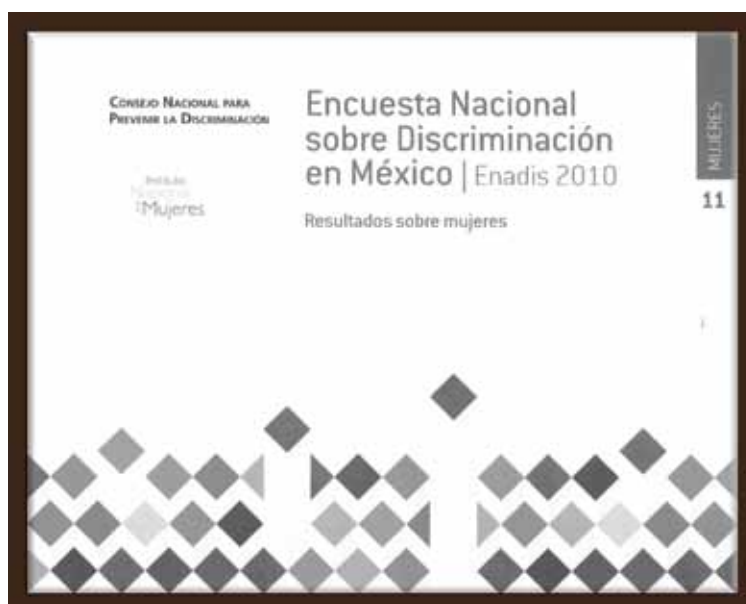
Igualmente, es pertinente impulsar la creación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales que plantea la LDS, de tal manera que pueda identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como referir los que provienen de la federación y del estado.

Si se parte de un escenario donde los recursos son limitados, es importante contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluar, con base en las prioridades de información del estado, y los tipos de evaluación que existen. Cabe señalar que la LDS estipula que la evaluación debe realizarse al menos dos veces al año, por lo que se ha de tener en cuenta que los cambios a escala de resultado sobre la población objetivo derivados de un beneficio recibido son observables en el mediano plazo, no de un ejercicio fiscal a otro.

Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados para conocer de manera individual sus resultados y, en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación.

Un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible determinar vínculos para utilizar la que produce el estado en esta materia.

*Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis 2010).
Resultados sobre Mujeres, México, D. F., Instituto Nacional de
las Mujeres / Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación,
(INMUJERES/CONAPRED), 172 pp.*



El documento presenta los diferentes enfoques sobre el fenómeno de la discriminación, de la que son objeto particularmente las mujeres en México, en los ámbitos público, social y privado. Los altos índices de pobreza, la inequidad en la distribución de la riqueza, la disparidad en el acceso a la educación y la salud son algunos factores que las afectan de manera diferenciada; de ahí la importancia de analizar la percepción de la sociedad sobre la situación en que vive este sector.

El análisis está dividido en dos apartados: el primero hace referencia a las percepciones, actitudes y valores sobre la discriminación y las condiciones de las féminas como grupo social; el segundo, trata sobre las percepciones, actitudes y prácticas sobre la igualdad y tolerancia en aspectos relacionados con ellas.

La ENADIS 2010 fue diseñada por el Área de Investigación Aplicada del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), e implicó el uso de métodos de análisis cuantitativo y de técnicas provenientes de disciplinas como psicología social, derecho, antropología, estadística y sociología. La combinación de técnicas para la obtención y recopilación de información permitió construir una visión más completa del tema estudiado.

Los objetivos específicos del levantamiento fueron los siguientes:

- Identificar y determinar las características de la discriminación por género, tipo y grupo social.
- Determinar la composición y estructura geográfica de ésta exclusión, así como su relación con las necesidades de los individuos y grupos sociales.
- Conocer las percepciones de los actores sociales sobre su situación al respecto de este problema social.

La compilación de la información tuvo lugar entre el 14 de octubre y el 23 de noviembre de 2010, en 13 751 hogares y 52 095 personas. Se seleccionaron hogares de las 32 entidades federativas, 301 municipios y 1 359 puntos de arranque. La muestra fue aleatoria, polietápica, estratificada y por conglomerados.

Los resultados realizan comparaciones entre 11 regiones geográficas, 10 zonas metropolitanas de mayor población, 4 tipos de localidad y 4 zonas fronterizas, con un 95% de confianza y un margen máximo de error de +/-1.1 por ciento.

En particular, el objetivo de este documento es difundir los resultados más relevantes del módulo de mujeres de la ENADIS 2010.

El resto del estudio ofrece una serie de gráficas e ilustraciones que se refieren a los principales hallazgos descriptivos sobre el tema.

Entre los principales resultados que arroja la encuesta destacan los siguientes:

- Dos de cada diez mujeres consideran que los principales problemas que recaen en ellas en el país están relacionados con la falta de empleo, la economía y la inseguridad –abuso o violencia comunitaria.
- Para 81.5% de ellas es igual de importante que para el hombre el contar con un empleo bien remunerado.
- Según 24.8% de las encuestadas, se pierde respeto al hombre en la pareja si la mujer gana más dinero.
- De acuerdo con 56.3% de las féminas, los programas, proyectos y acciones destinados a ayudarlas no funcionan porque no conocen sus problemas.
- De la población de encuestadas, 56.6% señala que en México no se respetan sus derechos.
- Cerca de un tercio de las mujeres casadas pide permiso para salir sola de día; esta cifra aumenta hasta 48.7% en las hablantes de alguna lengua indígena.
- En seis de cada diez familias donde la mujer está incorporada al mercado laboral, ésta tiene una sobrecarga de trabajo al cumplir con la doble jornada al realizar también las tareas domésticas.
- De las féminas en el país, 61.5% manifiesta que el hombre no debe ser el único responsable de mantener el hogar.
- 40.5% de las encuestadas levantarían una denuncia si su pareja las agrediera físicamente.
- Seis de cada diez personas en el país consideran que la riqueza es el factor que más divide a la sociedad, seguido de los partidos políticos y la educación.
- En el ámbito nacional, cuatro de cada diez personas no estarían dispuestas a permitir que en su casa vivan personas lesbianas u homosexuales. Mientras que 37% no compartiría su casa con personas con VIH o Sida.
- 12.4% de la población está de acuerdo con la idea de que las mujeres son violadas porque provocan a los hombres.
- 71.4% de los mexicanos está en desacuerdo con que a las parejas homosexuales se les permita adoptar.
- Casi 60% de los habitantes se manifiesta en desacuerdo con el hecho de que una mujer pueda abortar si lo desea.

- Seis de cada diez personas perciben violencia física contra las féminas, aun cuando 78.4% indica que no hay justificación para pegarles.
- Para 62.1% de la población la situación económica de México está peor a la que se tenía hace un año.
- Cerca de la mitad de la población (48.9%) considera preocupante la situación social y política en la que se encuentra el país.
- La tercera parte muestra preocupación por ser víctima de robo con violencia, y una de cada cuatro personas teme a la violencia generada por el narcotráfico.

| Félix Acosta

Doctor en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios de Población por El Colegio de México, A.C. Es investigador de El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios de Población, desde 1989. En 2006, fue electo como uno de los seis investigadores académicos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, destacándose en el desarrollo e implementación de una metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza en México. Sus temas de investigación se centran en la familia, pobreza y política social. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “De PRONASOL a Oportunidades: política social y persistencia de la pobreza en México”, en *Barataria, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 11, 2010, pp. 3-28, y “La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”, en *Papeles de Población*, vol. 64, núm. 11, 2010. Correo electrónico: acosta@colef.mx.

| Marlene Solís

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales por El Colegio de la Frontera Norte y maestra en Estudios Urbanos por El Colegio de México, A.C. Es profesora-investigadora del Departamento de Estudios Sociales de El Colegio de la Frontera Norte. Sus líneas de investigación son: trabajo, género y estudios de la frontera. Dentro de sus publicaciones más recientes destacan: “El género, la fábrica y la vida urbana en la frontera”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 26, 2011, pp. 535-561, y “La construcción simbólica del mercado de trabajo de las empresas de confección en Tángier: una aproximación”, en *Frontera Norte*, vol. 43, 2010, pp. 55-80. Correo electrónico: msolis@colef.mx.

| Guillermo Alonso

Doctor en Geografía e Historia, con especialidad en Historia de América por la Universidad de Barcelona (1995). Profesor visitante en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (1997-1999), y desde 1999 profesor-investigador del Departamento de Estudios Culturales de El Colegio de la Frontera Norte. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I y del Consejo de Redacción de la *Revista Migraciones Internacionales*. Dentro de sus publicaciones más recientes se encuentra “Etnodiversidad de origen migratorio y fronteras culturales en la Ciutat Vella de Barcelona” (2011), en Oecmichen, C. y H. Salas *Migración, diversidad y fronteras culturales*, vol. 1, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Antropológicas. Correo electrónico: gui@colef.mx.

Ciclo político, demanda agregada y formación de capital en México

| Cesáreo Gámez Garza

Doctor en Administración en la Escuela de Graduados en Administración y Dirección de Empresas (EGADE), del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, con estudios de maestría en Economía Aplicada en la American University, de Washington, D.C., es economista egresado de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Actualmente es profesor de tiempo completo en la Facultad de Economía de la UANL, donde imparte las cátedras de Análisis Financiero, Finanzas corporativas, Administración, Periodismo económico y Ciclo político económico, entre otras, tanto en la Licenciatura en Economía como en la División de Posgrado. Ha trabajado como economista en diferentes ámbitos del sector público y privado, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Grupo Industrial Saltillo, el periódico *El Norte* e impartido cátedra en diversas universidades e instituciones de educación superior en Nuevo León. Su principal línea de investigación es el ciclo político económico en países emergentes. Ha participado en diversos congresos de investigación y publicado artículos en revistas científicas nacionales e internacionales. Correo electrónico: cesareo.gamezgr@uanl.edu.mx.

Políticas públicas de integración de los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social en Venezuela según contexto 2007-2008

| Grushenka Yumair Acosta Pérez

Doctorante en Ciencias Sociales con énfasis en Estudios del Trabajo, cuenta con una maestría en Gerencia, una especialidad en Derecho Tributario y es licenciada en Administración. Se desempeña como profesora asociada de tiempo completo en la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora (UNELLEZ). También es miembro del Programa de Estímulo a la Innovación e Investigación (PEII) del Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Innovación. Sus líneas de investigación se centran en temas como la gestión administrativa de pequeñas y medianas empresas, la evaluación de la gestión social, las políticas públicas de seguridad social, los consejos comunales y los estudios laborales y de género. Ha sido autora de la ponencia “Mujeres del llano venezolano: trabajo y vida cotidiana”, *10º Congreso Internacional Mundo de Mujeres, 2008*, Memorias del evento, Universidad Complutense de Madrid; coautora del libro *Ciencias sociales: una agenda en transición* (2008), Universidad de Carabobo, y autora del artículo “La gestión de recursos humanos en la administración tributaria venezolana” (2008), en *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, vol. 1, núm. 2, julio-diciembre, entre otras ponencias y publicaciones. Correo electrónico: grushenkaacosta@gmail.com.

| Diony José Alvarado Pinto

Doctorante del Programa de Ciencias Sociales con Mención en Estudios del Trabajo de la Universidad de Carabobo, tiene una maestría en Derecho del Trabajo y es licenciado en derecho egresado de la misma universidad en Venezuela; cuenta también con un Diplomado en Educación Superior de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. En el ámbito laboral, es miembro del Programa de Estímulo a la Innovación e Investigación (PEII) del Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Innovación y delegado por Venezuela en la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo (ALAST); abogado de libre

ejercicio y profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Carabobo. Es autor de varios artículos académicos publicados en revistas científicas arbitradas, entre los que destacan: “La ética del trabajo y su influencia en la eficiencia y productividad de las pequeñas organizaciones laborales”, en *Revista FACES*, vol. XVIII, núm. 1, enero-junio 2007, pp. 35- 51; “Lo decente en el trabajo: ¿responsabilidad social, moral o política de la empresa?”, en *Observatorio Laboral*, UC, vol. 3, núm. 5, enero-junio 2010, pp. 111-141, y “¿Quién custodia a los custodios de la ética?”, en *Revista Espacio Abierto*, vol. 20, núm. 3, julio-septiembre 2011, pp. 489-499. Correo electrónico: diony_alvarado@hotmail.com.

Reforma de los sistemas de salud y atención a padecimientos de orden mental o emocional

Norma González González

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores durante 1999-2005, 2008-2010 y 2010-2014. Dictaminadora de revistas indexadas del CIDE, ENAH y UNAM e integrante de comités científicos internacionales. Sus líneas de investigación están encaminadas a temas como sociología de la salud, investigación cualitativa en salud y sociología y salud mental. Algunas de sus publicaciones son: “Salud mental y emociones en pacientes con enfermedades crónico-degenerativas. Un acercamiento a la diabetes mellitus tipo 2” (2011), con Tinoco, A. y L. Benhumea, en *Espacios Públicos*, UAEM, vol. 14, núm. 32, septiembre-diciembre, pp. 258-279; *Nuevas enfermedades mentales y salud pública. De la fundamentación teórica a la contingencia de la vida cotidiana*, (Coord.) (2010), Estado de México, UAEM/PORRUA, y “Reforma en salud: entre el modelo biomédico y el carácter social de la salud. Atención a pacientes diabéticos no insulino dependientes” (2008), en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 15, núm. 46, enero-abril, pp. 143-168. Correo electrónico: gogn66@yahoo.com.mx.

| Sureima Selene Alamillo González

Egresada de la Facultad de Antropología de la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente desarrolla el trabajo de investigación titulado “La influencia que tienen los grupos de autoayuda para el mejoramiento emocional en mujeres consideradas neuróticas”, para la obtención del título de licenciada en Antropología Social. Ha participado en los proyectos titulados “Emociones y salud pública. Una revisión teórica para la implementación de intervenciones sociales” y “Salud, condiciones de vida y políticas sociales”, respectivamente, 2871/2010U y FE06/2012. Correo electrónico: sure_0409@hotmail.com.

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 y se clasificará de acuerdo con el *Journal of Economic Literature (JEL) Classification System*.

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: revistacofactor@yahoo.com.mx
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), la clasificación JEL, un breve listado de palabras clave (en español e inglés) y los datos de contacto del(los) autor(es), designando al responsable para el seguimiento del proceso de dictamen.
 - La página siguiente contendrá el título del estudio sin especificar la autoría, a efecto de garantizar que el proceso de selección sea anónimo.
 - Un resumen (en español e inglés) del artículo con una extensión de 100-150 palabras.
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 35 páginas, 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 Harvard: 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 Harvard. 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), *ítulo*, número de volumen si es necesario, número de edición si no es la primera, ciudad de edición, editorial.
Ej. Foucault, M. (2002), *Historia de la locura en la época clásica*, vol. II, novena reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.
- Del mismo autor y del mismo año: 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.

- Dos autores: Apellido, inicial del nombre “y” inicial del nombre del segundo autor. Apellido del segundo autor y los mismos datos que en el primer caso. (En caso de tener un tercer autor, sólo el último comenzará por la inicial del nombre, seguido de su apellido.)

Ej. Luhmann, N. y R. de Georgi (1993), *Teoría de la sociedad*, edición a cargo de Javier Torres Navarrate, México, Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/Instituto de Estudios Superiores de Occidente.
- Más de tres autores: Apellido del primer autor, inicial del nombre. *et al.*, y los mismos datos del primer caso.

Ej: Watzlawick, P. *et al.* (1995), *La realidad inventada*, Barcelona, Gedisa.
- Capítulo de un libro cuyo autor no corresponde con el editor o compilador: Apellido del autor del capítulo, inicial del nombre (año de publicación), “título del capítulo entre comillas”, en Apellido del editor o compilador del libro, inicial del nombre. (especificar si es editor ‘ed.’ o compilador ‘comp.’ del texto), *título del libro*, y los mismos datos del primer caso.

Ej. Schutz, A. (1976), “Problemas de la sociología interpretativa”, en Ryan, A. (comp.), *La filosofía de la explicación social*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- 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”, en *título de la revista*, número de volumen abreviado y en bajas, número de la revista abreviado y en bajas, mes, estación del año o equivalente, páginas que abarca el artículo precedidas de la abreviatura pp.

Ej. Wallerstein, E. (1995), “¿El fin de qué modernidad?”, en *Sociológica*, año 10, núm. 27, Actores, clases y movimientos sociales I, enero-abril 1995, pp. 13-31.
- De periódico: Apellido, inicial del nombre (año de publicación), “título del artículo”, en *nombre del periódico*, fecha de publicación, sección y número de página.

Ej. González, A. (2004), “La Revolución Mexicana inacabada”, en *El Guardián*, 23 de noviembre de 2004, A3.

Conferencias publicadas

Apellido del conferencista y la primera inicial del nombre (año de publicación), “título de la ponencia entre comillas”, en apellido del compilador o editor, inicial del nombre (especificar si es editor ‘ed.’ o compilador ‘comp.’ del texto o en su caso de la institución responsable del ciclo de conferencias), *nombre del libro o del ciclo de conferencias*, institución responsable de la realización del ciclo de conferencias, fecha de realización del ciclo de conferencias incluyendo el año, ciudad de publicación, editorial, páginas que abarca la conferencia precedidas de la abreviatura pp.

Ej. Junghanns, R. (2000), “El derecho a la información en Alemania”, en Villanueva, E. (coord.), *Hacia un nuevo derecho de la información*. Primer Congreso Nacional de Derecho a la Información, 9, 10 y 11 de noviembre de 2000, México, Universidad Iberoamericana/ Alianza Editorial/ Konrad Adenauer Stiftung.

Conferencias inéditas

Apellido del conferencista, inicial del nombre (año de realización entre paréntesis), “título de la ponencia”, *conferencia dictada durante el ciclo*, institución responsable de la realización del ciclo de conferencias, fecha de realización del ciclo de conferencias.

Ej. Hernández, J. (2002), “La filosofía del sentido común”, conferencia dictada durante la IV Semana de la Universidad del Mediterráneo, Universidad del Mediterráneo, 12 de mayo de 2002.

Tesis y disertaciones

Apellido, inicial del nombre (año de publicación), *título*, tipo de documento y grado, ciudad de publicación, institución que otorga el grado académico.

Ej. Berthier, A. y J. Galindo (1996), *Palabras sin rostro. Análisis del discurso zapatista*, tesis de licenciatura, México, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Filmes o videos

Nombre del filme en su idioma original (año de realización entre paréntesis), película dirigida por nombre del director, lugar de realización, casa productora, tipo de medio o soporte.

Ej. *Tess* (1979), película dirigida por Roman Polanski, Francia/ Inglaterra, Columbia Pictures, DVD.

Episodios de televisión

Nombre de la serie, número de episodio, *nombre del episodio* (año de producción entre paréntesis), lugar de realización, casa productora, fecha de transmisión, formato del soporte.

Ej. Alias, episodio 16, *La profecía* (2003), Estados Unidos, Touchstone Television, DVD.

De entrevistas

Apellido del entrevistado, inicial del nombre (año de realización), entrevista en *nombre del programa*, formato del soporte, lugar de realización, casa productora, fecha de transmisión.

Ej. Navarrete, A. (2005), entrevista en *El cristal con que se mira*, VHS, México, Televisa, 20 de enero de 2005.

CD-ROM

Apellido del autor, inicial del nombre (año de edición entre paréntesis), “Título del artículo o sección del CD-ROM”, en *título del CD-ROM*, formato del soporte, número de volumen, número del CD-ROM, mes o estación del año o equivalente, lugar de publicación, editor o casa productora, disponible en: nombre del propietario o base de datos, en caso de ser necesario, fecha de consulta.

Ej. Wayne, W.D. (2003), “Valores de X2 a los niveles de confianza de .05 y .01”, en Hernández, R.; Fernández Collado, C. y P. Baptista, *Metodología de la investigación*, CD-ROM, tercera edición, México, McGraw-Hill Interamericana.

De revistas electrónicas

Apellido del autor, editor o institución responsable del documento, inicial del nombre (año de publicación en la red –si no aparece en el documento, se colocará el año en que se actualizó la página o bien la fecha en que fue consultado–), “título del artículo”, en *nombre de la revista*, tipo de medio, número de volumen, número de la revista, mes o estación del año o equivalente, lugar de publicación, editor, disponible en: dirección electrónica completa, fecha de consulta.

Ej. Arnold, M. y F. Osorio (1998), “Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas”, en *Revista Cinta de Moebio*, núm. 3, abril 1998, Universidad de Chile, disponible en: <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/frames45.htm>, consulta: 20 de enero de 2005.

- Sitios, páginas y libros electrónicos: se colocarán los mismos datos que para las revistas electrónicas, pero en lugar del título del artículo se escribirá el “Nombre del libro” y en lugar del nombre de la revista se anotará el *Nombre del sitio*.

Ej. Underwood, M. (2003), “Reception Studies: Morley”, en *Communication, Culture and Media Studies*, Londres, disponible en:

www.cultsock.ndirect.co.uk/MUHome/cshtml/index.html,
consulta: 23 de marzo de 2004.

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 (01 722) 2 14 25 93 y 2 14 25 82 o enviar correo a revistacofactor@yahoo.com.mx.



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 Latindex y el DOAJ.

Los números anteriores pueden consultarse en nuestra página en internet: <http://portal2.edomex.gob.mx/cofactor/index.htm>

Para información relacionada con distribución e intercambio escriba a: cofactor.distribucion@gmail.com

La revista *Cofactor*, vol. III, núm. 6, julio-diciembre de 2012, se terminó de imprimir el mes de diciembre de 2012, con un tiraje de 800 ejemplares, en los talleres de Grupo de Impresores, calle Constituyentes Poniente N° 1316, Col. San Bernardino, C.P. 50080, Toluca, Estado de México.





GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



Artículos

Grado de apropiación de la ciudad y percepciones sobre la calidad de vida en ciudades de la frontera norte de México

Félix Acosta, Marlene Solís y Guillermo Alonso

Ciclo político, demanda agregada y formación de capital en México

Cesáreo Gámez Garza

Políticas públicas de integración de los Consejos Comunales al Sistema de Seguridad Social en Venezuela según contexto 2007-2008

Grushenka Acosta y Diony Alvarado Pinto

Reforma de los sistemas de salud y atención a padecimientos de orden mental o emocional

Norma González González y Sureima Selene Alamillo González

Reseñas

México, mejores políticas para un desarrollo incluyente 2012

OCDE

Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011

CONEVAL

Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis 2010). Resultados sobre Mujeres

INMUJERES/CONAPRED