

CARTA ECONÓMICA Regional

Año 37 | Núm 135 | Enero-junio de 2025
ISSN-E: 2683-2852

DESARROLLO DE POLÍTICAS LOCALES Y REFORMAS MUNICIPALES EN MÉXICO

ARTÍCULOS ORIGINALES TEMÁTICOS

► MARÍA DEL CARMEN PARDO
CARLOS MORENO JAIMES

Artículo introductorio

► ÓSCAR LÓPEZ CHAN

Reelección municipal: ¿Elección ilimitada para integrantes de los ayuntamientos? Propuesta para delimitar su interpretación constitucional

► RODRIGO FLORES ELIZONDO
ALEJANDRO GUTIÉRREZ MORENO

Agua potable y saneamiento municipal: panorámica general a 40 años y planteamientos sucintos para la metropolización del servicio

ARTÍCULOS ORIGINALES DE TEMAS DIVERSOS

► DANIEL ALBERTO RE

Movilidad social de productores tabacaleros en la provincia de Jujuy, Argentina



Revista del Departamento de Estudios Regionales-Ineser
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
Universidad de Guadalajara | México

CARTA ECONÓMICA Regional

Año 37 | Núm. 135 | enero-junio de 2025



Revista del Departamento de Estudios Regionales-Ineser
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
Universidad de Guadalajara | México

LOS ARTÍCULOS
DE LA CARTA
ECONÓMICA REGIONAL
APARECEN LISTADOS
O RESUMIDOS EN:

CLASE: Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades
LATINDEX: Sistema Regional de Información en Línea para
Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
LATAM-STUDIES: Estudios Latinoamericanos
SCIELO-Scientific Electronic Library Online-México
PERIODICA-SERIUNAM: Sistema automatizado de publicaciones periódicas
DORA: Declaration on Research Assessment
DOAJ (Directory of Open Access Journals)

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Ricardo Villanueva Lomeli
Rector general

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrector ejecutivo

CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS
ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

Luis Gustavo Padilla Montes
Rector

Antonio Sánchez Bernal
Director de la División de Economía y Sociedad

Jesús Arroyo Alejandre
Jefe del Departamento de Estudios Regionales-Ineser

CARTA ECONÓMICA
Regional

Asmara González Rojas
Directora

Comité Editorial
Olga Aikin Araluce

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México

Martha Luz Rojas Wiesner

El Colegio de la Frontera Sur, México

Óscar Hernández Hernández

El Colegio de la Frontera Norte, México

José de Jesús Hernández López

El Colegio de Michoacán, México

David Eduardo Vázquez Salguero

El Colegio de San Luis, México

Consejo Editorial: Jesús Arroyo Alejandre (Universidad de Guadalajara, México), José Carlos Alba Vega (El Colegio de México, México), Catalina Banko (Universidad Central de Venezuela, Venezuela), Gerhard Braun (Universidad Libre de Berlín, Alemania), José Luis Calva (Universidad Nacional Autónoma de México, México), Rolando Cordera (Universidad Nacional Autónoma de México, México), Alejandro I. Canales (Universidad de Guadalajara, México), Enrique de la Garza Toledo (Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, México), Adrián de León Arias (Universidad de Guadalajara, México), Boris Graizbord (El Colegio de México, México), Pálné Kovács Ilona (Universidad de Pécs, Hungría), Reinhard Liehr (Universidad Libre de Berlín, Alemania), Alejandro Macías (Universidad de Guadalajara, México), Stephen D. Morris (Middle Tennessee State University, Estados Unidos), Edith Yolanda Gutiérrez Vázquez (Universidad de Guadalajara, México), Federico Novelo (Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, México), Gerardo Otero (Universidad Simon Fraser, Canadá), Edith Rosario Jiménez Huerta (Universidad de Guadalajara, México), James W. Scott (University of Eastern Finland, Finlandia), Alejandro Tortolero Villaseñor (Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, México), Kurt Unger (Centro de Investigación y Docencia Económicas, México), Ofelia Woo Morales (Universidad de Guadalajara, México).

Editores invitados del número temático: María del Carmen Pardo y Carlos Moreno Jaimes.

Equipo de coordinación editorial: Moisés A. Alarcón Osuna, Luis Ernesto Ocampo, Antonio Sánchez Bernal, María Luisa García Bátiz. Departamento de Estudios Regionales-Ineser. *Publicación:* Iván González, Carolina Guadalupe Ramos Venegas (asistente editorial), Cinthya Figueroa (gestión editorial) ||| Rayuela, diseño editorial (composición), David Rodríguez Álvarez (corrector/español), Nicholas Barrett (corrector/inglés).

Carta Económica Regional | Año 37 | Número 135 | Enero-junio de 2025, es una publicación semestral editada por la Universidad de Guadalajara a través del Departamento de Estudios Regionales-Ineser, División de Economía y Sociedad del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Editora responsable: Asmara González Rojas. Reserva de derechos al uso exclusivo número: 04-2018-120616063500-203. ISSN-e: 2683-2852. Responsable de la última actualización de este número: Departamento de Estudios Regionales-Ineser, C U C E A, Periférico Norte 799, Núcleo Universitario Los Belenes, C. P. 45100, Zapopan, Jalisco, México. Fecha de la última modificación: 1 de enero de 2024.

Las opiniones y los comentarios expresados por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

Índice

Artículo introductorio	5
MARÍA DEL CARMEN PARDO CARLOS MORENO JAIMES	
◇ ARTÍCULOS ORIGINALES TEMÁTICOS	
Reelección municipal. ¿Elección ilimitada para integrantes de los ayuntamientos? Propuesta para delimitar su interpretación constitucional	13
<i>Municipal re-election: unlimited election for municipal officials?</i> <i>Proposal to demarcate the interpretation of the Constitution</i>	
ÓSCAR LÓPEZ CHAN	
Agua potable y saneamiento municipal: panorámica general a 40 años y planteamientos sucintos para la metropolización del servicio	35
<i>Drinking water and municipal sanitation, a 40-year view and succinct proposals for metropolitan control of the service</i>	
RODRIGO FLORES ELIZONDO ALEJANDRO GUTIÉRREZ MORENO	
◇ ARTÍCULOS ORIGINALES DE TEMAS DIVERSOS	
Movilidad social de productores tabacaleros en la provincia de Jujuy, Argentina	57
<i>Social mobility of tobacco producers in the province of Jujuy, Argentina</i>	
DANIEL ALBERTO RE	

Grandes aceleraciones y luchas socioambientales en la frontera extractiva de México <i>Great accelerations and social-environmental struggles on Mexico's extractive frontier</i> DARCY TETREAUULT	87
Brecha de sueldos, sesgo de selección y discriminación étnica en Jalisco. Aportes del Censo de Población y Vivienda 2020 <i>Wage gap, selection bias and ethnic discrimination in Jalisco. Information from the 2020 Population and Housing Census</i> IVETTE FLORES LAFFONT ERIC JANSSEN	113
El empleo formal postpandémico en México en su vertiente espaciosectorial: una caracterización desde la resiliencia <i>Post-pandemic formal employment in Mexico from a sectorial perspective: characterized as resilient</i> GUILLERMO OLIVERA LOZANO FIDEL OLIVERA	133
◇ Reseñas	
El hijo ilegítimo: <i>Lujo y capitalismo</i> MORGANA DE MELO MACHADO	165
<i>La evaluación de impacto de una política social municipal</i> DIANA CAROLINA HERRERA BERNAL	173

Artículo introductorio

*María del Carmen Pardo**

*Carlos Moreno Jaimes***

Introducción


El número 135 de la revista *Carta Económica Regional* centra la mirada en lo que sucede en el nivel de los gobiernos municipales, y lo dedica a preguntar qué impactos tuvo en el desarrollo y fortalecimiento institucional de los municipios sobre todo la importante reforma al artículo 115 constitucional efectuada hace más de cuarenta años, en la que se planteó que serviría para estos dos propósitos.

Dicha reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, representó el avance más importante en la historia del municipio mexicano y un cambio significativo en la estructura del gobierno local en México. La reforma marcó el inicio de una etapa de descentralización política, económica y administrativa, e incluso generó la expectativa de que se convertiría en la columna vertebral de la toma de decisiones descentralizadoras en otras áreas de política.

.....

* Profesora investigadora del Programa de Estudios Interdisciplinarios en El Colegio de México (COLMEX). Correo: cpardo166@gmail.com.

** Profesor investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Correo: cmoreno@iteso.mx. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4928-218X>.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 internacional. 

DOI: 10.32870/cer.v0i135.7937

La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional fue una de las reformas que dieron cabida a la coordinación como una vertiente jurídica válida para asentar las relaciones intergubernamentales de México. La reforma se aprobó con el ánimo de transformar la dinámica municipal del país. Fue la primera reforma que vio al municipio como un auténtico nivel de gobierno desde 1917, permitiendo ensanchar la lógica de las relaciones gubernamentales de dos a tres instancias jurídicas, políticas y sociales. A partir de dicha reforma, el municipio fue convidado a las mesas de la coordinación, y a través de ella, la descentralización comenzó a tomar forma. La reforma abrió el debate sobre las posibilidades de los gobiernos locales (Merino, 1996, pp. 383-385).

Al aprobarse esta reforma al artículo 115 constitucional se dotó a los gobiernos municipales de un conjunto de nuevas atribuciones y de mayor autonomía de gestión. El propósito era que tuvieran mayores responsabilidades en la gestión del desarrollo municipal del país, más recursos propios y mayor libertad respecto a los gobiernos estatales. Fue una reforma pensada para que los ayuntamientos pudieran gestionar el desarrollo urbano y tener una mayor pluralidad política y capacidad de respuesta ante las demandas sociales (Merino, 2009).

Se refrendó que los estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y su organización política y administrativa el municipio libre. Se señaló, en primer lugar, que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. En segundo lugar, los municipios estarían investidos de personalidad jurídica y administrarían su patrimonio conforme a la ley. En tercer lugar, los municipios, con el concurso de los estados cuando fuera necesario y lo determinaran las leyes, tendrían a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinaran de acuerdo con las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como con su capacidad administrativa y financiera.

De igual forma, se facultó a los municipios para que pudieran administrar libremente su hacienda y los rendimientos de los bienes que les pertenecieran, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establecieran a su favor. Una parte importante del fortalecimiento municipal tuvo como origen el otorgamiento al municipio de la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos (Rodríguez, 2016). Los

municipios, en los términos de las leyes federales y estatales, estarían facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar los usos del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. También podrían, en el supuesto de conurbaciones localizadas en dos o más estados, en los ámbitos de su competencia, planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de estos centros de población con apego a las leyes federales en la materia. Los municipios tendrían también facultades legislativas para expedir bandos de policía y buen gobierno. En la cuestión hacendaria, se les otorgó la potestad tributaria en materia de impuestos sobre propiedad inmobiliaria (Arcudia, 2012), y se les dotó de nuevas facultades para planear el desarrollo y obtener ingresos mediante el cobro del impuesto predial.

En suma, los municipios serían autónomos. La reforma les otorgó, primero, un mayor grado de autonomía en sus asuntos internos y les permitió tomar decisiones y ejercer funciones de gobierno de manera más independiente. Segundo, les dio mayor poder fiscal: la reforma buscó fortalecer su capacidad financiera permitiéndoles recaudar sus propios impuestos y gestionar sus recursos de modo más efectivo. Tercero, se promovió la descentralización de la administración pública, lo cual significa que los municipios desempeñarían un papel más importante en el desarrollo local y la prestación de servicios públicos. Cuarto, tendrían garantía de derechos municipales: la reforma estableció garantías para que los municipios tuvieran la capacidad de ejercer sus funciones sin interferencias indebidas del gobierno estatal o federal. Quinto, la reforma definió más claramente las competencias y responsabilidades de los municipios en áreas como educación, salud, seguridad pública y desarrollo urbano. Finalmente, la reforma buscó fortalecer la democracia a nivel local promoviendo la elección directa de alcaldes y concejales por parte de los ciudadanos.

A partir de esta breve descripción se concluye que la reforma debió haber desempeñado un papel muy importante en el desarrollo municipal y que las nuevas atribuciones debieron permitirles a los municipios una mayor autonomía, capacidad de gestión y dar mejores repuestas ante las necesidades sociales. Se les confirieron capacidades para que dispusieran libremente de sus bienes. Sin embargo, la realidad es que la puesta en marcha de la reforma ha tenido resultados desiguales, muchos de los cuales han estado muy por debajo de las expectativas que se tenían de ella. Algunos de sus efectos son analizados en los artículos de la parte temática de este número de la *Carta Económica Regional*.

Efectos de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional

En el artículo de Oscar López Chan, titulado «Reelección municipal limitada para integrantes del ayuntamiento. Propuesta para limitar su interpretación constitucional», se hace un análisis de la reforma del artículo 115 constitucional de 2014 a partir de esta propuesta y las tesis jurisprudenciales relacionadas con ella. Esta reforma elimina la prohibición de que sean reelectos de manera inmediata los legisladores federales y locales, así como integrantes de ayuntamientos, regidores, síndicos y presidentes municipales, lo cual contraviene el principio constitucional de no reelección de 1933. Se analizan estos cambios, que se dieron en el contexto del Pacto por México y fueron aprobados sin mayor debate, con el argumento de la libertad de configuración legislativa de que gozan las entidades federativas de México. En tal momento aparece también el Instituto Nacional Electoral (INE), que coordinaría la organización de las elecciones a nivel local, y se incorpora el criterio de paridad de género y la reelección de senadores y diputados por un periodo de hasta 12 años.

Se analiza la propuesta y se centra el argumento en dilucidar qué se entiende por periodo adicional, por el mismo cargo y por el mismo partido. De igual manera, se examinan la confusión semántica entre reelección y elección consecutiva, el papel de los partidos y la ciudadanía. Finalmente, se hace la propuesta de limitar en el tiempo la llamada elección consecutiva, alegando los problemas de imprecisión que tuvo dicha reforma.

El artículo de Rodrigo Flores y Alejandro Gutiérrez, titulado «Agua potable y alcantarillado, panorámica general a 40 años y planeamientos sucintos para la metropolización del servicio», apunta a que efectivamente la atribución del agua potable se les asignó a los municipios en 1983 y la del alcantarillado en 1999. Su análisis incluye datos estadísticos que revelan la gradualidad con que se fueron pasando a los municipios estos servicios, que eran responsabilidad de los estados: en 1988 habían empezado a prestar el servicio 11 municipios y en 1992 lo hacían 21. Los autores aluden en distintos momentos a la incipiente capacidad institucional de los municipios para hacer frente a la prestación de este servicio con calidad: de 2015 a 2023 la percepción de la ciudadanía, en términos de calidad en la prestación del servicio, fue a la baja. Incluyen referencias a la creación en 1989 de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y a sus esfuerzos por institucionalizar la capacitación para profesionalizar a quienes prestan el servicio y así lograr cierta autonomía técnica a nivel local para una mayor capacidad institucional en esa responsabilidad. Tales esfuerzos enfrentaron desafíos como clientelismo político, negociación de apoyos financieros, reivindicaciones ciudadanas y corrupción. Los municipios quedaron, por lo

tanto, atrapados en un círculo vicioso que ha sido muy difícil romper: mala gestión, mala cobranza, mala prestación del servicio.

Finalmente, estos autores analizan nuevos retos relacionados con la manera como el crecimiento de las zonas metropolitanas ejerció una presión mucho más fuerte, tanto respecto a las fuentes de agua concesionada como a la infraestructura hídrica y de saneamiento —en cuarenta años el número de organismos que intervienen en esta área pasó de 166 a 1642, muchos de ellos privados— e incluso se cambió el paradigma de entender el agua como un recurso renovable a entenderlo como un recurso tan preciado que se debían redoblar los esfuerzos por cuidarlo. Hacen propuestas relacionadas con la metropolización. Por ejemplo, incluyen el caso del Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) de la zona metropolitana de Guadalajara y el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Jalisco (SAPAJAL) y su transformación en la Comisión Estatal del Agua y Saneamiento (CEAS) de Jalisco, que ha ofrecido resultados desiguales pues fue perdiendo los apoyos necesarios. Una pregunta que aparece y tiene distintos niveles de respuesta se relaciona con un asunto central que la reforma constitucional no resolvió: ¿qué tan preparados estaban los municipios para recibir nuevas responsabilidades y en qué medida esto sólo sirvió para descargar a la federación de ellas y aumentar sus controles?

A manera de conclusión: limitaciones de la reforma para el fortalecimiento municipal
La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional aumentó las tareas municipales y amplió los espacios de autonomía relativa del municipio; sin embargo, no implicó una mayor integración del nivel municipal a la agenda de políticas públicas federales o estatales; el municipio siguió aislado y ocupado en tareas concretas de prestación de servicios urbanos (Cabrero y Gil, 2010). En la práctica, pese a dicha reforma, la participación del municipio en la toma de decisiones en el espectro político nacional siguió siendo limitada, pues los presidentes municipales siguen sujetos a presiones políticas por parte de los gobernadores y las legislaturas estatales (Rodríguez, 2016). La vaguedad constitucional con que se encontraban regulados los servicios públicos que son competencia de los municipios y la incapacidad de algunos ayuntamientos de prestarlos originó que muchos de ellos fueran reasumidos por el gobierno estatal o el federal (Rodríguez, 2016).

La reforma fue un proyecto ideado y promovido desde un principio por el gobierno federal. No obstante, no vino acompañado de una estrategia de igual peso para fortalecer la autonomía de los poderes y gobiernos de las entidades federativas, sino que el nuevo

municipalismo fue concebido más bien a pesar de las resistencias de ellas, y en particular de sus gobernadores. Desde entonces, el proyecto municipalista ha sido una arena de disputa de atribuciones entre municipios y estados, que ha tenido manifestaciones tan claras como los muy diversos intentos de los gobiernos estatales de controlar y dirigir las funciones asignadas a los municipios. Las aportaciones de las entidades al fortalecimiento municipal han sido tan excepcionales como ambiguas: en aquellos estados donde han tenido lugar se han acompañado casi invariablemente de nuevos instrumentos de autoridad y control por parte de gobernadores o congresos locales (Merino, 2009).

La reforma, por paradójico que resulte, también trajo retrocesos a los municipios, pues otorgó a las legislaturas estatales las facultades fiscalizadoras en materia de ingresos, de decretar la desaparición parcial o total de los poderes de municipios y de establecer concejos municipales aun cuando la reforma concedió al ayuntamiento garantía de audiencia en el proceso de desaparición de ayuntamientos, y la facultad de legislar en materia de relaciones laborales de los servidores públicos del estado y los municipios (Rodríguez, 2016; Arcudía, 2012).

En suma, a más de cuatro décadas de una reforma constitucional que otorgó a los gobiernos municipales de México atribuciones para prestar más servicios públicos básicos y amplió su autonomía financiera, siguen enfrentando retos estructurales que limitan su desarrollo como un auténtico orden de gobierno. Su dependencia de los recursos financieros que otorgan los gobiernos estatal y federal, combinada con persistentes debilidades institucionales, ha impedido que logren su consolidación como actores autónomos y eficaces en la administración pública. Este panorama refleja la necesidad de rediseñar el sistema de financiamiento intergubernamental, fortalecer la capacidad de recaudación local y promover la profesionalización de los gobiernos municipales. Sólo mediante estrategias integrales que enfrenten estas limitaciones será posible lograr el propósito original de la reforma: que los municipios sean motores clave del desarrollo local y prestadores eficientes de los servicios básicos que demandan sus comunidades.

Referencias

- Arcudía-Hernández, C. E. (2012). La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art. 115 de la Constitución. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, núm. extra(0), 235-521.
- Cabrero-Mendoza, E. y Gil-García, C. (2010). La agenda de políticas públicas en ciudades mexi-

canas durante el siglo xx : ¿cien años de soledad municipal? *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1), 133-173.

Merino, M. (1996). Descentralización en el sexenio de Carlos Salinas. *Foro Internacional*, 36(1), 372-399.

Merino, M. (2009). El federalismo en México. *Studia Politicae*, 17, 19-29.

Rodríguez-Valadez, J. M. (2016). Evolución del artículo 115 constitucional. *Proyecto Editorial*, 11(1).

Reelección municipal. ¿Elección ilimitada para integrantes de los ayuntamientos? Propuesta para delimitar su interpretación constitucional

*Óscar López Chan**


Recepción: 28 de agosto de 2024 / Aceptación: 12 de septiembre de 2024

Resumen En México, la reforma político-electoral de 2014 modificó la Constitución general para eliminar la prohibición de la reelección inmediata de legisladores federales y locales, y de integrantes de ayuntamientos. En este último caso se reformó el texto del artículo 115 constitucional para permitir «la elección consecutiva para el mismo cargo» en regidurías, sindicaturas y presidencias municipales por un periodo adicional. Ello podría significar la posibilidad de elecciones ilimitadas para que integrantes de un ayuntamiento pasen de un cargo a otro por no quedar claro si tales cargos deben considerarse iguales o diferentes. Con base en ello, el objetivo de este artículo es analizar el contenido del artículo 115 y las tesis y jurisprudencia relativas, para dilucidar su alcance respecto a la temporalidad máxima como parte de un ayuntamiento y hacer una propuesta para acotar la duración a dos periodos como máximo, con fundamento en las propias interpretaciones jurisdiccionales en la materia.

PALABRAS CLAVE: reelección municipal, integrantes de ayuntamientos, reforma electoral, interpretación constitucional.

.....

* Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Campeche. Correo: oalopezc@uacam.mx. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0226-3421>.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 internacional. 

DOI: 10.32870/cer.v0i135.7923

Municipal re-election: unlimited election for municipal officials? Proposal to demarcate the interpretation of the Constitution

Abstract The political-electoral reform of 2014 in Mexico modified the General Constitution by removing the prohibition on immediate re-election for federal and local legislators and municipal officials. As part of the reform, Article 115 of the Constitution was modified to allow «consecutive election to the same position» for counselors, unions, and municipal presidencies, for an additional period. This might mean it is now possible to stand for election any number of times, as it is not clear whether the position applied for will be considered the same or different. Hence, the objective of this article is to analyze the contents of Article 115 and related dissertations and jurisprudence in order to elucidate the maximum length of time an office in the municipality can be held, and to propose that this be limited to a maximum of two periods, on the basis of actual jurisdictional interpretations of the issue.

KEYWORDS: Re-election, municipal officials, electoral reform, constitutional interpretation.

Introducción

A partir de la instauración de la reelección municipal en México, derivada de la reforma político-electoral de 2014,¹ que incluyó el artículo 115 de la Constitución general, se podría asumir que se aplica de manera uniforme en la elección de integrantes de ayuntamientos de todas las entidades federativas con base en su propia legislación electoral. Sin embargo, como ha ocurrido con el principio de representación proporcional en los municipios (Hurtado, 2012; López, 2019), la interpretación y aplicación de la reelección municipal ha derivado en diversas formas de entenderla debido a la libertad de configuración legislativa de que gozan las entidades federativas. Con base en ello, el objetivo de este artículo es analizar el contenido del artículo 115 y las tesis y jurisprudencia relativas, para dilucidar su alcance en cuanto a la temporalidad máxima como integrantes de un ayuntamiento. Para tal efecto se realizó una búsqueda de tesis y jurisprudencia concernientes a la reelección municipal aprobadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (S C J N) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (T E), para

.....

¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 10 de febrero de 2014.

conocer la interpretación jurisdiccional del tema en cuestión. A partir de estas revisiones se hace una propuesta de aplicación del artículo 115 respecto a la temporalidad máxima como integrante de un ayuntamiento, con fundamento en las propias conclusiones jurisdiccionales de la materia, de manera que no deje lugar a interpretaciones diversas en la legislación estatal relativa ni en su instrumentación en elecciones municipales.

En este artículo no se adopta una posición a favor o en contra de la reelección de integrantes de ayuntamientos en México, ni de reproducir debates al respecto; su propósito es acercarse al significado y alcance del contenido del artículo 115 constitucional, fracción I, párrafo segundo en cuanto a la elección consecutiva en los municipios, habida cuenta de que puede haber diversas formas de interpretarlo. Con esta finalidad, en un primer apartado se realiza una breve revisión del contexto en que se modificó dicho artículo en la reforma político-electoral de 2014. En seguida se busca descifrar el significado de la elección consecutiva en ayuntamientos a partir de una revisión del contenido del 115 anterior a 2014 y su comparación con el texto reformado, considerando las interpretaciones jurisdiccionales en materia de reelección municipal antes y después de la reforma. Con base en estos elementos se busca definir si los cargos en los ayuntamientos —regidurías, sindicaturas, presidencias municipales— pueden ser considerados iguales o diferentes, ya que ello tiene implicaciones sobre el tiempo máximo que se puede permanecer en estos puestos. El análisis también aborda la semántica del término reelección, y si puede ser considerado como un derecho o una prerrogativa. Más adelante se aborda el papel de los partidos políticos en la reelección en ayuntamientos. Finalmente, se fundamenta una propuesta para que el periodo máximo como integrante de un ayuntamiento sea de dos periodos. Se concluye que los cargos en el ayuntamiento deben ser considerados como iguales con base en la jurisprudencia al respecto, ya que la reforma al artículo 115 de 2014 únicamente eliminó la prohibición de la reelección municipal, pero no modificó el carácter de los cargos en los municipios.

Contexto de la reforma en materia de reelección municipal a diez años de su vigencia

La instauración de la reelección municipal a través de la modificación del párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 constitucional fue parte de la reforma político-electoral de 2014, en el marco del llamado Pacto por México.² Ésta tuvo como cámara de origen la de Senadores y modificó sustancialmente el sistema electoral de México con la crea-

.....

² Acuerdo político firmado el 2 de diciembre de 2012 por el presidente de la República y las dirigencias

ción del Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos electorales locales —estos últimos dependientes del primero—, la introducción del principio de paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales, y la reelección en senadurías y diputaciones hasta por un máximo de 12 años, y para integrantes de ayuntamientos para un periodo consecutivo, entre otros elementos (Cámara de Diputados, 2014a).

La aprobación de la reelección para legisladores y de elección consecutiva para integrantes de ayuntamientos significó el abandono del principio constitucional de no reelección, establecido en 1933³ en la Constitución general (Cámara de Diputados, 1933) como un dogma heredado de la Revolución Mexicana de 1910; el lema enarbolado por Francisco I. Madero contra la dictadura de Porfirio Díaz fue precisamente «Sufragio efectivo. No reelección». Su institución como postulado en la Carta Magna, al menos en la forma, fue una manera de evitar la tentación de perpetuarse en el poder, principalmente en la presidencia de la República.⁴ La eliminación de la prohibición de estas formas de reelección en 2014 marcó «un choque de paradigmas» (Sánchez, 2018) y un nuevo escenario para la continuidad de legisladores federales y locales, y de componentes de ayuntamientos, si bien con algunas restricciones. No obstante, la reelección en municipios, planteada en el artículo 115, fracción I, párrafo segundo, no fue el asunto central de la discusión parlamentaria en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Aunque se presentaron algunas reservas en torno al tema, en las que se solicitaba especificar que al renunciar a la militancia del partido político que los había postulado pudieran ser registrados por cualquier partido o coalición, precisar el alcance de la prohibición de la reelección municipal (Cámara de Diputados, 2014b: 714), eliminar la condición de ser registrados por el partido que inicialmente los hubiera postulado (Cámara de Diputados, 2014b: 900) o de plano eliminar del dictamen el tema de la reelección (Cámara de Diputados, 2014b: 707, 850, 894), ninguna reserva fue aceptada por la mayoría para su discusión. En la Cámara de Senadores la propuesta de reforma al artículo 115 constitucional fue aprobada en lo particular por 90 votos a favor el 3 de diciembre de 2013. La minuta

.....

nacionales de los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD).

³ Ocho años después de que el general Álvaro Obregón fuera reelecto como presidente de la República. Pero fue asesinado el 17 de julio de 1928.

⁴ En el contenido original del artículo 115 de la Constitución de 1917 no había ninguna referencia a la reelección municipal, sólo a la forma de elección de los ayuntamientos (Cámara de Diputados, 1917).

de la reforma político-electoral fue enviada para su discusión a la Cámara de Diputados; en lo que respecta al artículo 115, dicho contenido no fue modificado y se aprobó en lo particular entre un conjunto de reservas por 401 votos a favor el 5 de diciembre de 2013 (Cámara de Diputados, 2014b: 909). La propuesta de contenido de las comisiones de dictamen para el artículo 115, fracción I, párrafo segundo fue la siguiente:

Las constituciones de los estados podrán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, hasta por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado; tratándose de candidatos independientes, sólo podrán postularse con ese mismo carácter (Cámara de Diputados, 2014b: 575).

El texto finalmente aprobado fue un tanto diferente, aunque no está claro en qué momento se modificó para quedar de acuerdo con el actual texto constitucional, pues básicamente se cambió el *podrán* por el *deberán* y se eliminó la alusión a las candidaturas independientes. Esto a pesar de que en el último caso hubo propuestas en ese sentido en las reservas, pero éstas fueron desechadas (Cámara de Diputados, 2014b: 900).

En lo medular de la reforma al artículo 115, ni en ninguna de las iniciativas presentadas ni en el dictamen sujeto a discusión (Cámara de Diputados, 2014b: 467-468), y tampoco en los debates legislativos en ambas cámaras del Congreso de la Unión, se explicó o especificó el alcance, el significado o la interpretación de la llamada «elección consecutiva» de integrantes de los ayuntamientos por un período adicional. Ciertamente, como reconoce Ugalde (2016: 102), la reforma al 115 no tuvo «un gran debate».

Reelección municipal: descifrando el contenido constitucional

En materia de reelección municipal, el texto aprobado y vigente del párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 constitucional no debiera dejar lugar a dudas:

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el período del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato (Cámara de Diputados, 2024: 116; cursivas mías).

Por su parte, el artículo décimo cuarto transitorio del «Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral» no da mayores elementos sobre el alcance de la reelección municipal, pues se limita a señalar su aplicabilidad en el tiempo: «La reforma al artículo 115 de esta Constitución en materia de reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos no será aplicable a los integrantes que hayan protestado el cargo en el Ayuntamiento que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto» (Cámara de Diputados, 2014a: 29). Es decir, a los integrantes de los ayuntamientos que estaban en funciones el 11 de febrero de 2014, por lo cual en la mayoría de los estados sería aplicable a partir de los procesos electorales locales de 2015.

Con la reforma al artículo 115, el Constituyente Permanente determinó que las legislaturas de las entidades federativas deberían incluir en sus constituciones «la elección consecutiva» en los ayuntamientos, pero sin dar mayores detalles sobre su significado, sólo bajo tres restricciones generales:

- a) Para el mismo cargo.
- b) Por un período adicional.
- c) Por el mismo partido o cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado.

Es decir, la autorización de la elección consecutiva de integrantes de ayuntamientos es «por un periodo adicional», «para el mismo cargo» y «por el mismo partido». Pero el nuevo texto del artículo 115, fracción I, párrafo segundo de la Constitución general no deja en claro si las regidurías, sindicaturas y presidencias municipales pueden ser consideradas como un mismo cargo —o un mismo tipo de ellos— o son distintos.⁵ Con esto se podría interpretar que pasar de una regiduría a la presidencia municipal, o de cualquier cargo a otro, técnicamente no es una reelección porque jurídicamente no se trata del mismo cargo, lo cual también implicaría que no hubiese periodos límite para formar parte de un ayuntamiento de forma consecutiva.

.....

⁵ Recuérdense los juicios electorales SUP-JE-46/2023 y SUP-JE-248/2023, acumulados (TE, 2023), en los que una consejera en funciones del Consejo General del INE intentó participar en el proceso de selección de su presidencia bajo la premisa de que las consejerías y la presidencia son cargos distintos. Conforme a la base V, apartado A, párrafo quinto del 41 constitucional y el apartado 6 del artículo 36 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cámara de Diputados, 2024b), que prohíben la reelección de consejerías electorales, el TE interpretó que tales cargos no son distintos

Por lo anterior, de acuerdo con el último párrafo del artículo 14 de la Constitución general, el cual establece que el entendimiento del texto constitucional será «conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho», el contenido del artículo en cuestión pudiera dar lugar a los siguientes casos de elección consecutiva para un siguiente periodo:

- a) De una regiduría o sindicatura —de mayoría o de representación proporcional— a una candidatura a la presidencia municipal por el mismo partido político o coalición.
- b) De una regiduría —de mayoría o de representación proporcional— a una candidatura a una sindicatura por el mismo partido político o coalición.
- c) De la presidencia municipal a una candidatura a regiduría o sindicatura —de mayoría o de representación proporcional por el mismo partido o coalición.
- d) De una presidencia municipal a una nueva candidatura a la misma por el mismo partido político o coalición.
- e) De una regiduría o sindicatura —de mayoría o representación proporcional— a la candidatura a una regiduría, sindicatura o presidencia municipal por otro partido político o coalición, habiendo renunciado a su militancia antes de la mitad de su periodo.
- f) De una presidencia municipal a la misma candidatura por otro partido político o coalición, habiendo renunciado a su militancia antes de la mitad de su periodo.

Estas probables combinaciones serían similares en los casos de regidurías, sindicaturas o presidencias municipales derivadas de candidaturas independientes, pero sólo en los siguientes casos:

- g) De una regiduría, sindicatura o presidencia municipal independiente a una candidatura igual, pero independiente.
- h) De una regiduría, sindicatura o presidencia municipal independiente a una candidatura diferente, pero igualmente independiente.

Hasta aquí las probables combinaciones estarían acotadas a la elección para un periodo más, pero sujetas a las previsiones de las constituciones estatales, debido a la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas. Sin embargo, todavía no se entra en la discusión sobre qué entender por «para un mismo cargo».

.....

pues pertenecen al mismo órgano electoral, por lo que no se le permitió participar en el proceso citado.

Para comprender mejor el alcance de la ahora permitida elección consecutiva en los ayuntamientos, es útil comparar el texto actual del artículo 115 con el anterior, relativo a la prohibición absoluta de la reelección para todos los componentes de un ayuntamiento. Es decir, el de 1933 con el de 2014, así como la tesis y jurisprudencia derivada de ambos. Antes de la reforma de 2014 a dicho artículo, el párrafo segundo de la fracción I se dedicaba por completo al tema de la no reelección:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio (Cámara de Diputados, 2012: 79; cursivas mías).

Si hacemos una lectura literal de la primera porción normativa de este párrafo, se puede interpretar que la prohibición es para el mismo cargo, pues semánticamente la reelección sólo es aplicable para él, ya que ser electo para un cargo distinto no es una reelección. Una parte de la tercera porción normativa del mismo párrafo señala que los «propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes»; pero no expresa tácitamente la prohibición de volver a ser electos con el carácter de propietarios. Si bien al principio de la misma porción refiere que la prohibición es para «todos los funcionarios antes mencionados», no aclara si a los señalados en la primera oración —regidores, síndicos y presidentes municipales— o a los mencionados en la segunda, es decir, todas aquellas personas que hayan desempeñado las funciones propias de integrantes de un ayuntamiento, ya sea por elección indirecta o por nombramiento. Sin embargo, el TE interpretó el contenido del párrafo bajo análisis como una prohibición absoluta de reelección para cualquier integrante del ayuntamiento, para igual o cualquier otro cargo en el mismo. La tesis XIII/98 es muy clara en este sentido:

NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS. De la interpretación del artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que *el principio de no reelección, establecido en relación a*

los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, se refiere no sólo a la prohibición de postularse para el período inmediato para ocupar igual cargo, sino también para cualquier otro en el mismo órgano (TE, 1998; cursivas mías).

Esta interpretación fue ratificada y ampliada por la jurisprudencia 12/2000 del mismo TE, que al referirse al principio de no reelección destaca sus elementos medulares:

2. [...] *el legislador, para evitar confusiones sobre su alcance, no empleó la expresión «el mismo cargo», para indicar directamente que los presidentes municipales, regidores, síndicos y las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñarán las funciones propias de sus cargos, cualquiera que sea la denominación, no podrán ser reelectos para el período inmediato.*

[...]

5. *La única excepción prevista por el constituyente federal para que algún integrante de cierto ayuntamiento [...] pueda ser reelegido para el período inmediato, es cuando el funcionario respectivo haya tenido el carácter de suplente, siempre y cuando no haya estado en ejercicio de cualquiera de esos cargos o desempeñado las funciones correspondientes, lo cual refleja el propósito de establecer una prohibición de reelección estricta entre los miembros de los ayuntamientos* (TE, 2001: 18-19; cursivas mías).

Un asunto relevante es que el TE dedujo que el Constituyente Permanente, para evitar confusiones, no empleó el término «el mismo cargo»; es decir, que la prohibición de la reelección no sólo era para él, sino aplicable a todos los miembros de un ayuntamiento. De esta manera, también se impidió postular a un regidor para síndico o presidente municipal en el periodo siguiente y viceversa, o cualquier otra combinación posible. Al prohibirse la elección consecutiva como propietarios para el mismo cargo o cualquier otro de los mencionados, incluso como suplentes, implícitamente el TE consideró que las regidurías, sindicaturas y presidencias municipales eran genéricamente de un mismo tipo —independientemente de las funciones distintas— por pertenecer al «mismo órgano». ⁶ En la generalidad de los municipios del país así se entendió y aplicó el principio de no reelección: ningún integrante de un ayuntamiento en funciones podía ser electo para el periodo inmediato o consecutivo.

.....

⁶ Véase el razonamiento 3 del TE, en el que, al abordar la prohibición de elección para todos los cargos en los ayuntamientos, pone como ejemplo los casos de las diputaciones y senadurías al señalar que «la

La interpretación del contenido anterior del artículo 115, que prohibía la reelección de cualquier integrante de los ayuntamientos (TE, 2001), lleva a concluir previamente que con la reforma político-electoral de 2014 la intención del Constituyente Permanente al usar la expresión «la elección consecutiva para el mismo cargo», literalmente determinó que la reelección sólo es aplicable para el mismo cargo —de regiduría a regiduría, de sindicatura a sindicatura, de presidencia a presidencia— y no de un cargo a otro en el ayuntamiento. Es decir, en la prohibición de la reelección se evitó utilizar el término «para el mismo cargo»; pero, en contraparte, en la aprobación de la «elección consecutiva para el mismo cargo» se evadió usar la palabra reelección, no obstante que dicho vocablo significa precisamente lo último, ¿o cuál fue la intención del legislador al no usar la palabra reelección?

Jurisprudencia en torno a la elección consecutiva en los ayuntamientos

Una revisión del marco jurídico secundario brinda mayor claridad acerca de cómo entender o interpretar la elección municipal consecutiva en los ayuntamientos; sin embargo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cámara de Diputados, 2024b) y la Ley General de Partidos Políticos (Cámara de Diputados, 2023) no hacen alusión al tema. Es probable que el Constituyente Permanente no se refiriera a la reelección municipal en dichas leyes porque la Constitución general remite a las constituciones de las entidades federativas para regular la materia. No obstante, aunque los congresos estatales gozan de libertad de configuración legislativa, en un sistema federal se deben ceñir al texto de la Constitución general en materia de reelección municipal. En tal sentido, el espacio lógico de búsqueda en torno al alcance de la elección consecutiva en los municipios es el relativo a la jurisprudencia emitida por la SCJN en acciones de inconstitucionalidad, y por el TE para al resolver impugnaciones electorales en la materia, como última instancia de la justicia electoral.

La primera jurisprudencia en torno a la reelección es la 13/2019 —que no es exclusiva para la municipal—. Señala que es «una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado», pero limitada «para el mismo cargo» y sujeta a «la autoorganización de los partidos políticos»:

.....

esencia de la proscripción no radica en que un representante popular no pueda ser electo para otro cargo dentro de un mismo poder político para el periodo siguiente, sino en que no lo pueda ser para un cargo de elección popular dentro del mismo órgano» (TE, 2001: 4-5).

DERECHO A SER VOTADO. ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN CONSECUTIVA O REELECCIÓN. De conformidad con los artículos 35, fracción II, 115, fracción I, párrafo segundo, y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene que *la reelección es una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado, pues permite a la ciudadana o ciudadano que ha sido electo para una función pública con renovación periódica que intente postularse de nuevo para el mismo cargo.* Sin embargo, esta modalidad no opera en automático, es decir, no supone que la persona necesariamente deba ser registrada para una candidatura al mismo puesto, sino que es necesario que se cumplan con las condiciones y requisitos previstos en la normativa constitucional y legal, en tanto, *esta posibilidad debe armonizarse con otros principios y derechos constitucionales, como el de autoorganización de los partidos políticos,* en el sentido de que se observen las disposiciones estatutarias y los procedimientos internos de selección de candidaturas (TE, 2019; cursivas mías).

Puesto que hasta ahora es la única jurisprudencia relacionada con la reelección en ayuntamientos, no hay mayores elementos para conocer el alcance del contenido del artículo 115 constitucional sobre el tiempo de permanencia máximo como integrante de ellos.

Regidurías, sindicaturas y presidencias municipales: ¿cargos iguales o distintos?

Un asunto central por dilucidar en el significado de la reelección municipal es saber si los cargos de regidurías, sindicaturas y presidencias municipales en un ayuntamiento se consideran de un mismo tipo o son diferentes. Si fuera lo primero, independientemente del tipo de cargo que se ocupe, sólo pueden permanecer en él hasta dos períodos. De lo contrario, podrían permanecer legalmente hasta dos períodos en el mismo cargo y luego ser electos para otro en el mismo ayuntamiento hasta por dos períodos más. Esto llevaría hipotéticamente a una permanencia indefinida como integrante de un ayuntamiento, pues podría ir alternando el tipo de cargo —sin exceder de dos períodos consecutivos en el mismo—, lo cual no parece adecuado para la democracia local. En términos jurídicos, tanto la SCJN (2015) como el TE (2017) —como se verá más adelante— ya han determinado que regidurías, sindicaturas y presidencias municipales no son cargos iguales, aunque pertenezcan al mismo órgano político. Con base en ello, si una persona que ocupa uno de estos puestos se postula a otro diferente, técnicamente no es una reelección. Pero eso implica que podría pasar indefinidamente de un cargo a otro, tal y como acontece para diputaciones federales y senadurías en el Congreso de la Unión. Incluso, como

ya tendió a ocurrir en el tiempo en que estaba prohibida la reelección para todo integrante de un ayuntamiento, cuando el presidente de un municipio participaba nuevamente como candidato al mismo cargo, pero en otra municipalidad de las zonas metropolitanas de Guadalajara, Jalisco, y Monterrey, Nuevo León, esta posibilidad subsiste, pues no se restringió con la reforma de 2014 al artículo 115. Por ello fue planteada en la acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020 (SCJN, 2020), donde se evidenció su falta de regulación por el Congreso del Estado de Jalisco en la reforma a la constitución local. Pasar de presidente de un municipio a ser electo para el mismo cargo en un municipio distinto se ha convertido en una práctica legalmente aceptada y validada por las autoridades jurisdiccionales electorales. Si bien en Coahuila el congreso estatal estableció en el artículo 14 de su código electoral la restricción adicional de que la reelección tenía que ser en el mismo municipio: «Los presidentes municipales, síndicos y regidores que pretendan la reelección deberán ser registrados para el mismo municipio en que fueron electos previamente» (Congreso del Estado de Coahuila, 2023: 8).

Hasta después de la reforma de 2014 al artículo 115 constitucional, el TE no ha emitido ninguna otra jurisprudencia en la materia que aclare la posible elección ilimitada en los ayuntamientos. Por ello se puede afirmar que la jurisprudencia 12/2000 (TE, 2001) arroja mayor claridad sobre la no reelección de integrantes de ellos que la posterior 13/2019 (TE, 2020), sobre si la elección consecutiva en diferentes cargos en los municipios puede ser ilimitada o no. Por esta razón es fundamental determinar el tiempo máximo por el cual se puede permanecer como integrante de un ayuntamiento, independientemente del cargo, para que en la práctica no haya lugar a confusiones. Más si se toma en cuenta que los actores y partidos políticos suelen moverse conforme a sus cálculos, conveniencias o intereses y no siempre consideran las restricciones que imponen las reglas electorales, en este caso el artículo 115 constitucional, en materia de reelección municipal. Por ello, es probable que las posibilidades de elección consecutiva ilimitada estén ocurriendo en realidad por tres razones: 1) las constituciones y legislaciones electorales estatales son ambiguas respecto a las reglas de reelección municipal; 2) las constituciones y legislaciones electorales estatales reiteran o replican el texto de la Constitución general en materia de reelección municipal, pero en la práctica se permiten las más variadas interpretaciones, y 3) los actores políticos se comportan como si ignoraran las restricciones y los adversarios no impugnan las posibilidades no permitidas.

Afortunadamente, en la práctica se ha puesto un límite a la elección consecutiva para un segundo periodo a todos los integrantes de los ayuntamientos, lo cual lleva a consi-

derar de nuevo que tales cargos han sido equiparados; pero en tal caso pierde sentido la expresión «elección consecutiva para el mismo cargo», condición *sine qua non* para la reelección.

Aunque es complejo interpretar y aplicar la elección consecutiva en los ayuntamientos, no existe otra jurisprudencia en la materia, ni tesis aisladas de la SCJN o del TE, de las cuales sea posible extraer una conclusión definitiva sobre el significado de la reelección en ayuntamientos. Sin embargo, se puede sintetizar en lo siguiente: si los cargos de regidurías, sindicaturas y presidencias municipales se equiparan, sólo existe la posibilidad de ser electos para un periodo inmediato más; si la elección consecutiva es para un cargo diferente, no se considera una reelección, pero da pie a una elección consecutiva ilimitada como integrante de un ayuntamiento. Queda la duda de por qué en el ámbito parlamentario o jurisdiccional no se ha reconocido esta consecuencia al permitirse «la elección consecutiva para el mismo cargo»:

En efecto, la configuración de la reelección para ocupar un cargo en un órgano colegiado reside en que se ha cuestionado que los integrantes pueden perpetuarse en el mismo órgano, pero cambiando de posición, sin permitir la renovación de sus integrantes de forma real. Es decir, de senador a diputado, o viceversa, en el mismo congreso o asamblea; o de presidente a síndico o a regidor, intercambiándose los cargos en el mismo ayuntamiento (Sánchez, 2018: 68).

Análisis semántico: ¿reelección o elección consecutiva para el mismo cargo?

De acuerdo con el *Diccionario universal de términos parlamentarios*, «la reelección es la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el *mismo cargo* al finalizar el período de su ejercicio» (Berlín, 1998: 579; cursivas mías). Es decir, en términos semánticos, *la elección consecutiva para un mismo cargo* significa una *reelección*; sin embargo, técnicamente no lo es si se compite por un cargo distinto. A esta conclusión llegaron también la Sala Superior del TE al ser consultada en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015: «la reelección sólo es posible en el mismo cargo» (SCJN, 2015: 23), y el pleno de la SCJN: «en caso de que se quiera optar por acudir a la *elección para otro cargo dentro del ayuntamiento*, en realidad no se trata de una reelección, sino de una nueva elección» (SCJN, 2015: 100; cursivas mías). También la Sala Regional Monterrey del TE, al resolver los juicios de revisión constitucional SM-JRC-06-2017 y SM-JRC-08-2017, razonó que «habrá reelección o se entenderá que estamos ante reelección tratándose de una postula-

ción al mismo cargo no a otro distinto» (TE, 2017: 17; cursivas mías). Dicha conclusión fue ratificada por la Sala Superior del Tribunal Electoral al resolver en definitiva dichos expedientes. No hay duda de que los máximos órganos jurisdiccionales de México, la SCJN en acciones de inconstitucionalidad y el TE en juicios electorales, han llegado a esta conclusión, sin que necesariamente esto se haya traducido en una tesis aislada o en jurisprudencias. Sin embargo, como ya se expresó, ello equivale a autorizar tácitamente la elección ilimitada de integrantes de ayuntamientos, sin exceder de dos períodos en un mismo cargo.

También surge la pregunta de por qué el Constituyente Federal de 2014 prefirió usar el término elección consecutiva para el mismo cargo y no el de reelección. ¿Eufemismo legislativo para no aceptar que se rompe con el dogma revolucionario «Sufragio efectivo. No reelección»? La evasión del término reelección se ha convertido en «práctica reiterada», pues no se refieren a ella expresamente, sino de forma implícita (Sánchez, 2018: 64). A diferencia del Constituyente Federal de 2014, el de 1932 empleó categóricamente el término «no reelección» al señalar que no podrían ser «reelectos para el periodo inmediato». Cuando se presentó la iniciativa para reafirmar el principio de *no reelección* en la Carta Magna en 1932,⁷ se planteó la necesidad de definirlo en forma precisa para evitar confusiones. Así quedó plasmado en el diario de debates respectivo: «no se han definido en forma precisa, clara y rígida las modalidades del propio principio de la No Reección y la necesidad de plantear esa definición, para evitar en lo futuro diversas interpretaciones y motivos de desorientación y agitación en nuestro sensible ambiente político» (Cámara de Diputados, 1932).

Actualmente es imperativo definir con la mayor claridad posible el significado prác-

.....

⁷ La iniciativa en materia de *no reelección* fue presentada en la Cámara de Diputados por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario —a través del llamado Bloque Nacional Revolucionario—, presidido por el general Manuel Pérez Treviño, y se adujo que era el resultado de una convención nacional celebrada en Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre de 1932; hicieron suya la iniciativa las diputaciones de los estados de Nuevo León y Querétaro, junto con el diputado Jesús Aguirre Siller (Cámara de Diputados, 1932). La propuesta tenía prohibiciones y restricciones sobre la no reelección del presidente de la República, gobernadores, diputados y senadores, así como de regidores, síndicos y presidentes municipales. Esto último modificaría el contenido del artículo 115. La propuesta fue aprobada sin mayores cambios, sólo algunos detalles para hacer más específicas las restricciones en los casos de gobernadores, diputados y senadores al Congreso de la Unión.

tico de la ahora permitida «elección consecutiva para el mismo cargo» en los municipios, para evitar interpretaciones diversas que lleven a aplicaciones erróneas en el ámbito electoral, y se regrese a lo que pretendió evitar el Constituyente Permanente de 1932: la permanencia de personas o grupos que quieran perpetuarse en el poder (Cámara de Diputados, 1933).

Elección consecutiva para el mismo cargo: ¿principio, derecho o prerrogativa?

La prohibición de la reelección en varios cargos del sistema político mexicano —presidencia de la República, gubernaturas, diputaciones, senadurías— se entendió de manera categórica como un *principio constitucional*; de hecho, así se planteó desde un primer momento, cuando se incluyó en la Constitución en 1933 (Cámara de Diputados, 1932).

Es evidente que al dejar de prohibir la reelección inmediata de integrantes de ayuntamientos se abrió un espacio de posibilidades para las personas electas anteriormente. A la elección consecutiva, o reelección inmediata, en ayuntamientos se le ha considerado poco como un principio constitucional en el lenguaje parlamentario y constitucional, no así en el jurisdiccional (S C J N, 2015). Tampoco podría entenderse como un derecho, pues todo derecho suele ser universal y sin condicionamientos; pero sí como una potestad, que «amplía el contenido del derecho de ser votado del ciudadano» (S C J N, 2015: 99), bajo ciertas condiciones. O como una prerrogativa: «la reelección es una prerrogativa como parte del derecho a ser votado de las personas que ejercieron efectivamente el cargo» (S C J N, 2015: 101), la cual no es absoluta, sino que está sujeta al cumplimiento de requisitos o condiciones.

No obstante, la prerrogativa de la reelección podría entrar en conflicto con el ejercicio de derechos efectivamente reconocidos, como el de las mujeres a ser votadas en condiciones de igualdad. En la reforma político-electoral de 2014 se reconoció de manera inequívoca la *paridad de género* como un principio constitucional, no así la elección consecutiva. Adicionalmente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció en su artículo 212 la *paridad horizontal y vertical*⁸ en la integración de

.....

⁸ La paridad vertical consiste en garantizar no sólo que haya un número igual de hombres y mujeres en la planilla del ayuntamiento, sino también que en su composición exista alternancia entre los géneros en las candidaturas propietarias hasta agotar su número total; si hay un número impar, se deberá garantizar que en el siguiente proceso electoral la candidatura propietaria a la presidencia municipal sea para un género distinto al que la ocupó en el proceso previo. La paridad horizontal es prever que del

ayuntamientos (Cámara de Diputados, 2024b: 116), lo cual amplió los alcances de dicho principio. Esto quiere decir que, ante pretensiones de reelección, por un lado, y las demandas de cumplimiento de la paridad de género, por otro, deberá prevalecer lo último. Esto es así porque, a fin de cuentas, la elección consecutiva es una posibilidad y la paridad de género es un mandato constitucional.⁹

Papel de los partidos políticos y la ciudadanía en la elección consecutiva municipal

Un elemento adicional por dilucidar en el tema de la reelección municipal es el papel que desempeñan los partidos políticos, pues la Carta Magna establece que «la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato» (Cámara de Diputados, 2024a: 116). En el último caso la postulación podría ser efectuada por un partido o coalición diferente al que originalmente la realizó. En realidad, dicho contenido expresa la intención de los partidos políticos de mantener el control de sus militantes y las candidaturas en juego. Aunque de las interpretaciones del texto constitucional, de la SCJN y del TE se desprende que no hay una prohibición expresa de elecciones ilimitadas como integrantes de ayuntamientos, no hay registros de un movimiento generalizado para permanecer en ellos de forma indefinida. La razón principal de esto es que, por un lado, los partidos políticos han funcionado como mecanismos de control de las candidaturas y, por otro, que en los municipios la competencia política suele ser intensa, por lo que la renovación de las élites locales tiende a ser más dinámica. Esto no impide que en muchos casos se formen camarillas o se consoliden cacicazgos locales, que permanecen o controlan los cargos en los ayuntamientos y se rotan las posiciones en juego. Aun así, queda un control adicional para limitar la permanencia indefinida en un ayuntamiento: en primera instancia, el voto de la ciudadanía, que en sí mismo es un medio de control democrático ante las preten-
.....

número total de municipios de un estado al menos la mitad de las candidaturas propietarias a la presidencia municipal sean encabezadas por un mismo género, salvo que haya un número impar, en cuyo caso se deberá garantizar que en el siguiente proceso electoral el género que tuvo menos candidaturas a la presidencia municipal tenga el número mayor.

⁹ Autores como Sánchez (2018) reconocen la reelección también como un principio, ante lo cual plantean su armonización con otros principios que rigen a los partidos políticos, como la paridad de género y la libertad de configuración legislativa de los partidos.

siones de perpetuarse en el poder. No cabe duda de que existen gobiernos municipales excepcionalmente eficaces, que merecen la reelección incluso por más tiempo, pero en realidad esto no ocurre con frecuencia. Por lo tanto, si las interpretaciones de la norma constitucional abren un espacio a la permanencia indefinida en los ayuntamientos, afortunadamente quedan estos tipos de controles ante pretensiones cuyos objetivos son el poder y los recursos de los gobiernos municipales.

Hacia una elección consecutiva acotada para integrantes de ayuntamientos

De la prohibición absoluta de reelección municipal para todos los integrantes de ayuntamientos, no está claro si se pasó a la reelección ilimitada de los mismos. Es decir, la reforma al artículo 115, fracción I, párrafo segundo en los hechos podría implicar la liberalización de la elección sin límites de permanencia en cargos municipales. De la prohibición absoluta, que consideraba todos los cargos del ayuntamiento con funciones distintas como si fueran del mismo tipo, se pasaría a la elección consecutiva ilimitada, la cual toma como diferentes los cargos de regidurías, sindicaturas y presidencias municipales, bajo los supuestos de que no opera la reelección porque son distintos y de no restringir el derecho a ser votado.¹⁰ Es decir, estaríamos en un escenario donde tácitamente se autoriza la permanencia indefinida como miembro de un ayuntamiento.

Así como en su momento se aclaró el sentido del principio de no reelección municipal, tanto en la presentación de la iniciativa en la Cámara de Diputados de 1932 como posteriormente en la tesis y la jurisprudencia emitidas por el TE (1998, 2001), es necesario acotar el alcance de la elección consecutiva de integrantes de ayuntamientos de tal manera que no se llegue a escenarios que se pretendió evitar con el texto del artículo 115 de 1933. Esto es, reelección sí, pero con restricciones. De igual forma que para legisladores federales y locales se estableció un límite de 12 años, se fijó formalmente para los integrantes de los ayuntamientos un máximo de dos períodos o seis años. Pero no se trata de repetir lo que ocurre en el Congreso de la Unión, donde se evade la limitación

.....

¹⁰ Abreu (2020: 41) advierte de los riesgos que representa para la democracia el «discurso irresponsable de derechos humanos y pro persona», que estaría aprovechando los derechos que garantiza el artículo 35 constitucional de votar y ser votado para no tener límites en ser integrante de un ayuntamiento, con independencia de si es para el mismo cargo o no, como ya ocurre para formar parte del Congreso de la Unión, donde no sólo se permanece hasta doce años en el mismo cargo, sino también se pasa de un cargo a otro para romper la secuencia y la limitación temporal.

temporal al pasar de diputaciones a senadurías y viceversa. En el caso de los gobiernos municipales no se trata de evadir la restricción temporal pasando de regidurías a sindicaturas, presidencias municipales o cualquier combinación posible, para permanecer como miembro de un ayuntamiento más allá de dos periodos, porque de nuevo estaríamos en un escenario de simulación.

Por lo anterior, persiste la discusión sobre si las sindicaturas, regidurías y presidencias municipales se pueden considerar genéricamente como un mismo tipo de cargo. Tal consideración pondría un límite máximo de dos elecciones consecutivas, independientemente del tipo de cargo, y evitaría la permanencia indefinida en ayuntamientos. De hecho, esto ya se precisó en la jurisprudencia 12/2000 (TE, 2001), cuya interpretación puede ser rescatada ya que en sentido estricto el cambio del artículo 115 de 2014 sólo eliminó la prohibición de la reelección, mas no modificó el carácter o los atributos de los cargos municipales en cuestión, por lo cual considerar a todos como iguales sigue siendo un criterio válido.

Desde una perspectiva contextual, la historia ya ha demostrado en muchas latitudes la imperiosa necesidad de prohibir la reelección ilimitada, como precisamente aconteció en México a causa de la Revolución de 1910. Aunque se puede aducir que es un principio del siglo pasado, las ambiciones de poder son cuestiones que no rebasa el paso del tiempo; muy por el contrario, la historia sigue mostrando que es una cuestión inherente a la condición humana. En variados contextos partidarios o políticos, la estrategia más recurrente para no perder el poder es precisamente tratar de perpetuarse en el mismo. En otros términos, la elección ilimitada en cualquier contexto se convierte en un instrumento *ad hoc* para aspirantes a autócratas —no para demócratas—, así sea en los espacios municipales.¹¹

Conclusiones

Después de la reforma político-electoral de 2014 se han sentado precedentes de la SCJN y el TE para considerar como distintos los cargos de un ayuntamiento, por lo que el actual texto del artículo 115 podría dar lugar a interpretaciones que permitan una elección ilimitada de integrantes de ayuntamientos. Hasta ahora no hay registros de este tipo de preten-

.....

¹¹ Al cierre de este artículo figura como uno de los 100 compromisos de la presidenta de México, doctora Claudia Sheinbaum, una iniciativa de reforma constitucional para recuperar el lema de «Sufragio efectivo. No reelección», de tal forma que no haya reelección para ningún cargo a partir de 2030.

siones, pero con la actual redacción de dicho artículo se podría apelar a la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía para formar parte de ayuntamientos de manera indefinida, como ocurre en el Poder Legislativo federal. Ante tal situación, se puede concluir que es impreciso el contenido del artículo 115, fracción I, párrafo segundo en materia de reelección municipal. Pero ese no era el espíritu de la reforma constitucional en materia de reelección, pues de entrada planteó restricciones a la elección consecutiva.

En términos democráticos, no se trata de pasar del principio de no reelección absoluto a un escenario de elecciones ilimitadas para seguir formando parte de un ayuntamiento. Por ello, la elección consecutiva *para todos los cargos municipales* por un periodo adicional podría ser el punto medio, la cual, a su vez, sería la contraparte exacta del texto anterior del artículo 115. Es decir, pasar de prohibir la reelección para todos los cargos a permitirla de manera consecutiva también para todos los puestos, pero sólo por un período adicional.

En debates, iniciativas y propuestas previas se argumentó la conveniencia de la reelección en ayuntamientos para permitir la continuidad de acciones de gobierno, una mayor rendición de cuentas y otorgar más poder a los electores para premiarlos o castigarlos en caso de que se presenten a una reelección. Sin embargo, en general, la exigencia de continuidad de los buenos gobiernos ha tendido a ser más la excepción que la regla. En la mayoría de los casos en que se busca la reelección es más bien un cálculo para mantener el poder político y el control sobre los recursos municipales. Ello también supone inequidad en las contiendas electorales, pues quien va por la reelección tiene a su disposición los recursos del ayuntamiento, sobre todo en los casos en que no se necesita renunciar o pedir licencia para contender de nuevo por el mismo cargo. Pero se puede otorgar el beneficio de la duda a quien aspire a reelegirse, pues el actual texto constitucional y sus primeras interpretaciones dan pie para que sigan siendo integrantes de un gobierno municipal de forma indefinida, lo que de hecho equivale a la reelección ilimitada, que siempre ha sido perniciosa para la democracia.

Referencias

- Abreu, J. (2020). *Reelección e integración de ayuntamientos. Criterios electorales*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Berlín, F. (coord.) (1998). *Diccionario universal de términos parlamentarios*. México: Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1917, 5 de febrero). Constitución Política de los

- Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero del 1857. *Diario Oficial de la Federación*. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1932, 16 de noviembre). Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. <https://cronica.diputados.gob.mx>
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1933, 29 de abril). Decreto que reforma varios artículos de la Constitución General de la República, en materia política-electoral (elección de poderes federales). *Diario Oficial de la Federación*. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_012_29abr33_ima.pdf
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2014a, 10 de febrero). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. *Diario Oficial de la Federación*. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2014b, 10 de febrero). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral (Proceso Legislativo). *Diario Oficial de la Federación*. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/216_DOF_10feb14.pdf
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2023). Ley General de Partidos Políticos. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de marzo de 2023. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2024a). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de marzo de 2024. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2024b). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 2024. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf
- Congreso del Estado de Coahuila (2023). Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Última reforma publicada en el *Periódico Oficial de Coahuila* el 1 de agosto de 2016. www.congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa163.pdf
- Hurtado, J. (2012). *Representación política y municipio en México. El caso de la capital de Durango*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- López, O. (2019). Aplicación efectiva del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos como mecanismo de rendición de cuentas. En Merino, M. y Her-

- nández, J. (coords.), *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México* (pp. 275-298). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Sánchez, J. (2018). La reelección en el derecho electoral mexicano. *Justicia Electoral*, 21(1), 55-85. www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/250320241607341740.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2015). Acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015. www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=191506
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2020). Acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020/234/2020. www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=272712
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TE) (1998). Jurisprudencia XIII/98. No reelección, alcance de este principio en los ayuntamientos. *Buscador Jurídico*, tercera época, pp. 18-21. <https://elecciones2021.te.gob.mx/IUSTEMP/Tesis%20XIII-98--No%20Vigente%20opor%20Reiteración.pdf>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TE) (2001). Jurisprudencia 12/2000. No reelección, alcance de este principio en los ayuntamientos. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, 18-21. <https://elecciones2021.te.gob.mx/IUSTEMP/Jurisprudencia%2012-2000--No%20Vigente%20opor%20Acuerdo%20General.pdf>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TE) (2019). Jurisprudencia 13/2019. Derecho a ser votado. Alcance de la posibilidad de elección consecutiva o reelección. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, 12(24), 21-22. <https://elecciones2021.te.gob.mx/IUSTEMP/Jurisprudencia%2013-2019.pdf>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TE) (2023). Juicios electorales SUP-JE-46/2023 y SUP-JE-248/2023, acumulados. www.te.gob.mx/media/pdf/a317436F13534ef.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Monterrey (TE) (2017). Juicio de revisión constitucional electoral. Expedientes: SM-JRC-06-2017 y SM-JRC-08-2017. <http://www.te.gob.mx/buscador/>
- Ugalde, L. C. (2016). La reelección y otros combates en el municipio mexicano. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, VII(13), 87-106. <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/356/358%20%208>

Agua potable y saneamiento municipal: panorámica general a 40 años y planteamientos sucintos para la metropolización del servicio

*Rodrigo Flores Elizondo**

*Alejandro Gutiérrez Moreno***

Recepción: 17 de septiembre de 2024 / Aceptación: 27 de noviembre de 2024

Resumen Desde 1983, el artículo 115 constitucional, fracción III, pone a cargo del ayuntamiento varios servicios públicos; en primer lugar, agua potable y alcantarillado. En la reforma de 1999 se agregaron drenaje y tratamiento y disposición de sus aguas residuales. ¿Cómo les ha ido con esta encomienda? ¿Cómo la modifica la evolución de las urbes? ¿Qué retos les implica? El texto presente recupera, en un primer balance, algunos indicadores del desempeño observado en estas últimas décadas por organismos operadores de agua municipales. La revisión bibliográfica sobre estudios y evaluaciones se asienta y, en un segundo momento, se contrasta con la experiencia de uno de los autores en alta dirección en dos de estos organismos. Se puede concluir que, en materia de agua y

.....

* Profesor investigador adscrito al Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Correo: rflores@iteso.mx. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5119-8545>.

** Miembro de la Asociación Mexicana de Hidráulica, Sección Jalisco. Correo: ingagm@yahoo.com.mx. Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-6004-7200>.

Los autores agradecemos a los estudiantes Set Azael Ocegüera Núñez y Fabricio Franco Félix por su apoyo como asistentes de investigación en la elaboración de este artículo.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 internacional. 

DOI: 10.32870/cer.v0i135.7924

saneamiento, los municipios están atrapados en círculos viciosos de mala gestión, mala cobranza y mal servicio. Adicionalmente, el crecimiento desordenado que van sufriendo las zonas metropolitanas pone más presión sobre las fuentes de agua concesionadas y la infraestructura hídrica de saneamiento. Se cierra el texto con propuestas orientadas a aprovechar el nivel metropolitano para ir saliendo del círculo vicioso.

PALABRAS CLAVE: gestión de agua urbana, metropolización de servicio de agua, SIAPA de Guadalajara, servicios municipales tras los cambios al 115 constitucional.

*Drinking water and municipal sanitation,
a 40-year view and succinct proposals
for metropolitan control of the service*

Abstract Since 1983, Article 115 of the Constitution, section III, has put the city council in charge of a number of public services; in particular of potable water and sewerage. In the 1999 reform, drainage and the treatment and disposal of wastewater were added. How has this responsibility been executed? How does it change the way cities evolve? What challenges does it imply? In the first instance, this text recovers some indicators for the performance of municipal water operators observed in recent decades. Next it presents a bibliographic review of studies and evaluations, which is contrasted with the experience one of the authors working in senior management in two of these organizations. It may be concluded that, in terms of water and sanitation, the municipalities are trapped in vicious circles of mismanagement, inefficient payment systems and poor service. In addition, the disorderly growth that metropolitan areas are undergoing has put more pressure on the concessioned sources of water and on the water sanitation infrastructure. The text closes with proposals on how to get out of the vicious circle, by taking advantage of the metropolitan level.

KEY WORDS: urban water management, metropolitan transition of water service, SIAPA of Guadalajara, municipal services after the changes to Article 115 of the Constitution.

Introducción: descentralización problemática

La historia de la gestión del agua en México suele ser problemática así se le sitúe desde el Estado o desde los usuarios. Para el primero de estos puntos de vista se pueden ir siguiendo las distintas leyes federales en la materia desde la de 1888; pero sus efectos se comprenden mejor si también se observan las situaciones, tensiones y los cambios en los usos: haciendas agrícolas y pecuarias, ejidos, ayuntamientos, industrias, ciudades y

asentamientos menores, incluyendo comunidades originarias. Las leyes van siguiendo los signos de las épocas y las comunidades van adaptándose en la medida de lo posible. El historiador Luis Aboites (2005) propone para la segunda mitad del siglo XX un corte de este estilo, pero con una coyuntura: de 1946 a 1976 hay un modelo de gran expansión con intervención estatal. Los usos del agua crecen ampliamente con intervención pública. Este modelo hace crisis entre 1977 y 1986. Las grandes obras hidráulicas desaparecen y el gasto público decrece. Se ordena el sistema en una nueva cultura del agua y se lanza a partir de 1986 lo que Aboites llama el modelo mercantil-ambiental, que con algunos cambios sigue siendo vigente. Es en el contexto de la crisis y transición que el cambio del artículo 115 constitucional de 1983 establece el servicio de agua potable y alcantarillado como parte de la encomienda municipal. En una reforma posterior —la de diciembre de 1999— se agregan a ésta el drenaje, el tratamiento y la disposición de aguas residuales (SCJN, s.f.). Como con la mencionada distancia entre Estado y usuarios, no era que los ayuntamientos estuvieran listos para tal tarea, sino que la federación necesitaba el cambio.

En un primer abordaje para explorar cómo ha transcurrido el cambio entre un modelo y otro, puede revisarse la cobertura de agua y drenaje con base en los censos nacionales. La gráfica 1 muestra el grado de avance en 1970 en ambos rubros. En las décadas siguientes el esfuerzo ha continuado, y a nivel nacional se rebasa ya el 95% en cobertura. Parece una cifra avanzada incluso a nivel global. Sin embargo, hay que matizar.

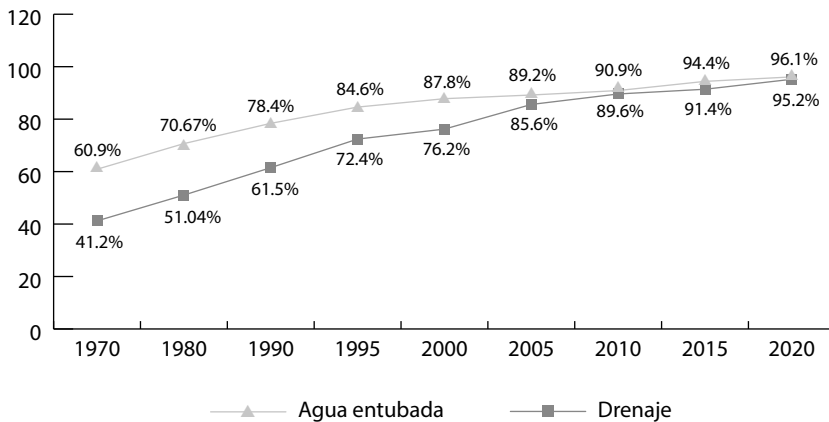
Los problemas de agua potable, alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas municipales son complejos y distan mucho de estar resueltos. A medida que las ciudades crecen y evolucionan, lo hace también su demanda del vital líquido, lo cual permite volver la mirada sobre el artículo 115 constitucional y preguntarse si su formato actual en materia de agua es suficiente. Adicionalmente, se va reconociendo que ubicar edificaciones con infraestructura de conexión a un sistema de agua y drenaje —lo que mide el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y muestra la gráfica 1— no asegura que efectivamente se esté abasteciendo de agua potable el inmueble.

Para asegurar que se cumple el mandato constitucional en materia de agua es necesario establecer cuánta circula por cada edificación (que pueden ser tan diversos como, por ejemplo, una residencia, una oficina de gobierno, un gimnasio o un restaurante) abastecida día tras día, calcular si es suficiente para la cantidad de personas que la habitan, revisar si llega con la calidad necesaria (se espera que sea potable¹) y la presión suficiente.

.....

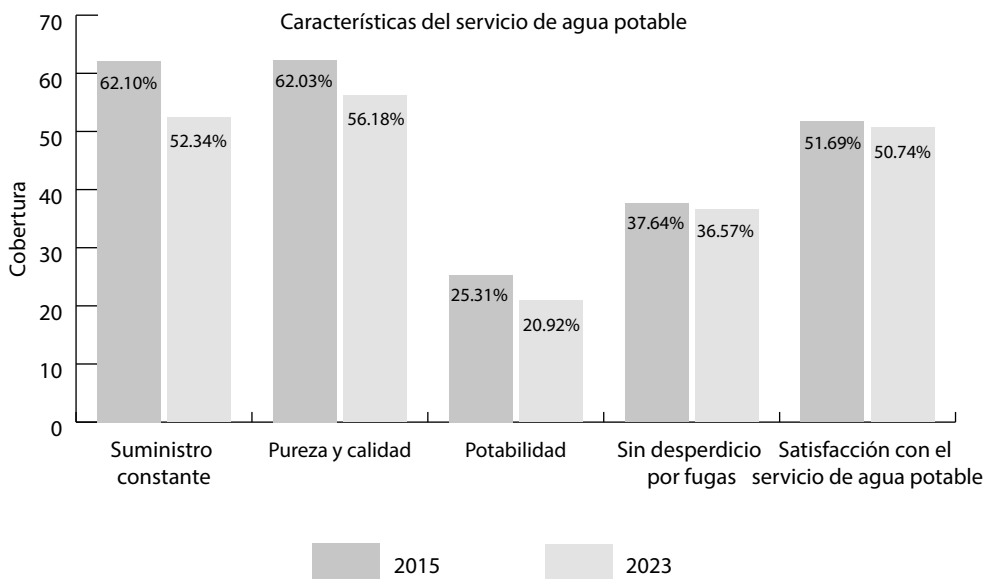
¹ La norma para agua potable es la NOM-127-SSA1-2021.

GRÁFICA 1. Cobertura de abasto de agua y alcantarillado en México, 1970-2020



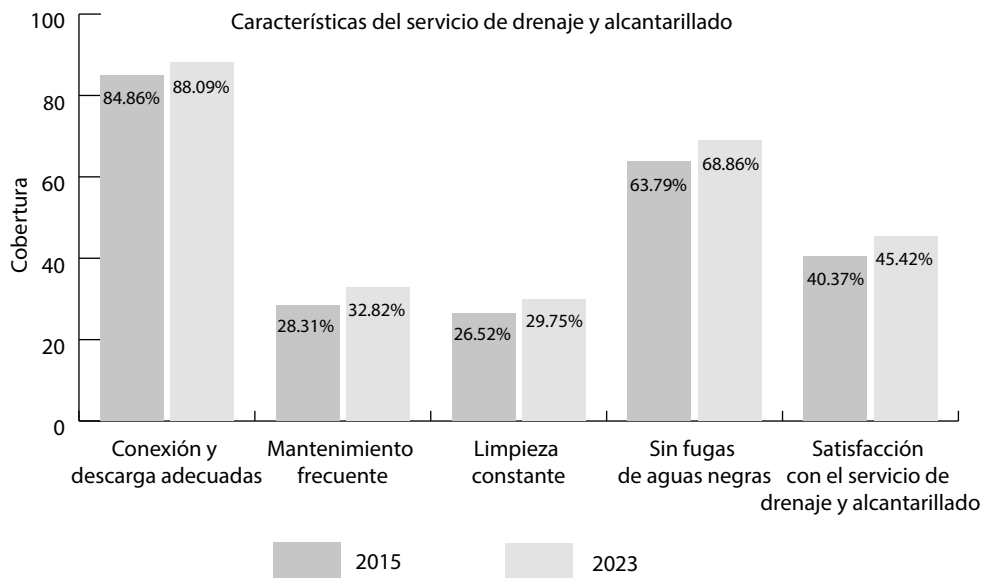
Fuente: INEGI, Censos de población y vivienda de 1970 y 1980, y Conagua 2024.

GRÁFICA 2. Satisfacción con el servicio público de agua potable en México, 2015 y 2023



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015 y 2023.

GRÁFICA 3. Satisfacción con el servicio público de drenaje en México, 2015 y 2023



Fuente: ENCIG 2015 y 2023 del INEGI.

La ENCIG 2015 y 2023 del INEGI permite comparar el suministro constante y la calidad del líquido o las fugas de éste en el servicio de abasto (véase gráfica 2). Entre 2015 y 2023, la satisfacción con este servicio se redujo un poco en todos los indicadores. La valoración final es apenas superior al 50%. Por su parte, la percepción del servicio de drenaje en cuanto a conexión, limpieza, mantenimiento y fugas mejoró un poco entre dichos años, pero se conserva bastante bajo: 45% (véase gráfica 3).

Tras este primer abordaje, es claro que hay que revisar el tema con mayor detalle. El texto presente repasa de manera sucinta los retos y resultados que han tenido los ayuntamientos en la encomienda del abasto de agua y el alcantarillado y saneamiento.

Se recupera posteriormente bibliografía sobre las ventajas y los retos de los organismos operadores de agua que escalan al nivel intermunicipal y se contrasta con la experiencia en el Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) de la zona metropolitana de Guadalajara. Se establecen al final lecciones aprendidas y se adelantan propuestas conducentes. Se espera así abonar tanto a las narra-

tivas que apuntan a la profesionalización de los organismos operadores de agua potable, alcantarillado y saneamiento como a las ventajas de operar este tipo de servicios desde una escala intermunicipal.

Primeras cuatro décadas: mala gestión, mal servicio y mala cobranza

A raíz de la promulgación de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1946, la Secretaría de Recursos Hidráulicos del gobierno federal comenzó a abastecer a centros urbanos. En 1948 utilizaba la figura de Juntas Federales de Agua Potable² para tal fin. Cuando esta secretaría se extinguió, en 1976, sus funciones pasaron a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. No sólo se trató de un cambio administrativo para reorganizar el Estado sino también de una mudanza de modelo de desarrollo: el énfasis deja de estar en la irrigación y se orienta ya a las urbes y la industria (Caldera, 2017). En este cambio de eje también juega el agotamiento del modelo centralizador. El Estado requiere reducir el peso económico de sus obligaciones. Ya en 1980, se transfirieron a los estados los sistemas de abastecimiento de agua potable; éstos, a su vez y en virtud del cambio al 115 constitucional de 1983, buscaron que el abastecimiento quedara a cargo de los municipios. Sin embargo, la mayoría de los ayuntamientos no estaban listos para asumir esta labor: en 1988 sólo once entidades federativas habían municipalizado el servicio. En 1989, con la creación de la Comisión Nacional del Agua (Conagua), se pretendió dar un impulso mercantil a todo el sector hidrológico. Se promovieron así organismos operadores de agua que debían lograr su profesionalización y autonomía financiera y técnica, e incluso se abrió la posibilidad de que fueran privados.³ En los siguientes años, los estados respondieron adecuando sus leyes o creando nuevas disposiciones. Por su parte, la Conagua creó programas de asistencia técnica para apoyar a los organismos operado-

.....

² La figura de Juntas Federales de Agua Potable implicaba que un núcleo de población acordara organizarse para solicitar a la autoridad el servicio. El gobierno ponía las instalaciones, pero era la población la que debía organizarse para el cobro y la administración restante. Pero ya a mediados del siglo había poblaciones demasiado grandes para dicha figura. Guadalajara, como municipio, tenía más de 380 000 habitantes en 1950, por lo que no es de extrañar que más bien formara un patronato.

³ El agua siempre es propiedad de la nación. No se privatiza, sino que se concesiona para los diferentes usos. Por otra parte, los organismos operadores pueden ser privados; pero la responsabilidad constitucional se mantiene en los ayuntamientos, por lo que debe mediar un convenio de servicios entre el operador privado y la autoridad municipal o estatal, según sea el caso.

res y consiguió préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar las obras de infraestructura. En 1996, 21 estados habían entregado el servicio de agua potable a los municipios y otros dos lo otorgaban de manera mancomunada (Soares, 2007).

El servicio de abasto, alcantarillado, drenaje y saneamiento involucra varias etapas, que requieren capacidades técnicas y administrativas específicas. El proceso incluye la extracción de las fuentes de agua (superficial o subterránea), su conducción al lugar donde se hará el uso, la potabilización según norma, la distribución en la zona de consumo (por ejemplo, una ciudad), la recolección de aguas de desecho en alcantarillado y su conducción por el drenaje, su saneamiento y vertimiento final de vuelta en cuerpos de agua nacionales. La construcción de las instalaciones necesarias podría ser obra federal, pero su operación y mantenimiento caen ya bajo responsabilidad municipal. Lo mismo sucede con el control de los usuarios del servicio y el cobro por éste. Al respecto, Barkin y Klooster concluían hace un par de décadas:

De las casi 2 500 dependencias de agua mexicanas encargadas de suministrar el servicio a la población [...] más del 80% son pequeños departamentos dependientes de las administraciones municipales; carecen de personal profesional; [...] es excepcional la agencia donde el personal técnico y administrativo tiene el entrenamiento mínimo requerido para proporcionar un servicio adecuado (2006: 19).

En 2010, las deficiencias seguían:

Los problemas surgen cuando el municipio tiene una clara falta de capacidad institucional, que se muestra en la no visualización o priorización de obras públicas hidráulicas, la falta de recursos humanos y financieros asignados a la construcción de éstas, el no cumplimiento de sus obligaciones para proveer el servicio sin ninguna sanción o responsabilidad o la baja eficiencia en la recuperación de lo que cuesta el servicio (Domínguez, 2010: 344).

En un recuento más puntual, Salazar y Lutz (2016) analizan aspectos de la gestión del agua como la eficiencia física (volumen facturado/volumen producido), la eficiencia comercial (volumen recaudado/volumen facturado), la relación ingreso-costos (recaudación total/costo total de operación), el consumo y la micromedición, entre otros, de 1993 a 2012 utilizando indicadores para poblaciones de 50 000 habitantes y más, publicados

por la Conagua. Registran un estancamiento en la eficiencia física de entre 50% y 60%, en la eficiencia comercial de entre 69% y 77% y en la relación ingreso-costo de entre 78% en 2005 y 55% en 2012.⁴ El consumo promedio por habitante rondó los 60 metros cúbicos anuales ($m^3/año$), dentro del rango recomendado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU⁵). En cuanto a la micromedición, se dividió según usos: doméstico entre 46% y 62%, comercial entre 55% y 72%, industrial entre 65% y 81%. Se tomaron en cuenta sólo los medidores que funcionaban. En el estudio, Salazar y Lutz dan cuenta de la diversidad de casos: desde los casi óptimos con todo en orden hasta los verdaderamente precarios por sus bajos ingresos, deficientes controles y pobre eficiencia comercial o física. Al analizar por grupos una selección de 106 organismos operadores, los autores encuentran que son coincidentes los que registran altos desempeños en todo. Por otro lado, conforme se van sumando fallas se va anudando la incoasteabilidad del servicio: baja eficiencia, bajo consumo (por debajo del rango recomendado por la ONU), baja recaudación, bajo mantenimiento.

Domínguez (2010) recupera que, para cubrir la falta de capacidades de los municipios, la Conagua creó el Programa de Modernización de Organismos Operadores de Agua, sin que se registraran cambios sustanciales. Esto es debido a que el problema involucra dinámicas como «clientelismo político, negociaciones de los fondos públicos o reivindicaciones ciudadanas de ciertos grupos, sobre los cuales se toman las decisiones locales, a veces paralelas a las que dictan las normas legales y que afectarán la prestación, la calidad y la cobertura del servicio público del agua» (Domínguez, 2010: 345).

Salazar (2016) coincide en que los malos desempeños cabe explicarlos mediante clientelismo, patrimonialismo, corrupción y oportunismo gubernamental. Tras un estudio de varios casos, el autor concluye que hay que dotar de autonomía a los organismos

.....

⁴ El estudio registra máximos por arriba de 100%, esto es, organismos cuyos ingresos son superiores a sus costos; pero la media indica que, en general, el ingreso no cubre ni los costos de operación. El estudio abunda diciendo que la cifra reportada no incluye costos de mantenimiento ni inversión para el crecimiento, por lo que el panorama es aún peor.

⁵ La ONU, a través de la Organización Mundial de la Salud, recomienda un consumo de entre 100 y 200 litros por habitante al día como ideal para no comprometer la hidratación e higiene del individuo promedio. El rango equivale a entre 36.5 y 73 $m^3/año$ y su variación obedece a la diversidad climática de los asentamientos humanos, así como a la variedad de situaciones de edad y salud de los involucrados.

CUADRO 1. Algunos retos de los organismos operadores de agua potable y alcantarillado municipales de México

Administrativos	Técnicos	De fortaleza institucional	Políticos
Poca priorización de obras hidráulicas.	Baja macro y micro-medición.	Corrupción.	Clientelismo político: sobre todo por el control de tarifas y el desarrollo de la infraestructura.
Baja recaudación; los ingresos no cubren los costos.	Entrenamiento mínimo del personal.	No cumplimiento de obligaciones para proveer el servicio sin ninguna sanción o responsabilidad.	Potencial botín político: espacio para acomodar agentes afines y organismo con agenda estratégica (control del desarrollo de la infraestructura y de sus contratos).
Falta de recursos humanos.	Tecnología atrasada.	Reivindicación de ciertos grupos de poder sobre los reglamentos y leyes.	Acciones limitadas por el interés de fuertes actores locales. Corporativismo en la participación ciudadana.
Carencia de personal profesional.	Falta de perfil técnico de altos mandos.	Falta de capacidad institucional.	Oportunismo gubernamental.
Falta de recursos financieros.	Capacidad adaptativa para reducir pérdidas y optimizar consumos.	Negociación y desviación de fondos públicos.	Dificultad para construir consensos.
Ineficaz sistema de recuperación de cartera vencida.		Sistema de información deficiente.	

Fuente: Elaboración propia con base en Barkin y Klooster (2006), Domínguez (2010), Salazar y Lutz (2016), Salazar (2016), Pineda-Pablos *et al.* (2017) y Amaya (2018).

operadores para que no estén sujetos a decisiones de orden político por encima de las consideraciones operativas de orden hidrológico, que el personal involucrado se profesionalice técnica y administrativamente, que se tengan órganos de control y vigilancia efectivos (internos y externos, incluyendo acciones jurídicas y penales) y transparencia pública. Este último rubro pasa por la correcta medición de los procesos, la previsora

planeación y la oportuna información al público en general. El cuadro 1 recupera las discusiones de Barkin y Klooster (2006), Domínguez (2010), Salazar y Lutz (2016), Salazar (2016), Pineda *et al.* (2017) y Amaya (2018). Se agruparon según sus temáticas administrativas, técnicas, de fortaleza institucional y políticas. Se confirman las afirmaciones de Aboites (2005) y Domínguez (2010) en cuanto a que las soluciones suelen buscarse en los aspectos técnicos pero tienen mucho más trasfondo en cuestiones políticas que minan la fortaleza institucional y los procesos administrativos.

Nuevos retos: expansión territorial, presión sobre las fuentes de agua e intermunicipalización

Además de los problemas que han enfrentado los organismos operadores de agua en general a raíz de los cambios al 115 constitucional de 1983, el crecimiento desordenado que van sufriendo las zonas metropolitanas pone más presión sobre las fuentes de agua concesionadas y la infraestructura hídrica de saneamiento. La expansión urbana de las décadas de 1950 y 1960 trajo aparejada una creciente necesidad de infraestructura de captación y conducción de agua a las ciudades (Caldera, 2017). Este paradigma llega a su tope apenas en la década de 1970, cuando comienzan a ser evidentes el derroche, el agotamiento y la contaminación de las fuentes de agua. El paradigma cambia. El agua deja de ser considerado como un recurso «renovable», inagotable, y se le comienza a visualizar como algo valioso que hay que administrar con cuidado (Soares, 2007). La planificación urbana y los intentos por implantar el ordenamiento territorial como pauta del crecimiento tardan en echar raíces y la expansión urbana continúa durante varias décadas más. Como resultado, varias urbes comienzan a rebasar el millón de habitantes, cubrir más territorio que el de sus límites municipales originales y saturar las posibilidades de sus organismos operadores de agua de abastecer a sus habitantes (Peña y Torres, 2001; IMEPLAN, 2015; Jalomo y Martí, 2016).

En 2018 el suministro de agua en el país se llevaba a cabo mediante los 2 826 organismos operadores existentes, 166 de los cuales pertenecían al sector privado; 1 642 operaban para poblaciones urbanas y el resto para núcleos tanto urbanos como rurales. Extrajeron de sus fuentes de agua un total de 14.4 kilómetros cúbicos (km³); 65.8% de fuentes subterráneas, dos km³ más que en 2013. Las tomas domiciliarias con medidor eran 57.5% del total, 1.3% menos que en 2013. La diversidad entre entidades es fuerte, pues se va desde Querétaro, Baja California y Nuevo León, por arriba de 98%, hasta Tabasco y Tlaxcala, por debajo de 10%. El 92% de las tomas atendidas eran domésticas,

6.4% comerciales, 1% de servicios públicos y 0.6% de uso industrial (Censos Económicos 2019).

Las conurbaciones llevan a potenciales conflictos por el agua, pero también a posibles colaboraciones. El artículo 115 constitucional contempla esta posibilidad desde 1999. Se llega a lo que Amaya (2010) denomina gestión intermunicipal. En su taxonomía de modelos de gestión urbana del agua, Jalomo y Martí (2016) clasifican este fenómeno como una forma de operación territorial y jurisdiccional supramunicipal. La reconocen como un acuerdo operativo entre partes porque la figura entre el municipio y el estado no tiene autoridad constitucional reconocida. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) apoya la idea desde la perspectiva de la economía de escala (IMCO, 2014).

Una vez que los municipios colindantes quedan conurbados aparece la posibilidad benéfica de compartir infraestructura hidráulica de abasto y drenaje. Si ya es una sola infraestructura, ¿cómo repartirse las fuentes del vital líquido, la gestión de las plantas potabilizadoras y las instalaciones de saneamiento? Lo más sencillo es que el sistema completo sea común. Más si se siguen sumando municipios conurbados a medida que la urbe

CUADRO 2. Algunas ventajas y nuevos retos de la gestión intermunicipal del agua con respecto a la municipal

Ventajas	Nuevos retos
Costos comunes. El manejo centralizado de contabilidad, facturación, administración de personal y asuntos legales, crean ahorros significativos de costos al compartir personal, instalaciones, tecnologías de información y gastos generales.	Dificultad para repartir los gastos de operación y asignación de presupuestos por parte de los municipios. Mayor dificultad para realizar actividades de rendición de cuentas.
Una fusión puede mejorar la posibilidad de contratar mano de obra especializada y tener en común laboratorios de análisis y pruebas.	Riesgo de paralización operativa por facciones rivales al interior del organismo.
Mayor facilidad para conseguir financiamiento dada la cantidad de activos agregada que la financiadora puede tomar como aval.	Riesgo de una desequilibrada representación de los municipios en las juntas de gobierno.
Mejor acceso a los recursos de agua en zonas de escasez y protección del recurso común.	Dificulta la representación ciudadana por la gran diversidad y el territorio representado.
Menores riesgos políticos y de colusión dado el necesario balance del conjunto de fuerzas políticas de los municipios involucrados.	Si no es un organismo totalmente autónomo puede que se convierta en botín político.

Fuente: Elaboración propia con base en Amaya Ventura (2010) IMCO (2014).

sigue creciendo. ¿Hasta dónde dejar que aumente el sistema? ¿El sistema debe ser una gran red pública? ¿Esta gran red pública deberá desarrollar opciones para aislar fugas o compensar fallas en alguna de las fuentes? ¿Los municipios involucrados deberán aportar solidariamente según su capacidad o deberán hacerlo a partes iguales? Habrá que hacer consideraciones de hidráulica, socioeconomía y medio ambiente; pero lo deseable es que el sistema intermunicipal para los servicios de agua potable y drenaje desarrolle tecnología adecuada, experiencia y solidaridad en el acceso a sus servicios lo más amplia posible.

El organismo operador del agua de Guadalajara como caso de estudio intermunicipal
 El organismo operador de Guadalajara fue evaluado por arriba del promedio en los estudios de Salazar (2016) debido sobre todo a una tradición de autonomía y gestión técnica que había prevalecido desde su fundación en la década de 1950. Concebido desde su inicio como organismo intermunicipal y con más de siete décadas de experiencia, el operador de agua de la capital de Jalisco es el caso de estudio ideal para analizar a profundidad la experiencia de gestión del agua a tal escala.⁶ Este apartado se basa en cuatro sesiones de trabajo llevadas a cabo entre junio y agosto de 2024, en las que se revisaron los estudios previos sobre gestión del agua —resumidos sucintamente en los apartados previos de este artículo— y se les confrontó con la experiencia de uno de los autores de este texto en alta dirección del organismo operador mismo de Guadalajara y el de Zacatecas-Guadalupe —también intermunicipal— entre la década de 1970 y la segunda década del siglo XXI.

En 1952, los municipios jaliscienses de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan comenzaban a conurbarse —según Imeplan 2015—; el área urbana del primero de ellos era seis veces mayor que la de los otros tres juntos. En coincidencia, en la región había una crisis de agua por una sequía regional.⁷ El municipio de Guadalajara no tenía problemas de agua; pero los otros tres conurbados, debido a su dinámico crecimiento de aquellos años, ya resentían escasez. El ayuntamiento de Guadalajara creó un patrona-

⁶ Legalmente, en la actualidad el organismo operador de Guadalajara es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado de Jalisco. Se estableció esa condición hace dos sexenios. El texto presente no profundiza en esta situación legal, se orienta a comparar su condición de gestión intermunicipal con respecto a organismos operadores municipales.

⁷ De hecho sería la mayor sequía del siglo XX y llevaría al lago de Chapala a tener su cota más baja en los siguientes años (Flores, 2014a).

to para gestionar el agua y el alcantarillado (Martínez, 1974). En una tutela solidaria de apoyo a los otros tres municipios mientras crecían y se consolidaban, este patronato se encargó de las obras para conectar la urbe con el río Santiago y las plantas potabilizadoras conducentes prácticamente apoyado en el municipio de Guadalajara. Esto derivó en el SIAPA de la Zona Metropolitana de Guadalajara⁸ en 1978 (Rivera, 1994; Pérez y Torres, 2001). Las fechas son importantes, pues el decreto de creación del SIAPA antecedió a la decisión federal de pasar las facultades de gestión de agua urbana a los estados (1980); la promulgación de la Ley del Agua del Estado de Jalisco, que dio lugar a la creación del Sistema para el Agua y Alcantarillado de Jalisco (Sapajal) de 1981 (que menciona al SIAPA para respetarlo en sus atributos) (Congreso del Estado de Jalisco, 1981), y al cambio constitucional de 1983, que se discute en este artículo.

Entre las décadas de 1950 y 1990, el patronato —y posteriormente el SIAPA— planearon, construyeron y comenzaron a operar una inmensa infraestructura para la creciente urbe capital de Jalisco. La visión de su formulación y conducción en aquellas décadas generaron un sistema tan sobrado que, aunque se detuvo su progresión prácticamente durante tres decenios, soportó la duplicación poblacional ocurrida entre 1990 y 2020: cuatro plantas potabilizadoras, conducción desde el río Santiago (concesión de 2.5 metros cúbicos por segundo [m^3/s]), un acueducto Chapala-Guadalajara (concesión de 5 m^3/s), el acueducto sifón desde la presa Elías González Chávez (conocida también como Calderón, concesión de 2 m^3/s), presa La Red como apoyo a la Calderón (concesión de 0.8 m^3/s), una batería de 194 pozos profundos con capacidad y concesión de 3 m^3/s , la red de distribución de unos 8 000 kilómetros para dotación de agua y otra similar para el drenaje. El conjunto de la infraestructura permitía dotar al área conurbada de 13.3 m^3/s . En años típicos el sistema tiene capacidad de sobra, pero la sequía regional de 2019-2021 lo colapsó y no pudo cubrir toda la demanda durante varios meses de 2021. Mejores lluvias resolvieron el desabasto en el corto plazo. Es hasta 2024 cuando se tiene nueva infraestructura de abasto mediante el acueducto de la presa El Salto (en el municipio de Valle de Guadalupe) y su apoyo desde la presa El Zapotillo, del municipio de Cañadas de Obregón. Entre los dos embalses se espera una concesión de 3 m^3/s adicionales. Vale la pena mencionar que en 2012 se inauguró la primera macroplanta de tratamiento de aguas residuales y en 2014 la segunda (ya había otras menores). Su capacidad instalada

.....

⁸ La figura legal de zona metropolitana no es parte del decreto de creación del SIAPA, pero sí se denomina así al territorio conurbado en el que el organismo operaría.

combinada debió ser suficiente para el saneamiento de toda el agua residual de la ciudad; pero no se han completado los ductos de conducción, por lo que la segunda instalación no se usa a plenitud (McCulligh, 2024).

No todo fue montar infraestructura. Durante las últimas décadas del siglo pasado también se formalizó una institución capaz de gestionar cobranza, operación y administración de procesos para los servicios. El personal se capacitó y profesionalizó en todas las áreas. Se formaron cuadros propios, que iban ascendiendo en la jerarquía interna tanto del lado técnico como del administrativo. Sus miembros tuvieron, al menos para una primera generación, un servicio de carrera en la gestión hidrológica.

La escala intermunicipal permitió que se gestionaran con más éxito los créditos y la creación de la infraestructura necesaria. Su notoriedad llevó a que sus mandos medios y altos intercambiaran experiencias con organismos operadores de agua nacionales (se reconocía al de Monterrey con cierto liderazgo y visión avanzada; los de León, Saltillo y Aguascalientes también fueron seguidos con atención) o internacionales (los organismos de París, Madrid, Barcelona, Sao Paulo, Londres y Medellín fueron estudiados como ejemplos a seguir). La notoriedad e importancia que se le daba al sistema de agua de la ciudad capital de Jalisco dio lugar a que algunos directores del organismo llegaran a alcaldes de Guadalajara y viceversa.

Otra ventaja de la gestión intermunicipal es que una junta de gobierno de los cuatro municipios toma las decisiones que serían competencia de un alcalde en particular para un organismo operador municipal. Una sana discusión en la junta de gobierno lleva a seleccionar al director del organismo con base en competencias y no por compadrazgos, y el equipo de trabajo se espera tenga la capacidad necesaria (cuando en los municipales puede ser tomada como bolsa de trabajo para recomendados en campaña, lo que conduce a una rotación frecuente). La cobranza se busca cubra al menos el costo, y la dirección de finanzas debe dar cuenta de los gastos en operación, mantenimiento y desarrollo.

A inicios del siglo XXI, el SIAPA perdió la disciplina financiera. Sus tarifas ya no cubrían el costo y se endeudó para pagar gastos operativos. El Congreso del Estado de Jalisco formalizó en 2012 un Consejo Tarifario Ciudadano para instrumentar y vigilar que se recuperase el balance (Flores, 2014b). Con algunos cambios, se reformó como comisión tarifaria del SIAPA.

Un tema en que la escala intermunicipal eleva la problemática a nuevos retos es la infraestructura de la red de distribución y de recolección. El entramado en el subsuelo

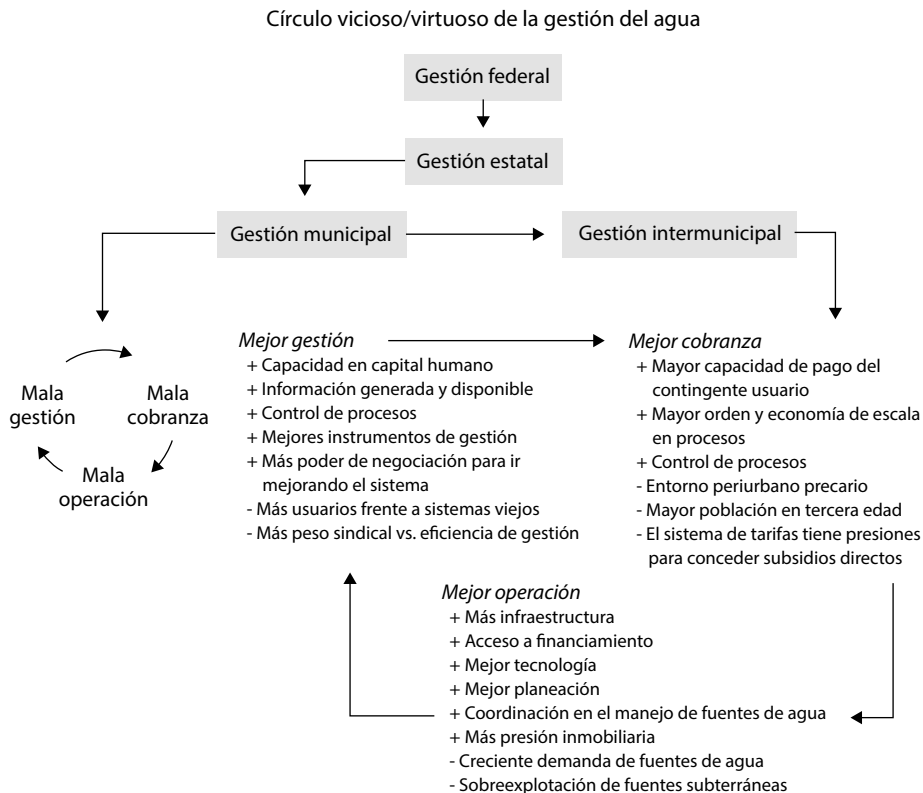
atraviesa los límites municipales y responde más bien a la presión inmobiliaria. La ciudad en 1940 se circunscribía al municipio de Guadalajara, tenía menos de 2 000 hectáreas y unos 236 000 habitantes (Imeplan, 2015). Desde entonces, el crecimiento cruzó límites municipales y multiplicó área y pobladores. En 2020 la urbe contabiliza más de 60 000 hectáreas y rebasa los cinco millones de moradores (McCulligh, 2024), cuatro millones de ellos servidos por el SIAPA (2024). Este intenso crecimiento va dejando poco margen de maniobra para el mantenimiento de la red hidráulica y la reposición de medidores, que van sobrepasando el periodo en que son confiables. El resultado a través del tiempo es que prácticamente la mitad de la red de tubos ha cumplido su vida útil, pero en su mayor parte no se le ha podido renovar. La proporción de micromedidores (que contabilizan el consumo individual de los usuarios) poco confiables por antigüedad es aún mayor. Incluso infraestructura clave única como el acueducto Chapa-Guadalajara tiene en vilo a sus administradores, pues no pueden darle descanso para su mantenimiento. Su falla dejaría sin 5 m³/s de flujo de los 10.6 m³/s con que el SIAPA (2024) dota a la urbe. No hay manera de suplirlos desde las otras fuentes, también en sus límites.

Se busca representar las conclusiones de este apartado en el esquema 1: la dinámica del círculo vicioso de mala cobranza, mala operación y gestión en que han venido cayendo los organismos operadores de agua municipales, por un lado, y las nuevas posibilidades que se abren al crecer la escala a intermunicipal, por el otro. Con el signo + (más) se señalan las cuestiones que tienen la posibilidad de salir del círculo vicioso, y con el signo – (menos) las que aparecen como nuevos retos que, de no resolverse, empujarán al organismo operador en una nueva dinámica viciosa, pero de mayor dimensión.

Propuestas para mejorar la gestión del agua con la metropolización del servicio

Al finalizar los análisis, se plantean de manera sucinta algunas propuestas para una mejor gestión del agua con organismos intermunicipales. La primera es que la metropolización no puede darse simplemente por decreto o la sola aceptación del crecimiento y la conurbación. No se desconoce aquí que toda área metropolitana es reconocida por medio de un decreto del Congreso del Estado, pero antes deben hacerse una serie de estudios y diagnósticos. Al servicio común del agua potable y alcantarillado y demás servicios que se irán asimilando a esa escala debe preceder un estudio del territorio, sus dinámicas socioeconómica y socioambiental, a fin de determinar las mejores soluciones con viabilidad técnica y financiera.

ESQUEMA 1. Círculo vicioso de la gestión del agua municipal y las posibilidades de mejora y nuevos retos en el nivel intermunicipal



Fuente: Elaboración propia.

Así, antes de asimilar todos los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara⁹ al SIAPA habría que estudiar cuáles, cómo y en qué orden. Baste la consideración de que el SIAPA es acompañado por una comisión tarifaria, que estudia y propone las tarifas anuales a la junta de gobierno. Todos los municipios que se asimilaran al organismo

⁹ El Área Metropolitana de Guadalajara está conformada por diez municipios: Zapopan, Guadalajara, Tonalá, Tlaquepaque, El Salto, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapotlanejo y Acatlán de Juárez. Los cuatro primeros son los fundantes del SIAPA y los dos siguientes se unieron al organismo en 2024. Tlajomulco está en proceso de hacerlo.

operador tendrían que asumir dichas tarifas, que suelen ser mayores que las que rigen entre los no asimilados. A cambio tendrían agua con mayor seguridad y apoyo del que tienen actualmente. Cada municipio debería dialogar para un balance similar antes de dar el paso hacia su incorporación al SIAPA. Existen modelos de gestión exitosos donde no se da una incorporación territorial a ultranza, sino que el organismo más grande, consolidado y sin perjuicio de los municipios que lo integran, presta servicios a otros por medio de distintos convenios: agua cruda o potable en bloque, tratamiento de aguas residuales o comercialización de los servicios, entre otros.

En cuanto a costos y cobros, es importante recordar que en sus inicios el municipio de Guadalajara subsidió solidariamente el crecimiento de los otros tres de su zona metropolitana. Con el paso de los años, dichos municipios se han desarrollado y la repartición de costos y cobros es más equilibrada. Sin embargo, subsisten vacíos como la decisión de invertir en un territorio o en otro. Por ejemplo, la reposición de tubería fuera de vida útil beneficia principalmente a Guadalajara, pero el crecimiento de la red en la periferia del SIAPA es en provecho de los otros municipios. ¿Qué hacer primero? Lo mejor sería tener una instancia de planeación para el mediano y largo plazos que incluya espacios de gobernanza donde cabildar estos temas ya que la decisión final afectará el desarrollo de la urbe y a sus moradores. De no haber áreas maduras de gobernanza, o incluso de planeación a largo plazo, al menos tendría que debatirse el tema en junta de gobierno y hacerse saber a la ciudadanía las decisiones finales y sus razones.

En otra cuestión, cuando el SIAPA creció en infraestructura en el siglo XX era capaz de conseguir financiamiento, para lo cual poseía los títulos de concesión de agua que avalaban que tenía esos derechos. Sin embargo, como puede revisarse en la página electrónica del Registro Público de Derechos de Agua de la Conagua,¹⁰ los títulos de concesión de agua superficial y las autorizaciones de sus descargas residuales que cubren al SIAPA han sido desviados a la Comisión Estatal del Agua de Jalisco (CEA). Aunque en apariencia ello no implicaría ningún conflicto porque el SIAPA es un organismo público descentralizado estatal, en la práctica lo deja en el limbo legal en cuanto al vital líquido que tiene asignado. La CEA, cuyo mandato es dar agua a todo el estado de Jalisco, podría desviar a otro municipio parte del agua originalmente concesionada al SIAPA. Es un asunto delicado que tendrían que poder discutir los habitantes de la metrópoli en foros adecuados; pero para efectos de este texto, abre un vacío legal en la gestión intermunicipal.

.....

¹⁰ La liga es <https://app.conagua.gob.mx/consultarepda.aspx> (consultada en septiembre de 2024).

Un último tema que no podrá agotarse en este artículo dada su complejidad, pero que no puede dejar de mencionarse, es que la escala intermunicipal no es reconocida como un nivel de autoridad por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como ya se mencionó, el artículo 115 abre la posibilidad de coordinación intermunicipal, pero sin que dicha figura genere autoridad propia: «La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado» (S C J N, s.f., artículo 115, inciso 1). Ya existe la coordinación entre municipios, pero sigue basada en una suma de voluntades que los desacuerdos pueden llevar a disolver. Revestir con autoridad este nivel de gestión le da un nivel de certeza que sería de mucha utilidad en el manejo del vital líquido.

Conclusiones

La responsabilidad del servicio del agua, alcantarillado, drenaje y saneamiento, a cargo del municipio en México, tiene ejemplos meritorios; pero éste, en general, no es satisfactorio; ha sido un reto no resuelto a lo largo de cuatro décadas. Algo debe hacerse para sacar del círculo vicioso en que se encuentra este nivel de administración. La propuesta más recurrente de la mayoría de los autores revisados es crear un servicio de carrera en la gestión urbana del agua, de tal forma que se genere capacidad institucional en todos los renglones. La segunda es que el organismo operador del agua tenga autonomía financiera, de gestión y decisión sobre su personal y operación, a fin de evitar que sea botín político.

La mala cobranza suele ser el inicio de los problemas: genera descapitalización del organismo operador. Las tarifas sólo alcanzan para cubrir una parte de la operación o el mantenimiento correctivo. Se dejan pendientes el mantenimiento predictivo, la mejora y el desarrollo del organismo operador en general. Sigue, entonces, una operación deficiente del sistema de agua, lo que redundará en una mala gestión.

El escalamiento a nivel intermunicipal resuelve algunos de los problemas de gestión municipal del agua, pero también da luz a nuevos retos. ¿Es siempre conveniente? Sí, siempre y cuando sepan leerse los nuevos retos y convertirlos en oportunidades. Incluir entre ellos la gestión de la demanda: informar a los ciudadanos, formarlos en el cuidado colectivo del agua, conducir con acciones de gobierno y ser congruentes con los nuevos tiempos.

Entre las ventajas en cuanto a cobranza, se puede afirmar que la conurbación es también indicio de una ciudad que prospera y cuya capacidad de pago mejora como conjunto. Adicionalmente, la economía de escala permite un sistema de cobro más complejo

y eficaz. En contraparte, la urbe exitosa hace que sus moradores envejezcan ahí. Estos grupos tienen menos capacidad de pago. Por otro lado, las ciudades que crecen también generan un cinturón periurbano cuyos servicios de agua y alcantarillado son precarios.

Todo crecimiento tiene un límite y el agua puede serlo para la expansión inmobiliaria. Por ello es importante que el organismo operador del agua local tenga el control de sus fuentes hídricas, el cual incluye las concesiones a su nombre. El crecimiento urbano puede ser viable si es claro cuánto volumen ya está comprometido legalmente y es ubicable en el territorio.

Sobre la operación, un punto a favor es que un organismo operador intermunicipal tiene más infraestructura. Puede conseguir más financiamiento y mejorar su tecnología y planeación. El conjunto de municipios implicados puede manejar de manera más coordinada las fuentes de agua que tienen asignadas. En contraparte, el crecimiento mismo conlleva una demanda creciente de nuevas fuentes de agua y, en lo que se hallan alternativas, se sobreexplotan las fuentes existentes. En fin, el sistema de agua siempre está sujeto a la presión inmobiliaria.

Sobre la gestión en general, los organismos intermunicipales pueden invertir más en capital humano y mejores instrumentos de gestión: más información generada y disponible, mejores decisiones, mejor control de procesos y mejores canales de información con los usuarios. Con la financiación adecuada, el sistema mejora permanentemente. Sin embargo, si tal mejora no opera, los usuarios van viendo y resintiendo cómo el sistema envejece y deja de ser eficaz. Si además se ha desarrollado un sindicato fuerte; habrá que cuidar que no sólo se preserven los derechos laborales, sino también que no se incurra en prácticas ineficientes para con la empresa de agua o los usuarios finales.

Así, puede afirmarse que los organismos operadores de agua potable y alcantarillado de escala intermunicipal tienen potencialmente ventajas sobre sus equivalentes de escala municipal. Sin embargo, también aparecen retos que, de no atenderse convenientemente, pueden derivar en problemas aún mayores. Conviene seguir estudiando el fenómeno en estas líneas, así como madurar los debates planteados, sobre todo los de las concesiones y el de la autoridad intermunicipal.

Referencias

Aboites, L. (2005). Del agua nacional al agua mercantil ambiental. Algunas ideas para hacer una investigación sobre historia contemporánea de los usos del agua en México. En Durán, J. M., Sánchez, M. y Escobar, A. (eds.), *El agua en la historia de México* (pp. 25-33). Centro

- Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad de Guadalajara, El Colegio de Michoacán.
- Amaya-Ventura, M. de L. (2010). La gestión intermunicipal del agua en México. *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [en línea]. <http://journals.openedition.org/vertigo/9692>; DOI:<https://doi.org/10.4000/vertigo.9692>
- Amaya-Ventura, M. de L. (2018). El agua en México: entre recurso político y derecho humano. En Mollard, E. y Torres, L. (coords.), *Las influencias políticas en el medio ambiente en México* (pp. 41-63). Instituto Nacional de Administración Pública A. C.
- Barkin, D. y Klooster, D. (2006). Estrategias de la gestión del agua urbana. En Barkin, D. (coord.), *La gestión del agua urbana en México. Retos, debates y bienestar* (pp. 10-21). Asociación Nacional de Entidades de Agua y Saneamiento de México A.C. (ANEAS), Universidad de Guadalajara.
- Caldera-Ortega, A. (2017). Cambio y confrontación de proyectos políticos en la gestión del agua en México. En Denzin, G., Taboada, F. y Pacheco-Vega, R. (eds.). *El agua en México. Actores, sectores y paradigmas para una transformación social-ecológica* (pp. 215-248). Fried-Eber-Stiftung.
- Congreso del Estado de Jalisco (1981). Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Estado de Jalisco [Portal de captura de información fundamental]. <https://docs.mexico.justia.com/estatales/jalisco/ley-de-los-servicios-de-agua-potable-y-alcantarillado-en-el-estado-de-jalisco.pdf>
- Domínguez-Serrano, J. (2010). El acceso al agua y saneamiento: un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz. *Gestión y Política Pública*, 19(2), 311-350. <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v19n2/v19n2a4.pdf>
- Flores-Elizondo, R. (2014a). *Los afluentes y los ríos. La construcción social del medio ambiente en la cuenca Lerma Chapala*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
- Flores-Elizondo, R. (2014b). Consejo Tarifario del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado: contexto, mandato y gobernanza. *Carta Económica Regional*, 114, 117-147. <https://rei.iteso.mx/server/api/core/bitstreams/769ebc7c-3dd5-446c-be48-a4336543a8fe/content>
- Hernández-Amaya, J. L. (2012). *Reencuentro con el agua 2010-2012*. Gobierno del Estado de Jalisco-SIAPA.
- Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan) (2015). *Expansión urbana: análisis y perspectiva: 1970-2045*. Imeplan.

- Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO) (2014). *Guía para la creación de organismos metropolitanos de agua potable y saneamiento en México*. IMCO. <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/AguaPotable.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (1970). *IX Censo General de Población 1970*. Inegi.org.mx.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (1980). *X Censo General de Población 1980*. Inegi.org.mx.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2019). Panorama censal de los organismos operadores de agua en México. *Censos Económicos 2019*. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825198800>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s.f.). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015*. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2015/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s.f.). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023*. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2023/#tabulados>
- Jalomo-Aguirre, F. y Martí-Capitanachi, D. R. (2016). Taxonomía de modelos de gestión urbana del agua: experiencias de diversas latitudes y conclusiones aplicables al caso mexicano. *Revista Tecnogestión*, 13(1). <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/tecges/article/view/12129>
- Martínez-Reding, F. (1974). *Agua para Guadalajara*. Patronato de los Servicios de Agua y Alcantarillado.
- McCulligh, C. (2024). El cambiante territorio hidrosocial del Área Metropolitana de Guadalajara, México: las huellas de los conflictos. *Revista de El Colegio de San Luis*, 14(25), 1-47. <https://doi.org/10.21696/rcsl142520241568>
- Pérez-Peña, O. y Torres-González, G. (2001). La insaciable sed de agua de la zona metropolitana de Guadalajara. *Renglones*, 49, 5-19. <https://rei.iteso.mx/items/eoe73e6a-of24-4fda-a522-476b3abbc42e>
- Pineda-Pablos, N., Salazar-Adams, A., Moreno-Vázquez, J. L. y Navarro-Navarro, L. A. (2017). La gestión urbana del agua: entre el oportunismo y el desarrollo adaptativo. En Denzin, G., Taboada, F. y Pacheco-Vega, R. (eds.), *El agua en México. Actores, sectores y paradigmas para una transformación social-ecológica* (pp. 171-190). Fried-Eber-Stiftung.
- Rivera-Aceves, C. (1994). *Más y mejor agua para la zona metropolitana, 1989-1994*. Gobierno del Estado de Jalisco.
- Romero-Morett, M. A. y Reyes Benítez, R. A. (2018). *Río que corre entre piedras, visión y acciones de un gobierno 2013-2018*. Gobierno del Estado de Jalisco, SIAPA.

- Salazar-Adams, A. (2016). *Fugas de agua y dinero: factores político-institucionales que inciden en el desempeño de los organismos operadores de agua potable en México*. El Colegio de Sonora.
- Salazar-Adams, A. y Lutz-Ley, A. N. (2016). El desempeño en la gestión del agua potable en México: panorama general, evolución y perfiles de los organismos operadores. En Salazar-Adams, A. (coord.), *Fugas de agua y dinero: factores político-institucionales que inciden en el desempeño de los organismos operadores de agua potable en México* (pp. 21-44). El Colegio de Sonora.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)-Comisión Nacional del Agua (Conagua) (2024). *Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento, edición 2023*. Semarnat-Conagua.
- Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Guadalajara (SIAPA) (2024). *Informe de actividades y resultados 2023*. SIAPA.
- Soares, D. (2007). Crónica de un fracaso anunciado: la descentralización en la gestión del agua potable en México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 4(1), 19-37.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (s.f.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857*. CPEUM-115.pdf (scjn.gob.mx).

Movilidad social de productores tabacaleros en la provincia de Jujuy, Argentina

*Daniel Alberto Re**

Recepción: 15 de abril de 2024 / Aceptación: 8 de octubre de 2024

Resumen Reconocidos como una pequeña burguesía media, dinámica e industrializada que ha logrado incorporar los «nuevos» esquemas de producción y dejar de lado antiguas formas de trabajar la tierra como la mediería, los productores tabacaleros de Jujuy son parte de una estructura social que ha experimentado profundos cambios en los últimos años, sobre todo en lo que hace a la forma de producir y administrar las fincas tabacaleras. La hipótesis que se intenta probar sostiene que los productores que no han sido expulsados de la estructura social han transformado sus explotaciones en verdaderas empresas capitalistas, y experimentado en algunos casos un proceso de movilidad social ascendente, entendido como el desplazamiento de individuos de un nivel social más bajo (medieros o campesinos) a otro de nivel más alto (productores familiares capitalizados o empresarios).

PALABRAS CLAVE: Complejo Agroindustrial tabacalero, productores tabacaleros, estructura social agraria, movilidad social, tabaco Virginia.

.....

* Doctor en ciencias sociales por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Correo: danielalbertore@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-3975-6147>

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 internacional. 

DOI: 10.32870/cer.v0i135.7916

Social mobility of tobacco producers in the province of Jujuy, Argentina

Abstract Recognized as a small, dynamic and industrialized middle-income group that has succeeded in adopting the “new” patterns of production and breaking with previous ways of working the land such as through sharecropping, the tobacco producers of Jujuy are part of a social structure that has undergone deep changes in recent years, especially in regard to ways of producing and managing tobacco farms. The hypothesis to be proved here is that producers who have not been expelled from the social structure have transformed their holdings into real capitalist enterprises, in some cases experiencing a process of upward social mobility, understood as the movement of individuals from a lower social level (sharecroppers or farmers) to one a higher stratum of society (capitalized family producers or employers).

KEYWORDS: Agro-Industrial Tobacco Complex, tobacco producers, agrarian social structure, social mobility, Virginia tobacco.

Introducción

A diferencia de otras provincias productoras de tabaco de la Argentina, los productores «familiares» de Jujuy, aquellos que cuentan con una superficie promedio de 30 hectáreas, son un actor predominante en la estructura social agraria tabacalera. Reconocidos como una pequeña burguesía media, dinámica e industrializada que ha logrado incorporar los «nuevos» esquemas de producción, transformar sus explotaciones en verdaderas empresas, y dejar de lado antiguas formas de trabajar la tierra como la mediería, son parte de una estructura social que ha experimentado profundos cambios en los últimos años, sobre todo en lo que hace a la forma de producir y administrar las fincas.

En esta línea, sostenemos que la producción de tabaco Virginia en la provincia de Jujuy exige en la actualidad un uso *profesionalizado* de los recursos que intervienen en el proceso de producción. Esto implica, por ejemplo, una forma particular de hacer uso de la mano de obra asalariada, un encadenamiento y riguroso control de las distintas etapas del proceso, la búsqueda de producciones alternativas (dependiendo del estrato al que hagamos referencia), un uso y una forma particular de tenencia de la tierra (acorde al nivel tecnológico alcanzado por el productor) y la necesaria incorporación de «nuevas» tecnologías (estufas *bulk curing* y tractores) para alcanzar los estándares y las calidades exigidas por el mercado y los «núcleos» del Complejo Agroindustrial (CAI).

MAPA 1. Ubicación de la provincia de Jujuy en Sudamérica



Fuente: Gran Atlas Universal, Salvat.

Es decir, que más allá de los recursos materiales (tierra y capital) que logren poner en movimiento los productores, que de por sí son indicadores específicos de movilidad social, debemos hablar también de otro indicador. En efecto, se debe tener en cuenta la forma de producción, una forma *profesional* que, más allá del capital y el estrato o clase social al que hagamos referencia, se debe poner en práctica si se desea lograr una determinada calidad de producto final.

En este sentido, podemos hablar de una movilidad social expresada de una forma más clásica, la que refiere a la acumulación de tierra, tecnología y capital (Marx, 1974;

Kautsky, 1989; Chayanov, 1987) y otra movilidad que refiere a una manera de administrar esos recursos y de relacionarse con el proceso de producción. El uso *profesionalizado* de los recursos y el proceso de producción es, al mismo tiempo, un indicador de *movilidad social ascendente*, ya que este tipo de producción exigió dejar de lado antiguas formas, como la mediería y el trabajo familiar directo, y recurre a un creciente asesoramiento y una relación con técnicos y profesionales; pero especialmente porque despoja al productor del trabajo directo y se reserva para él la toma de las decisiones estratégicas.

En otras palabras, estamos en presencia de dos procesos de movilidad social, uno que refiere a la acumulación de medios de producción y otro que refiere a la forma, a un uso «profesionalizado» de los recursos.

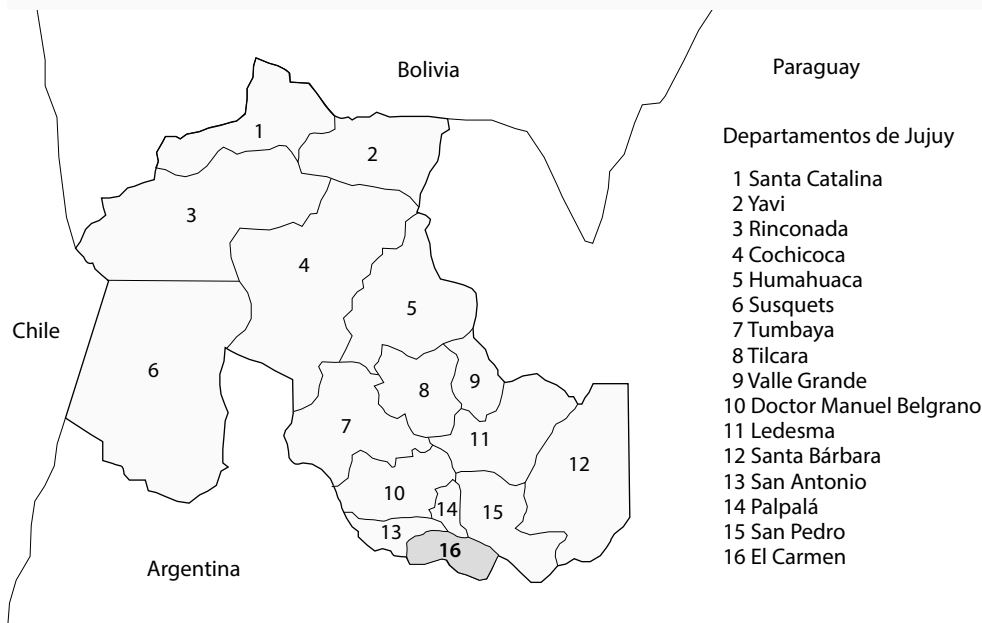
La pregunta que nos formulamos es si los productores que obtienen tabaco bajo estas condiciones tienen un mismo origen social. Es decir, lo que se busca comprender es si en estos procesos de *movilidad social ascendente* podemos encontrar productores de diferentes estratos sociales (*campesinos, familiares o empresariales*). Pero, al mismo tiempo, si el uso *profesional* de los recursos es una característica común y si es viable hablar de movilidad social en este sentido.

Con este objetivo, analizamos y comparamos diferentes tipos de productores teniendo en cuenta para ello *variables de inserción* como tierra, capital y trabajo (Murmis, 1980). Pero también comparamos y tenemos en cuenta el origen social, la forma de entrada en la actividad y el lugar donde se encuentran en la actualidad.

Mediante entrevistas y testimonios de productores, hemos ilustrado el escenario tabacalero, identificando diferentes formas de entrada (*origen familiar* y los *nuevos productores*) y distintas trayectorias de vida experimentadas por los productores. Registramos testimonios de productores que han experimentado o conocido de cerca algún proceso de *movilidad social ascendente* y otros que señalan el fenómeno opuesto: la *expulsión* y el *arrinconamiento* de productores.

En este sentido, para los clásicos de la sociología (Marx, 1974; Kautsky, 1989; Chayanov, 1987) la *desaparición* y el *arrinconamiento* de los pequeños y medianos productores ante el avance del capitalismo y la concentración del capital en el agro sería el resultado esperable en muchos casos. Pero también habría productores que habrían logrado capitalizarse y ascender de estrato social. Es decir, serían dos procesos esperables en el medio rural: la asalarización o la capitalización de los actores sociales involucrados. Una estructura social con dos actores fundamentales, burgueses y proletarios, donde los campesinos o las pequeñas unidades de producción tienden a emigrar hacia uno u otro extremo o a

MAPA 2. Ubicación del departamento El Carmen en la provincia de Jujuy



Fuente: Gran Atlas Universal, Salvat.

quedar excluidos. Según los clásicos, las formas de producción que no se encuadren en estas dos categorías serán disueltas, readecuadas o subordinadas.

Siguiendo esta línea, sostenemos que los productores tabacaleros que no han sido expulsados de la estructura social se han transformado en empresarios capitalistas y han experimentado necesariamente un proceso de *movilidad social ascendente*, asociado con la reconversión tecnológica de sus fincas, el proceso de trabajo y la forma de relacionarse con él. Proceso que es entendido no sólo por la incorporación de bienes de capital y tecnologías modernas, sino también por el uso que se hace de los mismos en el proceso de producción. Un uso racional, planificado y capitalista de los recursos, muy diferente de la producción de tipo campesina, familiar o la mediería de la década de 1970.

Estado del conocimiento sobre el tema

Al analizar la estructura social agraria, y sin preguntarse directamente por la movilidad social como fenómeno en sí, los clásicos de la sociología (Marx, 1974; Kautsky, 1989; Chayanov, 1987; Lenin, 1957) advierten de las consecuencias que tiene sobre produc-

tores, campesinos, asalariados y terratenientes la concentración capitalista en el agro. La idea central es que la estructura social agraria tendería a una bipolaridad con dos actores sociales, burgueses y proletarios, en que los campesinos o las pequeñas unidades de producción tenderían a desaparecer. Es decir, que todas las formas de producción que no se encuadren en una de estas dos categorías serán disueltas o absorbidas por las otras.

Sin mencionar la movilidad social, estos análisis centran su mirada en los cambios que la estructura social agraria experimenta en torno a los procesos de concentración capitalista, elementos centrales de numerosas investigaciones (Bartra, 1974; Murmis, 1993; Cloquell, 1993; Balsa y Colombo, 2009). Todos estos autores coinciden en señalar que en la actualidad la relación que los productores mantienen con el proceso de producción plantea nuevos paradigmas y posibilidades, más allá de la desaparición en tanto clases sociales y de la cantidad de recursos materiales que pudieran controlar.

Por ejemplo, frente a la subordinación que generan los CAI sobre los productores rurales, es interesante señalar los análisis que realizan autores como Vigorito (1979), Murmis (1993), Teubal (2003), Giarracca y Teubal (2005) y Rossi y León (2008) al ejemplificar las transformaciones que genera la concentración capitalista en el agro. Sus miradas ilustran de alguna manera lo que pasa en la producción de tabaco jujeña, específicamente cuando mencionan cómo los pequeños y medianos productores mantienen un lugar de subordinación en la estructura productiva e incluso muchas veces son expulsados de ella. Pero, ante este escenario, señalan dos caminos posibles: o adquieren una clara conducta y un perfil empresariales o se reúnen en cooperativas y asociaciones de productores. Ambas dimensiones se hacen presentes en Jujuy y nos resultaron interesantes al analizar el funcionamiento y lo sucedido en el sector tabacalero (Re, 2013).

En línea con estas ideas, la Cooperativa de Tabacaleros de Jujuy Ltda. se ha transformado en un actor social con la capacidad de articular la relación entre los productores y la industria, y se ha constituido en el agente pagador (por medio de la Cámara de Productores) del Fondo Especial del Tabaco (FET) y transformado en un agente de financiamiento y crédito para los productores. Elementos centrales que les han permitido a los tabacaleros de Jujuy intervenir de distintas maneras en las políticas públicas y plantear sus reclamos frente al Estado. El papel de la Cooperativa y el desempeñado por el Estado, directa o indirectamente, han sido un factor importante para la generación en Jujuy de un estrato de productores *profesionalizados*, insertos en el CAI tabacalero jujeño y con el suficiente poder político y social como para «equilibrar» las relaciones de poder dentro de él.

Sostenemos que en este proceso de transformación se ha incorporado incluso a me-

dieros y pequeños productores de tipo campesino, lo que ha hecho posible en muchos casos que acumulen el capital necesario para experimentar un proceso de *movilidad social ascendente*. Se debe tener en cuenta que esto no es un proceso lineal y directo. Los productores, más allá de su origen social, si participan en esta actividad deben reunir una serie de requisitos, ya que las exigencias de producción del tabaco Virginia los obligarían a adoptar una clara *actitud empresaria* (Re, 2013). La presencia, en los primeros momentos, de una gran disponibilidad de mano de obra familiar favoreció la incorporación de medieros y pequeños productores a este proceso, dado que el tabaco requiere casi un trabajador por hectárea.

En efecto, esto último es importante porque el accionar cooperativo y la intervención del Estado por sí solos no alcanzan para explicar lo sucedido, sino que los mismos productores han incorporado una forma «nueva» de producir y administrar los medios de producción. Forma *profesional* de producción que exige necesariamente un cambio, un salto hacia adelante e ir dejando paulatinamente antiguas formas de administrar la tierra como la mediería y el trabajo familiar directo, la incorporación de nuevas tecnologías (estufas, agrotóxicos y maquinarias) y la incorporación de nuevas tierras (alquiladas o propias) al proceso de producción.

Al mismo tiempo, esto implicó necesariamente una mayor división interna del trabajo en la explotación, con una *heterogeneidad* de papeles que desempeñar, nuevas habilidades de gestión, distintas tareas y puestos de trabajo (asalariados), incorporación de producción alternativa, complejizar la tenencia de la tierra combinando arriendos y propiedad e incorporando diversos canales de comercialización (cooperativa e industrias)¹ (Re, 2010).

En este sentido, la integración al CAI tabacalero y la incorporación de los «nuevos» patrones de producción ha generado dos procesos claramente definidos por los clásicos: la integración como pequeños productores (capitalización) pasando a conformar parte de alguno de los estratos que conforman la estructura social agraria más capitalizada o el desplazamiento a un lugar marginal y hasta la expulsión de la estructura social agraria de algunos productores.²

.....

¹ Vender en la industria o la Cooperativa exige un conocimiento, una habilidad y una negociación que se adquieren con la práctica y depende además del estrato social del productor y los vínculos sociales y políticos que logra administrar.

² También se pueden dar formas de integración de campesinos «subordinados» cuya capacidad de ascender o descender en la estructura está *cuasi* determinada por el núcleo del CAI. Estos casos casi no

Estos no son más que pasajes de un estrato social a otro y representan, sin lugar a duda, un proceso de movilidad social ascendente o descendente. En uno se da un proceso de *movilidad social ascendente* y el pasaje a un estrato más alto; pero en el segundo se reproduce la lógica planteada de expulsión y pérdida de la condición de productor, una *movilidad social descendente*.³

Compartimos con Wright (1992) que las clases sociales son, en una sociedad capitalista, el elemento central que se debe tener en cuenta. Ellas organizan y señalan el funcionamiento de las relaciones sociales de producción. Este concepto central del marxismo está presente en otros planteos teóricos; como el *funcionalista*, donde el mercado es el punto de convergencia. Pero mientras que el modelo funcionalista ponía el énfasis en la movilidad como objeto de la investigación, la visión «crítica» se centró en la conformación de clases que son la base del conflicto social. Sin embargo, ambos enfoques confluyen en que la situación de clase brinda probabilidades típicas de existencia y destino personal sobre la base del poder y la magnitud de apropiación de recursos económicos escasos. Pero las posiciones en la estructura de clases quedarán definidas por la forma de inserción ocupacional y el control de los recursos económicos: capital, autoridad y conocimientos (ya sean competencias profesionales, credenciales técnicas u oficios manuales).

Como ya señalamos, el enfoque marxista hace énfasis en el concepto de explotación como la causa principal de la desigualdad de clases. En cambio, para la tradición funcionalista el centro se encuentra en las oportunidades, y está más ligada a los estudios de movilidad social intergeneracional. El enfoque teórico que proponemos se inscribe, entonces, dentro del amplio contexto de líneas de investigación desarrolladas por ambas corrientes.

En este sentido, serán las variables tierra, capital y trabajo las que definan la posición de los productores dentro de una categoría, pero el origen social y las vinculaciones que los actores mantienen con otros actores y entornos de su vida deben ser consideradas en este proceso de movilidad social ascendente.

.....

están presentes en la estructura agraria tabacalera jujeña (como sí lo están, por ejemplo, en Misiones [Re y Diez, 2010]). En el área jujeña generalmente cambian la producción a alguna actividad hortícola para venta al menudeo o se alojan en áreas de subsistencia.

³ Aunque no es posible comprobarlo por no existir datos del universo de productores y medieros entre la década de 1970 y la actualidad, tanto las entrevistas realizadas como lo que opinan los informantes calificados indicarían que el pasaje central en Jujuy fue de campesino mediero a estratos superiores, con poca expulsión de campesino o medieros.

CUADRO 1. Productores tabacaleros según tipo de tecnología empleada, origen social, forma de entrada en la actividad, punto de llegada y forma de administración de la finca

Núm.-+A3: C6	Tipo de productor según tipología y localización de la finca en Jujuy	Origen social, familiar, procedencia o forma de entrada en la actividad	Estadía actual o punto de llegada	Características y forma de administración de la finca
1	Productor familiar capitalizado. El Carmen.	Los primeros registros de la explotación datan de 1958. En ella trabajaba con el padre y los hermanos. En 2001, luego de fallecer el padre, comenzó en forma individual plantando unas cuatro hectáreas de tabaco, al año siguiente otras cuatro y luego ocho más.	La finca produce actualmente unas 80 hectáreas de tabaco. Posee maquinarias, estufas y las instalaciones necesarias para el proceso de producción y preindustrialización.	Trabajaba con los hijos (murieron en un accidente) en la administración y el control de la finca. Desde 2007 diversificó el tabaco con otras actividades, como la cría de chinchillas y un tambo caprino.
2	Productor familiar capitalizado. El Típal.	Se inició en la actividad por herencia familiar. Hijo de un gran productor tabacalero de la región con más de 45 años en la actividad. Su primer trabajo (todavía vigente) fue como vendedor de seguros. Luego «volvió» al campo y se dedicó a la producción de tabaco.	Actualmente posee unas 400 hectáreas, pero según el capital disponible sólo destina 25 a la producción de tabaco. Cuenta con cuatro tractores, dos viejos, uno del año 1980 y otro de 1990. Posee estufas tradicionales adaptadas a gas y dos estufas <i>bulk curing</i> instaladas en 2009.	Trabaja en la administración y el control de la finca. Diversifica con frutilla, zapallito, choclo y algo de verde para abono.

Continúa...

Núm.-A3: C6	Tipo de productor según tipología y localización de la finca en Jujuy	Origen social, familiar, procedencia o forma de entrada en la actividad	Estadía actual o punto de llegada	Características y forma de administración de la finca
3	Campesino transicional. El Carmen.	Origen asalariado. Se dedicaba a la zafra en la localidad de Ledesma con su familia en 1965. En 1980 su padre arrendó unas dos hectáreas de tabaco, con las que se comenzó a producir. Su primer trabajo fue de asalariado rural, rotando entre la zafra azucarera y la cosecha de tabaco. Luego pasó a trabajar en la finca familiar.	La finca posee unas diez hectáreas, de las cuales cinco le corresponden al productor. Las otras son repartidas entre el hermano y el padre. Tienen en conjunto nueve estufas, de las que sólo una es <i>bulk curing</i> . Además cuentan con siete tractores de diferentes tamaños y años, que van de 1974 a 1995.	Trabaja en la administración y el control del proceso, a lo que se agregan una serie de tareas manuales, como preparar los plantines y la tierra. No diversifica con productos para la venta, pero sí con algo para el autoconsumo (arveja, zapallito, etcétera).
4	Productor familiar. Puesto Viejo.	Su padre se dedicaba a la producción tabacalera, plantando alrededor de unas 65 hectáreas. Trabajaba en ellas con sus hermanos y así adquirió el oficio. Nunca trabajó como mediero ni entregó tierras en arriendo. Si ha arrendado parcelas extras en algún momento.	La finca heredada del padre fue fraccionada entre los hermanos. En la actualidad produce unas 15 hectáreas de tabaco. Cuenta con tres estufas convencionales a gas y una <i>bulk curing</i> . Y un tractor modelo 1980.	Trabaja en la explotación con la familia (mujer e hijos) para preparar la tierra, los plantines y fumigar. Se encarga de la venta. Contrata asalariados transitorios para determinadas tareas (cosechar). Luego de algunos intentos fallidos, ha dejado de producir verduras y hortalizas. No diversifica.

5	<p>Productor familiar capitalizado. Los Alisos y El Ceibal.</p>	<p>Hijo de productor tabacalero. Su padre comenzó en la actividad en 1960. Heredó la propiedad de su padre en 1980.</p>	<p>Debido a la baja rentabilidad y productividad de la tierra donde se encuentra la finca, ha bajado la producción a unas 30 hectáreas. Cuenta con 20 estufas convencionales a leña por la falta de gas y tres tractores modelo 1990.</p>	<p>Se hace cargo de la administración y el comercio. Cuenta con un encargado que realiza las tareas vinculadas al control del personal. Combina la actividad con la forestación de eucaliptos y trabaja como geólogo.</p>
6	<p>Productor familiar capitalizado. El Carmen.</p>	<p>Huérfano de padre, trabajaba de niño como lustrabotas. Desde los 12 años trabaja como asalariado rural. En 1980, a los 20 años de edad y en forma conjunta con un hermano, realizan un contrato de mediería con el patrón que los empleaba. Comienzan con unas 18 hectáreas y mantienen ese volumen de producción durante unos cinco años. Logran capitalizarse con la compra de maquinarias y un tractor. En 1985 se vende la finca y se trasladan a Monterrico, donde compran una finca de 12 hectáreas con tres estufas pero sin gas.</p>	<p>Son propietarios de 12 hectáreas y arriendan (no en mediería) unas 70 más, pero sin instalaciones. La finca propia funciona como base y es donde están las estufas; cuenta con instalación de gas (puesta por ellos), siete estufas convencionales y algunas "modernas". Además poseen seis tractores, una camioneta tipo camioncito, un camión y un "rodeo" con carrocería. En sus planes está la compra a futuro de más tierra para la producción de tabaco.</p>	<p>No participa en las tareas manuales, sí en la administración, y en forma conjunta con un tío y un hermano fungen como "capataces". Él figura como único responsable de la explotación. Pero realiza muchas tareas, como la compra de gasoil para los tractores (esperando largas horas para el acopio). Suele diversificar con porotos u otra legumbre.</p>

Continúa...

Núm.-A3: C6	Tipo de productor según tipología y localización de la finca en Jujuy	Origen social, familiar, procedencia o forma de entrada en la actividad	Estadía actual o punto de llegada	Características y forma de administración de la finca
7	Productor empresarial. El Carmen y Las Maderas.	La finca fue heredada de la familia de su esposa. El padre de ella era productor y había heredado la finca de su padre, un inmigrante español que se dedicaba a la actividad tabacalera ya en 1920. Desde 1968 es productor tabacalero.	Luego de fallecer el padre de su esposa se hizo cargo de la finca, combinando esta actividad con su profesión de abogado. Además de ser productor, es jubilado de la Justicia Nacional. Actualmente tiene unas 65 hectáreas. La finca tiene unas 32.000 cañas para unas 32 estufas aproximadamente. Los tractores son 14 y sus modelos van desde el año 1947 hasta el 2004. Tiene una fumigadora mecánica.	Ni él ni sus hijos participan directamente en las actividades manuales. Sí en el control, la dirección, la gestión y la administración. Uno de sus hijos se encarga del tabaco y el otro de la plantación de poroto. Además, la finca cuenta con una contadora y un ingeniero en seguridad. Realiza la comercialización personalmente. Suele diversificar con poroto y presta servicios.
8	Productor familiar. Perico del Carmen.	La finca y las instalaciones son de origen familiar. El padre, de origen español, ya producía tabaco en 1967.	Desde hace 20 años le alquila la finca y las instalaciones a su padre; produce unas 15 hectáreas de tabaco. La finca tiene dos galpones, nueve estufas y sus tendales. Además dos tractores, uno de 1987 y el otro de 1977.	Él y su esposa se encargan de la gestión y administración de la finca. En las épocas de más trabajo se trasladan a vivir a la finca. Realizan las tareas manuales los asalariados permanentes. Si bien se dedica especialmente al tabaco, ha cultivado también cebolla, tomate, pimientos, frutillas, etc. Sin embargo, no ha tenido éxito económico.

9	<p>Exproductor. Perico del Carmen.</p>	<p>El padre se dedicó a poner tabaco de 1963 a 1998 como mediero. Su origen es asalariado tabacalero de nacionalidad boliviana. Hace unos diez años arrendaba con su familia unas 27 hectáreas con instalaciones para tabaco en la zona de Monterrico. Tenían un contrato de alquiler con un productor al que le pagaban con casi la cuarta parte de la producción de tabaco. Las herramientas (tractores, acoplados, etc.) corrían por cuenta de los inquilinos.</p>	<p>Luego de una serie de problemas económicos, dificultades para vender la producción y cancelar todos los costos (insumos, mano de obra, etc.), tuvieron que retirarse de la actividad. Actualmente es asalariado tabacalero. Se desempeña como encargado y estufero.</p>	<p>La finca era administrada y trabajada por su núcleo familiar: hermano, padre y madre, más asalariados transitorios en los momentos de mayor demanda de trabajadores.</p>
10	<p>Productor empresarial. El Carmen y Las Maderas.</p>	<p>La finca es de origen familiar. Su padre, hijo de inmigrantes italianos, fue junto con su abuelo uno de los primeros en producir tabaco en la familia. Su abuelo trabajaba como peón, luego pasó a ser arrendatario, hasta comprar parte de la finca actual en 1967.</p>	<p>En la actualidad la finca es administrada por él, su padre y su hermano, y produce unas 120 hectáreas de tabaco. Cuentan con cinco tractores, que van desde uno modelado 1968 hasta otro de 2005. Cuentan con 40 estufas a gas.</p>	<p>La finca es administrada por el padre y dos hermanos, pero sólo participan en la administración, dirección y comercialización. Además, tiene un contador. Diversifican con soja y porotos en la provincia de Salta desde hace unos siete años.</p>

Continúa...

Núm.-A3: C6	Tipo de productor según tipología y localización de la finca en Jujuy	Origen social, familiar, procedencia o forma de entrada en la actividad	Estadía actual o punto de llegada	Características y forma de administración de la finca
11	Productor familiar. Chemical y Ovejera.	En 1935, a la edad de seis años, ayudando a la familia (asalarados), comenzó a poner tabaco. El padre era peón de campo. Desde 1955 trabajó unos años como madero, y en 1958 le compró la finca a un amigo y comenzó a poner tabaco por su cuenta.	Actualmente produce unas 13 hectáreas propias y arrienda otras 24.	Participa en numerosas tareas, como la búsqueda de asalariados y el control del proceso. Comercializa la producción y negocia la calidad con los acopiadores. Diversifica con unas cinco hectáreas de verduras, arvejas y cebollas.
12	Productor empresarial. Monterrico.	La finca es de origen familiar. Luego de estudiar arquitectura se hizo cargo de ella. Desde hace 30 años es productor tabacalero.	Es propietario de unas 450 hectáreas en Monterrico y San Pedro, dedica 50 a la actividad tabacalera. Además de ser tabacalero, es arquitecto y tiene una empresa constructora. Cuenta con diez tractores, dos de ellos modelo 2006, y estufas <i>bulk curing</i> .	Junto con un hermano, se encarga de la administración y dirección de la finca. Tienen encargados y capataces para el control del personal. Contratan ingenieros que supervisan la producción. Diversifica con poroto en San Pedro.
13	Productor empresarial. Monterrico.	El padre comenzó arrendando tierras para la producción de tabaco en 1980. Luego compró una parcela de 15 hectáreas, y continuó incrementando la producción arrendando más tierras. Desde niño trabajó y aprendió el oficio con el padre.	Luego de jubilado, el padre se encargó de la administración de la finca, y llegó a producir unas 45 hectáreas de tabaco. En la actualidad se ha retirado y arrienda la tierra y las instalaciones (tractores, estufas, acoplados, etcétera).	Se encargaba de la administración y el control de la finca. La familia, su mujer e hijos se encargaban de los papeles. Además, contaba con capataces y encargados del personal.

14	<p>Productor familiar. Su padre trabajaba en una empresa privada recibiendo tabaco, don- de adquirió los conocimientos y "contactos" para iniciarse en la actividad. En 1992 compró unas seis hectáreas en la zona de Alto Verde-Monterrico. En los últimos años solían ampliar la producción arrendando parcelas extras; lle- garon a superar las 20 hectáreas. Al mismo tiempo administraban un negocio familiar en el pueblo (carnicería), con la que solventa- ron gran parte de los gastos de la finca. A los 14 años comenzó a trabajar con el padre en la finca.</p>	<p>El origen de la finca es familiar. Su padre fallecer el padre se hizo cargo de la explotación con mu- chas dificultades. En la actualidad arrienda la finca y las instalacio- nes. Continúa con sus estudios de medicina y administra junto con la madre la carnicería en el pue- blo. La finca cuenta con tinglados, dos estufas chicas de adobe, dos más grandes de adobe y dos <i>bulk curing</i>, dos tractores, maquinarias y viviendas para los trabajadores. Este tipo de actividad.</p>
----	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a productores tabacaleros.

Con este objetivo, en el próximo apartado ponemos de relieve una diversidad de caminos y trayectorias posibles, las que no son más que patrones propios de la movilidad social ascendente o descendente. Analizamos entrevistas y testimonios de productores que han experimentado un proceso de movilidad social, describimos las características de este proceso y las situamos en un contexto sociohistórico particular.

Principales hallazgos

Teniendo en cuenta una tipología⁴ de productores tabacaleros construida en otros trabajos de investigación (Re, 2013), en el cuadro 1 se analizan y comparan diferentes tipos de productores y sus trayectorias. En él se puede ver, para cada productor entrevistado, el origen social, la procedencia o la forma de entrada en la actividad y el lugar donde se encuentra actualmente. También nos permite comparar las características particulares de administrar la explotación, la diversificación productiva y el tipo de tecnología que emplean.

De los casos analizados en el cuadro 1 se desprende que hay dos formas de entrar en la producción de tabaco: como productores con un claro *origen familiar* o como *nuevos productores*.

De estas dos formas de entrada, el caso más típico es el de los productores provenientes de familias tabacaleras, es decir, son hijos o nietos de antiguos tabacaleros que continúan con esta actividad heredada de sus familias. De los 14 casos analizados, 11 son de este tipo. Pero incluso entre ellos identificamos dos tipos diferentes: los productores que han tenido una actividad laboral distinta de la producción de tabaco antes de continuar con la tradición familiar y aquellos que siempre se han dedicado a la actividad tabacalera, es decir, que nunca han tenido otro tipo de actividad laboral o comercial.

.....

⁴ Tomando en cuenta las variables tierra, capital y trabajo, se ha construido la siguiente tipología de productores tabacaleros: *campesinos tabacaleros* (con hasta dos hectáreas de tabaco); asentados mayormente en terrenos fiscales, no cuentan con capital y usan exclusivamente mano de obra familiar. *Campesinos transicionales* (entre dos y diez hectáreas); registran la presencia de trabajo familiar, combinada con la contratación de asalariados transitorios. *Productores familiares* (entre diez y 50 hectáreas); con altos niveles de capitalización, contratan mano de obra asalariada y hacen un uso *profesionalizado* de la finca. Con superficies mayores de 50 hectáreas de tabaco encontramos a los *productores empresariales*, que representan el 15% del total de las explotaciones tabacaleras (Censo Nacional Agropecuario 2002); se trata de un sector muy dinámico en el que coexisten grandes empresarios tradicionalmente presentes en la actividad y productores en expansión.

En el primer grupo, el de productores que han tenido su primera inserción laboral en otros espacios, encontramos trayectorias que se pueden asociar a un origen urbano. En estos casos tales actividades están relacionadas con profesiones liberales o la administración de algún negocio en las áreas urbanas. En esta situación podemos identificar cuatro casos de los once analizados (entrevistas 2, 5, 7 y 12); todos han instrumentado una forma «profesional» de administrar la explotación tabacalera, e incluso esta actividad agrícola ha pasado a ser la de su principal ingreso.

Por otro lado, podemos identificar a siete productores que, si bien comparten una misma forma de entrada en la actividad tabacalera (hijos o nietos de antiguos productores tabacaleros), nunca han tenido otro tipo de trabajo y siempre se han dedicado a esta actividad heredada de la familia (entrevistas 1, 4, 6, 8, 10, 13 y 14) y, como los demás, hacen una administración «profesional» de la explotación.

Las características comunes de todos ellos es la de ser una segunda o tercera generación de productores y haber incorporado los estándares de producción, «nuevas» tecnologías y las variedades que exige el mercado. Es decir, se han transformado en productores «eficientes» y hacen un uso «profesionalizado» de los recursos tierra, mano de obra y capital; pero en los casos 13 y 14 actualmente podrían ser considerados *cuasi* rentistas, pues ambos arriendan su finca, incluyendo los bienes de capital, aunque uno es jubilado y el otro ejerce una profesión liberal.

Estos productores también reconocen que provienen de generaciones de familias de asalariados —peones tabacaleros— que han hecho un recorrido posible de «modelar» con un pasaje desde abuelos peones tabacaleros, luego peones, que de allí pasan a arrendatarios o medieros, para adquirir luego tierras y utilizar el arriendo como complemento para la adquisición de tierras. Este tipo de ascenso social casi no ha sido identificado en la literatura clásica sobre la estructura agraria, y es semejante a los reportados por conocidos estudios sobre el ascenso social en sectores urbanos de inmigrantes campesinos europeos, ejemplificados con «mi hijo el doctor».

Los productores «nuevos» o de primera generación, su característica común es la de tener un origen como medieros o asalariados. Del total de entrevistados, podemos encontrar cuatro casos (entrevistas 3, 6, 9 y 11); algunos han trabajado como peones y luego como medieros, hasta adquirir un capital y arrendar o comprar una finca; otros son hijos de asalariados que han trabajado incluso como peones en el tabaco u otra actividad rural. Al igual que los de origen familiar, estos han incorporado a la actividad tabacalera los «nuevos» procesos de producción y hacen un uso «profesionalizado» de las fincas.

Es decir, cualquiera de estas dos formas de entrada en la actividad —de *origen familiar y nuevos productores*— está cruzada, a su vez, por dos tipos de trayectorias o caminos posibles, los que han logrado incorporar los «nuevos esquemas de producción» y experimentado un proceso de expansión y crecimiento hasta consolidarse como productores «eficientes» y «profesionales», y los que han sido excluidos, arrinconados y finalmente expulsados de la estructura social agraria.

En cuanto a la expansión y el crecimiento, se señala en primer lugar el incremento en la cantidad de tierras, lo que implica —en un sentido más clásico— una transformación en la escala de producción y un aumento en la cantidad de capital que logra administrar un productor.

En este proceso de crecimiento por lo general se sigue un sendero de tipo *escalera*.⁵ Pero para aumentar la cantidad de tabaco producido el productor debe asegurar, en primer lugar, su secado. Esto es fundamental ya que las estufas tienen un alto costo y son necesarias para *curar* el tabaco y lograr una calidad acorde a la exigida por los «núcleos» del CAI tabacalero. Una vez garantizado este mecanismo, ya sea mediante la compra o el arriendo de las instalaciones necesarias, el productor puede ampliar la cantidad de tierra cultivable, que puede ser comprada o arrendada. Si un productor tiene éxito y rindes económicos suficientes, puede pensar en adquirir nuevos lotes.

Esta «escalera» de ascenso patrimonial en tecnologías, tierras y volumen de producción se logra generalmente a un ritmo lento y en distintas cosechas. Los peldaños son, en líneas generales: incorporación o alquiler de estufas, ampliación de la producción de tabaco en tierras alquiladas o propias y, finalmente, una ampliación del capital constante.

Por otro lado, se debe mencionar otro indicador de capitalización y movilidad social ascendente: la incorporación de las «nuevas» variedades (tabaco Virginia). En este

.....

⁵ Sobre este tema, Benencia (1999) señaló la presencia de mecanismos similares en la producción hortícola del Gran Buenos Aires. Analizando las transformaciones experimentadas por migrantes de origen boliviano entre 1975 y 1996, describe las estrategias de producción que les permitieron a campesinos sin tierra transformarse en productores agrícolas y propietarios de los medios de producción. Específicamente, señala un fenómeno de *movilidad social ascendente* centrada en el intercambio de individuos entre diferentes estratos, a la que define como «escalera de cuatro tramos». El paso de un peldaño al otro en la escalera es condicionado por el papel que desempeñan los individuos según las diferentes categorías ocupacionales: trabajadores o patrones, y las posibilidades de capitalizarse o no.

CUADRO 2. Total de explotaciones agropecuarias con tabaco y superficie plantada por escala de extensión, 1988

1988	Hasta 10 ha	De 10.1 a 50 ha	Más de 50.1 ha	Total
Explotaciones agropecuarias	256	338	43	637
	40%	53%	7%	100%
Hectáreas	1 538	7 975	3 682	13 195
	12%	60%	28%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados en el Censo Nacional Agropecuario 1988.

CUADRO 3. Total de explotaciones agropecuarias con tabaco y superficie plantada por escala de extensión, 2002

2002	Hasta 10 ha	De 10.1 a 50 ha	Más de 50 ha	Total
Explotaciones agropecuarias	137	272	71	480
	28%	57%	15%	100%
Hectáreas	791	6 786	6 699	14 275
	6%	47%	47%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados en el Censo Nacional Agropecuario 2002.

sentido, el mejoramiento del material genético de las plantas con el que se busca producir un tabaco de primera calidad es, sin lugar a duda, otro indicador de crecimiento y profesionalización.

En todas estas fincas se hace un manejo «profesional» de la explotación, la administración y la contratación de mano de obra. En este sentido, más allá del origen social y de la forma de entrada en el cultivo de tabaco, podemos identificar casos claros de *movilidad social ascendente*, tanto en lo que se refiere a los hijos de antiguos productores tabacaleros como a los «nuevos».

Lo interesante de este tipo de productores es que en todos los casos su entrada y posterior desarrollo han implicado necesariamente un crecimiento, el cual se puede constatar en la cantidad de hectáreas sembradas, la tecnología adquirida y el capital incorporado al proceso de producción. Pero, además, en todos los casos analizados se observa cómo el proceso de producción da cuenta de un uso «profesionalizado» de los recursos en la finca, con un importante nivel tecnológico, acorde a las hectáreas sembradas y un uso planificado de los recursos.

En cuanto a la exclusión, el arrinconamiento y la expulsión, pudimos identificar dos casos: el de un exmediero devenido en asalariado rural (entrevista 9), aunque en una jerarquía mayor que la de simple peón general, y el de un productor empresarial que ha reducido la cantidad de hectáreas sembradas (entrevista 4).

La historia de vida del exproductor es un caso típico de entrada y salida de la actividad tabacalera. Su padre se dedicaba a cultivar tabaco como mediero en 1963, hasta 1998 y en sus comienzos trabajó como asalariado tabacalero. Hace unos diez años solía arrendar con su familia unas 27 hectáreas de tabaco en la zona de Monterrico; tenían un contrato de alquiler con un productor al que le pagaban con casi la cuarta parte de lo que producían de tabaco, pero las herramientas e insumos corrían por cuenta de los inquilinos. Luego de una serie de problemas económicos y de dificultades para vender la producción y cancelar los costos —insumos, mano de obra, etc.— tuvieron que retirarse de la actividad. Hoy trabaja como asalariado tabacalero, se desempeña como encargado y estufero en una finca de Monterrico.

En cuanto al productor empresarial devenido en familiar, la historia es muy particular. Su padre se dedicaba a la producción tabacalera y tenían alrededor de 65 hectáreas. La finca heredada de la familia fue repartida entre los hermanos, fue el primer fraccionamiento que sufrió la explotación. Trabajando con sus hijos y luego de algunos intentos fallidos de diversificación, se dedicó exclusivamente al tabaco, pero nunca ha recuperado las hectáreas iniciales de la finca de su padre.

Estos casos y testimonios son difíciles de encontrar. La mayoría de los productores expulsados o en vías de desaparecer de la estructura social agraria no son individualizados con facilidad. Sin embargo, más allá de ello y las dificultades para registrarlos, la información censal nos permite inferir que muchos han sido casos como estos.

Según datos del Censo Nacional Agropecuario, entre 1988 y 2002 se ha registrado una importante concentración en los estratos más grandes, con un crecimiento del 65% para los productores de más de 50 hectáreas, una caída del 20% en el estrato de diez a 50 hectáreas y una caída considerable en el estrato más pequeño, que llegaría al 46% (véanse los cuadros 2 y 3).

En el supuesto caso de que todos los productores actuales ya lo eran en 1988, se puede hipotetizar que se perdió un 25% de ellos, muchos seguramente provenientes de estratos más bajos. Esto se verificaría al mirar la evolución de las superficies de cada estrato. En efecto, con menos de diez hectáreas se pasa del 12% de superficie sembrada al 6% en 2002. En el otro extremo, la superficie sembrada en el estrato mayor casi se duplica en el

mismo período. Es decir, seguramente se perdieron productores pequeños que salieron del sistema y posiblemente muchos de los antiguamente pequeños pudieron ascender a los estratos mayores⁶ (véanse los cuadros 2 y 3).

Bajo este escenario, es evidente que muchos productores han desaparecido o fueron expulsados de la estructura social; pero, como vemos, otros estratos han experimentado un proceso diferente. Si bien los datos censales no nos dicen si son los mismos casos, los cambios entre los estratos, sumados a los testimonios y la información recogida en el proceso de investigación nos permiten ir en esta línea. Entonces, la pregunta que nos queda por responder y se pretende abordar en el siguiente apartado es si es correcto hablar de un proceso de movilidad social tanto ascendente como descendente en la actividad tabacalera de Jujuy o podemos dejar de señalar que la movilidad social en el sector tabacalero de Jujuy existió.

Pero ésta ha tenido dos tipos de comportamientos muy diferentes. Por un lado, encontramos una movilidad *social descendente* vinculada a la *desaparición* y el *arrinconamiento* de pequeños y medianos productores, y por el otro, una *movilidad social ascendente* caracterizada por el crecimiento en capital (estufas, tractores y tierra) y un uso *profesionalizado* de los recursos.

La tendencia al descenso se observa no sólo en los registros censales, donde los datos permitirían inferir este proceso, sino también en las entrevistas realizadas a productores, en las que se menciona que la desaparición de los medieros y pequeños productores está asociada a lo obsoleto de sus medios de producción y la forma ineficiente de administrar las explotaciones. Además de los altos niveles de calidad que exige la industria (difíciles de alcanzar), las altas erogaciones monetarias y las nuevas inversiones en capital (estufas *bulk curing*) excluyen a una gran cantidad de pequeños productores:

No, ya hace como diez años que no hago tabaco. Solíamos arrendar 27 hectáreas en la zona de Monterrico... Hubo un tiempo unos seis, siete, ocho años atrás en donde no se podía vender el tabaco, había muchos problemas con la venta [...]. Después se echó a perder la cosa. Hasta el '98 trabajé como mediero, pero después nosotros le dijimos que no conviene mediero, que arrendemos. Ahora trabajo en la finca, de encargado, estufando (asalariado tabacalero, exmediero. Perico del Carmen, provincia de Jujuy, 2007).

.....

⁶ También se podría hipotetizar que todos vendieron y compraron a otros agentes. Sin embargo, las entrevistas van en el sentido expuesto por la lectura casi directa del cuadro.

[...] los que se han fundido con el tabaco son los productores nuevos. Lo que pasa que hay épocas, por ejemplo, gente de acá de San Salvador o de otro lado, y ven que el tabaco es negocio, vienen arriendan y se mandan a plantar. Pero desgraciadamente el tabaco es un negocio. Hay que saber. Aparte para hacer tabaco tenés que tener una infraestructura, no es no más meterle tabaco en tu tierra y después qué haces si no tenés estufas, no tenés tractores. Tenés que tener una serie de tecnologías que en el tabaco son específicas (productor tabacalero, 50 hectáreas. Monterrico, provincia de Jujuy, 2012).

Estas entrevistas señalan casos concretos y son testimonios de cómo los pequeños productores son desplazados, arrinconados o ven muy difícil incorporarse al proceso de producción. Sin embargo, otros testimonios muestran un fenómeno opuesto, casos en los que se ha experimentado un crecimiento económico-social y, por consiguiente, una movilidad social ascendente:

[...] nosotros empezamos en el '75, hasta el '80 trabajé como peón, y un día me dice el patrón: «¿Por qué no pone tabaco en sociedad conmigo? Yo le voy a dar la tierra y le voy a ayudar con plata, cuando termina la cosecha yo le voy a descontar la plata que le di y hacemos las cuentas». Así fuimos avanzando más. Ya en el '85 pasamos de las doce hectáreas a arrendar un poco más, y ahora estamos poniendo ochenta y tres hectáreas (productor tabacalero, 83 hectáreas. Perico del Carmen, provincia de Jujuy, 2007).

La propiedad era de mi abuelo. Cuando llegó él era peón, arrendero después, y después logró comprar algo de tierra, y así se empezó. Él es nacido acá, pero es de origen inmigrante... Acá empezaron mis abuelos, ellos vinieron de Italia. Yo creo que esta finca tiene cuarenta y pico de años (productor tabacalero, 120 hectáreas. Perico del Carmen, provincia de Jujuy, 2007).

Empecé arrendando tierras, y después con tierras propias con mi padre, hace unos treinta años. Primero arrendadas y después propias. Más o menos unas quince hectáreas, después veinte, treinta, cuarenta hectáreas. Así comenzamos a incrementar las hectáreas, de a poco. Nosotros comenzamos así, mi padre era tabacalero y seguimos con los pasos de él. Mi padre ha dejado la actividad y después la seguí yo. Ahora indirectamente sigo involucrado con el tabaco, alquilo la tierra y la finca. Es decir, que arriendo lo que tengo (exproductor tabacalero, 45 hectáreas. Perico del Carmen, provincia de Jujuy, 2012).

En 1935, cuando tenía seis años, empecé a poner tabaco. Vine con mi familia desde San Juan. Los «camperos» éramos... soy el único de la familia que se dedica a poner tabaco. Mi papá era peón. En 1956 más o menos [...] ponía unas diez hectáreas, porque depende de las estufas. Igual tenía mi finquita, pero seguía arrendando. Yo trabajaba por jornal en las fincas, podaba, limpiaba... En 1955 comencé a poner tabaco por mi cuenta; tenía veintidós, veintitrés años. Hoy tengo ochenta y tres años... Me compré primeramente una casa en El Carmen hace como cuarenta años. Después un amigo me dice: «Ahí hay una finca que se va a vender». Era del hijo de un antiguo tabacalero de Jujuy... Pero en esa época era mucho mejor que ahora. El patrón ponía las tierras, vos pagabas agua, parte de la leña, y nosotros teníamos que plantar, cultivar, cosechar, estufarlo y sacarlo todo (productor tabacalero, 37 hectáreas. Perico del Carmen, provincia de Jujuy, 2012).

De las entrevistas se desprende que algunos productores hijos de antiguos productores tabacaleros han logrado capitalizar los recursos económicos y sociales. Mantienen el estrato social heredado, o incluso han aumentado su capital. Otros tienen un origen asalariado, como peones rurales devenidos en medieros y luego en productores. Este parecería ser el caso más típico de *movilidad social ascendente* registrado en la provincia.

Habría que remarcar que este proceso se encuentra asociado a otro momento histórico y no a los procesos de cambios recientes, por lo cual es difícil plantear que este proceso de «escalera» resulte repetible en las condiciones actuales del sistema productivo. Sin mencionar que no quedan tierras disponibles bajo el complejo sistema de riego instalado en la zona y es muy difícil para los pequeños productores acceder a créditos para estufas y la incorporación de la tecnología necesaria para el «curado» del tabaco.

En este sentido, el papel de la Cooperativa y las políticas estatales⁷ explicarían en parte la gran cantidad de productores que hoy producen tabaco en el estrato superior a las 50 hectáreas. Algunos de ellos corresponden a aquellos actores sociales identificados a fines de la década de 1970 como medieros y que hoy son productores familiares, empresariales e incluso algunos rentistas.

.....

⁷ Creado con carácter transitorio en 1967, el Fondo Tecnológico del Tabaco estuvo destinado a solventar la tecnificación de las explotaciones y compensar a los productores por el incremento de los costos de producción. A través de un impuesto al consumo de cigarrillos, se generó la existencia de un «sobrepeso» sobre el acopio final del producto, con el que se pudieron instrumentar planes especiales para la tecnificación, la preindustrialización, la promoción social de los productores tabacaleros y el financiamiento de las principales instituciones del sector, como las cámaras de productores y las cooperativas.

Una explicación a este fenómeno se puede encontrar en las formas de producción y comercialización. Éstas no sólo han *profesionalizado* el proceso, sino que han abierto nuevas posibilidades a los productores tabacaleros. Siempre y cuando hayan podido reproducir exitosamente la «escalera» de ascenso: garantizar el secado del tabaco, aumentar las hectáreas sembradas y capitalizarse.

Por otro lado, sin que quienes los dan hayan experimentado directamente un proceso de *movilidad social ascendente*, muchos testimonios y relatos señalan que han existido épocas buenas, cuando la mediería ha permitido a muchos productores reproducir la «escalera» de ascenso social y dar un salto hacia adelante:

El que hace las cosas bien y le va bien, va creciendo, el caso de muchos productores chicos. Antigualmente el productor chico crecía en dos patadas. Yo conozco el caso de muchos productores grandes que no tenían nada. En aquella época, cuando ellos empezaron, era distinto. Te estoy hablando del año '70 hasta el año '83, más o menos (productor tabacalero, 25 hectáreas. Perico del Carmen, provincia de Jujuy, 2010).

[...] sí, depende de la época que le toque [...] buenas han sido el '80 y pico, malas del '70 para atrás, antes que se haga la Cooperativa [...] (productor tabacalero, 15 hectáreas. Perico del Carmen, provincia de Jujuy, 2010).

Yo tengo muchos casos. Uno que era chofer de mi vieja. Un changuito que en ese tiempo tendría dieciocho años, mientras yo estudiaba. Después cuando yo vine ya eran socios. Después, al poco tiempo, ya arrendaba tierra. Ahora ya es propietario. Lo que pasa que tenés que estar en el cambio. Todos los años tenés que ir cambiando y aceptando todo lo que sale nuevo... Sobre todo, acá han aparecido productores grandes; son argentinos, pero hijos de bolivianos. Pero ahora son productores grandes. Y la mayoría, los que están creciendo, son ellos. Ya no son los grandes que se nombraban antes acá (productor tabacalero, 50 hectáreas. Monterrico, provincia de Jujuy, 2012).

Sabe qué es lo que pasa: antes te alcanzaba, pero ahora no. Antes venía el comprador y te decía: «Bueno, te pago tanto por kilo». No se clasificaba. En el '60 o '50 y pico, las empresas ya te pagaban por clase. ¿Entendés? Pero ahora no se llegan a cubrir los costos con lo que pagan (productor tabacalero, 37 hectáreas. Perico del Carmen, provincia de Jujuy, 2012).

Los relatos y testimonios muestran épocas buenas y malas. Sin duda, el proceso de

expansión y apoyo estatal a través del Fondo de Recuperación Productiva (FET), la creación de la Cooperativa y de la Cámara de Productores, junto con obras de infraestructura como los canales de riego, el tendido eléctrico y la red de gas, produjeron sinergias que, unidas a los «saberes» de medieros y algunos peones, fueron incrementando las posibilidades de ascenso social.

Con estos datos, podemos afirmar que la movilidad social ascendente de productores tabacaleros en Jujuy existió. Es posible identificar testimonios de productores que han pasado de ser asalariados a medieros, productores pequeños e incluso llegar a ser productores empresariales. Pero, más allá de estos casos, estos procesos son resultado de un momento histórico particular, en que la mediería se transformaba en una práctica rentable y la participación del Estado y la Cooperativa tenían un papel muy distinto al de la actualidad.⁸

Hoy la mediería, dados los altos costos, no se transforma en una estrategia de producción rentable y de aumento de las hectáreas cultivables. Solamente usando tecnologías de punta y procesos planificados de producción se alcanza un tabaco Virginia de calidad acorde a las exigencias de los mercados y los «núcleos» del CAI.

Es justamente este uso *profesional* de los recursos y del proceso de producción lo que contribuye a sostener esta dimensión novedosa en el análisis de los procesos de movilidad social. Es decir, hablamos no sólo de una *movilidad social ascendente* en el sentido de acumulación de capital o el pasaje de un estrato a otro, sino de una forma de producción, de relacionarse con el proceso.

En síntesis, la movilidad social ascendente registrada en el sector se encuentra asociada no sólo a las dimensiones tradicionales de los análisis de movilidad, sino también a una «nueva» forma de relacionarse con el proceso de producción, con una dimensión descuidada en los análisis sociológicos referidos a actores sociales en el agro. Y no sólo en aquellos casos de productores que han acumulado capital, sino en todos los que han logrado incorporar la «nueva» estructura *socioproductiva*, alcanzar un alto nivel tecnoló-
.....

⁸ En Jujuy la actividad tabacalera es señalada, incluso a nivel nacional, como una de las pocas que han logrado incorporar los nuevos patrones de producción y resistir, al mismo tiempo, la avanzada neoliberal de los años noventa. Este proceso se ha logrado gracias al fuerte peso social y político que los productores han conseguido mantener por medio de la Cámara y la Cooperativa de Tabacaleros. La participación de estas instituciones fue fundamental para el mantenimiento de normas impositivas que favorecen al sector —como el Fondo Especial del Tabaco—, el sostenimiento de precios mínimos y otro tipo de reclamos económicos y políticos regionales.

gico y de producto final, mantenerse dentro de la estructura social y hacer un uso profesional de los recursos.

Conclusiones

En todos los casos analizados, y más allá de la forma de entrada en la actividad —origen familiar o nuevos productores—, observamos una forma de administración de las fincas «profesionalizada», con un importante nivel tecnológico acorde a las hectáreas sembradas, un uso planificado de los recursos y una planificación y división de las tareas que realizar en la explotación tabacalera.

En este sentido, podemos identificar dos tipos claramente definidos de productores: los que han experimentado un proceso de expansión y crecimiento (*movilidad social ascendente*) y se han consolidado como productores *eficientes*, y los que han sido excluidos, arrinconados o expulsados finalmente de la estructura social agraria (*movilidad social descendente*).

En cuanto a la expansión y el crecimiento, se tomó como indicadores el incremento en la cantidad de tierras y la incorporación y el uso de «nuevas» técnicas y tecnologías apropiadas para ello, que no son otra cosa que la introducción de capital constante como tractores y estufas. Bajo estas condiciones encontramos productores de diferentes estratos y orígenes sociales que comparten la característica común de hacer un uso *profesionalizado* de los recursos. Es esta forma de producir la que nos permite hablar, sostener y reforzar que existe un proceso de *movilidad social ascendente*, la que sin duda se encuentra asociada no sólo a una forma de producción y un uso particular de los recursos, además de la acumulación de capital en tierras y tecnología (bajo una escalera particular), sino también al desarrollo de nuevas habilidades de gestión y administración.

En cuanto a la exclusión, el arrinconamiento y la expulsión, se señaló la presencia de casos en los que no se ha logrado incorporar los patrones de producción y los productores han sido excluidos de la estructura social agraria, lo que se identifica como una *movilidad social descendente*.

Más allá de ello, la *movilidad social ascendente* de productores tabacaleros en la provincia de Jujuy existió. Las entrevistas y los datos censales dan cuenta de este proceso, que se concentra en un momento histórico determinado, fines de la década de 1970, y tiene todavía hoy una incidencia significativa. En esos años, muchos medieros o campesinos han logrado apropiarse de parte de la renta y capitalizarse, con lo que construyen una especie de «escalera» de ascenso social. Sin embargo, en la actualidad las nuevas reglas

de producción y subordinación de productores al CAI tabacalero han modificado este tipo de comportamientos.

Hoy en día, más allá del origen social del productor, si se quiere continuar dentro de la estructura social agraria necesariamente se debe hacer un uso *profesional* de los recursos, transformar las fincas en verdaderas empresas y dejar de lado antiguas formas de producción.

En este sentido, podemos identificar dos procesos de movilidad social que habrían estado presentes en los últimos años: por un lado, el desplazamiento de productores fuera de la estructura social agraria, es decir una *movilidad descendente*, y por el otro, un proceso de *movilidad social ascendente*.

Encontramos *campesinos* y *pequeños productores* que habrían sido expulsados de la estructura social agraria como productores tabacaleros y se insertaron en algunos casos como asalariados. Esto no sólo concuerda con los análisis teóricos más clásicos, sino también con los datos censales, en los que se observa claramente cómo este estrato social presenta una disminución en cantidad de productores. En cuanto al estrato medio (*productores familiares*), encontramos una amplia heterogeneidad no sólo en el interior del estrato, sino en cuanto a los posibles mecanismos de entrada y de salida. Los movimientos esperables son, por un lado, pasar de campesino a productor familiar, de familiar a campesino, mantenerse en su posición o retirarse del sector vendiendo la finca. En cuanto al estrato más alto (*productores empresariales*), vimos que provienen de los estratos medios y bajos o presentan un origen social similar —hijos de productores capitalizados— e incluso algunos provienen de otras actividades de origen urbano.

En este sentido, la *movilidad social ascendente* a la que referimos no sólo se presenta bajo las variables clásicas de análisis —tierra, capital y trabajo—, sino que también debemos tener presente en el análisis la forma de hacer uso de estos factores. Lo que definimos como *profesionalización* de la actividad.

Referencias

- Aparicio, S. y Gras, C. (1998). El mercado de trabajo tabacalero en Jujuy: un análisis desde los cambios en la demanda. *Estudios Sociales del NOA*, 2(1).
- Aparicio, S. y Gras, C. (1995). Una burguesía dinámica en el NOA: los tabacaleros jujeños. En Giarracca, N., Aparicio, S., Gras, C. y Bertoni, L. (coords.), *Agroindustria del noroeste: el papel de los actores sociales*. Buenos Aires: La Colmena.

- Balsa, J. y Colombo, G. (2009). *Estructura productiva y sujetos sociales en la expansión del ovino. El caso del partido de Saladillo en 1870*. La Plata, Buenos Aires: Centro de Estudios Histórico-Rurales.
- Bartra, R. (1974). *Estructura agraria y clases sociales en México*. México: Era.
- Benencia, R. (1999). El concepto de movilidad social en los estudios rurales. En Giarracca, N. (coord.), *Estudios rurales, teoría, problemas y estrategias metodológicas*. Buenos Aires: La Colmena.
- Bertoni, L. (1995). El complejo tabacalero y la intervención estatal. En Giarracca, N., Aparicio, S., Gras, C. y Bertoni, L. (coords.), *Agroindustria del noroeste: el papel de los actores sociales*. Buenos Aires: La Colmena.
- Carballo, C. y Catania, M. (1985). *La actividad tabacalera en Argentina a partir de la década de 1970*. Buenos Aires: CEDEL.
- Chayanov, A. (1987). *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Cloquell, S. (1993). Qué pasó con la explotación familiar. En Seminario El Agro Argentino Hoy. Área Estudios Rurales, Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires.
- Corradini, E., Zilocchi, H. y Gallo-Mendoza, G. (2006). *Explotaciones agropecuarias tabacaleras en la República Argentina. Caracterización en base al Censo Nacional Agropecuario 2002. Provincia de Jujuy*. Proyecto de Reconversión de Áreas Tabacaleras-SAGPYA.
- Giarracca, N., Aparicio, S., Gras, C. y Bertoni, L. (coords.) (1995). *Agroindustrias del noreste, el papel de los actores sociales*. Buenos Aires: La Colmena.
- Giarracca, N. y Teubal, M. (coords.) (2005). *El campo argentino en la encrucijada: estrategias y resistencias sociales*. Buenos Aires: Alianza.
- Gras, C. (2005). *Entendiendo el agro. Trayectorias sociales y reestructuración productiva en el nordeste argentino*. Buenos Aires: Biblos.
- Kautsky, K. (1989). *La cuestión agraria*. México: Siglo XXI.
- Lenin, V. (1957). *El desarrollo del capitalismo en Estados Unidos* (Obras completas, t. XXIII). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marx, K. (1974). *El capital*. México: Siglo XXI.
- Montenegro, O., Auyas, C., Busignani, M., Cazón, L. y Quiquinto, J. (2007). *La administración en empresas tabacaleras de Jujuy*. Trabajo de investigación para la Asociación Argentina de Economía Agraria. Facultad de Ciencias Agrarias-Universidad Nacional de Jujuy.
- Murmis, M. (1993). Algunos temas para la discusión de la sociología rural latinoamericana: rees-

- tructuración, desestructuración y problemas de excluidos e incluidos. Ponencia presentada al CLACSO-ALAS. Buenos Aires, Argentina.
- Murmis, M. (1980). *Tipología de pequeños productores campesinos en América Latina*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Re, D. (2010). Distintas estrategias de producción, comercialización y uso de la mano de obra en las fincas tabacaleras de Jujuy. Ponencia presentada en las 4ta. Reunión Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo (GERD). Misiones, Argentina.
- Re, D. (2013). *La producción de tabaco Virginia en la provincia de Jujuy y su impacto sobre la estructura social agraria. ¿Movilidad social de productores?* Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- Re, D. y Diez, C. (2010). El complejo agroindustrial tabacalero. Un análisis sobre las transformaciones socio productivas en las provincias argentinas de Jujuy y Misiones. Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. Porto de Galinhas, Pernambuco, Brasil.
- Rossi, C. A. y León, C. A. (2008). Temas fundamentales para la inserción de los pequeños productores agropecuarios en cadenas comerciales. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 28(1), 1-46.
- Schiavoni, G. (comp.) (2008). *Campesinos y agricultores familiares. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX*. Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- Teubal, M. (2003). Soja transgénica y crisis del modelo agroalimentario argentino. *Realidad Económica*, 196, 52-74.
- Vigorito, R. (1979). Criterios metodológicos para el estudio de complejos agroindustriales. En *El desarrollo agroindustrial y la economía internacional*. Documentos de Trabajo para el Desarrollo Industrial, 1. México: Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos.
- Wright, E. O. (1992). Reflexionando, una vez más, sobre el concepto de estructura de clases. *Zona Abierta*, 59/60, 17-73.

Grandes aceleraciones y luchas socioambientales en la frontera extractiva de México

*Darcy Tetreault**


Recepción: 13 de junio de 2024 / Aceptación: 2 de septiembre de 2024

Resumen La gran aceleración en el metabolismo social de la economía del mundo después de la Segunda Guerra Mundial marca el inicio de una nueva época geológica en la historia de la Tierra, conocida como Antropoceno o —desde un punto de vista crítico— Capitaloceno. Este artículo utiliza como punto de partida una revisión de los debates en torno a esta afirmación para contextualizar los hallazgos de una investigación sobre las tasas de extracción de hidrocarburos y minerales metálicos en México entre 1950 y 2023, y su relación con la multiplicación de los conflictos socioambientales. Se nutre de los modelos teórico-conceptuales que explican la expansión de la frontera extractiva en términos de despojo de bienes comunes y luchas por lo común, subrayando al mismo tiempo el papel del Estado en la promoción y regulación de las actividades extractivas y como mediador de los conflictos socioambientales.

PALABRAS CLAVE: extractivismo, metabolismo social, combustibles fósiles, minería, México.

.....

* Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas (México). Correo: Darcy.tetreault@uaz.edu.mx. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1157-7839>.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 internacional. 

DOI: 10.32870/cer.v0i135.7919

Great accelerations and social-environmental struggles on Mexico's extractive frontier

Abstract The great acceleration of the world economy's social metabolism after World War II marks the beginning of a new geological epoch in the Earth's history, known as the Anthropocene or —from a critical point of view— the Capitalocene. This article begins with a review of the debates around this affirmation to contextualize the findings of an investigation into the rates of extracting hydrocarbons and metallic minerals from Mexico, between 1950 and 2023, and their relationship to the multiplication of socio-environmental conflicts. It draws from theories that explain the expansion of the extractive frontier in terms of dispossession and struggles over the commons, while underlining the role of the state in the promotion and regulation of extractive activities and as a mediator of social environmental conflicts.

KEYWORDS: extractivism, social metabolism, fossil fuels, mining, Mexico.

Introducción

Este artículo analiza las actividades petroleras y mineras de México durante la segunda mitad del siglo XX y hasta 2023 con un enfoque en los volúmenes de material extraído, los impactos socioambientales de las actividades extractivas y las luchas de resistencia lideradas por grupos campesinos, indígenas y de mujeres. El marco temporal corresponde a la gran aceleración en la producción y el consumo de bienes y servicios materiales, a partir de la cual la actividad económica humana comenzó a alterar profundamente la trama de la vida (Moore, 2020), hasta el punto de que algunos científicos naturales sostienen que representa el comienzo de una nueva época geológica llamada Antropoceno (Steffen *et al.*, 2015).

El texto está organizado en tres secciones. La primera revisa los debates en torno al Antropoceno como una nueva época, en la que la actividad humana se convierte en la fuerza motriz que está detrás de los rápidos y profundos cambios en el funcionamiento de los ecosistemas a nivel planetario. De importancia para el enfoque adoptado en esta investigación son las críticas que sugieren que el término Antropoceno y gran parte de la literatura de las ciencias naturales sobre él tiende a oscurecer las diferencias entre grupos humanos en términos de clase, género, etnicidad y regiones geográficas (Malm y Hornborg, 2014; Salleh, 2016; Brand y Wissen, 2020). En este sentido, se considera más apropiado utilizar el término Capitaloceno, acuñado por Jason Moore (2017, 2020), ya que llama la atención sobre la manera como los procesos de acumulación de capital penetran

y se mezclan con el entorno biofísico material al que pertenecemos y cómo esto conduce a una aceleración de las interacciones materiales y energéticas, conceptualizadas en este artículo con el término de metabolismo social. En este marco analítico, a medida que el metabolismo social del sistema capitalista se acelera, pone en conflicto diferentes lenguajes y prácticas de valorización territorial, lo que lleva a un creciente número de conflictos socioambientales (Martínez-Alier, 2007), los cuales pueden ser conceptualizados como luchas por lo común (Navarro, 2015).

Teniendo en cuenta la importancia del Estado en la mediación de las relaciones entre el capital, la naturaleza extrahumana y los bienes comunes (Parenti, 2015; De Angelis, 2017), la segunda sección del artículo examina las condiciones político-económicas de la explotación minera y petrolera de México. Este análisis distingue dos subperíodos de la gran aceleración: el posterior a la Segunda Guerra Mundial hasta finales de la década de 1970, cuando los grupos hegemónicos de México instrumentaron la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), y el neoliberal, que comenzó a principios de la década de 1980 en el contexto de la crisis de la deuda, con reformas estructurales orientadas a liberar las fuerzas del mercado de acuerdo con los principios de privatización, desregulación, flexibilidad laboral y libre comercio. El análisis también considera los primeros cinco años de la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, de 2019 a 2023, en términos de continuidad y cambio de las políticas extractivas del país.

Como una primera aproximación a la cuantificación del metabolismo social del intercambio material en la frontera extractiva de México durante la gran aceleración, la tercera sección analiza las tasas de extracción de minerales metálicos y combustibles fósiles entre 1950 y 2023. El método utilizado para este análisis se basa en procedimientos estandarizados para la contabilidad del flujo de materiales, de acuerdo con Eurostat (2001, 2018) y Krausmann *et al.* (2015). Además, dicha sección busca explicar la aceleración (y desaceleración) de las tasas de extracción y establecer conexiones entre la expansión de la frontera extractiva y el creciente número de conflictos socioambientales en torno a proyectos mineros y energéticos.

La última sección de este artículo se abstrae de la experiencia mexicana para señalar su relevancia en la caracterización de una nueva época, polémicamente denominada Antropoceno. Como se argumenta en este artículo, si bien es más útil concebir esta nueva época como Capitaloceno, es importante no perder de vista la centralidad de las relaciones entre el Estado y el capital extractivo, los recursos subterráneos, los trabajadores y las

comunidades directamente impactadas, ya que determinan en gran medida el ritmo y las condiciones sociales en las que se extraen los materiales y la energía.

La gran aceleración en el Antropoceno/Capitaloceno

Ha habido mucha discusión sobre el término Antropoceno desde que Paul Crutzen lo popularizó. Primero en un texto con Eugene Stoermer publicado en *Global Change Newsletter* en 2000, seguido de un artículo en la revista *Nature* que apareció dos años después. Desde su punto de vista, debido a la magnitud del cambio climático inducido por los seres humanos y otros impactos ambientales de alcance global, «parece apropiado asignar el término <Antropoceno> a la época geológica actual, en muchos sentidos dominada por los seres humanos» (Crutzen, 2002: 23). Tras el Holoceno —un período relativamente cálido que duró entre diez mil y doce mil años—, esta nueva época comenzó en 1784, según Crutzen, cuando James Watt diseñó el motor a vapor, marcando así el inicio de la Revolución Industrial.

Una línea de debate surgida de estas contribuciones pioneras tiene que ver con la fecha de inicio del Antropoceno. En las ciencias naturales, la atención se ha centrado en identificar una «punta dorada» o sección estratotipo y punto de límite global (GSSP, por sus siglas en inglés) que pueda servir como un marcador geológico definitivo de cuándo la actividad humana comenzó a alterar profundamente los sistemas terrestres. Se han propuesto varias fechas de inicio, que van desde la época prehistórica, cuando el ser humano comenzó a controlar el fuego (hace 1.8 millones de años) hasta el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, que marcó el inicio de la gran aceleración de las actividades extractivas e industriales (McNeill y Engelke, 2014; Davis y Todd, 2017; Görg *et al.*, 2020). En un influyente artículo publicado en la revista *Nature*, Lewis y Maslin (2015: 171) sugieren que «de las diversas fechas propuestas, dos parecen ajustarse a los criterios para marcar el comienzo del Antropoceno: 1610 y 1964». La primera corresponde al llamado «pico de Orbis», cuando bajaron los niveles de dióxido de carbono en la atmósfera como resultado de la disminución de las poblaciones indígenas en las Américas y la consecuente regeneración de ecosistemas naturales; la segunda, a un pico en la precipitación de isótopos radiactivos de las explosiones nucleares, además de numerosas huellas químicas en el hielo y los sedimentos de los glaciares.

Steffen *et al.* (2015) abogan por situar la fecha de inicio del Antropoceno alrededor de 1950. Al medir la «huella creciente de las actividades humanas en el sistema terrestre desde el inicio de la Revolución Industrial en adelante» (2015: 82), descubren que es

hasta mediados del siglo xx cuando se pueden observar cambios inducidos por el ser humano más allá del rango de variabilidad del Holoceno. En consecuencia, de todas las posibles fechas de inicio del Antropoceno, «el comienzo de la gran aceleración es, con mucho, el más convincente desde la perspectiva científica del sistema Tierra» (Steffen *et al.*, 2015: 93).

A esta misma conclusión llegan Görg *et al.* (2020), quienes articulan un análisis del flujo de materiales con la teoría de regulación para identificar tres subperíodos dentro de la gran aceleración: 1) desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta 1970, caracterizado por altos niveles de crecimiento económico a nivel global, alcanzados mediante un pacto social (en Europa Occidental y América del Norte) que proporcionó a los trabajadores sindicalizados salarios relativamente altos y fuerza política; 2) de 1970 a 2000, visto por estos autores como un lapso de “estabilización impugnada e impulsada por la crisis del uso de los recursos globales, donde la política ambiental puede haber desempeñado un papel» (Görg *et al.*, 2020: 46), y 3) a partir del nuevo milenio, marcado por una mayor aceleración de las tasas de extracción y flujos de materiales, impulsada por la creciente demanda en China, India y otras economías emergentes.

Como ya se mencionó, la gran aceleración proporciona el marco temporal para el análisis empírico que se presenta en este artículo sobre la minería y la extracción de petróleo en México. Sin embargo, el enfoque adoptado aquí propone una periodización en dos fases, cuya división está definida por las reformas estructurales neoliberales instrumentadas a partir de la década de 1980 con el fin de otorgar al capital privado mexicano y extranjero mayor acceso a la tierra y los recursos naturales del país. Como se detalla más adelante, en México, 1992 es un año decisivo en este sentido.

Además, el enfoque empleado en esta investigación sitúa la gran aceleración en una perspectiva histórica más amplia. De acuerdo con Moore (2017: 596), si bien «el cambio ambiental se aceleró marcadamente después de 1850, y especialmente después de 1945», estas transformaciones deben explicarse «identificando cómo corresponden a los patrones de poder, capital y naturaleza establecidos cuatro siglos antes». En la misma línea, Davis y Todd (2017: 764) abogan por una perspectiva histórica que comience con el colonialismo en las Américas, para poder «comprender mejor el estado actual de crisis ecológica como inherentemente vinculado a una ideología específica, definida por una lógica protocapitalista, basada en la extracción y acumulación mediante el despojo». Desde esta perspectiva, la acumulación primitiva continúa (Glassman, 2006), basada en el cercamiento de los bienes comunes y la separación de los grupos campesinos e indíge-

nas de sus medios de producción (Marx, 1977); ha estado impulsando la expansión de las relaciones capitalistas desde el siglo XVI (1451-1648).

Asimismo, si bien la narrativa dominante del Antropoceno en las ciencias naturales pone énfasis en la magnitud de los cambios biofísicos y bioquímicos en los sistemas terrestres (especialmente desde 1950), ha sido criticada por incluir a toda la humanidad (Davis y Todd, 2017; Serratos, 2020). Al ignorar las desigualdades entre los diferentes grupos sociales y la dinámica de la acumulación de capital, «la responsabilidad por el deterioro ambiental se distribuye como si la Tierra fuera sociológicamente plana, sin clase, sexo, género o variabilidad étnica» (Salleh, 2016: 426).

Como modo de producción dominante a nivel global, el capitalismo mercantiliza elementos del medio ambiente y, de esta manera, remodela profundamente la distribución biótica, los procesos bioquímicos y los patrones de flujo de materiales. En la formulación de Moore (2017: 607), «el capitalismo es coproducido por y dentro de la trama de la vida en todo momento», lo que sugiere que el término Capitaloceno es más apropiado que el de Antropoceno para nombrar la era histórica actual, «moldeada por la acumulación interminable de capital» (Moore, 2017: 596). Desde este punto de vista, el concepto de metabolismo social debe entenderse no tanto en términos de «un intercambio entre las categorías míticas de Naturaleza/Sociedad» (Moore, 2020: 103), sino más bien como «un flujo de flujos donde la vida y la materia llegan a unos arreglos histórico-geográficos particulares» (Moore, 2020: 107).

El concepto de metabolismo social fue utilizado por primera vez en las ciencias sociales por Marx y Engels para referirse a los intercambios materiales y energéticos mediados por el trabajo (Fischer-Kowalski, 1998). Desde la década de 1990, este concepto ha sido operacionalizado para la investigación empírica en el campo de la economía ecológica mediante el análisis del flujo de materiales, incluyendo el establecimiento de procedimientos estandarizados para calcular las tasas de extracción de ellos a nivel nacional y global (Eurostat, 2001, 2018; Krausmann *et al.*, 2015; Krausmann *et al.*, 2018).

Con base en estos procedimientos, Krausmann *et al.* (2018) han calculado el ritmo de extracción de materiales (metales, minerales, biomasa y combustibles fósiles) de la Tierra durante el siglo XX y hasta el año 2015, y han observado una rápida aceleración tras la Segunda Guerra Mundial y a principios del nuevo milenio. Además, varios estudios han detectado cambios significativos en los patrones globales de extracción y consumo de materiales desde principios del siglo XXI, impulsados en gran medida por las altas tasas de crecimiento económico y una creciente intensidad material en China y otras

partes de Asia (Muradian *et al.*, 2012; Infante-Amate *et al.*, 2020). En apenas veinte años, China pasó de ser un insignificante importador de recursos no renovables a ser el mayor importador de ellos en el mundo. Los materiales extraídos de América Latina continúan fluyendo a Estados Unidos y Europa, pero cada vez más a China y otros países asiáticos (Infante-Amate *et al.*, 2020), incluso por medio de crecientes inversiones de empresas chinas en actividades extractivas en América del Sur (Cypher y Wilson, 2015).

Si bien los productos primarios han llegado a dominar el valor de las exportaciones de la mayoría de los países sudamericanos desde la primera década del nuevo milenio, las exportaciones de México siguen dominadas por productos manufacturados con mano de obra barata en el sector maquilador. Además, alrededor del 80% de las exportaciones de México continúa fluyendo a Estados Unidos. En vista de lo anterior, Cypher y Wilson (2015: 7) observan que «el impacto socioeconómico del nuevo papel de China fue mucho menor en México, Centroamérica y gran parte del Caribe». No obstante, las tasas de extracción de materiales de México han aumentado drásticamente desde 1990 (Tetreault, 2022), en el contexto de reformas estructurales neoliberales orientadas a brindar al capital privado mexicano y extranjero un mayor acceso a los recursos naturales del país, como se esboza a continuación.

Los estudios mencionados señalan la interconectividad entre la expansión de la frontera extractiva de América Latina y la aceleración del metabolismo social de la economía mundial, impulsada en última instancia por la orientación del sistema mundial a la acumulación de capital *ad infinitum*. Desde este punto de vista, el «consenso de *commodities*» que emergió en América Latina sobre la conveniencia de acelerar las tasas de extracción de materiales (Svampa, 2013) surge de las contradicciones que el Estado capitalista debe enfrentar al facilitar la acumulación de capital y, al mismo tiempo, legitimar las relaciones sociales subyacentes, *inter alia*, mediante políticas sociales redistributivas.

De hecho, el Estado desempeña un papel central en la promoción y regulación de las actividades extractivas. Como señala Parenti (2015: 830), «es el Estado, particularmente en su calidad territorial, el que entrega los valores de uso de la naturaleza extrahumana a la producción y el proceso de valorización». Como propietario *de facto* de los recursos naturales, el Estado retiene cierta proporción de la renta y el plusvalor derivado de las actividades extractivas para financiar el gasto público, cuyo monto varía de acuerdo con las luchas sociales. Además, el Estado «puede ser capitalista y capitalista productivo» (Barker, 1978: 9), particularmente en los sectores nacionalizados de la economía, donde el trabajo asalariado se combina con medios de producción de propiedad estatal para pro-

ducir plusvalía. Como se analiza a continuación, este es el caso de Petróleos Mexicanos (Pemex), la empresa estatal de petróleo de México, que todavía extrae la mayor parte del hidrocarburo en el territorio mexicano.

Los conflictos que surgen en torno a las actividades petroleras y mineras incluyen no sólo una larga historia de luchas laborales, sino también aquellos relacionados con la defensa de los territorios indígenas y campesinos, y de manera más general, la defensa de la vida. En un creciente cuerpo de literatura crítica, estas luchas han sido conceptualizadas a partir del modelo explicativo de Marx de la acumulación primitiva, a menudo con referencia a la noción más amplia de acumulación por desposesión de Harvey (2003) y a veces empleando una versión adaptada de la teoría del doble movimiento de Polanyi (Castree, 2008). Desde este punto de vista, los impactos socioambientales de los proyectos extractivos a gran escala implican cercar los bienes comunes, lo que lleva en algunos casos a una defensa organizada de dichos bienes. En esta teoría, los bienes comunes se refieren no sólo a la tierra y los recursos naturales que sirven como medio de producción para la subsistencia de las poblaciones locales, sino también al territorio, la infraestructura construida por los seres humanos, los paisajes simbólicamente significativos y los ecosistemas que sustentan la reproducción social y cultural.

Si bien se pueden negociar acuerdos con los trabajadores y con las comunidades rurales, donde predomina la lucha organizada a nivel local orientada a obtener más beneficios económicos y una mayor indemnización por los impactos ambientales de las actividades extractivas, no se puede llegar a ningún acuerdo cuando los grupos locales luchan por bloquear permanentemente las actividades extractivas con base en valoraciones que enfatizan la importancia de los territorios para sostener la vida (Tetreault, 2023). Esto se debe a que estas valoraciones —y, más importante aún, las formas colectivas de autogobierno y organización local que las sustentan— son inconmensurables y chocan con las valoraciones del capital (en última instancia, orientadas a la explotación de los recursos naturales con fines de lucro) y con las del Estado, que tienden a proyectar «una visión de los bienes naturales como *commodities* y, al mismo tiempo, como recursos naturales estratégicos» para el desarrollo nacional (Svampa, 2013: 43).

Minería y extracción de petróleo en México durante la gran aceleración

Después de la Segunda Guerra Mundial, y hasta finales de la década de 1970, las políticas extractivas de México estuvieron alineadas con una estrategia de desarrollo capitalista guiada por el Estado y conocida como industrialización por sustitución de importaciones

(ISI). Esta estrategia se basaba en un pacto social con campesinos y trabajadores establecido después de la Revolución Mexicana (1910-1920). Para comprender la dinámica político-económica de las actividades extractivas de México durante el período de la posguerra es importante esbozar brevemente algunos de los principales contornos de este pacto social. La Constitución de 1917 sirve como punto de partida, particularmente en lo que concierne a los artículos 27 y 123, que fueron centrales para (re)definir la relación del Estado con los campesinos y los trabajadores, respectivamente. El artículo 123 establecía derechos básicos para los trabajadores del sector formal, incluido un salario mínimo suficiente para mantener a una familia, una jornada laboral de ocho horas, acceso a la vivienda y la legalidad de los sindicatos y las huelgas. El artículo 27 sentó las bases para la reforma agraria, que eventualmente daría como resultado la redistribución de la mitad del territorio del país entre campesinos sin tierra y comunidades indígenas. El artículo 27 también establecía que los recursos minerales y los hidrocarburos eran propiedad de la nación.

No obstante, las empresas privadas y extranjeras continuaron teniendo acceso a los recursos del subsuelo después de 1917 mediante concesiones otorgadas por el gobierno federal. En el sector petrolero, esta situación llegó a su fin en marzo de 1938, cuando fue nacionalizado por el entonces presidente Lázaro Cárdenas, bajo intensa presión de los trabajadores sindicalizados. Pemex fue creado tres meses después para emplear a estos trabajadores en la explotación de las reservas petroleras del país, generando así plusvalía en condiciones monopólicas orientadas a captar renta para el Estado. Cabe señalar que este proceso formaba parte de la construcción de un sistema político corporativista, organizado en torno a organizaciones sindicales oficialistas de distintos sectores económicos y sociales, incluido el sector minero.

No obstante, las empresas extranjeras, en su mayoría estadounidenses, siguieron controlando las propiedades y actividades mineras en México hasta 1961, cuando se promulgó una ley que obligaba a todas las empresas mineras que operaban en el país a ser de propiedad mexicana en al menos un 51%. La Ley de Minería fue modificada nuevamente en 1976 para fortalecer la participación estatal en la explotación de carbón, cobre y hierro, debido a la importancia estratégica de estos minerales para el proceso de industrialización. En este contexto, los mineros sindicalizados y los trabajadores de Pemex con contratos permanentes tenían salarios relativamente altos y contaban con prestaciones de seguridad social. La mayor parte de las preocupaciones medioambientales pasaban inadvertidas en el discurso oficial, mientras que las empresas mineras y petroleras se ex-

pandían por la geografía mexicana y transformaban los ecosistemas y territorios del país con el respaldo de un Estado autoritario.

Como se verá en la siguiente sección, todo esto dio como resultado una primera aceleración en las tasas de extracción de recursos no renovables —sobre todo petróleo— para alimentar los procesos de industrialización, urbanización y crecimiento demográfico, además de exportar materias primas para satisfacer las necesidades del mercado global, especialmente a Estados Unidos.

La transición de México al neoliberalismo comenzó en 1982, en el contexto de la crisis de la deuda desencadenada por una caída en los precios petroleros y un aumento repentino de las tasas de interés sobre una deuda externa de 82 000 millones de dólares. Las causas estructurales subyacentes, según Harvey (2005) y otros, tenían sus raíces en una crisis de sobreproducción a nivel mundial, manifestada en bajas tasas de crecimiento económico desde finales de la década de 1960. Estas condiciones estructurales pusieron en jaque la estrategia de la ISI y abrieron la puerta a la agenda neoliberal promovida por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el gobierno de Estados Unidos. La misma agenda de desregulación, privatización y libre comercio fue adoptada por bloques tecnocráticos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y las facciones más poderosas de la clase empresarial de México (Cypher y Delgado-Wise, 2010). Como en otros países latinoamericanos, en México la primera ronda de ajustes estructurales incluyó recortes draconianos al gasto social, el cierre y la venta de empresas estatales no rentables, el desmantelamiento de barreras al libre movimiento de capitales, la baja de salarios, el debilitamiento de los sindicatos y una serie de cambios constitucionales y legales diseñados para crear un clima atractivo para la inversión privada.

Los sectores extractivos no estuvieron exentos de este proceso de reestructuración. Durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) la inversión pública en el sector petrolero se redujo drásticamente, los gastos operativos de Pemex se restringieron y el precio de la gasolina se triplicó (Morales *et al.*, 1988: 122). Al mismo tiempo, el gobierno continuó exportando grandes volúmenes de petróleo crudo para ayudar a cumplir con el pago de la deuda y financiar el gasto público (Puyana-Mutis, 2015: 209). En el sector minero, una caída en los precios de los metales industriales llevó a la quiebra a aproximadamente cinco mil pequeñas y medianas empresas en 1982 (Burnes-Ortiz, 2006: 234). Las empresas mineras paraestatales sufrieron pérdidas, lo que provocó el cierre de plantas y una desaceleración en las tasas de extracción de minerales. En 1987 se habían vendido nueve de las 42 empresas mineras paraestatales, seis estaban

en proceso de liquidación, dos en venta y otra en proceso de transferencia (Sariego *et al.*, 1988: 261).

La mayor parte de las reformas neoliberales que afectaron la tierra y los recursos naturales de México se llevaron a cabo durante el mandato presidencial de Carlos Salinas (1988-1994). Durante los primeros tres años de su gobierno se impulsó una agenda de privatización en el sector minero y se recurrió a las fuerzas armadas para romper huelgas en operaciones mineras clave, incluida la mina de cobre más grande del país, en Cananea, Sonora. De esta manera, las propiedades mineras del Estado fueron transferidas a empresarios mexicanos con poca transparencia y a precios irrisorios (Delgado-Wise y Del Pozo-Mendoza, 2005; Cypher y Crossa, 2024). A medida que el sector minero se abría completamente a la inversión extranjera directa (IED), el capital minero canadiense tomaba la delantera en la exploración en busca principalmente de oro y plata. De esta manera, las empresas extranjeras han impulsado la expansión de la frontera minera en México (Tavera-Fenolloso, 2019).

El año de 1992 representa un parteaguas para el metabolismo social de las actividades extractivas en México, pues en él se hicieron los cambios constitucionales y legales que dieron al capital extractivo nacional y extranjero mayor acceso a la tierra y los recursos naturales, lo cual tuvo como resultado un segundo momento de aceleración en las tasas de extracción de recursos no renovables (Tetreault, 2020). En dicho año el gobierno de Salinas modificó el artículo 27 de la Constitución y la Ley Agraria para poner fin a la reforma agraria redistributiva y crear una vía legal para la privatización de tierras ejidales. Ese mismo año se hicieron cambios a la Ley Minera para facilitar la participación de empresas extranjeras, eliminar los límites al tamaño territorial de las concesiones, extender el período de vigencia de ellas de 25 a 50 años (prorrogables por otros 50) y dar prioridad a las actividades mineras sobre cualquier otro uso del suelo. Además, en 1992 el gobierno de Salinas aprobó una nueva ley regulatoria para Pemex con el fin de facilitar la reestructuración de la empresa paraestatal en búsqueda de una mayor competitividad y, eventualmente, permitir la participación del sector privado en las actividades de procesamiento y distribución (Colmenares, 2019). Todo esto culminó en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en diciembre de 1992.

Entre 1994 y 2018, el gobierno federal otorgó más de 45 000 concesiones mineras a empresas privadas, correspondientes a una superficie de 105 millones de hectáreas, lo cual equivale a más de la mitad del territorio del país. Desde el punto de vista teórico-conceptual esbozado en la sección anterior, el otorgamiento de estas concesiones constituye

un primer paso hacia el despojo de bienes comunes para los propósitos de acumulación de capital.

Asimismo, en el sector energético, las reformas llevadas a cabo por los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) permitieron a empresas privadas mexicanas y extranjeras invertir en actividades petroleras, incluida la extracción de gas en la Cuenca de Burgos, en el noreste del país (Rousseau, 2017). El sector energético se abrió por completo en 2013 y 2014 mediante reformas constitucionales y legales hechas por el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Entre 2015 y 2018 se llevaron a cabo tres rondas de subastas, que dieron como resultado el otorgamiento de 112 contratos a empresas privadas para realizar actividades de exploración para encontrar petróleo y su extracción (Rousseau, 2021).

En estas condiciones, y sobre todo a partir de la guerra contra los narcotraficantes iniciada por el gobierno de Felipe Calderón, los grupos criminales de México se transformaron en «actores territoriales armados que buscaban monopolizar múltiples actividades criminales y volverse gobernantes *de facto* sobre poblaciones locales y territorios» (Trejo y Ley, 2020: 14). En este contexto, los grupos criminales han diversificado sus fuentes de enriquecimiento para incluir la extracción ilegal de minerales, el robo de hidrocarburos y la extorsión a empresas extractivas y sus trabajadores (Correa-Cabrera y Gutiérrez-Mannix, 2019; Herrera y Martínez-Álvarez, 2022). Según López-Vallejo y Fuerte-Celis (2021: 103), la extracción ilegal de recursos naturales y su comercialización requieren esquemas híbridos de gobernanza, donde «la violencia sirve como el principal mecanismo regulatorio en los territorios disputados». De esta manera, el crimen organizado impulsa la expansión de la frontera extractiva (Paley y Granovsky-Larsen, 2019).

Cabe hacer notar que lo anterior concuerda con el modelo explicativo expuesto en la primera sección de este artículo, incluso con respecto a la violencia, un denominador común en los procesos continuos de acumulación primitiva, que implican el despojo de bienes comunes biofísicos, territoriales y simbólicos. En efecto, los informes anuales de Global Witness revelan que de los 2 792 defensores de territorio y medioambiente asesinados entre 2002 y 2023 en el mundo 230 lo fueron en México, y 151 de ellos perdieron la vida durante los primeros cinco años del gobierno de López Obrador.

De acuerdo con estos indicadores, los primeros cinco años de la presidencia de López Obrador (2018-2023) se caracterizaron por un recrudecimiento de la violencia en la frontera extractiva y una concomitante aceleración de las tasas de extracción de hidrocarburos y minerales metálicos, como se expone en la siguiente sección. Por otra

parte, sin duda su gobierno ha hecho cambios significativos en las políticas extractivas del país, alineados sobre todo con su discurso y proyecto de soberanía energética. En esta línea, el gobierno de la Cuarta Transformación (4T) ha tomado diversas medidas para fortalecer a Pemex; entre las más importantes se encuentran una reducción del principal impuesto pagado por la empresa estatal (el derecho por la utilidad compartida), la negociación de préstamos con bancos privados para reestructurar su deuda y la inyección de recursos públicos para darle una mayor estabilidad financiera (Tetreault, 2023). Además, el gobierno de López Obrador tomó medidas para combatir el robo de hidrocarburos, mientras aumentaba la inversión pública en perforación y desarrollo de infraestructura, en un esfuerzo por aumentar la extracción de petróleo crudo y la capacidad de refinación. Destaca la construcción de una nueva refinería en Dos Bocas (en el estado de Tabasco), la modernización de las seis existentes en el país y la adquisición de la refinería Deer Park en Texas. De esta manera, México se encamina a ser autosuficiente en la producción de gasolina y diésel en 2025, pero no en el suministro de gas natural, que se sigue importando en cantidades crecientes de Estados Unidos (Cypher y Crossa, 2024).

Desde una perspectiva ambientalista, esta estrategia ha sido criticada por no tomar en serio la crisis climática y la urgencia de transitar hacia un modelo de desarrollo posterior al petrolero. En esta línea, Fundar (2022: 39) observa que los recursos públicos canalizados al fortalecimiento del modelo fósil en 2022 equivalen a 16.3 veces el presupuesto destinado a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, y que el grueso de éste se utiliza, de manera contradictoria, para construir gasoductos.

Con todo, la estrategia de rescatar a Pemex y utilizar el sector petrolero como «palanca de desarrollo» (Olivares y Gutiérrez, 2024) se apega al consenso de *commodities* mencionado en la sección anterior sobre la conveniencia de acelerar las tasas de extracción de los materiales. En efecto, esto ha sido un objetivo explícito del gobierno de López Obrador en lo que concierne a los hidrocarburos (Pemex, 2019).

Asimismo, el gobierno de López Obrador ha apostado por nacionalizar las reservas de litio de México por su importancia como materia prima en la manufactura de baterías para vehículos eléctricos, tomando en cuenta que éstos están en el centro de la propuesta dominante de transición a una economía verde. Así, apelando al discurso de la soberanía energética, el gobierno de la 4T hizo cambios a la Ley Minera en abril de 2022 para declarar «que el litio es patrimonio de la Nación y su exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento se reservan en favor del pueblo de México» (Segob, 2022: 1). Esta

iniciativa incluye la creación de una empresa estatal para explotar las reservas de litio del país. Además, a principios de 2023, López Obrador negoció un acuerdo con Elon Musk, dueño de Tesla, sobre la construcción de una megafábrica de automóviles eléctricos en México.

En un esfuerzo por negociar con las corrientes reformistas de lucha en torno a la minería, el gobierno de López Obrador hizo otra modificación a la Ley Minera el 8 de mayo de 2023 para derogar el carácter preferente de las actividades mineras sobre otros usos del suelo, reducir la vigencia máxima de las concesiones de 100 a 80 años y prohibir las actividades mineras en áreas naturales protegidas y en zonas sin disponibilidad de agua. Otras iniciativas importantes para modificar las políticas extractivas del país incluyen la cancelación de las rondas de licitación para transferir campos de petróleo y gas al sector privado y el fin del otorgamiento de nuevas concesiones en el sector minero.

Al mismo tiempo, López Obrador ha prometido respetar los términos de los contratos y las concesiones otorgadas a empresas privadas antes de convertirse en presidente, incluidas las diez concedidas a empresas mineras para explotar las reservas probadas de litio (Núñez-Rodríguez, 2021). Su gobierno también ha dado al sector privado nuevas oportunidades de participar en actividades petroleras no sólo mediante la construcción de la refinería de Dos Bocas y otra infraestructura petrolera, sino también de contratos de servicios integrales de exploración y extracción. Asimismo, el gobierno de López Obrador ha aprobado nuevos megaproyectos mineros que prometen atraer miles de millones de dólares en inversión privada. De hecho, la inversión extranjera directa en «actividades de extracción de petróleo, gas y minerales que captó México entre enero y septiembre de 2021 ascendió a 3 mil 468 millones de dólares, la cifra más alta para un periodo similar desde que hay registros» (Carbajal, 2021: 18).

En lo que respecta a la captación y redistribución de las rentas de los recursos, el gobierno de López Obrador ha mantenido el mismo esquema establecido por la reforma energética de 2013 y 2014, con cambios relativamente menores. Entre los más importantes se encuentran una reducción en la carga tributaria de Pemex y la eliminación de mecanismos de focalización para canalizar las rentas captadas en el sector minero a las regiones afectadas. Como se explica en la siguiente sección, todo lo anterior ha tenido como resultado un impulso renovado al aumento de las tasas de extracción de combustibles fósiles y minerales metálicos en el país, lo que representa nuevos desafíos para los grupos que se resisten a la imposición de proyectos extractivos.

Metabolismo social de los conflictos ambientales en la frontera extractiva de México

La investigación sobre los ritmos de extracción de minerales metálicos en México entre 1950 y 2023 se realizó con los datos que se obtuvieron de los anuarios estadísticos de la minería mexicana del Servicio Geológico Mexicano (SGM) de 1963 a 2023. Es importante mencionar que, de acuerdo con el método estandarizado para calcular las tasas de extracción nacionales (Eurostat, 2001, 2018), los volúmenes estudiados incluyen todos los materiales que entran en el procesamiento económico (incluso los relaves mineros), no así el material que se remueve sin procesamiento (por ejemplo, la sobrecarga de materiales en las minas a cielo abierto). Los factores de conversión de metales para calcular las leyes minerales promedio en México se tomaron de González-Martínez (2007), así como sus medidas para contabilizar la producción acoplada. Con todo, se trata del mismo método empleado en un estudio anterior sobre las tasas de extracción de materiales en México entre 1990 y 2018 (Tetreault, 2022).¹ Por su enorme extensión y gran cantidad de datos (abarca 73 años), resultó imposible reproducir en estas páginas la gráfica que elaboramos a partir de todos estos datos.

De acuerdo con el estudio, en general, la tasa de extracción de minerales metálicos de México se estancó entre 1950 y 1979, aumentó gradualmente entre 1980 y 2005 y se aceleró a partir de ese año y hasta 2015, para después empezar una tendencia decreciente, con excepción de los años 2021 y 2022. Los dos metales que más contribuyeron a esa gran aceleración fueron el oro y el cobre. Durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial y hasta finales de la década de 1970, la extracción de oro disminuyó, mientras que la de cobre aumentó con lentitud. Fue hasta finales de la década de 1970 cuando las tasas de extracción de cobre empezaron a crecer con repidez, así como la extracción de hierro y carbón, en que las empresas públicas estuvieron más activas. En esta línea, el aumento en el ritmo de extracción de cobre iniciado a finales de la década de 1970 se explica en gran medida por el inicio de actividades mineras ese año en la mina La Caridad, la segunda mina de cobre más grande del país, desarrollada por la empresa

.....

¹ Las diferencias entre las cifras presentadas aquí y las de Tetreault (2022) se deben a discrepancias en la presentación de datos en los anuarios estadísticos de la minería mexicana del Servicio Geológico Mexicano (SGM). A partir de 2010, estos datos se publicaron en dos secciones de los anuarios (capítulos 1 y 2), presentando algunas inconsistencias. Este texto se basa en las estadísticas encontradas en el capítulo 1, las cuales coinciden con las reportadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

paraestatal Mexicana de Cobre, antes de ser vendida a Grupo México (Pérez-Jiménez, 2020: 187).

El cobre por sí solo representa la mayor parte del crecimiento en las tasas de extracción de minerales metálicos durante las décadas de 1980 y 1990. La tasa de extracción de cobre se estancó desde mediados de la década de los noventa hasta 2007, después cayó hasta mediados de la década de 2010 debido a una huelga laboral en Cananea, Sonora, que mantuvo cerrada la mina de cobre Buenavista, la más grande del país, durante casi tres años. Recomenzó su actividad en junio de 2010, después de que la policía federal desalojó con violencia a los mineros en huelga, y posteriormente se amplió, con lo que se aceleraron las tasas nacionales de extracción. Mientras que esta lucha laboral seguía desarrollándose, Grupo México expandió sus operaciones, incluso después del 6 de agosto de 2014, cuando se estima que derramaron cuarenta millones de litros de sulfato de cobre al río Bacanuchi, afluente del río Sonora, lo que impactó la salud y los medios de vida de aproximadamente 23 000 personas.

El oro es el metal que más ha contribuido a incrementar las tasas de extracción de minerales metálicos durante el período neoliberal. Su extracción comenzó a crecer a fines de la década de 1990, cuando la IED empezó a fluir en crecientes cantidades al sector, especialmente de las empresas mineras canadienses, con el pleno apoyo político de diversas agencias del gobierno federal de Canadá (Tetreault, 2019). Los mayores aumentos se produjeron después de 2005, cuando las mineras canadienses comenzaron a operar una serie de enormes minas a cielo abierto —entre ellas San Xavier, en San Luis Potosí; Los Filos, en Guerrero, y Peñasquito, en Zacatecas—, mientras que el precio del oro se disparaba. El ritmo de extracción de oro en México casi se quintuplicó entre 2005 y 2015, para después comenzar a disminuir debido a varios factores. Entre los más importantes se encuentra el agotamiento de las principales reservas de alta ley, incluso en las minas El Chanate y Mulatos, en Sonora, y Peñasquito, así como las huelgas que mantuvieron inactiva esta última durante varios meses entre 2019 y 2023.

Algunas de las minas mencionadas han ocasionado conflictos socioambientales con las poblaciones locales. De hecho, la minería es la causa inmediata de ellos en México, pues provoca más conflictos que cualquier otra actividad, según tres inventarios. Primero, de los 560 conflictos incluidos en el inventario de Víctor Toledo y colaboradores de la UNAM, campus Morelia, 173 giran en torno a proyectos mineros.² Segundo, de los 214

.....

² Véase <https://www.iies.unam.mx/mapeando-las-injusticias-ambientales-en-mexico/>

conflictos socioambientales de México registrados en EJA tlas para septiembre de 2024, 44 se asocian con la minería, y llama la atención que sólo cinco de ellos comenzaron antes del año 2000. Finalmente, de los 336 conflictos en torno a energía y minería detectados por el proyecto *Conversando con Goliat*, 155 son de minería; de ellos, 97 incluyen demandas de protección del medio ambiente y 36 se centran en derechos laborales, mientras que otras demandas tienen que ver con el ordenamiento territorial (45), los bienes pecuniarios (33), la corrupción (26) y la inseguridad y el crimen organizado (22).

No todos los conflictos socioambientales en torno a la minería de México involucran luchas que reflejan el prototipo de comunidades indígenas que pugnan por bloquear permanentemente proyectos extractivos en defensa de sus territorios y formas de vida, de acuerdo con «el ecologismo de los pobres» de Martínez-Alier (2002). Algunos lo son, mientras que otros se orientan a obtener mayores beneficios para la población afectada, mitigar algunos de los impactos socioambientales más perniciosos o presionar a las empresas para que se adhieran a acuerdos previamente establecidos (Tavera-Fenollosa, 2019; Martínez-Romero, 2020). Desde la perspectiva teórica adoptada en el presente estudio, las luchas de resistencia vanguardistas son por defender y recrear lo común, de tal manera que se (re)establezcan relaciones ecológicamente sostenibles a nivel local. Un ejemplo lo encontramos en la Sierra Juárez de Oaxaca, donde las comunidades zapotecas han resistido con éxito la expansión de las actividades extractivas forestales y mineras y, como parte de su lucha, han construido alternativas locales de «posdesarrollo» basadas en un sistema de gobernanza guiado por la práctica colectiva de la comunalidad (Fuente-Carrasco y Barkin, 2011). Por último, es importante mencionar que las luchas contra los megaproyectos de megaminería tóxica en México han ganado fuerza organizativa en el siglo XXI al formar coaliciones regionales y, en algunos casos, vincularse a redes nacionales e internacionales. Un hito importante en este movimiento fue la creación de la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA) en junio de 2008.

La tasa de extracción de combustibles fósiles en México se estancó durante la década de 1980 y hasta la segunda mitad de la de 1990, en el contexto de la crisis de la deuda, mientras que Pemex estuvo sujeta a recortes presupuestales y reestructuraciones neoliberales. Luego, la petrolera comenzó a extraer volúmenes crecientes de petróleo crudo a fines de la década de 1990, cuando la administración de Ernesto Zedillo utilizó el esquema de los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (Pidiregas) para construir una planta industrial en la costa de Campeche, con el fin de inyectar nitrógeno en el yacimiento petrolífero más importante

del país: Cantarell. De esta manera, el ritmo de extracción de petróleo crudo se aceleró continuamente durante quince años, hasta el inicio de su inevitable declive en 2005. Los aumentos relativamente pequeños en la extracción de gas natural y carbón entre 2005 y 2006 sirvieron para posponer el pico de extracción total de combustibles fósiles durante dos años (Tetreault, 2022). Los promotores de la reforma energética de 2013 prometieron aumentar las tasas de extracción de petróleo; López Obrador también. Sin embargo, la tendencia ha sido a la caída, aunque el gobierno logró aumentar un poco la tasa de extracción de petróleo crudo en 2021 y 2022, y la de gas natural en 2022 y 2023.

Desde principios de la década de 1990 hasta hace poco, los conflictos socioambientales en torno a las actividades petroleras de México han sido dispersos, limitados al nivel local y, en general, poco estudiados. Checa-Artasu y Hernández-Franyuti (2016: 9) atribuyen esta situación a «la vinculación indeleble entre petróleo, riqueza y desarrollo [que...] ha mediatizado casi todos los análisis concernientes a la explotación del petróleo en México y ha ocultado todos los conflictos que esa explotación provocaba». Parece que esta situación ha ido cambiando desde la primera década del siglo XXI, con un aumento en el número de conflictos socioambientales relacionados con la extracción y el transporte de combustibles fósiles en México, a pesar de la caída en las tasas de extracción. En el inventario de Toledo y colaboradores, 74 de los 560 conflictos socioambientales detectados entre 2012 y 2017 tienen que ver con energía. EJAtlas ha registrado 31 casos de conflicto en torno a los combustibles fósiles y la justicia climática en México, de los cuales sólo cuatro comenzaron antes del año 2000.

Paradójicamente, el creciente número de conflictos en torno a la energía se debe en parte a la disminución de las reservas, lo que lleva las exploraciones hacia reservas no convencionales, incluido el gas de esquisto en las regiones áridas del noreste de México, que son susceptibles de explotación mediante fracturación hidráulica (*fracking*). La aplicación de esta tecnología no sólo contribuye a la emisión de enormes cantidades de metano (Howarth, 2019), un gas de efecto invernadero aproximadamente 84 veces más potente que el dióxido de carbono, sino que también consume y contamina grandes cantidades de agua (EPA, 2011). La exploración de gas no convencional en México empezó a principios de la década de 2000. Desde 2003 se ha aplicado el *fracking* en el país de manera esporádica (Silva-Ontiveros *et al.*, 2018). La oposición al uso de esta tecnología ha crecido desde que se aprobó la reforma energética en 2013, año en que el movimiento que se opone a él en México se consolidó con la creación de la Alianza Mexicana contra el Fracking, red que reúne a cuarenta organizaciones de la sociedad civil. Si bien López

Obrador declaró desde los inicios de su sexenio que iba a prohibir el *fracking*, no introdujo los cambios legales correspondientes y, en la práctica, Pemex ha seguido aplicándolo de manera esporádica y experimental.³

De los 336 proyectos conflictivos registrados por Conversando con Goliath, 75 tienen que ver con la extracción de petróleo y 17 con oleoductos. No sorprende que los conflictos en torno a la extracción de petróleo se concentren en el sureste del país, especialmente en Tabasco y Veracruz, mientras que los conflictos en torno a los oleoductos se distribuyen a lo largo y ancho del país. Excepto nueve, los conflictos en torno a la extracción petrolera involucran a Pemex, mientras que sólo dos de los oleoductos en disputa son de su propiedad. En total, 61 de los conflictos en torno a la extracción y el transporte de combustibles fósiles incluyen demandas para proteger el medioambiente. Otras demandas giran en torno a los bienes pecuniarios (33 casos), los derechos laborales (19), el ordenamiento territorial (17), la falta o falla de consulta (13), la inseguridad y el crimen organizado (13) y la corrupción (12).

Conclusiones y reflexiones finales

La expansión de la frontera extractiva de México durante la gran aceleración constituye un estudio de caso ilustrativo de cómo las relaciones entre el Estado y el capital aceleran los intercambios metabólicos sociales en diferentes momentos históricos. Por un lado, México es el país en el que se dieron las luchas pioneras por nacionalizar el sector petrolero durante la primera mitad del siglo xx; por otro, es donde se hicieron ajustes estructurales neoliberales de gran alcance en las décadas de 1980 y 1990, que se consolidaron después a tal grado que el país se volvió representativo del extractivismo «clásico» en el sector minero.

La gran aceleración de la extracción de combustibles fósiles en México sucedió a principios de la década de 1970, por medio de una empresa estatal. En tal coyuntura histórica, los grupos políticos que controlaban el gobierno mexicano apostaron por exportar volúmenes crecientes de hidrocarburos a Estados Unidos en un momento de inestabilidad política en el Medio Oriente. Así, la mayor parte del petróleo crudo extraído por Pemex se exportó para satisfacer la demanda de energía del centro de la economía mundial, lo que al mismo tiempo proporcionaba al gobierno federal mexicano ingresos para
.....

³ Véase <https://nofrackingmexico.org/pemex-le-miente-al-presidente-hace-fracking-y-usa-agua-de-forma-ilegal/>

el desarrollo de infraestructura y sus políticas sociales, pero también para alimentar la corrupción (Pérez, 2017). La apertura del sector petrolero a la inversión privada fue gradual desde la década de 1990 hasta la reforma energética llevada a cabo en 2013 y 2014. Las reservas probadas se agotaron a un ritmo acelerado a partir de finales de la década de 1990, mientras que la deuda de Pemex se disparó, lo cual creó las condiciones propicias para abrir el sector a la inversión privada mexicana y extranjera. En este caso, la disminución de las tasas de extracción desde mediados de la primera década del siglo XXI no tiene nada que ver con la transición planificada a una economía posterior a la petrolera, sino más bien con el agotamiento de las reservas convencionales.

La gran aceleración de la minería en México ocurrió entre 2005 y 2015, durante la era neoliberal, seguida de una tendencia al declive, aunque con un ligero repunte en 2021 y 2022. Como tal, sucedió después de que las propiedades mineras paraestatales se vendieran a grandes empresas mexicanas, mientras que las empresas extranjeras, en su mayoría canadienses, invertían en la exploración y el desarrollo de minas a cielo abierto para explotar reservas de baja ley. A partir de 2005, en condiciones de libre comercio e integración económica orientada a la exportación, estas empresas privadas nacionales y transnacionales aceleraron los ritmos de extracción de oro, cobre y otros metales de México, en respuesta a los altos precios internacionales, especialmente entre 2005 y 2012, el primer «súper ciclo» en los precios de las materias primas, y ahora durante una segunda alza, que comenzó en 2020 en el contexto de la pandemia de covid-19.

El enfoque adoptado en esta investigación sitúa estas grandes aceleraciones en un contexto histórico más amplio y considera la orientación intrínseca del capitalismo a la acumulación interminable de capital como la fuerza motriz que está detrás de los crecientes intercambios metabólicos sociales a nivel global. En consecuencia, el término Capitaloceno se considera el indicado para nombrar esta era porque llama la atención sobre la mercantilización de la naturaleza inducida por las actividades extractivas y los procesos concomitantes de acumulación de capital. Tanto en el sector minero como en el petrolero, la gran aceleración de las tasas de extracción en diferentes momentos históricos estuvo orientada a la exportación y respondió a la demanda del mercado global.

Al mismo tiempo, lo que este análisis ilustra es la centralidad del Estado capitalista en condicionar los intercambios metabólicos en la frontera extractiva. La orientación desarrollista del Estado mexicano durante el período de la posguerra llevó a su participación directa en el aumento de las tasas de extracción de combustibles fósiles y de ciertos metales estratégicos, inicialmente para alimentar el proceso de industrialización.

Posteriormente, las reformas neoliberales de los años noventa sentaron las bases para la privatización del sector petrolero, mientras que se entregaron los recursos minerales del país al gran capital nacional y transnacional, facilitando así la aceleración de las tasas de extracción de minerales metálicos durante los años de auge que siguieron.

Abstrayendo este estudio de caso, se puede observar cómo el Estado condiciona el acceso del capital extractivo a la tierra, los servicios ambientales y la mano de obra, además de mediar en los conflictos socioambientales con las comunidades rurales directamente afectadas. En este sentido, la rápida expansión de las actividades extractivas y la proliferación de conflictos socioambientales relacionados con ellas son indicativos de la ruptura del sistema político corporativista y del pacto social subyacente, que se construyó en México a partir de la Revolución Mexicana. Este es el caso particularmente de las comunidades campesinas e indígenas, que han tenido que sufrir las consecuencias de los cambios sociometabólicos causados por las grandes aceleraciones en la explotación minera y petrolera, mientras que el libre comercio socava la viabilidad económica de la agricultura tradicional en pequeña escala.

Si bien el gobierno de López Obrador ha destinado subsidios a los pequeños productores del campo, lo cierto es que el andamiaje legal e institucional del libre comercio ha quedado intacto, con algunos cambios en los sectores petrolero y minero que concuerdan con su estrategia de soberanía energética, que implica un esfuerzo por aumentar el ritmo de extracción de combustibles fósiles y minerales. Las contradicciones de esta versión de extractivismo progresista han contribuido a crear un ambiente hostil y violento para las personas que luchan contra los proyectos extractivos, en defensa de los territorios campesinos e indígenas y por lo común. En la era del Capitaloceno, estas son luchas por la vida.

Referencias

- Barker, C. (1978). The state as capital. *International Socialism*, 2(1), 16-42.
- Brand, U. y Wissen, M. (2020). *Modo de vida imperial. Sobre la explotación del hombre y la naturaleza en el capitalismo global*. Ciudad de México: Friedrich Ebert Stiftung.
- Burnes-Ortiz, A. (2006). *El drama de la minería mexicana. Del pacto colonial a la globalización contemporánea*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Carbajal, B. (2021, 5 de diciembre). Este año, récord en la inversión extranjera para el sector minero. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/12/05/economia/este-ano-record-en-la-inversion-extranjera-para-el-sector-minero/>

- Castree, N. (2008). Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation. *Environmental Planning A: Economy and Space*, 40(1), 131-152. <https://doi.org/10.1068/a3999>
- Checa-Artasu, M. y Hernández-Franyuti, R. (2016). Introducción. En Checa-Artasu, M. y Hernández-Franyuti, R. (eds.), *El petróleo en México y sus impactos sobre el territorio* (pp. 7-15). Ciudad de México: Contemporánea Estudios Regionales.
- Colmenares, F. (2019). *Despojo, resistencia y corrupción. México en los ciclos del precio del petróleo*. Ciudad de México: Plaza y Valdés.
- Correa-Cabrera, G. y Gutiérrez-Mannix, C. D. (2019). Oil, gas, and guns: war, privatization, and violence in Tamaulipas, Mexico. En Paley, D. y Granovsky-Larsen, S. (eds.), *Organized violence. Capitalist warfare in Latin America* (pp. 135-161). Regina, Canada: University of Regina.
- Crutzen, P. (2002). Geology of mankind. *Nature*, 415, 23. <https://doi.org/10.1038/415023a>
- Crutzen, P. y Stoermer, E. (2000). The 'Anthropocene'. *IGBP Newsletter*, 41, 17-18.
- Cypher, J. y Crossa, M. (2024). *The political economy of transnational power and production. Mexico's metamorphosis 1983-2022*. London, New York: Routledge.
- Cypher, J. y Delgado-Wise, R. (2010). *Mexico's economic dilemma: the developmental failure of neoliberalism*. New York: Rowman & Littlefield.
- Cypher, J. y Wilson, T. D. (2015). Introduction. China and Latin America: processes and paradoxes. *Latin American Perspectives*, 42(6), 5-26. <https://doi.org/10.1177/0094582X15599958>
- Davis, H. y Todd, Z. (2017). On the importance of a date, or decolonizing the Anthropocene. *ACME. An International Journal for Critical Geographies*, 14(4), 761-780.
- De Angelis, M. (2017). *Omnia sunt communia. On the commons and the transformation to postcapitalism*. London: Zed Books.
- Delgado-Wise, R. y Del Pozo-Mendoza, R. (2005). Mexicanization, privatization, and large mining capital in Mexico. *Latin American Perspectives*, 32(4), 65-86.
- Fischer-Kowalski, M. (1998). Society's metabolism. The intellectual history of material flow analysis, part 1, 1860-1970. *Journal of Industrial Ecology*, 2(1), 61-78. <https://doi.org/10.1162/jiec.1998.2.4.107>
- Flores-Lúa, G., Paré, L. y Sarmiento, S. (1988). *Las voces del campo: movimiento campesino y política agraria, 1976-1984*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Fuente-Carrasco, M. y Barkin, D. (2011). Concesiones forestales, exclusión y sustentabilidad. Lecciones desde las comunidades de la Sierra Norte de Oaxaca. *Desacatos*, 37, 93-110.
- Fundar (2022). *A medio camino. Balance y pendientes de la política energética del sexenio 2018-2024*. Ciudad de México: Fundar.
- Glassman, J. (2006). Primitive accumulation, accumulation by dispossession, accumulation

- by <extra-economic> means. *Progress in Human Geography*, 30(5), 608-625. <https://doi.org/10.1177/0309132506070172>
- Gonzalez-Martinez, A. C. (2007). Material flow accounting of Mexico (1970–2003): sources and methods. Working paper UHE/UAB-1.2007, Departament d'Economia i Història Econòmica, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Görg, C., Plank, C., Wiedenhofer, D., Mayer, A., Pichler, M., Schaffartzik, A. y Krausmann, F. (2020). Scrutinizing the great acceleration: the Anthropocene and its analytic challenges for social-ecological transformations. *The Anthropocene Review*, 7(1), 42-61. <https://doi.org/10.1177/2053019619895034>
- Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. New York: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Herrera, J. S. y Martínez-Alvarez, C. B. (2022). Diversifying violence: mining, export-agriculture, and criminal governance in Mexico. *World Development*, 151, 105769. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105769>
- Howarth, R. W. (2019). Ideas and perspectives: is shale gas a major driver of recent increase in global atmospheric methane? *Biogeosciences*, 16, 3033-3046. <https://doi.org/10.5194/bg-16-3033-2019>
- Infante-Amate, J., Urrego-Mesa, A. y Tello-Aragay, E. (2020). Las venas abiertas de América Latina en la era del Antropoceno: un estudio biofísico del comercio exterior (1900-2016). *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, 21(2), 177-214. <https://doi.org/10.15517/dre.v21i2.39736>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015). *Sector energético. Estadísticas Históricas de México*. Aguascalientes: INEGI.
- Krausmann, F., Lauk, C., Haas, W. y Wiedenhofer, D. (2018). From resource extraction to outflows of wastes and emissions: the socioeconomic metabolism of the global economy, 1900-2015. *Global Environmental Change*, 52, 131-140. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.07.003>
- Krausmann, F., Weisz, H., Eisenmenger, N., Schütz, H., Haas, W. y Schaffartzik, A. (2015). Economy-wide material flow accounting. Introduction and guide. Version 1.0. Social Ecology Working Paper 151, Alpen-Adria-Universität Klagenfurt. Klagenfurt, Austria.
- Lewis, S. L. y Maslin, M. A. (2015). Defining the Anthropocene. *Nature*, 19, 171-180. <https://doi.org/10.1038/nature14258>
- López-Vallejo, M. y Fuerte-Celis, M. P. (2021). Hybrid governance in Northeastern Mexico crime, violence, and legal-illegal energy markets. *Latin American Perspectives*, 236(48), 1, 103-125. <https://doi.org/10.1177/0094582X20975016>

- Malm, A. y Hornborg, A. (2014). The geology of mankind? A critique of the Anthropocene narrative. *The Anthropocene Review*, 1(1), 62-69. <https://doi.org/10.1177/2053019613516291>
- Martinez-Alier, J. (2002). *The environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Martinez-Alier, J. (2007). Social metabolism and environmental conflicts. *Socialist Register*, 47, 273-293.
- Martinez-Romero, U. P. (2020). *Continuo de conflictos megamineros en México: oposición y negociación en los casos de Cerro de San Pedro, Mineral de la Luz, Zautla y San José del Progreso*. Tesis de doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). México.
- Marx, K. (1977). *Capital. A critique of political economy* (vol. 1). New York: Vintage Books.
- McNeill, J. R. y Engelke, P. (2014). *The great acceleration: an environmental history of the Anthropocene since 1945*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Moore, J. (2017). The Capitalocene, part I: on the nature and origins of our ecological crisis. *Journal of Peasant Studies*, 44(3), 594-630. <https://doi.org/10.1080/03066150.2016.1235036>
- Moore, J. (2020). *El capitalismo en la trama de la vida. Ecología y acumulación de capital*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Morales, I., Escalante, C. y Vargas, R. (1988). *La formación de la política petrolera en México 1970-1986*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Muradian, R., Walter, M. y Martinez-Alier, J. (2012). Hegemonic transitions and global shifts in social metabolism: implications for resource-rich countries. Introduction to the special section. *Global Environmental Change*, 22, 559-567. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2012.03.004>
- Navarro-Trujillo, M. L. (2015). *Luchas por lo común. Antagonismo social contra el despojo capitalista de los bienes naturales en México*. Ciudad de México: Bajo Tierra Ediciones.
- Núñez-Rodríguez, V. (2021). *La batalla por el litio de México*. Comitán de Domínguez, Chiapas: Editorial Entretejas.
- Olivares, E. y Gutiérrez, J. (2024, 4 de septiembre). Rescatar Pemex, la estrategia correcta, recalca el presidente. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/03/19/politica/rescatar-pemex-la-estrategia-correcta-recalca-el-presidente-4177>
- Paley, D. y Granovsky-Larsen, S. (2019). Introduction. Organized violence and the expansion of capital. En Paley, D. y Granovsky-Larsen, S. (eds.), *Organized violence. Capitalist warfare in Latin America* (pp. 1-20). Regina, Canada: University of Regina Press.
- Parenti, C. (2015). The environment making state: territory, nature, and value. *Antipode*, 47(4), 829-848. <https://doi.org/10.1111/anti.12134>

- Pérez, A. L. (2017). *Pemex RIP. Vida y asesinato de la principal empresa mexicana*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Pérez-Jiménez, S. (2020). *Procesos históricos de territorialización de la corporación minera Grupo México (1989-2019)*. Tesis de doctorado, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (CEIICH-UNAM). Ciudad de México, México.
- Petróleos Mexicanos (Pemex) (2019). *Plan de negocios de Petróleos Mexicanos 2019-2013*. Ciudad de México: Pemex.
- Petróleos Mexicanos (Pemex) (2020). *Anuario estadístico*. Ciudad de México: Pemex.
- Puyana-Mutis, A. (2015). *La economía petrolera en un mercado politizado y global. México y Colombia*. Ciudad de México: FLACSO.
- Rousseau, I. (2017). *Tribulaciones de dos empresas petroleras estatales 1900-2014 (Trayectorias comparadas de Pemex y PDVSA)*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Rousseau, I. (2021). Mexico's energy policies during the presidency of Andres Manuel Lopez Obrador: sovereignty and security. *Briefings de l'Ifri*. <https://www.ifri.org/en/publications/briefings-de-lifri/mexicos-energy-policies-during-presidency-andres-manuel-lopez>
- Salleh, A. (2016). The Anthropocene: thinking in 'deep geological time' or deep libidinal time? *International Critical Thought*, 6(3), 422-433. DOI: 10.1080/21598282.2016.1197784
- Sariego, J. L., Reygadas, L., Gómez, M. A. y Farrera, J. (1988). *La industria paraestatal en México: el Estado y la minería mexicana. Política, trabajo y sociedad durante el siglo XX*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2022). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Minera. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5649533&fecha=20/04/2022#gsc.tab=0
- Serratos, F. (2020). *El Capitaloceno. Una historia radical de la crisis climática*. Ciudad de México: Festina.
- Silva-Ontiveros, L., Munro, P. G. y Melo-Zurita, M. L. (2018). Proyectos de muerte: energy justice conflicts on Mexico's unconventional gas frontier. *The Extractive Industries and Society*, 5, 481-489. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.06.010>
- Statistical Office of the European Union (Eurostat) (2001). *Economy-wide material flow accounts and derived indicators. A methodological guide*. Luxembourg: Eurostat.
- Statistical Office of the European Union (Eurostat) (2018). *Economy-wide material flow accounts. Handbook*. Luxembourg: Eurostat.

- Steffen, W., Broadgate, W., Deutsch, L., Gaffney, O. y Ludwig, C. (2015). The trajectory of the Anthropocene: the great acceleration. *The Anthropocene Review*, 2(1), 81-98.
- Svampa, M. (2013), <Consenso de los commodities> y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, 30-46.
- Tavera-Fenollosa, L. (2019). La tercera frontera minera en México: ofensiva extractivista y conflictividad social. *Política y Cultura*, 52, 89-112.
- Tetreault, D. (2019). Resistance to Canadian mining projects in Mexico. Lessons from the life-cycle of the San Xavier Mine in San Luis Potosi. *Journal of Political Ecology*, 26(1), 84-104.
- Tetreault, D. (2020), The new extractivism in Mexico: rent redistribution and resistance to mining and petroleum activities. *World Development*, 126, 104714. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104714>
- Tetreault, D. (2022). Two sides of the same coin: increasing material extraction rates and social environmental conflicts in Mexico. *Environment, Development and Sustainability*, 24, 14163-14183. <https://doi.org/10.1007/s10668-021-02025-4>
- Tetreault, D. (2023). Extractive policies in Mexico under Lo pez Obrador: bargains for whom? En Bowles, P. y Andrews, N. (eds.), *Extractive bargains. Natural resources and the state-society nexus* (pp. 171-192). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Trejo, G. y Ley, S. (2020). *Votes, drugs, and violence. The political logic of criminal wars in Mexico*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- United States Environmental Protection Agency (EPA) (2011). *Draft plan to study the potential impacts of hydraulic fracturing on drinking water resources*. Washington: EPA.

Brecha de sueldos, sesgo de selección y discriminación étnica en Jalisco. Aportes del Censo de Población y Vivienda 2020

Ivette Flores Laffont*

Eric Janssen**

Recepción: 17 de julio de 2024 / Aceptación: 27 de noviembre de 2024


Resumen Este artículo surge de las reflexiones a partir de una investigación anterior de corte cualitativo en la cual se indagó sobre el impacto de la escolarización en lo laboral de migrantes indígenas en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG). Con base en datos del Censo de Población y Vivienda 2020, se analizan los determinantes del sueldo y la actividad laboral no remunerada de acuerdo con la pertenencia étnica en el estado de Jalisco y la ZMG. Más allá de las escasas diferencias de sueldo que se evidencian, se pone de relieve una discriminación *ex ante*. El sesgo de selección que padecen los indígenas se interpreta como una barrera de acceso al mercado laboral y un acceso aún más discriminado al empleo con sueldo. Este caso ejemplifica la heterogeneidad de situaciones que existen a lo largo de México.

PALABRAS CLAVE: brecha de sueldos, empleo sin sueldo, indígenas, Jalisco, Guadalajara.

.....

* Profesora investigadora de la Universidad de Guadalajara, México. Correo: ivette.laffont@academicos.udg.mx. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4618-5445>.

** Investigador del Observatorio Francés de Drogas y Adicciones de París, Francia. Correo: eric.janssen@ofdt.fr. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3820-9657>.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 internacional. 

DOI: 10.32870/cer.v0i135.7921

*Wage gap, selection bias and ethnic discrimination in Jalisco.
Information from the 2020 Population and Housing Census*

Summary This article arises from reflections based on a previous qualitative investigation in which the impact of schooling on the work of indigenous migrants in the Guadalajara metropolitan area was investigated. Based on data from the 2020 Population and Housing Census, we analyze the determinants of wages and unpaid work activity according to ethnicity in the state of Jalisco and the Guadalajara metropolitan area. Beyond the small differences in wages that are evident, ex-ante discrimination is highlighted. The selection bias suffered by indigenous people is interpreted as a barrier to access to the labor market and an even more discriminatory block on access to paid employment. This case exemplifies the heterogeneity of situations found everywhere in Mexico.

KEYWORDS: salary gap, unpaid employment, indigenous people, Jalisco, Guadalajara.

Introducción

El racismo que imperó en la sociedad mexicana y la discriminación hacia los indígenas dan como resultado la marginalización de estos últimos, quienes quedan confinados en ciertos segmentos de la sociedad y con escasas oportunidades de mejorar sus condiciones de vida (Borja y De la Cruz, 2023). El mecanismo que conduce a esta marginalización adquiere la forma de una segregación, es decir, de un conjunto de prácticas interiorizadas que justifican un trato diferenciado sólo por el hecho de tener una pertenencia étnica. En México hay un imaginario de los grupos indígenas como de poblaciones que viven lejos de las zonas urbanas y que son ignorantes y pobres, por lo que han sido un sector segregado y discriminado (CDI, 2006; Padilla y Soler, 2021). Esto aun cuando hay leyes que amparan su derecho y protegen a estos pueblos, como el artículo 2º de la Constitución y la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que se preocupan por su protección y su derecho a una organización social, económica, política y cultural. Sin embargo, las prácticas de discriminación siguen presentes en diversos ámbitos.

La población indígena se caracteriza por vivir en las zonas menos favorecidas de México. Uno de los principales motivos de su movilidad a las ciudades es mejorar sus condiciones de vida, pues en sus comunidades viven en situación de precariedad. Su traslado a zonas urbanas implica la modificación de sus actividades económicas (Horbath, 2008), ya que desempeñan ocupaciones para las que en ocasiones no están capacitados o con las

que no se encuentran familiarizados. A esto se añade la atmósfera de hostilidad por parte de los mestizos que existe en el ámbito laboral. La promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del 11 de junio 2003 y la posterior Norma Mexicana de Igualdad Laboral y no Discriminación, que data de 2009, seguida de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y no Discriminación, han sido hitos legales cuyos efectos lamentablemente tardan en notarse.

De acuerdo con la última Encuesta Nacional sobre Discriminación (INEGI, 2023), los grupos indígenas se encuentran entre los más expuestos a la discriminación, pues 28% de ellos declararon haber sufrido algún acto discriminatorio en 2022, contra 25% en 2017, lo cual confirma los hallazgos de la Encuesta Nacional de Discriminación de 2005. De acuerdo con los resultados de percepción de la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México (Edis) de 2021, levantada por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (Copred), las personas más discriminadas son las de piel morena, seguidas por los indígenas, y la principal causa de discriminación es la pobreza (Copred, 2021). Pese al mencionado arsenal jurídico, el incremento de la participación laboral de los indígenas pasa por la informalidad: más de 85% de ellos se encontraban en empleos informales (Coneval, 2017), lo cual aumenta la brecha entre sueldos pues los indígenas que trabajan ganan significativamente menos que los no indígenas en México (Canedo, 2019).

La discriminación hacia los indígenas en México es un fenómeno complejo que abarca las dimensiones cultural, social y económica, entre otras. Aunque existen leyes que velan por los derechos de esta población, de acuerdo con el Conapred, existe desigualdad en el ejercicio de derechos y acceso a condiciones dignas para ella derivada de conductas, prejuicios y concepciones sobre la población de origen étnico. El Conapred señala que todavía existe desigualdad en el ejercicio de derechos y el acceso a oportunidades entre los indígenas y quienes no los son, lo cual se deriva principalmente de prejuicios y concepciones respecto a los primeros y tiene como efecto exclusión, marginación y pobreza (Conapred, 2024). La desigualdad se intensifica en las ciudades, donde los requisitos para acceder al trabajo distan mucho de ser los solicitados en las comunidades. Para incorporarse a un trabajo en la ciudad se deben reunir requisitos como presentar documentos oficiales, carta de recomendación, certificados de capacitación o tener cierto nivel de escolaridad. Se ha observado que la relación entre escolaridad para insertarse en un mejor trabajo y tener mejores condiciones laborales y económicas tiene particularidades para la población indígena, que se reflejan en la segregación.

Una forma concreta de discriminación hacia la población indígena radica en sus modalidades de inserción laboral, aspecto clave cuando ocurre en la ciudad. A continuación proponemos una ilustración del proceso, el cual declina mediante los niveles de sueldo. Cabe destacar el auge de estudios recientes desde una perspectiva econométrica, con un enfoque en brechas de sueldos conforme a la condición étnica (Aguilar *et al.*, 2018; Arceo y Torres, 2021; Canedo, 2019; De la Luz y Pineda, 2023), con lo cual se prorroga una tradición antropológica (Vázquez, 2020) más estructuralista (Horbath, 2008). La multiplicación de semejantes estudios ilustra claramente una cada vez mayor conciencia de un fenómeno que ya no se puede negar ni minimizar.

Aportes teóricos

Existe una gran variedad de teorías en el tema de la discriminación laboral, pero ninguna da una explicación completa del problema. Para tenerla se requiere un enfoque multidisciplinario. De acuerdo con la teoría clásica del capital humano (Becker, 1964; Mincer, 1958), el sueldo es equivalente a la productividad marginal del o la trabajadora, la cual refleja un conjunto de factores a su favor como la formación, la experiencia, etcétera. La discriminación en el ámbito laboral es un mero reflejo de las diferencias entre dotes y calificaciones de los trabajadores, es decir, de su inversión en capital humano. Sin embargo, la evidencia empírica muestra un creciente avance tanto en el nivel de cualificación como en la participación y experiencia laboral. Becker (1957) sostiene que no todas las diferencias en las condiciones laborales y salariales pueden atribuirse a la heterogeneidad de los puestos de trabajo y de los empleados. Una gran parte puede ser ocasionada por las deficiencias del mercado de trabajo, que dificultan la movilidad laboral. La existencia de diferencias laborales y salariales también puede ser originada por el tamaño de las empresas, el grado de importancia de los sindicatos, la negociación colectiva en la determinación de los salarios, etcétera.

La teoría de la discriminación basada en la idea de Becker sobre la inclinación de los empresarios a discriminar podría explicar la discriminación o segregación laboral por condición étnica, pues establece que el prejuicio de los empleadores respecto a ciertos trabajadores es que se diferencian por características visibles como el sexo o el fenotipo, lo cual lleva a que los empresarios, actuando racionalmente, contraten menos personas de un colectivo. Con un enfoque más estructuralista, Krueger (1963) extiende este planteamiento y demuestra que la discriminación de un colectivo sirve a los intereses de los empresarios porque incrementa sus ganancias monetarias. Así, se mantiene una presen-

cia más o menos significativa de indígenas en una determinada ocupación: si el prejuicio es bajo, la contratación tenderá a ser como mínimo paritaria, y si es alto, el porcentaje de indígenas será muy bajo. De igual manera, las diferencias de sueldo son el costo que un empleador imputa a cierta categoría de trabajadores para contratarlos.

En sentido opuesto al enfoque individualista, la teoría de la segmentación del trabajo (Doeringer y Piore, 1970) considera que la segregación está institucionalizada. Tal como las teorías clásicas, originalmente se enfocó en estudiar la segregación laboral por género. Plantea la existencia de un segmento céntrico o primario al que se ofrecen cargos estables, bien remunerados y con buenas condiciones (horarios, cobertura social, servicios y prestaciones, etcétera) y otro periférico o secundario caracterizado por empleos precarios, mal pagados y de escasa proyección. En la práctica, puesto que los indígenas se concentran en pocos puestos y ocupaciones del sector secundario, su salario tenderá a ser bajo, mientras que en el segmento primario el salario será alto porque éste es más amplio y tiene una mayor diversidad de ocupaciones. Esta teoría es útil no sólo para entender la brecha salarial, sino también para explicar las causas de la segregación por ocupaciones: los indígenas tenderán a ser excluidos del segmento primario del mercado laboral y a concentrarse en el segmento secundario, de manera que el modelo de mercado dual puede aplicarse a la segregación ocupacional.

La teoría estadística de la segregación (Aigner y Cain, 1977; Arrow, 1974; Phelps, 1972) se adscribe a la idea de la división del mercado de trabajo. En ella, los autores explican la situación de incertidumbre de las empresas acerca de las habilidades y la productividad de sus posibles trabajadores, y en particular de la población joven que apenas si tiene experiencia laboral. Cuando es imperfecta la información acerca de las características de los trabajadores, el mercado laboral opera de manera imperfecta. Esta situación provoca el aliciente para los empresarios de utilizar determinadas características de los individuos, como pueden ser la raza, el género, la edad y otros factores que actúan como indicador erróneo de productividad y confiabilidad de los trabajadores. Otra manera de definir la existencia de discriminación estadística pasa por juzgar a una persona en función de las características medias —reales o imaginadas— del grupo al que pertenece y no de sus características personales. En este caso, los juicios son correctos, reales u objetivos en el sentido de que el grupo tiene de hecho las características atribuidas, pero son incorrectos con respecto a muchos individuos pertenecientes al mismo.

Las propuestas de las corrientes no económicas (Horbath, 2008) y feministas (Bartlett, 2017; Figart, 1997) se pueden extender y aplicar al contexto étnico (Saunders y Da-

rity, 2003). De acuerdo con estas teorías, las desventajas de los indígenas al integrarse al mercado laboral reflejan una posición de subordinación más amplia en la sociedad. Sus condiciones de vida y residencia les impiden el acceso a una educación escolar y formación de calidad (Coneval, 2022). Este capital humano menor tiene como consecuencia un desempeño menor y, por ende, sueldos más bajos. Sin embargo, asumimos que las brechas de sueldos conforman una cara más visible de la discriminación, la cual es resultado de un proceso previo poco visible y, por lo mismo, escasamente documentado: el mismísimo acceso al mercado laboral. No sorprende que, de acuerdo con la Enadis 2022, el motivo de mayor reclamo por parte de la población indígena sea la falta de oportunidades de empleo (18.5%) (INEGI, 2023).

Metodología

Este trabajo surge de reflexiones hechas a partir una investigación anterior (Flores, 2015), en la cual se indagó sobre el impacto de la escolarización en lo laboral y los derechos ciudadanos de migrantes indígenas en la ciudad y en la que se recrearon trayectorias migratorias y escolares de indígenas que emigraron a la ZMG o nacieron en ella. Para lo anterior, se llevaron a cabo entrevistas, observaciones y genealogías, por medio de las cuales se recolectaron datos migratorios, escolares y laborales de informantes clave (tercera generación) y dos generaciones anteriores, padres (segunda) y abuelos (primera) de familias que emigraron a la ZMG. Esto permitió identificar la movilidad de indígenas en relación con sus niveles de escolarización y su impacto en el ámbito laboral y los derechos ciudadanos. En este trabajo nos centramos en el ámbito laboral porque a partir del seguimiento de las trayectorias se notó un aumento en la escolarización de las diferentes generaciones (información corroborada en estadísticas e historias familiares); se observó que el hecho de escolarizarse no siempre impacta benéficamente en el trabajo. Se comprobó que lograr un mejor acceso al trabajo dependía de diversos factores ajenos a la escolaridad, lo que no es exclusivo de los indígenas sino que ocurre con toda la población; sin embargo, se identificaron condiciones específicas de los indígenas que emigran a la ZMG, lo cual demuestra también que las circunstancias laborales en la ciudad son particulares. Para dar continuidad a dicha investigación, nos pareció interesante centrarnos en el ámbito laboral para mostrar la discriminación y segregación, que tiene como impacto un acceso inequitativo a actividades laborales y a un mejor salario, a diferencia de lo que ocurre con los no indígenas.

Con este fin, retomamos información de la investigación ya citada y datos del Censo

de Población y Vivienda 2020 (INEGI, 2021). Asimismo, nos preocupamos por señalar las diferencias existentes entre la ZMG y el resto del estado de Jalisco para identificar aspectos más específicos de las condiciones laborales de los indígenas en el contexto migratorio. Para este trabajo estamos considerando como ZMG a la demarcación territorial conformada por seis municipios: El Salto, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, la cual se compara con el resto de los municipios de Jalisco.

Siguiendo una tradición comúnmente establecida, se define la población indígena mediante dos criterios: ser hablante de una lengua indígena o por autoadscripción. El primero de ellos consiste en hablar una de las 68 lenguas indígenas oficialmente reconocidas en México. Al respecto, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) define la condición de habla indígena como la «Distinción de la población de 3 y más años de edad según declare hablar o no alguna lengua indígena». El uso del idioma como determinante de pertenencia étnica es una práctica corriente en los estudios de poblaciones indígenas desde hace décadas no sólo en México, sino en toda América Latina (Banco Mundial, 2015). El artículo 2° de la Constitución mexicana establece que «La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas».

En cuanto al segundo criterio, a partir del Censo de Población y Vivienda 2010 se incluye una pregunta de autoadscripción respecto a la pertenencia étnica. Se refiere a reconocerse como tal, esto es, el autorreconocimiento como persona indígena con base en su propia cultura, tradiciones e historia. La autoadscripción comprende una dimensión subjetiva asumida, es decir, que se otorga al respondiente una amplia latitud para dar cuenta de su experiencia personal. Así, a cualquier persona de tres años o más que responde afirmativamente una o ambas preguntas se le califica como indígena.

Brecha de sueldos y sesgo de selección

Los promedios y la desviación estándar de los ingresos por trabajo aparecen en el cuadro 1.

Como se puede apreciar, existe una diferencia significativa en los ingresos por trabajo entre indígenas y no indígenas: los que perciben los últimos son en promedio 16% más altos que los ingresos de los primeros. Destacan también los ingresos por trabajo mayores en la ZMG (+36% en total), aunque este incremento no es suficiente para colmar la diferencia previa. Los altos valores de las desviaciones estándar apuntan a fuertes variaciones de dichos ingresos, los cuales dependen de un conjunto de determinantes. A continuación se analizan los determinantes de los sueldos de los activos de Jalisco y la ZMG.

CUADRO 1. Ingresos por trabajo en Jalisco y la ZMG, 2020

	Jalisco		ZMG	
	Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar
Total	9 285.9	45 635.1	14 391.3	71 106.7
No indígenas	9 413.4	45 980.2	14 477.3	71 355.4
Indígenas	7 924.7	40 297.0	11 915.5	57 388.9
Δ	1 488.7		2 561.7	
Porcentaje	(15.8)		(17.7)	

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2020.

La ecuación minceriana de los ingresos laborales se escribe como:

$$\{ \ln (Y_n) = \sum_{j=1}^j \beta_j X_{nj} + e_j \quad \ln (Y_i) = \sum_{j=1}^j \beta_j X_{ij} + e_i$$

Donde los subexponentes *n* e *i* indican trabajadores no indígenas e indígenas, *ln* (*Y*) es el logaritmo natural del ingreso por trabajo (sueldo, salario, ganancias...), *X* un conjunto de variables independientes, los β sus coeficientes asociados y *e* es un error aleatorio.

En este modelo controlamos por las características demográficas (sexo y condición étnica), de capital humano (número de años escolares acumulados, experiencia laboral¹ y su cuadrado, el número de horas laboradas) y estructurales (ocupación, rama de actividad, beneficio de prestaciones laborales y tamaño de la localidad de residencia como indicador del mercado laboral local).

Se aplicó una regresión lineal por mínimos cuadrados, lo que restringe la población de interés al rango de edad de 14 a 65 años. Sin embargo, cabe señalar que esta técnica de estimación se enfoca en los trabajadores visibles y no considera el posible sesgo de una selección muestral que tiene la ecuación previa, que pudiera surgir porque ni los trabajadores indígenas ni los no indígenas son un subgrupo aleatorio de los trabajadores subordinados, por lo cual podrían estar subestimados en la muestra. Con el fin de co-
.....

¹ Esta variable no aparece en el censo de población y vivienda; se estimó indirectamente por medio de la siguiente fórmula: experiencia = edad – años escolares – 6. Se restan seis años porque es la edad legal de escolaridad obligatoria. Puesto que la experiencia usa la edad, esta última quedó descartada para evitar un efecto de multicolinealidad.

regir este problema, se utilizó la metodología de Heckman (1979) de dos etapas. En la primera se estima la probabilidad de que, dadas ciertas características sociodemográficas, un individuo pudiera formar parte de la población ocupada y, como resultado, se obtiene la razón inversa de Mills (RIM , o λ), que se utiliza para capturar la magnitud del sesgo de selección. La RIM (λ) se estima por medio de un modelo probit/logit para estimar la probabilidad de trabajar la semana previa a la encuesta de acuerdo con el sexo, la edad y su cuadrado, el número acumulado de años de estudios, el atender escuela, el estado civil y el tamaño de la localidad. La ecuación minceriana se escribe ahora:

$$\{\ln(Y_n) = \sum_{j=1}^J \beta_j X_{jn} + \lambda_j + e_j \quad \ln(Y_i) = \sum_{j=1}^J \beta_j X_{ji} + \lambda_i + e_i$$

Nótese que la corrección aplica en ambos casos, es decir, tanto para indígenas como para no indígenas.

En la segunda etapa se estima la ecuación de Mincer incorporando en ella la razón de Mills como una variable explicativa y posteriormente se realiza la descomposición de Oaxaca (1973) y Blinder (1973). De acuerdo con esta técnica, la diferencia de sueldos promedio se descompone en dos componentes:

$$\bar{Y}_n - \bar{Y}_i = \underbrace{\sum_{j=1}^J \beta_j (\bar{X}_{ji} - \bar{X}_{jn})}_E + \underbrace{\sum_{j=1}^J \bar{X}_n (\beta_{ji} - \beta_{jn})}_{NE}$$

Donde la parte izquierda se refiere a las diferencias de coeficientes, es decir, de características de los trabajadores que el mercado recompensa de manera diferente, y corresponde a la parte explicada (E) por las variables incorporadas al modelo. En cambio, la parte derecha corresponde a efectos no explicados (NE), entiéndase a diferencias de sueldo por motivos ajenos al desempeño laboral de los trabajadores y que se interpreta como discriminación. En el cuadro 2 se presentan los resultados de la primera etapa, los determinantes de los sueldos tanto a nivel del estado como de la ZMG.

Las variables que dan cuenta del enfoque estructural de la actividad laboral proporcionan los resultados esperados: sin sorpresas, los jefes, directores y profesionistas ganan más. Las ramas de actividad presentan un efecto significativo a nivel del estado, el cual se diluye en la ZMG. La variable tamaño de la localidad, que ilustra diferencias locales de mercados laborales, presenta una tendencia similar. Declarar unas prestaciones, señal de que se trata de un empleo formal, incrementa el ingreso laboral en 25% en prome-

CUADRO 2. Determinantes de los ingresos laborales, Jalisco y ZMG, 2020

	Jalisco						ZMG					
	No indígenas			Indígenas			No indígenas			Indígenas		
	β	EE	β	EE	β	EE	β	EE	β	EE	β	EE
Mujeres	-0.062	***	0.003	-0.068	***	0.007	-0.061	***	0.007	-0.026	0.000	0.000
Años de educación	0.034	***	0.001	0.021	***	0.002	0.048	***	0.002	0.044	***	0.025
Experiencia laboral	0.016	***	0.000	0.015	***	0.001	0.020	***	0.002	0.004	0.000	0.002
Experiencia	-0.000	***	0.000	-0.000	***	0.000	-0.000	***	0.000	-0.000	0.000	0.016
Horas trabajadas	0.010	***	0.000	0.011	***	0.000	0.008	***	0.000	0.007	0.000	0.018
Prestaciones	0.217	***	0.003	0.247	***	0.009	0.217	***	0.011	0.244	***	0.026
Discapacidad	-0.046	***	0.005	-0.047	***	0.012	-0.054	***	0.015	0.067	0.000	0.000
Ocupación 2	-0.275	***	0.005	-0.264	***	0.014	-0.240	***	0.014	-0.226	***	0.059
Ocupación 3	-0.288	***	0.004	-0.278	***	0.011	-0.277	***	0.013	-0.260	***	0.021
Industrias	0.014	***	0.004	0.015	***	0.011	-0.053	***	0.042	0.090	0.000	0.000
Servicios	-0.111	***	0.004	-0.131	***	0.014	-0.117	**	0.042	0.034	0.000	0.000
Localidad >100 000 habitantes	0.074	***	0.004	0.105	***	0.014	-0.020	*	0.009	0.046	0.000	0.000
Constante	8.153	***	0.011	8.234	***	0.036	8.141	***	0.054	8.145	***	0.000
Lambda	-0.225	***	-0.209	***	-0.178	***	-0.213	***	-0.425	***	***	***
Rho	-0.358	***	-0.366	***	0.836	0.571	0.836	0.571	0.836	0.571	0.836	0.571
Sigma	0.628	0.571	0.836	0.571	0.836	0.571	0.836	0.571	0.836	0.571	0.836	0.571

EE: error estándar. Ocupación 2: trabajos auxiliares en actividades administrativas; comerciantes. Ocupación 3: trabajos en servicios personales y vigilancia; en actividades agrícolas, ganaderas y forestales; en la construcción; como operadores de maquinaria y choferes; trabajos en actividades elementales y de apoyo. * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.
 Fuente: Censo de Población y Vivienda 2020.

dio. A nivel individual, es notable la diferencia de ganancias según el género, en lo que las mujeres resultan perjudicadas. Destacan las diferencias en las tasas de retorno de las variables del capital humano de los indígenas, sistemáticamente inferior en el caso de los no indígenas: a nivel del estado, cada año escolar se traduce en un incremento de 3.4% ($[\exp(0.034)-1] \times 100$) del ingreso del trabajo en los indígenas y sólo 2.2% en los no indígenas. En la ZMG la experiencia laboral de los indígenas que trabajan resulta estadísticamente no significativa: en otras palabras, para esta categoría los años previamente laborados no se traducen en un beneficio en cuanto a ganancias. De igual manera, se nota la tasa de retorno diez veces menor de las horas trabajadas declaradas por los trabajadores de la ZMG, tanto indígenas como no indígenas.

El coeficiente λ se interpreta de la manera siguiente: en un primer tiempo, la significatividad estadística confirma el proceso de sesgo de selección hipotetizado. En ambos casos los trabajadores observados conforman una submuestra no aleatoria de la población trabajadora, con factores no observados. En un segundo tiempo, el signo negativo de las RIM indica que los términos de error de la selección tienen una correlación negativa con los equivalentes en las ecuaciones. Los factores (no) observados que favorecen la participación en el mercado laboral tienden a incrementarse con los sueldos más bajos, lo cual ilustra la mayor dependencia de los ingresos laborales por parte de los de estratos modestos que los de estratos acomodados. En otras palabras, «[...] la competencia de los trabajadores por los empleos en una economía con excedentes laborales presiona los salarios a la baja» (Llamas, 2019: 19). De lo anterior se deduce que quienes no trabajan exigirían un sueldo más alto para incorporarse a la fuerza laboral. Esta tendencia es aún más marcada en el caso de los indígenas de la ZMG ($\lambda = -0.425$): acceder al mercado laboral dinámico no les asegura una ganancia mayor. Se perpetúa así un círculo vicioso porque esta participación mayor ejerce una presión negativa en los sueldos, ya de por sí bajos. Esto confirma unos hallazgos previos, lo que subraya la sobreexposición de los indígenas de la ZMG a ocupaciones y actividades del sector informal (Flores, 2015) como la construcción, los servicios de preparación de alimentos, los empleos domésticos y los tianguis (Bayona, 2011; Granados y Quezada, 2018).

En cuanto a las actividades independientes, se observa que ninguna de las principales ocupaciones de la población indígena se encuentra en el ámbito formal. Son representadas por la venta ambulante y la elaboración de artesanías, actividades que se realizan de manera informal. Cabe señalar que estas labores, junto con el trabajo doméstico y de limpieza, aglutinan el mayor porcentaje de la población ocupada indígena, principalmen-

te en las primeras generaciones que emigraron a la ciudad. Es significativo que la mayoría de las ocupaciones no requieren nivel de escolaridad o educación básica. La marginalidad y las condiciones de pobreza también han influido en la inserción laboral aun cuando alcancen altos niveles de escolarización, y se suma a las condiciones de segregación. En las historias se ha mostrado que para trabajar también es necesario contar con redes sociales que faciliten la inserción en empleos que correspondan a su nivel de escolaridad (Flores, 2015; Vázquez, 2020).

El estudio de los determinantes del sueldo arroja diferencias entre no indígenas e indígenas tanto en el estado como en la ZMG. Con el fin de cuantificar la brecha entre ambos grupos y establecer formalmente la presencia de un sesgo que perjudica a un grupo en particular, en el cuadro 3 se presentan los resultados de la descomposición de Oaxaca-Blinder.

Destacan las pocas diferencias, con una brecha reducida en la entidad que se revierte en la ZMG. En el estado, más de 80% de la escasa brecha observada se debe a las características incluidas en los modelos. En el caso de la ZMG la brecha no es estadísticamente significativa. En otras palabras, en el caso de Jalisco la brecha de sueldos promedio de acuerdo con el factor étnico se observa al tomar en cuenta el capital humano y las características de la ocupación, en particular en cuanto a la formalidad del empleo. Sin embargo, lo mencionado no apunta a la ausencia de discriminación; hipotetizamos que existe una, aunque se expresa de manera distinta a lo previamente estudiado. Consideramos que hay dos efectos: en primer lugar, el coeficiente de Mills confirma un mayor sesgo de selección en caso de los indígenas respecto al de los no indígenas en Jalisco en 2020. En otras palabras, una proporción relativamente mayor de indígenas no acceden al mercado laboral en comparación con la de los no indígenas, y los que dan este paso reciben a cambio sueldos y salarios bajos. En segundo lugar, la modelación apunta a sueldos positivos y descarta el caso de los activos empleados sin sueldo o salario alguno, tema que nos proponemos indagar a continuación.

Actividad laboral sin sueldo

Respecto a la actividad laboral sin sueldo, se observa que una de cada veinte personas que trabajaron la semana previa al Censo de Población y Vivienda 2020 declaró que no goza de ningún ingreso que sea producto de su labor (cuadro 4).

A continuación se presenta una regresión logística con el fin de controlar los efectos de estructura (cuadro 5). Como se puede apreciar, el trabajo sin remuneración monetaria

CUADRO 3. Descomposición de la brecha de ingresos por trabajo

	Jalisco			ZMG		
	β	EE	$P > z $	β	EE	$P > z $
No indígenas	8.826	0.004	0.000	8.992	0.014	0.000
Indígenas	8.791	0.014	0.000	9.068	0.044	0.000
Diferencia	0.035	0.015	0.020	-0.076	0.046	0.100
Explicada	0.028	0.002	0.000	0.035	0.007	0.000
No explicada	0.007	0.015	0.657	-0.112	0.046	0.015

ES: error estándar.

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2020.

CUADRO 4. Trabajadores sin sueldo en 2020 (porcentaje de quienes declararon no trabajar la semana previa al censo)

	Jalisco	ZMG
No indígena	5.2	4.3
Indígena	8.8	5.2
Total	5.6	4.4

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2020.

es más propenso en zonas remotas (menores de 2 500 habitantes) y, en consecuencia, se relaciona con la rama agrícolas ($OR = 2.89$ en el estado y 1.76 en la ZMG, $p < 0.0001$ en ambos casos). Tomando en cuenta el efecto simultáneo de las otras variables independientes, no haber ido a la escuela es un factor de riesgo ($OR = 1.22$ y 1.29 , respectivamente —nótese que no aparecen diferencias significativas de acuerdo con el nivel escolar). En cambio, el efecto de las variables de género, una discapacidad y experiencia laboral, perceptible a nivel estatal, desaparece en los trabajadores de la ZMG. En los dos casos considerados la diferencia entre indígenas y no indígenas es significativa desde el punto de vista estadístico: los activos empleados indígenas tienen una propensión a ocupar cargos laborales sin remuneración mayor de 56% ($[1.557 - 1] \times 100$) en Jalisco y de 29% ($[1.287 - 1] \times 100$) en la ZMG. Sin bien el riesgo disminuye en la ZMG, lo que constituye un punto a favor del mercado laboral urbano y lo hace más atractivo, el trabajo sin ingreso es una realidad en la urbe.

En el trabajo con las familias observamos que hay ciertas diferencias por género en cuanto a la dinámica e inserción laborales. Tanto en entrevistas como en conversaciones

Cuadro 5. Factores asociados con el trabajo sin sueldo, 2020

	Jalisco		ZMG	
	OR	DE	OR	DE
Sexo	1.151***	-0.023	1.020	-0.049
Discapacidad	1.152***	-0.029	0.855*	-0.067
Indígenas	1.557***	-0.038	1.287**	-0.109
No ha ido a la escuela	1.219***	-0.057	1.838**	-0.347
Experiencia laboral	1.009***	-0.001	0.998	-0.002
Horas trabajadas	0.975***	-0.001	0.981***	-0.001
Ocupación 3	0.626***	-0.014	0.572***	-0.028
Agricultura	2.889***	-0.06	1.756**	-0.326
Localidad < 2 500 habitantes	1.843***	-0.033	0.846	-0.128
N	291 325		50 507	

DE: desviación estándar. Ocupación 3: trabajos en servicios personales y vigilancia en actividades agrícolas, ganaderas y forestales; en la construcción; como operadores de maquinaria y choferes; trabajos en actividades elementales y de apoyo. * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001. OR = odd ratios, EE = error estándar.

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2020.

percibimos que en las diversas comunidades indígenas continúa vigente el patrón del papel del hombre como proveedor y la mujer a cargo de la casa. Este factor lo podemos ver mediante la reconstrucción de trayectorias migratorias y de escolarización. Las mujeres de las tres generaciones (abuelas, madres e hijas) se dedican al cuidado del hogar o la venta ambulante aun cuando hayan alcanzado altos niveles de escolarización.

En el seguimiento de trayectorias educativas se percibe que si bien las mujeres se escolarizan más con cada nueva generación, algunas retornan al trabajo del hogar. Asimismo, el matrimonio temprano o la necesidad de atender el hogar —constantes en algunos grupos indígenas— son factores para la interrupción de los estudios o la deserción escolar. Aunque esto no es exclusivo de los grupos indígenas, la organización de estas comunidades da mayor importancia al cuidado de la casa y los hijos por la mujer, y se privilegia esta actividad sobre los estudios. Si seguimos las trayectorias y las actividades por generación, en las mujeres se observa la tendencia a quedarse en el hogar o la venta ambulante, que también son atribuidas a su papel de género. Asimismo, hay que considerar que las actividades no formales tienen sus ventajas, como el cuidado de los hijos y otras actividades de cuidado (Flores, 2015).

Conclusiones

En el marco del estudio de las diferencias entre indígenas y no indígenas en Jalisco y la ZMG, se consideraron aquí dos tipos de determinantes: los del sueldo y los de la actividad laboral no remunerada. Aunque de manera parcial, conforman facetas de un mismo proceso persistente de diferenciación por razones étnicas y que tienden a reproducirse precozmente; se inician desde la escuela y apuntan a una forma de segregación. Los mecanismos de tal diferenciación quedan pendientes de ser indagados; son el racismo y la perpetuación de prejuicios, por una parte, y la autocensura, por otra. Aparece una dualidad entre la ZMG, más favorable a los indígenas que radican en la urbe, a diferencia de los que viven en el resto del estado.

La inserción laboral de los indígenas en la ZMG depende de varios factores, como capacitación, nivel de escolaridad, experiencia, redes, etcétera. Aunque muchos de estos aspectos no son exclusivos de ellos, por sus condiciones, los indígenas son obstaculizados cuando tratan de incorporarse a una actividad laboral debido a su discriminación y subordinación. Si bien en la ZMG hay más opciones de empleo, capacitación y oportunidades para estudiar, esto no asegura que puedan tener empleos con mejores condiciones y mejor remunerados; de acuerdo con lo expuesto aquí, en este último aspecto la condición étnica se refleja claramente en su salario.

Respecto a los sueldos, los resultados de este trabajo difieren sensiblemente de los encontrados en otros estudios recientes (Aguilar *et al.*, 2018; Arceo y Torres, 2021; Canelo, 2019; De la Luz y Pineda, 2023), que destacan una diferencia entre indígenas y no indígenas mucho mayor. Existen varias hipótesis posibles para explicarlo por tratarse de una excepción jalisciense *de facto*, una fuente de datos distinta (Censo de Población y Vivienda [CPV] contra Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares [ENIGH]), una diferencia en la definición (mientras que el CPV contempla las ganancias derivadas del empleo, la ENIGH diferencia sueldos y salarios de otros ingresos laborales) y una definición distinta de población indígena (aquí se agregó la autoadscripción y no se basa sólo en hablar un idioma como en los estudios mencionados). Conviene hacer notar que la definición de población indígena aquí aplicada se basa en un enfoque individualista, es decir, que se estima la población indígena como la suma de los individuos respecto a sus estrictas características personales.

Con el fin de asimilar la fuerte endogamia del proceso migratorio y de reproducción

social, subrayados por los trabajos de campo, se puede utilizar una definición de población indígena que contempla una dimensión hogareña, que considera a los jefes de hogar y sus ascendientes que califican como indígenas (mediante el uso de una lengua, la adscripción o por cumplir ambos requisitos), para hacer extensiva esta calidad al conjunto de integrantes de estos hogares (familia biológica y política). Este enfoque hogareño ha sido teorizado (Janssen y Martínez, 2006) y operacionalizado (Ávila y Jáuregui, 2021; Chávez, 2013). Asimismo, se llevaron a cabo análisis complementarios que involucran definiciones alternativas de población indígena y distintos grupos de edades, lo cual confirma los hallazgos presentados.

Si bien la brecha de sueldos de acuerdo con la variable étnica aparece como residual, en particular en la ZMG, nuestros resultados apuntan a una discriminación estructural *ex ante* que cobra dos formas: primera, un acceso discriminado al mercado laboral; segunda, un acceso discriminado al empleo con sueldo. Estas propensiones observadas a nivel estatal permanecen en la ZMG, aunque con tendencias distintas. En esta última los indígenas que logran incorporarse al mercado laboral no presentan diferencias significativas de sueldos; sin embargo, el sesgo de selección que padecen empeora, lo cual puede interpretarse como una barrera aún mayor de acceso al mercado laboral. Los resultados se inscriben en el marco de la teoría de la segmentación del trabajo de Doeringer y Piore (1970), reiteradamente validada para el caso mexicano (Janssen, 2005; Llamas, 2019; Valdivia y Pedrero, 2011).

En el presente caso destaca una notable diferencia: no se trata de transitar por sectores laborales periféricos o informales con la esperanza de tener acceso a sectores céntricos o conseguir un empleo formal con todos los beneficios correspondientes, sino sólo de integrar un mercado laboral y recibir un pago a cambio de una actividad productiva. Ante semejante hallazgo se sobreentiende que la emigración de indígenas a la ZMG, que se ha consolidado como polo de atracción en las últimas décadas (Granados y Quezada, 2018), responde a un cálculo costo-beneficio como una apuesta en el marco de una información asimétrica tal como ha sido planteada por la teoría estadística de la discriminación, y en particular por Arrow (1974). Asimismo, la constitución de redes resulta ser una condición indispensable a la hora de minimizar los riesgos de la salida de la comunidad y facilitar la integración en un mercado laboral ajeno, como lo subrayó Cárdenas (2014: 7-9) y, en el caso de la ZMG, Bayona (2007) en sus estudios de los purépechas o Martínez (2007) sobre la migración otomí.

Destaca en este estudio el desfase existente entre hallazgos cualitativos y el análisis

sis a partir de datos cuantitativos. Estos contrastes ilustran la diferencia de enfoque y de metodología que dan cuenta de realidades complementarias: el análisis cualitativo se enfoca en trayectorias y procesos, mientras que el cuantitativo, usando datos censales, sólo puede aspirar a la representación de una situación en un momento dado. El concepto de representatividad estadística por medio de un muestreo censal alcanza aquí un límite: la definición de población indígena aquí aplicada abarca situaciones muy heterogéneas, pues agrupa tanto a migrantes recién instalados como a otros que ya cuentan con un largo historial en la ZMG. Los datos cuantitativos no pueden dar cuenta de todos los matices ni de todas las etapas que constituyen las historias de vida, mucho menos en un proceso que se prolonga a lo largo de varias generaciones.

Debe subrayarse, además, que esta definición no permite desagregar por grupos étnicos, por lo que no da cuenta de los procesos de integración en el mercado laboral específico de cada grupo. Por ejemplo, los nahuas cuentan con redes distintas de las que tienen los otomíes o los purépechas y se dedican a ocupaciones o ramas propias. Esta constancia demuestra la importancia de seguir analizando esta problemática compleja y sacarle todo el provecho posible a un planteamiento mixto, requisito indispensable para un mejor entendimiento de la diferencia que las cifras muestran entre la ZMG y el resto de Jalisco.

Referencias

- Aguilar-Rodríguez, A., Miranda, A. y Zhu, Y. (2018). Decomposing the language pay gap among the indigenous ethnic minorities of Mexico: is it all down to observables? *Economics Bulletin*, 38(689-695). <https://ideas.repec.org/a/ebl/ecbull/eb-18-00123.html>
- Aigner, D. J. y Cain, G. G. (1977). Statistical theories of discrimination in labor markets. *ILR Review*, 30(2), 175-187. <https://doi.org/10.1177/001979397703000204>.
- Arceo-Gómez, E. y Torres-López, P. (2021). Brechas salariales por autoidentificación indígena y rasgos lingüísticos en México. *Sobre México. Temas de Economía*, 2(3), 129-161. <https://doi.org/10.48102/rsm.vi3.94>
- Arrow, K. J. (1974). The theory of discrimination. En Ashenfelter, O. y Rees, A. (eds.), *Discrimination in labor markets* (pp. 1-33). Princeton University Press. <https://doi.org/doi:10.1515/9781400867066-003>.
- Ávila-Sánchez, M. d. J. y Jáuregui-Díaz, J. A. (2021). Interseccionalidad y desigualdad étnica en el mercado laboral de la zona metropolitana de Monterrey. *Intersticios Sociales*, 22. <https://doi.org/10.55555/IS.22.376>

- Banco Mundial (2015). *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/54165146799959129/pdf/Latinoam%25C3%25A9rica-ind%25C3%25A9gena-en-el-siglo-XXI-primerad%25C3%25A9cada.pdf>
- Bartlett, K. T. (2017). Feminism and economic inequality. *Minnesota Journal of Law & Inequality*, 35(2), 265-287.
- Bayona-Escat, E. (2007). Comerciantes purépechas en la zona metropolitana de Guadalajara. En Arias, P. y Woo-Morales, O. (eds.), *¿Campo o ciudad? Nuevos espacios y formas de vida* (pp. 125-148). Universidad de Guadalajara.
- Bayona-Escat, E. (2011). Un negocio entre paisanos: los tiangueros purépechas en la zona metropolitana de Guadalajara. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, 9(1), 74-97. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74522310007>
- Becker, G. S. (1957). *The economics of discrimination*. The University of Chicago Press.
- Becker, G. S. (1964). *Human capital. A theoretical and empirical analysis*. National Bureau of Economic Research (NBER). <https://www.nber.org/books-and-chapters/human-capital-theoretical-and-empirical-analysis-special-reference-education-first-edition>
- Blinder, A. S. (1973). Wage discrimination: reduced form and structural estimates. *The Journal of Human Resources*, 8(4), 436-455. <https://doi.org/10.2307/144855>.
- Borja, S. y De la Cruz, P. I. (2023). El marco nopal: un marco heurístico para entender el racismo en el contexto de México. *AZARBE. Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 12, 53-62. <https://doi.org/10.6018/azarbe.586351>.
- Canedo, A. (2019). Labor market discrimination against indigenous peoples in Mexico: a decomposition analysis of wage differentials. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48(1), 12-27. <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.433>.
- Cárdenas-Gómez, E. P. (2014). Migración interna e indígena en México: enfoques y perspectivas. *Intersticios Sociales*, 7, 1-28. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ins/n7/n7a3.pdf>
- Chávez-González, M. L. (2013). La familia, las relaciones afectivas y la identidad étnica entre indígenas migrantes urbanos en San Luis Potosí. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, 34(134), 131-155.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2006). *Percepción de la imagen del indígena en México: diagnóstico cualitativo y cuantitativo*. https://www.inpi.gob.mx/2021/dmdocuments/percepcion_imagen_indigena_mexico.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2017). *Informe de evaluación de la política de desarrollo 2016*. Coneval. https://www.coneval.org.mx/evaluacion/iepsm/documents/iepds_2016.pdf

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2022). *Educación para la población indígena en México: el derecho a una educación intercultural bilingüe*. Coneval. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Educacion_poblacion_indigena.pdf
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) (2024, 23 de octubre). Conapred presenta guía contra la discriminación. https://www.conapred.org.mx/?contenido=noticias&id=798&id_opcion=&op=448
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (Copred) (2021). *Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México. Encuesta en Viviendas*. <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/EDIS-2021-26Nov21.pdf>
- Doeringer, P. B. y Piore, M. J. (1970). *Internal labor markets and manpower analysis*. Harvard University Press.
- Figart, D. M. (1997). Gender as more than a dummy variable: feminist approaches to discrimination. *Review of Social Economy*, 55(1), 1-32. <https://doi.org/10.1080/00346769700000022>.
- Flores-Laffont, I. (2015). *Por la estudianta ¿todo se alcanza? Escolarización, trabajo y ciudadanía: migrantes indígenas en la zona metropolitana de Guadalajara*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). <https://cieras.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1015/39/1/TE%20FL.%202015%20Ivette%20Flores%20Laffont.pdf>
- Granados-Alcántar, J. A. y Quezada-Ramírez, M. F. (2018). Tendencias de la migración interna de la población indígena en México, 1990-2015. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 33(2), 327-363. <https://doi.org/10.24201/edu.v33i2.1726>
- Heckman, J. J. (1979). Sample bias as a specification error. *Econometrica*, 47(1), 153-161. <https://doi.org/10.2307/1912352>.
- Horbath, J. E. (2008). La discriminación laboral de los indígenas en los mercados urbanos de trabajo en México: revisión y balance de un fenómeno persistente. En Zabala-Argüelles, M. C.(ed.), *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe* (pp. 25-52). Siglo del Hombre-CLACSO.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*. INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2023). *Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2022*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENADIS/ENADIS_Nal22.pdf
- Janssen, E. (2005). Concentración y segmentación de los mercados laborales en el México urba-

- no. Un análisis por género. *Papeles de Población*, 11(46), 45-78. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11204603>
- Janssen, E. y Martínez-Casas, R. (2006). Una propuesta para estimar la población indígena en México a partir de los datos censales. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 21(2), 457-471. <https://doi.org/10.24201/edu.v21i2.1256>
- Krueger, A. O. (1963). The economics of discrimination. *Journal of Political Economy*, 71(5), 481-486. <http://www.jstor.org/stable/1829018>
- Luz-Tovar, C. de la y Pineda-Salazar, S. I. (2023). Análisis regional de la discriminación salarial de los trabajadores indígenas en México. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 32, 47-72. <https://doi.org/10.20983/noesis.2023.2.3>
- Llamas-Huitrón, I. (2019). Segmentación estructural del mercado de trabajo en México. *Denarius*, 36, 19-47. <https://denarius.izt.uam.mx/index.php/denarius/article/view/405>
- Martínez-Casas, R. (2007). *Vivir invisibles: la resignificación cultural entre los otomíes urbanos de Guadalajara*. CIESAS.
- Mincer, J. (1958). Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, 66(4), 281-302. <https://doi.org/10.1086/258055>.
- Oaxaca, R. (1973). Male-female wage differentials in urban labor markets. *International Economic Review*, 14(3), 693-709. <https://doi.org/10.2307/2525981>.
- Padilla-Arroyo, A. y Soler-Durán, A. (2021). Opiniones, conceptos e imágenes del mundo indígena en el sureste mexicano. *Inventio*, 12(28), 5-14. <https://inventio.uaem.mx/index.php/inventio/article/view/205>
- Phelps, E. S. (1972). The statistical theory of racism and sexism. *The American Economic Review*, 62(4), 659-661. <http://www.jstor.org/stable/1806107>
- Saunders, L. y Darity, W. (2003). Feminist theory and racial economic inequality. En Ferber, M. A. y Nelson, A. (eds.), *Feminist economics today: beyond economic man* (pp. 101-114). University of Chicago Press.
- Valdivia-López, M. y Pedrero-Nieto, M. (2011). Segmentación laboral, educación y desigualdad salarial en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(1), 139-175. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v73n1/v73n1a5.pdf>
- Vázquez-Parra, J. C. (2020). Aproximación a la realidad laboral indígena en México. Entre el paternalismo y los estereotipos. *Oikos Polis*, 5(2), 21-34.

El empleo formal postpandémico en México en su vertiente espaciosectorial: una caracterización desde la resiliencia

*Guillermo Olivera Lozano**

*Fidel Olivera***


Recepción: 9 de agosto de 2024 / Aceptación: 6 de noviembre de 2024

Resumen Después de una primera oleada de trabajos que describieron a la crisis de covid-19 como la más grave en la historia moderna del país por sus efectos socioeconómicos y laborales, el presente análisis, en concordancia con otros, indica que la crisis de 2020 ha sido la que ha mostrado mayor *resiliencia económica*. Con base en este enfoque y mediante el análisis de la evolución del empleo formal registrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social de diciembre de 2019 a diciembre de 2022, se muestra que la mayoría de los indicadores asociados en efecto fueron resilientes. Así ocurrió con el empleo formal total nacional, regional y estatal; ocho de nueve sectores de actividad, cuatro de seis grupos de edad y seis de siete tamaños de establecimientos. No obstante, los trabajadores con salarios más altos tuvieron una merma notable, al contrario de los

.....

* Profesor investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo: gol@unam.mx. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6978-9992>.

** Profesor investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo: olivera@crim.unam.mx. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4538-1682>.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 internacional. 

DOI: 10.32870/cer.v0i135.7922

del rango de 1 a 2 salarios mínimos. Tampoco se recuperaba el empleo juvenil, ni en el segmento inferior de las grandes empresas. La recuperación, aunque positiva en lo general, ha sido desigual en lo específico.

PALABRAS CLAVE: resiliencia económica, empleo formal, México, postpandemia, covid-19.

*Post-pandemic formal employment in Mexico
from a sectorial perspective: characterized as resilient*

Abstract After a first wave of studies that described the covid-19 crisis as the most serious in the country’s modern history because of the socio-economical consequences of the crisis and its effects on employment, the present analysis, in agreement with others, shows that the 2020 crisis has shown more economic resilience than any other. On the basis of this approach, and through an analysis of the changes in formal employment registered by the Mexican Institute of Social Security from December 2019 to December 2022, it can be seen that most of the associated indicators were indeed of resilience. This applies to formal employment at the national, regional and state levels; also to eight of nine different sectors of activity, four of six age groups, and six of seven sizes of company. However, employees with the highest salaries suffered a significant reduction in wages, unlike those earning the minimum. Also, youth employment did not recover even in the lowest ranks of the big companies. Recovery, although generally positive, has been uneven in particular cases.

KEYWORDS: economic resilience, formal employment, Mexico, post-pandemic, covid-19.

Introducción

Pasados cuatro años del inicio de la pandemia del covid-19, las expectativas predominantemente pesimistas respecto a la dimensión de los efectos de la que inicialmente se consideró la peor crisis en la historia del país, y el largo tiempo que llevaría recuperarse de ella, no se cumplieren en esa medida. De ahí que uno de los calificativos que se ha aplicado a la economía nacional con base en la evolución reciente del producto interno bruto (PIB) y el empleo formal, entre otros indicadores, sea el de resiliente.¹

.....

¹ Así lo reconocieron, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (<https://oecdecoscope.blog/2023/11/29/creando-espacio-fiscal-y-fomentando-el-crecimiento-en-america-latina/>), el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2024) y BBVA (2023a y 2023b), además de diversos analistas económicos y financieros.

En relación con ello destaca, primeramente, el crecimiento del PIB en términos reales² de los años 2022 (3.7%) y 2023 (3.3%), que siguieron al rebote de 6.0% de 2021, pero que en prácticamente todas las estimaciones, salvo las oficiales, se esperaba muy por debajo de estos números. En segundo lugar, resalta la relativamente rápida recuperación de los empleos formales perdidos en 2020, de modo que los 20.6 millones de plazas registradas en el IMSS en febrero de ese año, justo antes de declararse la pandemia en marzo, se volvieron a alcanzar en octubre de 2021 con 20 millones 767 000, con lo que al mismo tiempo se superó la cifra más alta registrada previamente en octubre de 2019 (de 20 millones 727 000).³ En 2021 se creó la mayor cantidad de empleos formales en un año (846 415) desde que se lleva registro, y en septiembre de 2023 se alcanzaron por primera vez los 22 millones de empleos.

En el ámbito social el resultado que más llamó la atención fue la evolución de la población en situación de pobreza y pobreza extrema entre 2020 y 2022. De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2023), disminuyó en 8.9 millones en el primer caso y en 1.7 millones en el segundo;⁴ se trata de un comportamiento contrario a lo que históricamente se ha registrado en períodos postcrisis. El cambio se asocia positivamente con las alzas que ha tenido el salario mínimo, el impacto de los programas sociales de gobierno y el incremento en el flujo de remesas procedentes de Estados Unidos.

Otra forma de interpretar el comportamiento descrito ha sido distinguiendo los fac-

.....

² Cuentas Nacionales de México, producto interno bruto, año base 2018, variación porcentual. <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.aspx?pr=21&vr=1&in=3&tp=20&wr=1&cno=1&idrt=3257&opc=p> <?>

³ Este restablecimiento de 647 000 empleos requirió de 19 meses, lo que contrasta con los 22 meses que se necesitaron para recuperar los 201 000 trabajos desaparecidos durante la crisis de 2008-2009 y los 23 meses necesarios para traer de vuelta las 266 000 plazas que desaparecieron en la recesión de 2001 (Datos del IMSS).

⁴ Aunque si el período de referencia se toma para cuatro años (2018-2022), la pobreza extrema sí tuvo un aumento de 8.7 a 9.1 millones de personas, con lo que su participación pasó de 7.0% a 7.1% de la población total del país. En la presentación del informe se alertó, asimismo, sobre dos tipos de carencia que se comportaron al alza, que fueron el acceso a los servicios de salud y a la seguridad social (véase el reporte periodístico «Cae la pobreza en México», publicado el 10 de agosto de 2023 en Sin embargo. mx: <https://www.sinembargo.mx/10-08-2023/4395340>).

tores internos de los externos. Entre los primeros se ha considerado primordial para la dinamización de la economía el aumento de la inversión pública para concluir las obras prioritarias de gobierno federal en el sur del país a pesar de las altas tasas de inflación que se registraron sobre todo en 2022.

Mientras tanto, en el ámbito foráneo la economía de Estados Unidos, contrariamente también a lo pronosticado, no entró en recesión no obstante las altas tasas de interés decretadas por su banco central. Destaca, asimismo, un aumento de la inversión extranjera directa (IED) tanto por la reinversión de utilidades de muchas empresas como por la llegada de nueva inversión, atribuible al incipiente proceso de relocalización de empresas en el país. El diferencial de tasas de interés entre México y Estados Unidos y la llegada récord de remesas favorecieron a su vez, el tipo de cambio del peso frente al dólar estadounidense.⁵

Ahora bien, la capacidad de la economía y el mercado laboral para reponerse de la crisis más rápido que en recesiones previas no significa que se han superado problemas estructurales que siguen manifestándose y terminan por limitar la resiliencia económica y la capacidad de un crecimiento económico más dinámico. El primero de ellos es la precarización de los salarios que suele ocurrir durante las fases de recuperación en el mercado de trabajo en general, si bien con sus propios matices en la situación presente. El segundo es que la persiste la informalidad laboral, lo que constituye una situación de vulnerabilidad económica y social de los trabajadores⁶ y se traduce en un escollo para mejorar la productividad y competitividad económica del país. Para fines de 2021 el empleo informal abarcaba al 55.8% de la población ocupada (PO) total nacional.

Un tercer aspecto no se refiere necesariamente a un problema en sí mismo o en lo

.....

⁵ Distintas referencias tanto de especialistas académicos como de representantes de organismos privados nacionales en el sentido de lo mencionado están reportadas en los medios escritos. Por ejemplo, «Las obras insignia de AMLO detonan el alza de la economía: CEESP», en <https://www.forbes.com.mx/las-obras-insignia-de-amlo-detonan-el-alza-de-la-economia-ceesp/> (septiembre 04 de 2023); o en «Obras emblemáticas del gobierno federal, motor para el sorpresivo desempeño de la economía», en <https://www.jornada.com.mx/2023/12/29/economia/015n2eco> (29 de diciembre de 2023).

⁶ Más aún en los estados donde la informalidad supera el promedio nacional, como Puebla, Veracruz, Hidalgo, Tlaxcala, Chiapas, Guerrero y Oaxaca, donde afecta a más del 70% de la PO, lo que implica, por ejemplo, que los salarios de los trabajadores sean hasta 45% menores que los de un trabajador formal (véase <https://imco.org.mx/informalidad-e-insuficiencia-de-empleo-limitan-el-mercado-laboral-en-2021/>).

general (o en unos casos sí y en otros no), pero sí constituye un proceso que demanda medidas específicas de apoyo de los diferentes niveles de gobierno y requiere acciones inmediatas de ajuste por parte de los agentes particulares implicados. Se trata de la desigual capacidad de respuesta de los sectores económicos, las empresas de acuerdo con su tamaño, los trabajadores según el grupo de edad y sexo, o de las ciudades, los estados y las regiones. En otras palabras, se cuestiona que exista una capacidad de resiliencia diferencial en todos esos aspectos, la cual es de interés para este trabajo.

Dado lo anterior, el objetivo de este artículo es llevar a cabo un primer acercamiento, como parte de una investigación de mayor alcance, al análisis de la capacidad de resiliencia y el mercado laboral del país, después de la crisis, en la que se privilegia una aproximación espaciosectorial que cubre la situación de los establecimientos económicos y de los trabajadores según su edad y sexo. Se utilizan para tal fin los datos de creación de empleo formal que reporta mensualmente el IMSS.

La hipótesis contrastada es que el impacto de la crisis de covid-19 ha sido asimétrico entre los estados y las regiones del país, así como entre los trabajadores y establecimientos económicos a causa de sus diferentes atributos y de los marcos normativos a los que están sujetos en algunos casos, así como de su particular situación geográfica, junto con las estrategias empresariales seguidas, o debido a medidas específicas de gobierno.

En consecuencia, las dos preguntas generales que se respondieron son: ¿en cuáles sectores económicos, estados y regiones se registró una mejor capacidad del empleo formal para sobreponerse a la crisis económica? y ¿qué tipos de unidades económicas y de trabajadores o trabajadoras han tenido un desempeño más o menos favorable? Se aportan datos para abonar a la comprensión de las causas y las diferencias. Los resultados constituyen insumos valiosos para posteriores trabajos comparativos.

El lapso temporal de estudio abarca los años de 2020 a 2022. Se toma el mes de diciembre de 2019 como punto de contraste para determinar la capacidad de recuperación de los indicadores de crecimiento económico y de empleo a diciembre de 2022, después de su caída en 2020. En este tiempo, luego de haberse recuperado dichos indicadores de la crisis de covid-19, es factible determinar la variabilidad en la capacidad de resiliencia de las variables mencionadas. Idealmente, se debería analizar el ciclo económico completo, pero éste aún no termina de completarse.

Además de a esta introducción, otras cuatro secciones integran el artículo. La primera es una síntesis del concepto de resiliencia y su creciente utilización; la segunda es una revisión de estudios sobre el tema en México; en la tercera se describe el procedimiento

metodológico, y la cuarta se dedica al análisis de los datos empíricos obtenidos. Unas notas conclusivas cierran el texto.

Resiliencia, concepto en proceso de demarcación y operacionalización al alza

Aunque se originó en la ciencia ecológica, la noción de resiliencia ha venido ganando terreno en las disciplinas sociales a partir sobre todo de los efectos de la crisis financiera global de 2008, de manera clara en Europa, y más recientemente ha permeado también en los países de habla hispana. Su significado más general alude a la capacidad de cualquier sistema natural o social, organizaciones y personas que, al ser sometidos a un evento disruptivo, de retomar su funcionalidad y estructura original, en algunos casos por debajo de su referencia inicial y en otros por arriba de ella. Según sea el caso, el sistema mantendrá su trayectoria preexistente o transitará a otra diferente mejor o peor (véanse Pendal *et al.*, 2010, y Christopherson *et al.* 2010). Esta concepción incorpora las contribuciones de varias disciplinas y autores a lo largo del tiempo, entre quienes existe un consenso en torno a que el concepto no puede considerarse terminado, y que los métodos, las técnicas y las formas de aproximación son diversas y tienen margen para innovar.

La crisis provocada por la pandemia de covid-19 dio un nuevo impulso a estudios desde esta perspectiva, en los cuales destacan los temas económicos y laborales como objeto de interés. Por ejemplo, la Organización Mundial de Comercio dedicó su informe sobre el comercio mundial de 2021 al tema «resiliencia económica y comercio», en el que define la resiliencia económica en términos semejantes a los del párrafo previo.⁷ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2023), por su parte, desarrolló en su documento de trabajo de junio del mismo año unos «indicadores de resiliencia económica estática y dinámica para las cadenas de suministro agroalimentario», aplicables a América Latina.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021) también ha realizado varios trabajos con el mismo enfoque, con el foco en la resiliencia de las instituciones para una mejor recuperación postpandémica,⁸ o para potenciar la resiliencia de las ciudades y sus territorios, previamente incluso a la última crisis (CEPAL, 2018), entre

.....

⁷ La denomina «Capacidad de un sistema —por ejemplo, un hogar, una empresa, un gobierno— para prevenir las conmociones, prepararse para ellas, hacerles frente y recuperarse posteriormente» (OMC, 2021: 7).

⁸ En este caso, con base en una definición de la Real Academia Española, que define la resiliencia como la «capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación

otros temas. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2015), en su caso, titula «*Economic resilience: what role for policies?*» su documento de trabajo 1251 del año 2015, en el que centra su interés en la capacidad de recuperación del PIB en una economía lo más rápido posible para minimizar las pérdidas, considerando el crecimiento tendencial previo a un *shock*.⁹

Entre los estudiosos de la economía, la geografía económica y la ciencia regional, campos a los cuales se adscribe este trabajo, se ha adjetivado el término como resiliencia regional, la cual se sustenta en dos variantes: la que proviene de la ingeniería y la originada en la ecología (Martin, 2012; Martin y Sunley, 2015). En el primer caso se refiere a la capacidad de resistencia de un territorio a perturbaciones y su poder de recuperación para lograr el equilibrio preexistente (Walker *et al.*, 2004); a mayor velocidad de recuperación, mayor resiliencia. En el segundo caso se alude a la aptitud de ese territorio para modificar su estructura y pasar a un nuevo estado de equilibrio (véase Martin y Gardiner, 2019). Esto refiere a la propensión de un territorio a adaptarse o transformarse¹⁰ como forma de superar un «choque», lo que también se denomina «rebotar hacia adelante» —resiliencia positiva— (Martin y Gardiner, 2019 y Pendall *et al.*, 2010, citados en Giannakis y Bruggeman, 2017: 454-455).¹¹ En el caso opuesto el sistema se colocaría en un estado menos favorable que su estado original, por lo que su resiliencia sería negativa; y si estos cambios negativos son permanentes, se les denomina *histéresis* (Romer, 2001, citado en Martin y Gardiner, 2019).

.....

adversos», y también como la «capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido» (CEPAL, 2021: 43).

⁹ En este caso la OCDE define la resiliencia como la capacidad de los gobiernos de «contener las vulnerabilidades potenciales, reducir la probabilidad de crisis y mejorar la capacidad de la economía en general para hacer frente a los *shocks*» (OECD, 2015).

¹⁰ Folke *et al.* (2010), distinguen la adaptabilidad y la transformabilidad como dos aspectos clave de los sistemas socioecológicos complejos en materia de resiliencia, y describen esta última como «la capacidad de cruzar umbrales hacia nuevas trayectorias de desarrollo».

¹¹ Otros autores que se refieren a la resiliencia regional desde el punto de vista de la ingeniería y la ecología aclaran que su análisis hasta hace poco no aportaba respuestas pregunta de qué es lo que las regiones tendrían que desarrollar para resolver las vulnerabilidades que enfrentan. No obstante, coinciden en resaltar su utilidad en la apertura de nuevas perspectivas para pensar el desarrollo regional (Psycharis *et al.*, 2014).

De acuerdo con Giannakis y Bruggeman (2017), el enfoque de ingeniería aplica a las respuestas a corto plazo a las conmociones, en tanto que el de ecología aplica en las respuestas a largo plazo (véanse también Scott, 2013, y Davies, 2011). También explican la respuesta de las regiones a las situaciones de crisis con base en cuatro modalidades: 1) en forma de *resistencia*, que tiene que ver con la sensibilidad de los sistemas regionales a los impactos de una crisis; 2) como *recuperación*, de acuerdo con la rapidez y el alcance de la reacción postcrisis; 3) como una *reorientación estructural*, en donde la producción, los ingresos y el empleo regionales son afectados en su trayectoria, y 4) como *renovación*, que significa retomar la trayectoria de crecimiento previa a la crisis.

Las diferentes respuestas sectoriales y territoriales estarían influenciadas por sus propias trayectorias de largo plazo, si bien pueden derivar en procesos de convergencia o divergencia, según la profundidad y duración de las crisis. En casos de crisis severas eventualmente pueden tener efectos permanentes o dar lugar a un proceso de destrucción creativa, y de ahí conducir a otras vías de crecimiento (Martin, 2012; Martin y Sunley, 2015).

Con todo y la aceptación que parece tener el concepto de resiliencia, Giannakis y Bruggeman (2017), apoyados en otros autores, hacen algunas advertencias sobre las dificultades que puede implicar su transferencia de las ciencias ecológicas a los sistemas sociales; sobre el riesgo de que represente solamente una palabra de moda sin base teórica firme; o que signifique ignorar las aportaciones realizadas desde la ciencia regional en general. A lo que añaden que no existe una definición consensuada de resiliencia regional ni una metodología reconocida para hacerla operativa.

No obstante lo anterior, la aplicación del concepto está aumentando, y los resultados de diversos trabajos indican que su aplicación sí tiene una utilidad práctica explicativa. Por ejemplo, estudios sobre el Reino Unido (Fingleton *et al.*, 2012; Martin y Gardiner, 2019), Grecia (Psycharis *et al.*, 2014), Italia (Lagravinese, 2015) o China (Gong *et al.*, 2020), en su conjunto, han producido conocimiento sobre la evolución desigual de los indicadores económicos y laborales en distintos territorios, así como han identificado ya el desarrollo de algunos patrones.

Entre ellos, por ejemplo, que una trayectoria estable de crecimiento le confiere mayor resiliencia a un territorio para su pronta recuperación (Martin, 2012). O que las consecuencias de algunas recesiones pueden ser permanentes, lo que lleva a que las trayectorias productivas o laborales de algunas ciudades o regiones cambien (Doran y Fingleton, 2014). A su vez, Cerra *et al.* (2009) manifiestan una probable relación entre la senda de

crecimiento de largo plazo y el nivel de resiliencia de los países a las crisis económicas, de manera que los países con menor nivel de desarrollo tienen menor capacidad de resistencia a mayor profundidad de aquellas.

Como efecto de lo mencionado, se han producido también recomendaciones como que en el caso de las regiones líderes se priorice mantener su estructura económica vigente y su trayectoria de desarrollo, mientras que en las regiones atrasadas se realice una transformación precisamente encaminada a una nueva estructura y trayectoria (Psycharis *et al.*, 2014: 126). Asimismo, se considera a la inversión pública como el mejor instrumento de política para superar las crisis económicas.

Metodológicamente, la resiliencia se ha evaluado mediante la elaboración de diferentes índices. Por ejemplo, el índice de capacidad de resiliencia —regional— (Foster, 2011) o el índice de «crisiliencia» de Psycharis *et al.*, (2014), así como mediante la aplicación de diferentes modelos estadísticos (Fingleton *et al.*, 2012), con algunas variaciones entre ellos. En general, está presente la idea de que su análisis sea mediante una forma sencilla de medición; de ahí que las medidas más utilizadas centren su atención en el comportamiento del PIB total y per cápita, la variación de la composición sectorial de los territorios y los cambios en el empleo (Groot *et al.*, 2011). La elección de variables, no obstante, dependerá del tema de estudio.

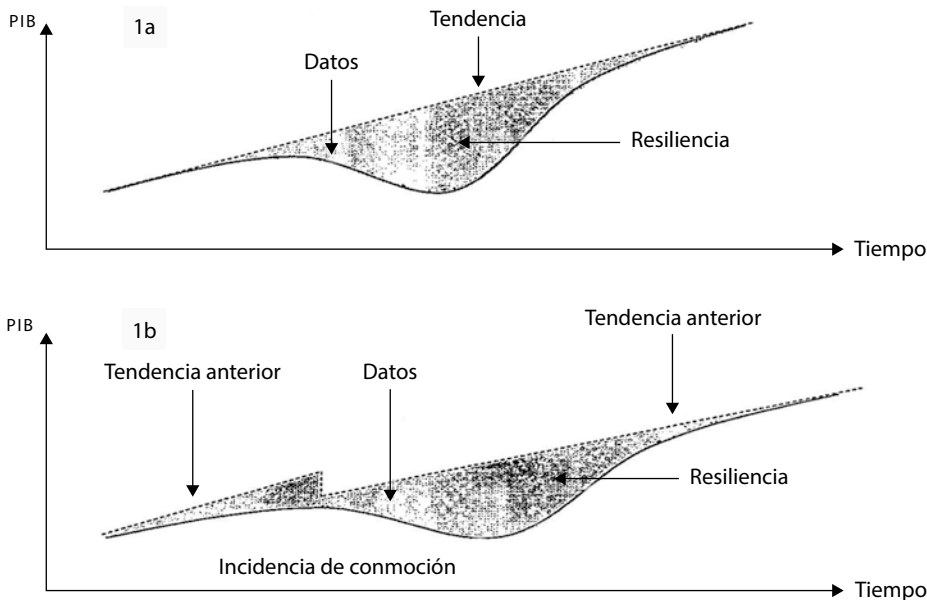
Como otro ejemplo que considerar, Le Moigne *et al.*, (2012) proponen dos esquemas base (figura 1), en los cuales la resiliencia es entendida, para fines operativos, como «la desviación acumulada respecto de una tendencia», tal como se manifiesta en la figura 1a (parte gris). Entre menor es la superficie gris, mayor es la resiliencia, ya que la desviación acumulada es menor. La ventaja de la propuesta, según sus autores, es que «combina intuitivamente información sobre el alcance y la duración de la perturbación» (Le Moigne *et al.*, 2012). Una forma alternativa (figura 1b) es considerar la tendencia posterior a la conmoción (Le Moigne *et al.*, 2021).¹²

Esto último implica que el análisis de la resiliencia contrasta la recuperación de una crisis en términos de la situación esperada, frente a un escenario de ausencia de la misma como un hecho contrafactual necesario. Hay que «proyectar la senda de crecimiento previo al choque» (Martin y Gardiner, 2019) a partir de series temporales estadísticas, y estimar «dónde habría estado la economía si no se hubiera producido un *shock*» (Mar-

.....

¹² En este caso se estaría evitando la confusión que implica el esquema 1a respecto a que más que representar la resiliencia ante una conmoción, representa la magnitud de la conmoción (Ossa, 2021: 68).

FIGURA 1. Representación de la resiliencia con base en la tendencia precrisis y la probable evolución postcrisis

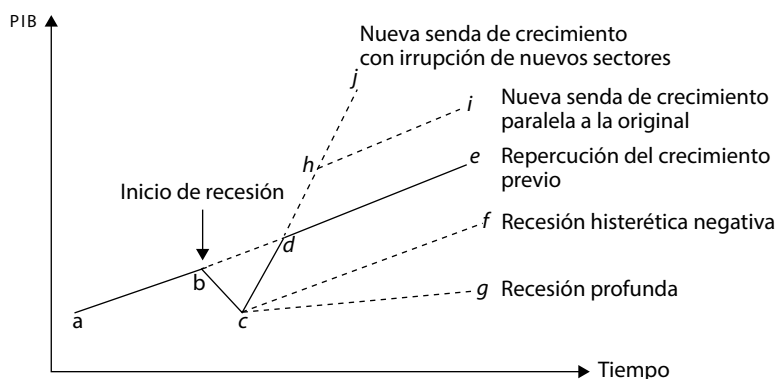


Fuente: Le Moigne *et al.* (2021).

tin y Gardiner, 2019). Es necesario considerar, sin embargo, que no está justificada la suposición de que el crecimiento «se habría comportado de la manera pronosticada por la tendencia de no haber sido por la conmoción», ni que la tendencia se debe sólo a la conmoción» (Ossa, 2021: 69). Por otra parte, se expresa la idoneidad de considerar un periodo precrisis lo suficientemente largo, o bien una serie de periodos previos, si bien no existe garantía de dichos periodos de recuperación seguirían comportándose igual con el paso del tiempo.

Una esquematización con bastante aceptación es la que representa distintas posibles trayectorias de una recuperación postrecesión. Martin y Gardiner (2019) recoge las aportaciones de Fingleton *et al.* (2012) (véase figura 2). De acuerdo con ésta, a una situación precrisis (puntos a, b) le pueden seguir los siguientes trayectos: 1) a, b, c-d-e, si una economía retoma su tasa de crecimiento previa; 2) a, b, c-f —o recesión histerética negativa— si su comportamiento es paralelo al original, pero por debajo del mismo; 3) a, b, c-g si la recesión es muy profunda y ha destruido la base productiva económica, de

FIGURA 2. Tipos estilizados de recuperación postrecesión



Fuente: Martín y Gardiner (2018).

manera que sigue una nueva senda a la baja y le puede llevar mucho tiempo recuperarse; 4) a, b, c- d-h-i si sucede una recuperación rápida y luego se establece una nueva senda de crecimiento paralela a la tendencia original, debido a la ocurrencia de un proceso de destrucción creativa, y 5) a, b, c, d-h-j cuando se produce una nueva senda de crecimiento, mayor que la original, en el caso de que la economía da lugar a la aparición de sectores nuevos o basados en nuevas tecnologías con alto impacto transformador.

En México existen antecedentes de estudios sobre resiliencia con sus propias especificidades, como se reseña enseguida.

Antecedentes sobre estudios de resiliencia según sector-región y género en México

Estudios a raíz de la crisis financiera internacional de 2007-2008

Huesca *et al.* (2019) analizan la resiliencia de hombres y mujeres en la industria manufacturera de la frontera norte *versus* el promedio del país durante el periodo 2005-2017, mediante la aplicación de perfiles salariales con regresiones aplicadas a datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Encontraron que las trabajadoras en esa región tienen ventaja en capital humano respecto a las del resto del país.¹³ No obstante, en

.....

¹³ Asumen la teoría del capital humano, de acuerdo con la cual diferencias en los atributos de las personas como la escolaridad, el nivel de calificación u otros aspectos intangibles explicarían la variación

comparación con los hombres de la misma región, enfrentan algunos «techos de cristal» durante la etapa de estabilidad económica, así como «pisos pegajosos» en momentos de crisis y poscrisis;¹⁴ aunque esto último en específico se atenúa o desaparece para las de mayor preparación escolar (equivalente a la de los hombres) en contexto de crisis.

Así, por ejemplo, aunque dichas mujeres tuvieron mayor resiliencia regionalmente después de la crisis de 2009, en comparación con los hombres han mostrado rezago ya que éstos recuperaron más rápidamente sus salarios a pesar de haber experimentado una mayor pérdida inicialmente. Es decir, se produce una prociclicidad en la evolución de la diferencia salarial según sexo desfavorable a las mujeres, en donde durante una fase de mayor crecimiento económico aumentan las diferencias con respecto a los hombres (que tienen un mayor aumento de sueldo), mientras que los salarios de las mujeres mejoran cuando el crecimiento económico es bajo, al contrario de los de ellos. En otras palabras, los salarios del grupo masculino son más sensibles al ciclo económico, en tanto que se reducen más que los del grupo femenino durante las recesiones, pero aumentan más durante una expansión. Y, finalmente, aunque la escolaridad favorece mejores salarios para las mujeres, no ocurre en la misma medida que para los hombres.

González y Oliva (2017) estudian factores de vulnerabilidad y de resiliencia para el estado de Baja California durante la crisis económica internacional de 2007-2008, con base en el PIB. Cuantifican mediante un índice de vulnerabilidad económica y otro de resiliencia económica la capacidad del Estado para resistir y superar los efectos de un *shock* económico externo.¹⁵ Esta perspectiva es importante porque hace notar que la trayectoria económica local o regional ayuda a comprender la capacidad diferenciada de caída y re-

.....

de sus salarios al alza o a la baja (véase Mincer, 1979). Los autores también incorporan a su análisis las aportaciones de Varela y Retamoza (2012), quienes con ese mismo enfoque teórico señalan que, además de la escolaridad, el tipo de contrato laboral (permanente o temporal) y el tipo de establecimiento económico (empresas micro y pequeñas o grandes), influyen también en los salarios recibidos. Es ventajoso un contrato a largo plazo, así como laborar en una gran empresa.

¹⁴ El «techo de cristal» hace referencia a la menor remuneración en promedio de las trabajadoras en comparación con la de los trabajadores, y «el piso pegajoso», a la situación en la que las remuneraciones de éstas no aumentan a pesar de un nivel educativo más alto.

¹⁵ Las variables consideradas para construir su índice de vulnerabilidad incluyen el grado de apertura económica, la participación de inversión extranjera directa, los egresos por deuda pública, la cantidad de población y la concentración de las exportaciones. Para el índice de resiliencia incluyen indicadores

cuperación de los territorios, en sintonía con los trabajos previamente reseñados para el contexto europeo.

Según sus hallazgos, la vulnerabilidad de Baja California, aunque baja, se debe a las tres variables del índice relacionadas con los *shocks* externos, que impactan principalmente a los sectores comercio y servicios, muy integrados con la economía estadounidense. Mientras que su alta resiliencia se debe a su moderada diversificación económica y buena distribución de los ingresos.

El trabajo termina indicando los aspectos que se consideran para que un territorio sea menos vulnerable y, por lo tanto, más resiliente a los *shocks* económicos. Entre ellos se propone diversificar el comercio exterior, adecuar el porcentaje de IED al tamaño de la economía local, restringir la deuda pública, mejorar la flexibilidad del mercado laboral (con leyes y capacitación), diversificar la economía, mejorar la distribución del ingreso y aumentar el acceso al crédito. Se destaca también la necesidad de mejorar la gobernabilidad y la capacidad de innovación (González y Oliva, 2017: 165).

Estudios postpandemia de covid-19

Estos estudios no abarcan el análisis completo del último ciclo económico, ya que éste está todavía en marcha, pero a pesar de ello les resulta viable mostrar el buen nivel de resiliencia que han tenido la economía y el mercado laboral en un periodo de tiempo relativamente corto. Logran esto a pesar de que son trabajos principalmente de tipo descriptivo.

En uno de esos trabajos se compara la recuperación de la economía nacional con base en el comportamiento del PIB, la inflación, el desempleo, la depreciación de la moneda y el índice bursátil en los casos de las crisis de 1995, 2009 y 2020. Al respecto, reportan evidencia de que la crisis de 2020 ha sido la menos severa de las tres, mientras que la de 1995 fue la más aguda, sobre todo desde el punto de vista financiero (Reyes *et al.*, 2023: 120).

Según datos puntuales de estos autores, la crisis de 2009 fue la de mayor número de trimestres con nueve en recesión, comparada con los ocho de la de 2020. En materia de empleo formal e inflación, la crisis de 1995 fue la que en términos relativos implicó mayor pérdida laboral (6% de plazas o 611 000) (véase también Samaniego, 2010: 57). y 62% de inflación para agosto de 1996, por 3.2% de los trabajos (o 655 000) en el caso de la

.....

de diversificación económica, de distribución del ingreso, de rotación del empleo, la dimensión social y la dimensión crediticia.

pandemia de 2020, y 8% de inflación en 2022. La tasa de desempleo abierto, por su parte, llegó a 5.9% en septiembre de 2009, contra 5.3% en junio de 2020. Adicionalmente, en septiembre de 2023 el empleo informal se redujo a 54.3% después de estar en 56.7% en marzo de 2021 (datos de la ENOE).

En otro trabajo (Vergara *et al.*, 2023) se busca explicar la recuperación del empleo formal permanente y eventual en las entidades federativas de 2020 a mediados de 2022, considerando las políticas expansivas aplicadas por los gobiernos estatales, los choques externos y las características estructurales de sus economías, desde un enfoque de ciclos económicos y con base en la aplicación de un modelo econométrico.

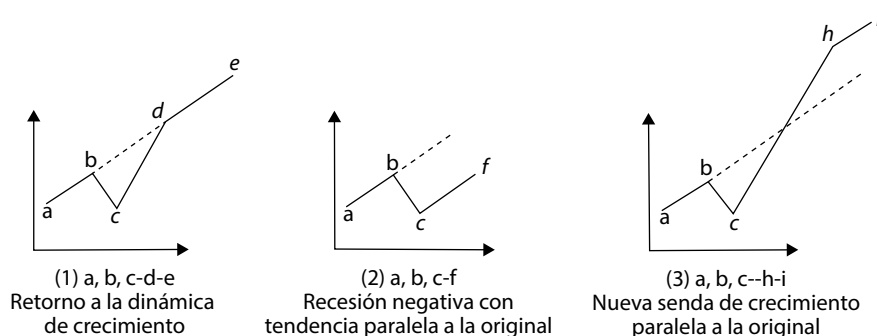
Sus resultados mostraron la existencia de efectos negativos de la recesión para la recuperación del empleo, pero efectos positivos del grado de apertura económica, la capacidad de ajuste de los mercados a los choques y el gasto público en el empleo total. También corroboraron el cumplimiento del «efecto rebote» que ocurre tras una recesión, consistente en que a mayor caída más pronto es la recuperación inicial. Y constataron el efecto positivo del grado de integración de las entidades con Estados Unidos a través del comercio, mismo que se diluye con la distancia a ese país (de acuerdo con la teoría gravitacional del comercio), sobre todo para las manufacturas. Por último, al gasto público para las empresas y familias, que se consideró limitado, no lo encontraron determinante en la recuperación del empleo, aunque le conceden un efecto contracíclico limitado.

Otros hallazgos relevantes que, como los anteriores, son acordes a los datos de nuestra propia investigación tienen que ver con las estrategias organizacionales de determinadas empresas para sobrevivir a la crisis. Sobresale la contratación de trabajadores con bajo nivel de estudios, que se constata con el gran crecimiento de trabajos con bajos salarios (Guerrero *et al.*, 2023), y la consecuente caída de los empleos mejor remunerados; o el acceso a financiamiento «no formal» a través de redes familiares y de amigos, seguido del financiamiento bancario, que complementaron el financiamiento público (Sotelo, 2021).

Metodología

Se analizó el comportamiento del PIB total y el empleo formal en el país para el trienio 2020-2022. La fuente de información en este segundo caso es la base de datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) sobre evolución mensual de los empleos creados (o perdidos). Se compara la situación del empleo en diciembre de 2019 con la de diciembre de 2022, lo que permite incluir el inicio de la pandemia en México en febrero de 2020 y la debacle del mercado laboral, con su recuperación a partir del segundo semestre de

FIGURA 3. Tipos estilizados de recuperación postcovid-19 identificados



Fuente: Elaboración propia a partir de la figura 2 de Martín y Gardiner (2018).

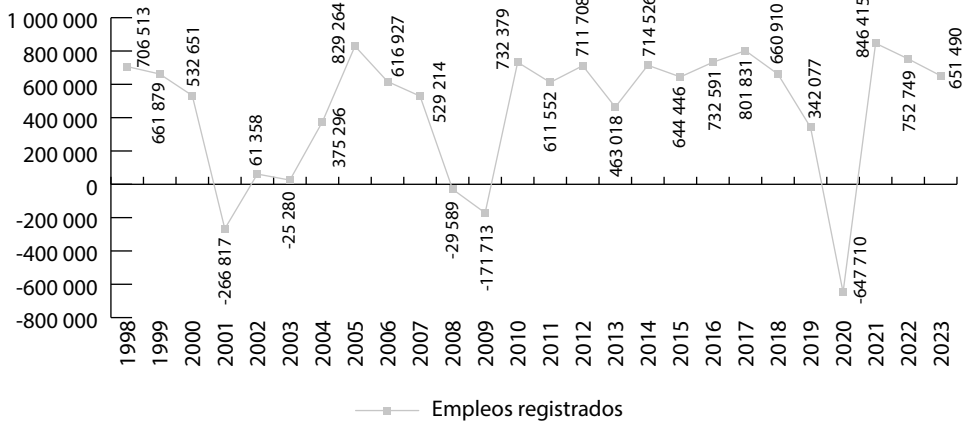
mismo año. Se asume una perspectiva espaciosectorial, en tanto que se compara el comportamiento del empleo por sector económico, estado y región; pero también se incluye el análisis de acuerdo con el tipo de establecimiento económico según su tamaño y el de las características de los trabajadores a partir del grupo de edad a que corresponden o el rango de los salarios que reciben, así como del sexo al que pertenecen.

Con base en la figura 3, derivada de la figura 2 de la sección anterior, se caracteriza el nivel de resiliencia del PIB total y del empleo formal en sus distintos componentes reportados por el IMSS, de acuerdo con su variación porcentual entre el año y mes inicial y el año y mes final considerados, junto con el saldo final del periodo de análisis. Se considera que un comportamiento laboral es resiliente si un indicador aumenta su participación porcentual en el período considerado, además de tener un saldo total positivo; pero también si, aunque pierda una décima de unidad porcentual en su participación, su saldo total de cualquier manera es positivo. No hay resiliencia cuando el saldo total es negativo y la participación porcentual se reduce dos o más décimas de unidad.

En lo general, el comportamiento de los datos ha sido resiliente conforme al esquema 1 [recuperación del crecimiento previo (a, b, c-d-e)] de la figura 3, salvo en el rubro de los salarios más altos, que al tener una caída muy marcada se ajustan temporalmente al esquema 2 [recesión histerética negativa (a, b, c-f)]; algo parecido a lo que sucedió con los servicios a las empresas, las personas y el hogar. El esquema 3 [nueva senda de crecimiento paralela a la original (a, b, c-h-i)] completa las posibilidades de evolución de algunos de los rubros analizados.

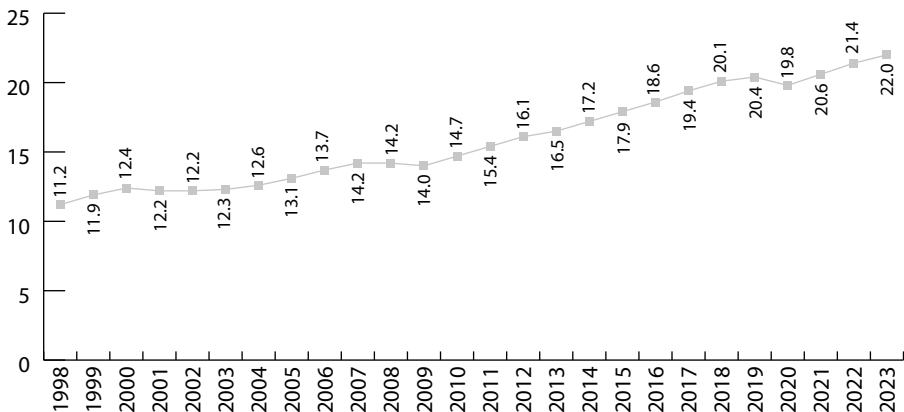
Los datos específicos, como se observa en las gráficas y los cuadros generados, muestran una evolución desigual del empleo. El poco tiempo transcurrido en el periodo de análisis, sin embargo, no da pie a asegurar que vayan a ocurrir cambios definitivos de tendencia en el largo plazo.

GRÁFICA 1. Empleos formales registrados en el IMSS por año



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

GRÁFICA 2. Empleo formal total registrado en el IMSS por año (millones)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Análisis de los datos

Resiliencia del empleo en lo general

De acuerdo con lo señalado al inicio de este documento, el empleo formal perdido en 2020 se recuperó en 2021, año en que se registra mayor cantidad de empleos formales en el IMSS, para superar el nivel prepandémico de 2019 y alcanzar por primera vez los 22 millones en 2023 (véanse gráficas 1 y 2). De esta forma, se retoma la trayectoria de crecimiento previa.

Resiliencia casi generalizada por estado y región

La recuperación del empleo por estado prácticamente se había completado con saldos favorables para 30 entidades, y sólo dos aún con déficit: Puebla con 609 empleos formales menos y la Ciudad de México con 75 066 plazas aún por recuperar (gráfica 1). Los estados con la segunda y tercera metrópolis nacionales (Nuevo León y Jalisco) habían aportado, junto con el Estado de México, que contribuye con poco más de la mitad de la población de la zona metropolitana de la Ciudad de México, la parte sustancial de las plazas laborales.¹⁶ Los estados de Baja California, Chihuahua y Coahuila hicieron la segunda contribución más numerosa, mayoritariamente en la industria manufacturera; seguidos por Tabasco (construcción) y Querétaro (manufactura y comercio).

Entre los cambios porcentuales ocurridos en la participación de cada estado entre 2019 y 2022 destaca, desde luego, la pérdida de 1.1 unidades de la Ciudad de México. En sentido opuesto sobresale la ganancia de tres décimas porcentuales en cada caso de Tabasco, Nuevo León y Baja California. Sólo Puebla varió dos décimas hacia abajo; los demás estados se mantuvieron sin cambios o con sólo una décima porcentual de variación (gráfica 4).

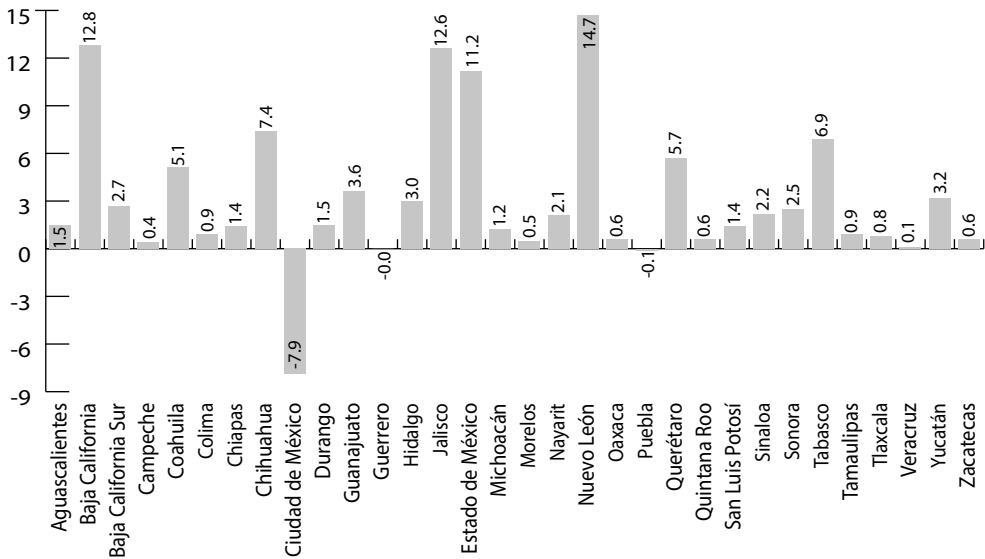
La Ciudad de México se rezagó en la recuperación de empleos por ser la que concentra la mayor cantidad de servicios a las empresas, personas y el hogar, el sector netamente perdedor en la pandemia; por su mayor densidad poblacional, que facilitó la propagación del covid-19 y la aparición de rebotes; y por el mayor tiempo transcurrido para el levantamiento de las restricciones a la movilidad de la población.

Los estados con más pronta recuperación se beneficiaron del impulso a las exporta-

.....

¹⁶ En Nuevo León y el Estado de México el dinamismo laboral ocurrió en la manufactura y el comercio (95.7%) en el primero, y en transporte y comunicaciones e industria manufacturera (94.9%) en el segundo. En Jalisco fue en manufactura y comercio (71.4%).

GRÁFICA 3. Saldo total en el empleo formal por estado, 2020-2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

ciones que representó el conjunto de estímulos dados por el gobierno de Estados Unidos a sus empresas y habitantes; es decir, aquellos con mayores vínculos comerciales con ese país. Un caso especial fue el de Tabasco, en donde la construcción estuvo fuertemente impulsada por los trabajos de la refinería de Dos Bocas, hecha con recursos públicos.

Al agrupar los estados por región geográfica, los datos apuntan a una ganancia porcentual de las tres regiones que limitan con Estados Unidos (Noroeste, Norte y Noroeste) de ocho décimas de unidad en conjunto. Esto se deriva de que prácticamente la mitad de los empleos creados entre 2020 y 2022 se crearon en estas tres regiones noroesteñas (cuadro 1), favorecidas por su exposición a la demanda externa estadounidense. Será importante dar seguimiento a su evolución los próximos años, para determinar si la incipiente fase de relocalización industrial internacional habrá significado un impulso importante en esas regiones o en otras.¹⁷ En el caso de la región Centro, aunque perdió

.....

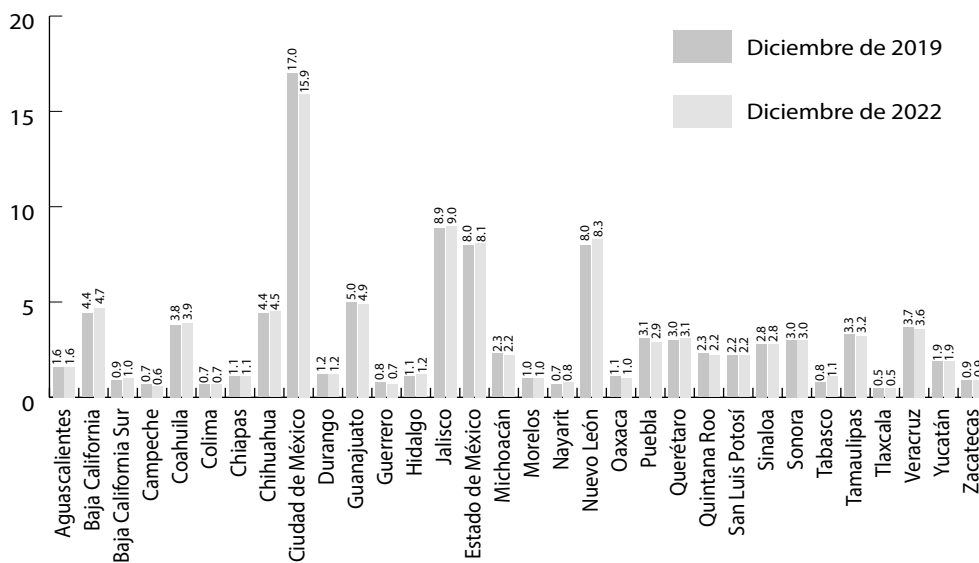
¹⁷ De momento estas tres regiones se vieron beneficiadas en la creación de empleo. Por ejemplo, la región Noroeste perdió 7 569 plazas laborales en 2020, pero ganó 191 464 entre 2021 y 2022. La región Norte perdió 11 862 y ganó 132 794, y la Noreste perdió 43 385 y ganó 148 812 (cuadro 1).

CUADRO 1. Empleo creado por región en 2020, 2021 y 2022

	2020	2021	2022	Saldo (2022-2020)	(%) en 2022
Nacional	-647 710	846 416	752 748	951 454	100.0
Noroeste	-7 569	118 100	80 933	191 464	20.1
Norte	-11 862	73 960	70 696	132 794	14.0
Noreste	-43 385	110 837	81 360	148 812	15.6
Centro-Norte	-50 505	75 730	42 519	67 744	7.1
Golfo	-20 538	43 781	42 740	65 983	6.9
Occidente	-39 679	88 170	111 152	159 643	16.8
Centro	-326 164	211 478	241 238	126 552	13.3
Pacífico	-22 837	22 780	19 377	19 320	2.0
Península de Yucatán	-125 171	101 580	62 733	39 142	4.1

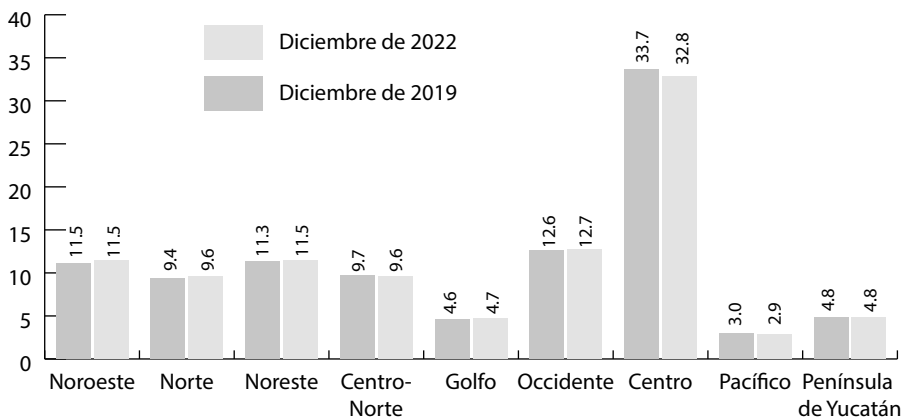
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

GRÁFICA 4. Participación porcentual de los empleos formales por estado, diciembre de 2019/diciembre de 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

GRÁFICA 5. Participación en el empleo formal total por región, diciembre de 2019/diciembre de 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

nueve décimas de unidad, pérdida atribuible básicamente al rezago de la Ciudad de México (gráfica 5), su saldo fue de más de 126 000 empleos a favor, lo que significa un proceso de resiliencia positiva; en este caso fue importante la aportación de los estados de Hidalgo, Querétaro y el Estado de México. La región Pacífico y la Centro Norte están en la misma situación, ya que también tuvieron saldo positivo, aunque hayan perdido una décima porcentual de participación a nivel nacional, respectivamente.

Recuperación cuasi total por sector, excepto en servicios a empresas, personas y el hogar

De acuerdo con el comportamiento nacional, salvo el sector de servicios a empresas, personas y el hogar (SEPH), el resto de los sectores económicos ya habían recuperado los empleos perdidos en 2020 y superado la situación que tenían a fines de 2019 (cuadro 2).

Lo anterior implicó algunos ajustes en la participación de los sectores económicos en el total del empleo nacional, puesto que el 3.2% de reducción que tuvo el SEPH se redistribuyó como ganancias entre transportes y comunicaciones (+0.7), comercio (+0.5) y la industria de la transformación (+0.9), como cambios relevantes (gráfica 6). Es claro que en cuanto se hayan recuperado los empleos en SEPH, los porcentajes se reajustarán.

Dstrucción de salarios mejor remunerados

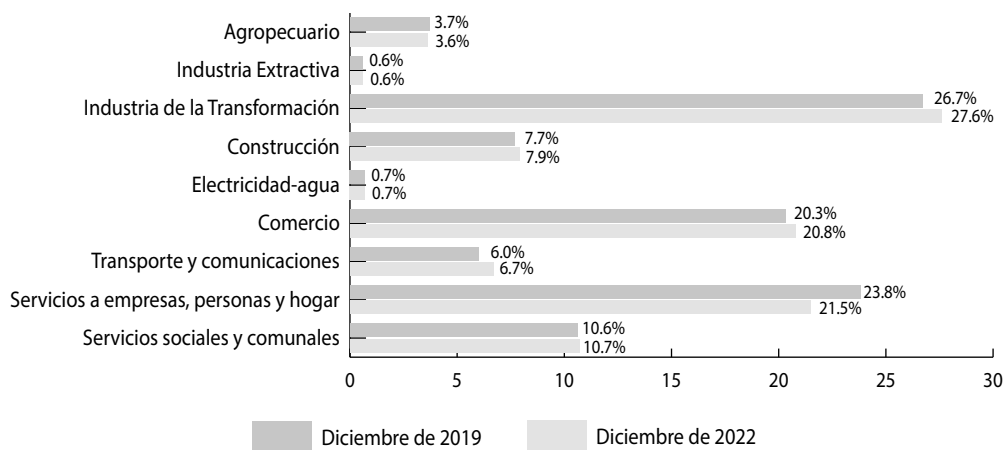
Tal vez la peor consecuencia de la crisis postcovid-19 sea el sobresaliente deterioro de los

CUADRO 2. Empleo formal por sector económico registrado en el IMSS, (2019-2022)

	Diciembre de 2019	Diciembre de 2022
Agropecuario	747 527	759 035
Industria Extractiva	128 449	131 177
Industria de la Transformación	5 450 985	5 897 021
Construcción	1 574 128	1 680 166
Electricidad-agua	146 299	151 051
Comercio	4 143 292	4 445 136
Transportes y comunicaciones	1 215 181	1 432 765
Servicios a empresas, personas y hogar	4 855 188	4 596 960
Servicios sociales y comunales	2 160 393	2 279 585
Total	20 421 442	21 372 896

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

GRÁFICA 6. Participación en el empleo formal por sector económico, diciembre de 2019/diciembre de 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

salarios, consistente en un encogimiento de los segmentos de más de 5 hasta 10 salarios mínimos, que redujeron su participación de 13.2% a 8.7% del total, seguido por el de más de 2 hasta 5 (de 36.6% a 32.3%), y el de más de 10 (de 6.7% a 3.8%). Estos tres segmentos perdieron entre diciembre de 2019 y 2022 un total de 1 968 000 plazas laborales y 11.7%

CUADRO 3. Evolución del empleo formal por rango de salario y sexo (dic.-2019 a dic.-2022)

	Diciembre 2019	Diciembre 2022	Diferencia 2022-2019	2019 (%)	2022 (%)
Hombre					
NA	96 053	78 831	-17 222	0.8	0.6
Hasta 1	7 086	28 279	21 193	0.1	0.2
Más de 1 hasta 2	5 194 589	6 675 553	1 480 964	41.2	51.6
Más de 2 hasta 5	4 561 222	4 355 148	-206 074	36.2	33.7
Más de 5 hasta 10	1 786 933	1 216 895	-570 038	14.2	9.4
Más de 10	951 044	584 106	-366 938	7.5	4.5
Total	12 596 927	12 938 812	341 885	100.0	100.0
Mujer					
NA	43 108	37 405	-5 703	0.6	0.4
Hasta 1	8 524	22 821	14 297	0.1	0.3
Más de 1 hasta 2	3 521 000	4 947 343	1 426 343	45.0	58.7
Más de 2 hasta 5	2 915 434	2 556 563	-358 871	37.3	30.3
Más de 5 hasta 10	909 811	636 833	-272 978	11.6	7.6
Más de 10	426 638	233 119	-193 519	5.5	2.8
Total	7 824 515	8 434 084	609 569	100.0	100.0
Total					
NA	139 161	116 236	-22 925	0.7	0.5
Hasta 1	15 610	51 100	35 490	0.1	0.2
Más de 1 hasta 2	8 715 589	11 622 896	2 907 307	42.7	54.4
Más de 2 hasta 5	7 476 656	6 911 711	-564 945	36.6	32.3
Más de 5 hasta 10	2 696 744	1 853 728	-843 016	13.2	8.7
Más de 10	1 377 682	817 225	-560 457	6.7	3.8
Total	20 421 442	21 372 896	951 454	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

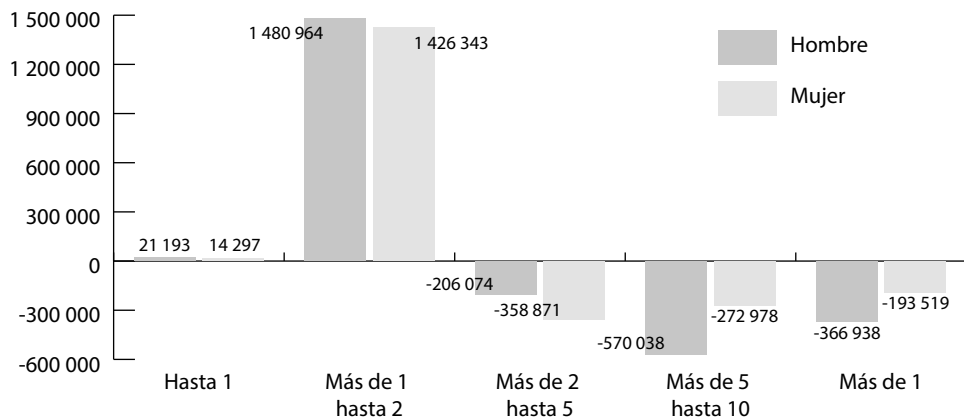
del total¹⁸ (cuadro 3 y gráfica 7). Como efecto contrario, los trabajadores con sueldos de más de 1 salario mínimo y hasta 2 aumentaron en 2.9 millones, con lo cual constituyen el 54.4% de todos los trabajadores en 2022, cuando en 2019 eran el 42.7%.

Los trabajadores beneficiados con el aumento al salario mínimo durante los prime-

.....

¹⁸ Las más perjudicadas fueron las mujeres ya que en su caso la pérdida de plazas laborales en estos tres segmentos de ingreso representó 13%, contra 10.3% en el caso de los hombres.

GRÁFICA 7. Evolución del empleo formal por rango de salario y sexo, 2019-2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

ros cuatro años transcurridos en la recién terminada administración federal, mientras tanto, representaron el segmento de menor magnitud con 51 100 personas en 2022, si bien eran sólo 15 610 en 2019. La diferencia constituye una ganancia de sólo una décima porcentual o 35 490 personas.

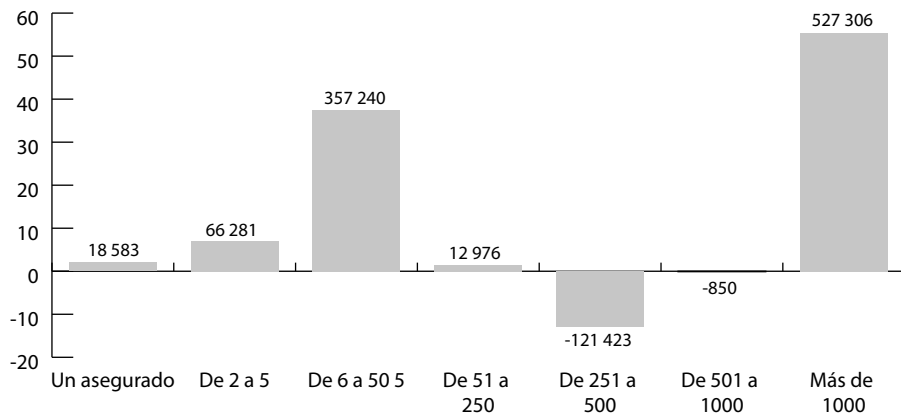
La resiliencia del empleo, por consecuencia, sólo ocurrió en los dos segmentos de más bajos salarios, en tanto que a partir de 2 salarios mínimos y más ha ocurrido lo contrario. En el primer caso los salarios de más de 1 y hasta 2 tendrían una recuperación rápida con nueva senda de crecimiento (modelo 3 de la figura 3) —hasta 2022—, y en el caso de los tres últimos rangos de salario su comportamiento correspondería al modelo 2 (figura 3) de resiliencia (histerética negativa con crecimiento paralelo al original), al menos hasta 2022.

Esta tendencia en los salarios se verificó en seis de los nueve sectores económicos; es decir, en todos ellos solamente crecieron los empleos en el rango de más de un salario mínimo y hasta 2, y todos los demás perdieron participación. Pero el promedio nacional de 52.4% de trabajadores formales con esos salarios en 2022 se superó en los sectores de la construcción (71.9%), agropecuario (69.4%) servicios a empresas, personas y el hogar (62.6%) y en comercio (61.3%).¹⁹

.....

¹⁹ Misma tendencia, pero con cifras por debajo del promedio nacional corresponden a comunicaciones y transportes (51.3%) y a la industria de la transformación (45.9%).

GRÁFICA 8. Evolución del empleo formal por rango de salario y sexo (2019-2022)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Solamente en las industrias extractivas y en los servicios sociales y comunales el rango de sueldos mayor de 2 salarios mínimos hasta 5 es el más importante (45.5% en el primer caso y 41.8% en el segundo). En tanto que en electricidad y agua es el único sector que registró aumento de los salarios de más de 5 y hasta 10 salarios mínimos (de 37.3% a 43.2%), seguido del de más de 2 hasta 5 (de 19.3% a 31.2%), a costa sobre todo del rango de más de 10 salarios mínimos.

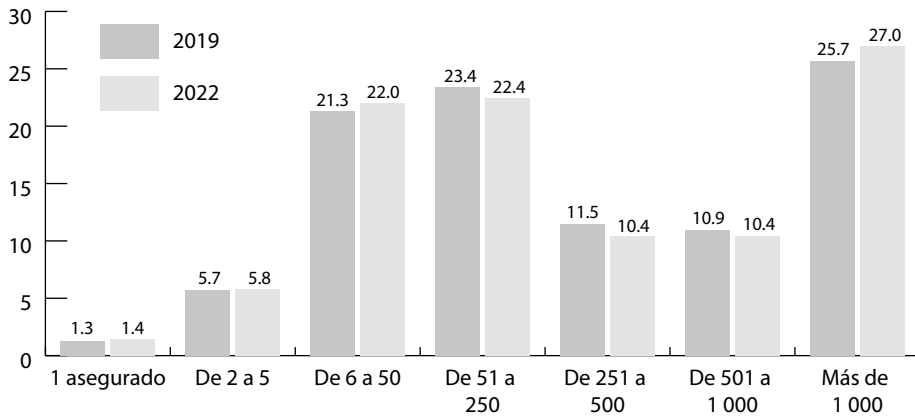
Resiliencia variada de las unidades económicas según tamaño

Entre diciembre de 2019 y diciembre de 2022 un tamaño de establecimiento económico continuaba con pérdida de empleos, que es el de 251 a 500 trabajadores, correspondiente a la base de las grandes empresas, con un déficit de 121 423 plazas laborales (gráfica 8). Es bastante probable que en tal segmento se hayan encontrado gran parte de los empleos mejor remunerados que se perdieron.

Con independencia de lo anterior, las unidades económicas con más de mil trabajadores y las de 6 a 50 son las que más aumentaron su participación porcentual como fuente de empleo (1.3% y 0.7%, respectivamente), lo que las califica como las más resilientes, en ese orden, porque su saldo total obviamente fue positivo; les siguieron las de 2 a 5 trabajadores y las de un sólo trabajador (gráfica 9).

El sector de actividad en el que se concentró el cierre de los empleos a partir de los establecimientos de 51 trabajadores en adelante fue el de servicios a empresas, personas

GRÁFICA 9. Porcentaje del empleo formal por tamaño de unidad económica, diciembre de 2019/diciembre de 2022 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

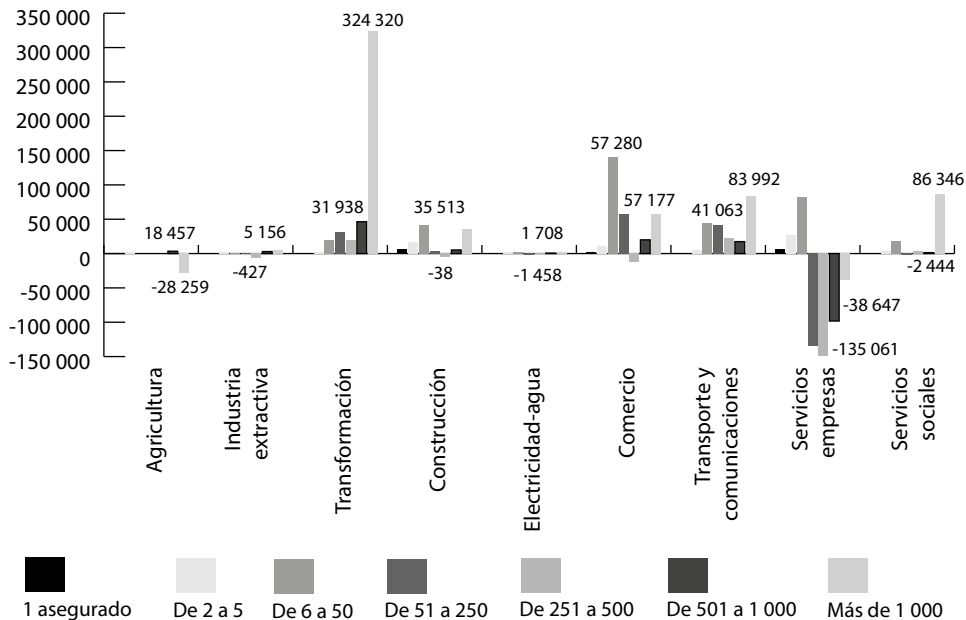
y el hogar. La creación de empleo en las de más de mil trabajadores, mientras tanto, se había «disparado» en la industria de la transformación (324 320), y había tenido buen desempeño en los servicios sociales y comunales (86 343) y en transporte y comunicaciones (83 992), seguido del comercio (57 177) y la construcción (35 513) (gráfica 10).

Comportamiento del empleo por grupos de edad y sexo de los trabajadores

Si bien el empleo formal en su generalidad ha sido resiliente, para el segmento de población joven no ha sido así (gráfica 11). En su caso ha ocurrido una contracción de las oportunidades, tanto para el grupo de edad de menos de 20 años como para el de 20 a 29; cada uno mantenía a diciembre de 2022 un déficit de 141 000 y de 10 000 puestos de trabajo, respectivamente, en relación con diciembre de 2019. En el segundo de esos rangos de edad el problema afectaba solamente a los hombres, en tanto que en el primero impactaba en los dos sexos, pero en 32% más a los hombres. En los rangos de edad de 30 a 39 y de 40 a 49 las mujeres han ganado más puestos laborales (43% y 49% más que los hombres en cada caso). Respecto al momento prepandémico, el grupo de trabajadores de 50 a 59 años es el que mejor se encontraba, tanto en hombres como en mujeres, habiendo aumentado su participación en el empleo total de 13.3% a 14.7%. Le seguían el grupo de 30 a 39 años (+1.2%) y el de 40 a 49 (+0.2%).

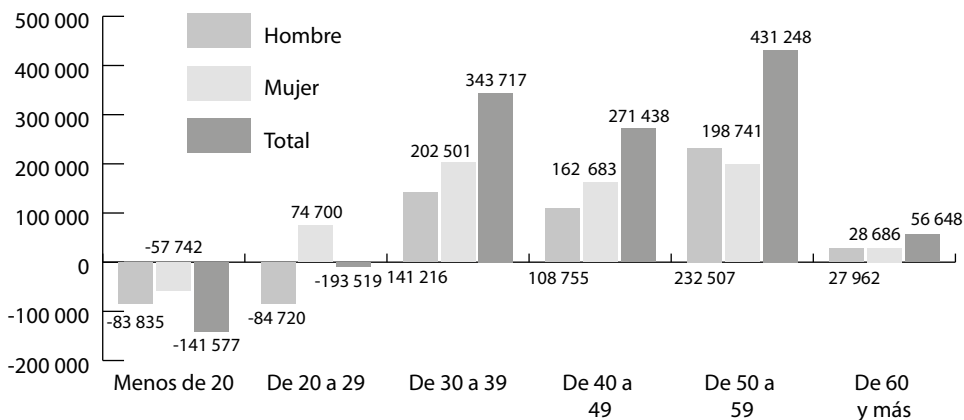
El sector de servicios a empresas, personas y el hogar es en el que, de lejos, se mani-

GRÁFICA 10. Empleo formal creado por sector económico y tamaño de establecimiento, diciembre de 2019/diciembre 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

GRÁFICA 11. Aumento total de empleos formales por grupos de edad y sexo, diciembre de 2019-diciembre de 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

fiesta principalmente la disminución de trabajo formal para la población joven, e incluso entre trabajadores de edades medias. Por su parte el comercio (-40 000) y la manufactura (-30 000) mantenían pérdidas para el segmento de trabajadores de menos de 20 años. En una proporción muy menor, la actividad agropecuaria y la industria de transformación, junto con la industria extractiva, también mantenían un déficit de trabajos en el grupo de trabajadores de menos de 20 años, y las dos primeras también en el grupo de 20 a 29 años.

Conclusiones

A diferencia de lo que en un inicio apuntaba a ser una de las crisis económicas y del mercado laboral más difíciles de remontar en el corto plazo, la crisis de covid-19, de acuerdo con otros trabajos y este mismo, ha sido la que más pronto se ha superado, por lo que es la más resiliente. Esto no quiere decir que la recuperación ha sido uniforme ni que se han dejado atrás problemas estructurales, aunque algunos de los indicadores económicos y sociales que tradicionalmente quedaban muy rezagados después de una crisis en esta ocasión tuvieron incluso un comportamiento positivo. Entre ellos, como se mencionó, el porcentaje de población en situación de pobreza, que descendió entre 2020 y 2022; y el aumento de la proporción del empleo formal (población ocupada con un trabajo asalariado²⁰), que fue mejorando durante 2022 y alcanzó 66.1% al cierre de 2023, considerado como el porcentaje más alto registrado por la ENOE desde su inicio en 2005.

Adicionalmente, como efecto del crecimiento del salario mínimo, la tasa de condiciones críticas de ocupación experimentó también una disminución progresiva desde 37.2% a mediados de 2020 a 34.1% en septiembre de 2022, llegando a su punto más bajo desde 2011. Por sexo, el empleo femenino creció más rápido que el de los hombres en 2022, lo que se prolongó a 2023, después de un mejor comportamiento de estos últimos en 2021. La tasa de participación laboral²¹ alcanzó para ese año el 60.5%, equivalente a siete décimas por encima de marzo de 2020, viéndose favorecidas sobre todo las mujeres, aunque con una brecha persistente pues la tasa para los hombres era de 77% y de 45% para las mujeres. Por último, la tasa de subocupación bajó en el mismo lapso temporal (2020-2023) de 9% a 6.8%.

.....

²⁰ La encuesta ENOE no distingue entre empleo formal o informal, pero la referencia a población ocupada con trabajo asalariado indica que más personas se adhieren a un establecimiento económico en lugar de autoemplearse.

²¹ Se refiere a la población de 15 años y más que constituye la población económicamente activa.

En el empleo estrictamente formal, su comportamiento en general fue resiliente, pero con asimetrías marcadas en los distintos rubros analizados; algunos por razones identificables, otros con causas que requieren mayor indagación en otras fuentes.

En términos sectoriales, sobresale el rezago en la recuperación del empleo formal en los servicios a las empresas, las personas y el hogar. Sus razones son simples en tanto que abarcan actividades que necesariamente requieren del contacto personal para su prestación y consumo, como son las turísticas, culturales y recreativas. Su impacto negativo fue generalizado en todas las entidades del país, pero las restricciones sanitarias resultaron particularmente limitativas en este caso; de ahí que su concentración territorial en zonas de playa o en las ciudades más importantes implicó mayor impacto para ellas. La reapertura de esas actividades fue con mayor retardo en la Ciudad de México, por lo que en 2022 todavía no terminaban de recuperarse.

En sentido opuesto, se produjo una combinación virtuosa entre industria manufacturera y la trayectoria exportadora de las entidades y regiones del norte del país, para que éstas sean las que mejor recuperaron los empleos previamente perdidos, junto con el sector de transporte y comunicaciones. También la trayectoria histórica del Golfo y del Pacífico, desindustrializado en el primer caso y no industrializado en el segundo, explican su bajo peso relativo en el total de la población ocupada formal del país. Sólo el gasto público federal en Tabasco le significó un importante estímulo al empleo, y es de esperar que tenga el mismo efecto positivo en la península de Yucatán con la etapa final de construcción del Tren Maya. Será deseable que tenga efectos multiplicadores y de impulso económico en los años siguientes.

Otro de los contrastes importantes ocurridos fue la afectación al empleo juvenil, para el que el freno económico exacerbó como obstáculo secular el insuficiente crecimiento económico. En esta coyuntura parecen manifestarse las mismas trabas que se han presentado en crisis anteriores, como la baja calificación y poca experiencia laboral, así como la mayor facilidad para el despido en ese segmento de edad. Adicionalmente, como una particularidad de este periodo la ENOE de junio de 2021 documentó el trasvase de este grupo de trabajadores de la formalidad a la informalidad.

Por último, las empresas de 251 a 500 trabajadores, que tampoco alcanzaron a recuperarse, es probable que coincidan con las que concentraron la pérdida de trabajadores con mejores salarios. No hay forma de relacionarlo con certeza, pero varios diarios de circulación nacional publicaron notas sobre los ajustes de algunas grandes empresas a su personal. Por ejemplo, Urbi, TMM, Ara, Proteak, CIE, Grupo Hotelero Santa Fe, Axtel,

Vinte, Sports World y Grupo Posadas, cuyo rango de empleos eliminados osciló entre 5 1.3% y 19.8% de sus respectivas nóminas. Son empresas de la construcción de vivienda, turismo- entretenimiento y siderurgia.²²

Es necesario abordar la obsolescencia de habilidades de trabajadores desplazados a causa de la digitalización, el comercio en línea y la robotización de determinados procesos en las áreas de producción manufacturera. Se requiere la recualificación de distintos grupos de trabajadores para mantener niveles aceptables de productividad laboral. No hay que excluir, evidentemente, a los trabajadores informales con fines de procurar su migración al empleo formal. Son acciones indispensables para mejorar el ingreso per cápita y el nivel de vida de las personas a mediano y largo plazo.

La OCDE (2024) ha reconocido avances de tipo estructural en el país, pero también señala que es menester trabajar en aumentar la productividad. Para ello es fundamental desarrollar tres ejes: 1) mejorar el capital humano (por conducto de una mejor educación); 2) lograr una mayor participación laboral femenina, y 3) reducir la informalidad.

Es de reconocerse que el contexto internacional, y en especial el desempeño económico de Estados Unidos, fue favorable para la recuperación de la economía mexicana, al prorrogar una caída en recesión que parecía inminente. Sin embargo, ésta podría producirse una vez pasadas las elecciones o el cambio de gobierno en dicho país, en tanto que en México el cambio de gobierno podría también afectar el impulso que venía teniendo la inversión pública en los megaproyectos realizados.

También es necesario tener en cuenta que, al igual que en administraciones pasadas, no se crearon todos los empleos necesarios para absorber a la población joven en edad de trabajar.²³

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2023). *Indicadores de resiliencia económica estática y dinámica para las cadenas de suministro agroalimentario: la pandemia de covid-19 en América Latina y el Caribe*. Documento para discusión núm. 1DS-Dp-01010. Washington.

.....

²² Véase, por ejemplo: <https://expansion.mx/empresas/2020/08/18/estas-son-las-empresas-bolsa-con-mas-caidas-en-empleos>

²³ Por ejemplo, de acuerdo con el Instituto Belisario Domínguez (2023), en 2020 se debieron haber creado 1.1 millones de empleos, y 1.3 en 2021.

- BBVA (2023a). *Situación de México, marzo de 2023*. México: BBVA Research. <https://www.bbvarsearch.com/publicaciones/situacion-mexico-marzo-2023-2/#:~:text=Situaci%C3%B3n%20M%C3%A9xico-,Marzo%202023,crecimiento%20de%20la%20demanda%20externa>
- BBVA (2023b). *Creación de empleo sorprende, la más alta para un primer trimestre*. México: BBVA Research. <https://www.bbvarsearch.com/publicaciones/mexico-creacion-de-empleo-sorprende-la-mas-alta-para-un-primer-trimestre/>
- Cerra, V., Panniza, U. y Sweta, S. (2009). International evidence on recovery from recessions. Working paper WP/09/183. International Monetary Fund.
- Cerra, V., Panizza U. y Sweta, S. (2009). International evidence on recovery from recessions. *Contemporary Economic Policy*, 31(2), 424-439.
- Christopherson, S., Michie, J. y Tyler, P. (2010). Regional resilience: theoretical and empirical perspectives. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 3-10.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe. Aportes para la discusión*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Potenciar la resiliencia de las ciudades y sus territorios de pertenencia en el marco de los acuerdos sobre cambio climático y de la Nueva Agenda Urbana*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2023). *Documento de análisis sobre la medición multidimensional de la pobreza, 2022*. México: Coneval. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2022/Documento_de_analisis_sobre_la_medicion_multidimensional_de_la_pobreza_2022.pdf
- Davies, S. (2011). Regional resilience in the 2008–2010 downturn: comparative evidence from European countries. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 4(3), 369-382.
- Doran, J. y Fingleton, B. (2014). Economic shocks and growth: spatio-temporal perspectives on Europe's economies in a time of crisis. *Papers in Regional Science*, 93(1), 137-165.
- Fingleton, B., Garretsen, H. y Martin, R. (2012). Recessionary shocks and regional employment: evidence on the resilience of UK regions. *Journal of Regional Science*, 52(1), 109-133.
- Fondo Monetario Internacional (2024). *Actualización de perspectivas de la economía mundial. La moderación de la inflación y el crecimiento firme desbrozan el terreno para un aterrizaje suave*. Washington: FMI. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2024/01/30/world-economic-outlook-update-january-2024>
- Folke, C., Carpenter, S. R., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T. y Rockström, J. (2010). Resilience

- thinking: integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology and Society*, 15(4), 20. <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/>
- Foster, K.A. (2011). Resilience capacity index: data, maps and findings from original quantitative research on the resilience capacity of 361 US metropolitan regions. <http://brr.berkeley.edu/rci/>
- Giannakis, E. y Bruggeman A. (2017). Economic crisis and regional resilience: evidence from Greece. *Papers in Regional Science*, 96(3), 451-476.
- Gong, H., Hassink, R., Tan, J. y Huang, D. (2020). Regional resilience in times of a pandemic crisis: the case of covid-19 in China. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 111(3), 497-512.
- González, S. y Oliva, E. (2017). Análisis de vulnerabilidad y resiliencia económica de Baja California en el contexto de la crisis financiera internacional. *Frontera Norte*, 29(58), 141-169.
- Groot S. P. T., Edgar Mohlmann, J. L., Garretsen, J. H. y De Groot, H. L. F. (2011). The crisis sensitivity of European countries and regions: stylized facts and spatial heterogeneity. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 4(3), 437-456.
- Guerrero, P., Hernández, B., Bonilla, F., Sánchez, I. y Guerrero, J. (2024). Las estrategias de sobrevivencia de las microempresas en México durante la pandemia. *Universidad & Empresa*, 26(46), 1-30.
- Huesca, L. y Llamas, L. I. (2019). Crisis y resiliencia en género y salarios: el sector manufacturero en México y la frontera norte. *Frontera Norte*, 31.
- Lagravinese, R. (2015). Economic crisis and rising gaps North-South: Evidence from the Italian regions. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8(2), 331-342.
- Le Moigne, M., Ossa, R. y Ritel, M. (2021). Recessionary shocks, economic resilience, and international trade. Manuscrito sin publicar. Zúrich: Universidad de Zúrich.
- Martin, R. y Gardiner, B. (2019). The resilience of cities to economic shocks: a tale of four recessions (and the challenge of Brexit). *Papers in Regional Science*, 48(4), 1801-1832.
- Martin, R. (2012). Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*, 12(1), 1-32.
- Martin, R. y Sunley, P. (2015). On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation. *Journal of Economic Geography* 15(1), 1-42.
- Martínez-Soria, J. y Vargas-Flores, A. (2023). *Evolución y perspectivas del empleo formal. Datos y reflexiones iniciales para la formulación de un balance sexenal*. Instituto Belisario Domínguez. México: Senado de la República.
- Mincer, J. (1974). *Schooling, experience and earnings*. New York: Columbia University Press.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015). *Economic resilience: what role for policies?* París: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2024). *OECD economic surveys: Mexico 2024*. Paris: OECD <https://doi.org/10.1787/b8d974db-en>
- Organización Mundial del Comercio (2021). *Informe sobre el comercio mundial 2021. Resiliencia económica y comercio*. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.
- Ossa, R. (2021). Una medida sencilla de resiliencia. En Organización Mundial del Comercio, *Informe sobre el comercio mundial 2021*, 68-70. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.
- Pendall, R., Foster, K.A. y Cowell, M. (2010). Resilience and regions: building understanding of the metaphor. *Cambridge Regional Science Policy and Practice*, 6(2), 121-141.
- Psycharis, Y., Kallioran, D. y Pantazis, P. (2014). Economic crisis and regional resilience: detecting the «geographical footprint» of economic crisis in Greece. *Regional Science Policy & Practice*. 6(2), 121-142
- Reyes, G., Escobar, M. A. y Rostro, P. E. (2023). Las crisis económicas de 1994, 2009 y 2020 en México: un análisis macroeconómico comparativo. *ECONOMÍAUNAM*, 20(59), 110-131.
- Romer, P. (2001). *Advanced macroeconomics*. New York: MacGraw Hill.
- Samaniego, N. (2010). El empleo y la crisis. Precarización y nuevas «válvulas de escape». *ECONOMÍAUNAM*, 7(20), 47-70.
- Scott, M. (2013). Resilience: a conceptual lens for rural studies? *Geography Compass*, 7(9), 597-610.
- Sotelo, C. (2021). Supervivencia de las mipymes mexicanas ante la pandemia covid-19 desde el enfoque de la teoría de la ecología organizacional. *Repositorio de la Red Internacional de Investigaciones en Competitividad*, 15(15). <https://riico.net/index.php/riico/article/view/2072>
- Varela, R. y Retamoza, A. (2012). Capital humano y diferencias salariales en México, 2000-2009. *Estudios Fronterizos*, 13(26), 175-200.
- Vergara, R., Mejía, P. y Reyes, M. (2023), Recuperación del empleo en los estados de México en la fase post covid-19. *Contaduría y Administración*, 68(4), 107-132.
- Walker, B., Holling, C., Carpenter, S. y Kinzig, A. (2004). Resilience, adaptability and transformability in socio-ecological systems. *Ecology and Society*, 9(2): 5. <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/>

El hijo ilegítimo: *Lujo y capitalismo**

Morgana de Melo Machado**

Recepción: 10 de enero de 2025 / Aceptación: 21 de enero de 2025

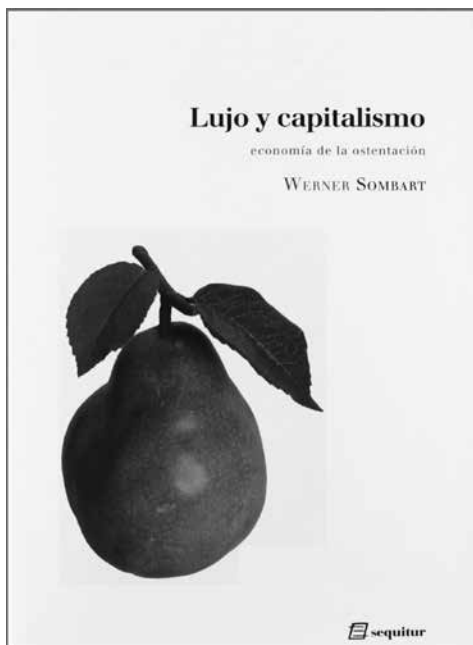
A principios del siglo XX, en *Luxus und Kapitalismus*, obra publicada originalmente en 1913, el economista alemán Werner Sombart reflexionaba sobre la comprensión de la génesis del capitalismo moderno. En este libro, publicado posteriormente en español con el título de *Lujo y capitalismo*, el autor aborda el deseo de lujo, la búsqueda del placer y el desarrollo de una industria capitalista. Aunque la figura de Sombart tiene sus controversias, especialmente por su inclinación hacia el régimen nazi (Grundmann y Stehr, 2001),

* Werner Sombart (2009). *Lujo y capitalismo*. Madrid: Ediciones Sequitur.

** Doctora en ciencias sociales por la Universidade Federal de Santa Maria, Brasil. Correo: morganam.machado@gmail.com. Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-4669-416X>.

DOI: 10.32870/cer.v0i135.7934

el propósito de esta reseña es discutir una obra que sigue siendo relevante y actual para pensar las dinámicas en torno al consumo. De esta forma, el trabajo de Som-



bart es pertinente porque proporciona el argumento inicial para una teoría de las élites, posteriormente trabajada por Pareto (1987) para pensar los procesos de gobernabilidad a partir del tránsito entre élites simbólicas y de propiedad y la consolidación contextual de las élites tradicionales. De esta forma, Sombart se diferencia de las concepciones analíticas del capitalismo centradas en el trabajo (Marx, 1984; Weber, 1984), lo que posibilita reflexiones sobre la construcción de una teoría de la clase ociosa (Veblen, 1983). Pensando en los cambios en la esfera de la actividad humana, especialmente en lo que se refiere a las relaciones intersexuales, el autor desarrolla reflexiones sobre una ética romántica entre la aristocracia y la alta burguesía. Al explorar la relación entre lujo y capitalismo, se esfuerza por construir hipótesis que discuten la figura de la mujer, el desarrollo de una industria y los artículos de lujo. En seis capítulos, Sombart desarrolla un concepto moderno del lujo en las sociedades occidentales.

En el primer capítulo, «La nueva sociedad», el autor establece un paralelismo entre las tres grandes clases que dominaban la alta sociedad en aquel contexto. La primera de ellas, la aristocracia, surgió a finales del siglo XVI y fue moldeada por las diversas cortes europeas. Estas prácticas, que discurrían entre la intriga, el amor y el lujo, legitimaban la suntuosidad y las

conquistas a través de las relaciones amorosas. La segunda clase, representada por la burguesía emergente, retrataba las nuevas estructuras de riqueza para la época, así como las fortunas nacionales que adquirirían relevancia en el contexto. Por último, una nueva nobleza se formaría a partir de los llamados «nuevos ricos», lo que establecía una «nueva sociedad» a través de la «fusión» entre la sangre azul de la clase aristocrática y el dinero burgués, un fenómeno observado especialmente en los países más representativos del desarrollo inicial del capitalismo, como Alemania, Inglaterra y Francia. Este «matrimonio» se refiere a la adición del estatus económico, a lo que Sombart denomina estatus de influencia y poder, que reestructura la riqueza en nobleza por medio de un proceso de ennoblecimiento de la clase burguesa.

En el segundo capítulo, Sombart analiza el surgimiento de las grandes ciudades. En este segundo proceso de construcción capitalista, en los siglos XVI, XVII y XVIII, surgió un tipo de ciudad grande y populosa, con estructuras orientadas al crecimiento del comercio y la industria, dando así lugar a la formación de una clase consumidora típica de los procesos urbanizadores de la época, donde destacó la concentración del consumo que se organizó en el crecimiento de los centros urbanos. Haciendo hincapié en Ámsterdam, Venecia, Roma, Madrid, Nápoles, París y Lon-

dres, el autor presenta datos numéricos sobre los estilos de vida lujosos y los placeres que atraieron a muchos extranjeros a estos lugares. Sobre todo, señala cómo estos espacios se caracterizaban por una mala distribución de la población y la riqueza. Sin embargo, al pensar en el comercio como creador de la ciudad moderna y detallar las clases de habitantes claramente diferenciadas, es necesario destacar el oficio de los artesanos y su papel en el desarrollo de una refinada industria del lujo, que hacía que ellos vivieran del gasto de los ricos. Así, de alguna manera, las políticas urbanísticas y económicas del siglo XVIII prestaron especial atención al destino de las rentas territoriales producidas por la instauración del nuevo sistema, en términos de formas de gasto, lo que dio lugar al fenómeno del lujo tal y como lo conocemos hoy en día.

Buscando definir las correlaciones necesarias para su argumento central en el libro, el tercer capítulo es titulado por Werner Sombart como «La secularización del amor». Inicialmente, subraya el «triunfo del amor ilegítimo» en términos de cambios significativos en las relaciones sexuales, las concepciones del amor y las relaciones amorosas. Para él, el «espíritu de la época» estaba marcado por las relaciones entre clases sociales como la «corte», la «nobleza» y la «burguesía», o clase «imitadora», especialmente en lo que respecta a su vida amorosa y su deseo de per-

tenecer a los círculos sociales y culturales de la época. Vinculado a ello, el fenómeno del amor universal al servicio de un orden divino superior perdió fuerza y dio paso a un proceso de «secularización del amor». Así, nacieron nuevas relaciones ligadas a las representaciones sexuales humanas, a la práctica del erotismo disfrazado de «pecado», que sería representado por el propio arte a lo largo de este periodo.

En la lucha entre «amor y castidad», el amor erotizado por los cuerpos desnudos de las mujeres, que alimenta los encantos del amor sexual, define ideales de belleza y deseos de disfrutar de los placeres corporales, que a su vez validarán el cuerpo y sus experiencias ante el espíritu. Es a partir de estas relaciones entre un concepto hedonista y estético de la mujer y el amor, así como de los caprichos de la pasión en las nuevas experiencias de la sociedad, que Sombart establece la figura de la «cortesana», «ramera» o «dama de la corte» como representación de un nuevo espíritu social que se estaba instaurando en las cortes de la época, vinculado con las relaciones extramatrimoniales y el aumento significativo de la prostitución desde la Edad Media.

Así, los reyes tendrían relaciones legítimas con sus reinas —esposas— con vistas a acuerdos políticos recíprocos, dada su herencia aristocrática, y elegirían un nuevo tipo de mujer: las damas de la corte, con las

que vivirían relaciones extramatrimoniales e ilegítimas, adulterios y aventuras amorosas, configurando así una nueva esencia para la vida de las cortesanas. Éstas, a su vez, se diferenciaban de las llamadas «cortesanas *puttanas*» en que eran consideradas un grupo selecto, con aptitudes para el teatro, la pintura, la poesía, el ballet y otras artes, muy diferentes en cuanto a gusto, riqueza y sofisticación. En este contexto, las cortesanas acabaron convirtiéndose en figuras influyentes en lo que se refiere a lo último en moda, lujo, suntuosidad y extravagancia; referencias que primero llegaron a las ramerías y luego a las damas más respetables, pero que se reprodujeron socialmente a lo largo del tiempo. Al destacar el papel de la mujer, y por tanto analizar la ética y la estética aristocráticas, el pensamiento sombartiano sistematiza una historicidad sobre el consumo y el capitalismo.

A continuación, en el cuarto capítulo, titulado «El desarrollo del lujo», Sombart reflexiona sobre el concepto del lujo y lo que considera su esencia. Para empezar, lo define como «todo gasto que va más allá de lo necesario» (2009: 49). Además, delimita la superioridad, determinada subjetivamente por un juicio de valor estético, por ejemplo, o relativa a las necesidades culturales, por otro ejemplo. Clasificando la noción de lujo entre polaridades, el autor identifica los aspectos cualitativos del lujo. Por un lado, se refiere a la prodigali-

dad o el consumo de bienes u objetos considerados de calidad superior o refinada y, por otro, a la acumulación de riqueza y el gasto suntuario. Otra clasificación conceptual planteada por Sombart se refiere a la diferenciación de los conceptos absoluto y relativo de lujo, que están relacionados con el grado de refinamiento de un objeto. Para él, vivir en el lujo se refiere a una serie de actos materialistas y egoístas, personales e individuales que se convirtieron en parte de la vida en sociedad después del Renacimiento, un período de la historia del arte que se centró en la centralidad de la existencia humana con impactos significativos en los sentidos y estilos de vida del cuerpo, la sexualidad y el erotismo.

Durante este proceso histórico, una visión del mundo favoreció la materialidad, así como la libertad sexual y la búsqueda de la extravagancia como factor social con el lujo como fin. Para construir su argumento, Sombart pasa revista a los elevados gastos de las cortes española, francesa e inglesa. En particular, ofrece cifras detalladas sobre las elevadas cantidades gastadas durante la época de Luis XIV, quien utilizó el boato de la riqueza como símbolo de magnificencia, poder y ostentación en Francia. Entre la mujer como objeto de amor y el extravagante estilo de vida que representaba el lujo en aquella época, Sombart analiza las cuentas de gastos de figuras como la marquesa de Pompadour, Catalina de

Médicis y la reina María Antonieta. La propensión al lujo y el placer, reflejada en el consumo cortesano, se fue extendiendo a todas las clases sociales, de modo que las clases acomodadas aspiraban a las mismas experiencias de lujo y participación en los círculos cortesanos.

A partir de la interiorización de la vida doméstica y la valorización de lo privado, la mujer aparece como anfitriona de estos procesos de objetivación. Además, la tendencia a la sensualidad, el refinamiento y la satisfacción de los deseos se convirtieron en los valores sociales del lujo, que comenzó a construirse y percibirse en el consumo de objetos y artículos elegidos para los hogares, desde muebles hasta alimentos, estableciendo así modelos de decoración. Las grandes cortesanas fueron pioneras en este sentido, todo en nombre de los caprichos de amor y belleza de sus reyes, construyendo residencias que eran verdaderas grandezas en encanto y opulencia. Además, el desarrollo de las ciudades también comenzó a centrarse en el ámbito público del lujo, con la construcción de salones de baile, restaurantes, hoteles, tiendas y una serie de edificios que representaban el progreso de la propia urbanidad capitalista.

En esta maraña de conexiones, Sombart presenta su argumento central en el sexto capítulo: el capitalismo es hijo del lujo. Enlazando fenómenos complejos y muy historizados, revisa el papel del lujo

en la génesis del capitalismo moderno, y destaca su papel detrás de las formas económicas desarrolladas entre industria, manufactura y riqueza. Según el autor, los gobiernos empezaron a adoptar con el tiempo actitudes benévolas hacia el lujo y beneficiaron a la industria capitalista con leyes destinadas a la aparición de nuevos mercados. Montesquieu (1993) destaca estas actitudes en su reflexión sobre el papel del lujo en un planteamiento moralizante que utiliza la prodigalidad para favorecer el comercio.

En términos prácticos, la transferencia de riqueza de la aristocracia a la burguesía institucionalizó el sistema capitalista, especialmente en los mercados de exportación e importación. Para Sombart, las especias, los perfumes, las pinturas, las telas, los adornos, los lienzos e incluso los medicamentos que figuran en la lista de productos comercializados con Oriente en aquella época representan prácticas de lujo, como se desprende de las cifras que presenta para el comercio europeo de objetos de lujo entre los siglos xvii y xviii. También se refiere a un comercio de artesanías de lujo, adornos y frivolidades, que constituyeron una parte importante del negocio que fomentó el desarrollo capitalista tal como lo vemos hoy. En este sentido, las transformaciones y mejoras de las técnicas, incluida la propia agricultura, contribuyeron a la creciente demanda de lujo por parte de las

clases altas, que lo utilizaban cada vez más como símbolo de distinción.

La industria en su conjunto se desarrolló en su producción, fabricando artículos cada vez más sofisticados y perfeccionados, utilizados para satisfacer necesidades suntuarias, lo que marcó importantes transformaciones y complejidad en la organización capitalista, siempre mediada y marcada por la figura del lujo. En Francia, Sombart destaca la aparición de grandes segmentos industriales que dieron lugar a marcas de prestigio en el mercado. Ramas como la fabricación de espejos, cristal y porcelana, tejidos y otros artefactos de lujo se convirtieron en referencia del consumo suntuario, que se aceleró y remodeló con la revolución industrial y el desarrollo de políticas capitalistas liberales. Para el autor, los efectos revolucionarios de la demanda de artículos de lujo se reflejan en la organización de las industrias, en cuanto a la naturaleza de la producción, la comercialización y la creación, lo que condiciona la propia existencia del mercado y de un sistema industrial.

Según Werner Sombart, el lujo es un concepto complejo que implica la satisfacción de deseos estéticos, sociales y culturales, pero también puede tener implicaciones negativas si no se modera. En este escenario, identifica tres características principales del lujo. La primera es la irracionalidad: el lujo no está determina-

do por la razón o la necesidad, sino por la emoción y el deseo. La segunda es la exclusividad: el lujo está reservado a una minoría, generalmente la clase alta, que puede utilizarlo como señal de distinción social. Y en tercer lugar, el esteticismo: el lujo se relaciona con la belleza, el gusto y la sofisticación. El autor también sostiene que el lujo desempeña un papel importante en el capitalismo, ya que estimula la innovación y la creatividad, crea empleo y genera ingresos, y en última instancia, refleja el estatus social y el poder del sistema capitalista.

En conclusión, Sombart postula cómo la demanda de artículos de lujo ha revolucionado los procesos industriales. Pensando en un mercado que nació como símbolo de distinción marcado por el arte, la artesanía y la exclusividad, nuestras normas de producción han cambiado considerablemente. Así, la dinámica del mercado del lujo ha modificado la naturaleza de los procesos de producción, debido a su propia complejidad. Yendo más allá, el lujo también modifica la naturaleza de los procesos de venta, pensando que son mucho más propensos a las fluctuaciones en la comercialización que los bienes de uso recurrente. Como tercer momento, el lujo modifica la propia naturaleza de las cosas; también provocado por el orden histórico y la sucesión de hechos entre la aristocracia y la burguesía, que el autor explora a lo largo del libro, el lujo modifica la relación entre

los seres humanos y las cosas. Por último, afirma que el mercado del lujo fue capaz de crear y mantener la existencia de un mercado y un sistema industrial, cuando los bienes de consumo de masas sólo llegarían años más tarde.

Lujo y capitalismo es, por tanto, una de las obras fundamentales para comprender las raíces culturales y el desarrollo histórico del consumo y el propio sistema en el que estamos insertos. Al analizar una «ética del consumo», Sombart parte de la idea de que la búsqueda del placer, la distinción y el reconocimiento a través de distintos tipos de consumo, especialmente el mercado del lujo se convirtió en el núcleo para el desarrollo de una industria que se fundó sobre estos supuestos y continúa hasta nuestros días. Sin embargo, critica el lujo exagerado argumentando que podía conducir a un consumismo excesivo, la desigualdad social y la pérdida de valores éticos. Como dice Werner Sombart, «en resumen, el lujo, hijo legítimo del amor

ilegítimo, generó el capitalismo» (2009: 136), haciendo del lujo un fenómeno esencial de la sociedad capitalista y que merece ser observado hoy en día.

Referencias

- Grundmann, R. y Stehr, N. (2001). Why is Werner Sombart not part of the core of classical sociology? *Journal of Classical Sociology*, 1(2), 257-287. DOI:10.1177/14687950122232558.
- Marx, K. (1984 [1867]). *O capital* (vol. I). Civilização Brasileira.
- Pareto, V. (1987). *Manual de economia política* (2ª ed.). Nova Cultural.
- Montesquieu, C. (1993 [1748]). *O espírito das leis*. Civilização Brasileira.
- Sombart, W. (2009 [1913]). *Lujo y capitalismo*. Ediciones Sequitur.
- Veblen, T. (1983 [1899]). *A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições*. Abril Cultural.
- Weber, M. (1967). *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Pioneira.

La evaluación de impacto de una política social municipal*

Diana Carolina Herrera Bernal**

Esta obra, escrita por Antonio Sánchez Bernal, María Luisa García Bátiz, Jarumy Rosas Arellano y Lucio Flores Payán, constituye un análisis exhaustivo y riguroso de los mecanismos empleados para medir el impacto de políticas sociales instrumentadas a nivel municipal. El texto no sólo aborda los retos inherentes a la evaluación de tales iniciativas, también ofrece herramientas útiles para investigadores, académicos y tomadores de decisiones in-

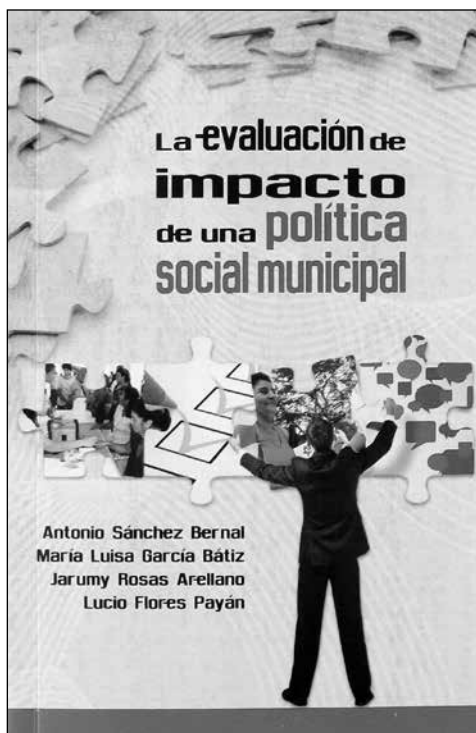
.....

* Antonio Sánchez Bernal, María Luisa García Bátiz, Jarumy Rosas Arellano y Lucio Flores Payán (2015) *La evaluación de impacto de una política social municipal*. México: Miguel Ángel Porrúa.

** Licenciada en administración gubernamental y políticas pPúblicas por la Universidad de Guadalajara. Correo: carolinahb1209@gmail.com.

DOI: 10.32870/cer.v0i135.7938

teresados en optimizar las políticas públicas en este nivel de gobierno.



Los autores abordan de manera clara y detallada las características de las políticas públicas municipales, a las que diferencian de las correspondientes a los ámbitos federal y estatal. Según ellos, las municipales se caracterizan por lo siguiente:

- Cuentan con al menos un programa municipal orientado a la resolución de un problema público. Se entiende como programa al conjunto de acciones organizadas que persiguen un objetivo común.
- Presentan evidencia documental del programa (internet, boletines de prensa, plan de desarrollo municipal e informes de gobierno, entre otros elementos).
- Asignan montos presupuestales y los ejercen en el periodo determinado.
- Cuentan con un responsable del programa en la estructura orgánica del ayuntamiento.

Con estas características es posible determinar qué es una política pública municipal, la cual puede adaptarse a la variedad de características particulares que presentan los municipios de México y es un gran objeto de estudio para el mejoramiento de los gobiernos municipales en su objetivo inicial de resolver problemas sociales.

Por consiguiente, los autores marcan una gran pauta en el tema de la evaluación de políticas públicas que buscan mejorar

los programas sociales y las formas de intervención del Estado. Asimismo, enfatizan que «En la actualidad no existe evidencia relacionada con la evaluación de política social en esferas locales; es decir, en los espacios municipales. Existe poca información sobre los logros alcanzados mediante la intervención realizada por este orden de gobierno» (p. 13).

Ante la poca evidencia que hay de evaluación de políticas públicas locales, el objetivo inicial de este libro es evaluar su impacto. Por lo tanto, los autores se enfocan en el programa Apoyo a Mujeres Jefas de Familia y en Situación Vulnerable (AMJDF) del municipio de Zapopan, Jalisco.

En el capítulo 1 del libro se analizan tanto los desafíos que enfrentan los gobiernos locales como sus oportunidades al instrumentar programas sociales. Entre los aspectos destacados se encuentra el de la evolución del diseño de programas, en la cual algunas de las etapas del ciclo de las políticas públicas se hacen más específicas. Según Rossi y Freeman (1989, citados en el libro), la teoría de evaluación establece al menos cuatro elementos del diseño que debe tener una política pública social, mismos que se mencionan enseguida. Uno es el diagnóstico del problema, que incluye la determinación de su tamaño (por ejemplo, cuántas personas están en situación de pobreza) y su caracterización (identificación

de tipos de pobreza y trayectorias de vida). Otro es la definición de la población objetivo, es decir, identificar la que resultará impactada de forma directa o indirecta. Un tercer elemento es la construcción de escenarios con la elaboración de proyecciones para analizar las posibles transformaciones en la población objetivo y definir los instrumentos de intervención necesarios. Por último, el cuarto elemento es el diseño del modelo de evaluación, en el que se establece el enfoque evaluativo que se aplicará a la política pública. Este desglose de elementos para el desarrollo de políticas públicas es fundamental, ya que abarca las etapas clave para garantizar que una intervención resulte efectiva y esté bien fundamentada.

También se aborda en este capítulo el diseño de la política social de dicho programa, el cual se analiza en cinco pasos. El primero se refiere a que no hubo una participación cuidada, lo que obstaculizó la retroalimentación del diseño y esto, a su vez, no permitió que fuera mejor. El segundo paso consistió en un diagnóstico situacional, para el que se obtuvo información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Con ella se hizo una mejor proyección de posibles transformaciones y se pudieron planear con antelación y preparar estrategias ajustadas

a diferentes contextos, como las cifras de población, marginación o pobreza. Esto aporta flexibilidad y asegura que la política social se pueda adaptar a cambios en las necesidades de su población objetivo.

Por consiguiente, el tercer paso se refiere a la definición de la población objetivo, y se señala en las reglas de operación como tal a las mujeres zapopanas de familias en situación vulnerable. Se enfatiza lo difícil que es identificar en dichas reglas la definición adecuada de «jefas de familia en situación vulnerable», pues se indica que ésta no ha sido definida por el INEGI, lo que origina un conflicto en el diseño del programa en cuanto a quiénes serían sus beneficiarias, ya que debido a una mala conceptualización de su población objetivo se podría dirigir a personas que no deberían recibir el apoyo en lugar de aquellas que realmente están en situación de vulnerabilidad.

En cuanto al cuarto paso, se señala que el programa AMJDF no incluye el elemento construcción de escenarios, que es fundamental para anticipar el desarrollo de la población objetivo. La falta de este componente es una limitación significativa, ya que resulta clave para prever posibles transformaciones en la población objetivo y diseñar estrategias más efectivas.

En el quinto paso se menciona que aun cuando el programa contempla su evaluación, las reglas de operación esta-

blecen que será la Dirección General de Desarrollo Social la que definirá los mecanismos para llevarla a cabo. Así pues, aunque se incluye la evaluación del programa AMJDF, el hecho de que los mecanismos para realizarla dependan exclusivamente de dicha dependencia municipal podría generar inconsistencias o falta de claridad en su instrumentación.

En el capítulo 2 se resalta la importancia de contar con una definición clara de población objetivo para asegurar que los recursos y esfuerzos se dirijan a quienes realmente lo necesitan. Se dice que una definición detallada permite elegir las herramientas adecuadas para una metodología para evaluar el impacto de la política social a nivel municipal. Se hace referencia a diversos autores para conceptualizar a las jefas de familia. Según Esquivel (2000, citado en este libro), «se recomienda incorporar los atributos y actividades asociados con este concepto, como son: la toma de decisiones importantes del hogar, el aporte principal de los ingresos económicos y la forma en que se administran los recursos» (p. 34).

Se menciona que ser jefa de familia no es sinónimo de vulnerabilidad, por lo cual se debe tener una definición más precisa de la población objetivo. En consecuencia, se busca mejorar la conceptualización de vulnerabilidad para contar con una definición adecuada del objetivo inicial del programa

AMJDF. La intención de conceptualizar mejor la vulnerabilidad mediante indicadores como ingresos, características de vivienda y servicios básicos es fundamental para que los recursos y esfuerzos se dirijan a quienes realmente lo necesitan.

En el capítulo 3, los autores explican los fundamentos básicos de la evaluación de esta política social, a la que definen como el resultado que se tuvo con la ejecución del programa AMJDF en Zapopan, guiándonos así a una metodología con la que éste se evaluaría. Dicen que la metodología utilizada para evaluar su impacto social tiene un enfoque cuasi experimental, caracterizado por dividir a la población en dos grupos. El primero fue el grupo de tratamiento, compuesto por los beneficiarios del programa, es decir, por quienes recibieron las intervenciones o los apoyos, y el segundo fue el grupo de control, integrado por personas con características similares a las del otro grupo pero que no participaron en el programa AMJDF.

Se eligieron de manera aleatoria áreas específicas del municipio de Zapopan para realizar el análisis, lo cual aseguró que la muestra fuera representativa. Se hizo un levantamiento de campo en unidades habitacionales para identificar a las beneficiarias, a quienes se les aplicó una encuesta denominada «Vulnerabilidad en hogares con jefaturas femeninas», y se identificaron, también aleatoriamente, áreas del munici-

pio donde no se instrumentó el programa, pero cuyos habitantes tenían características similares a las del grupo de tratamiento. Este es un enfoque sólido porque permite un análisis riguroso, aunque depende de una correcta selección de los grupos y del diseño del instrumento de evaluación.

En el capítulo 4 se presentan los resultados de la evaluación de impacto del programa AMJDF. Los autores mencionan que, como resultado de la metodología aplicada, hubo hallazgos significativos. Aunque destacan que el programa AMJDF había tenido un modesto impacto positivo en las beneficiarias, también encuentran que hubo problemas críticos debido a su focalización. Un hallazgo preocupante fue que gran parte de los apoyos se dirigían a hogares con niveles de vulnerabilidad bajos o muy bajos, lo cual pone en duda su eficiencia en la asignación de recursos y su capacidad de beneficiar a quienes realmente lo necesitan.

Por otro lado, el análisis resalta factores clave que contribuyen a la vulnerabilidad de las jefas de familia, entre ellos que el bajo nivel educativo es el determinante que más destaca, seguido de las características de la vivienda y los ingresos laborales.

Por último, el capítulo 5 ofrece una conclusión general del libro, en la cual los autores destacan la relevancia de la evaluación de las políticas públicas. Se subraya cómo el proceso evaluativo permite identificar áreas de oportunidad para fortalecer los programas, con lo que se garantiza una mayor efectividad en su diseño e instrumentación.

El libro *La evaluación de impacto de una política social municipal*, escrito por investigadores de la Universidad de Guadalajara, destaca por su aporte al conocimiento sobre la evaluación del impacto de las políticas sociales y subraya su importancia para el mejoramiento continuo de programas y la toma de decisiones informadas en el ámbito municipal.

Referencias

- Esquivel, M. T. (2000). Hogares encabezados por mujeres: un debate inconcluso. *Sociológica*, 15(42), 231-256.
- Rossi, P. H. y Freeman, H. E. (1989). *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales*. Trillas.
- Sánchez-Bernal, A., García-Bátiz, M. L., Rosas-Arellano, J. y Flores-Payán, L. (2015). *La evaluación de impacto de una política social municipal*. Miguel Ángel Porrúa.

LINEAMIENTOS PARA AUTORES GUIDELINES FOR AUTHORS

Objetivo

La revista *Carta Económica Regional* se propone como un medio de difusión científica que busca mantener un diálogo plural e interdisciplinario dentro de las ciencias sociales y los estudios del desarrollo, con el objetivo de promover y difundir investigaciones originales de las regiones de México, América Latina y el resto del mundo.

Público meta

Académicos, profesores, investigadores consolidados o estudiantes de posgrados de investigación en el área de ciencias sociales y estudios del desarrollo.

Lineamientos para autores

Las colaboraciones recibidas deberán reunir los siguientes requisitos:

Artículos. Deberán ser resultados de investigación o discusiones teóricas originales e inéditas, que no estén postulados simultáneamente en otras revistas; con un máximo de tres autores; contener título en español e inglés no mayor de 15 palabras, un resumen de máximo 150 palabras en español y en inglés; incluir cinco palabras clave en español e inglés; estar escritos a doble espacio, con tipografía Times New Roman de 12 puntos;

Objective

The *Carta Económica Regional* journal sets out to be a medium for the dissemination of scientific knowledge and aims to keep up a multifaceted dialogue between different disciplines in the social sciences and development studies, with the object of encouraging and publishing original research from different parts of Mexico, Latin America and the rest of the world.

Readership

Scholars, teachers, professional researchers or postgraduate research students in the area of social and economic sciences.

Guidelines for authors

Papers submitted should meet the following requirements:

Articles. Should be the result of previously unpublished research or original theoretical discussion, that is not simultaneously postulated in other journals; with a maximum of three authors; contain a title of no more than 15 words both in Spanish and English; with an abstract of no more than 150 words both in Spanish and in English; having five keywords in Spanish and in English; be written with double spacing in 12 points

su extensión mínima será de 5 000 y la máxima de 10 000 palabras, incluidas las notas a pie de página y las referencias.

Reseñas de libros. Con las mismas características técnicas requeridas para los artículos; su extensión será de entre 1 300 y 2 000 palabras.

Las tablas, cuadros o gráficas deberán enviarse en archivo aparte, en el programa en el que fueron elaborados (Excel, Word, SPSS, Stata...), debidamente numerados; e indicar en el texto el lugar donde deben ser colocados. Anotar la fuente consultada. En caso de incluir fotografías, cartografías o ilustraciones, anexar el archivo original y una versión en PDF en alta resolución.

Adjuntar datos del contacto y una semblanza curricular del o los autores que no exceda los diez renglones.

Las colaboraciones deberán ser enviadas a través de la plataforma Open Journal Systems (OJS) a www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx, donde se podrá dar seguimiento al proceso de evaluación. Los trabajos pueden ser enviados en español o en inglés.

Para las citas se empleará el sistema de referencia APA:

- *Libro con un autor.* Apellido(s), inicial del (los) nombre(s) (año de publicación). Título del libro en cursiva. Ciudad de publicación: editorial(es) o institución(es) que lo publica(n).
- *Capítulo en un libro.* Apellido(s), inicial(es) del (los) nombre(s) (año de publi-

Times New Roman; of not less than 5 000 and not more than 10 000 words in length, including footnotes and references.

Book reviews. Written in the same format as the articles, their length should be of between 1 300 and 2 000 words.

Tables, figures and graphs should be sent in a separate folder, in the format used to elaborate them (Excel, Word, SPSS, Stata...), duly headed and numbered; and there should be an indication in the text for where each goes. There should be an indication of the source consulted. In the case of photographs, maps and illustrations, a high resolution PDF version should be attached along with the original folder.

Contact details should be provided and a short history of the careers of the author or authors, not exceeding 10 lines.

Submissions should be sent through the Open Journal Systems (OJS) to www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx, where the process of evaluation can be followed. Submissions may be sent either in Spanish or in English.

For references the APA system should be followed. See <https://www.library.kent.edu/files/APACheatSheet.pdf>

- Book. Author's last name, first initial(s) (year of publication). Book title in italics. Location: publisher or institution issuing the work. [Can also be multiple authors with one or two initials each.]
- *Chapter in a book.* Author's last name,

cación). Título del capítulo. En apellido(s), inicial(es) del (los) nombre(s) y (ed. o eds./comp. o comps.), título del libro en cursivas (pp. que abarca). Ciudad de publicación: editorial(es) o institución(es) que lo publica(n).

- *Artículos en revistas.* Apellido(s), inicial(es) del (los) nombre(s) (año de publicación). Título del artículo. Nombre de la revista en cursivas, vol. (núm.), páginas o sección(es) que abarca el artículo.
- *Páginas electrónicas.* Se registrarán como publicación periódica. La fecha de consulta, que en ningún caso se omitirá, irá entre corchetes, después de la dirección electrónica. No se considera referencia la sola liga a una página electrónica.
- *Entrevistas.* Iniciar con la frase Entrevista con nombre(s) y apellido(s) del entrevistado, cargo o actividad que desempeña, ciudad o país donde se llevó a cabo la entrevista, fecha completa.
- *Tesis.* Apellido(s), nombre(s) (año de impresión). Título de la tesis en cursivas. Tesis de licenciatura, maestría o doctorado, institución educativa. Ciudad donde se encuentra la institución.
- *Ponencias.* Apellido(s), inicial(es) del (los) nombre(s) (año de presentación). Título de la ponencia. Ponencia presentada en nombre del evento, ciudad o país, páginas o sección consultadas.
- *Latinismos.* Salvo la abreviatura latina *et*

initial(s) of first name(s) (year of publication). Title of the chapter. In author, book title in italics (pp. xx-xx). Location: publisher(s) or institution(s) issuing the work.

- *Articles in journals.* Author's last name, initial(s) of first name(s) (year of publication). Title of article. Name of the journal in italics, number of volume in italics # (issue number #), xx-xx to show pages or section(s) where the article is published.
- *Web pages.* Will be recorded as a periodical publication. Date consulted, on no account to be omitted, in brackets, after the internet address. Simple link to a web page will not be considered a reference.
- *Interviews.* Start with the words interview with name(s) and surname(s) of the person interviewed, position held or activity pursued, city or country where the interview took place, complete date.
- *Thesis.* Surname(s), first names(s) (year printed). Title of thesis in italics. First degree, masters or doctorate, educational institution. City where the institution is based.
- *Presentations.* Surname(s), initial(s) of first name(s) (year of conference). Title of presentation. Paper presented at (name of) event, city or country, pages or section consulted.

al., *Carta Económica Regional* no utiliza *op. cit.*, *id.*, *ibíd.*, ni su forma desatada *ibídem*, por lo cual, cuando sea necesario, deberá repetirse la referencia. Tampoco debe usarse *cf.* ni *cf.*, sino la forma castellana *véase*.

- *Latin terms.* With the exception of the expression *et al.*, *Carta Económica Regional* does not use terms such as *op. cit.*, *id.*, *ibid.* or *ibidem*, so it may be necessary to repeat the reference. Also instead of *cf.*, use *see*.

Proceso de evaluación por pares

La recepción de artículos está sujeta al cumplimiento de los lineamientos de la revista. El Comité Editorial es un primer filtro; si considera que cumplen con la totalidad de los requisitos, los somete a un proceso de evaluación por pares bajo un esquema de anonimato o doble ciego: dos expertos en el tema emiten el dictamen respectivo antes de la publicación. El resultado de la evaluación puede ser:

- Publicable dejando al autor en libertad de atender las sugerencias que se le hacen.
- Publicable sólo si se llevan a cabo las revisiones de fondo que se señalan en las sugerencias.
- No publicable.

El Comité Editorial informará al autor, la autora o los autores del dictamen respectivo. Si es positivo, el artículo se someterá a la corrección de estilo y se publicará en función de nuestros criterios editoriales. Asimismo, cuando el artículo se acepte para ser publicado en la revista, se cederán los derechos de autor a la Universidad de Guadalajara.

Peer reviewing

Only articles respecting the journal's guidelines can be accepted. The first step is for the Editorial Committee to decide if an article meets all the established requirements, and then it is submitted to peer review, by two anonymous reviewers. The two reviewers, experts in the subject, will give their opinion before the article can be accepted for publication.

Authors should not know who is reviewing their work and the reviewers of an article should not know who wrote it. The reviewer's decision may be one of three types:

- Accepted for publication leaving the author free to adopt or ignore suggestions made.
- Not accepted for publication unless the author undertakes to make important changes suggested.
- Not accepted for publication.

The Editorial Committee will inform the author or authors of the opinions of the reviewers.

If the article is accepted for publication it will be copy-edited and published according to the criteria of the publisher. Once it has

Open Journal Systems (OJS)

Esta revista tiene como política el acceso abierto a la información científica a través de la plataforma Open Journal Systems (OJS) con la finalidad de producir un mayor intercambio global de conocimiento. Disponible en www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx

been accepted for publication in the journal, the author of the article will be asked to cede copyright to the University of Guadalajara.

Open Journal Systems (OJS)

It is a policy of the journal to provide open access to scientific information through the platform of Open Journal Systems (OJS) for the purpose of furthering the exchange of knowledge in the world.



ARTÍCULOS ORIGINALES DE TEMAS DIVERSOS

► DARCY TETREALT
Grandes aceleraciones
y luchas socioambientales
en la frontera extractiva de México

► IVETTE FLORES LAFFONT
ERIC JANSSEN
Brecha de sueldos, sesgo de selección
y discriminación étnica en Jalisco.
Aportes del Censo de Población
y Vivienda 2020.

► GUILLERMO OLIVERA LOZANO
FIDEL OLIVERA
El empleo formal postpandémico
en México en su vertiente
espacio-sectorial: una caracterización
desde la resiliencia

RESEÑAS

► MORGANA DE MELO MACHADO
El hijo ilegítimo: *Lujo y capitalismo*

► DIANA CAROLINA HERRERA BERNAL
La evaluación de impacto
de una política social municipal

