

# Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 15 NÚM. 33 JULIO-DICIEMBRE DE 2022

## ARTÍCULOS

*Factores incidentes en la variación de corto  
plazo de la tasa de pobreza: crecimiento  
económico regional y distribución del ingreso  
de los hogares*

Marco Antonio Pérez-Méndez

*¿Importa el emblema? Impacto del cambio  
de partido en la Cámara de Diputados  
(2006-2022)*

Said Hernández-Quintana

*Viudas trabajadoras y (des)protección social:  
la antesala de la pandemia*

Ornella Ortiz  
Alejandra Medellín-Luque

*El proceso de producción legislativa  
para la evaluación de políticas  
y programas públicos en México*

Manuel Vázquez-Hernández

*Financiamiento público para nanotecnologías:  
el caso de Fomix y Fordecyt*

Ángeles Ortiz-Espinoza  
Guillermo Foladori  
Edgar Záyago-Lau

## RESEÑA

*Las corporaciones militares privadas  
y el gran negocio de la guerra*

Yasmín Martínez-Carreón

.....

*Revista Legislativa de Estudios  
Sociales y de Opinión Pública*

COORDINACIÓN EDITORIAL

**Hasuba Villa Bedolla**  
**Ana Gabriela Núñez Pérez**

ASISTENTE EDITORIAL

**Jacqueline Téllez Méndez**

CORRECCIÓN DE ESTILO

**Antonio Contreras Martínez**  
**Nora Iliana León Rebollo**  
**Angélica Archundia**

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y DISEÑO

**Ana Elena Hernández Palomino**  
**Edgar Alonso Herrera Hernández**

CONSEJO EDITORIAL

**Francisco Abundis**

PARAMETRÍA

**Victor Alarcón Olgún**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-IZTAPALAPA

**Israel Arroyo García**

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

**Ulises Beltrán Ugarte**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

**María Braun**

WAPOR, ARGENTINA

**Jorge Buendía Laredo**

BUENDÍA Y LAREDO

**Roy Campos**

CONSULTA MITOFSKY

**Julia Flores**

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**Francisco Guerrero Aguirre**

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

**Manuel Alejandro Guerrero**

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

**Ramón Lecuona Valenzuela**

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

**Nicolás Loza Otero**

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

**Alejandro Moreno**

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

**Benito Nacif Hernández**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Marcelo Ortega Villegas**

CONSULTA MITOFSKY

**Hernando Rojas**

UNIVERSIDAD DE WISCONSIN-MADISON

**Martha Singer Sochet**

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**Mariano Torcal**

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

**Ignacio Zuasnábar**

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

.....

*Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, año 15, núm. 33, julio-diciembre de 2022, es una publicación semestral de la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, Primer Piso, Col. El Parque, Ciudad de México, Tel. 5036 0000 ext. 55238, <https://revistalegislativa.diputados.gob.mx/index.php/RevistaLegislativa>, [revista.legislativa@diputados.gob.mx](mailto:revista.legislativa@diputados.gob.mx). Editor responsable: Alejandro López Morcillo. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2017-110316100500-203, ISSN: 2954-4424, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título núm. 14502, Licitud

de contenido núm. 12075, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, el 29 de junio de 2009. Este número se terminó de editar el 30 de diciembre de 2022 en las instalaciones de la Cámara de Diputados.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Se permite la reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente.

Esta publicación aparece incluida en los Índices: Benson Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodical Directory, Latindex y Clase.

.....

**H. CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXV LEGISLATURA**

MESA DIRECTIVA

*Presidente*

Santiago Creel Miranda

*Vicepresidentas*

Karla Yuritzi Almazán Burgos

Noemí Berenice Luna Ayala

Marcela Guerra Castillo

*Secretarias*

Brenda Espinoza López

Saraí Núñez Cerón

Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel

María del Carmen Pinete Vargas

Magdalena del Socorro Núñez Monreal

Jessica María Guadalupe Ortega De la Cruz

Olga Luz Espinosa Morales

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

*Presidente*

*Coordinador del Grupo Parlamentario de Morena*

Moisés Ignacio Mier Velazco

*Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN*

Jorge Romero Herrera

*Coordinador del Grupo Parlamentario de PRI*

Rubén Ignacio Moreira Valdez

*Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM*

Carlos Alberto Puente Salas

*Coordinador del Grupo Parlamentario del PT*

Alberto Anaya Gutiérrez

*Coordinador del Grupo Parlamentario de MC*

Jorge Álvarez Máynez

*Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD*

Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro

SECRETARÍA GENERAL

Graciela Báez Ricárdez  
*Secretaria General*

Hugo Christian Rosas de León  
*Secretario de Servicios Parlamentarios*

Juan Carlos García Cummings  
*Secretario de Servicios Administrativos y Financieros*

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Hasuba Villa Bedolla  
*Encargada del Despacho de la Dirección General  
del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública  
Directora de Estudios Sociales*

Ana Gabriela Núñez Pérez  
*Directora de Estudios de Desarrollo Regional*

Ernesto Cavero Pérez  
*Subdirector de Estudios de Opinión Pública*

José Francisco Vázquez Flores  
*Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos*

Abigail Espinosa Waldo  
*Coordinadora Técnica*

# Contenido

VOLUMEN 15 • NÚMERO 33 • JULIO-DICIEMBRE DE 2022

Presentación

7

## ARTÍCULOS

*Marco Antonio Pérez-Méndez*

Factores incidentes en la variación de corto plazo de la tasa de  
pobreza: crecimiento económico regional y distribución del  
ingreso de los hogares

11

*Said Hernández-Quintana*

¿Importa el emblema? Impacto del cambio  
de partido en la Cámara de Diputados  
(2006-2022)

41

*Ornella Ortiz*  
*Alejandra Medellín-Luque*  
Viudas trabajadoras y (des)protección social:  
la antesala de la pandemia  
81

*Manuel Vázquez-Hernández*  
El proceso de producción legislativa para la evaluación  
de políticas y programas públicos en México  
109

*Ángeles Ortiz-Espinoza*  
*Guillermo Foladori*  
*Edgar Záyago-Lau*  
Financiamiento público para nanotecnologías:  
el caso de Fomix y Fordecyt  
143

## RESEÑA

*Yasmín Martínez-Carreón*  
Las corporaciones militares privadas  
y el gran negocio de la guerra  
163

Acerca de los autores  
171

# Content

VOLUME 15 • NUMBER 33 • JULY-DECEMBER 2022

Presentation

7

## ARTICLES

*Marco Antonio Pérez-Méndez*

Factors affecting the short-term variation of the poverty rate:  
regional economic growth and household income distribution.

11

*Said Hernández-Quintana*

¿Does the emblem matter? Impact of party change  
in the Chamber of Deputies (2006-2022)

41

*Ornella Ortiz*  
*Alejandra Medellín-Luque*  
Working widows and (dis)social protection:  
the prelude to the pandemic  
81

*Manuel Vázquez-Hernández*  
The process of legislative production for the evaluation  
of public policies and programs in Mexico  
109

*Ángeles Ortiz-Espinoza*  
*Guillermo Foladori*  
*Edgar Záyago-Lau*  
Public financing for nanotechnologies:  
the case of Fomix and Fordecyt.  
143

REVIEW

*Yasmín Martínez-Carreón*  
Private military corporations and the big war business  
163

About the authors  
171



# Presentación

La *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* está conformada por temas de actualidad e importancia en la agenda legislativa; por ello, la actividad sustantiva de este Centro de Estudios es aportar investigaciones, análisis e información técnica analítica que contribuyan al trabajo parlamentario de esta Cámara de Diputados.

En esta edición de la *Revista Legislativa* presentamos: un análisis de la pobreza regional y la distribución de ingresos; los impactos del cambio de partido en la Cámara de Diputados; la invisibilización de la condición de viudez asociada a la desprotección social; el proceso legislativo para la evaluación de políticas públicas; el financiamiento público para nanotecnologías en México; así como la reseña de un libro en el que se desarrolla una amplia explicación de la Teoría de Sistemas Complejos. Todos estos artículos con contenidos relevantes para la agenda nacional y de interés social

En el primer artículo, Marco Antonio Pérez-Méndez aborda el análisis de los factores que explican la evolución de corto plazo de las tasas regionales de pobreza en México entre 2002 y 2014. El análisis expone cómo las diferencias regionales en las tasas de pobreza se ven determinadas por las características del mercado laboral en términos de la dualidad: formalidad-informalidad.

El autor demuestra el estrecho vínculo que existe en la economía mexicana entre el papel que desempeña la informalidad como obstáculo

del crecimiento regional y su papel detonante de la desigualdad, factores que amplifican las tasas de pobreza de las regiones del país.

Finalmente, se documenta a detalle cómo la dinámica económica regional y la desigualdad del ingreso, al estar estrechamente vinculadas con la informalidad laboral, además de obstaculizar el crecimiento y potenciar la desigualdad, genera efectos regionales de derrame (*spillovers*) diferenciados sobre la tasa de pobreza de espacios económicos preferentemente vinculados con la dinámica de los mercados globales.

La segunda investigación, autoría de Said Hernández-Quintana, examina por qué los diputados federales cambian de grupo parlamentario y los efectos que tienen estos en la representación política. Evaluación realizada a partir de un análisis empírico y hemerográfico de seis legislaturas (2006-2024). Muestra una tipología compuesta por nueve motivos que explican el transfuguismo parlamentario en México; se identifica el beneficio que este conlleva para los partidos mayoritarios y la forma en la que esto agrava el nivel de desproporcionalidad del sistema electoral al quebrantar la relación entre votos y escaños de los partidos en la Cámara de Diputados. En la parte final, el autor propone algunas reformas institucionales a la estructura legal del Congreso para mitigar los efectos del transfuguismo.

El tercer artículo, contribución de Ornella Ortiz y Alejandra Medellín-Luque, evalúa el impacto del covid-19 en diferentes áreas de la vida de personas en condición de viudez asociada con el alza de mortalidad ocasionada por la pandemia. Las autoras analizan la situación sociodemográfica de mujeres viudas y la heterogeneidad que existe entre ellas en un contexto de desprotección social que se presenta incluso desde antes de la pandemia que, con base en la revisión de los antecedentes empíricos y una perspectiva cuantitativa, se evidencia la carencia de acceso a programas sociales y pensiones relacionadas con esta condición. Finalmente, se ofrece una propuesta para reducir la desprotección social que afrontan.

En el cuarto artículo, Manuel Vázquez-Hernández presenta una metodología para el proceso legislativo, así como de leyes conducentes para la evaluación de políticas y programas públicos federales. Entre los principales hallazgos que se muestran en este trabajo destaca, que derivado del análisis y cálculo en cada una de las fases del pro-

ceso legislativo, es decir prelegislativa, legislativa y poslegislativa, el índice es de 65.17.

En el quinto artículo, los autores Ángeles Ortiz-Espinoza, Guillermo Foladori y Edgar Záyago-Lau exponen que las nanotecnologías poseen un potencial estratégico para los planes de desarrollo de México, explican que para lograr el impulso de este sector es fundamental el papel del Estado.

El artículo se centra en el análisis con base en una perspectiva de la estadística descriptiva de los proyectos aprobados por los Fondos Mixtos (Fomix) y de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (Fordecyt). Con el fin de catalogar los proyectos con respecto al sector económico que se pretende impulsar, el financiamiento fue destinado para la investigación en nanotecnologías y para la clasificación de proyectos a partir de dos vertientes: una correspondiente al potencial sector económico de aplicación y, otra, al principal nanomaterial sobre el cual se basa la investigación.

Por último, esta edición concluye con la reseña de Yasmín Martínez-Carreón, del libro *Las corporaciones militares privadas y el gran negocio de la guerra*, coordinado por Raúl Ornelas. A lo largo del libro, los autores enfatizan en el papel de las Corporaciones Militares Privadas (CPM) en la fabricación y distribución del armamento y tecnología empleada en escenarios bélicos. En este marco, contrastan la incidencia de las CPM en los conflictos globales actuales. Ofrece un análisis comparativo entre los casos de América Latina (México, Colombia, Brasil), y de potencias mundiales como Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y China.

En su reseña, Yasmín Martínez profundiza en el análisis de la obra, destacando cómo la falta de regulación y la privatización de las funciones del Estado han convertido a la guerra en un negocio lucrativo para estas corporaciones, desplazando parte de la soberanía estatal, y en su defecto militarizando a la sociedad. Finalmente, invita a reflexionar sobre la necesidad de establecer mecanismos de regulación y control de las actividades de las Corporaciones Militares Privadas.

Lic. Hugo Christian Rosas de León  
*Secretario de Servicios Parlamentarios*



# Factores incidentes en la variación de corto plazo de la tasa de pobreza: crecimiento económico regional y distribución del ingreso de los hogares

*Marco Antonio Pérez-Méndez*

*Resumen:* Se aborda el análisis de los factores que explican la evolución de corto plazo de las tasas regionales de pobreza en México entre 2002 y 2014. El estudio enfatiza los vínculos que existen entre los cambios en las tasas de pobreza, los contrastes en el crecimiento económico de las regiones y los canales que modifican la distribución del ingreso en México. Se muestra cómo las diferencias regionales en las tasas de pobreza se ven determinadas por las características del mercado laboral en términos de la dualidad: formalidad-informalidad. Se demuestra, además, la estrecha vinculación en la economía mexicana entre el papel que desempeña la informalidad como obstáculo del crecimiento regional y su papel detonante de la desigualdad, factores ambos que acrecientan las tasas de pobreza de las regiones del país. Con ese propósito, se aborda el análisis de los cambios de corto plazo de la tasa de pobreza de las regiones, y se examinan con detalle algunos de sus matices en subperiodos específicos, relacionados con el efecto en México de la gran recesión de 2008 iniciada en el país del norte. Por último, se documenta de manera detallada, en términos cuantitativos, cómo la dinámica económica regional y la desigualdad del ingreso, al estar estrechamente vinculadas con la informalidad laboral, además de obstaculizar el crecimiento y potenciar la desigualdad, a la vez genera efectos regionales de derrame (*spill-overs*) diferenciados sobre la

Marco Antonio Pérez-Méndez. Profesor-investigador del Departamento de Economía de la UAM-Iztapalapa. Correo electrónico: mperez.mendez@izt.uam.mx. ORCID: 0000-0002-0119-6637

tasa de pobreza de espacios económicos preferentemente vinculados con la dinámica de los mercados globales.

*Palabras clave:* crecimiento regional, pobreza, distribución, informalidad.

**Incident factors in the short-term variation of the poverty rate: regional economic growth and household income distribution**

*Abstract:* The analysis of the factors that explain the short-term evolution of regional poverty rates in Mexico between 2002 and 2014 is addressed. The study emphasizes the links between changes in poverty rates, contrasts in the region's economic growth, and channels that modify income distribution in Mexico. It shows how regional differences in poverty rates are determined by labor market characteristics in terms of the duality: formality-informality. It also demonstrates the close link in the Mexican economy between the role played by informality as an obstacle to regional growth and its role in triggering inequality, both factors that increase poverty rates in the regions of the country. To this end, the analysis of short-term changes in the poverty rate of the regions is addressed, and some of its nuances in specific sub-periods, related to the effect in Mexico of the great recession of 2008 that began in the northern country, are examined in detail. Finally, it documents in detail, in quantitative terms, how regional economic dynamics and income inequality, being closely linked to labor informality, in addition to hindering growth and enhancing inequality, at the same time generates differentiated regional spill-over effects on the poverty rate of economic areas preferably linked to the dynamics of global markets.

*Keywords:* regional growth, poverty, distribution, informality.

**El análisis del problema regional de México**

Los grandes contrastes regionales de México constituyen, a la vez, una fuente de riqueza y diversidad, así como de pluralidad en el desempeño de sus economías, en términos de avance, estancamiento y/o retroceso en su lucha por superar el atraso y la pobreza de grandes grupos de su población. Es precisamente esa diversidad de desempeños lo que motiva esta investigación, toda vez que los contrastes y diferencias entre las regiones del país, en particular las relacionadas con

las modalidades de su crecimiento económico y la distribución de sus ingresos. Desde el punto de vista económico, uno de los contrastes más notables surge de la sustancial dualidad de su mercado laboral, en términos de formalidad-informalidad; estructuras dicotómicas que sirven de base para impulsar las apreciables diferencias que han registrado las variaciones de su tasa de pobreza antes, durante y después de la gran recesión de 2008.

El estudio de los contrastes del crecimiento económico de las regiones nacionales, de las modalidades distributivas del ingreso de los hogares y de las tasas de pobreza de nuestras regiones ha sido abordado en investigaciones previas. Por ejemplo, Hernández Laos (1977) analizó los efectos de las diferencias regionales de la estructura manufacturera acerca de su desempeño productivo y sobre el crecimiento económico. En un estudio posterior, el mismo autor examinó la trayectoria de la tasa de pobreza (Hernández Laos, 1984) y muestra cómo las tendencias de largo plazo siguieron un patrón de distanciamiento durante la mayor parte del siglo XX, no solo en el ámbito económico, sino también en el social y en el cultural.

El enfoque dominante dentro de la teoría económica convencional del crecimiento ha puesto énfasis en el estudio dinámico de las disparidades regionales, aplicando para ello el esquema, ahora muy frecuentado, del análisis de ‘convergencia-divergencia’ de los niveles de ingreso per cápita (Sala-i-Martin, 1999). Otros estudios aplicados al caso de México (Gutiérrez Flores, 2008; Sastré-Gutiérrez y Rey, 2008) han demostrado cómo, salvo en periodos particulares, las diferencias regionales de nuestro país se han acrecentado.

De esta manera, y aunque se reconoce que la disparidad económica de nuestras regiones se aprecia con mayor claridad a escala de las entidades federativas, es una práctica común abordar el análisis espacial de México mediante su agrupación en un número limitado de regiones, especificadas a partir de criterios de homogeneidad de conjuntos de entidades que guardan algún grado de similitud. Autores como Hernández Laos (1977, 1984), Hernández Laos y Benítez Lino (2014), Esquivel (1999, 2000), Chiquiar (2005), Hanson y Harrison (1999), Gutiérrez Flores (2008), Sastré-Gutiérrez y Rey (2008), y Rey y Sastré-Gutiérrez (2010) han puesto suficiente énfasis en llevar a cabo sus análisis de la

realidad económica espacial de nuestro país en términos de un número adecuado de regiones conformadas por la agrupación de entidades federativas con rasgos relativamente homogéneos entre sí, con el propósito de aclarar el examen de condiciones relativamente homogéneas de las unidades de análisis.

El estudio de los contrastes del crecimiento económico de las regiones nacionales, de las modalidades distributivas del ingreso de los hogares y de las tasas de pobreza de nuestras regiones ha sido abordado en investigaciones previas. Por ejemplo, Hernández Laos (1977) analizó los efectos de las diferencias regionales de la estructura manufacturera sobre su desempeño productivo y sobre el crecimiento económico. En un estudio posterior, el mismo autor examinó la trayectoria de la tasa de pobreza (Hernández Laos, 1984), y muestra cómo las tendencias de largo plazo siguieron, durante la mayor parte del siglo XX, un patrón de distanciamiento, no sólo en el ámbito económico, sino también en el social y en el cultural.

El enfoque dominante dentro de la teoría económica convencional del crecimiento ha puesto énfasis en el estudio dinámico de las disparidades regionales, aplicando para ello el esquema, ahora muy frecuentado, del análisis de ‘convergencia-divergencia’ de los niveles de ingreso per cápita (Sala-i-Martin, 1999). Otros estudios aplicados al caso de México (Gutiérrez Flores, 2008; Sastré-Gutiérrez y Rey, 2008) han demostrado cómo, salvo en periodos particulares, las diferencias regionales de nuestro país se han acrecentado.

De esta manera, y aunque se reconoce que la disparidad económica de nuestras regiones se aprecia con mayor claridad a escala de las entidades federativas, es una práctica común abordar el análisis espacial de México mediante su agrupación en un número limitado de regiones, especificadas a partir de criterios de homogeneidad de conjuntos de entidades que guardan algún grado de similitud. Autores como Hernández Laos (1977, 1984), Hernández Laos y Benítez Lino (2014), Esquivel (1999, 2000), Chiquiar (2005), Hanson y Harrison (1999), Gutiérrez Flores (2008), Sastré-Gutiérrez y Rey (2008), y Rey y Sastré-Gutiérrez (2010) han puesto suficiente énfasis en llevar a cabo sus análisis de la realidad económica espacial de nuestro país en términos de un número adecuado de regiones conformadas por



la agrupación de entidades federativas con rasgos relativamente homogéneos entre sí, con el propósito de aclarar el examen de condiciones relativamente homogéneas de las unidades de análisis.

Con anterioridad y más recientemente, Pérez Méndez (2008, 2010, 2012, 2018, 2021 y 2022a, 2022b, 2023) ha venido enfatizando la importancia de la heterogeneidad regional de México y ha estudiado, con detenimiento, las diferencias regionales del desarrollo socioeconómico en nuestro país. Otros autores han puesto de relieve la importancia de incorporar explícitamente la dimensión espacial e interregional en el análisis del desarrollo económico y han propuesto abordarlos por medio de diversos indicadores. En este sentido, por ejemplo, Bassolss (1964) y Bassolss y cols. (1992) sostienen que en los contrastes y las diferencias regionales se encuentran diversos aspectos de considerable interés, desde los aspectos meramente geográficos hasta los socioeconómicos y culturales. Desde otro punto de vista, la heterogeneidad estructural ha sido abordada, entre otros, en estudios como los de Hernández Laos (1977, 1984) respecto a las características de la estructura manufacturera y sobre la distribución del ingreso y la pobreza en México. Todos ellos son relevantes para la presente investigación que busca una explicación coherente de las diferencias regionales de las tasas de pobreza, de su evolución en el tiempo y de cómo esas diferencias se sustentan, en parte, en las diferentes modalidades del crecimiento económico y la distribución del ingreso.

Vale detenernos un poco en un estudio un poco más reciente de Hernández Laos (2009), porque tomaremos como punto de partida algunos de los hallazgos de este autor, quien descompone la tasa de pobreza nacional mediante el análisis del ‘crecimiento pro-pobre’, y llega a establecer algunas predicciones con relación a lo que cabría esperar sobre estos tópicos a inicios del nuevo milenio. Como más adelante veremos, los augurios de Hernández Laos no se cristalizaron en la práctica, principalmente porque la crisis internacional de 2008 ejerció notables distorsiones en la dinámica del crecimiento y la distribución de los ingresos regionales de México entre 2007-2009. En su estudio, Hernández Laos (2009) aplica el enfoque de Datt y Ravallion (1992) y de Bourguignon (2003, 2004), consistente en la descomposición de las variaciones temporales de las tasas de pobreza de las regiones en

dos componentes: un ‘efecto crecimiento’, por una parte, y un ‘efecto distribución’, por la otra; ampliando el análisis para incluir las diferencias propias del ámbito rural y del ámbito urbano, buscando trazar algunos de sus vínculos con el funcionamiento y operación del mercado laboral.

Con base en el esbozo de Hernández Laos (2009), Pérez Méndez (2022b) propone y logra descomponer el algoritmo triangular de Bourguignon, para incluir en su formulación la descomposición regional de las variaciones temporales de las tasas de pobreza, con el propósito de identificar los efectos producidos en esta formulación por las diferencias regionales del crecimiento y la distribución de cada una de las regiones analizadas, y permitir su agregación para identificar los efectos sobre la variación de las tasas de pobreza de las regiones.

### **Descomposición de la variación de corto plazo de la tasa de pobreza total en México**

Nuestro punto de partida lo constituye la propuesta metodológica de Pérez Méndez (2021) para evaluar las variaciones de corto plazo de la pobreza que se enfoca desde la óptica del mercado laboral. Esta perspectiva metodológica ofrece una descomposición regional del algoritmo de Bourguignon (2004), instrumento analítico que permite cuantificar la variación de las tasas de pobreza de una región entre dos puntos en el tiempo como resultado de la adición de dos componentes: el crecimiento del ingreso promedio y los cambios en la desviación estándar del ingreso, identificándolos como el efecto crecimiento y efecto distribución, respectivamente, y retoma el enfoque de Hernández Laos (2009) acerca de los matices del mercado laboral impresos sobre la tasa de pobreza. La propuesta de Pérez Méndez (2021) consiste en ampliar la metodología de ingreso propuesta por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de Sedesol incorporando las líneas de bienestar de Coneval. Con base en ella, se consigue construir indicadores de pobreza y desigualdad por entidad federativa que servirán, a su vez, como insumo para, por medio del algoritmo de optimización Max-p, construir un escenario de regionalización homogéneo para la pobreza<sup>1</sup> (Pérez Mén-

dez, 2022a). Al ingreso construido se le aplica una transformación log-normal, con lo que se obtiene que los cambios en el ingreso promedio midan el crecimiento de las economías regionales desde la óptica del ingreso de los hogares y, por otro lado, los cambios en la desviación estándar del logaritmo del ingreso reflejan variaciones en el grado de desigualdad del ingreso, medido como variaciones en la concentración regional. La metodología propuesta por Pérez Méndez (2022b) permite, al igual que en el trabajo de Hernández Laos (2009), identificar las variaciones de la tasa de pobreza como una identidad matemática entre los “efectos crecimiento y distribución” pero extendiéndola hacia el ámbito regional y desagregando cada tasa de pobreza en sus correspondientes efectos crecimiento y distribución regionales.

De acuerdo con Pérez Méndez (2022b), la descomposición regional del algoritmo de Bourguignon toma la siguiente forma:

$$\Delta P = \sum_{j=1}^J \Delta p_j \lambda_j \equiv \sum_{j=1}^J \Delta Y_j \kappa_j + \sum_{j=1}^J \Delta DY_j \kappa_j + \sum_{j=1}^J R_j \forall i \neq j$$

Donde

- $\Delta P$  = Variación de la tasa de pobreza nacional
- $\Delta p_j$  = Variación de la tasa de pobreza regional
- $\lambda_j$  = ponderador poblacional
- $\Delta Y_j$  = efecto crecimiento regional
- $\Delta DY_j$  = efecto distribución regional
- $R_j$  = Residuo regional
- $\kappa_j$  = inverso de la tasa de pobreza regional

Con la metodología de Pérez Méndez (2021) tanto para a) construir el ingreso corriente por miembro de hogar y b) los índices de recuento de la pobreza regional y empleando el esquema de regionalización homogéneo para la pobreza y la desigualdad (Pérez Méndez, 2022a), se tiene la descomposición regional de la variación de la pobreza en México (tablas 1, 2 y 3). Se muestra la descomposición regional de la tasa de pobreza para tres periodos de sumo interés. El de 2002-2006 se identifica como el periodo precrisis que coincide con las previsiones de Hernández Laos (2009), en el que se esperaba una reducción de la pobreza, fundamentalmente por la vía del crecimiento en la región Centro.

Tabla 1. Descomposición regional de la variación de corto plazo de la tasa de pobreza total, México 2002-2006

Región	$\Delta P^*$	Efecto crecimiento	Efecto distribución	Residuo
Golfo	-4.19	-1.28	-0.12	-2.79
Centro	-3.27	-11.12	5.48	2.37
Sur	-2.84	-0.95	0.08	-1.97
Occidente	-2.40	-1.12	-0.12	-1.15
Norte	-1.28	-1.28	-0.02	0.02
Nacional	-13.97	-15.75	5.30	-3.52

\* $\Delta P$  representa las aportaciones regionales a la variación de la pobreza nacional

Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH 2002, 2006.

Tabla 2. Descomposición regional de la variación de corto plazo de la tasa de pobreza total, México 2006-2010

Región	$\Delta P^*$	Efecto crecimiento	Efecto distribución	Residuo
Golfo	0.40	0.36	0.32	-0.28
Centro	0.88	1.87	-0.89	-0.09
Sur	1.33	0.59	1.33	-0.59
Occidente	1.50	0.04	0.95	0.50
Norte	1.69	0.20	3.42	-1.93
Nacional	5.8	3.06	5.13	-2.39

\* $\Delta P$  representa las aportaciones regionales a la variación de la pobreza nacional

Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH 2006, 2010.

Tabla 3. Descomposición regional de la variación de corto plazo de la tasa de pobreza total, México 2010-2014

Región	$\Delta P^*$	Efecto crecimiento	Efecto distribución	Residuo
Golfo	0.72	0.49	0.11	0.12
Centro	0.75	0.16	0.19	0.40
Sur	0.78	0.89	0.19	-0.30
Occidente	1.65	0.75	0.69	0.21
Norte	2.89	0.40	1.47	1.03
Nacional	6.79	2.69	2.64	1.45

\* $\Delta P$  representa las aportaciones regionales a la variación de la pobreza nacional

Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH 2010, 2014.

El periodo 2006-2010 se configura como el de crisis y es en el que se advierten los principales retrocesos en contraste con las pre-

visiones de Hernández Laos (2009), ya que la crisis internacional de 2008 impidió que se cristalizaran los pronósticos y generó retrocesos significativos en las regiones de México. Se aprecia que el efecto que operó en contra de la disminución de la tasa de pobreza fue el de distribución regional, siendo la región Norte la que sufrió el mayor impacto. Los efectos de la crisis fueron de norte a sur, fundamentalmente porque la región norte es la que se encuentra altamente vinculada con los mercados globales. 2010-2014 se configura como el periodo poscrisis en el que se esperaba, de acuerdo con diversos argumentos teóricos expuestos por Pérez Méndez (2021), que la recuperación de la economía trajera consigo disminuciones en la tasa de pobreza; sin embargo, el efecto fue el contrario. El incremento de la tasa de pobreza fue mayor que el observado en el periodo de crisis, en parte porque el crecimiento no fue en favor de los pobres y, en parte, porque la desigualdad siguió generando efectos incrementales en la tasa de pobreza.

El crecimiento regional es el resultado de las relaciones de producción en el interior de cada región. Estas relaciones, a su vez, reflejan la preponderancia sectorial y la especialización productiva de cada una de las regiones. Tanto la preponderancia sectorial como la especialización regional se encuentran íntimamente relacionadas con las características del mercado laboral. A falta de crecimiento del segmento formal de la mano de obra, el segmento informal ha mostrado incrementos importantes, principalmente como resultado de los efectos que la crisis financiera de 2008 imprimió sobre la dinámica económica regional. Se observa que el periodo de crisis se corresponde con una disminución de los indicadores clave de la dinámica económica regional, con el incremento de la informalidad y, por ende, con incrementos marcados en las tasas de pobreza regional.

Tal como se aprecia en la tabla 2, en el periodo de crisis se observó un incremento de la tasa de pobreza total nacional de 5.8%, ocasionado, fundamentalmente, por la falta de crecimiento de la región y por aumentos en la desigualdad del ingreso de los hogares. La región Golfo fue la que mayor efecto crecimiento regional reportó, lo que sugiere que experimentó los mayores efectos adversos de crecimiento regional. Sin embargo, y como es bien sabido, la crisis generó un efecto

contagio de norte a sur, por lo que se observa en los indicadores clave de la dinámica regional que la región Norte fue la más afectada por la crisis, lo que se corresponde con el efecto distribución regional y con la variación más alta de la tasa de pobreza regional. Las aportaciones regionales a la tasa de pobreza nacional se explican, parcialmente, por la preponderancia sectorial y regional. En primera instancia, se observa que las regiones más afectadas son las que brindan las mayores aportaciones a la producción nacional; las regiones Norte, Centro y Golfo fueron las más afectadas, ya sea por efecto de la falta de crecimiento o como resultado de ajustes en la desigualdad, lo que dio como resultado que sean las regiones más vulnerables en términos de incrementos de la tasa de pobreza.

Existen elementos estructurales de las regiones que inciden, en primer lugar, en el crecimiento y la distribución y, en segundo, sobre la variación de corto plazo de la tasa de pobreza. La identificación de los factores incidentes de la tasa de pobreza se realiza por medio del análisis factorial. Estos factores se clasifican en factores internos del hogar y externos a este. La razón de dicha clasificación se debe, fundamentalmente, a que la naturaleza de la variabilidad se identifica con características propias del hogar o pertenecientes a las regiones en que se ubica cada hogar, toda vez que la incidencia de cada indicador muestra una naturaleza relacionada con este aspecto.

### **Modelo de evolución y prospectiva del diferencial de corto plazo de la tasa de pobreza regional en México**

Se propone el modelo de explicación y prospectiva para la variación de corto plazo de la tasa de pobreza, el cual se identifica como modelo tetraetápico de la pobreza, el cual explica la evolución del diferencial de la tasa de pobreza con la capacidad de identificar la importancia relativa de los factores internos y externos. Además, el modelo permite identificar las fuentes de los efectos crecimiento y distribución regionales en relación con los vínculos con el mercado laboral y los canales de transmisión tanto de los hogares como de las características idiosincráticas de las regiones.

El modelo explicativo y de prospectiva de la evolución de la pobreza en México consiste en cuatro etapas. En la primera se construyen los 53 indicadores relativos a la dinámica del crecimiento regional, la estructura sectorial de las regiones, las características del mercado laboral, enfocadas principalmente en la dualidad de dicho mercado en relación con el carácter formal e informal de la mano de obra, y las condicionantes de los hogares respecto a los vínculos entre los miembros de hogar y el mercado laboral. La segunda etapa consiste en estimar los factores ortogonales, tanto internos como externos del hogar, relacionados con el crecimiento regional y los canales de distribución del ingreso por medio de la técnica del análisis factorial.

Una vez obtenidos los factores principales, la tercera etapa consiste en estimar los efectos crecimiento y distribución por medio de dos regresiones auxiliares de tipo panel con efectos fijos y pendiente diferencial regional. Al realizar la corrección de heterocedasticidad por mínimos cuadrados ponderados por la varianza de los efectos entre entidades federativas, se obtienen los ponderadores regionales. Una vez que se obtienen los coeficientes de las regresiones auxiliares es posible obtener los efectos crecimiento regional y distribución regional estimados que, a diferencia del algoritmo de Bourguignon y la descomposición regional (tablas 1, 2 y 3), permite identificar las fuentes de la variación de la pobreza.

El método de análisis factorial se emplea, principalmente, por dos objetivos: el primero de ellos es reducir el número de variables altamente correlacionadas en un pequeño número de factores ortogonales y, segundo, eliminar el problema de la multicolinealidad estadística, además, el método permite agrupar variables altamente correlacionadas en factores comunes con cargas estadísticas similares.

En los factores externos al hogar relacionados con el crecimiento se identificaron los siguientes: el ingreso promedio estatal, ya que su evolución incide en la dinámica económica regional; la tasa de ocupación formal e informal, las cuales definen el perfil del mercado laboral e inciden sobre la calidad del crecimiento; las tasas de ocupación informal con edades entre 15 a 24 y 25 a 44, la que se identifica como una *proxy* del bono demográfico que ha sido ampliamente estudiado en México; la tasa de ocupación informal por posición en la ocupación

caracteriza la población laboral diferenciando entre asalariados, empleadores y trabajadores por cuenta propia; tasa de ocupación informal por nivel de ingreso, en particular, ingresos menores a un salario mínimo, a dos salarios mínimos y sin ingreso, pues son los que inciden sobre la tasa de pobreza; y tasa de ocupación informal por sector de actividad económica. Al aplicar el método de análisis factorial se obtienen tres factores ortogonales con valores propios mayores a la unidad, lo que sugiere que dichos factores explican el 88% de la variabilidad de los indicadores seleccionados.

Al aplicar el método de rotación varimax ortogonal se obtiene que la proporción de varianza acumulada de los cuatro factores principales es de 0.89, siendo el primero de ellos el que mayor proporción de varianza explica. Dentro de los factores del crecimiento se identifica al factor 1-ec como las características del mercado laboral informal en el ámbito agropecuario y no agropecuario; el factor 2-ec con las características del mercado laboral en el sector informal; el factor 3-ec con la población de bajos ingresos en la informalidad y, por último, el factor 4-ec con la evolución del ingreso en el ámbito agropecuario.

El método de análisis factorial aplicado a los factores del crecimiento interno del hogar en México para el año 2006 arroja un factor significativo, el cual explica 97% de la variabilidad total de la matriz de correlaciones y se identifica como el efecto de la potencialidad productiva del hogar.

Al realizar el mismo ejercicio para los factores de la distribución se identificaron como factores externos al factor 1-ed como aquel relacionado con la aportación de la distribución atribuida a la informalidad en el ámbito agropecuario; el factor 2-ed con la aportación a la concentración del ingreso; el factor 3-ed con la estructura sectorial; el factor 4-ed con la informalidad en el sector electricidad; el factor 5-ed se relaciona con las características del mercado laboral informal en relación con largas jornadas de trabajo; el factor 6-ed con el sector informal; el factor 7-ed se asocia con la estructura del sector manufacturero y, por último, el factor 8-ed con la informalidad en el ámbito no agropecuario. Dentro de los factores internos de la distribución se identifica al factor1-id como el efecto del ciclo de vida, al factor2-id como el efecto



de la escala del hogar, el factor3-id como la capacidad laboral del hogar. Por el método del análisis factorial ha sido posible reducir un número, relativamente elevado, de variables altamente correlacionadas, en un número pequeño de variables ortogonales que representan un porcentaje alto de la variabilidad de las primeras.

Se retoma el efecto del crecimiento regional desarrollado por Pérez Méndez (2023), con base en los factores internos y externos al hogar, sobre la variación de corto plazo de la tasa de pobreza en México. Del modelo mencionado se desprende que el diferencial del ingreso  $\Delta Y_{r,t} = Y_{r,t} - Y_{r,t-1}$ , identificado como efecto crecimiento, se explica por los factores del crecimiento, tanto internos como externos del hogar. Los primeros se identifican como los factores característicos del hogar que inciden en el crecimiento y los segundos, como los factores idiosincráticos de las regiones y las entidades federativas, donde  $FIC_{j,r,t-1}$  ( $j=1,\dots,J$ ) son los factores del crecimiento interno del hogar de la región  $r$   $FIC_{l,r,t-1}$  ( $l=1,\dots,L$ ) en el momento  $t-1$ ;  $FIC_{l,r,t-1}$  ( $l=1,\dots,L$ ) son los factores del crecimiento externos al hogar,  $GE(0)_{r,t-1}$  es la desviación estándar del logaritmo del ingreso del momento  $t - 1$ ;  $PT_{r,t-1}$  es el efecto rezagado de la pobreza. Esta especificación se sugiere siguiendo el esquema de Hernández Laos (1989) y su adaptación regional. En ella se considera que existe una relación intrínseca entre el ingreso, la manera en la que se distribuye este, la pobreza observada en el periodo anterior y el crecimiento regional.

Esta relación se explica, de manera teórica, por el hecho de que en función de la distribución del ingreso de los hogares observada en un momento particular, se genera una tasa de pobreza específica, dado que la distribución observada define el monto de pobreza. Una vez determinado el monto de pobreza y las características de la demanda de los hogares se define, en un periodo posterior, el ingreso de los hogares, ya que el flujo de demanda de toda la economía se caracteriza por la población pobre y si, como en el caso de México, esta representa un porcentaje alto de la población, el ingreso de los hogares se determina por el flujo de demanda de bienes y servicios y su correspondencia con el proceso de producción.

Por lo tanto, se propone la determinación de la aportación a la pobreza del ingreso normalizado expresada en la ecuación:

$$Y_{r,t} \kappa_{r,t} = \alpha_0 + Y_{r,t-1} \kappa_{r,t-1} + e^{\alpha_2} GE(0)_{r,t-1} + e^{\alpha_3} PT_{r,t-1} + e^{\alpha_4} FIC_{j,r,t-1} + e^{\alpha_5} FIC_{l,r,t-1}$$

donde  $Y_{r,t-1}$  representa la aportación a la pobreza del ingreso regional estandarizado de los hogares. El diferencial de dicha aportación refleja el cambio en el ingreso estandarizado.

$$Y_{r,t} \kappa_{r,t} - Y_{r,t-1} \kappa_{r,t-1} = \alpha_0 + e^{\alpha_2} GE(0)_{r,t-1} + e^{\alpha_3} PT_{r,t-1} + e^{\alpha_4} FIC_{j,r,t-1} + e^{\alpha_5} FIC_{l,r,t-1}$$

Seguendo el esquema de Bourguignon (2003) y la transformación lognormal del ingreso, el logaritmo del diferencial de la aportación del ingreso estandarizado toma la siguiente forma:

$$\ln Y_{r,t} \kappa_{r,t} - \ln Y_{r,t-1} \kappa_{r,t-1} = \ln \alpha_0 + \alpha_2 GE(0)_{r,t-1} + \alpha_3 PT_{r,t-1} + \alpha_4 FIC_{j,r,t-1} + \alpha_5 FIC_{l,r,t-1}$$

$$\Delta Y_{r,t} \kappa_{r,t} = \alpha_0 + \alpha_2 GE(0)_{r,t-1} + \alpha_3 PT_{r,t-1} + \sum_{j=1}^J \alpha_{4,j} FIC_{j,r,t-1} + \sum_{l=1}^L \alpha_{5,l} FIC_{l,r,t-1}$$

donde  $\Delta Y_{r,t} \kappa_{r,t}$  es la aportación regional del efecto crecimiento. La especificación matemática propuesta toma la forma anteriormente mostrada por varias razones: primero, la aportación del ingreso  $Y_{r,t-1}$  se explica por el indicador  $GE(0)_{r,t-1}$ , debido a que a mayor desigualdad medida por  $GE(0)_{r,t-1}$  mayor es la aportación regional del efecto crecimiento; segundo, la tasa de pobreza del momento t-1 impacta en la aportación del efecto crecimiento en igual forma; tercero, los factores del crecimiento impactan de manera diferenciada. La estimación econométrica de las ecuaciones propuestas supone en primera instancia la incorporación de un término de perturbación estocástico bajo una distribución usual. Se realizó un análisis de diagnóstico que incluyó los siguientes pasos: a) Se construyó un modelo de efectos fijos para probar la hipótesis de intercepto común, la cual fue rechazada, por lo que se agregaron interceptos diferenciales regionales. Se realizó corrección de heterocedasticidad por medio de mínimos cuadrados ponderados, en los que la ponderación se realizó por la varianza de las entidades federativas. Se compararon hipótesis de efectos fijos, efectos aleatorios y regresiones aparentemente no relacionadas seleccionando al modelo de efectos fijos con interceptos diferenciales regionales como

el modelo con el mejor ajuste empírico. La operacionalización de la ecuación propuesta se realiza de la siguiente manera:

$$\Delta Y_{r,t} \kappa_{r,t} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{crisis} + \alpha_2 \text{poscrisis} + \sum_{r=1}^5 \alpha_{3,r} \text{Región} + \sum_{j=1}^J \alpha_{4,j} \text{FIC}_{j,r,t-1} + \sum_{l=1}^L \alpha_{5,l} \text{FEC}_{l,r,t-1}$$

Una vez realizada la estimación, se esperan las siguientes hipótesis de comportamiento  $\alpha_1 < 0$  como el efecto de la crisis en el crecimiento regional;  $\alpha_2 > 0$  el efecto de la recuperación de la economía;  $\alpha_{3,r} > 0$  mide las diferencias regionales en el crecimiento económico, en relación con la región más pobre;  $\alpha_{4,1} < 0$  y se identifica como el potencial productivo del hogar, por lo que si dicho potencial incrementa, entonces disminuye el efecto crecimiento sobre la pobreza;  $\alpha_{5,1} > 0$ , es el efecto de la mano de obra informal, por lo que si aumentan los indicadores del mercado laboral informal aumenta la pobreza por la vía del efecto crecimiento, y en particular se revierte el carácter pro pobre del crecimiento.

De manera similar se obtiene el efecto distribución regional sobre la variación de la tasa de pobreza.

$$\Delta DY_{r,t} \kappa_{r,t} = \beta_0 + \beta_1 \text{crisis} + \beta_2 \text{poscrisis} + \sum_{r=1}^5 \beta_{3,r} \text{Región} + \sum_{j=1}^J \beta_{4,j} \text{FID}_{j,r,t-1} + \sum_{l=1}^L \beta_{5,l} \text{FED}_{l,r,t-1}$$

Para esta especificación se plantean las siguientes hipótesis de comportamiento:  $\beta_1 > 0$  es el efecto de la crisis en la distribución del ingreso;  $\beta_2 > 0$  es el efecto de la recuperación de la economía sobre la distribución del ingreso;  $\beta_{3,r} < 0$  es el efecto de la desigualdad del ingreso entre regiones, controlando por la región más pobre;  $\beta_{4,1} < 0$  ciclo de vida sobre la distribución;  $\beta_{4,2} < 0$  es el efecto de la escala del hogar;  $\beta_{4,3} < 0$  capacidad laboral del hogar;  $\beta_{5,1} > 0$  es el efecto de la informalidad en el ámbito agropecuario;  $\beta_{5,2}$  es el efecto global de la concentración del ingreso;  $\beta_{5,3} > 0$  ya que refleja el efecto de la concentración sectorial, a mayor concentración sectorial mayor concentración del

ingreso y aumento de la tasa de pobreza;  $\beta_{5,4}$  características del mercado laboral informal;  $\beta_{5,5} < 0$  largas jornadas de trabajo. Como se puede apreciar, en las dos estimaciones se han omitido los elementos de la desigualdad y la pobreza anterior, ya que estos se encuentran de manera implícita en los factores tanto internos como externos, por lo que su incorporación genera problemas de endogeneidad.

A partir de la descomposición del algoritmo de Bourguignon por entidad federativa para México en el periodo 2002-2014 por medio de su adaptación regional por Pérez Méndez (2022b), se presenta un modelo de panel con tres observaciones temporales, se controla por pendientes diferenciales regionales, para las regiones significativas obtenidas por el algoritmo Max-p (Pérez Méndez, 2022a); y variables dicotómicas temporales, identificando las aportaciones regionales a la pobreza en tres periodos significativos: precrisis, crisis y poscrisis.

Tabla 4. Modelo del efecto crecimiento regional sobre la variación de la tasa de pobreza en México

Panel: 2002-2014		
Mínimos cuadrados ponderados		
Ponderaciones basadas en varianzas de los errores por unidad		
Variable	Coeficientes	
	Rural	Urbano
Constante	0.41 *	0.05
Crisis	0.16 **	0.33 ***
Poscrisis	0.28 ***	0.32 ***
Golfo	-0.10 *	-0.10 *
Centro	-0.04	-0.25 ***
Norte	-0.22 *	-0.08 *
Occidente	-0.14 *	-0.11 **
Factor IC_1	0.80 ***	0.08 *
Factor EC_1	0.01	-0.03
Factor EC_2	0.03 *	0.04 **
Factor EC_3	-0.03 *	0.04*
Pobreza_-1	0.00	-0.33**
R <sup>2</sup>	0.40	0.62
Observaciones	96	
Donde (*), (**), (***) representa 90%, 95% 99% de confianza, respectivamente		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Modelo del efecto distribución regional sobre la variación de la tasa de pobreza en México

Panel: 2002-2014		
Mínimos cuadrados ponderados		
Ponderaciones basadas en varianzas de los errores por unidad		
Variable	Coeficientes	
	Rural	Urbano
Constante	0.16 ***	0.022 *
Crisis	-0.018 *	0.037 ***
Poscrisis	-0.015	0.034 ***
Golfo	-0.084 **	0.22
Centro	-0.13 ***	0.065 **
Norte	-0.107 ***	0.031
Occidente	-0.132 ***	0.006
Factor ID_1	0.053 **	0.026
Factor ED_1	0.015	0.011 *
Factor ED_2	0.018 **	0.006 **
Factor ED_3	0.007 *	0.009
Factor ED_5	0.025 ***	0.07 ***
Factor ED_6	-0.013 *	0.002 ***
R <sup>2</sup>	0.28	0.37
Observaciones	96	
Donde (*), (**), (***) representa 90%, 95% 99% de confianza, respectivamente		

Fuente: Elaboración propia.

La especificación matemática de la variación de corto plazo de la pobreza parte de la propuesta metodológica de Bourguignon (2003) y la descomposición regional propuesta por Pérez Méndez (2022b), además se agregan variables de pendiente diferencial temporal para identificar los efectos de la crisis de 2008, la propuesta se operacionaliza de la siguiente manera:

$$\Delta P_{r,t} = \gamma_0 + \gamma_1 crisis + \gamma_2 poscrisis + \sum_{r=1}^5 \gamma_{3,r} EC_r + \sum_{r=1}^L \gamma_{5,r} FED_r$$

donde se espera que  $\gamma_1 > 0$ , ya que el efecto de la crisis sobre la variación de la tasa de pobreza;  $\gamma_2 < 0$  el efecto de la recuperación de la economía sobre la variación de la tasa de pobreza;  $\gamma_{3,r}$  representa las aportaciones regionales del efecto crecimiento en relación con la re-

gión más pobre y  $\gamma_{4,r}$  representa las aportaciones regionales del efecto distribución respecto a la región más pobre.

Tabla 6. Modelo explicativo de la evolución de la pobreza regional en México

Panel: 2002-2014		
Mínimos cuadrados ponderados		
Ponderaciones basadas en varianzas de los errores por unidad		
Variable	Coeficientes	
	Rural	Urbano
Constante	-0.27 ***	-0.13 ***
Crisis	0.33 ***	0.19 ***
Poscrisis	0.29 ***	0.21 ***
EC0	1.71 ***	0.92 ***
EC1	0.77 ***	1.14 ***
EC2	0.37 *	1.04 ***
EC4	0.04	0.77 ***
ED0	1.58 ***	-1.31 ***
ED1	0.92 ***	0.84 ***
ED2	1.28 ***	0.86 ***
ED4	0.43	0.76 **
R <sup>2</sup>	0.78	0.89
Observaciones	96	

Donde (\*), (\*\*), (\*\*\*) representa 90%, 95% 99% de confianza, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia.

## Resultados

Existen, en México, marcadas diferencias en las tasas de pobreza regionales y su evolución muestra sendas diferenciadas. Se ha corroborado la existencia con respecto a las diferencias regionales de la evolución de la pobreza en México. Nos preguntamos si estas diferencias son resultado de características propias de las regiones, relacionadas con la dinámica del crecimiento y con aspectos distributivos, y si su evolución está ligada al ciclo económico y muestra efectos asociados a la crisis internacional y sus efectos en el mercado laboral. Se identifica-

ron los tres subperiodos relevantes y sus efectos diferenciados bajo el escenario de regionalización propuesto por Pérez Méndez (2022a).

Se postuló que la variación en la tasa de pobreza se explica por la existencia de los efectos crecimiento y distribución y sus vínculos regionales con el mercado y la estructura informal de la economía. Se postuló que los determinantes de la evolución de la pobreza en México y sus diferencias regionales se explican, por un lado, por los distintos niveles de crecimiento regional como resultado de la heterogeneidad económica reflejada en las distintas estructuras productivas y, por otro, en los canales de distribución del ingreso relacionados con los factores pertenecientes a los hogares y a las características idiosincráticas de las regiones.

Para alcanzar tal objetivo, se retomó la descomposición regional del algoritmo de Bourguignon de manera tal que permitiera identificar y cuantificar los efectos crecimiento y distribución y sus aportaciones regionales. Se identificó a la potencialidad productiva del hogar como el factor de mayor influencia en el incremento de la tasa de pobreza seguido de las características del mercado laboral informal. Los interceptos diferenciales regionales muestran incrementos en las regiones en relación con la región más pobre, lo que sugiere que se ha observado un proceso de empobrecimiento regional, así como un proceso de convergencia regional en las tasas de pobreza, tal como lo demuestran Hernández Laos y Benítez Lino (2014). Sin embargo, la región Golfo no muestra tal comportamiento, principalmente porque los factores, tanto de la distribución como los de crecimiento, han operado en forma de efectos contrarios a la disminución de la pobreza. Por último, se observa que la evolución de la tasa de pobreza se encuentra altamente ligada a la desigualdad del ingreso anterior, lo que refuerza el modelo teórico propuesto, debido a que los canales de distribución regional del mercado laboral se encuentran condicionados por la dinámica del crecimiento sectorial y regional en relación con la dualidad del mercado de trabajo y esta a su vez condiciona la pobreza por ingresos.

Se obtuvieron varios resultados relevantes y se encontraron diversos hallazgos de importancia. El primero de ellos es que, tal como se postuló, existe una gran heterogeneidad regional de la pobreza de México, ya que mientras la región menos pobre cuenta con un tercio

de su población en dicha condición, la más pobre, en contraste, tiene a dos tercios bajo la línea de pobreza. Además, estas diferencias regionales muestran sendas diferenciadas. En correspondencia con estudios anteriores, se aprecia un proceso de convergencia regional en las tasas de pobreza.

Al diferenciar entre factores internos y externos del hogar, el análisis se profundizó en relación con los vínculos entre las características que inciden sobre la diversificación productiva y sectorial de las regiones y los factores pertenecientes a los hogares y cómo estos determinan el crecimiento regional. Al mismo tiempo, la distribución del ingreso de los hogares muestra particularidades regionales derivadas no solo de las características idiosincráticas de las regiones, sino también de los canales de distribución dentro de los hogares. Se encontró que, a lo largo del periodo de estudio, los efectos crecimiento y distribución regionales están diferenciados, de manera tal que hay efectos crecimiento en favor de los pobres para ciertas regiones y en contra de los pobres para otras. Además, los efectos distribución operan, en algunas regiones, en mayor medida que los efectos crecimiento, lo que mitiga el efecto obtenido.

Sin embargo, la interpretación del efecto distribución debe realizarse con cautela y a la luz de los resultados obtenidos por Pérez Méndez (2021) con herramientas distributivas, ya que los cambios en la distribución pueden ser resultado de un exceso de concentración en la parte baja de la distribución, lo que inhibe el efecto en favor de los pobres.

La descomposición regional del algoritmo de Bourguignon permite, por medio de la adaptación propuesta por Pérez Méndez (2022a), obtener las aportaciones regionales y estatales de los efectos crecimiento y distribución. Las estimaciones econométricas realizadas permiten contrastar empíricamente las hipótesis esbozadas en esta investigación. Con ellas se demuestra que el crecimiento económico y la distribución del ingreso pasan, necesariamente, por el mercado laboral. La dualidad que muestra en relación con el carácter formal e informal de la mano de obra determina la distribución del ingreso de los hogares y condiciona la dinámica del crecimiento.



Los hallazgos más relevantes de la investigación residen en un conjunto de resultados respecto de los vínculos en la informalidad del mercado laboral, sobre el crecimiento regional y los canales de distribución del ingreso y sus efectos en la evolución de la pobreza. Al respecto, se encontró que la potencialidad productiva del hogar, factor relevante del crecimiento, se ha visto mitigado, principalmente porque la condición de informalidad del jefe de hogar, las horas trabajadas a la semana, y el ingreso por nivel de instrucción y rama de actividad han evolucionado de manera incipiente, lo que mitiga el crecimiento y por lo tanto aumenta la pobreza.

La concentración del ingreso sectorial se configuró como un factor con incidencia negativa en la evolución de la tasa de pobreza, ya que la estructura sectorial se ha diversificado como respuesta a la crisis internacional de 2008, pues la preponderancia sectorial de las regiones se homogeneizó. Las características de la mano de obra informal por grandes sectores explican gran parte de la evolución de la pobreza, corroborando las hipótesis planteadas, al esgrimir el argumento de la relación de la pobreza con respecto a la informalidad de la mano de obra y su condicionamiento tanto con el crecimiento regional como con los canales de transmisión de la distribución del ingreso.

La evolución de corto plazo de la tasa de pobreza regional se ha puesto de manifiesto en función de los factores determinantes, no solo de su evolución, sino en función de los factores incidentes tanto internos como externos del hogar. Se han identificado aquellos factores relevantes en la explicación de la variación de corto plazo de la pobreza y los efectos diferenciados que estos imprimen sobre la dinámica regional.

El crecimiento económico regional, visto desde la perspectiva de la dinámica y la composición sectorial, la preponderancia económica de las regiones, el perfil productivo, la concentración sectorial y sus efectos en las peculiaridades de la mano de obra, las condiciones del mercado laboral y su repercusión en las características de los hogares, determinan, de manera parcial, la diferenciación regional en las sendas de pobreza.

Por otro lado, el mismo mercado laboral y su incidencia sobre la distribución del ingreso de los hogares, el efecto que la informalidad

ejerce sobre los canales de distribución regionales, la especialización sectorial y las características regionales de la mano de obra, vinculadas con los sectores preponderantes, complementan los determinantes de la variación de corto plazo de la pobreza.

Al analizar la variación de corto plazo de la pobreza encontramos que el crecimiento regional depende, en gran medida, de la preponderancia sectorial y la tasa de informalidad de la mano de obra, ya que esta se identificó como un freno al crecimiento del ingreso promedio de las regiones y, en particular, se encuentra altamente relacionada con el componente cíclico de la economía.

En el periodo precrisis se observa que, aunque la informalidad disminuye, esta no influye de manera determinante en la disminución de la tasa de pobreza, la cual obedece, fundamentalmente, a factores como el bono demográfico, el incremento del número de perceptores por hogar, la dinámica económica plasmada en el incremento del PIB per cápita y los niveles, cada vez más altos, de educación del jefe de hogar representativo.

En el mismo periodo, el incremento de la concentración sectorial opera en pro de la disminución de la tasa de pobreza de las regiones de México, en particular se encuentra que, en el periodo de auge, la concentración sectorial se traduce en especialización económica sectorial y esta, a su vez, en mejoras en el ingreso de los hogares, por lo que la disminución de la tasa de pobreza se explica en parte por este fenómeno.

Por el contrario, en el periodo de poscrisis, la interpretación de los determinantes no solo cambia, sino que además muestra matices entre regiones. Se encontró que la concentración del ingreso fue un fenómeno determinante en el incremento de la tasa de pobreza después de la crisis, en correspondencia con los postulados de Kuznets, de ahí que la recuperación de la economía se acompañó de una fuerte concentración del ingreso, fundamentalmente en la parte alta de la distribución. Esta concentración contrajo el ingreso de los deciles bajos y potenció la tasa de pobreza.

Se encontró, además, que el incremento de la tasa de informalidad mitigó los efectos previos de la crisis en los hogares pobres de México, ya que el sector informal abrió las puertas para un conjunto suma-

mente grande de hogares desprotegidos por la crisis económica internacional. El efecto directo de ello fue, sin duda alguna, una oleada de hogares por debajo de la línea de pobreza.

Este hallazgo se corrobora por el incremento de la tasa de pobreza nacional de 7.97%, tan solo en el subperiodo 2010-2014. Encontramos que las regiones altamente vinculadas con los mercados globales fueron las más afectadas por la crisis internacional; las regiones Norte y Occidente, con preponderancia manufacturera y de servicios orientados a la exportación, fueron las más afectadas y las que menor recuperación han observado, en parte porque el perfil urbano rural de la región Norte se compone por 83 % de su población en zonas urbanas, lo que determina el perfil sectorial y las características de la mano de obra. Como resultado de ello, el 60% de su actividad económica se encuentra orientada a los servicios, mientras que el 25% a la manufactura. La región Norte aporta 23% al PIB nacional, lo que la vuelve la segunda región más rica del país.

Los sectores Manufactura, Construcción y Comercio determinan el perfil sectorial de la región Norte; sin embargo, es la región sectorialmente menos concentrada y más diversificada. En particular encontramos que en dicha región el crecimiento económico se potencia por las características de la mano de obra informal en los sectores secundario y terciario, lo que está relacionado con la edad de los perceptores de ingreso, el nivel educativo, el tipo de ocupación, el nivel de ingreso alcanzado, la jornada laboral y la rama de actividad en la que participan, mientras que se mitiga por los bajos niveles de productividad sectorial y las bajas tasas de ocupación formal.

La distribución del ingreso se deteriora, en la región Norte, por el ciclo de vida del jefe de hogar, las características de la informalidad no agropecuaria, en particular con el incremento de la informalidad en personas mayores de 65 años, en jornadas de más de 48 horas, en empleos con bajos niveles educativos; la concentración sectorial, la proliferación de empleos con largas jornadas de trabajo y bajos sueldos y salarios y en general con el incremento de las tasas de informalidad sectorial. Como resultado de ello, la región Norte pasó de una tasa de pobreza de 27% antes de la crisis, a 40% al final del periodo de estudio.

En contraste, la región Sur, que históricamente se ha visto asolada por la falta de desarrollo y un crecimiento incipiente, fue la que menor efecto recibió de la crisis internacional. Pasó de una tasa de pobreza de 71% en 2002 a 68% en 2014. El efecto paradójico se explica, en parte, porque el 63% de su población se encuentra en el ámbito rural, y aunque entidades federativas como Oaxaca muestran una tasa de informalidad del 80%, estas condiciones impidieron la propagación de la crisis como efecto contagio de norte a sur. Argumentamos que en el caso de la región Sur las condiciones estructurales e idiosincráticas han configurado una especie de estado estacionario en los indicadores de pobreza, ya que los vaivenes del ciclo económico, los efectos externos derivados de la crisis y las variaciones de la informalidad no generan variaciones de corto plazo de la tasa de pobreza.

Como parte de las recomendaciones de política, la Cámara de Diputados debería diseñar estrategias que coadyuven, de manera directa o indirecta, sobre algunos elementos plasmados en los modelos propuestos. Destaca el diseño de instrumentos de política referentes a la dinámica sectorial de las regiones detonando los vínculos insumo-producto que contribuyan en la localización regional de algunos sectores estratégicos y preponderantes de las regiones; con esto se disminuirían las tasas de informalidad de diversos grupos poblacionales. De esta manera, se genera un círculo virtuoso que permite, por medio de la promoción y el incentivo de los sectores clave, mejorar el ingreso de los hogares, mejorar los niveles de consumo y contribuir en la dinámica de crecimiento regional y, al mismo tiempo, se reconfigura una nueva distribución del ingreso regional que permita mitigar las tasas de pobreza y reiniciar el ciclo.

Entre las principales recomendaciones de la presente investigación, destaca la que sugiere que la estrategia de política económica y social debe incentivar el mercado laboral, pues los cambios en la distribución del ingreso de las regiones deben provenir de los frutos del trabajo y la mejora continua del mercado laboral. Debido a que el ingreso laboral representa entre el 75% y 85% del ingreso de los hogares, la generación de incentivos de política económica y social debe pasar, necesariamente, por los vínculos insumo-producto, pues de lo contrario los esfuerzos derivados de las transferencias directas de la

política social se constituyen en ejercicios vanos e infructuosos, pues aun cuando mejora el ingreso de los hogares y con ello disminuye la tasa de pobreza, no lo hace de manera que genere modificaciones en la distribución del ingreso, ya que el proceso productivo permanece invariante y los vínculos entre oferta y demanda no se detonan porque no se modifica la relación de insumo-producto de las regiones económicas de México. Esto ocasiona que en el siguiente periodo la distribución permanezca invariable y la necesidad de transferencias directas sigue presente, por lo que si estas se eliminan, las tasas de pobreza aumentan.

Por el contrario, si se consigue que el diseño de políticas esté orientado a la creación de empleo y aumente el número de perceptores de ingreso en los sectores preponderantes de las regiones, los hogares incrementarían su ingreso promedio como resultado de mayor oferta laboral y disminución de las tasas de informalidad, que genera más consumo y demanda de bienes y servicios. Esto último detonaría las relaciones insumo-producto regionales, lo que a su vez modificaría la manera en que se distribuye el ingreso, y con ello una reconfiguración socioeconómica que incidiría de manera directa en las tasas de pobreza y no de manera temporal con las transferencias directas.

### **Aparato crítico**

Bassols Batalla, Ángel (1964). La división económica regional de México. *Investigación económica*, 24(95), 387-413.

Bassols Batalla, Ángel; Delgadillo Macías, Javier y Torres Torres, Felipe (1992). *El desarrollo regional en México: teoría y práctica*.

Booth, C. (1892-1897). *Life and labour of the people of London*. McMillan.

Bourguignon, François (2003). *The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods. Inequality and growth: Theory and policy implications*, 3-26.

Capello, Roberta (2009). *Regional economics*. Routledge.

Capello, Roberta y Nijkamp, Peter (2010). *Handbook of regional growth and development theories*. Edward Elgar Publishing.

- Chiquiar, Daniel (2005). Why Mexico's regional income convergence broke down. *Journal of Development Economics*, 77(1), 257-275.
- Esquivel, Gerardo (1999). Convergencia regional en México. *El trimestre económico*, 66(264) (4), 725-761.
- (2000). Geografía y desarrollo económico en México. BID.
- Friedman, John, et al. (1975). Regional policy: readings in theory and applications. Informe técnico.
- Fujita, M.; Krugman, P. R. y Venables, A. J. (1999). *The spatial economy: cities, regions and international trade*. Volumen 213. Wiley Online Library.
- Gutiérrez Flores, Luis (2008). La distribución del ingreso en México: un análisis regional, 1990-2004. *Problemas del desarrollo*, 39(152), 139-163.
- Hanson, Gordon H y Harrison, Ann (1999). Trade liberalization and wage inequality in Mexico. *Industrial & Labor Relations Review*, 52(2), 271-288.
- Hernández Laos, Enrique (1977). *The sources of regional differences in efficiency: the case of mexican manufacturing*. Tesis doctoral, East Anglia University.
- (1984). La desigualdad regional en México (1900-1980). R. Cordera y C. Tello, compiladores, La desigualdad en México, México, Siglo XXI, 155-192.
- (2009) Crecimiento, distribución y pobreza (1992-2006). En Carlos M. Urzúa. Ricardo Aparicio, Verónica Villarespe (eds.), *Pobreza en México: magnitud y perfiles*, pp. 43-97. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.
- Hernández Laos, Enrique y Benítez Lino, Araceli (2014). La pobreza y el ciclo económico en México, 2005-2012. *Economía: teoría y práctica*, 40(1), 61-102.
- Krugman, Paul R (1991). *Geography and trade*. MIT Press.
- Lewis, W Arthur (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester school*, 22(2), 139-191.
- Lydall, H. F. (1979). *A theory of income distribution*. Oxford University Press.

- Maloney, William F. (2004). Informality revisited. *World development*, 32(7), 1159-1178.
- Marx, Karl (1867). *El capital*. Volumen I, 3a ed.
- Pérez Méndez, Marco Antonio (2008). Desarrollo económico regional sustentable en la huasteca hidalguense. *Tiempo económico*.
- (2010). Un análisis de pobreza regional para la huasteca hidalguense. *Tiempo económico*.
- (2012). *Análisis exploratorio espacial del índice de marginación en México, 2010*. Tesis de maestría, Centro de Investigaciones Socio-económicas, Universidad Autónoma de Coahuila.
- (2021) *Crecimiento, distribución y pobreza en México: un enfoque regional. 2002-2014*. Universidad Autónoma Metropolitana/DeLirio.
- (2022a). Una propuesta para el análisis regional de la pobreza en México. *Realidad, datos y espacio, Revista internacional de estadística y geografía*, 3(1), enero-abril, 58-75.
- (2022b). Descomposición regional de la evolución de la tasa de pobreza en México, en Méndez A. et al. (coords.), *Estudios de economía regional aplicada*, vol. I, Universidad Autónoma de Coahuila.
- (2023). Dualidad del mercado laboral, crecimiento regional y evolución de la pobreza, *Estudios Económicos del Colegio de México*, próximamente.
- Rey, Sergio J. y Sastré-Gutiérrez, Myrna L. (2010). Interregional inequality dynamics in Mexico. *Spatial Analysis*, 5(3), 277-298.
- Richardson, Harry Ward (1977). *Regional growth theory*. McMillan.
- Rowntree, B. S. (1901). *Poverty: a study of town life*. McMillan.
- Sala-I-Martin, Xavier y Barro, Robert (1995). *Economic Growth*. McGraw-Hill, Nueva York.
- Sastré Gutiérrez, Myrna L. y Rey, Sergio J. (2008). Polarización espacial y dinámicas de la desigualdad interregional en México. *Problemas del desarrollo*, 39(155), 181-204.
- Sen, Amartya (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio exterior*, 42(4), 310-322.
- Smith, Adam (1779). *Causa y origen de la riqueza de las naciones*.
- Tokman, Victor E. (2001). De la informalidad a la modernidad. *Economía*, 24(48), 153-178.

Anexo. Indicadores explicativos de la estructura pertenecientes a las características internas del hogar y pertenecientes a las características idiosincráticas de las regiones

Indicadores de la distribución				Indicadores del crecimiento			
Internos		Externos		Internos		Externos	
id1	Edad relativa del miembro de hogar en relación con la media estatal	ed1	Tasa de ocupación informal del ámbito agropecuario con secundaria completa	ic1	Ingreso del hogar estandarizado por nivel de instrucción	ec1	Tasa de ocupación del sector agropecuario
id2	id1 <sup>2</sup>	ed2	Tasa de ocupación informal del ámbito agropecuario con 65 años y más	ic2	Ingreso del hogar estandarizado por rama de actividad	ec2	Tasa de informalidad en el sector primario
id3	Tamaño de hogar en relación con la media estatal	ed3	Tasa de ocupación informal del ámbito agropecuario con jornadas de trabajo de más de 48 horas	ic3	Ingreso del hogar en relación con el ámbito rural/urbano	ec3	Tasa de informalidad en el sector secundario
id4	Número de perceptores de ingreso en relación con la media estatal	ed4	Tasa de ocupación informal del ámbito agropecuario con primaria completa	ic4	Horas a la semana trabajadas por el hogar	ec4	Tasa de ocupación del sector informal
id5	Relación de dependencia del hogar	ed5	Tasa de ocupación informal del ámbito agropecuario con jornadas de trabajo de 15 a 34 horas	ic5	Número de ocupados del hogar	ec5	Tasa de informalidad en el sector terciario
id6	Sexo del jefe de hogar	ed6	Coefficiente de Gini	ic6	Condición de informalidad del jefe de hogar	ec6	Ingreso promedio del sector terciario
id7	Horas trabajadas del jefe de hogar en relación con la media estatal	ed7	GE(1)			ec7	Ingreso promedio del sector secundario



## FACTORES INCIDENTES EN LA VARIACIÓN DE CORTO PLAZO DE LA TASA DE POBREZA

id8	Número de años estudiados del jefe de hogar en relación con la media estatal	ed8	GE(0)			ec8	Tasa de ocupación del sector no agropecuario
		ed9	Coeficiente de localización del sector otros servicios			ec9	Productividad del capital sectorial
		ed10	Coeficiente de localización del sector comercio			ec10	Ingreso promedio del sector primario
		ed11	Coeficiente de localización del sector servicios financieros			ec11	Productividad de la mano de obra sectorial
		ed12	Coeficiente de localización del sector transporte			ec12	Tasa de ocupación formal
		ed13	Coeficiente de localización del sector construcción				
		ed14	Coeficiente de localización del sector agropecuario				
		ed15	Coeficiente de localización del sector electricidad				
		ed16	Coeficiente de localización del sector manufacturero				
		ed17	Coeficiente de localización del sector minería				
		ed18	Tasa de ocupación informal del ámbito no agropecuario con 65 años y más				
		ed19	Tasa de ocupación informal del ámbito no agropecuario con jornadas de trabajo de más de 48 horas				

		ed20	Tasa de ocupación del sector informal con jornadas de trabajo de más de 48 horas				
		ed21	Tasa de ocupación del sector informal con jornadas de trabajo de 15 a 34 horas				
		ed22	Tasa de ocupación del sector informal con secundaria completa				
		ed23	Tasa de ocupación del sector informal con primaria completa				
		ed24	Tasa de ocupación informal del ámbito no agropecuario con 65 años y más				
		ed25	Tasa de ocupación informal del ámbito no agropecuario con secundaria completa				
		ed26	Tasa de ocupación informal del ámbito no agropecuario con jornadas de trabajo de 15 a 34 horas				
		ed27	Tasa de ocupación informal del ámbito no agropecuario con primaria completa				

# ¿Importa el emblema? Impacto del cambio de partido en la Cámara de Diputados (2006-2022)

*Said Hernández-Quintana*

*Resumen:* ¿Por qué las y los diputados federales cambian de grupo parlamentario? ¿Qué efectos tienen estos cambios en la representación política? Para dar una respuesta consistente a estas preguntas fue preciso llevar a cabo un análisis empírico y hemerográfico de seis legislaturas (2006-2024), que sacó a la luz una tipología compuesta por nueve motivos que explican el transfuguismo parlamentario en México. Para detectar los efectos que este tiene en la representación democrática se utilizaron como base la teoría institucionalista e instrumentos cuantitativos. Uno de los hallazgos más importantes es el beneficio del transfuguismo para los partidos mayoritarios y la forma en la que este agrava el nivel de desproporcionalidad del sistema electoral al quebrantar la relación entre votos y escaños de los partidos. Se proponen algunas reformas institucionales a la estructura legal del Congreso para mitigar los efectos del transfuguismo.

*Palabras clave:* transfuguismo, elecciones, partidos políticos, Congreso.

## **¿Does the emblem matter? Impact of party change in the Chamber of Deputies (2006-2022)**

*Abstract:* Why do federal deputies change parliamentary groups? What effects do these changes have on political representation? To give a consistent answer to these questions, it was necessary to carry

Said Hernández-Quintana. Presidente de la Comisión de Profesionalización del Servicio Público del Colegio de Abogados de América Latina (COTAL). Contacto en Twitter: @SaidHernandezQ1.

out an empirical and newspaper analysis of six legislatures (2006-2024), which brought to light a typology composed of nine reasons that explain parliamentary turncoat in Mexico. To detect the effects that this has on democratic representation, institutionalist theory and quantitative instruments were used as a basis. Among the most important findings, it was found that the party switching benefits the majority parties, thus aggravating the level of disproportionality of the electoral system. In general, the change of party breaks the relationship between votes and seats. Some institutional reforms to the legal structure of the congress are proposed to minimize the effects of party switching.

*Keywords:* party switching, elections, political parties, congress.

## **Contexto general**

La movilidad de quienes integran los grupos parlamentarios del Congreso mexicano a lo largo del trienio que comprende el periodo legislativo es un asunto poco estudiado por los politólogos y merece un análisis minucioso que permita entender la racionalidad que los rige. No podemos hablar de un descuido intelectual, en todo caso es el efecto de un sistema de partido hegemónico que estuvo vigente hasta los últimos años del siglo XX en el que el presidente de la república contaba con un partido bien estructurado, el PRI, para disciplinar y asegurar la lealtad del Congreso (Ríos, 2009). Este control se veía fortalecido por una Cámara de Diputados que no contaba con dispositivos de reelección consecutiva, lo que consolidó la centralización del proceso de nominación de candidaturas (Nacif, 1997).

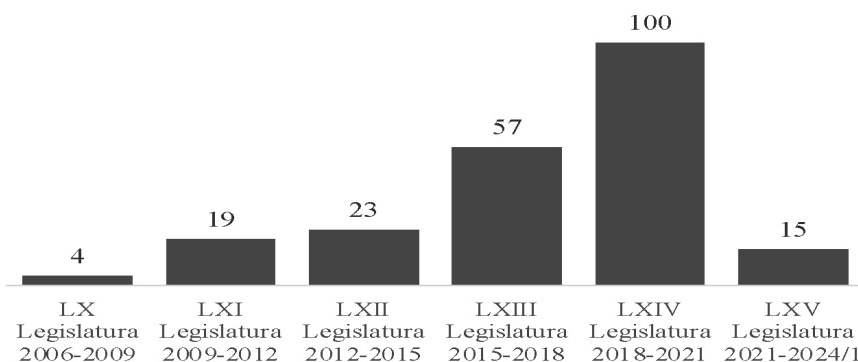
En dicho contexto, las y los candidatos tenían casi nulas posibilidades de ganar elecciones bajo los emblemas de partidos opositores. En esa época cambiar de partido era visto por la clase política como un suicidio, ya que la carrera por el poder se hacía dentro del PRI, no fuera de él. Al afianzarse la democracia electoral a finales de la década de 1990, la alternancia política en los poderes Ejecutivo y Legislativo propició que el transfuguismo se instalara en el sistema como uno de los nuevos mecanismos más efectivos para disputar el poder político.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> De acuerdo con el consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello, el índice de alternancia en México es de 62.27 por ciento; es decir, por cada diez cargos en

Este es el objeto de análisis del presente estudio: entender los motivos del cambio de partido y su impacto en la actividad parlamentaria del Poder Legislativo mexicano.

En los registros del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados, es posible observar que durante las últimas seis legislaturas comprendidas en el periodo 2006 a 2024,<sup>2</sup> se han realizado 218 cambios de partido. La gráfica 1 ilustra el comportamiento de esta movilidad: de solo cuatro casos registrados en la LX Legislatura (2006-2009), la cifra se elevó a 100 en la LXIV (2018-2021), esto es un incremento de 2,400 por ciento.

**Gráfica 1.** Cambios de grupo parlamentario realizados por legislatura en la Cámara de Diputados (LX Legislatura 2006-2009 a LXV Legislatura 2021-2024)



Fuente: Elaboración propia con base en el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal). Consulta realizada en junio de 2022 en <http://www.diputados.gob.mx>.

/1 Se registran los movimientos del primer año de la legislatura.

disputa, seis los gana un partido distinto (consultar en <https://centralectorale.ine.mx/2022/08/29/mexico-es-una-democracia-porque-existen-las-condiciones-para-que-se-de-una-alternancia-lorenzo-cordova/>).

<sup>2</sup> Se advierte que el estudio sólo comprende el primer año de la LXV Legislatura (2021-2024). La información estadística tiene corte al mes de abril de 2022.

Cabe advertir que la LXV Legislatura (2021-2024) no es comparable, ya que al momento de concluir el estudio solo se tenían datos del primer año legislativo. Se incluyen los datos parciales de esta legislatura para ilustrar el fenómeno, pero es importante advertir que se sumarán nuevos cambios a lo largo del tiempo que le resta a la LXV Legislatura.

El momento en el que se da la movilidad no debe pasar por alto. El 39.4% de los cambios se llevaron a cabo durante el último año de cada periodo legislativo, dato indicativo de que una gran parte de las y los diputados se reagrupan sobre todo en la recta final de la legislatura con la finalidad de alcanzar las condiciones necesarias para continuar con su trayectoria política. Pero esta no es la única razón detrás de un cambio de partido, existen al menos ocho motivaciones adicionales, que son el propósito y origen del presente estudio.

Uno de los partidos que más sufrió el abandono de sus cuadros fue el PRD. Un total de 51 integrantes renunció a su fracción parlamentaria, es decir, prácticamente uno de cada cuatro. Esto denota la poca estabilidad que ofrece el partido para la carrera política de sus legisladores. Asimismo, 34 integrantes del PVEM abandonaron sus filas en el Congreso presumiblemente como costo por aliarse con otra fuerza política, que al registrar candidaturas que no eran de su militancia, optaron por otra bancada.

Morena representa la contraparte, pues incorporó 61 diputaciones a su bancada. Fue el partido con mayor crecimiento gracias al transfuguismo. La legislatura en la que más diputadas y diputados migraron a Morena fue la LXIV (2018-2021), con 33 escaños, lo que convirtió al partido, que también ocupa el Poder Ejecutivo federal, en una excelente alternativa para el crecimiento político. Sin lugar a dudas el transfuguismo lo fortaleció como grupo parlamentario mayoritario. El PRI fue el segundo partido que más se benefició con los cambios de bancada, debido a que en 16 años *cooptó* 38 nuevas curules.

El hecho de que se hayan registrado más movimientos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), como fue el caso de Morena, y el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), sugiere que hay más movimientos a favor de la bancada del partido del presidente de la república en turno. El cambio de partido en el

Congreso es también un mecanismo de gobernabilidad en el sistema político mexicano, al facilitar al gobierno las mayorías necesarias para impulsar sus proyectos.

De acuerdo con Ramírez (1979), los grupos parlamentarios permiten organizar la participación de los miembros que componen las distintas cámaras del Congreso; dan orden en la designación y composición de los órganos de gobierno de las cámaras; brindan coherencia a los miembros del Congreso buscando una homogeneidad en sus posicionamientos y son, ante todo, la expresión o representación de un partido político en el Poder Legislativo. El nivel de movilidad partidaria es una variable –tal vez la más importante– que configura las características de estas funciones.

La mudanza entre los grupos parlamentarios no está sancionada ni acotada por la legislación que rige la vida interna del Congreso. En México existen varias disposiciones que resultan evidentes permisos al transfuguismo parlamentario (Béjar, 2004),<sup>3</sup> en palabras de Desposato (2006, p. 70), para muchos legisladores los costos de transacción por cambiar de partido son muy bajos. De ahí que la segunda idea vertebral del presente estudio consista en aclarar que la movilidad en la Cámara de Diputados juega un papel importante para el sistema de pesos y contrapesos del régimen político, que el transfuguismo altera la representación política, reduciendo al Poder Legislativo a un actor reactivo y subordinado al ejecutivo, y no en un factor de equilibrio real entre los poderes públicos.

## **Estado del arte**

En la literatura especializada se observan dos agendas de investigación predominantes que estudian el transfuguismo como movimiento

<sup>3</sup> La representación democrática tiene un dilema: la disciplina parlamentaria es un factor decisivo en su construcción (los partidos son intermediarios de los ciudadanos para expresar sus demandas y preferencias); sin embargo, puede significar también un impedimento si el interés ciudadano es desplazado en beneficio exclusivo de los partidos (los dirigentes partidistas son los verdaderos decisores) (Béjar, 2004). El desenlace de este dilema, dice Béjar, se encuentra determinado por el marco institucional adoptado por los grupos parlamentarios para garantizar la lealtad de sus miembros.

interpartidista dentro de las asambleas nacionales.<sup>4</sup> De acuerdo con O'Brien y Shomer (2013, pp. 115-121), la primera de esas agendas se concentra en las *motivaciones* parlamentarias de los partidos y legisladores. Según esta corriente, “la consideración del diputado de migrar es una decisión estratégica orientada a maximizar su función de utilidad, donde el representante ambicioso hace un balance entre su capital, los recursos que recibe del partido político, los costos de asociación y los costos de transacción” (Fortín 2010, p. 141). Algunos de los autores más representativos de esta tendencia son Aldrich y Bianco (1992); Di Virgilio, Giannetti y Pinto (2014); Desposato (2006); Desposato y Scheiner (2008); Fortín (2010); Heller y Mershon (2005; 2008; 2009); Laver y Benoit (2003); Mershon (2014) y Müller y Strøm (1999).

La segunda agenda de investigación se refiere a las *instituciones* políticas. Según ella, el transfuguismo parlamentario está condicionado por los sistemas electorales, el tipo de régimen y los procesos de selección de candidaturas. El cambio de partido se presenta, por ejemplo, cuando las

[...] fórmulas de asignación de escaños afectan los incentivos de los candidatos para hacer campaña sobre la base de una reputación personal más que partidaria. Las variables que mejoran la búsqueda personal de votos incluyen: 1) la falta de control del liderazgo del partido sobre el acceso y el rango en las boletas, 2) el grado en que los candidatos son elegidos en votos individuales independientes de los copartidarios y 3) si los votantes emiten un voto único dentro del partido en lugar de votos múltiples o un voto a nivel de partido (Carey y Shugart 1995, p. 417).

Entre los autores más relevantes en esta escuela se encuentran Bowler, Farrell y Katz (1999); Carey y Shugart (1995); Epstein (1967); Lijphart (1984; 1995) y Mainwaring y Shugart (2002).

<sup>4</sup> La literatura especializada considera una tercera corriente teórica de investigación: el ciclo parlamentario. En este enfoque, las etapas y los tiempos del Congreso y de los procesos electorales afectan al comportamiento de los políticos. Las distintas etapas del ciclo parlamentario-electoral ofrecen diferentes combinaciones de incentivos para los legisladores que los motivan a cambiar de partido. Entre los exponentes de esta escuela se encuentran Mershon y Shvetsova (2008; 2011; 2013) y Pinto (2015).



Ambas fuentes de investigación ofrecen, en conjunto, el marco teórico para analizar los determinantes de la movilidad interpartidista. Si se sigue la argumentación de O'Brien y Shomer, se identifican tres *motivaciones* hipotéticas de las y los legisladores para cambiar de partido:

1. Cuando las y los miembros del partido creen que sus posibilidades de reelección son pequeñas, es más probable presenciar cambios de partido si confían en sus propias perspectivas electorales. En esta lógica, es más probable que una o un legislador cambie de partido si calcula no lograr la reelección bajo la bandera de su actual partido.
2. Una persona puede cambiar su afiliación partidista si considera que no puede avanzar dentro de la jerarquía del partido o que este no puede proporcionarle una posición deseable en la legislatura; según esta lógica, los partidos de oposición tienen más probabilidades de presenciar un cambio que los del gobierno, ya que son más capaces de proporcionar a las y los legisladores roles de liderazgo y los beneficios asociados a ellos.
3. Si las posiciones políticas del partido están lejos del punto ideal de una o un legislador, estos pueden optar por unirse a uno que refleje mejor sus preferencias políticas; cuando los partidos son menos cohesionados ideológicamente, es más probable la movilidad de sus miembros en comparación con otros más consolidados.

En relación con los *arreglos institucionales* y los incentivos de los parlamentarios para cambiar su afiliación partidaria, O'Brien y Shomer también plantean tres condiciones hipotéticas:

1. Los sistemas presidenciales incentivan el comportamiento personalizado en mayor grado que los sistemas parlamentarios, en consecuencia, los legisladores de los sistemas parlamentarios se comportan de una manera más centrada en los partidos que sus homólogos en los sistemas presidenciales, lo que puede hacer que sean menos propensos a cambiar de partido;

2. Los sistemas electorales también influyen en el comportamiento de los políticos. En un sistema de representación proporcional con lista bloqueada, los líderes del partido tienen pleno control sobre la postulación de los candidatos en la boleta electoral. En estas condiciones, las legislaturas están centradas en los partidos; es menos probable que un representante cambie de bandera, toda vez que su éxito electoral depende de las estructuras partidarias. Al tratarse de sistemas electorales centrados en los candidatos, como los modelos mixtos donde los parlamentarios son elegidos nominalmente, los partidos tienen más probabilidades de presenciar un cambio.
3. El proceso por el cual se seleccionan las candidaturas influye en el comportamiento de las y los legisladores. Los partidos que utilizan procedimientos permisivos de selección de candidaturas intrapartidarias tienen más probabilidades de presenciar un cambio que los partidos que eligen mediante procesos restrictivos. Así, por ejemplo, las personas que son seleccionadas mediante procedimientos más democráticos, como las primarias partidarias, son más independientes en relación con el partido.

Las dos corrientes de análisis con sus hipótesis respaldan la tipología sugerida en este estudio. El ejercicio analítico que se presenta en esta investigación se basa en dos supuestos. Por un lado, el comportamiento competitivo de políticos y partidos tiene tres objetivos: ocupar cargos públicos para incrementar su influencia, impulsar políticas públicas para orientar la acción gubernamental, y ganar votos para controlar el gobierno (Müller y Strøm 1999, pp. 5-9). Por el otro, se asume que las instituciones son sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento dentro de las cuales los actores políticos tratan de maximizar su beneficio, es decir, los comportamientos de los participantes son una función de las reglas y los incentivos conformados por el marco institucional (March y Olsen, 1984).

Con base en los supuestos citados, a continuación se presenta cada uno de los motivos que explican el transfuguismo legislativo en el Congreso mexicano.

## ¿Por qué las y los diputados federales cambian de partido?

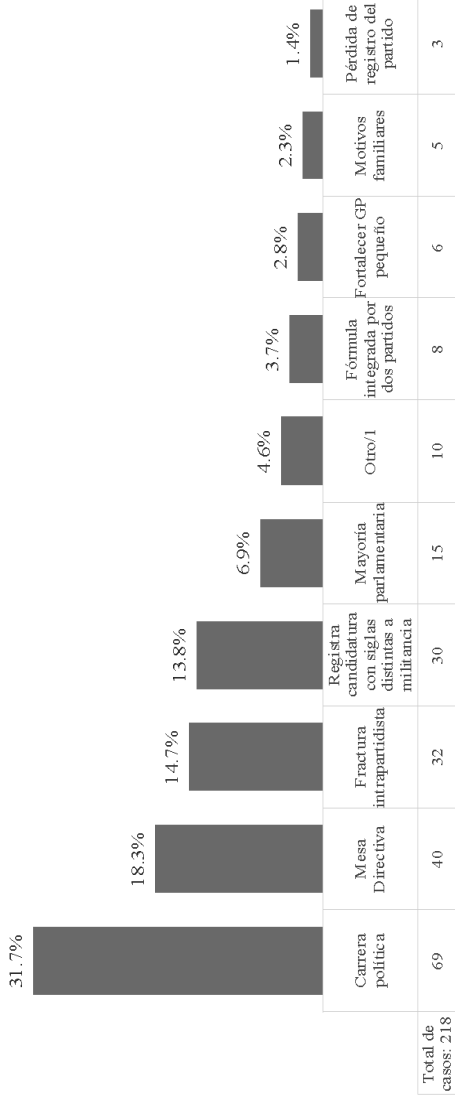
La información cualitativa y cuantitativa obtenida a través del análisis de datos hemerográficos<sup>5</sup> y de los registros del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal), sirvieron de base para la identificación de nueve tipos de razones que explican la migración interpartidista en el Congreso mexicano: integración de la Mesa Directiva, registro de candidaturas por partidos distintos a la militancia real, fractura partidista, formación de mayorías parlamentarias, fórmulas de coalición electoral, fortalecimiento de pequeños grupos parlamentarios, vínculos familiares, pérdida de registro del partido y tal vez, la más constante, la necesidad de las y los legisladores de mantener o continuar su carrera política.

Como se puede apreciar en la gráfica 2, 31.7% de los casos de transfuguismo están relacionados con la conservación de la carrera política de las y los legisladores. Se trata de una decisión estratégica para quedarse en la arena política. El caso más emblemático es el de José Ricardo Gallardo Cardona, hoy gobernador de San Luis Potosí por la coalición del PVEM-PT, quien en la LXIV Legislatura, después de romper con el PRD, partido que lo llevó al Congreso en 2018, se declaró diputado “independiente”<sup>6</sup> y en septiembre de 2019 se incorporó a la fracción del PVEM, meses después se convirtió en el candidato de ese partido a la gubernatura del estado. Existe otro caso destacado, es el de Carlos Lomelí Bolaños, empresario de la industria farmacéutica en

<sup>5</sup> La metodología utilizada consiste en identificar en los portales de los medios de comunicación nacionales y locales, indicios e información sobre las razones que cada diputada o diputado pudo tener para cambiar de grupo parlamentario. La tipología que se sugiere es una aproximación al tipo ideal, instrumento conceptual de Max Weber para aprehender los rasgos esenciales de ciertos fenómenos sociales (Cfr. Sánchez, 2006). Por razones estrictamente metodológicas, se optó por clasificar cada uno de los casos detectados con base en la información publicada en la prensa. Se advierte que muchas personas legisladoras pudieron clasificarse en más de una tipología, pero se decidió encasillarlas en un solo concepto para facilitar la exposición de la temática aquí planteada.

<sup>6</sup> La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos precisa que los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como “diputados sin partido” (Cámara de Diputados 2019, artículo 30). El legislador se denominará “diputado independiente” sólo en el caso de que haya participado en la elección como candidato independiente.

**Gráfica 2.** Motivos que explican los cambios de grupo parlamentario realizados en la Cámara de Diputados (LX Legislatura 2006-2009 a LXV Legislatura 2021 -2024)



Fuente: Elaboración propia con información de notas periodísticas publicadas en portales de medios de comunicación nacionales y locales, y con apoyo del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal). Consultas electrónicas realizadas en junio de 2022.  
 /<sup>1</sup> Aglutina aquellos casos en los que no es clara la motivación del legislador para cambiar de grupo parlamentario.

Jalisco, nombrado delegado estatal de los Programas Integrales de Desarrollo por el presidente de la República, quien llegó al Congreso en 2015 con MC, pero en marzo de 2017 cambió a Morena. En febrero de 2018, Lomeli Bolaños pidió licencia como diputado para ser candidato de la alianza “Juntos Haremos Historia” (Morena-PT-PES) a la gubernatura de Jalisco; perdió frente a Enrique Alfaro Ramírez, de MC. En enero de 2022, Laura Lynn Fernández Piña renunció al PVEM para ser candidata a la gubernatura de Quintana Roo por la coalición “Va por Quintana Roo”, conformada por PAN-PRD-ConfianzaXQR. Después de perder la elección regresó a su escaño, pero en la bancada del PRD.

El segundo motivo de transfuguismo es el cambio de emblema para asegurar el control de la Cámara mediante la *integración de la Mesa Directiva*. Según la evidencia hemerográfica, durante 16 años el 18.3% de los movimientos legislativos tuvieron como finalidad que un partido asumiera el control sobre el proceso legislativo camaral mediante la presidencia de la Mesa Directiva, órgano de gobierno elegido por el pleno con el voto de dos terceras partes de las y los diputados presentes, se integra con una presidencia, tres vicepresidencias y una secretaría por cada grupo parlamentario. Las y los miembros de la Mesa Directiva permanecen en sus funciones un año y pueden reelegirse. La presidencia para el segundo y tercer años de ejercicio de la legislatura recae, en orden decreciente, “en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido”. Esta disposición prevista en el artículo 17, numeral 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido la puerta de entrada a confabulaciones de casi todas las fracciones parlamentarias durante el periodo de estudio.

Un ejemplo de lo anterior se registró en la LXIV Legislatura (2018-2021), durante la cual 21 movimientos se relacionaron directamente con la intención del PT de dirigir la Cámara de Diputados a través de la figura de Gerardo Fernández Noroña. El PT persuadió a miembros de Morena y del PES –incluso en la prensa se habló de la “compra de votos” de algunos diputados– para convertir al partido en tercera fuerza con el fin de desplazar al PRI a la cuarta posición y con ello quitarle la presidencia del Congreso. Al final, el partido tricolor se mantuvo como tercera fuerza y asumió la presidencia de la Mesa Directiva

con Dulce María Sauri Riancho. Otro ejemplo ocurrió en 2017 cuando se realizaron 16 cambios para que diputados del PRI fortalecieran al Grupo Parlamentario del PVEM; esta maniobra impidió que Morena reclamara su derecho de presidir la Mesa Directiva en el tercer año de la LXIII Legislatura (2015-2018). Una variante de esta tipología es la integración de la Comisión Permanente. En marzo de 2022, Morena transfirió tres integrantes al PT (Jorge Luis Llaven Abarca, Juan Isaías Bertín Sandoval y Raymundo Atanacio Luna). Con esta maniobra, la Junta de Coordinación Política (Jucopo) de la Cámara de Diputados aprobó con el voto de Morena, PT y PVEM, dejar fuera de la Comisión Permanente a los Grupos Parlamentarios de MC y PRD.

El tercer motivo, que representa el 14.7% de los cambios, está relacionado con la *fractura en el interior de los partidos*. Cuando un partido tiene divisiones internas, es probable que se presenten desprendimientos de sus cuadros por bloque o de manera individual. En 2019 se registró una fractura numerosa cuando ocho diputaciones del PRD se declararon “independientes” para incorporarse a la postre a las bancadas de Morena y del PVEM. En aquel momento afirmaron que el partido había perdido el rumbo y que no estaban dispuestos a aceptar que les coartaran su libertad para votar en el pleno. Otro ejemplo se registró en 2017 cuando cinco legisladores del PRD y uno del PRI se sumaron a Morena aduciendo diferencias con su partido. En abril de 2022, Rocío Alexis Gamiño García (diputada suplente), quien votó en contra de la reforma eléctrica, acusó presiones de su grupo parlamentario para cambiar su postura, lo que provocó que Ali Sayuri Núñez Meneses, la diputada propietaria, regresara de su licencia y desertara del PVEM para ir al PAN.

Una cuarta motivación de transfuguismo se debe al *registro de candidaturas distintas a la militancia real*. Esta modalidad también es de las más frecuentes y representa 13.8% de los movimientos. Suele ocurrir que los partidos con más arrastre electoral se coaligan con los más pequeños para participar en las elecciones y, cuando así sucede, en muchas ocasiones los partidos grandes registran a sus militantes con el partido más pequeño. Si en efecto gana la coalición, las y los diputados electos optan por integrarse al grupo parlamentario de su militancia partidista y no al que les “prestó” el emblema para partici-

par en la elección. Hay varios ejemplos: Jesús Sergio Alcántar Núñez, militante del PRI, ganó la elección en 2018 con el PVEM; Juan Antonio Meléndez Ortega, militante del PRI, llegó al Congreso en 2015 con las siglas del PVEM; o Javier Orihuela García, militante del PRD, compitió como candidato del PT en 2012. En todos los casos, el candidato ganador llegó al Congreso para adherirse a la bancada del partido en el que siempre había militado.

Una variante de esta categoría es que los partidos establezcan convenios de coalición en los que prevean el procedimiento que seguirá cada organización partidista para la selección de sus candidaturas (así lo estipula el artículo 91, inciso c de la Ley General de Partidos Políticos). La experiencia muestra que las cúpulas partidistas pueden eludir sus procesos internos y aprovechar los acuerdos entre los partidos coaligados para definir directamente las candidaturas. Un ejemplo fue Alex LeBarón González, cuya candidatura fue directamente designada por el PRI en 2015. Al llegar LeBarón al Congreso por la postulación del PVEM, en coalición con el PRI, optó por cambiarse a la bancada del tricolor, partido de su militancia original. A pesar de que el INE emitió reglas en 2021 para evitar distorsiones en la representación política como las descritas aquí (Acuerdo INE/CG193/2021), la realidad es que no hay norma que impida a las y los diputados electos cambiar a discreción de grupo parlamentario una vez que llegan a la Cámara.

La construcción de *mayorías parlamentarias* es la quinta razón de cambio de bancada y representa 6.9% de los movimientos entre partidos. Una vieja práctica parlamentaria es crear mayorías artificiales, el máximo “pico” de este comportamiento se registró en la LXIV Legislatura (2018-2021). De acuerdo con notas periodísticas, diputaciones del PES, PAN y PVEM migraron a Morena con el objetivo de preservar su mayoría absoluta (50%+1), en respuesta a que el PT se había llevado varios escaños con el fin de incrementar el número de su bancada y eventualmente presidir la Mesa Directiva.

La sexta razón que explica el transfuguismo es cuando la *fórmula*<sup>7</sup> *la integran dos militantes de partidos que disputaron el cargo mediante una coalición*. En esta modalidad, el escaño se adscribe al partido en

<sup>7</sup> Candidatura a un cargo de elección integrada por dos personas, una es propietaria y la otra es suplente.

el que milita el legislador que se encuentra en funciones. Un ejemplo es el caso de Zoé Robledo Aburto (militante de Morena) y Raúl Bonifaz Moedano (militante del PES), ambos fueron propietario y suplente en la elección de 2018, respectivamente. La fórmula resultó electa en el distrito federal 06 de Chiapas, postulada por la coalición “Juntos Haremos Historia” (Morena-PT-PES). Cuando se instaló la legislatura, el diputado propietario, Zoé Robledo, se integró a la bancada de Morena por ser militante de ese partido, pero al ser nombrado director general del IMSS, dejó la curul a su suplente, Raúl Bonifaz, quien de inmediato se cambió al grupo parlamentario de su partido, el PES.

La séptima motivación de transfuguismo representa tan solo 2.8% de los cambios y está vinculada con los movimientos para *fortalecer a grupos parlamentarios minoritarios*. Según la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las y los diputados pueden formar un grupo parlamentario, siempre que lo integren al menos cinco miembros y militen en algún partido político nacional con registro. En caso de que pierdan legisladores, por la razón que sea, y el partido no lo integren cinco legisladores, esa agrupación política pierde su reconocimiento como grupo parlamentario. Aquí dos casos que son ilustrativos: Santiago Gustavo Pedro Cortés, militante del PT, confirmó en mayo de 2007 su cambio al grupo parlamentario del PAS para que esta organización no perdiera su constitución como grupo parlamentario luego de la renuncia de Eduardo de la Torre Jaramillo (el quinto legislador del PAS). Otro ejemplo lo protagonizó el PES en 2018; poco antes de concluir la legislatura (2015-2018), Luis Jorge Mayorga Godínez (Morena) y Julio César Tinoco Oros (PRD) cambiaron de fracción al PES para aumentar su bancada.

Los *vínculos familiares* son un motivo más que origina el transfuguismo parlamentario. Esta octava modalidad representa 2.3% del total de los casos. En 2020, Irma María Terán Villalobos (diputada del PRI) cambió de Grupo Parlamentario al PES, que entonces coordinaba Jorge Arturo Argüelles, con quien recientemente había contraído nupcias. En 2013, María Fernanda Romero Lozano, hija de Octavio Romero Oropeza, director general de Pemex en la administración de Andrés Manuel López Obrador, renunció al PRD y se unió a la bancada de MC (que coordinaba Ricardo Monreal Ávila) con la intención de integrarse



a lo que después sería la fracción de Morena. Otro caso fue Ángel Aguirre Herrera (PRI), quien cambió en 2011 a la bancada del PRD luego de que su padre, Ángel Aguirre Rivero, se hiciera de la candidatura al gobierno de Guerrero por la alianza PRD-PT-Convergencia y se afiliara al PRD. Un ejemplo más fue Liev Vladimir Ramos Cárdenas, entonces pareja sentimental de Mónica Arriola Gordillo, hija de Elba Esther Gordillo Morales, que en 2010 dejó la fracción parlamentaria de Nueva Alianza para sumarse al PAN, la versión que trascendió en los medios nacionales aludía al rompimiento de su relación con Mónica Arriola como motivo de cambio. En el marco del debate de la reforma eléctrica en abril de 2022, Carlos Miguel Aysa Damas abandonó al PRI para incorporarse a la bancada de Morena, después de votar a favor de dicha reforma. Se dijo en los medios que emitió su voto y cambió de partido porque era hijo del exgobernador de Campeche, Carlos Miguel Aysa González, quien recibió del gobierno federal el ofrecimiento de ser embajador de México en República Dominicana (el 26 de abril, después de aquella votación, el Senado ratificó su nombramiento).

La novena y última razón que permite entender el origen de los movimientos entre las bancadas parlamentarias es la *pérdida de registro de los partidos*. Cuando una fuerza partidista pierde su registro pero logra ocupar algunos escaños en el Congreso, es muy probable que alguno de sus legisladores cambie de bancada para poder desarrollarse durante su encargo. De acuerdo con el artículo 7 de los Lineamientos sobre elección consecutiva de diputaciones por ambos principios para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, norma emitida por el INE mediante el Acuerdo INE/CG635/2020, cuando el partido que postuló la candidatura de una persona que pretenda su reelección haya perdido su registro, la diputada o diputado podrá ser postulado por cualquier partido. El PES transfirió escaños a Morena y al PT con este fin: José Ángel Pérez, Iván Arturo Pérez Negrón y Elba Lorena Torres cambiaron de bancada para poder participar en la contienda electoral de 2021, ya que su partido había perdido el registro.

La tabla 1 ofrece una clasificación de la tipología, con base en las dos agendas de investigación que fueron descritas previamente. Es importante advertir que –por razones metodológicas– la taxonomía tiene una función didáctica; sin embargo, comúnmente se pueden

**Tabla 1.** Clasificación de los motivos que explican el transfuguismo, según las agendas de investigación predominantes

Motivaciones individuales	Condiciones institucionales
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Carrera política.</i> Las personas legisladoras utilizan los partidos para diferentes propósitos en diferentes entornos electorales.</li> <li>2. <i>Fractura partidista.</i> Los partidos desempeñan un papel importante para las y los legisladores afines, pues los ayudan a avanzar en una agenda política. Cuando se divide un partido, sus integrantes se reagrupan con la “marca” mejor posicionada frente al electorado.</li> <li>3. <i>Vínculos familiares.</i> La socialización política básica tiene lugar en el seno de la familia. Las lealtades familiares determinan un comportamiento político que se traslada a la militancia partidista.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integración de la Mesa Directiva. Como órgano formal de gobierno, la Mesa Directiva tiene el control de los procedimientos legislativos durante el desarrollo de las sesiones del Pleno e interviene en todas las etapas del proceso parlamentario.</li> <li>2. Registro de candidaturas con siglas distintas a la militancia real. Antes de las elecciones federales de 2021, era posible postular una candidatura por un partido diverso al que se encontraba afiliado si es que existía un convenio de coalición. Esta posibilidad permitía a un partido eludir el límite legal de la sobrerepresentación de los ocho puntos porcentuales.</li> <li>3. Mayoría parlamentaria. En el régimen presidencial, el desempeño del gobierno depende de una mayoría parlamentaria; sin ella, es poco probable que la agenda de gobierno prospere en el Congreso.</li> <li>4. Fórmula de coalición. Los convenios de coalición definen la distribución de las candidaturas entre los partidos participantes. Una fórmula suele integrarse con militantes de dos partidos distintos.</li> <li>5. Fortalecimiento de pequeños grupos parlamentarios. El partido tiene una doble ventaja cuando cuenta con un grupo parlamentario: por un lado, si el proceso de nominación de candidaturas está controlado, el partido tiene más posibilidades de promover la lealtad de sus miembros legislativos; y por el otro, accede a recursos presupuestales y generalmente puede ocupar espacios en las comisiones legislativas.</li> <li>6. Pérdida de registro del partido postulante. Cuando los partidos no logran superar el umbral legal para conservar el registro, pero logran tener escaños en el Congreso, el legislador necesita cambiar de partido para reelegirse.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia.

encontrar situaciones motivacionales de transfuguismo que involucren más de una categoría: por ejemplo, un legislador puede cambiar de grupo parlamentario por razones familiares, pero al mismo tiempo se mueve a otro partido para formar una mayoría parlamentaria. La elaboración de la estadística en este apartado del artículo impuso la necesidad de adoptar criterios precisos y excluyentes para clasificar cada uno de los casos y para ello la narrativa de los medios de comunicación fue esencial. La orientación de las notas periodísticas determinaba la razón dominante de un cambio de partido que mostraba disyuntivas de esta naturaleza.

Es importante advertir que el transfuguismo parlamentario es fundamentalmente un fenómeno individual, el movimiento de cada legislador generalmente es el producto de una decisión personal (Heller y Mershon 2009, p. 30). Según el trabajo seminal de Aldrich y Bianco (1992), los candidatos eligen el partido que maximiza sus posibilidades esperadas de victoria. Sin embargo, en México la ley establece que las coordinaciones de los grupos parlamentarios tienen la última palabra, dado que cuentan con la atribución de sancionar la integración de sus bancadas (Cámara de Diputados 2019, artículo 27).<sup>8</sup> Cualquier movimiento de legisladores es viable si el cambio cuenta con la anuencia de, al menos, un líder parlamentario.<sup>9</sup> Sin este consentimiento, el o la legisladora no puede formar parte de algún grupo partidista; y sin él, la única salida posible es mantener el escaño como diputado sin partido, lo que significa tener una relevancia legislativa relativa y

<sup>8</sup> La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados, 2019) no prevé ninguna restricción para cambiar de bancada cuantas veces quieran los legisladores. El artículo 27 de esa ley sólo señala que el coordinador del grupo parlamentario comunicará a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo y el presidente de la Cámara llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones.

<sup>9</sup> Benjamin de Vet (2019) estudió el rol de los líderes de grupos parlamentarios. Sostiene que, debido a diferentes factores contextuales y motivaciones individuales, los líderes adoptan diferentes roles que repercuten en el funcionamiento interno de las bancadas y en el comportamiento de sus miembros (sugiere cuatro tipos de dirigentes parlamentarios: los soldados del partido, los parlamentarios, los instrumentalistas y los gestores de crisis). El autor señala que los líderes de los grupos parlamentarios son actores fundamentales en el Congreso. Administran los poderes legislativos de los partidos, dan forma a las agendas parlamentarias, coordinan las actividades de los diputados y aseguran la unidad del grupo.

escasos recursos camarales a su favor. En otras palabras, las reglas institucionales del Congreso mexicano configuran un sistema en el que los partidos políticos son generalmente los promotores del transfuguismo porque eso les da la posibilidad de mejorar su posición al negociar los asuntos legislativos, así como de postular candidaturas más competitivas en la siguiente elección.

La paradoja es que en México los partidos definen los tiempos y los términos en que se realiza el transfuguismo parlamentario. Una explicación de este comportamiento lo ofrecen Carey y Shugart (1995, pp. 424-426): cuando la fórmula de asignación de curules es mediante lista cerrada con una ronda –como es el caso mexicano– la reputación personal de los representantes es lo de menos, son los partidos quienes presentan las boletas y los votantes solo tienen una oportunidad de elegir entre los partidos. En suma, el futuro político del legislador está fundamentalmente en manos del partido y sus jerarquías, no de los electores. Así, para que la ecuación del control camaral funcione, señala Nacif, la coordinación parlamentaria es responsable “de vigilar y aplicar la relación jefe-agente entre la organización nacional del partido y los miembros de la Cámara de Diputados” (2002, p. 37); es decir, el líder parlamentario tiene la función –sobre todo cuando es de la fuerza mayoritaria– de disciplinar a sus legisladores premiando o castigando su fidelidad política. Esta disciplina funciona cuando los líderes de los partidos pueden bloquear o al menos obstaculizar la búsqueda de uno o más de los objetivos que les interesa a los legisladores, como influir en el diseño de políticas públicas, acceder a más cargos públicos y maximizar beneficios electorales.

Durante las seis legislaturas observadas, Morena es la fuerza política que más diputaciones ha captado de otras bancadas, 61 en total. De acuerdo con la evidencia disponible, hay cuatro razones principales para que esto suceda: 1) el partido ofrece oportunidades de desarrollo político; 2) es promotor de fracturas importantes en el interior de algunos partidos al *cooptar* a sus miembros, siendo el PRD el caso más notorio; 3) es cabeza de coalición, lo que le ha permitido postular candidaturas propias, utilizando las siglas de los partidos que lo acompañaron en la elección, y 4) es el principal aglutinador parlamentario, debido a su interés por controlar la Cámara mediante la

integración de la Mesa Directiva. Los datos sugieren que los cambios de grupo parlamentario gravitan en torno al partido que ocupa el Poder Ejecutivo Federal.<sup>10</sup> Los partidos que no ofrecen un futuro político o se encuentran sumidos en conflictos internos terminan perdiendo cuadros parlamentarios. Ganan los que ofrecen perspectivas políticas de crecimiento y son gobierno. En esta lógica, el Congreso mexicano parece cumplir con una de las principales conclusiones de Laver y Benoit (2003, p. 231): “a medida que aumenta el tamaño del partido dominante, generalmente no solo es atractivo para los desertores, sino que también está dispuesto a aceptarlos”. Existen estudios comparados que ofrecen elementos para comprender este fenómeno. Uno de ellos es de Desposato y Scheiner (2008, pp. 520-523); según los autores, en los sistemas políticos donde el gasto público busca fines electorales (*pork barrel*), el control sobre el presupuesto se convierte en el instrumento dominante de la estrategia electoral. Entonces, si el Congreso tiene la facultad de aprobar el presupuesto del gobierno, este tiene los incentivos para procurar en lo posible dirigir el congreso con base en las mayorías que construya su partido.

Por otra parte, llama la atención la baja movilidad de los legisladores del PAN (partido que también fue gobierno presidencial en dos periodos sexenales de 2000 a 2012), lo que denota estabilidad partidista. Una hipótesis podría ser que la naturaleza propia del partido ha formado cuadros leales e institucionales, lo que habla bien de sus mecanismos de formación y capacitación. Al respecto, Mainwaring escribió que “la institucionalización del sistema de partidos significa que los actores tienen expectativas claras y estables sobre el comportamiento de otros actores y, por lo tanto, sobre los contornos y reglas fundamentales de la competencia y el comportamiento del partido” (1998, p. 68). Además,

<sup>10</sup> Ludger Helms (2000) elaboró cinco tipologías sobre las relaciones entre grupo parlamentario y partido. Estos son el “dominio del grupo parlamentario” (Gran Bretaña), el “dominio del partido” (Francia), el “liderazgo integrador del partido” (Alemania), la “autonomía funcional” (Estados Unidos) y la “facciocracia” (Japón). Estas cinco categorías representan tipos idealistas que se concentran en la característica dominante de la interrelación entre los grupos parlamentarios y sus partidos. México tiene más similitudes al modelo francés, ya que en ambos casos el grupo parlamentario es débil frente a la estructura partidista, lo que se acentúa cuando se trata del partido al que pertenece el titular del poder ejecutivo.

**Tabla 2a.** Motivo de los cambios de grupo parlamentario por partido (salidas)  
(LX Legislatura 2006-2009 a LXV Legislatura 2021-2024)

Motivos	PRD	PVEM	Morena	PT	PES	PRI	PAN	MC	Otros	Total	%
Carrera política	20	6	9	6	5	6	7	9	1	69	31.7
Integración de Mesa Directiva	7	6	11	3	3	10				40	18.3
Fractura intrapartidista	18	4	1	5	2	2		1	1	32	14.7
Registro de candidatura con siglas distintas a la de la militancia		13	4	8	5					30	13.8
Mayoría parlamentaria	2	2		3	4	4	4			15	6.9
Otro	1	3		2	2	1	1			10	4.6
Fórmula de coalición			5		3					8	3.7
Fortalecimiento de pequeños grupos parlamentarios	2		1	2				1		6	2.8
Motivos familiares	1					3			1	5	2.3
Pérdida de registro del partido postulante					3					3	1.4
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>34</b>	<b>14.2</b>	<b>29</b>	<b>25</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>218</b>	<b>100.0</b>
<b>%</b>	<b>23.4</b>	<b>15.6</b>	<b>6.5</b>	<b>13.3</b>	<b>11.5</b>	<b>10.1</b>	<b>5.5</b>	<b>5.0</b>	<b>1.4</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia con información de notas periodísticas publicadas en portales de medios de comunicación nacionales y locales, y con apoyo del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal). Consulta electrónica realizada en junio de 2022.

**Tabla 2b.** Motivo de los cambios de grupo parlamentario por partido (arribos)  
(LX Legislatura 2006-2009 a LXV Legislatura 2021-2024)

Motivos	Morena	PRI	PT	PRD	S/P*	PVEM	PES	MC	PAN	Otros	Total	%
Carrera política	17	8	8	8	9	5	4	4	5	3	69	31.7
Integración de Mesa Directiva	1	12	14	4	8	1					40	18.3
Fractura partidista	13			2	9	1	1	3	3		32	14.7
Registro de candidatura con siglas distintas a la de la militancia	12	13	1	3		1					30	13.8
Mayoría parlamentaria	12	2				1					15	6.9
Otro	1	3	2	3			1				10	4.6
Fórmula de coalición	2		4			2					8	3.7
Fortalecimiento de pequeños grupos parlamentarios	1					3	1	1	1		6	2.8
Motivos familiares	1			1		1	1	1	1		5	2.3
Pérdida de registro del partido postulante	1		2								3	1.4
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>38</b>	<b>29</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>218</b>	<b>100.0</b>
<b>%</b>	<b>28.0</b>	<b>17.4</b>	<b>13.3</b>	<b>9.6</b>	<b>8.3</b>	<b>6.4</b>	<b>6.4</b>	<b>4.6</b>	<b>4.1</b>	<b>1.8</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia con información de notas periodísticas publicadas en portales de medios de comunicación nacionales y locales, y con apoyo del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal). Consulta electrónica realizada en junio de 2022.

\* S/P= Sin Partido.

las y los diputados panistas tienen relativa autonomía de gestión y cuentan con equilibrios internos que fortalecen su disciplina con el partido (Béjar 2004, pp. 169-174). Los pocos tránsfugas registrados en 16 años (12 en total), han sido personas con escaso arraigo panista, por ejemplo, Evaristo Lenin Pérez Rivera (2021), César Flores Sosa (2018) y María de la Paz Quiñones Cornejo (2010); y algunos fueron *cooptados* por otro partido como María Elena Perla López Loyo (2010) y Luis Fernando Salazar Fernández (2018).

Un hallazgo más a subrayar es la frecuente movilidad entre representantes de partidos minoritarios. El 45.4% de los cambios de bancada corresponden, en orden decreciente, al PVEM, con 15.6 puntos de ese porcentaje; el PT con 13.3 puntos; el desaparecido PES con 11.5 y MC con 5.0 puntos. Es altísima la movilidad si consideramos que estos partidos representan una pequeña parte del cuerpo cameral (no superan, en promedio, el 20% de los escaños). Una explicación es que los partidos pequeños nacen y se producen en un contexto en el que tienen una utilidad estrictamente electoral (forman coaliciones con los grandes para ganar elecciones), y los escaños obtenidos tienen la misma suerte: son recursos que ponen a disposición de los partidos predominantes para la construcción de mayorías parlamentarias o mantener el control de la Cámara. Al estudiar los partidos minoritarios de Irlanda, Bouyoux encontró que su surgimiento provocó importantes cambios en los partidos principales, pero su participación en los gobiernos de coalición finalmente condujo a su declive (2018). La corta vida de los partidos minoritarios en México parece confirmar esta tendencia (Hernández 2021a; 2021b).

### **Los efectos del transfuguismo en la representación política del Congreso mexicano**

El transfuguismo se entiende como el comportamiento del legislador que abandona al grupo parlamentario del partido político que lo postuló, con el fin de formar parte de otra bancada.<sup>11</sup> Uno de los efectos

<sup>11</sup> El artículo de Jorge León Vázquez (2008, pp. 31-32) sugiere una delimitación conceptual basada en las causas del transfuguismo, agrupadas en dos



más significativos de este fenómeno se observa en la alteración de la composición política del Congreso. La forma más directa de medirlo es comparando la composición original de la legislatura que aprueba el INE con respecto a la integración al concluir esa misma legislatura.

El congreso debería constituirse de acuerdo con la distribución de escaños decidida por los electores en las urnas y aprobada por el INE. Sin embargo, casi nunca sucede así, ya que, desde la instalación de cada legislatura, la distribución de las curules entre los grupos parlamentarios cambia en relación con la aprobada por la autoridad electoral. No existe ninguna disposición legal que lo impida, al constituirse la legislatura, las y los representantes se autoadscriben a la bancada de su preferencia.<sup>12</sup> Regularmente se adhieren al partido de su militancia, pero ocurre con frecuencia que el representante termine en otro grupo parlamentario distinto al partido que lo postuló en los comicios.

Las patologías más sobresalientes de la conmutación de partido en la Cámara de Diputados son las siguientes (sirva de apoyo la tabla 3).

1. Transfuguismo parlamentario, regla y no excepción. El transfuguismo no tiene color político. Como ya se expuso en la primera parte de este estudio, la desertión partidista es un fenómeno cada vez más frecuente en la democracia parlamentaria mexicana desde que se normalizó la alternancia política en el siglo XXI. Hay tránsfugas de la derecha, del centro y de la izquierda. Todos los partidos con representación en el congreso pierden o ganan escaños por el cambio de bancada. Ninguna fracción

---

categorías: causas originadas por motivaciones legítimas y causas originadas por motivaciones ilegítimas. Es una propuesta alternativa al concepto adoptado en este trabajo.

<sup>12</sup> La entonces diputada Lorena Villavicencio Ayala reconoció en el Seminario *El Congreso que México necesita. Una reforma urgente*, que llegó al congreso en 2018 como candidata del PT, partido coaligado con Morena y el PES, y que, al formalizar su incorporación a la legislatura, la Secretaría General de la Cámara de Diputados le preguntó a qué grupo parlamentario se adscribiría, informó en ese momento a favor de Morena, partido de su militancia real (Cámara de Diputados 2021b, hora 1:45:41). El ejemplo demuestra la libertad que tienen las y los legisladores para autoadscribirse al grupo parlamentario de su preferencia y la total flexibilidad procedimental para hacerlo.

**Tabla 3.** Diferencia absoluta y porcentual por partido entre la integración original aprobada por el IFE/INE y la integración al concluir la legislatura (Cámara de Diputados, 2006-2024) (500 escaños = 100%)

Partido	LX (2006-2009)		LXI (2009-2012)		LXII (2012-2015)		LXIII (2015-2018)		LXIV (2018-2021)		LXV (2021-2024)**		Total	
	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%
Morena	-	-	-	-	12	2.4	15	3.0	61	12.2	2	0.4	90	18.00
Ind. y SP*	3	0.6	3	0.6	2	0.4	6	1.2	6	1.2	-	-	20	4.00
PRI	2	0.4	5	1.0	1	0.2	-1	-0.2	4	0.8	0	0	11	2.20
PSD	1	0.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.20
Panal	0	0.0	-1	-0.2	0	0.0	2	0.4	-2	-0.4	-	-	-1	-0.20
PAN	0	0.0	-1	-0.2	-1	-0.2	-2	-0.4	-2	-0.4	0	0	-6	-1.20
MC	2	0.4	0	0.0	-5	-1.0	-4	-0.8	-3	-0.6	2	0.4	-8	-1.60
PVEM	-2	-0.4	1	0.2	-1	-0.2	-9	-1.8	-5	-1.0	-3	-0.6	-19	-3.80
PT	-5	-1.0	1	0.2	-4	-0.8	-	-	-17	-3.4	-1	-0.2	-26	-5.20
PES	-	-	-	-	-	-	3	0.6	-33	-6.6	-	-	-30	-6.00
PRD	-1	-0.2	-8	-1.6	-4	-0.8	-10	-2.0	-9	-1.8	0	0	-32	-6.40
<b>Índice de cambio parlamentario**</b>	<b>6.93</b>		<b>10.10</b>		<b>14.42</b>		<b>21.82</b>		<b>72.62</b>		<b>4.24</b>			

Nota: Las cifras con signo positivo significan que los partidos concluyeron la legislatura con más escaños; las cifras con signo negativo representan a los partidos que perdieron diputaciones al cierre de la legislatura; y las cifras en ceros indican que los partidos no tuvieron variación entre el inicio y la conclusión del periodo legislativo.

\* CI= Candidatura Independiente y SP= Sin Partido.

\*\* Proponemos el índice de cambio parlamentario como un cálculo para comparar la composición de las legislaturas en este estudio. El índice es el resultado de la raíz cuadrada de la diferencia de escaños al cuadrado que se obtiene al comparar la integración original aprobada por el IFE/INE y la integración al concluir la legislatura.

\*\*\* El periodo observado comprende del 1 de septiembre de 2021 (fecha de instalación de la legislatura) al 23 de junio de 2022 (último corte de información).

Fuente: Elaboración propia con información del IFE/INE, Estadísticas y Resultados Electorales. Varios años. Así como con apoyo del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal). Consulta realizada en junio de 2022 en <http://www.diputados.gob.mx>.

política ha tenido una composición indemne en las últimas seis legislaturas.

2. Mayorías legislativas artificiales. De acuerdo con lo que refleja el índice elaborado para este trabajo, la movilidad partidista ha venido al alza. La mayor distorsión de la voluntad ciudadana se observa en la LXIV Legislatura, la cual estuvo motivada esencialmente por el fortalecimiento de Morena para construir una mayoría calificada (según la tabla 3, registra un índice de 72.62 puntos). Esa fuerza política inició la legislatura con el 38.2% de los escaños, pero concluyó con 50.4%, nunca antes una bancada había ganado tantas diputaciones por la vía del transfuguismo parlamentario (inició con 191 y concluyó con 252, ganó 61 durante la legislatura).
3. Grupos parlamentarios minoritarios, los menos representativos. Hay tres tipos de bancadas entre los partidos minoritarios: 1) Aquel que pierde el registro por obtener una votación por debajo del umbral electoral, lo que explica la adherencia de sus legisladores a otra fuerza política (v.gr., Panal en 2018); 2) aquellos que mantienen cierta estabilidad entre sus miembros, ya que son grupos parlamentarios con bajo nivel de movilidad (v.gr., PSD, Panal y MC), y 3) partidos que compitieron en las elecciones coaligados con un partido mayoritario, y una vez instalada la legislatura, se redujo su bancada por el abandono de sus miembros para adherirse a las bancadas grandes (v.gr., PVEM, PT y PES). En cualquiera de los tres casos, son grupos parlamentarios con importantes tasas de deserción, dejando generalmente a sus electores sin representación.

El sistema electoral tiene la función elemental de convertir los votos en escaños (Lijphart 1995, p. 29). El modelo mexicano acepta una sobrerrepresentación de hasta ocho puntos porcentuales (Cámara de Diputados 2021a, artículo 54 numeral V); es decir, un partido puede obtener más escaños en el Congreso respecto a la proporción de votos recibidos en las urnas. La justificación más recurrente afirma que así se mejoran las condiciones de gobernabilidad política. Sin embargo, de acuerdo con la tabla 4, la movilidad parlamentaria ha intensificado

**Tabla 4.** Porcentajes por partido de la Votación Válida Emitida en la elección de diputados electos por el principio de representación proporcional y de la integración al inicio y al término de la legislatura de la Cámara de Diputados (LX Legislatura 2006-2009 a LXV Legislatura 2021-2024)

Partido	LX (2006-2009)		LXI (2009-2012)		LXII (2012-2015)		LXIII (2015-2018)		LXIV (2018-2021)		LXV (2021-2024)***								
	% VVE	% Fin	% VVE	% Fin	% VVE	% Fin	% VVE	% Fin	% VVE	% Fin	% VVE	% Fin							
PRI	22.40	20.8	39.12	47.4	33.60	42.6	42.8	30.70	40.6	40.4	17.23	9.0	9.8	18.4	14.0	14.0			
PAN	34.38	41.2	29.67	28.6	27.28	22.8	22.6	22.10	21.8	21.4	18.69	16.2	15.8	18.9	22.8	22.8			
PRD	18.15	25.2	25.0	12.91	14.2	12.6	19.35	20.6	19.8	11.44	12.2	10.2	5.49	4.2	2.4	3.0	3.0		
Morena	-	-	-	-	-	-	2.4	8.83	7.0	10.0	38.82	38.2	50.4	35.3	39.6	40.0	40.0		
PVEM	6.60	3.8	3.4	7.10	4.2	4.4	6.43	5.6	5.4	7.27	9.4	7.6	4.99	3.2	2.2	5.6	8.6	8.0	
PT	6.08	3.2	2.2	3.87	2.6	2.8	4.83	3.0	2.2	2.99	-	-	4.09	12.2	8.8	3.4	7.4	7.2	
MC	5.63	3.2	3.6	2.61	1.2	1.2	4.21	3.4	2.4	6.41	5.0	4.2	4.60	5.4	4.8	7.3	4.6	5.0	
PES	-	-	-	-	-	-	-	3.50	1.6	2.2	2.51	11.2	4.6	-	-	-	-	-	-
Panal	4.68	1.8	1.8	3.62	1.8	1.6	4.30	2.0	2.0	3.92	2.2	2.6	2.58	0.4	-	-	-	-	-
PSD	2.11	0.8	1.0	1.09	-	-	-	-	-	2.26	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PH	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PES'	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.9
RSP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.8
FXM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.6
Ind. y SP**	-	-	0.6	-	-	-	0.4	0.59	0.2	1.4	1.00	-	1.2	0.1	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

\* En la elección de 2006, el porcentaje de varios partidos se calculó con base en las cláusulas acordadas en los convenios de coalición: a) Si la votación válida nacional emitida a favor de la coalición "Alianza por México" es de 30% o menos, al PVEM le corresponde 6.6% de la votación válida nacional emitida y el remanente al PRI. La coalición obtuvo 29% de la votación, razón por la cual se aplicó dicha distribución de votos; b) El porcentaje de la votación de la coalición "Por el Bien de Todos" (que obtuvo 29.83% de los votos), se distribuyó entre el PRD, PT y Convergencia (hoy MC) en los siguientes términos: 18.0, 5.8 y 5.2%, respectivamente. En caso de fracciones, éstas se distribuyen en la misma proporción.

\*\* CI= Candidatura Independiente y SP= Sin Partido.

\*\*\* El periodo observado comprende del 1 de septiembre de 2021 (fecha de instalación de la legislatura) al 23 de junio de 2022 (último corte de información).

Fuente: Elaboración propia con información del IFE/INE. Estadísticas y Resultados Electorales. Varios años. Así como con apoyo del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal). Consulta realizada en agosto de 2021 en <http://www.diputados.gob.mx>. La Votación Válida Emitida (VVE) resulta al descontar de la votación total los votos nulos y votos de candidatos no registrados.

las deformaciones en la representatividad política, en al menos dos aspectos:

1. Partidos mayoritarios más sobrerrepresentados. Los partidos mayoritarios obtienen un número de curules superior al porcentaje de votos alcanzados o permitidos por la ley. Al concluir la LXI Legislatura (2009-2012), el PRI terminó más sobrerrepresentado que cuando inició el periodo legislativo, al pasar de 8.28 a 9.28 puntos porcentuales de diferencia entre su nivel de escaños y la votación obtenida en la elección. Lo mismo ocurrió en la LXII Legislatura (2012-2015), aquí la bancada del PRI terminó con 9.2 puntos, más escaños en comparación con su nivel de votación.

Morena es un caso extremo, inició la LXIV Legislatura (2018-2021) con una subrepresentación de -0.62%; sin embargo, gracias al transfuguismo de miembros del PES y del PT, concluyó con una sobrerrepresentación de 11.58 puntos porcentuales.

2. El sistema electoral tiene la función elemental de convertir los votos en escaños (Lijphart 1995, p. 29). El modelo mexicano acepta una sobrerrepresentación de hasta ocho puntos porcentuales (Cámara de Diputados 2021a, artículo 54 numeral V); es decir, un partido puede obtener más escaños en el Congreso respecto a la proporción de votos recibidos en las urnas. La justificación más recurrente afirma que así se mejoran las condiciones de gobernabilidad política. Sin embargo, de acuerdo con la tabla 4, la movilidad parlamentaria ha intensificado las deformaciones en la representatividad política, en al menos un aspecto: Los partidos mayoritarios obtienen un número de curules superior al porcentaje de votos alcanzados o permitidos por la ley. Al concluir la LXI Legislatura (2009-2012), el PRI terminó más sobrerrepresentado que cuando inició el periodo legislativo, al pasar de 8.28 a 9.28 puntos porcentuales de diferencia entre su nivel de escaños y la votación obtenida en la elección. Lo mismo ocurrió en la LXII Legislatura (2012-2015), aquí la bancada del PRI terminó con 9.2 + puntos,

más escaños en comparación con su nivel de votación. Morena es un caso extremo, inició la LXIV Legislatura (2018-2021) con una subrepresentación de -0.62%; sin embargo, gracias al transfuguismo de miembros del PES y del PT, concluyó con una sobrerrepresentación de 11.58 puntos porcentuales.

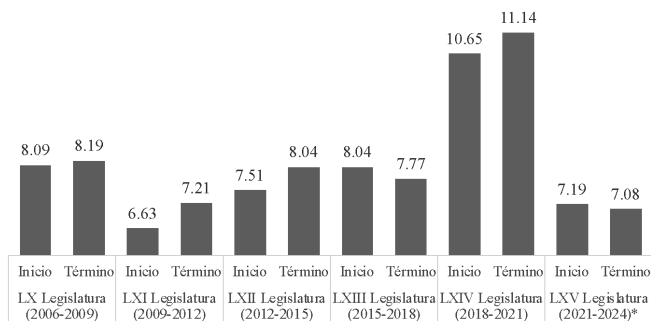
Una de las herramientas para evaluar la integración del Congreso es el índice de desproporcionalidad del sistema electoral (también conocido como índice de Gallagher o índice de los cuadrados mínimos), el cual mide las eventuales distorsiones que se dan en la relación entre votos y escaños que logra cada partido (Gallagher, 1991).<sup>13</sup> En este estudio el índice detecta los efectos de los resultados electorales en la construcción de mayorías parlamentarias y en la conformación de los grupos parlamentarios.

De acuerdo con los cálculos realizados para este estudio, la cifra de desproporción del sistema electoral mexicano se había situado casi siempre por debajo de los nueve puntos (*véase* gráfica 3). Dicho indicador no supone una desviación que cuestione el funcionamiento democrático del Congreso mexicano (recordemos que el sistema electoral permite la sobrerrepresentación de un partido hasta por ocho puntos porcentuales); por el contrario, en términos comparativos, México tiene uno de los niveles de desproporción más bajos de los países latinoamericanos (*Cfr.* Espi, 2017, p. 62). En la gráfica 3 se puede observar cómo aumentó la desproporcionalidad al comparar la integración original con la integración final de cada legislatura.<sup>14</sup> Esto se explica por el transfuguismo a favor de los partidos mayoritarios. Según la tabla 2b presentada en apartado previo de este trabajo, Morena y el PRI concentran 45.4% de los movimientos registrados en

<sup>13</sup> El Índice de Gallagher no es el único índice usado para medir el sistema electoral, hay al menos una decena de ellos, sin embargo, si es uno de los más utilizados, por eso lo adoptamos en este trabajo. Se recomienda la lectura de Jorge Urdániz (2006) para conocer las principales debilidades teóricas del índice de los cuadrados mínimos.

<sup>14</sup> La única excepción se registró en la LXIII Legislatura, en la que el índice bajó de 8.04 a 7.77 puntos, principalmente por una mejor repartición de los votos en las elecciones intermedias de 2015. La LXV Legislatura también tiene una reducción en el índice de 7.19 a 7.08, pero no es concluyente porque sólo se analizó el primer año de la legislatura.

**Gráfica 3.** Comparación del Índice de desproporcionalidad según cuadrados mínimos de Gallagher (el índice se presenta con base en la integración al inicio y al término de las legislaturas LX 2006-2009 a LXV 2021-2024)



Nota: El índice de desproporcionalidad de Gallagher se calcula sumando las diferencias al cuadrado entre los porcentajes de votos y escaños de cada partido, dividiéndolas entre dos y sacando la raíz cuadrada, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{índice de Gallagher} = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (v - e)^2}$$

donde  $v$  y  $e$  son el porcentaje de votos y escaños del partido al cuadrado. El índice oscila entre 0 (mínima desproporcionalidad) y 100 (máxima desproporcionalidad) (Gallagher, 1991).

\* El periodo observado comprende del 1 de septiembre de 2021 (fecha de instalación de la legislatura) al 23 de junio de 2022 (último corte de información).

Fuente: Elaboración propia con información del IFE/INE. Estadísticas y Resultados Electorales. Varios años. Así como con apoyo del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal). Consulta realizada en junio de 2022 en <http://www.diputados.gob.mx>. Es importante aclarar que los cálculos se hicieron con base en la Votación Válida Emitida que resulta al descontar de la votación total los votos nulos y votos de candidatos no registrados.

las seis legislaturas observadas. Los partidos con más porcentaje de escaños –los mayoritarios– son también los más beneficiados por los cambios de bancada, ya que las y los diputados ven en ellos una mejor oportunidad para desarrollar sus carreras políticas y los partidos, a su vez, aprovechan esta circunstancia para mejorar sus oportunidades de controlar los órganos de gobierno de la Cámara o construir alguna mayoría absoluta o calificada sobre algún asunto de especial interés para el partido gobernante. En este sentido, el cambio de partido es producto de la disputa política en la arena electoral. Los resultados de la competencia partidista en las elecciones no se definen en la jornada electoral, son en realidad el resultado de un proceso dinámico y constante que se dirime en el gobierno con su actuación ejecutiva y en el Congreso aprobando o bloqueando los acuerdos legislativos que impulsa el partido en el poder.

El incremento de la desproporcionalidad registrada en la LXIV Legislatura (2018-2021) por arriba de los 10 puntos, originada por el caudal de votos a favor de Morena en 2018 (de 8.83% de los votos recibidos en 2015 subió a 38.82% en 2018) y el atípico transfuguismo observado durante esa legislatura en la que se desfundaron partidos minoritarios como el PES y el PT (37 movimientos de 100 cambios en esa la legislatura), tuvieron un efecto distorsionador de la representación política. El índice de los mínimos cuadrados construido para este trabajo permitió demostrar que la movilidad entre los grupos parlamentarios perjudica la proporcionalidad que deben tener los partidos en el congreso en relación con su votación en las urnas. La experiencia en México es que, en suma, el transfuguismo hace más desproporcionado el sistema electoral y con ello se diluye la representación política.

## **Conclusiones**

El transfuguismo parlamentario es un fenómeno que no es bueno o malo *per se*. Puede presentarse una circunstancia especial en la que determinado partido necesite reclutar nuevos legisladores para impulsar algún asunto de interés general; por ejemplo, aprobar una ley de seguridad cuando los problemas de delincuencia organizada son



apremiantes y el partido en el gobierno no cuenta con los escaños suficientes para impulsarla. El cambio de partido puede ser una solución ante el estancamiento que puede padecer el gobierno dividido.

También es factible que la deserción partidista sea un problema. La decisión del legislador de migrar está orientada a maximizar sus intereses personales, pero el cambio de partido quiebra cualquier sistema de responsabilidad política: la calidad del desempeño de un representante no podría ser evaluado por sus electores. Esta circunstancia puede lastimar la reputación del partido y erosionar el apego de sus votantes. Todas las encuestas oficiales de confianza en instituciones públicas ubican a los partidos políticos entre los que tienen menos respaldo ciudadano. Un posible origen de tal falta de confianza podría ser justamente el transfuguismo.

El legislador es un recurso activo del gobierno o de la oposición, dependiendo del partido al que se encuentre afiliado, agrupando y alineando sus atributos personales para competir coordinadamente con sus compañeros de bancada para maximizar votos, asegurar el control de los cargos públicos o influir en las políticas públicas (Müller y Strøm, 1999). Se asume que los miembros del Congreso actúan como cárteles legislativos que organizan la Cámara para resolver sus dilemas colectivos (Cox y McCubbins, 1993) con el fin de mejorar sus probabilidades de reelección, preservar el poder en el Congreso o mejorar las oportunidades para aprobar buenas políticas públicas (Fenno, 1978). La elección del partido es una decisión subordinada a las preferencias y ambiciones personales del político, mientras que los partidos y sus liderazgos tienden a aceptar nuevos cuadros siempre y cuando la adición mejore –aunque sea marginalmente– su posición política en la organización de la actividad parlamentaria. El transfuguismo parlamentario es un fenómeno sensible a las circunstancias internas del órgano legislativo (nivel de fuerza del partido para mantener el control del aparato y de la agenda) y al futuro político inmediato de los legisladores (siempre interesados en mejorar sus probabilidades de reelección o apuntalar sus carreras políticas).

Adherirse al partido que los llevó a ocupar el cargo en la democracia parlamentaria implica alinearse con un bando. La existencia de bloques unificados de legisladores es una característica importante

del panorama político y, para los académicos, constituye uno de los requisitos normativos más relevantes de la dinámica parlamentaria (Cox y McCubbins, 1993). Al ser parte de un bloque de legisladores en el que cada partido constituye su fuerza política, los miembros procuran determinada cohesión con los líderes de su partido y, al mismo tiempo, se encuentran sometidos a mecanismos disciplinarios que el partido les impone.

La cohesión de los integrantes del partido en el Congreso no es automática, pues depende de los procedimientos de selección de candidaturas y de los incentivos parlamentarios. Es una cuestión de grados: a mayor centralización en las candidaturas y más beneficios parlamentarios en el horizonte, mayor será la cohesión del partido legislativo y, por lo tanto, menos probable el fenómeno del *transfuguismo* (Bowler, *et al.*, 1999; Carey, 2007). Cuando el partido está bien cohesionado, la adopción de medidas disciplinarias por parte de los líderes para lograr la unidad del bloque –por ejemplo, el control de la agenda o la votación nominal abierta– es innecesaria. Si estos mecanismos de cohesión y disciplina se rompen, lo más probable es que el resultado sea la desertión política de los miembros del Congreso.

Es posible cambiar los incentivos que motivan el transfuguismo si la ley introduce algunas restricciones a los legisladores para cambiar de grupo parlamentario. Algunas propuestas para elevar el costo a los tránsfugas son la pérdida del mandato de manera temporal o definitiva como sucede en Brasil, Ecuador o Venezuela, o la imposición de multas económicas como existe en El Salvador u Honduras. Otras alternativas menos severas son la introducción de algunos requisitos y determinados plazos para cambiar de partido. Los partidos podrían ser más responsables y receptivos con sus electores, e incluso se podría erradicar la compra o coacción de legisladores conocido por filtraciones a través de los medios de comunicación si se llevara a cabo una reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La movilidad parlamentaria es en todo caso una distorsión del mandato popular en las urnas, una alteración clara al electorado por modificar la correlación de mayorías y minorías surgida de los procesos comiciales. Los miembros del Congreso cambian la composición

de los partidos y de los resultados políticos sin que se celebren elecciones legislativas. Lo que se necesita en México para vigorizar el sistema de pesos y contrapesos entre poderes es, entre otras acciones, preservar la decisión del electorado en la composición del Congreso y procurar su continuidad. Algunas propuestas de reforma para fortalecer un sistema menos permisivo al transfuguismo en el Poder Legislativo mexicano son:

1. Impedir que diputados tráfugas puedan crear nuevas bancadas. Ello permite limitar la fragmentación parlamentaria y, a la vez, constituye un fuerte incentivo negativo para el transfuguismo, puesto que un diputado que cambia de partido no podría gozar de las prerrogativas y recursos que les corresponden a los grupos parlamentarios.
2. Impedir los cambios de bancada de forma temporal. Por ejemplo, restringiéndolos durante la instalación y el primer periodo de sesiones de la legislatura. De esta forma la integración de los órganos del congreso se realizaría conforme al mandato popular.
3. Establecer una multa económica al legislador que cambie de partido, una penalización que impida el cobro de la dieta por al menos tres meses podría desalentar el transfuguismo parlamentario.
4. Prohibir la reelección de los diputados cuando su postulación no corresponda al partido de la filiación original al momento de su elección.

El debate está abierto y pocos investigadores le han dedicado tiempo al estudio del transfuguismo en México; es uno de los temas pendientes en el proceso de reforma electoral para fortalecer la institucionalidad de los partidos políticos.

## Bibliografía

- Aldrich, John y Bianco, William (1992). “A Game Theoretic Model of Party Affiliation of Candidates and Office Holders”, en *Mathematical Computational Modeling*, 16 (8/9), 103-16.
- Béjar Algazi, Luisa (2004). “Representación y disciplina en los grupos parlamentarios: el caso mexicano”, en *Estudios Políticos*, núm. 3, octava época, septiembre-diciembre, 153-194.
- Bouyoux Barthélémy, Catherine (2018). “The Role of Minor Political Parties in the Republic of Ireland”, en *Nordic Irish Studies*, 17(2), 167-184.
- Bowler, Shaun; Farrell, David M.; y Katz, Richard S. (1999). “Party Cohesion, Party Discipline and Parliaments”, en Bowler, Shaun; Farrell, David M. y Katz, Richard S. (eds.). *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus: The Ohio State University Press, 3-22.
- Bussoletti, Andrea (2019). “Transfuguismo político en el proceso electoral 2018: el caso Jalisco”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 3(22), julio-diciembre, 12-41.
- Cámara de Diputados (2019). *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 8 de mayo de 2019.
- (2020). *Ley General de Partidos Políticos*. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril de 2020.
- (2021a). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 28 de mayo de 2021.
- (2021b). “Mesa: El peso de las mayorías y la representación de las minorías. La sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados”, en el *Seminario: El Congreso que México necesita. Una reforma urgente*. 22 de julio. Consultar en <https://www.youtube.com/watch?v=aL-3UvHygYM>.
- Carey John M. (2007). “Competing Principals Political Institutions and Party Unity in Legislative Voting”, en *American Journal of Political Science*, 51(1), 92-107.

- Carey, John M. y Shugart, Matthew S. (1995). "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas", en *Electoral Studies*, 14(4), 417-439.
- Cox, Gary W. y McCubbins, Matthew D. (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. University of California Press, Berkeley, 309 pp.
- De Vet, Benjamin (2021). "Position or Preference? Explaining Parliamentary Party Group Leaders' Role Orientations in Belgium", en *Parliamentary Affairs*, 74, 1-26.
- Degiusti, Danilo (2015). *Transfuguismo legislativo: un primer abordaje al caso argentino*. Ponencia preparada para el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto, 1-31.
- Delgado-Guembes, César (2009). "Fragilidad partidaria y racionalidad del transfuguismo en Latinoamérica", en Santolaya Machetti, Pablo; Corona Ferrero, Jesús María y Díaz Crego, María (coords.). *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*. Civitas y Thomson Reuters. Ed. Aranzadi, España, 171-244.
- Desposato, Scott W. (2004). *The Impact of Party-Switching on Legislative Behavior in Brazil*. Department of Political Science, University of Arizona, 315, Social Sciences, 26 pp.
- (2006). "Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies", en *American Journal of Political Science*, 50(1), enero, 62-80.
- Desposato, Scott W. y Scheiner, Ethan (2008). "Governmental Centralization and Party Affiliation: Legislator Strategies in Brazil and Japan", en *American Political Science Review*, 102(1), 509-524.
- Di Virgilio, Aldo; Giannetti, Daniela; y Pinto Luca (2012). "Patterns of party switching in the Italian Chamber of Deputies 2008-2011", en *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, XLII(1), 29-57.
- Epstein, Leon D. (1967). *Political parties in western democracies*. Nueva York, Praeger, 374 pp.
- Espí Hernández, Alejandro (2017). "Proporcionalidad de los sistemas electorales latinoamericanos: Un estudio comparado de 18 países

- basado en resultados electorales dados entre 2010 y 2014”, en *Revista de Ciencia Política*, 55(2), 33-66.
- Fenno, Richard F. (1978). *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston. Little, Brown.
- Fortín, Javier (2010). “Transfuguismo parlamentario en Guatemala: un caso de altos costos de asociación, monopolio partidario y bajos costos de transacción”, en *América Latina Hoy*, 54, 141-166.
- Gallagher, Michael (1991). “Proportionality, disproportionality and electoral systems”, en *Electoral Studies*, 10(1), 33-51.
- González Madrid, Miguel (2010). “Los grupos parlamentarios como centros de gravitación política”, en *POLIS*, 6(2), 45-85.
- Heller, William y Mershon, Carol (2005). “Party Switching in the Italian Chamber of Deputies, 1996-2001”, en *The Journal of Politics*, 2005, 67(2), 536-559.
- (2008). “Dealing in Discipline: Party Switching and Legislative Voting in the Italian Chamber of Deputies, 1988-2000”, en *American Journal of Political Science*, 52(4), 910-925.
- (2009). “Integrating Theoretical and Empirical Models of Party Switching”, en *Political Parties and Legislative Party Switching*. William B. Heller y Carol Mershon (eds.). Nueva York: Palgrave Macmillan, 29-53.
- Helms, Ludger (2000). “Parliamentary party groups and their parties: A comparative assessment”, en *The Journal of Legislative Studies*, 6(2), 104-120.
- Hernández Q., Said (2021a). “Conservando el registro”, en *Voz y Voto. Política y Elecciones*, 345, México, noviembre, 29-33.
- (2021b). “¿Por qué pierden?”, en *Voz y Voto. Política y Elecciones*, 343, México, septiembre, 21-26.
- Instituto Nacional Electoral (2020). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los Lineamientos sobre elección consecutiva de diputaciones por ambos principios para el Proceso Electoral Federal 2020-2021*. Acuerdo INE/CG635/2020, aprobado el 7 de diciembre de 2020.
- (2021). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de represen-*

*tación proporcional en la Cámara de Diputados, que correspondan a los partidos políticos nacionales con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el seis de junio de dos mil veintiuno.* Acuerdo INE/CG193/2021, aprobado el 19 de marzo de 2021.

- Jiménez Badillo, Margarita (2018). “Transfuguismo legislativo entre gobierno y oposición en Guatemala”, en *América Latina Hoy*, 79, 153-187.
- Latinobarómetro (2021). *Informe Latinobarómetro 2021*, Santiago de Chile, 7 de octubre 2021, 105 pp.
- Laver, Michael y Benoit, Kenneth (2003). “The evolution of party systems between elections” en *American Journal of Political Science*, 47(2), 215-233.
- León Vásquez, Jorge (2008). “Transfuguismo y Mandato Parlamentario”, en *Derecho & Sociedad*, 31, 109-116.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*. New Haven, Yale University Press, 232 pp.
- (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 275 pp.
- Mainwaring, Scott (1998). “Party Systems in the third wave”, en *Journal of Democracy*, 9(3), 67-81.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (2002). “Introducción”, en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (comp.). *Presidencialismo y democracia en América latina*, Paidós, Buenos Aires, 11-18.
- March, James G. and Johan P. Olsen (1984). “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, en *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Mercado, Alberto (2013). “El papel de los grupos parlamentarios en el Congreso mexicano. Un estudio sobre representatividad política”, en *Estudios*, XI(107), invierno, 113-136.
- Mershon, Carol (2014). “Legislative Party Switching”, en Martin, Shane; Saalfeld, Thomas y Strøm, Kaare W. (eds.). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Nueva York, Oxford University Press, 418-435.

- Mershon, Carol y Shvetsova, Olga (2008). "Parliamentary Cycles and Party Switching in Legislatures", en *Comparative Political Studies*, 41, 99-127.
- (2011). "Moving in Time: Legislative Party Switching as Time-Contingent Choice", en Schofield, Norman y Caballero, Gonzalo (eds.). *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*. Nueva York, Springer, 389-402.
- (2013). *Party System Change in Legislatures Worldwide: Moving Outside the Electoral Arena*. Cambridge University Press, 222 pp.
- Müller, Wolfgang y Strøm, Kaare (1999). *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nacif, Benito (1997). "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", en *Política y Gobierno*, IV(1), 115-145.
- (2002). "Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de partido centralizado", en *Foro Internacional*, 42(1) (167), 5-38.
- Navarro Méndez, José Ignacio (2000). "Patologías del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios?", en *Revista de las Cortes Generales*, 49, abril, 7-55.
- O'Brien, Diana Z. y Shomer, Yael (2013). "A Cross-National Analysis of Party Switching", en *Legislative Studies Quarterly*, 38, febrero, pp. 111-141.
- Passarelli, Francesca (2017). *Análisis Económico del Transfuguismo Político*. Tesis doctoral. Departamento de Economía, Métodos Cuantitativos e Historia Económica, Universidad Pablo de Olavide Sevilla, 120 pp.
- Pinto, Luca (2015). "The Time Path of Legislative Party Switching and the Dynamics of Political Competition: The Italian Case (1996–2011)", en *The Journal of Legislative Studies*, 21(3), 323-341.
- Ramírez, Manuel (1979). "Teoría y práctica del grupo parlamentario", en *Revista de Estudios Políticos*, 11, 5-36.
- Ríos, Luis Efrén (2009). "El transfuguismo electoral. Un debate constitucional en México", en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 21, julio-diciembre, 251-294.



- Ríos, Luis Efrén; Spigno, Irene; y Esquivel Alonso, Yessica (coords.) (2022). *El transfuguismo. Un debate político, constitucional y comparado*, Academia Interamericana de Derechos Humanos, Universidad Autónoma de Coahuila, 110 pp.
- Sánchez de Puerta Trujillo, Fernando (2006). “Los tipos ideales en la práctica: significados, construcciones, aplicaciones”, en *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 11, enero-junio, 11-32.
- Sánchez Medero, Gema (2011). “La interacción entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios: un estudio comparativo entre España y México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 56(211), 71-102.
- Senado de la República (no disponible, n/d). *Grupos Parlamentarios en la Cámara de Senadores*, 60 pp.
- Souto Galván, Marta (2001). “La organización de los grupos parlamentarios y su relación con la sociedad”, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 10, 369-394.
- Urdánoz Ganuza, Jorge (2006). “Medición de la desproporcionalidad electoral: una crítica a los Mínimos Cuadrados”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, 115, 257-295.
- Van De Wardt, Marc; Arjen Van Witteloostuijn; Anthony Chambers; y Bram Wauters (2021). “Birds of a feather flock together? The survival of underrepresented groups within parliamentary parties, 1991-2015”, en *European Journal of Political Research*, 60, 474-496.
- Vargas, Jean-Paul y Petri, Dennis P. (2010). *Transfuguismo. Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica*. San José, Costa Rica. Fundación DEMUCA, 296 pp.

## **Glosario**

Alternativa	Alternativa Socialdemócrata
ConfianzaXQR	Confianza por Quintana Roo
FXM	Fuerza Por México
IFE	Instituto Federal Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
MC	Movimiento Ciudadano (antes Convergencia)
Morena	Movimiento Regeneración Nacional
PAN	Partido Acción Nacional
Panal	Partido Nueva Alianza
PAS	Partido Alternativa Socialdemócrata
PES	Partido Encuentro Social
PES'	Partido Encuentro Solidario
PH	Partido Humanista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PSD	Partido Social Demócrata
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RSP	Redes Sociales Progresistas

# Viudas trabajadoras y (des)protección social: la antesala de la pandemia

*Ornella Ortiz*

*Alejandra Medellín-Luque*

*Resumen:* La pandemia por covid-19 ha impactado en diferentes dominios de la vida pública y privada. La condición de viudez es uno de los estragos asociados con el alza de mortalidad generada por esta enfermedad. Al considerar que la población viuda ha sido invisibilizada, aun antes de la pandemia, esta investigación tiene como objetivo analizar la situación sociodemográfica de las mujeres viudas, así como la heterogeneidad que existe entre ellas en un contexto de desprotección social. La fuente de información utilizada son los censos mexicanos de 2010 y 2020. La revisión de los antecedentes empíricos evidencia la carencia de acceso a programas sociales y pensiones relacionadas con esta condición. La perspectiva del análisis es cuantitativa. Para describir, se incorporan cuadros, mapas y gráficos, y en el apartado explicativo se añade un modelo de regresión logística binomial. Los resultados apuntan a que no se presentan grandes diferencias en la distribución geográfica entre 2010 y 2020. Además, se muestra la amplia heterogeneidad que existe en el conjunto de mujeres viudas mexicanas, de acuerdo con sus características sociodemográficas. Finalmente, se ofrece una propuesta para reducir la desprotección social que afrontan.

*Palabras clave:* mujeres viudas, proveeduría económica, programas sociales, pensiones, acciones gubernamentales.

Ornella Ortiz. Profesora de Estadística y Análisis Cuantitativo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM). Correo electrónico: [mortiz@colmex.com](mailto:mortiz@colmex.com)

Alejandra Medellín-Luque. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Correo electrónico: [alejandraml@gmail.com](mailto:alejandraml@gmail.com)

### **Working widows and (dis)social protection: the prelude to the pandemic**

*Abstract:* The covid-19 pandemic has impacted different domains of public and private life. Widowhood is one of the ravages related to the mortality's rise caused by this disease. The widowed population has been invisible, even before the pandemic. In this context, this research aims to analyze the sociodemographic situation of widowed women, as well as the heterogeneity among them. The data is taken from the Mexican census of 2010 and 2020. The background is focused on the lack of access to social programs and pensions for widows. Using quantitative methods, the descriptive stage contains tables, maps and graphs. The explanatory phase is composed of a logistic regression model to examine how the sociodemographic features affect the probability of a widow to becoming a worker. The results suggest that there is no contrast in the geographical distribution of widow proportion between 2010 and 2020. In addition, according to the sociodemographic characteristics of Mexican widows, their heterogeneity is wide. Finally, it is presented a suggestion to reduce the absence of social protection faced by this group of population.

*Keywords:* widow, economic provider, social programs, pensions, policy.

## **Introducción**

Para acercarnos al análisis de la viudez, en primera instancia debemos revisar las implicaciones sociales de esta condición, conocer el volumen y porcentaje de población viuda en nuestro país, así como su estructura por sexo y edad. Examinar este conjunto de elementos dará pie a delimitar el objeto del presente estudio.

De acuerdo con el INEGI (2020), una persona viuda es aquella “que ha perdido a su esposo(a) o compañero(a) por fallecimiento y no se ha casado nuevamente, ni ha vivido o vive en unión libre al momento de la entrevista”. Esta definición es nuestro punto de partida.

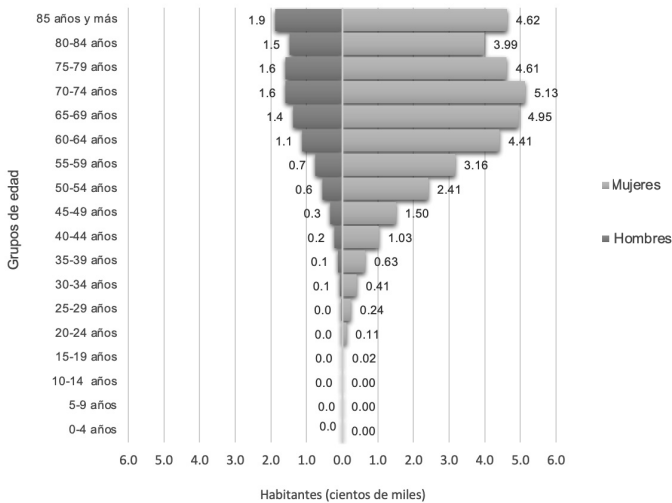
El estado de viudez o viudedad se relaciona con la pérdida del cónyuge por fallecimiento y a él se asocian una serie de características negativas, como disminución de ingresos, aumento de mortalidad, incremento de riesgos relacionados con la salud; inserción obligada

en el mercado de trabajo, en su mayoría sin experiencia o con bajo nivel de escolaridad, lo que eleva el riesgo de emplearse en actividades económicas precarias (Montes de Oca, 2011).

El inicio de la viudez es un fenómeno que afecta de manera distinta en función del momento de la vida de la pareja y del ciclo de vida familiar en el que ocurre el fallecimiento; es decir, la muerte del cónyuge o compañero puede transformarse en un *turning point* (o punto de inflexión) en la trayectoria individual de las mujeres que experimentan una pérdida de este tipo.

Antes de profundizar en el análisis de quienes viven en condición de viudez es fundamental dimensionar el volumen de población en esta situación, así como su estructura por sexo y edad. Los resultados del censo 2020 revelan que en México existen 4'836,646 personas en condición de viudez. En conjunto, este grupo es 4.81% de la población de 15 años y más. Para conocer su distribución por grupos quinquenales de edad y sexo se presenta la siguiente pirámide de población:

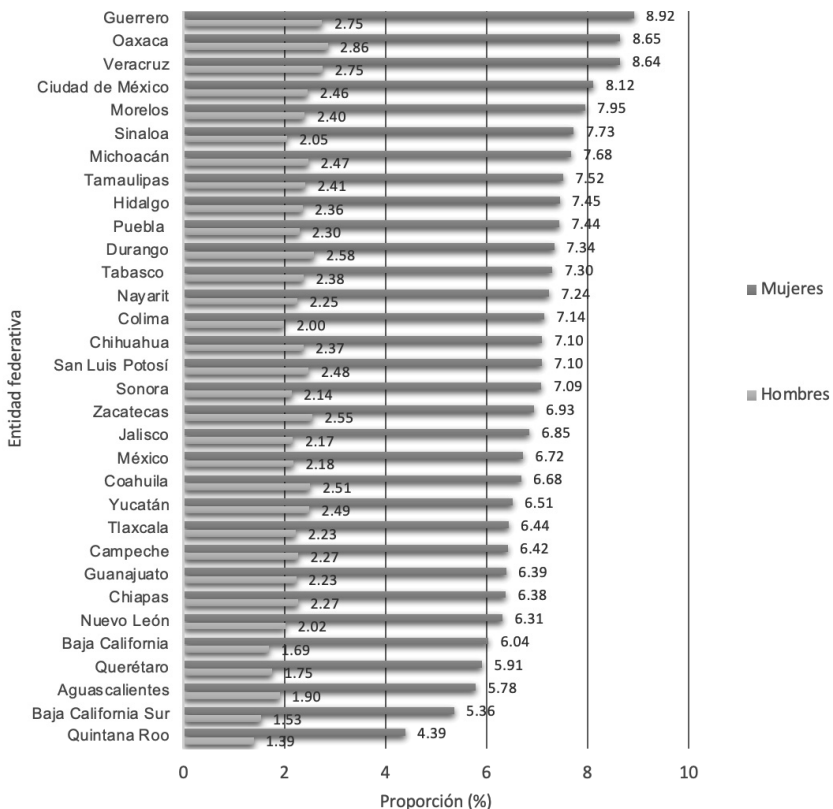
Gráfica 1. Pirámide de población en condición de viudez. México, 2020



Fuente: elaboración propia con información de INEGI. Censo, 2020.

Respecto a la composición por sexo, 3'721,125 son mujeres y 1'115,521 hombres, es decir, 76.9% de la población viuda es femenina, contra 23.1% masculina. Esta distribución presenta una brecha de género amplia: tres de cada cuatro personas viudas en México son mujeres. Por entidad federativa la tendencia es similar, aunque los porcentajes varían (Gráfica 2).

Gráfica 2. Proporción (%) de población en condición de viudez respecto al total de 15 años y más. Resultado por sexo según entidad federativa. México, 2020



Fuente: elaboración propia con información de INEGI. Censo, 2020.

Estos datos reafirman que, en todos los casos, el porcentaje de mujeres viudas supera al de varones. Guerrero, Oaxaca y Veracruz destacan como las entidades que tienen más viudas respecto al total de mujeres de 15 años en adelante, mientras que en el extremo opuesto están Quintana Roo, Baja California Sur y Aguascalientes.

Lo anterior, además de ayudar a reconocer qué estados pueden ser prioritarios para atender la desprotección de las mujeres viudas, justifica la elección de mujeres como población de estudio, debido a que tanto el volumen como la proporción de viudez es mayor en ellas que en los varones a lo largo y ancho del país.

La ONU señala que cerca del 68% de las muertes corresponden a varones, lo que representa “una pérdida humana devastadora que seguramente deja a miles de mujeres (...) justo en el momento en que se ven privadas de su habitual soporte familiar socioeconómico” (ONU-Mujeres, 2020, p. 1). A partir de esta aseveración exponemos el diseño de la investigación encaminada a explorar la antesala de la pandemia respecto a las mujeres en condición de viudez en México.

## **Diseño de investigación**

*Población de estudio:* está conformada por mujeres en condición de viudez, cuya edad oscila entre los 30 y 74 años y que habitan en la República Mexicana.

*Objetivo general:* Analizar la situación sociodemográfica de la población femenina en condición de viudez, así como su heterogeneidad en un contexto de desprotección social.

*Objetivos específicos:* 1. Describir los principales cambios en la proporción de mujeres viudas en México entre 2010 y 2020, en los ámbitos estatal y nacional; 2. Examinar su perfil sociodemográfico y heterogeneidad al contrastar entre tres subgrupos (30 a 44 años, 45 a 59 años y 60 a 74 años); 3. Explicar cómo los factores sociodemográficos condicionan la incorporación de las mujeres viudas a actividades productivas.

*Hipótesis general:* la condición sociodemográfica de las mujeres viudas es altamente heterogénea.

*Hipótesis específicas:* se esperaría un aumento en la proporción de la población femenina en condiciones de viudez en el ámbito nacional y en gran parte de los estados.

1. Las viudas de entre 30 y 44 años, en comparación con las más longevas, tienen mayor grado de escolaridad, están más insertas en el mercado de trabajo y ocupan primordialmente la jefatura del hogar.
2. Las mujeres afrodescendientes, indígenas, las que tienen más hijos y viven en localidades grandes tienen una mayor propensión a incorporarse al mercado de trabajo.

*Fuente de información:* Censos de Población y Vivienda 2010 y 2020.

*Metodología:* la perspectiva de este estudio es cuantitativa. En primera instancia se realiza una descripción que incorpora frecuencias absolutas, gráficas con porcentajes, cuadros con tasas y además mapas. En conjunto, estos se integran en la segunda parte del desarrollo. En la fase explicativa del análisis se incluye un modelo de regresión logística binomial, y en la última parte los resultados.

*Limitaciones del estudio:* inicialmente, esta propuesta de investigación estaba orientada a estimar el volumen de la población viuda y sus características, tanto en la antesala de la pandemia con información censal, como la vinculación de la sobremortalidad ocasionada por covid-19 con la viudez. Sin embargo, los registros administrativos definitivos publicados en octubre de 2021<sup>1</sup> (INEGI, 2021) no contienen información sobre la situación conyugal de las personas fallecidas. Por tanto, su uso restaría precisión al análisis de la viudez.

A pesar del esfuerzo de conciliación de información entre las diferentes instituciones, la variable de ‘estado civil’ –que sí es captada en las actas de defunción– no forma parte de la base de datos.<sup>2</sup> Esta limitación explica que la fuente principal de información sean los censos.

<sup>1</sup> Consultada en: [http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da\\_exceso\\_mortalidad\\_mexico\\_gobmx.html](http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da_exceso_mortalidad_mexico_gobmx.html) (31/10/2022)

<sup>2</sup> A pesar de esta carencia, se tiene conocimiento del sexo y la edad de las víctimas mortales de la pandemia. Respecto al total (100%), la mayor parte fueron varones (64%),



## **Desarrollo**

Esta investigación se divide en dos grandes partes: 1) Antecedentes empíricos y 2) Presentación de resultados. En primer lugar, se revisan los antecedentes más importantes en torno a la viudez y se discute el papel de las instituciones y los programas sociales orientados a reducir la vulnerabilidad de las mujeres en esta condición.

En la presentación de los resultados se examinan los cambios en la población de mujeres viudas entre 2010 y 2020, con énfasis en la forma en que se distribuyen geográficamente, esto es, se revisan los cambios en la proporción de mujeres viudas respecto al total de mujeres de 15 años y más en el ámbito estatal.

Otra parte del análisis está orientado a describir la heterogeneidad de las mujeres viudas. Para ello se delimitan tres grupos de edad, a fin de establecer una comparación: las mujeres de 30 a 44 años, las de 45 a 59 años y las de 60 a 75 años. A partir de esto se emprende el análisis explicativo

Finalmente se exponen las conclusiones, que incluyen tanto el contraste entre las hipótesis y los resultados, como un par de propuestas. La primera para la ampliación y fortalecimiento de un programa social, y la segunda para la mejora de un instrumento de captación de información para mejorar la medición y generación de evidencia para el futuro.

### **Parte I. Las viudas en México: revisión conceptual y de antecedentes empíricos sobre protección social**

“Para muchas mujeres, la devastadora pérdida de su pareja se ve magnificada por una lucha a largo plazo por sus derechos básicos y su dignidad (...) históricamente estas mujeres han pasado desapercibidas, sin apoyo ni medidas en nuestras sociedades” (ONU, 2021, p. 1). La viudez se encuentra ligada a una condición de género, en función del porcentaje de mujeres respecto a los varones, así como por los roles

---

en contraste con las mujeres (36%). La edad media los hombres era de 63 años, y de las mujeres 62.

tradicionales que ellas han ejercido de manera cultural, como las responsabilidades sociales, el hogar y los trabajos de cuidado.

Galicia (2020) considera la condición de viudez en las mujeres como un escenario negativo porque engloba el detrimento de la fuente central de identidad, que de manera coyuntural deriva en periodos de crisis de identidad y de pérdida de la principal proveeduría económica, la cual resulta innegablemente necesaria para el sostén de la familia, en específico de aquellos que transitan a un nuevo estado de orfandad.

La viudez está ligada al sufrimiento y la tragedia. En el terreno económico, la obtención de pensiones es fundamental. Se muestra que la vulnerabilidad prevalece por una dinámica social que reproduce un estilo de vida ligado a la marginación (Galicia y De Almeda, 2020). En el ámbito internacional, las mujeres viudas han sido reconocidas por la Organización de las Naciones Unidas como un grupo en condición de vulnerabilidad, por lo que resulta necesario reforzar los compromisos de protección a fin de visibilizar la situación a la que se enfrentan ante la muerte de sus cónyuges (ONU, 2021).

Se parte de la premisa de que a la situación de viudez antecede un estado civil, necesario para que la familia sobreviviente reciba una pensión<sup>3</sup> o programa social al momento de enfrentarse a la pérdida del sostén económico. Esto está estrechamente relacionado con los eventos de unión o matrimonio; condicionantes para el acceso a la protección social<sup>4</sup>.

En México, el estado de viudez es reconocido si le antecede la figura del matrimonio y no de uniones informales (consensuales, libres, de convivencia y cohabitación). Quilodrán (2011) afirma que estas uniones generalmente ocurren en los sectores más desfavorecidos, por lo que la muerte de la pareja, sobre todo si este es el sostén familiar, dejará en un estado de indefensión económica y jurídica al sobreviviente. Además, el hecho de que la población haya alcanzado una mayor esperanza de vida ha reducido la probabilidad de que

<sup>3</sup> Ley del IMSS.

<sup>4</sup> Aun reconociendo la relevancia del matrimonio, el INEGI señala que, en diez años, la tasa de nupcialidad presentó un decremento significativo de 9 puntos porcentuales (véase el Anexo 2). Mendoza (2020) afirma que este fenómeno, presente en toda América Latina, está asociado a la globalización que permea las expectativas individuales de los sujetos y decanta en nuevas formas de cohabitación fuera del matrimonio.

la familia sea disuelta por viudez, y en cambio sea por separación o divorcio (Esteinou, 2004). Esto nos recuerda que las consecuencias de la viudez se viven en lo individual y en los entornos próximos de quienes afrontan esta situación.

Este conjunto de implicaciones sociales nos permite emprender la revisión de antecedentes sobre (des)protección social que viven las mujeres viudas mexicana para, a la luz de este contexto, explicar los resultados de la investigación.

### *Viudez: acceso a pensión y programas sociales*

Para hablar de programas sociales y pensión primero debemos abordar la noción de seguridad social. Esta es entendida como una serie de medidas que el Estado proporciona a la población a fin de reducir las brechas y desequilibrios económicos y sociales causados por una situación de vulnerabilidad que, a su vez, es originada por eventos desafortunados ajenos a la normalidad del sujeto. La seguridad social “desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, enfrentar la desigualdad y promover la inclusión social” (CDHDF, 2016, p. 3).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) subraya que la seguridad social es aún más necesaria en escenarios de crisis para la población, así como en momentos específicos, como la repentina desaparición o reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, invalidez, vejez o muerte (OIT, 2006).

Para el caso mexicano, el derecho a la protección a la salud se encuentra normado en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en él se establece la concurrencia de la Federación y las entidades en materia de salubridad en general, además de puntuar que la ciudadanía mexicana tiene el derecho de obtener prestaciones oportunas, profesionales, idóneas y responsables en este tema (CPEUM, 2020).

Dada la escasez de recursos de la población se vuelve responsabilidad del Estado aplicar acciones orientadas a la protección de los

derechos sociales. Esto permite afianzar la idea de que la intervención del Estado es fundamental, sobre todo, en entornos afectados por la muerte del cónyuge, por las implicaciones económicas que tiene la pérdida de este, como principal proveedor.

La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció en el año 2011 que las mujeres tienen una condición económica y social intrínsecamente relacionada con su esposo, pues estas, al enviudar, se enfrentan a un escenario precario que las coloca en una situación de vulnerabilidad, “ya que millones sufren de pobreza, aislamiento, violencia, falta de vivienda, enfermedades y discriminación en lo que respecta a la ley” (CNDH, 2015, p. 4).

En cuanto a la vinculación entre viudez y seguridad social, la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) señala que en 2013 cerca de 27.3% de las viudas mexicanas contaban con acceso a pensión directa derivada de la muerte de su pareja. Cuatro años después se observa que el número de familias beneficiarias se redujo de manera importante. En 2017 únicamente 16% de la población viuda de 15 años y más reconoció tener pensión de este tipo.

Esta reducción se podría explicar por la prevalencia de la precariedad laboral: la mitad de la población ocupada carece de seguridad social porque desempeña actividades económicas informales. Esto no les permite proteger a sus familias y respaldarlas económicamente (con acceso a salud) en caso de fallecimiento.

Al morir el cónyuge, la responsabilidad de manutención del hogar se traslada a la pareja sobreviviente, que de manera abrupta debe incorporarse a actividades productivas que le generen ingresos. Según datos censales, para el año 2020, entre las mujeres viudas, la mayor tasa de participación económica se encontraba en el grupo etario de 45 a 59 años, seguido de las viudas de 60 a 74. Entre aquellas que forman parte de la población económicamente activa, la mayoría se encontraba ocupadas. Esto es relevante toda vez que, según la OIT, los grupos más vulnerables ante la pérdida son “personas con discapacidad y personas mayores que no pueden contar con el apoyo de sus familiares” (OIT, 2006, p. 1). De manera que las mujeres que enfrentan la viudez atienden su propia vulnerabilidad a través de la generación de ingresos.

En este aspecto, la CEPAL señala que un componente importante de la vulnerabilidad social se refiere a la “inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en su condición de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico-social de carácter traumático” (CEPAL, 2001, p. 11). De esta manera, se puede reconocer a las mujeres viudas como parte de un grupo en condiciones de vulnerabilidad.

Como ya se ha mencionado, el estado de viudez está estrechamente asociado a un evento de matrimonio en el pasado; sin embargo, de acuerdo con el Instituto Mexicano del Seguro Social, los concubinos generan, por ley, derechos y obligaciones, por lo que se considerarán sujetos a recibir una pensión por viudez él o la sobreviviente, a partir del cumplimiento de una serie de características.

El Senado de la República (2010) considera que un derecho fundamental que supone la seguridad social se refiere a la protección del cónyuge sobreviviente y su familia a través de una pensión por viudez. Esto se encuentra normado en la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como en la Ley Federal del Trabajo. Las principales instituciones que otorgan pensiones son el ISSSTE y el IMSS, y ambas se respaldan en que “la pensión por viudez no es una concesión gratuita, sino un derecho generado durante su vida productiva con el objeto de garantizar, en alguna medida, la subsistencia de sus beneficiarios” (SCJN, 2021, p. 45).

Las normas que establecen el derecho de las viudas a la pensión han experimentado modificaciones importantes a favor de los derechos de ellas y sus familias. En este contexto inferimos que aún se encuentran soslayados los derechos de las mujeres en esta condición, toda vez que establece medidas cautelares en función de causales como contracción de nuevas nupcias, edad de los hijos y unión por concubinato, para la pérdida de este derecho, lo que coloca a las mujeres viudas en un escenario de desprotección.

En el ámbito nacional, aparte de la pensión por viudez, no existe un programa social que apoye de manera directa a la cónyuge sobreviviente. Únicamente en la Ciudad de México se identificó el Programa

Leona Vicario, antes Educación Garantizada (2007-2019), el cual tuvo como objetivo:

[...] sostener la permanencia de los estudios de las niñas, niños y adolescentes de 6 a 17 años 11 meses de edad, residentes de la Ciudad de México, inscritos en escuelas públicas de la Ciudad en los niveles de primaria, secundaria o nivel medio superior, y cuyo padre, madre o tutor (a) responsable del sostén económico haya fallecido o presente alguna incapacidad permanente, a través de la transferencia de un apoyo económico (DIF CDMX, 2021).

De acuerdo con información pública, en el periodo 2010-2016 el programa atendió a 49,139 derechohabientes. Durante el año 2017, después de una revisión a las reglas de operación, se observó un cambio significativo en la población objetivo, en la que se incluyó a los niños a partir de los tres años de edad, lo que benefició a los hijos de edades menores, del cónyuge fallecido.

Al día de hoy, la pandemia por covid-19 ha dejado al descubierto las experiencias y necesidades de las mujeres viudas. En el año 2020, el programa Educación Garantizada amplió el rango de edad de la población objetivo al incorporar a niños y niñas afectados por la muerte del sostén económico de su hogar, a causa del coronavirus (DIF CDMX, 2021).

Una vez hecha la revisión de las principales características del acceso a la seguridad social de las mujeres viudas en México, a continuación, procedemos a describir los principales cambios en el tiempo respecto a su volumen y distribución geográfica, con la intención de establecer un primer acercamiento, para después profundizar en su heterogeneidad.

## **Parte II. Mujeres viudas en 2010 y 2020: ¿un panorama diferente?**

En diez años el gobierno federal estima 250 mil familias afectadas por la violencia relacionada con el narcotráfico; sin embargo, orga-

nizaciones de la sociedad civil especulan que esta cifra es superior en 20% (Pardo, 2019). Este panorama nos obliga a enfrentarnos a la interrogante sobre lo que ha hecho el gobierno mexicano en materia de provisión de seguridad social para las familias que se quedan sin el sustento económico, sobre todo viudas y huérfanos afectados ya sea por motivos de violencia, accidente o enfermedad. En este contexto, resulta importante observar la localización de las mujeres en situación de viudez.

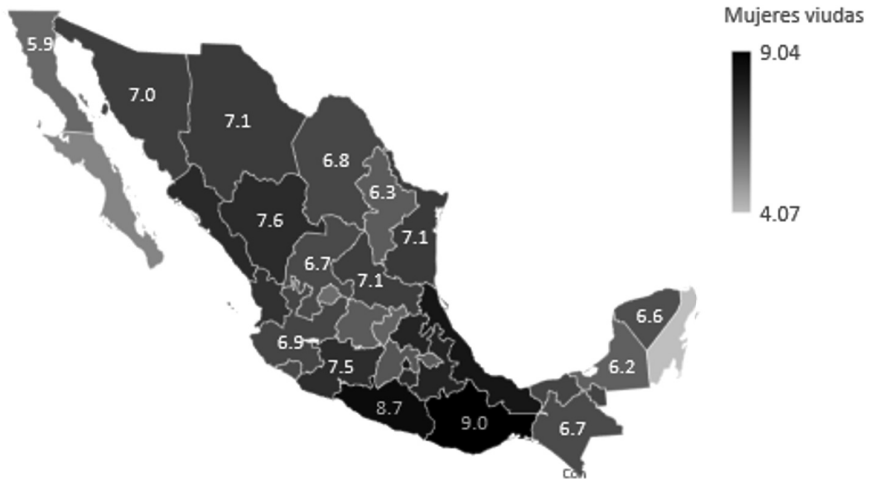
Por entidad federativa, en 2010 (Mapa 1) Oaxaca, Guerrero y Veracruz tienen las mayores proporciones de mujeres viudas. Para 2020 (Mapa 2) estas entidades conservan los primeros tres lugares en la tabla, aunque sus posiciones cambian. Un factor a destacar es que ninguna de estas entidades muestra altos índices en su tasa de incidencia delictiva. Según el INEGI, para el año 2019 ni siquiera estaban dentro de los diez primeros puestos.

Además, Morelos, Michoacán, Sinaloa y Tamaulipas coinciden en formar parte de los diez estados con las proporciones más altas de mujeres viudas y los valores más altos dentro de la tasa delictiva. Las entidades con mayores tasas de violencia, las cuales se encuentran en la media superior de ambos años, no encabezan la lista, por lo que podemos inferir que el número de viudas en México se encuentra estrechamente relacionado con el envejecimiento de la población.

En síntesis, entre 2010 y 2020 no se registran grandes cambios respecto a la proporción de viudas en los estados de la república (véase la tabla 1 para consultar el resto de las cifras estatales). El cambio más amplio corresponde a Tabasco, con un aumento de 0.43 puntos porcentuales, un aumento mínimo y estadísticamente no significativo.

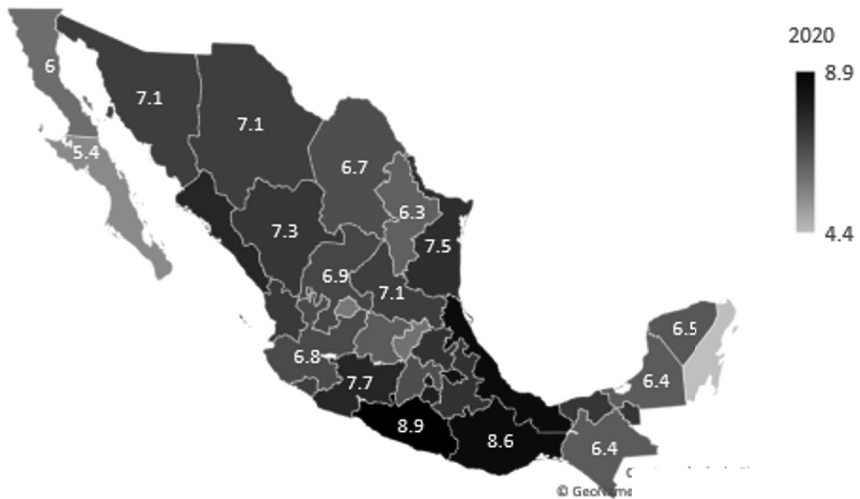
Una vez revisados los cambios en la última década, a continuación, contrastaremos los principales rasgos sociodemográficos de tres subgrupos de edad de esta población, con el propósito de revisar lo heterogénea que es la condición de las mujeres viudas en México.

Mapa 1. Proporción (%) de mujeres viudas por entidad. México, 2010



Fuente: elaboración propia con información de INEGI. Censo, 2020.

Mapa 2. Proporción (%) de mujeres viudas por entidad. México, 2020



Fuente: elaboración propia con información de INEGI. Censo, 2020.



VIUDAS TRABAJADORAS Y (DES)PROTECCIÓN SOCIAL

Tabla 1. Brechas (%) de mujeres de 15 años y más en condición de viudez por entidad federativa (orden descendente según el valor de la brecha). México, 2010 y 2020

Entidad federativa	Proporción de mujeres viudas 2010	Proporción de mujeres viudas 2020	Brecha
Tabasco	6.9	7.3	0.4
Tamaulipas	7.1	7.52	0.4
Colima	6.8	7.14	0.4
Veracruz de Ignacio de la Llave	8.3	8.64	0.4
Quintana Roo	4.1	4.39	0.3
Morelos	7.7	7.95	0.3
México	6.4	6.72	0.3
Campeche	6.2	6.42	0.3
Guerrero	8.7	8.92	0.2
Zacatecas	6.7	6.93	0.2
Michoacán de Ocampo	7.5	7.68	0.1
Guanajuato	6.3	6.39	0.1
Sinaloa	7.6	7.73	0.1
Tlaxcala	6.3	6.44	0.1
Baja California	6.0	6.04	0.1
Sonora	7.0	7.09	0.1
Baja California Sur	5.3	5.36	0.1
Nuevo León	6.3	6.31	0.1
San Luis Potosí	7.1	7.1	0.0
República Mexicana	7.2	7.16	0.0
Chihuahua	7.1	7.1	0.0
Jalisco	6.9	6.85	0.0
Yucatán	6.6	6.51	-0.1
Ciudad de México	8.2	8.12	-0.1
Aguascalientes	5.9	5.78	-0.1
Coahuila de Zaragoza	6.8	6.68	-0.1
Nayarit	7.4	7.24	-0.2
Querétaro	6.1	5.91	-0.2
Durango	7.6	7.34	-0.2
Chiapas	6.7	6.38	-0.3
Hidalgo	7.8	7.45	-0.3
Puebla	7.8	7.44	-0.4
Oaxaca	9.0	8.65	-0.4

Fuente: elaboración propia con información del INEGI. Censo,2020.

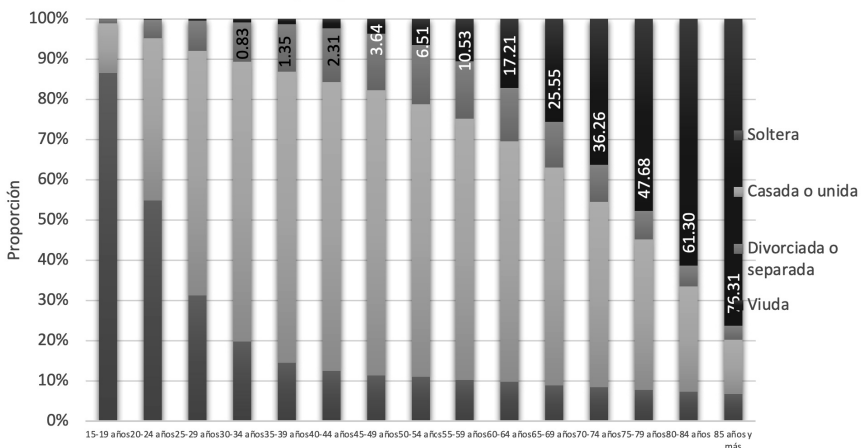
### Parte III. Población femenina en condición de viudez en 2020: una ventana a la heterogeneidad

Para entender la heterogeneidad de la población femenina en condición de viudez, debemos reconocer que el efecto de la variable edad es fundamental. Para ello presentamos la gráfica 3.

En la distribución de la situación conyugal por grupos quinquenales, se observa claramente que entre los dos grupos de mayor edad (75 a 79 años y 80 a 84 años) alrededor de la mitad de las mujeres están en condición de viudez. Además de reconocer su importancia, vale la pena revisar qué sucede en edades más jóvenes, pues a pesar de que entre estas exista una baja proporción de viudas, eso no alivia las implicaciones de vivir en esa condición (consúltese la tabla 2 para ver las otras cifras de la distribución).

Con la intención de realizar comparaciones válidas entre las mujeres viudas, se definen tres grupos de edad, conformados de la siguiente manera: mujeres de 30 a 44 años, de 45 a 59 años y de 60

Gráfica 3. Distribución (%) de la situación conyugal de las mujeres según grupo de edad . México, 2020



Fuente: elaboración propia con información del INEGI. Censo, 2020.

Tabla 2. Distribución (%) de la situación conyugal de las mujeres según grupo de edad. México, 2020

Grupo de edad	Soltera	Casada o unida	Divorciada o separada	Viuda	TOTAL	N
15-19 años	86.51	12.43	1.02	0.04	100	5340671
20-24 años	54.85	40.29	4.64	0.22	100	5252170
25-29 años	31.26	60.81	7.47	0.46	100	5128230
30-34 años	19.75	69.64	9.79	0.83	100	4890208
35-39 años	14.48	72.35	11.81	1.35	100	4685846
40-44 años	12.51	71.75	13.43	2.31	100	4438625
45-49 años	11.33	70.92	14.12	3.64	100	4127862
50-54 años	11.02	67.8	14.68	6.51	100	3703492
55-59 años	10.22	64.92	14.33	10.53	100	3001572
60-64 años	9.75	59.81	13.24	17.21	100	2562050
65-69 años	8.93	54.12	11.4	25.55	100	1937419
70-74 años	8.43	46.08	9.22	36.26	100	1413280
75-79 años	7.73	37.45	7.14	47.68	100	966229
80-84 años	7.34	26.15	5.21	61.3	100	651216
85 años y más	6.81	13.38	3.5	76.31	100	605206

Fuente: elaboración propia con información del INEGI. Censo, 2020.

a 75 años. Los conjuntos contienen la misma cantidad de años cada uno (15).

Se definen de esta manera porque a partir de los 30 años se empieza a incrementar el volumen de mujeres viudas y se considera que la fase de la juventud vinculada con la dependencia de los padres ha llegado a su término; el grupo de los 45 a 59 años se asocia en mayor medida con una etapa de consolidación y también de término de la vida productiva, mientras que el límite de 75 años se establece porque supera la edad mediana de las mujeres en condición de viudez.

Para analizar los contrastes entre los tres grupos, hemos elegido presentar en primer lugar las variables de nivel de escolaridad y tasa de participación económica debido a que ambas se encuentran estrechamente vinculadas. De acuerdo con De la Cruz (2006), el hecho de

tener escolaridad de nivel superior permite que los individuos accedan en mayor medida a una ocupación formal, y por tanto menor desprotección. Esta revisión es el primer acercamiento que nos prepara para el análisis explicativo que se presentará en la última sección en la que abordará de lleno la vinculación entre la (des)protección social y el trabajo para las mujeres viudas.

El tabla 3 muestra que en el total de la variable nivel de escolaridad, la mayor proporción de las mujeres (80.19) cuentan con un nivel básico, seguido del medio superior (10.16) y finalmente por el superior (9.65). Al contrastar este resultado con los grupos de edad, encontramos que las mujeres viudas con mayor proporción de educación superior (13.59) son las que tienen de 30 a 44 años. Esto no solo las hace más propensas a integrarse al mercado de trabajo, sino que además su incorporación productiva tiende a ser en actividades económicas que les brindan mayor nivel de protección social, es decir, que tienen en mayor medida acceso a contrato y prestaciones laborales (Aguilar, 2000).

En ese sentido resulta importante observar que las mujeres en este rango etario son las que presentan una participación económica (82.21) superior a las mujeres de los grupos de mayor edad. Además, la menor participación laboral de las mujeres en edades avanzada se asocia con la carga del trabajo no remunerado, que se explica por los

Tabla 3. Perfil educativo y laboral de mujeres en condición de viudez por grupo de edad. México, 2020

<i>Variable</i>	<i>Categoría</i>	<i>Grupo de edad</i>			<i>Total de mujeres viudas</i>
		<i>30-44 años</i>	<i>45-59 años</i>	<i>60-74 años</i>	
Nivel de escolaridad (proporción vertical)	Hasta educación básica*	67.52	75.15	84.45	80.19
	Media superior	18.89	12.96	7.55	10.16
	Superior	13.59	11.89	8.00	9.65
	Total	100.00	100.00	100.00	100.00
Tasa de participación económica		82.21	63.75	30.60	45.04

\*Esta categoría incluye a las viudas sin instrucción.

Fuente: elaboración propia con información del INEGI. Censo, 2020.

tradicionales roles de género, y por lo que se esperaría que a mayor edad contarán con el apoyo de sus hijos para cubrir sus necesidades básicas. Es decir, los hijos de mayores edades tendrían independencia económica y por ello podrían convertirse en los principales proveedores del hogar (Barrios y Barrios, 2016). Una vez que hemos conocido las diferencias en nivel educativo y participación económica, incorporamos la descripción de dos aspectos sociodemográficos fundamentales. El tabla 4 muestra que el número promedio de hijos es menor para las mujeres más jóvenes, mientras que las que son mayores tienen más hijos. Esto no constituye una novedad, sino expone el efecto de la edad en la vida reproductiva de las mujeres.

En el grupo de 60 a 74 años se esperaría que los hijos tenderían a hacerse cargo del cuidado y sustento de la madre viuda. Esto nos recuerda que “frente a las insuficiencias de la seguridad social, una parte sustancial de la responsabilidad de proteger a los adultos mayores en situación de dependencia ha recaído tradicionalmente en los hogares” (Tuirán, 2002, p. 46). Este argumento se afianza al tomar en consideración que la viudez suele ser un detonante para que los hijos, que han cumplido la mayoría de edad, comiencen a hacerse cargo del cuidado físico y económico de sus madres (Zecers, 2012).

En este punto es importante retomar otra idea de Tuirán (2002), quien apunta que si los hijos no cubren las necesidades económicas,

Tabla 4. Perfil sociodemográfico de mujeres en condición de viudez por grupo de edad. México, 2020

Variable	Categoría	Grupo de edad			Total de mujeres viudas
		30-44 años	45-59 años	60-74 años	
Número de hijos (promedio)		3.06	4.16	5.46	4.90
	Jefa del hogar	71.20	84.60	82.28	81.77
Parentesco respecto al jefe de familia (proporción)	Hija del jefe del hogar	21.03	5.01	0.99	3.95
	Madre del jefe del hogar	1.07	5.43	10.55	8.35
	Otros	6.70	4.96	6.18	5.93
	Total	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: elaboración propia con información del INEGI. Censo, 2020.

ya sea por edad o porque no se encuentran insertos en el mercado de trabajo, resulta obligatorio emplearse para aquel que toma la jefatura del hogar. En este orden de ideas, se esperaría que en las familias donde hay mujeres viudas de mayor edad, los hijos contribuyan de manera activa al ingreso familiar.

Al observar la segunda variable del cuadro llama la atención que la mayor proporción de viudas que ocupan la jefatura de familia son las de 45 a 59 años, seguidas de las de 60 a 74 y al final las más jóvenes. Este hallazgo muestra un resultado contra intuitivo, pues recordemos que justamente las mujeres viudas de 30 a 45 años son las que tienen mayor tasa de participación económica, de manera que al no tener pareja se podría esperar que encabezaran la familia, pero no es así, sino que una quinta parte de ellas (21.03) tienen la posición de hija dentro de la estructura de parentesco.

Este último hallazgo es muy relevante porque evidencia el papel tan importante que tiene la familia para proteger a las mujeres en condición de viudez, dado el contexto de desprotección de las instituciones públicas.

#### **Parte IV: Mujeres viudas y el trabajo como vía de acceso a la protección social**

Como se ha mencionado, entre las diferentes implicaciones de la viudez para las mujeres está el hecho de que se integren (en mayor medida) al mercado de trabajo con la intención de obtener recursos para sostener a su familia. Conseguir un empleo puede ser considerado una vía de acceso a la protección social, sobre todo en los casos en donde existe un contrato y también prestaciones. Aun en un contexto laboral precarizado, el hecho de contar con un ingreso representa un alivio para estas mujeres.

Dado lo anterior, la variable dependiente del modelo aquí presentado está relacionada con el tipo de actividad que realizan las mujeres viudas y se divide en dos categorías. Cero: Realizar otras actividades; Uno: Dedicarse exclusivamente a trabajar.

Para enriquecer la discusión se añaden las variables de hablante de lengua indígena y afrodescendencia como atributos individuales y, además, la variable del tamaño de localidad. Esto con la intención de tener presente que la (des)protección social de las mujeres viudas no se puede analizar si no es considerando la interseccionalidad de sus características en lo individual y contextual.

Debido que fueron utilizados datos del cuestionario ampliado, el conjunto de las observaciones incluidas en el modelo corresponde a la muestra censal. Señalar esto es muy importante porque a pesar de que todas las variables añadidas al modelo son estadísticamente significativas, no fue utilizado el factor de expansión. En la tabla 5 se presentan los resultados.

En el caso de la edad, el hecho de pertenecer al grupo de 45 a 59 años reduce en .52 veces los momios de ser trabajadora, esto respecto a la categoría de referencia (mujeres viudas de 30 a 44 años); se presenta una reducción aún mayor (0.86) para el caso de quienes tienen entre 60 a 74 años. A mayor edad menor es la propensión de que una mujer viuda esté incorporada en el mercado de trabajo. En general, este resultado afianza lo ya observado en la estimación de la tasa de participación económica presentada en el apartado anterior, el cual coincide con los antecedentes empíricos que dan cuenta de la inserción laboral femenina.

En cuanto a la variable posición en la estructura de parentesco, elegimos 'Otro' como categoría de referencia. Respecto a esta, el hecho de ser la madre de quien encabeza la unidad doméstica reduce

0.18 veces los momios de que la mujer viuda esté incorporada en el mercado de trabajo. Por su parte, el hecho de ser hija aumenta (1.62 veces) los momios de que esto ocurra, mientras que ser jefa lo hace en mayor medida (1.67 veces). Este resultado nos recuerda la estrecha vinculación entre el hecho de encabezar un hogar y el mandato de desempeñarse como proveedor/a y, por lo tanto, de incorporarse al mercado de trabajo. Novedosamente, también pone a la vista que las mujeres viudas que ocupan la posición de hijas en la estructura de parentesco son propensas a realizar actividades productivas. Se habría esperado que justo por tener una posición subordinada dentro de la

Tabla 5. Regresión logística binomial asociada con la propensión de trabajar.

**Mujeres viudas de 30 a 74 años. México, 2020**

<b>Variables</b>	<b>Categoría</b>	<b>Odd Ratio</b>			
	Edad	30 a 44 *	--		
		45 a 59	0.49	**	
		60 a 74	0.14	**	
	Posición en la estructura de parentesco	Otro <sup>&lt;?&gt;+</sup>	--		
		Madre	0.83	**	
		Hija	1.63	**	
Jefa		1.68	**		
<b>Individuales</b>	Habla lengua Indígena	No *	--		
		Sí	0.77	**	
	Es afrodescendiente	No *	--		
		Sí	1.20	**	
<b>De contexto</b>	Número de hijos	Menos de 2500*			
		2,500 a 14,000	1.72	**	
		15,000 a 49,000	2.07	**	
		50,000 a 99,000	2.10	**	
		100,000 y más	2.03	**	
Constante		0.74			

\* Categoría de referencia

\*\* Significativo a  $p < 0.05$ 

Fuente: elaboración propia con información de INEGI. Censo, 2020.

unidad doméstica a la que pertenecen (y en tanto una menor responsabilidad respecto a la proveeduría) serían menos proclives a trabajar.

Entre las variables individuales que incorporamos en esta parte final de la discusión está el de ser una mujer indígena. Esta condi-



ción, respecto a no serlo, representa una reducción de 0.23 veces los momios de trabajar. Aunque sea conocido que las mujeres indígenas tienden a participar menos en actividades productivas, la vigencia de esta brecha pone sobre la mesa la necesidad de garantizar el acceso igualitario de las mujeres a sus derechos (como el trabajo).

Respecto a la condición de afrodescendencia, para las mujeres viudas que afirman pertenecer a este grupo incrementa 1.2 los momios de estar trabajando respecto a quienes no forman parte de él. En conjunto estas dos variables nos recuerda, de acuerdo con Solís, Güémez y Lorenzo (2019), que quienes se autoadscriben como personas negras o mulatas sufren mayores desventajas. En ese sentido, las condiciones socioeconómicas de origen asociadas con las mujeres viudas afrodescendientes las orillarían en mayor medida a trabajar, que quienes no lo son.

Por otra parte, el aumento unitario del número de hijos reduce 0.7 veces los momios de que una mujer viuda trabaje. Esto pone sobre la mesa una tensión ineludible: a pesar de que la existencia de un mayor número de hijos demanda una mayor generación de recursos, es justamente en estos casos que las mujeres viudas son menos proclives a laborar. Para futuras investigaciones, esta variable puede ser explorada con mayor reserva, siendo reagrupada en categorías de acuerdo con la edad de los hijos, pues es muy distinta la presencia de menores de edad que de mayores en edades laborales.

Finalmente, llama la atención que la variable contextual sobre el tamaño de la localidad es la que tiene mayor poder explicativo. Respecto a la categoría de referencia que es menor a 2,500 habitantes, el hecho de que una mujer viuda habite una localidad de 50,000 a 99,999 habitantes incrementa 1.2 veces los momios de que esté trabajando. Este resultado puede asociarse con el tipo de mercado urbano (o no) de trabajo, estrechamente vinculado con el tamaño de los asentamientos humanos. Las ciudades más grandes son entornos que absorben en mayor medida la fuerza de trabajo femenina y, además, son contextos sociales que permiten que las mujeres se desarrollen fuera de los roles de género tradicionales.

En síntesis, los rasgos que hacen que las mujeres viudas sean más propensas a incorporarse a actividades productivas son: tener menor

edad, ocupar la posición de jefa del hogar, no identificarse como indígenas, tener la condición de ser afrodescendientes, contar con un menor número de hijos y vivir en localidades de 50,000 a 99,999 habitantes.

## **Conclusiones**

En este último apartado se presenta el contraste entre las hipótesis planteadas en la introducción de este estudio y los resultados del análisis. A partir de esto, y del contexto institucional mexicano, se realiza una propuesta vinculada con programas sociales de transferencias condicionadas existentes y que tienen como objetivo apoyar a las mujeres en condición de viudez.

Desde el inicio de la pandemia, el gobierno federal estableció una serie de medidas para mitigar los estragos económicos de las familias afectadas. Es importante recordar que, dadas las características de desigualdad que vulneran a la población, las medidas sanitarias de cierre parcial y total de actividades económicas exacerbaban aún más las brechas de desigualdad.

En ese sentido, la mayoría de los programas y acciones federales y locales se orientaron a mitigar de manera transitoria las necesidades económicas de la población ocupada. Recordemos que más de la mitad de quienes se encuentran incorporados a actividades productivas carecen de seguridad social y, por lo tanto, de la posibilidad de tener una pensión para la familia en caso de fallecimiento.

Por otra parte, de acuerdo con las cifras mencionadas, en 17 meses cerca de 76% de 1 millón 600 mil familias han sido afectadas de manera directa por las defunciones provocados por la pandemia (Secretaría de Salud, 2021). Al respecto, resulta necesario hacer nuevas propuestas que permitan afrontar la vulnerabilidad generada por el covid (como un evento coyuntural) y la viudez (como una condición a largo plazo).

### **Propuesta: elevar a rango federal el programa Leona Vicario**

Como ya lo revisamos a lo largo del artículo, el panorama de la desprotección social de las mujeres viudas en México es desalentador. Si bien es cierto que hay mujeres que reciben pensión por viudez, también es importante reconocer que en el ámbito nacional existe un acceso restringido a programas sociales vinculados con la pérdida de su cónyuge.

Únicamente en la Ciudad de México se ha atendido de manera focalizada a las mujeres viudas y sus familias. Desde 2007 se implantó el programa Educación Garantizada, ahora conocido como Leona Vicario, el cual pretende brindar certeza jurídica y económica a los miles de viudas que existen en la capital.

Al tomar en cuenta la idea de que “los gobiernos deben ofrecer asistencia inmediata, al mismo tiempo que trabajan por mejorar las estructuras sociales y económicas a largo plazo” (ONU, 2021), en función de fortalecer una acción de gobierno que ha probado ser efectiva y en conjunto con la evidencia aquí generada, proponemos expandir en todo el país el programa Leona Vicario.

Esta propuesta la realizamos con miras a reducir el impacto económico que la pandemia ha generado en las familias, especialmente para aquellas que han perdido a un integrante a causa de la muerte por el virus, sobre todo si se trata del principal sostén económico. A la fecha de redacción de este documento aún no se conocían las cifras oficiales de las jefas de familia que han fallecido en 2021. Sin embargo, la Secretaría de Salud estima preliminarmente que, hasta el momento, cerca de 24% de víctimas mortales de la pandemia eran padres de familia y principal sostén económico (IMSS, 2021).

*Dedicamos el esfuerzo de elaboración de este documento de investigación a los deudos por covid, especialmente a las mujeres viudas. Que el dolor de la pérdida pueda ser reducido también con la toma de decisiones públicas basadas en evidencia.*

## Referencias

- Aguilar, E. (2000). *La utopía de los derechos humanos de la mujer viuda ante la problemática social*. México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- Barrios, A., & Barrios, O. (2016). Participación femenina en el mercado laboral de México al primer trimestre de 2016. *Economía actual*, 41-45.
- CDHDF (2016). La seguridad social en el contexto de la desigualdad. *Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 3.
- CEPAL (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas.
- CNDH (2015). *Día Internacional de las Viudas*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México.
- CPEUM (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Porrúa.
- De la Cruz, S. (2006). Análisis de la relación: la mujer en la educación y el trabajo. *Fundamentos en Humanidades*, 271-292.
- DIF CDMX (Agosto de 01 de 2021). *Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México*. Obtenido de <https://dif.cdmx.gob.mx/programas/programa/2-programa-beca-leona-vicario-de-la-ciudad-de-mexico-2020>
- Esteinou, R. (2004). La parentalidad en la Familia: cambios y continuidades. En S. Reyes, *Imágenes de la familia en el cambio de siglo* (pp. 251-282). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Galicia Eugenia & De Almeda, N. (2020). La viudez en las mujeres. Aproximaciones diversas en las ciencias sociales. *Revista Estudios Feministas*.
- Hiltz, R. (1979). Widowhood: A Roleless Role. *Marriage & Family Review*, 1-11.
- IMSS (2021). *Gobierno federal informan sobre plan de apoyo a deudos covid-19*. México: Gobierno de México.
- INEGI (2020). *Censo de Población y Vivienda*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

- Montes de Oca, V. (2011). Viudez, soledad y sexualidad en la vejez: mecanismos de afrontamiento y superación. *Revista Temática Kairos Gerontología*, 73-107.
- OIT (2006). *Hechos concretos sobre la seguridad social*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- ONU (2021). *Mujeres invisibles, problemas visibles*. Manhattan: ONU Mujeres.
- ONU-Mujeres (2020). *Inclusión de las viudas en el trabajo necesario para una mejor reconstrucción tras el covid-19*. Ginebra: ONU Mujeres.
- Pardo, J. (28 de Octubre de 2019). 13 años y 250 000 muertos: las lecciones no aprendidas en Mexico. *The Washington Post*.
- SCJN (2021). D. *Derecho a la seguridad social. Pensión por viudez en el concubinato*, 1-88.
- Secretaría de Salud (2021). *Exceso de mortalidad en México*. México: Gobierno de México.
- Senado de la República (09 de junio de 2010). Obtenido de [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/2010\\_06\\_09/857](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2010_06_09/857)
- Tuirán, R. (2002). Transición demográfica trayectorias de vida y desigualdad social en México: lecciones y opciones. *Papeles de Población*, 22-66.
- Zecers, B. (2012). Hijos adiltos mayores cuidando a sus padres un fenómeno reciente. *Revista medica Clínica Condes*, 77-83.



# El proceso de producción legislativa para la evaluación de políticas y programas públicos en México

*Manuel Vázquez-Hernández*

*Resumen:* El objetivo del presente trabajo es determinar el nivel del proceso legislativo para la evaluación de políticas y programas públicos federales. Se analizan las instituciones formales, es decir, leyes conducentes a la evaluación. Los principales hallazgos muestran que el índice del proceso de producción legislativa para la evaluación es de 65.17. Ello, derivado del análisis y cálculo en cada una de las fases del proceso: prelegislativa (63.84), legislativa (62.92) y poslegislativa (68.75).

*Palabras clave:* proceso legislativo, evaluación, leyes.

## **The process of legislative production for the evaluation of public policies and programs in Mexico**

*Abstract:* The objective of this paper is to determine the level of the legislative process for the evaluation of federal public policies and programs. Formal institutions, this is, laws conducive to evaluation, are analyzed. The main findings show that the index of the legislative production process for evaluation is 65.17. This is derived from the analysis and calculation in each of the phases of the process: pre-legislative (63.84), legislative (62.92) and post-legislative (68.75).

*Keywords:* legislative process; evaluation, laws.

Manuel Vázquez-Hernández. Profesor-investigador de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (México). Correo electrónico: vazquezhernandezmanu@gmail.com

## **Introducción**

El proceso legislativo se encuentra fundamentado en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; consiste en una serie de etapas para crear o modificar leyes a través de técnicas legislativas y tomando en cuenta el ámbito político. La creación de leyes o institucionalización para la evaluación de las políticas –como todas las leyes– se ciñe a los preceptos del proceso.

Es un proceso tanto legislativo como político que implica la generación de un marco normativo adecuado. Para ello, los poderes públicos deben favorecer el establecimiento de estructuras formales capaces de diseñar sistémicamente normas, instancias, metodologías, recursos, etc., que hagan de la evaluación de las políticas un proceso riguroso, transparente y de calidad al servicio de los ciudadanos (Garde, 2006, p. 18).

El escenario que prevalece en el mundo en relación con esta temática es contrastante, debido a que algunos países manifiestan un alto grado de institucionalización, como Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Canadá, producto de su amplio desarrollo tanto normativo como de múltiples instrumentos, herramientas, metodologías, etc., que hacen del ejercicio evaluativo un pilar fundamental en el quehacer gubernamental de acuerdo con las características de cada país (Cardozo, 2015, pp. 8-19).

En Latinoamérica, la evaluación comienza a tener impulso en los años 90 del siglo XX, y sus éxitos y fracasos se deben en buena medida a los procesos administrativos y políticos que han caracterizado a la región en las últimas décadas. En estos países se han llevado a cabo diversos esfuerzos por fortalecer los procesos de evaluación mediante la incorporación de marcos legales que contribuyan a fortalecer la eficiencia de los programas y la rendición de cuentas (Pérez y Maldonado, 2015, pp. 395-419).

En México, el proceso de institucionalización de la evaluación es relativamente reciente, ya que, si bien en años anteriores se habían realizado algunos esfuerzos, no fue sino a partir del 2004 cuando empieza formalmente con una serie de medidas normativas para consolidar un sistema de monitoreo y evaluación gubernamental. Para



ello, las reformas a las leyes y normas, así como las modificaciones de atribuciones en algunas instancias de gobierno para incluir funciones de evaluación y seguimiento a resultados fueron las que sentaron las bases para la institucionalización del sistema de evaluación, el monitoreo, la planificación para el desarrollo y el presupuesto basado en resultados (Coneval, 2019, p. 17).

México transitó de un modelo de evaluación concentrado en áreas muy específicas de la administración hacia un sistema de evaluación que abarca los programas sujetos a reglas de operación. Durante este proceso, el papel del Congreso mexicano ha sido sustancial al negociar reformas políticas sustantivas para la creación de instancias de evaluación, pues para los legisladores resultaba necesario hacer eficaz la rendición de cuentas y el control de las dependencias del Poder Ejecutivo. Así, los esfuerzos se centraron en la institucionalización de la evaluación mediante la creación de instancias, instrumentos, metodologías, etcétera (Navarro, 2014, pp. 13-19).

Pese a ello, no es claro hasta qué punto la creación de leyes ha sido adecuada para la institucionalización de la evaluación. En este sentido, el objetivo del presente trabajo es determinar el nivel del proceso legislativo para la evaluación de políticas y programas públicos federales. Se analizan las instituciones formales, es decir, leyes conducentes a la evaluación.

El proceso legislativo es un instrumento idóneo para el fortalecimiento del Poder Legislativo, porque contribuye a mejorar las prácticas parlamentarias, mejora los instrumentos de debate de temas trascendentales, da certeza del camino que habrán de seguir las iniciativas, privilegia el consenso con las fuerzas políticas y, principalmente, permite una adecuada atención a los reclamos sociales (Hurtado, 2011, pp. 582-583). No obstante, el proceso legislativo solo es un aspecto, las leyes y su calidad es lo determinante en la creación de instituciones clave para la aplicación de programas sociales y su respectiva evaluación.

El presente trabajo aborda el modelo del proceso legislativo de tres etapas: prelegislativa, legislativa y poslegislativa. Este enfoque trata de mantener la fundamental distinción entre la función política enfocada a la determinación de fines y a la sanción de la norma; y la

función jurídica, relativa a la preparación técnica del anteproyecto de ley, su redacción, incorporación a un sistema y posterior evaluación. Además de analizar el proceso político de negociación que llevan a cabo los actores inmersos en la definición del sistema jurídico (Rodríguez, 2000, pp. 197-202).

El documento se estructura en tres apartados fundamentales. El primero incluye la revisión de la literatura respecto a la creación de leyes para la evaluación de las políticas y programas públicos y se estudia el proceso de producción legislativa. En un segundo apartado, se establece el diseño metodológico de la investigación, en el que se identifican y jerarquizan las variables, el universo y la muestra de estudio, la construcción del instrumento de recolección de información y los parámetros para la interpretación de resultados. El tercer apartado precisa los resultados derivados de la investigación. Al final aparecen las conclusiones y las referencias bibliográficas.

## **Revisión de literatura**

### *La creación de leyes para la evaluación de las políticas y programas públicos: institucionalización*

Uno de los enfoques para comprender la creación de las leyes es la teoría del institucionalismo, marco categorial que permite identificar los diferentes elementos que constituyen a una ley en tanto institución que mejora las relaciones sociales de la población. Se pueden distinguir dos momentos en la teoría del institucionalismo: el viejo institucionalismo y el nuevo institucionalismo.

El viejo institucionalismo de la primera mitad del siglo XX encuentra en Commons (1950) su principal exponente, quien considera que las instituciones son reglas determinadas por el gobierno para el buen funcionamiento de la sociedad. Además, son consideradas como recursos de los agentes y actores racionales para el logro de sus objetivos. Existen en un tiempo determinado y representan soluciones imperfectas a los conflictos pasados (Vargas, 2008, p. 141).

El nuevo institucionalismo, cuyos principales planteamientos son de Douglass North, define a las instituciones<sup>1</sup> como las “reglas del juego” de una sociedad, es decir, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (North, 2000, p. 13). Además, las instituciones son también relaciones de poder e intereses, ya que en su construcción se presentan diversos factores que involucran beneficios o perjuicios que inciden para la inclinación hacia uno u otro lado en la forma o manera en que se construyan y estabilicen en el tiempo dichas reglas (Arellano y Lepore, 2009, pp. 280-281).

Las instituciones se clasifican de acuerdo con su grado de formalización y su origen. Las formales se refieren a reglas escritas que sirven para regular problemas específicos, se trata fundamentalmente de leyes. En este tipo de instituciones es necesario el poder coercitivo del gobierno para asegurar su cumplimiento. También se encuentran las instituciones informales, que son reglas que pueden ser o no escritas, normalmente se originan a través del tiempo y quedan contenidas en los usos, hábitos, costumbres o tradiciones de una sociedad. Estas no necesitan del poder coercitivo de la autoridad pública para cumplirse.

Otra clasificación de las instituciones es por su origen: estatales y sociales. Las primeras mantienen un vínculo con las instituciones formales, se originan en el Estado y son de carácter formal (leyes), su carácter es obligatorio y coercitivo. Mientras que las sociales se relacionan con las instituciones informales, se trata de convenciones de creación y cumplimiento voluntario, las sanciones y/o beneficios son responsabilidad de la población involucrada (Ayala, 2000, pp. 323-324).

Las instituciones formales son las que interesan para efectos de la presente investigación. North (2000) puntualiza que éstas son las reglas escritas en las leyes, reglamentos, normas o estatutos y además son construcciones expresamente creadas por los individuos para resolver problemas específicos de carácter económico, político y social.

<sup>1</sup> El nuevo institucionalismo identifica de manera clara la diferencia entre organizaciones e instituciones. Las primeras son instancias económicas (empresas), sociales (asociaciones civiles) o políticas (partidos políticos u organismos gubernamentales), que los individuos forman para desarrollar acciones o actividades, que funcionan de acuerdo a ciertas reglas. Son estas reglas las instituciones.

Su cumplimiento es obligatorio y si es preciso se puede usar la coerción para hacerlas cumplir.

Por tanto, las instituciones son las leyes mismas, que establecen límites y condiciones de conducta de la sociedad. Implican restricciones porque definen los parámetros dentro de los cuales ocurre el intercambio y las elecciones de los individuos. Además, definen la estructura jerárquica de las organizaciones políticas, sus modelos decisionales y mecanismos de control y evaluación (Ayala, 2000, pp. 323-324).

La creación de leyes para la evaluación de políticas y programas públicos –como todas las leyes– está supeditada teóricamente a los criterios descritos anteriormente. En primer lugar, se trata de reglas formales del Estado, generadas para regular la conducta humana en ámbitos económicos, sociales, culturales, políticos, ambientales, etc. Al ser formales, su cumplimiento es de carácter obligatorio; ello implica, de ser necesario, la coerción para hacerla cumplir.

Generar leyes para la evaluación adecuada de políticas y programas públicos requiere la estructuración de espacios e instancias gubernamentales. Para ello, los poderes públicos deben favorecer el establecimiento de estructuras culturales y formales capaces de diseñar sistémicamente normas, metodologías, recursos, etc., que hagan de esa evaluación un proceso riguroso, transparente y de calidad, al servicio de los ciudadanos (Garde, 2006, p. 18).

Institucionalizar la evaluación implica la existencia de instrumentos legales derivados de la voluntad política para llevar a cabo este ejercicio. Significa crear una cultura evaluadora en los entornos gubernamentales, de tal modo que se perciba como parte del proceso de gestión de las políticas públicas. Para que la evaluación se considere institucionalizada, debe cumplir los siguientes criterios:

*a)* ser regulada mediante instrumentos legales; *b)* establecerse con carácter obligatorio; *c)* aplicable a todo el sector público y a los ámbitos de educación, salud, vivienda, desarrollo rural, etc.; *d)* ser sistemática, es decir, debe permitir la interacción de los involucrados; *planificada, programada y dotada de su propio presupuesto;* *e)* rigurosa, esto es, desarrollada por personal técnico cualificado; *f)* permanente, ello implica la continuidad independiente del ciclo electoral; *g)* integrada en el ciclo presupuestario como una fase más, y *h)* utilizada

como mecanismo de retroalimentación en las decisiones (Torrejón y Rodríguez, 2016, pp. 6-7).

La justificación para la creación de leyes en materia de evaluación reside en la relevancia que representa en el ámbito público, y que indudablemente repercute en la sociedad. La evaluación es una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, con un método sistemático cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada (Cardozo, 2012, p. 44).

El ejercicio de la evaluación contribuye a: proporcionar evidencia del funcionamiento de las acciones; clarificar la actuación pública; transparentar la aplicación de recursos; orientarse hacia la rendición de cuentas; racionalizar el uso de recursos; permitir una mejor toma de decisiones; situar la acción para obtener mejores resultados; detectar desviaciones; reforzar mecanismos de actuación; establecer niveles de desempeño; prevenir acciones de corrupción y legitimar la acción pública (Mejía, 2006; Cardozo, 2012; Jaime et al., 2013; Salcedo, 2011; González, 2010; Gertler et al., 2017; AEVAL, 2010; PNUD, 2009). También tiene una utilidad académica y de aprendizaje, ya que contribuye a generar cada vez mayor acervo académico que investiga las diferentes realidades con distintos marcos de referencia, a fin de distinguir alternativas de solución.

Para los legisladores, como responsables de la aprobación del presupuesto público, proporciona información sobre la incidencia de las políticas públicas, lo cual permite definir las asignaciones presupuestarias de mejor manera o, en determinado momento, facilitar las negociaciones con las instancias correspondientes para la asignación de presupuesto (Salcedo, 2011, p. 30).

Una buena evaluación sirve para demostrar ante los responsables de la toma de decisiones que los programas están logrando los resultados previstos con el fin de obtener asignaciones presupuestarias, ya sea para continuarlos o ampliarlos (Gertler et al., 2017, pp. 3-5). Por ello, la evaluación representa un ejercicio relevante para la retroalimentación sobre los resultados de la evaluación entre el Ejecutivo y el Legislativo, para tomar mejores decisiones en la orientación del

gasto público o lo que se conoce como presupuesto por resultados (González, 2010, pp. 148-152).

Así, la evaluación de las políticas y programas públicos fortalece los procesos presupuestarios, dado que presenta información relacionada con la efectividad y desempeño de los programas o proyectos públicos, a partir de lo cual se puede robustecer la toma de decisiones del Legislativo en materia presupuestaria y promover una distribución del gasto público más efectiva (Gris, 2012, pp. 196).

En este escenario, la evaluación de políticas públicas está llamada a convertirse en un enfoque provisto por las ciencias sociales y entendida como un proceso que combina los instrumentos, herramientas y las técnicas de la investigación científica, pertinente y relevante para que el gobierno promueva el ejercicio de una gestión pública transparente, eficaz y eficiente, donde el diseño del entramado institucional es fundamental (Finol, 2015, pp. 367).

### *El proceso de producción legislativa*

El proceso de producción legislativa, también llamada producción de leyes, se refiere a una serie de interacciones que tienen lugar entre elementos distintos: editores, destinatarios, sistema jurídico, fines y valores (Atienza, 1989, pp. 385-403). De este concepto se destaca que la producción legislativa no es un hecho meramente mecánico e instrumental, ya que involucra diversos elementos para poder llevarse a cabo; por una parte, implica la participación de los actores encargados de elaborar las leyes y los actores en quienes incidirán. Además, la generación de leyes se desenvuelve en dos ámbitos o arenas (política y jurídica), las cuales influirán en su producción. Otro elemento crucial son las etapas que deben considerarse para la creación de una ley.

Las interacciones en la producción legislativa abarcan dos arenas: la política y la jurídica. La política se refiere a los incentivos y estrategias en el intercambio de ideas para lograr los fines que persigue la elaboración de una determinada ley, así como su justificación. La jurídica relata el conjunto de normas que regulan la estructura,

funcionamiento y operación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el sistema jurídico y la elaboración de las nuevas leyes. Pero, además, las dos arenas contienen elementos coincidentes relacionados con los actores involucrados, tales como: la edición de las normas (burocracia y legislaturas) y los destinatarios de las leyes (Rodríguez, 2000, pp. 194-197).

El proceso de producción legislativa se trata de una serie de acciones sucesivas cuyo propósito es elaborar productos legales, ya sea nuevos o modificaciones a los existentes. Diversos autores distinguen una serie de etapas que debe considerar el proceso de la producción de las leyes. Sin embargo, no hay consenso en cuanto a su tratamiento. Algunos estudiosos como García (2002), Ortiz y Trejo (2005), Castro (2010), Hernández (2011), Garita y cols. (s.f.) y Hurtado (2011) distinguen el desarrollo de la producción legislativa, cuyas etapas guardan cierta similitud, las cuales están relacionadas con: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e inicio de la vigencia.

Otra perspectiva para el abordaje de las etapas del proceso legislativo enfatiza en la necesidad de visualizar un antes y un después de la elaboración o modificación de la ley. Algunas propuestas son las de Atienza (1989), Rodríguez (2000), Barragán (1994), Chacón (2007), Gallegos (2014). Esta perspectiva considera tres etapas: prelegislativa, legislativa y poslegislativa. Señalan que antes de proponer una iniciativa, se deberá realizar una investigación sobre la materia, aplicando técnicas legislativas adecuadas. Una vez que se ha creado la ley, se deben revisar los efectos que ha generado.

Las etapas son enunciativas más no limitativas, ya que la creación o modificación de una nueva ley estará determinada y condicionada por la legislación vigente en cada país. Independientemente del número de fases, se deberán abordar los elementos esenciales dentro de los marcos legales. No obstante, la revisión teórica ofrece un panorama práctico para el abordaje del proceso de producción legislativa (tabla 1).

Tabla 1. Propuestas de etapas del proceso de producción legislativa.

<b>García (2002)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa</li> <li>• Discusión</li> <li>• Aprobación</li> <li>• Sanción</li> <li>• Publicación</li> <li>• Iniciación de la vigencia</li> </ul>	Atienza (1989)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prelegislativa</li> <li>• Legislativa</li> <li>• Poslegislativa</li> </ul>
<b>Garita et al. (s.f.)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa</li> <li>• Discusión</li> <li>• Aprobación</li> <li>• Sanción</li> <li>• Publicación</li> <li>• Iniciación de la vigencia</li> </ul>	Rodríguez (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prelegislativa</li> <li>• Legislativa</li> <li>• Poslegislativa</li> </ul>
<b>Ortiz y Tejo (2005)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa</li> <li>• Dictaminación</li> <li>• Discusión</li> <li>• Aprobación</li> <li>• Expedición de ley</li> </ul>	Barragán (1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prelegislativa</li> <li>• Legislativa</li> <li>• Poslegislativa</li> </ul>
<b>Castro (2010)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa</li> <li>• Dictaminación</li> <li>• Debate</li> <li>• Aprobación</li> <li>• Expedición</li> </ul>	Chacón (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prelegislativa</li> <li>• Legislativa</li> <li>• Poslegislativa</li> </ul>
<b>Hernández (2011)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa</li> <li>• Discusión</li> <li>• Aprobación</li> <li>• Sanción</li> <li>• Publicación</li> <li>• Iniciación de la vigencia</li> </ul>	Gallegos (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prelegislativa</li> <li>• Legislativa</li> <li>• Iniciativa                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Dictaminación de la comisión legislativa</li> <li>– Discusión en el pleno</li> <li>– Votación en el pleno</li> <li>– Remisión al Poder Ejecutivo</li> <li>– Promulgación</li> <li>– Publicación</li> </ul> </li> <li>• Poslegislativa</li> </ul>
<b>Hurtado (2011)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa</li> <li>• Dictaminación</li> <li>• Discusión</li> <li>• Votación</li> <li>• Reformas constitucionales</li> <li>• Publicación</li> <li>• Vigencia</li> </ul>		

Fuente: Elaboración propia.



Una de las fortalezas de abordar la producción legislativa por etapas reside en la estructuración lógica-secuencial, la cual permite identificar los diversos elementos de manera particular y analizar a cada uno de ellos. Se trata de examinar los múltiples factores que componen el proceso, ya que cada fase o etapa presenta un escenario diverso, pero al mismo tiempo interconectado con las demás etapas. La validez del análisis por etapas permite desglosar la producción legislativa en partes y analizarlas, identificando la participación de los actores y la interacción entre la arena política y arena jurídica.

En esta investigación se adopta la propuesta del modelo teórico de tres etapas: prelegislativa, legislativa y poslegislativa, con la intención de rescatar aquellos elementos que intervienen antes y después de elaborada/modificada la ley. En este enfoque, se trata de mantener la fundamental distinción entre la función política dirigida a la determinación de fines y la sanción de la norma; y la función jurídica relativa a la preparación técnica del anteproyecto de ley, su redacción, incorporación a un sistema y su posterior evaluación. Además, analizar el proceso político de negociación que llevan a cabo los actores inmersos en la definición del sistema jurídico (Rodríguez, 2000, pp. 197-202).

Rodríguez (2000) realiza una clasificación interesante sobre los elementos que debe considerar cada etapa del proceso legislativo:

**Prelegislativa.** Esta fase representa una especie de diagnóstico, abarca cuestiones relacionadas con la identificación de las necesidades de creación, reforma o adiciones a las instituciones formales. Es el momento propio para dotar a las normas jurídicas de legitimidad. Se identifican elementos de voluntad política, la cual es necesaria para justificar la pretensión de modificación normativa y lograr la adhesión de sus destinatarios, facilitando la eventual creación de la norma y su obediencia. Los procesos que prevalecen son los de consulta y negociación entre los diversos actores (públicos o privados).

**Legislativa.** El objetivo de esta fase es la construcción de instituciones jurídicas congruentes y consistentes internamente y con el sistema jurídico al que se integran la elaboración formal de la ley, lo que implica cuestiones lógicas y de técnica legislativa para asegurar la corrección jurídico-formal y lingüística del cuerpo normativo. Además, en esta etapa cobra especial relevancia el almacenamiento y recupera-

ción de la información relacionada con los antecedentes de la materia en cuestión y con las disposiciones normativas vigentes. Esta etapa del diseño institucional se traduce en la construcción de las reglas formales.

Poslegislativa. Se refiere al cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron elaboradas o modificadas las leyes. Abarca la evaluación de la adecuación de las normas al sistema jurídico y la observación de las finalidades incorporadas al texto legal. Lo que interesa en esta etapa es el seguimiento de la norma jurídica y analizar su instalación en los sistemas social, jurídico, político y económico. Se analizan elementos sobre el cumplimiento y adecuación de las normas a los fines para los que fueron sancionadas, así como para sustentar futuros cambios al sistema jurídico. Se enfoca fundamentalmente en el análisis de las consecuencias de la norma y en determinar el nivel de eficacia práctica y efectividad de la misma.

## Diseño metodológico

### *Identificación y jerarquización de las variables de estudio*

Como se apuntó anteriormente, esta investigación adopta la propuesta del modelo teórico de tres etapas, con la intención de rescatar aquellos elementos que intervienen antes y después en el proceso de producción legislativa en materia de evaluación de políticas y programas públicos (tabla 2). De manera particular retoma los planteamientos de Rodríguez (2000), quien establece de manera clara y puntual los elementos que debe considerar cada etapa.

Tabla 2. Variables de estudio

Variable dependiente	Variables independientes
Proceso de producción legislativa para la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prelegislativa</li> <li>• Legislativa</li> <li>• Poslegislativa</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Una vez que se han identificado las variables es pertinente jerarquizar la relevancia de las mismas. Para ello, se utiliza la Técnica de Jerarquización Analítica (algoritmo de Saaty) que consiste en establecer un objetivo general y objetivos específicos, estos últimos corresponden a las características o criterios que mejor definen al objetivo general, deben ser claros y mutuamente excluyentes, además se deben considerar opciones. En este caso, el objetivo general es el proceso de producción legislativa para la evaluación. Los objetivos específicos en orden jerárquico son: elaboración, implementación y seguimiento. Las alternativas corresponden a las variables de estudio seleccionadas.

La Técnica de Jerarquización Analítica consiste en realizar análisis comparativo de las alternativas entre sí respecto al primer objetivo específico, después respecto al segundo objetivo específico, también respecto al tercer objetivo específico y finalmente se hace una comparación de los objetivos específicos entre sí. Esto permite al investigador establecer la intensidad de la importancia o relevancia de cada elemento considerado.

Una vez determinados los elementos necesarios se procede a resolver el sistema matricial de jerarquización a través del algoritmo de Saaty (Anexo 1). De ello se obtiene la importancia relativa de cada una de las variables para el cumplimiento del proceso legislativo para la evaluación, donde la etapa prelegislativa obtuvo una relevancia de 45.67, la etapa legislativa 38.07 y la etapa poslegislativa 16.26 (tabla 3).

Tabla 3. Jerarquización de las etapas para el proceso de producción legislativa para la evaluación

<b>Objetivo general:</b>	<b>Proceso de producción legislativa para la evaluación</b>		
<b>Objetivos específicos:</b>	<b>Elaboración (60)</b>	<b>Implementación (20)</b>	<b>Seguimiento (20)</b>
Alternativas (variables)	Prelegislativa (A1)	Legislativa (A2)	Poslegislativa (A3)
Elaboración	45.45	45.45	9.09
Implementación	46.00	31.89	22.11
Seguimiento	46.00	22.11	31.89
<b>Relevancia global</b>	<b>45.67</b>	<b>38.07</b>	<b>16.26</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Mercado (1991).

*Universo y muestra de estudio*

El universo de estudio lo conforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y todas las leyes federales vigentes. Para determinar la muestra se empleó el muestreo no probabilístico o dirigido (Johnson y Kuby, 212, p. 19). Se eligieron las unidades que mejor representarán el objeto de estudio. En este caso, es muy claro que las unidades (leyes) deberían orientarse al ejercicio de la evaluación (tabla 4).

Tabla 4. Marco normativo del sistema de evaluación en México

	<b>Ley</b>	<b>Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación</b>	<b>Fecha de la última modificación</b>
1	Ley General de Desarrollo Social	20/01/2004	25/06/2018
2	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	30/03/2006	20/05/2021
3	Ley General de Contabilidad Gubernamental	31/12/2008	30/01/2018
4	Ley de Coordinación Fiscal	27/12/1978	30/01/2018

Fuente: Elaboración con base en Coneval (2019).

*Diseño del instrumento para recolectar información*

Para recolectar la información se diseñó un instrumento de tipo cuestionario, el cual plantea preguntas específicas que representan los indicadores de cada una de las etapas del proceso de producción legislativa (prelegislativa, legislativa y poslegislativa) en materia de evaluación de políticas y programas públicos. Cada pregunta (indicador) tiene cinco posibles respuestas que hacen alusión al desempeño: muy bajo (0), cuando no existe ningún elemento; bajo (25), existen elementos ambiguos; regular (50), presencia de elementos; aceptable (75) y muy alto (100). Entre más se acerque a cero peor será el desempeño del indicador y, por el contrario, entre más se acerque a cien mejor será su desempeño.

La fuente para contestar el cuestionario es la información contenida en cada una de las leyes que representan la muestra de estudio. Son mínimas las preguntas en que también se hace uso de otros documentos ligados a la misma pregunta para sustentarla de mejor manera. Si bien los datos recabados son establecidos por el investigador, no corresponden a su criterio o experiencia, más bien se trata de la identificación y clasificación en la escala propuesta de los elementos contenidos que describe el instrumento de investigación a partir de una revisión minuciosa de cada una las leyes de la muestra de estudio y documentos vinculados con la intención de evitar caer en la subjetividad (tabla 5).

Tabla 5. Instrumento para recolectar la información

Preguntas (indicadores)	0	25	50	75	100	Fuente de información
Etapa prelegislativa						
1. ¿En qué nivel la ley plantea la problemática a atender?						Ley
2. ¿La ley establece un diagnóstico del tema que desea regular?						Ley
3. ¿La ley identifica la justificación o necesidad de su existencia?						Ley
4. ¿En qué grado la ley identifica a los actores involucrados?						Ley
5. ¿En qué nivel la ley identifica los perjuicios por su ausencia?						Ley
6. ¿La ley señala las conductas y aspectos que desea regular?						Ley
7. ¿La ley establece los objetivos que persigue?						Ley
8. ¿La ley identifica el contexto (político, social, económico y jurídico) en el que se sitúa el problema?						Ley
9. ¿En qué grado la ley precisó qué nivel de gobierno es el responsable de institucionalizarla?						Ley

10. ¿La ley señala los procesos a los que se sujetará la autoridad para su ejecución?					Ley
11. ¿En qué nivel la ley identifica los momentos de su actuación?					Ley
12. ¿La ley señalan su vigencia?					Ley
13. ¿En qué grado se identifican aspectos de negociación política para su elaboración?					-Ley -Gaceta parlamentaria -Gaceta parlamentaria
14. ¿Se identifican elementos de consulta ciudadana para la creación de la ley?					Ley
Etapa legislativa					
15. ¿En qué nivel la ley identifica los antecedentes de la materia o tema que regulará?					Ley
16. ¿En qué grado la ley establece relación con los demás niveles de gobierno (estatales y municipales)?					Ley
17. ¿La ley se coordina con las demás leyes de su ámbito?					Ley
18. ¿Se identifica la formulación de mecanismos de opinión (pública o privada) para la elaboración de la ley?					-Ley -Gaceta parlamentaria
19. ¿Existe un marco legal que regule la creación de la nueva ley?					Ley
20. ¿La ley prevé supuestos de conflicto para su redacción?					Ley
21. ¿En qué nivel la ley cumple con los principios de coherencia, completitud e independencia?					Ley
22. ¿La ley identifica el diseño de procesos para la ejecución de la misma?					Ley
23. La ley determina sus alcances y límites?					Ley

24. ¿La ley determina sus posibles afectaciones sobre diferentes organizaciones (administración federal y locales, grupos de interés, etc.)?					Ley
25. ¿La ley establece las necesidades de recursos (financieros, humanos, materiales, etc.)?					Ley
26. ¿La ley identifica claramente las organizaciones gubernamentales sujetas al cumplimiento de la misma?					Ley
27. ¿La ley establece claramente sanciones?					Ley
28. ¿La ley establece la creación de organizaciones para hacer cumplirla?					Ley
29. ¿Se identifica la publicación de la ley?					
Etapa poslegislativa					
30. ¿En qué medida se han cumplido los objetivos para los cuales fue creada la ley?					-Ley -Documentos normativos derivados de la ley.
31. ¿La ley puede consultarse fácilmente?					-Ley -DOF
32. ¿En qué nivel la ley establece líneas de seguimiento y monitoreo?					Ley
33. ¿En qué grado la ley se ha instalado en los sistemas social, jurídico, político y económico?					-Ley -Percepción del investigador
34. ¿En qué grado la ley recoge las opiniones de las autoridades que se encargan de su aplicación?					Ley
35. ¿Se identifican en la ley elementos que hayan permitido su rediseño y/o modificación?					Ley

Fuente: Elaboración propia.

*Construcción de parámetros para la interpretación de resultados*

Una vez que se tienen los resultados del cuestionario se procede a generar números índice que condensen los valores de las preguntas (indicadores) resultantes en cada variable de estudio. Para para obtener el índice de cada etapa del proceso de producción legislativa: 1) se suman los valores de los indicadores; 2) se determina la sumatoria máxima de puntos que se pueden obtener en toda la muestra (400) y, 3) se divide la suma de los indicadores entre la suma máxima de puntos posible de la muestra y se multiplica por 100 para obtenerlo en la escala propuesta. Con ello se obtiene la proporción del indicador. Finalmente, para obtener el índice de cada etapa, únicamente se suman las proporciones y se dividen entre el total de indicadores.

Para obtener el índice global del proceso de producción legislativa para la evaluación de políticas y programas públicos, únicamente se suman los resultados de las tres fases y se divide entre tres (etapas/fases). Los números índice se estratificarán en cinco rangos que enmarcan el grado de desempeño de cada etapa y del mismo proceso de producción legislativa (figura 1).

Figura 1. Escala de clasificación del índice

0	19	20	39	40	59	60	79	80	100
Muy Bajo		Bajo		Regular		Aceptable		Satisfactorio	

Fuente: Elaboración propia.

**Análisis de resultados: El proceso de producción legislativa para la evaluación**

Una vez que se han operacionalizado las variables y sus respectivos indicadores, se determinan los resultados tanto del proceso legislativo para la evaluación de políticas y programas públicos en México, como el escenario que prevalece en cada una de sus etapas (tabla 6).



Tabla 6. Resultados de la operacionalización de las etapas del proceso de producción legislativa para la evaluación

Pregunta (indicador)	Ley General de Desarrollo Social	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Ley General de Contabilidad Gubernamental	Ley de Coordinación Fiscal	Proporción=(Suma/Suma de valores máximo)*100
<b>Etapas prelegislativas</b>					
1. ¿En qué nivel la ley plantea la problemática a atender?	50	25	25	50	37.50
2. ¿La ley establece un diagnóstico del tema que desea regular?	25	25	0	50	25.00
3. ¿La ley identifica la justificación o necesidad de su existencia?	75	50	75	75	68.75
4. ¿En qué grado la ley identifica a los actores involucrados?	100	100	100	100	100
5. ¿En qué nivel la ley identifica los perjuicios por su ausencia?	0	0	0	0	0.00
6. ¿La ley señala las conductas y aspectos que desea regular?	100	100	100	100	100
7. ¿La ley establece los objetivos que persigue?	100	100	100	100	100
8. ¿La ley identifica el contexto (político, social, económico y jurídico) en el que se sitúa el problema?	25	0	25	50	25.00
9. ¿En qué grado la ley precisó qué nivel de gobierno es el responsable de institucionalizarla?	100	100	100	100	100
10. ¿La ley señala los procesos a los que se sujetará la autoridad para su ejecución?	75	100	75	75	81.25
11. ¿En qué nivel la ley identifica los momentos de su actuación?	100	100	75	75	87.50

12. ¿La ley señalan su vigencia?	100	100	100	100	100
13. ¿En qué grado se identifican aspectos de negociación política para su elaboración?	50	75	75	75	68.75
14. ¿Se identifican elementos de consulta ciudadana para la creación de la ley?	0	0	0	0	0.00
Índice prelegislativo para la evaluación					63.84
Etapa legislativa					
15. ¿En qué nivel la ley identifica los antecedentes de la materia o tema que regulará?	0	0	0	25	6.25
16. ¿En qué grado la ley establece relación con los demás niveles de gobierno (estatales y municipales)?	100	100	100	100	100
17. ¿La ley se coordina con las demás leyes de su ámbito?	100	100	100	100	100
18. ¿Se identifica la formulación de mecanismos de opinión (pública o privada) para la elaboración de la ley?	0	0	0	0	0
19. ¿Existen un marco legal que regule la creación de la nueva ley?	100	100	100	100	100
20. ¿La ley prevé supuestos de conflicto para su redacción?	0	0	0	0	0
21. ¿En qué nivel la ley cumple con los principios de coherencia, completitud e independencia?	100	75	75	100	87.5
22. ¿La ley identifica el diseño de procesos para la ejecución de la misma?	25	75	75	100	68.75
23. ¿La ley determina sus alcances y límites?	50	25	25	50	37.5
24. ¿La ley determina sus posibles afectaciones sobre diferentes organizaciones (administración federal y locales, grupos de interés, etc.)?	0	0	0	25	6.25
25. ¿La ley establece las necesidades de recursos (financieros, humanos, materiales, etc.)?	100	100	100	100	100

EL PROCESO DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA PARA LA EVALUACIÓN

26. ¿La ley identifica claramente las organizaciones gubernamentales sujetas al cumplimiento de la misma?	100	100	100	100	100
27. ¿La ley establece claramente sanciones?	50	75	100	50	68.75
28. ¿La ley establece la creación de organizaciones para hacer cumplirla?	100	50	75	50	68.75
29. ¿Se identifica la publicación de la ley?	100	100	100	100	100
<b>Índice legislativo para la evaluación</b>					<b>62.92</b>
<b>Etapa poslegislativa</b>					
30. ¿En qué medida se han cumplido los objetivos para los cuales fue creada la ley?	100	100	75	75	87.5
31. ¿La ley puede consultarse fácilmente?	75	75	75	75	75
32. ¿En qué nivel la ley establece líneas de seguimiento y monitoreo?	50	50	50	50	50
33. ¿En qué grado la ley se ha instalado en los sistemas social, jurídico, político y económico?	75	100	75	100	87.5
34. ¿En qué grado la ley recoge las opiniones de las autoridades que se encargan de su aplicación?	25	0	0	25	12.5
35. ¿Se identifican en la ley elementos que hayan permitido su rediseño y/o modificación?	100	100	100	100	100
<b>Índice poslegislativo para la evaluación</b>					<b>68.75</b>
<b>Índice del proceso legislativo para la evaluación de políticas y programas públicos</b>					<b>65.17</b>

Fuente: Elaboración propia.

*Etapa prelegislativa*

El índice de la etapa prelegislativa para la evaluación de políticas y programas públicos es de 63.84, ello la coloca en un nivel aceptable en la escala propuesta. Esto significa que cumple con la mayoría de los elementos en esta fase (figura 2).

Figura 2. Clasificación de índice prelegislativo para la evaluación

0	19	20	39	40	59	60	79	80	100
Nivel muy Bajo		Nivel bajo		Nivel regular		Nivel aceptable		Nivel satisfactorio	

Fuente: Elaboración propia.

Algunos elementos relevantes que contribuyen son los siguientes: las leyes que regulan la evaluación identifican claramente los actores involucrados, señalan las conductas y aspectos que desea regular y establece de manera clara los objetivos que persigue.

Sin embargo, se observa que al índice prelegislativo para la evaluación le hace falta 36.16 (63.84-100). Ello se explica porque las leyes en esta materia plantean muy poco la problemática que atenderá, no se identifican elementos de un diagnóstico de la problemática que regulará la nueva ley, no identifica los perjuicios si no se crea o modifica la ley. Además, no es posible conocer ampliamente el contexto (político, social, económico y jurídico) en el que se sitúa el problema. Asimismo, no se identifican elementos de consulta ciudadana para la creación de las leyes para la evaluación.

*Etapa legislativa*

El índice de la etapa legislativa para la evaluación de políticas y programas públicos sigue un patrón similar a la etapa anterior, al mostrar un valor de 62.92. Esto coloca a esta fase en un nivel aceptable. De igual manera, se interpreta que cumple apenas con la mayoría de los elementos incorporados en la fase prelegislativa (figura 3).

Figura 3. Clasificación de índice legislativo para la evaluación

0	19	20	39	40	59	60	79	80	100
Nivel muy Bajo		Nivel bajo		Nivel regular		Nivel aceptable		Nivel satisfactorio	

Fuente: Elaboración propia.

Algunos de los elementos que contribuyen tienen que ver con la identificación en las leyes de su relación con los demás niveles de gobierno (estatales y municipales), su coordinación con las otras leyes en materia de evaluación, establecen las necesidades de recursos (financieros, humanos, materiales, etc.) para poder ejecutarla debidamente, e identifican claramente las organizaciones gubernamentales que son sujetas para hacerlas cumplir.

Por otro lado, falta un 37.08 para que el índice llegue a 100, lo que se explica por deficiencias e insuficiencias en las leyes que regulan la evaluación, en las cuales no se observan mecanismos de opinión (pública o privada) para la elaboración de la ley. Además, las leyes no determinan sus posibles afectaciones sobre diferentes organizaciones (administración federal y locales, grupos de interés, etcétera).

### *Etapa poslegislativa*

La etapa poslegislativa para la evaluación de políticas y programas públicos muestra un índice de 68.75. Ello coloca a esta fase ligeramente por encima de las otras dos etapas, pero aún se sigue manteniendo en un nivel aceptable, por lo que se interpreta también que cumple con la mayoría de los elementos (figura 4).

Figura 4. Clasificación de índice poslegislativo para la evaluación

0	19	20	39	40	59	60	79	80	100
Nivel muy Bajo		Nivel bajo		Nivel regular		Nivel aceptable		Nivel satisfactorio	

Fuente: Elaboración propia.

Son dos elementos fundamentales que contribuyen: por un lado, se identifica que las leyes se han instalado en los sistemas social, jurídico, político y económico. En lo social, porque la evaluación representa un ejercicio al examinar los programas sociales. En lo jurídico, ya que se ha implantado una serie de normativas que fortalecen la práctica de la evaluación. En lo político, en tanto instrumento para la rendición de cuentas y legitimación del ejercicio público. En lo económico, ya que contribuye a la realización de las actividades económicas del país y su vínculo con otras legislaciones afines (Coneval, 2019, pp. 53-57), como la Ley de Economía Social y Solidaria, Ley de Hidrocarburos y Ley de la Industria Eléctrica o Ley Federal de Zonas Económicas Especiales.

Por otro lado, las leyes –en general– han cumplido los objetivos para los cuales fueron creadas. Esto reviste suma relevancia, ya que es la materialización misma de las leyes en instrumentos, instancias y/o herramientas para fortalecer el ejercicio de la evaluación. Esto se observa a partir de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004, que ordena la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), organismo que además de elaborar estimaciones de la pobreza en México es el encargado de coordinar el proceso de evaluación de los distintos programas gubernamentales. Derivado de ello, en el año 2007 se publicaron los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, mismos que establecen como obligatoriedad publicar el Programa Anual de Evaluación (PAE).

En el 2008 se da un nuevo impulso con la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el presupuesto basado en resultados (PbR), el cual tiene por objeto vincular la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas de los programas presupuestarios y del desempeño institucional. Ese mismo año se publica el Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. Y finalmente la inclusión del ejercicio de la evaluación en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

*Proceso de producción legislativa para la elaboración de políticas y programas públicos*

El índice del proceso de producción legislativa para la evaluación de políticas y programas públicos es de 65.17 (figura 5). Ello lo ubica en un nivel aceptable. La creación de leyes en México para la evaluación, en lo general, cuentan con la mayoría de los elementos considerados en la teoría, en todas las fases o etapas, toda vez que todas califican en un nivel aceptable: etapa prelegislativa (63.84), etapa legislativa (62.92) y etapa poslegislativa (68.75).

Figura 5. Clasificación de índice del proceso de producción legislativa para evaluación

0	19	20	39	40	59	60	79	80	100
Nivel muy Bajo		Nivel bajo		Nivel regular		Nivel aceptable		Nivel satisfactorio	

Fuente: Elaboración propia.

El índice del proceso muestra un déficit de 37.83 para que llegue a cien. Este faltante es explicado por deficiencias o incluso ausencia total de elementos considerados en la teoría en cada una de las etapas de la creación leyes que regulan la evaluación. Destaca que en la fase prelegislativa no se identifican elementos de un diagnóstico de la problemática que atenderá la nueva ley; en la etapa legislativa las leyes no determinan sus posibles afectaciones sobre diferentes organizaciones y/o grupos, y en la fase poslegislativa recoge en un nivel muy bajo las opiniones de las autoridades que se encargan de su aplicación.

**Conclusiones**

El objetivo del presente trabajo fue determinar el nivel del proceso de producción legislativa para la evaluación de políticas y programas públicos en México. Para ello, se estableció que el proceso de creación de

leyes para la evaluación se ciñe a tres fases: prelegislativa, legislativa y poslegislativa.

La fase prelegislativa muestra un índice de 63.84. Si bien el resultado es aceptable, carece de un diagnóstico claro de la problemática que atenderá la nueva ley, no identifica los perjuicios si no se crea la ley y no se identifican elementos de consulta ciudadana para la creación de leyes para la evaluación.

La etapa legislativa arrojó un índice de 62.92, ya que se observan elementos que no abonan en esta fase, tales como ausencia de mecanismos de opinión (pública o privada) para elaborar las leyes; además, no determinan sus posibles afectaciones sobre diferentes organizaciones (administración federal y locales, grupos de interés, etcétera).

La fase poslegislativa alcanzó un índice de 68.75, pues los resultados de la aplicación de las leyes de evaluación se clasifican en un nivel aceptable debido a la generación de instrumentos y otros mecanismos institucionales, sobre todo en las últimas dos décadas. Pese a ello, se toman muy poco en cuenta las opiniones de las autoridades que se encargan de su aplicación.

El índice global del proceso es de 65.17, esto indica que la producción legislativa para la evaluación de políticas y programas públicos en México cuenta con la mayoría de los elementos considerados en la teoría, por lo que en todas las fases o etapas logran un nivel aceptable. Sin embargo, persisten deficiencias e insuficiencias que deben considerarse para fortalecer la institucionalización de la evaluación como un ejercicio que abone a las políticas públicas.

Otro elemento que lo ratifica en este trabajo es la Técnica de Jerarquización Analítica, de la cual se obtiene que la importancia relativa para cada una de las variables es la siguiente: etapa prelegislativa 45.67%, etapa legislativa 38.07% y etapa poslegislativa 16.26%. Mientras que los objetivos específicos tienen la siguiente relevancia: elaboración 60%, implementación 20% y seguimiento 20 por ciento.

Las etapas de mayor relevancia o peso jerárquico para la evaluación son las variables: prelegislativa (45.67%) y legislativa (38.07%), lo que se explica porque si bien la actividad de la evaluación es importante en la gestión pública, no puede llevarse a cabo sin algún respaldo y justificación que la guíe, oriente y regule. En esto aplica la



frase frecuentemente mencionada en el ámbito del derecho legislativo: “Dentro de la ley todo, fuera de la ley nada”.<sup>2</sup> El ejercicio de la evaluación no es la excepción, pues a pesar de que décadas atrás se habían hecho esfuerzos para efectuar esta práctica en los espacios gubernamentales, no fue sino hace apenas dos decenios que empezó un fuerte impulso a la evaluación de políticas y programas en México, producto de la implantación y desarrollo de un sistema legislativo robusto para dar certidumbre y respaldo a su actuar.

El escenario que prevalece en México acerca de la creación de leyes para la evaluación de las políticas y programas públicos es alentador. Producto de ello son los esfuerzos que se han realizado en las dos últimas décadas y que por años estuvo postergada. Se reconoce el esfuerzo de los poderes Legislativo y Ejecutivo para la creación de un marco institucional como pilar fundamental de la democracia en el país. Pero al mismo tiempo se reconocen las deficiencias e insuficiencias del proceso en esta materia, las cuales deben ser atendidas y consideradas para fomentar y fortalecer este marco institucional

Para esto es importante entender que las instituciones no solo son resultado de un proceso técnico-jurídico, sino también conllevan la carga de un proceso político, el cual implica lucha de intereses (de todo tipo) de las personas o grupos que inciden en las etapas del proceso legislativo, incluso, en muchas ocasiones la carga del proceso político –a veces conflictivo– es mucho mayor al de la mera técnica del proceso legislativo, ello hace que sea aún más complejo.

El presente trabajo representa una aproximación a identificar el contexto que prevalece en torno a cada una de las etapas del proceso de producción legislativa y del proceso mismo, colocando en el centro la relevancia que reviste en la actualidad la institucionalización del ejercicio de la evaluación en el ámbito gubernamental. Pero al mismo tiempo se reconoce la complejidad de las instituciones, por lo que este trabajo sugiere pautas de análisis del proceso de producción legislativa, tomando como caso la evaluación de políticas y programas públicos debido a la importancia de este ejercicio en los últimos años en el país. Futuros estudios podrían profundizar en el estudio de las instituciones desde otros enfoque o perspectivas, por

<sup>2</sup> En la literatura, frecuentemente se atribuye a Juan Domingo Perón.

ejemplo, su abordaje en otros sectores, incorporando instituciones informales, agregar otras variables, o bien su análisis en los ámbitos estatal o municipal.

No obstante, se sostiene que el presente estudio constituye un aporte al acervo de la legislación y, de manera particular, a la creación de leyes en el campo de la evaluación; también para los tomadores de decisiones en el ámbito público, para el espacio académico y estudio de la legislación en materia de evaluación de políticas públicas; así como para la sociedad en general, ya que permite visibilizar el quehacer de los poderes constitucionales que rigen este país, en este caso el Ejecutivo y el Legislativo.

### **Referencias bibliográficas**

- Agencia estatal de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid, España: Ministerio de política territorial y administración pública.
- Arellano, D. y Lepore, W. (2009). Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico. Límites y restricciones de la literatura contemporánea. *Gestión y Política Pública*, 18(2), 253-305.
- Atienza, M. (1989). Contribución para una teoría de la legislación. Tercer Congreso de la Federación de Asociaciones de Sociología del Estado Español, San Sebastián, 28 de septiembre al 1 de octubre.
- Ayala, J. (2000). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México, Porrúa.
- Barragán, J. (1994). *Cómo se hacen las leyes*. Venezuela, Planeta.
- Gallegos, M. *Elaboración de leyes Proyectos e iniciativas legislativas*. Zacatecas, México, Poder Legislativo del Estado de Zacatecas LXI Legislatura.
- Castro, L. (2010). El proceso de producción legislativa, propuesta de mecanismos para incorporar la pluralidad al congreso mexicano. Tesis de posgrado en la Escuela de graduados en administración pública y política pública del ITESM.

- Cardozo, M. (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos, estado del arte*. México, UAM-Xochimilco.
- (2015). *Institucionalización de procesos de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados*. México, UAM-Xochimilco.
- Chacón, A. (2007). Las condiciones de validez de las limitaciones o restricciones legislativas y la racionalidad de la ley, en J. Casal, A. Arismendi y C. Carrillo (coords.), *Tendencias actuales del Derecho constitucional: homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, tomo II. Caracas, Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019). *Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México*. México, Coneval.
- García, E. (2002). *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa.
- Garde, A. (2006). La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España. *Auditoría Pública*, 39, 17-26.
- Fino, L. (2015). Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación de políticas públicas en Venezuela: ¿Acercamiento o distanciamiento?, en G. Pérez y C. Maldonado (eds.), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* (pp. 367-394). México, CIDE.
- Garita, A., Mena, J., Montaña, L. y López, M. (s.f.). *Proceso Legislativo y Reforma Constitucional*. México, Senado de la República.
- Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. y Vermeersch, C. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica*. Segunda edición. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.
- Gris, P. (2012). La Evaluación de Políticas Públicas como Instrumento para la Rendición de Cuentas, en Auditoría Superior de Fiscalización de México (Comp.) *Undécimo Certamen Nacional de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas* (pp. 187-207). México, ASF.
- González, J. (2010). La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana, en J. L. Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México, Políticas públicas*, XIII. (pp. 143-178). México, El Colegio de México.

- Hernández, A. (2011). Derecho procesal legislativo versus técnica legislativa. Hacia la construcción de un nuevo paradigma en la ciencia del Derecho, en R. López, F. Rivas, A. Hernández y A. Sainez (coords.), *Estrategia y practica parlamentaria en un congreso plural* (pp. 539-632). México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República-LXI Legislatura.
- Hurtado, A. (2011). El proceso legislativo como instrumento idóneo para el fortalecimiento del Poder Legislativo. El caso del Estado de México, en R. López, F. Rivas, A. Hernández y A. Sainez (coords.), *Estrategia y practica parlamentaria en un congreso plural* (pp. 581-595). México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República-LXI Legislatura.
- Jaime, F., Daufor, G., Martín, A. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Argentina, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Johnson, R. y Kuby, P. (2012). *Estadística elemental*. México, Cengage Learning Editores.
- Mejía, J. (2006). La evaluación en el ámbito gubernamental: análisis de la experiencia mexicana y propuestas para la situación actual. *Buen Gobierno*, 1, 110-132.
- Mercado, E. (1991). *Técnicas para la toma de decisiones*. México, Limusa.
- Navarro, A. (2014). *La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en México y la autonomía del Coneval*. México, Instituto Belisario Domínguez-Dirección General de Análisis Legislativo.
- North, D. (2000). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, F. y Trejo, O. (2005). *El procedimiento legislativo mexicano*. México, SISTA.
- Pérez, G. y Maldonado, C. (2015). Conclusiones: Desarrollo, innovación y práctica: La institucionalización reciente de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina, en G. Pérez y C. Maldonado (eds.), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* (pp. 395-419). México, CIDE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Manual de planificación, Seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. Nueva York, PNUD.

- Rodríguez, R. (2000). El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional. *Isonomía*, 13, 191-204.
- Salcedo, R. (2011). *Evaluación de políticas públicas*. México, Siglo XXI.
- Torrejón, L. y Rodríguez, J. (2016). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas. Un enfoque para América Latina*. España, Instituto de estudios fiscales.
- Vargas, J. (2008). Teoría institucional y neo institucional en la administración internacional de las organizaciones. *Revista Científica Visión de Futuro*, 10(2), 139-157.

**Anexo 1. Jerarquización de las variables con el algoritmo de Saaty**

Tabla 7. Escala de calificación de las alternativas

Intensidad de la importancia	Definición	Explicación
1	Igual importancia	Dos actividades contribuyen igualmente al objetivo
3	Importancia moderada	La experiencia y el juicio están moderadamente a favor de una actividad sobre la otra
5	Importancia fuerte	La experiencia y el juicio están fuertemente a favor de una actividad sobre la otra
7	Importancia muy fuerte	Una actividad está muy fuertemente favorecida y su dominio ha sido demostrado en la practica
9	Importancia extrema	Es máxima la importancia de una actividad sobre la otra
2,4,6,8	Valores intermedios entre dos juicios contiguos	Cuando un término medio es necesario
Reciproco de los números de arriba	Si al elemento i le fue asignado alguno de los números de arriba al compararse con el elemento j, entonces j tiene el valor reciproco cuando se compara con el elemento i	

Fuente: Mercado (1991, p. 89).

Tabla 8. Definición de objetivos específicos y alternativas

Alternativas y objetivos	Simbología
Prelegislativa	A1
Legislativa	A2
Poslegislativa	A3
Elaboración	O1
Implementación	O2
Seguimiento	O3

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9. Calificación de alternativas y objetivos específicos

<b>Elaboración</b>							
1	1	5	5	1.7100	45.4545	A1	
1.0000	1	5	5	1.7100	45.4545	A2	
0.2	0.2	1	0.04	0.3420	9.0909	A3	
				<b>3.7619</b>	<b>100</b>		
<b>Implementación</b>							
1	1	3	3	1.4422	45.9953	A1	
1	1	1	1	1.0000	31.8917	A2	
0.33333333	1	1	0.33333333	0.6934	22.1125	A3	
				<b>3.1356</b>	<b>100</b>		
<b>Seguimiento</b>							
1	3	1	3.0000	1.4422	45.9953	A1	
0.33333333	1	1	0.3333	0.6934	22.1125	A2	
1	1	1	1.0000	1.0000	31.8917	A3	
				<b>3.1356</b>	<b>100</b>		
<b>Objetivos específicos</b>							
1	3	3	9.0000	2.0801	60.0000	O1	
0.33333333	1	1	0.33333333	0.6934	20.0000	O2	
0.33333333	1	1	0.3333	0.6934	20.0000	O3	
				<b>3.4668</b>	<b>100</b>		
45.4545	46.00	46.00	60.00	4567.10507	45.67	A1	
45.4545	31.89	22.11	20.00	3807.35654	38.07	A2	
9.0909	22.11	31.89	20.00	1625.53838	16.26	A3	
				<b>10000</b>	<b>100.00</b>		

Tabla 10. Determinación de la relevancia relativa y global de las alternativas

<b>Elaboración</b>			
Variables	Calificación	Variables	Calificación
A1-A2	1	A2-A3	5
A1-A3	5		
<b>Implementación</b>			
Variables	Calificación	Variables	Calificación
A1-A2	1	A2-A3	1
A1-A3	3		
<b>Seguimiento</b>			
Variables	Calificación	Variables	Calificación
A1-A2	3	A2-A3	1
A1-A3	1		
<b>Objetivos específicos</b>			
Objetivos	Calificación	Variable	Calificación
O1-O2	3	O2-O3	1
O1-O3	3		

Fuente: Elaboración propia con base en Mercado (1991).



# Financiamiento público para nanotecnologías: el caso de Fomix y Fordecyt

*Ángeles Ortiz-Espinoza*

*Guillermo Foladori*

*Edgar Záyago-Lau*

*Resumen:* Las nanotecnologías son consideradas de interés estratégico en los planes de desarrollo de México, en donde el papel del Estado es un aspecto central para impulsar el sector. El objetivo del presente trabajo fue hacer un análisis de estadística descriptiva de los proyectos aprobados por los Fondos Mixtos (Fomix) y de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (Fordecyt), cuyo financiamiento fue destinado para la investigación en nanotecnologías, así como clasificar los proyectos a partir de dos vertientes: una correspondiente al potencial sector económico de aplicación, y otra en cuanto al principal nanomaterial sobre el cual gira la investigación, a fin de catalogar los proyectos con respecto al sector económico que se pretende impulsar.

*Palabras clave:* Fomix, Fordecyt, nanotecnologías, nuevos materiales, Conacyt.

## **Public financing for nanotechnologies: the case of Fomix and Fordecyt**

*Abstract:* Nanotechnologies are considered of strategic interest in Mexico's development plans, where the role of the State is a central

Ángeles Ortiz-Espinoza. Universidad Autónoma de Querétaro-Unidad de Estudios del Desarrollo. Correo electrónico: [angeles.ortiz.espinoza@gmail.com](mailto:angeles.ortiz.espinoza@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9852-8342>

Guillermo Foladori. Universidad Autónoma de Querétaro-Unidad de Estudios del Desarrollo.

Edgar Záyago-Lau. Universidad Autónoma de Querétaro-Unidad de Estudios del Desarrollo.

aspect to promote the sector. Of the wide range of public policies, the Mixed Funds were one of the most promising aspects to carry out a descriptive statistical analysis of the projects approved by the Mixed Funds and the Institutional Funds for Regional Promotion for Scientific, Technological and Innovation Development, the financing of which was destined for research in nanotechnologies, as well as classifying the projects from two aspects: one corresponding to the potential economic sector of application, and another regarding the main nanomaterial on which the research revolves, in order to catalog the projects with respect to the economic sector that is intended to promote.

*Keywords:* Fomix, Fordecyt, nanotechnologies, new materials, Conacyt.

## **Introducción**

Al igual que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y las biotecnologías, las nanotecnologías han sido calificadas como áreas estratégicas para el desarrollo (Foladori, 2016). Las nanociencias y nanotecnologías estudian la materia en escala nanométrica y sus formas de manipulación. Aunque ya desde los años 80 se habla del desarrollo de las nanotecnologías a partir del despliegue de microscopios atómicos que midiesen con precisión en esta escala (Foladori y Ortiz-Espinoza, 2021), la mayor parte de su desarrollo se ha dado de forma exponencial desde comienzos del siglo XXI como resultado del gran apoyo financiero de los países capitalistas más desarrollados y, con base, en las amplias potencialidades que ofrecen esas tecnologías al manifestar propiedades físico-químicas y biológicas diferentes a los mismos materiales en escala mayor (Royal Society y Royal Academy of Engineering, 2004).

Muchos países han colocado a las nanotecnologías como áreas estratégicas para el desarrollo a la par de las tecnologías de la información y la comunicación y las biotecnologías, entre otras. Agencias internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han incentivado y sugerido que los países prioricen el desarrollo de las nanotecnologías por su gran potencial económico (Foladori, 2016) al

tratarse de tecnologías multipropósito y facilitadoras de algunas otras (Bresnahan y Trajtenberg, 1995; Shea y col., 2011). Uno de los principales sectores de desarrollo de las nanotecnologías por su tendencia a fabricar dispositivos cada vez más pequeños y con mayor capacidad, es la industria electrónica (Foladori y Ortiz-Espinoza, 2021).

Al igual que la mayoría de los países de América Latina, desde el 2001 México ha considerado a las nanotecnologías como estratégicas en sus planes de desarrollo, específicamente en los programas especiales de ciencia, tecnología e innovación. No obstante, nunca ha elaborado un plan definido que resalte las principales áreas a impulsar y sus efectos en las cadenas productivas (Arteaga Figueroa y col., 2020; Foladori y col., 2015; Robles-Belmont y De Gortari, 2014). Es importante mencionar que como es el caso del resto de las naciones latinoamericanas, en México no existe normatividad obligatoria que regule el desarrollo y la implantación de las nanotecnologías, pues únicamente se consideran algunas normas voluntarias gestionadas por organismos privados o semiprivados (Ortiz-Espinoza y col., 2022).

Esto es de suma importancia al menos por dos razones: la primera es que, al desatar manifestaciones novedosas, los nanomateriales y dispositivos asociados pueden desarrollar riesgos diferentes a los conocidos para los mismos materiales en tamaño mayor, lo cual hace de un plan de desarrollo y regulador de las nanotecnologías un aspecto crucial para un desarrollo sustentable (Foladori y Invernizzi, 2012); la segunda razón por la que es importante un programa de desarrollo específico para el área, es el carácter facilitador de las nanotecnologías, que permiten su aplicación en cualquier sector económico (Schultz y Joutz, 2010; Shea y col., 2011), con lo cual los esfuerzos de apoyo público bien pueden diluirse al no tener un rumbo conectado a las prioridades nacionales.

Por otro lado, se ha visto que el Estado desempeña un papel fundamental tanto en el avance tecnológico como en la generación de capacidades para enfrentarse a las disrupciones tecnológicas; sin la participación estatal no hubiera sido posible la aparición de importantes cambios tecnológicos ni de las investigaciones o agencias que les dieron origen (Ruelas, 2019). Tal como señala Mazzucato (2018), organizaciones como la NASA; ARPA-E y el mismo Silicon Valley no

hubiesen existido de no ser por la inversión pública que posibilitó su creación y desarrollo. Cabe señalar que el auge en la investigación y desarrollo de las nanotecnologías fue un proceso llevado a cabo de manera *top down*; existieron importantes financiamientos estatales a fin de incentivar la investigación y el desarrollo (I&D) en esta área y, consecuentemente, la producción y el mercado de productos con nanotecnología. Ejemplo de ello es la Iniciativa Nacional de Nanotecnología del gobierno de Estados Unidos lanzada en el año 2000, con la que las nanotecnologías se consideraron como una posible solución a cualquier problema público. Esta iniciativa ocasionó que otros países invirtieran en I&D sobre nanotecnologías a fin de no quedar rezagados en el proceso de desarrollo tecnológico. La participación estatal fue fundamental para impulsar la I&D y demás elementos que la acompañan. El sistema de propiedad intelectual, la gobernanza y los procesos productivos y de mercado (Foladori, 2009).

Existe una importante cantidad de publicaciones científicas sobre aspectos parciales del desarrollo de las nanotecnologías en México. Las hay sobre políticas públicas comparadas (Foladori y col., 2015), sobre comercialización de productos y cadenas de producción (Foladori y col., 2018) y sobre estudios de riesgo (Záyago-Lau y col., 2017), por mencionar algunas; sin embargo, poco se ha escrito sobre programas gubernamentales específicos que apoyen el desarrollo de la nanotecnología en el país.

Además de esta breve introducción, el presente texto se compone de tres apartados principales. Primeramente, son expuestos a detalle los materiales y métodos utilizados para el análisis descriptivo, con énfasis en la clasificación de los proyectos de acuerdo con el potencial sector económico de aplicación, y al principal nanomaterial sobre el cual gira la investigación apoyada con recursos de Fomix y Fordecyt. Enseguida se lleva a cabo el análisis de resultados derivado del proceso explicado en la sección de materiales y métodos, así como una breve discusión sobre los resultados. Para terminar, son expuestas algunas conclusiones que retoman puntos importantes de lo revisado a lo largo del documento. Es importante señalar que, si bien el presente análisis es mayormente descriptivo, sus implicaciones son de gran importancia debido a que, como se ha mencionado anteriormente, exis-

ten pocos estudios en relación con la inversión estatal en el desarrollo de nanotecnología, por lo que esta primera aproximación da pie para futuras investigaciones de mayor profundidad y alcance metodológico.

## **Materiales y métodos**

Desde finales del siglo XX, el desarrollo de los países es parte de un creciente proceso de encadenamientos productivos internacionales. El estudio de las cadenas de producción y de valor muestra que determinadas corporaciones pueden subordinar la participación de empresas y países a su dinámica a través de medios económicos, políticos y tecnológicos, o por medio de una combinación de estos factores (Mayer y Gereffi, 2010; Gereffi y col., 2018). Las políticas públicas se debaten para encontrar un equilibrio entre los intereses nacionales y las presiones y demandas internacionales.

Este artículo empleó los conceptos de cadena de producción o cadena de valor como trasfondo teórico para analizar la información de los proyectos de nanotecnologías auspiciados por los Fomix y el Fordecyt. El trabajo clasifica a los proyectos a partir de dos vertientes: la primera de estas correspondiente al potencial sector económico de aplicación, y en la segunda se identificó el principal nanomaterial sobre el cual gira la investigación. A partir de esta clasificación fue posible catalogar los proyectos con respecto del sector económico que se pretende impulsar, así como en relación con el tipo de nanomaterial estudiado, lo que abre la posibilidad de posteriores investigaciones sobre los encadenamientos productivos al considerar el primer eslabón de la cadena y el sector económico que apoya.

Los resultados se pueden complementar y asociarse con varias investigaciones publicadas en México: aquellas resultantes de ciencias (Robles-Belmont y Vinck, 2011; Robles-Belmont, 2012; Robles-Belmont y De-Gortari, 2014), estudios sobre políticas públicas en nanotecnología (Foladori y col., 2015), análisis de patentes (Foladori, y col., 2018; Arteaga y col., 2020) o trabajos sobre las cadenas de producción de los dispositivos en el mercado con componentes nanotecnológicos (Foladori y col., 2018), entre otras.

El presente artículo analizó bases de datos no estudiadas previamente: fondos administrados en asociación entre los gobiernos estatales y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) denominados Fomix. El texto también considera los proyectos de nanotecnología financiados por el Fordecyt, cuya información fue intercalada en el análisis de los Fomix por haber sólo tres proyectos relacionados con temas de nanotecnología. Para efectos de claridad de exposición, la información de los Fomix aparece individualizada.

El análisis se llevó a cabo con base en la información del Padrón de Beneficiarios del Fondo Mixto Conacyt y gobiernos estatales para el periodo de 2001 a 2019, lapso dentro del cual fueron seleccionados aquellos que contenían en su título el término “nano\*”; se encontró un total de 74 proyectos realizados entre 2002 y 2013. Esto no debe interpretarse como una disminución de la importancia de estas tecnologías a partir de 2013, sino que ellas se han integrado como procesos “naturales” de investigación y desarrollo en prácticamente todos los sectores económicos y otros términos han ocupado el lugar en la publicidad, como es el caso de las llamadas Industria 4.0 que están ampliamente basadas en nanotecnologías. Los tres proyectos de Fordecyt sobre nanotecnología incorporados en años posteriores y hasta el 2019 son un indicador de la vigencia de la temática. El periodo de los proyectos corresponde a los años más importantes del boom que han tenido las nanotecnologías en los ámbitos mundial y nacional entre finales del primer quinquenio del siglo XXI y mediados de la segunda década.

Tanto los Fomix como el Fordecyt formaban parte del Programa Presupuestario de Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación S278, el cual apoyaba el desarrollo científico y tecnológico de los gobiernos subnacionales en México y estaba constituido por un fideicomiso con recursos de los tres órdenes de gobierno. Ambos fondos forman parte de los 109 fideicomisos extinguidos por decreto en 2020 (DOF, 2020).

A diferencia del Fordecyt, cuyo objetivo principal era contribuir al desarrollo económico regional a través de acciones científicas, tecnológicas y de innovación, los Fomix apoyaban proyectos en ciencia y tecnología que respondieran a prioridades y demandas específicas

establecidas por los propios gobiernos subnacionales, la gran mayoría de orden estatal; sólo se encontró registro de dos gobiernos municipales con este tipo de apoyos: Ciudad Juárez y Puebla capital. Cualquier persona inscrita en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt) podía ser sujeto de apoyo (Conacyt, 2020).

El propósito de analizar los proyectos de investigación sobre nanotecnología es tener un panorama de los temas que se han venido abordando. Esta información puede dilucidar intereses de los estados y de los investigadores. La distribución de los proyectos por entidades y áreas geográficas es elocuente de su especialización en estas tecnologías. Para todos los proyectos se contó con información sobre el estado que lo patrocina, el año, el nombre del proyecto, la modalidad, el responsable técnico, la institución donde este trabaja y el monto recibido, y en muchos casos, también con las palabras clave y el resumen. La información disponible abarca el periodo de 2001 a 2019, aunque proyectos de nanotecnología se obtuvieron únicamente para el intervalo del 2002 al 2013 y alcanzaron 74 casos. En lo que respecta a Fordecyt, existen tres proyectos de nanotecnología correspondientes a los años de 2016, 2018 y 2019.

El interés del estudio se centró en los proyectos de investigación propiamente dichos que corresponden a lo que Conacyt cataloga como modalidad A y modalidad B, esto es, investigación científica y desarrollo e innovación tecnológica, respectivamente. Sin embargo, en el análisis se hace referencia a proyectos de otras modalidades.

El primer paso consistió en identificar los proyectos de nanotecnología dentro del total de proyectos aprobados en Fomix en el periodo 2001-2019. No se obtuvo información de los proyectos presentados y no aprobados; esto es importante porque el potencial interés estatal por la temática puede no verse reflejada en los proyectos aprobados. Para ello se utilizó la información disponible en internet que se reduce al título, aunque en ocasiones también incluye el resumen y las palabras clave. En la mayoría de los casos los títulos son extensos y permiten identificar temas de nanotecnología. Frente a dudas al respecto, se optó por acudir a las páginas web de las instituciones que recibieron el apoyo o de los responsables técnicos y de allí se obtuvo

información adicional. De manera que el análisis combinó la información estadística disponible con una revisión manual de los proyectos en caso de que fuera necesario obtenerla. Por cuestiones de disponibilidad de la información, el presente texto no profundiza en las descripciones de los proyectos presentados a los fondos que se revisan.

Para identificar los proyectos de nanotecnología de la base estadística se utilizó un primer acercamiento con el término “nano\*”. La experiencia de investigaciones anteriores sobre el tema indica que puede haber proyectos de nanotecnología que no incluyan dicho término, o que lo incluyan y no sean sobre nanotecnología. La lectura del título y demás informaciones permitió aclarar los casos dudosos y el resultado coincidió con los datos estadísticos obtenidos.

El segundo paso consistió en identificar la orientación del proyecto de investigación aprobado. Si bien el Conacyt distingue cinco modalidades, investigación científica; desarrollo e innovación tecnológica; formación de recursos humanos; creación y fortalecimiento de infraestructura, y difusión y divulgación, para fines del análisis estas modalidades fueron reagrupadas en tres. En el primer grupo se incluyen las dos primeras categorías que corresponden a lo que se conoce como investigación básica y aplicada (63 proyectos). En el segundo grupo se consideraron la modalidad de formación de recursos humanos junto con difusión y divulgación, ya que ambos corresponden a la formación académica y a la formación de la población en general (tres proyectos). El tercer grupo corresponde con el de infraestructura (ocho proyectos, de los que tres fueron reclasificados en una modalidad distinta a la asignada por Conacyt considerando la temática que analizan). En el caso de los proyectos de Fordecyt, los tres corresponden a investigación.

Luego se identificó el potencial del sector económico de aplicación. Para ello se trabajó exclusivamente con el grupo correspondiente a investigación básica y aplicada, es decir, modalidades A y B del Conacyt. El propósito fue entender la potencialidad de la investigación en el contexto de una posible cadena productiva. Aunque se trata de un ejercicio exploratorio, debido a la escasez de información disponible muchos de los proyectos aprobados hacen explícita la mención al potencial uso y, en varios casos, se recurrió a la búsqueda de informa-



ción adicional en las páginas web del responsable o de la institución. Utilizando ambos acercamientos se logra establecer la conexión entre el proyecto de investigación y el sector potencial de aplicación en el 87% de los casos. Para la selección de los sectores económicos se siguió la clasificación del Centro Nacional de Ciencias de la Fabricación (NCMS, por sus siglas en inglés: National Center for Manufacturing Sciences) (NCMS, 2010) con leves modificaciones para identificar proyectos dirigidos a remediación ambiental y distinguiendo entre energías de hidrocarburos de energías limpias (solar, viento, etc.). En total fueron utilizadas nueve categorías y una más para “otros”.

A continuación, se identificó el principal nanomaterial utilizado. La identificación de la materia prima es fundamental desde el punto de vista del encadenamiento productivo y de la dependencia internacional, puesto que para eventuales fines industriales, mucha materia prima debe ser comprada en el mercado internacional. Frente a la diversidad de nanomaterias primas utilizadas se optó por seguir el agrupamiento que utiliza la Unión Europea en el Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de Productos Químicos (REACH, por sus siglas en inglés: Registration, Rvaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) (REACH, 2011) con mínimas modificaciones, llegando a ocho categorías más una abierta. (Toda la información fue consolidada en Excel, a disposición de los interesados; la fuente original puede consultarse en el sitio web del Conacyt.)

## **Resultados y discusión**

De las 32 entidades federativas que componen la república mexicana, 19 contaron con participaciones aprobadas en la convocatoria de Fomix que incluían proyectos relacionados con nanotecnología de manera explícita. Estos se concentraron en el periodo comprendido entre 2002 y 2013.

La suma de todos los proyectos sobre nanotecnología alcanzó un monto aproximado de 190 millones de pesos, apenas el 2% del monto total de proyectos Fomix para el mismo periodo. La mayoría se otorgaron en solo tres años (de 2008 a 2010); este aumento desproporcional

con respecto a los años previos a 2008 y posteriores a 2010 se debe a que prácticamente la mitad de los fondos fueron destinados a la creación de infraestructura en esos años, mayoritariamente en el estado de Nuevo León, mismo que, en el conjunto de los fondos otorgados, obtuvo el 63% de los apoyos (véase tabla 1).

Además de las entidades federativas que aparecen enunciadas en la siguiente tabla, en el periodo 2008-2010 estados como Baja California, Coahuila, CDMX, México, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz recibieron financiamiento para proyectos de nanotecnología. No obstante, el financiamiento es de menos del 3% del total; Veracruz fue la entidad que recibió la mayor cantidad de recurso: poco más de 4 millones de pesos, mientras que el presupuesto más bajo lo obtuvieron Jalisco (\$180,000) y Baja California (\$745,200). Otros estados que recibieron apoyo en años distintos al periodo señalado son Aguascalientes, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, Zacatecas y Querétaro; este último recibió el monto más alto: 2 millones de pesos en 2012, mientras que el más bajo lo obtuvo Michoacán, con solo 300 mil para el año 2006.

Tabla 1. Total de fondos para proyectos de nanotecnología por Fomix entre 2002 y 2013. Distribución por estados con más del 5%, y detalle del trienio 2008-2010

Estados que otorgaron fondos para nanotecnología	Total otorgado (pesos)	%	Total otorgado entre 2008 y 2010 (pesos)
Estados con - del 3% de los fondos	27 338 781	14	17 227 896
Chihuahua	6 092 477	2	4 954 476
Guanajuato	8 445 964	5	1 796 964
Morelos	9 100 750	5	6 000 000
Yucatán	20 000 000	11	20 000 000
Nuevo León	118 603 350	63	91 100 220
<b>Total</b>	<b>189 581 322</b>	<b>100</b>	<b>141 079 557 (74.4 %)</b>

Fuente: elaboración propia con base en información del Conacyt (2020).

La información de la tabla 1 debe compararse con los únicos tres proyectos de nanotecnología aprobados por el Fordecyt, ya que suman casi 104 millones de pesos y corresponden a los estados de Baja California, Morelos y Ciudad de México. El caso de Baja California es significativo porque solamente para un proyecto se asignaron más de 55 millones de pesos, lo cual es más que lo aportado por Fomix en cualquier estado, exceptuando Nuevo León. La Ciudad de México, otra de las entidades favorecidas por Fordecyt, recibió por un proyecto más de 34 millones de pesos, que la ubica en una posición relativamente ventajosa en el contexto de este tipo de fondos para nanotecnología. Morelos, por su parte, con los casi 15 millones de pesos recibidos de Fordecyt, garantiza su lugar como estado puntero en nanotecnologías (Conacyt, 2020).

Como se ha mencionado, Conacyt separa los fondos por modalidad: A) Investigación científica; B) Desarrollo e innovación tecnológica; C) Formación de recursos humanos; D) Creación y fortalecimiento de infraestructura y, E) Difusión y divulgación. Para fines del análisis se han reagrupado estas modalidades en tres: en el primer grupo se distinguen la investigación básica y la investigación aplicada, que corresponde a A+B; en el segundo grupo se incluyen la formación de recursos humanos académicos y de la población en general, corresponde a C+E; el tercer grupo toma en cuenta los proyectos de infraestructura que coinciden con la modalidad C. En la tabla 2 se puede observar esta distribución para el periodo completo.

Tabla 2. Proyectos Fomix por modalidad. Reagrupados según criterios propios

Modalidad	Total	Monto (pesos)	Porcentaje
Investigación básica y aplicada	63	87 618 618	46
Formación de recursos humanos (profesionales y de la población -divulgación científica)	3	6 315 200	3
Creación y fortalecimiento de infraestructura	8	95 647 503	51
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>189 581 321</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con base en información del Conacyt (2020).

Como se ha señalado, la mitad de los fondos fueron destinados a infraestructura (51%) y, algo menos de la mitad, a investigación (46%). La modalidad de formación, tanto de recursos profesionales como de capacitación de la población mediante divulgación científica, no fue considerada de importancia en la distribución general de los fondos (3%), o bien no se presentaron proyectos bajo tal modalidad.

Por otro lado, tal y como se menciona en el apartado de materiales y métodos, corresponde ahora analizar el sector potencial de aplicación. Para esto se restringió la información a los proyectos de investigación (sea básica o aplicada). La relevancia de los proyectos es analizada, en este caso, en relación con los montos financiados, en lugar de la cantidad de proyectos, ya que el volumen de fondos refleja más directamente la importancia económica estratégica en la dinámica de las nanotecnologías. La tabla 3 consolida esta información.

Si se excluyen aquellos proyectos con dos o más sectores potenciales y los que no tienen información disponible, quedan 73'808,659 pesos, lo que refleja una distribución equitativa, aunque el sector de farmacia, medicina y cosmética (FMC) despunta con algo más de 13 millones de pesos que, sumados a lo aportado por Fordecyt, lo convierte en el sector prioritario. Luego, transportes y automovilístico (TRA) con 10.5 millones de pesos, seguido de construcción (CON) con 9.6 millones, y agricultura y alimentos (AGA) con 7.4 millones. Un análisis más detallado de cada proyecto podría determinar el grado de integración más efectiva a potenciales cadenas de producción, por ejemplo, determinando la relación con otras cadenas de producción en las que México tenga importancia estratégica.

Una revisión de los subsectores potenciales de aplicación muestra que todos los proyectos del grupo FMC están dentro de los rubros farmacia y medicina, y no el de cosmética. De los proyectos sobre remediación ambiental, la mitad está dirigido a contaminación aérea y la otra mitad a contaminación del agua. De los cinco proyectos del sector transporte, cuatro de ellos corresponden a investigaciones para la industria automovilística.

Tabla 3. Proyectos de investigación según sector económico potencial de aplicación de los resultados

Potencial sector de aplicación	Total de proyectos apoyados	Monto financiado (pesos)	Fordecyt (pesos)
AER (Aeroespacial)	1	3 999 000	
AGA (Agricultura & alimentos)	4	7 374 000	
BIO (Biotecnología)	1	800 000	
CON (Construcción)	6	9 643 260	
ELI (Energías limpias)	5	3 531 146	14 565 453
ESE (Electricidad y semiconductores)	9	5 004 715	
FMC (Farmacia, medicina, cosmética)	10	13 300 473	34 095 760
MEC (Metal mecánica)	3	2 761 195	
PAP (Papel & celulosa)	3	4 964 300	
PLA (Plásticos & envases)	2	4 082 750	
QUI (Química & procesos)	2	743 000	
REM (Remediación ambiental)	5	7 088 075	
TRA (Transporte y automovilístico)	5	10 516 745	
+ 2 (más de dos sectores potenciales)	3	11 674 960	
N/D (no hay información disponible)	4	2 135 000	55 200 000
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>87 618 619</b>	<b>103 861 213</b>

Fuente: elaboración propia con base en información del Conacyt (2020).

El siguiente paso consistió en determinar la principal nanomateria prima requerida para los proyectos de investigación (tabla 4).

La distribución de los nanomateriales empleados es semejante a lo que ocurre en el mundo. Lo importante en este caso es notar que existe una amplia distribución en el interés por los mismos. Posiblemente debido a las fechas de los proyectos, los cuales terminan en 2013, el grueso de los proyectos de carbono corresponde a nanotubos, según el detalle de la categorización en el interior del grupo, cuando hoy en día, en el ámbito internacional, el grafito ha cobrado mayor relevancia. La

Tabla 4. Nano material requerido como materia prima en los proyectos de investigación

Nano materia prima	Cantidad de proyectos	Monto financiado (pesos)
Metales y aleaciones	11	11 981 464
Carbono	9	10 557 214
Compuestos	9	10 065 795
Polímeros y dendrímeros	7	22 172 050
Biomateriales	6	6 216 000
Cerámicos	5	7 270 956
Modelización	4	3 399 473
Otros	8	12 537 667
N/D	4	3 418 000
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>87 618 619</b>

Fuente: elaboración propia con base en información del Conacyt y catálogos de nanomateriales (2020)

distribución de los fondos otorgados por nanomaterial también refleja una importante diversificación, en particular si se quita el rubro modelización, que es a todas luces más económico.

En términos comparativos, el estado de Nuevo León mostró una clara tendencia a incentivar las nanotecnologías (Záyago-Lau, 2011), no solo por haber otorgado la mayor parte del total agregado de los fondos, sino porque el grueso de ellos lo destinó a obras de infraestructura y capacitación, lo que refleja una visión de más largo plazo de especialización en la temática. Ahora bien, basándose en investigaciones previas sobre nanotecnologías en México (Záyago-Lau y col., 2014; Foladori y col., 2015) y dado el carácter de tecnología facilitadora (Schultz y Joutz, 2010; Shea y col., 2011), puede afirmarse que aquellos incentivos podrían fácilmente acrecentar la inequidad entre las entidades federativas de no existir una política nacional integradora de las especialidades regionales. El objetivo principal del programa proponía la disminución de las diferencias entre regiones y estados; sin embargo, una de las consecuencias de otorgar a las entidades federativas la facultad de que fueran estas las que decidieran qué proyectos podrían proponerse en función de sus áreas prioritarias, generaba ciertos obstáculos para la consecución del objetivo propuesto, es decir, las áreas prioritarias aplicables suelen ser aquellas

en las que los estados son más competitivos económicamente, por ende, la diferenciación persiste e incluso se incrementa, ya que lo que se estaba financiando eran fortalezas, no necesariamente debilidades.

Fomix ha privilegiado los fondos para infraestructura e investigación; la capacitación de personal profesional y la divulgación pública de la ciencia y tecnología no han sido áreas de interés. Esto supone que existen otros programas para incentivar la formación, o bien que hay suficientes científicos disponibles. Dado que las nanotecnologías constituyen tecnologías novedosas y mayormente interdisciplinarias (Jamali y col., 2018), aquellos supuestos son discutibles y una política de largo aliento debe reconocer la importancia de la formación y divulgación.

La distribución de los proyectos de investigación y fondos según los potenciales sectores de aplicación muestra una gran diversificación. Al no tener información sobre las cadenas de producción presentes en cada uno de los estados y los potenciales requerimientos de incorporación de nanotecnologías, resulta incierto lo que tal diversificación pueda ilustrar. Se trata, no obstante, de información elocuente sobre la necesidad de dirigir los proyectos de investigación hacia sectores previamente señalados como estratégicos en los ámbitos nacional, regional o estatal, de manera que sea posible concentrar esfuerzos y recursos. Es significativo que el rubro de FMC haya recibido la mayor cantidad de fondos, ya que, a reserva de un análisis más detallado, refleja la preocupación por aplicaciones más directamente sociales de las nanotecnologías. Es interesante señalar que no se encontraron proyectos destinados a energía de hidrocarburos, aunque sí hubo cinco para energías limpias (solar y viento) y un gran proyecto de Fordecyt en el caso de aplicaciones fotovoltaicas.

Los principales nanomateriales utilizados reproducen las tendencias internacionales y el amplio abanico no permite identificar prioridades. En nanomateriales cerámicos, por ejemplo, no aparecen detalles más específicos en la mayoría de los proyectos, pero entre los que sí se identifican están el dióxido de titanio, el óxido de zinc y el dióxido de silicio, que son también los más encontrados en la literatura internacional.

## Conclusiones

Las nanotecnologías son consideradas de interés estratégico en los planes de desarrollo de México, en donde el papel del Estado es un aspecto central para impulsar el sector. En este sentido, de la amplia gama de políticas públicas los Fondos Mixtos y el Fordecy eran de las vertientes más promisorias. El objetivo del presente trabajo fue hacer un análisis de estadística descriptiva de los proyectos aprobados por los Fomix y los Fordecyt, cuyo financiamiento fue destinado para la investigación en nanotecnologías, así como clasificar los proyectos a partir de dos vertientes: una correspondiente al potencial sector económico de aplicación, y otra en cuanto al principal nanomaterial sobre el cual gira la investigación a fin de catalogar los proyectos con respecto del sector económico que se pretende impulsar.

La estadística descriptiva se basó en la información de los fondos mencionados, además de incluir una sistematización y categorización según el tipo de nanomaterial. Igualmente, esta sistematización da cuenta de los principales nanomateriales utilizados, así como los potenciales sectores económicos hacia donde están dirigidas las investigaciones, además de otras informaciones de contexto.

El interés del estudio se centró en los proyectos de investigación que corresponden a lo que Conacyt cataloga como modalidad A (investigación científica) y modalidad B (desarrollo e innovación tecnológica). Para el desarrollo de la metodología, primero se identificaron los proyectos de nanotecnología dentro del total de proyectos aprobados en Fomix y en Fordecyt en el periodo 2001-2019. Después se identificó la orientación del proyecto de investigación aprobado de acuerdo con criterios propios, aunque considerando los que establece el Conacyt. Posteriormente, se identificó el potencial del sector económico de aplicación, para lo que únicamente se tomaron en cuenta los proyectos correspondientes a investigación básica y aplicada. Por último, se identificó el principal nanomaterial utilizado, lo cual es fundamental desde el punto de vista del encadenamiento productivo y de la dependencia internacional.

Dentro de los principales hallazgos, encontramos que son cinco las entidades federativas que agrupan el 85% de los fondos destina-



dos a nanotecnología para el periodo de 2008 a 2010. Sumando a los fondos de los estados de Nuevo León, Yucatán, Morelos, Guanajuato y Chihuahua, se alcanzan más del 85% del total de los Fomix para nanotecnología. Una especialización regional puede ser importante si se toma en cuenta la integración a cadenas de producción específicas. La mayoría de los Fomix para nanotecnología fueron otorgados para el gobierno de Nuevo León y dedicados mayormente a la construcción de infraestructura y de laboratorios. Resulta interesante mostrar la preocupación hacia áreas de directa aplicación social, como es el caso de salud y de remediación ambiental, que juntos ocupan una cuarta parte de los fondos destinados a investigación.

Finalmente, es importante destacar que, de acuerdo con los propios lineamientos de los fondos, el objetivo principal del Programa Presupuestario de Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación, al que pertenecían los Fomix y el Fordecyt, era la disminución de las diferencias entre las regiones y los estados. Una de las consecuencias de otorgar a las entidades federativas la facultad de decidir qué proyectos podrían proponerse según sus áreas prioritarias, es que generó obstáculos para la consecución del objetivo, pues estas suelen ser las áreas en las que los estados son más competitivos económicamente, por lo que la diferenciación entre regiones y estados persiste e incluso se incrementa: lo que se financió fueron fortalezas, mas no necesariamente debilidades.

## Referencias

- Arteaga, E. R., Záyago Lau, E., y Foladori, G. (2020). Nanotecnologías para la energía en México: Revisión de publicaciones científicas, patentes y empresas. *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, 8(22), 1-22.
- Conacyt (2020). *Fondos Mixtos – Proyectos apoyados*. [En línea]. Disponible en: <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/fondos-y-apoyos/fondos-mixtos/10-contenido-estatico/188-fondos-mixtos-proyectos-apoyados>. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2020.

- DOF, Diario Oficial de la Federación (2020). Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos. [En línea]. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020). Fecha de consulta: 25 de enero de 2020
- Foladori, G. (2016). Políticas públicas en nanotecnología en América Latina. *Problemas del Desarrollo*, 186(47), 59-82
- Foladori, G., Arteaga-Figueroa, E., Záyago-Lau, E., Appelbaum, R., Robles-Belmont, E., Villa, L., ..., and Leos, V. (2015). Nanotechnology in Mexico: Key Findings Based on OECD Criteria. *Minerva*, 53(3), 279-301.
- Foladori, G. y Invernizzi, N. (2012). *Implicaciones sociales y ambientales del desarrollo de las nanotecnologías en América Latina y el Caribe*. ReLANS IPEN. [En línea]. Disponible en: [http://ipen.org/sites/default/files/documents/ipen\\_nano\\_latin\\_amer-es.pdf](http://ipen.org/sites/default/files/documents/ipen_nano_latin_amer-es.pdf). Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020
- Foladori, G., Invernizzi, N., Osma, J. F. y Záyago-Lau, E. (2018). *Cadenas de producción de las nanotecnologías en América Latina*. Colombia, Universidad de los Andes, 189 pp.
- Foladori, G., Robles-Belmont, E., Arteaga-Figueroa, E. R., Appelbaum, R., and Autor, E. (2018). Patents and nanotechnology innovation in Mexico. *Recent Patents on Nanotechnology*, 12(3), 243-256.
- Gereffi, G., Humphrey, J., y Sturgeon, T. (2018). The Governance of Global Value Chains. In G. Gereffi (Ed.), *Global Value Chains and Development: Redefining the Contours of 21st Century Capitalism* (pp. 108-134). Cambridge, Cambridge University Press.
- Jamali, H.R., Azadi-Ahmadabadi, G. y Asadi, S. (2019) Interdisciplinary relations of converging technologies: Nano–Bio–Info–Cogno (NBIC). *Scientometrics*, 116, 1055–1073.
- Mayer, F. y Gereffi, G. (2010). Regulation and Economic Globalization: Prospects and Limits of Private Governance. *Business and Politics*, 12(3), 1-25.
- Mazzucato, M. (2018, septiembre 5). Is the Government More Entrepreneurial Than You Think? (Ep. 348) [Entrevista]. <https://freakonomics.com/podcast/mariana-mazzucato/>
- NCMS, National Center for Manufacturing Sciences (2010). 2009 NCMS Study of Nanotechnology in the U.S. Manufacturing Industry. Na-

- tional Center for Manufacturing Sciences & National Science Foundation. [En línea]. Disponible en: [http://www.nsf.gov/crssprgm/nano/reports/2009\\_ncms\\_Nanotechnology.pdf](http://www.nsf.gov/crssprgm/nano/reports/2009_ncms_Nanotechnology.pdf). Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2020
- REACH, Competent Authorities subgroup on Nanomaterials (2011). *Types and uses of nanomaterials*. Bruselas, European Commission. Documento CASG Nano/03/2011.
- Robles-Belmont, E. (2012). Progresión de las nanociencias en México: Una perspectiva a partir de redes. In G. Foladori, E. Záyago y N. Invernizzi (eds.), *Perspectivas sobre el desarrollo de las nanotecnologías en América Latina* (pp. 163-180). Miguel Ángel Porrúa.
- Robles-Belmont, E. y De-Gortari, R. (2014). Nanosciences and Nanotechnologies without National Initiative? In S. Ramani (ed.), *Nanotechnology:- What's in it for emerging countries?* (pp. 182-201). Reino Unido, Cambridge University Press, Cambridge.
- Royal Society y Royal Academy of Engineering (2004). Nanoscience and nanotechnologies: Opportunities and uncertainties, en *Royal Society: Royal Academy of Engineering*. [En línea]. Disponible en: [https://royalsociety.org/~media/royal\\_society\\_content/policy/publications/2004/9693.pdf](https://royalsociety.org/~media/royal_society_content/policy/publications/2004/9693.pdf). Fecha de consulta: 27 de mayo de 2021.
- Ruelas, I. (2019, diciembre 12). Gasto público en ciencia y tecnología en México, ¿por qué, cómo y para qué? | Distancia por tiempos [Nexos]. Distancia por tiempos. <https://educacion.nexos.com.mx/gasto-publico-en-ciencia-y-tecnologia-en-mexico-por-que-como-y-para-que/>
- Schultz, L. I. and Joutz, F. L. (2010). Methods for identifying emerging General Purpose Technologies: A case study of nanotechnologies. *Scientometrics*, 85(1), 155-170.
- Shea, C. M., Grinde, R., y Elmslie, B. (2011). Nanotechnology as general-purpose technology: Empirical evidence and implications. *Technology Analysis & Strategic Management*, 23(2), 175-192.
- Záyago-Lau, E. (2011). A Nanotech Cluster in Nuevo Leon, Mexico. Reflections on its Social Significance. *Nanotechnology Law and Business Journal*, 8(1), 49-59.
- Záyago-Lau, E., Foladori-Foladori, G. e Invernizzi, N. (2017). La experiencia de las ONG y sindicatos en la concepción del riesgo de las

nanotecnologías. En R. Soto-Esquivel Marquez, H. y G. González (eds.), *Privatización de los bienes comunes* (pp. 229-249). México, MA Porrúa.

Záyago-Lau, E., Frederick, S. y Foladori, G. (2014). Twelve years of nanoscience and nanotechnology publications in Mexico. *Journal of Nanoparticle Research*, 16(1), 1-10.

Esta investigación forma parte del Proyecto de Conacyt *Ciencia de Frontera 2019* No. 304320 y del proyecto de Ciencia Básica CONACYT A1S9013.

## Reseña

Raúl Ornelas (coord.) (2023). *Las corporaciones militares privadas y el gran negocio de la guerra*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM/Akal.

*Yasmín Martínez-Carreón*

Como bien lo indica el coordinador de la obra, Raúl Ornelas, este libro nace con el propósito de mostrar que la militarización de la vida social no es una solución a los problemas de seguridad; por el contrario, genera configuraciones sociales extremadamente violentas. En un contexto internacional marcado por conflictos significativos, como la guerra entre Rusia y Ucrania, el ataque de Israel al pueblo palestino, y situaciones internas en países como Haití, un análisis estructural como el que presenta este libro se vuelve fundamental.

El argumento central en torno al que se articulan los capítulos refiere que las Corporaciones Militares Privadas (CMP), encargadas

de diseñar y fabricar no solo armamento, sino cualquier tipo de tecnología susceptible de ser utilizada en un escenario bélico, se convierten en una variable del capitalismo neoliberal donde todo, incluso la seguridad y la guerra, se mercantiliza. Tradicionalmente competencias exclusivas del Estado, estas funciones ahora se comercializan y se convierten en parte del mercado global, desplazando parte de la soberanía estatal y alterando su razón de ser histórica.

A lo largo de la obra se revisan, en primer lugar, los casos latinoamericanos de México, Colombia y Brasil, en los que el poder de las fuerzas armadas y de las CMP se consolida, posicionándose como actores políticos que entrelazan sus intereses con los otros poderes fácticos. Por otra parte, se exploran los casos de Estados Unidos, el Reino Unido, Rusia y China, países con grandes presupuestos de defensa y actores principales en la disputa

por la hegemonía global, en donde las CMP desempeñan roles decisivos.

Ana Esther Ceceña, en el prólogo, acierta al subrayar cómo las CMP están redefiniendo la guerra, llevándola a la cotidianidad y promoviendo formas de conflicto que trascienden las confrontaciones tradicionales entre Estados, incorporando todos los campos y dimensiones de la vida que pudieran inmiscuirse en lo político y lo militar, generando guerras irrestrictas o de amplio espectro. La privatización de la seguridad, evidenciada en cómo las CMP entrenan incluso a ejércitos regulares como el de Estados Unidos, refleja una erosión en la función estatal y una profunda transformación en la gestión de la seguridad internacional. De igual forma, las CMP, al no tener que rendir cuentas y estar fuera de delimitaciones institucionales claras, se convierten en herramientas idóneas para enfrentar enemigos difusos como los grupos terroristas y el crimen organizado, estos últimos a menudo con recursos comparables a los de los Estados.

En el primer capítulo, “Militarización y corporaciones militares privadas en México”, Raúl Ornelas, Paola Jiménez y Josué Gar-

cía analizan el crecimiento de las CMP y su impacto en los sectores de defensa y seguridad en México. Sus resultados muestran que el presupuesto militar del país ha registrado un aumento exponencial, pasando de 38.3 mil millones de pesos en el 2000, a 253.2 mil millones en 2022, lo que representa una tasa de crecimiento anual de 9.7%, superior al crecimiento del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), de 8.6%. Es decir, en este periodo más de 1% del PIB se destinó a las CMP, lo que evidencia su creciente influencia en la economía nacional.

Adicionalmente, los autores presentan cómo la relación de México con las fuerzas armadas y la industria de defensa de Estados Unidos se ha intensificado, generando una dependencia del mercado externo. Esta dependencia se manifiesta en la formación de oficiales, en la venta de equipo y materiales –incluidos sistemas de ciberespionaje como el controvertido software *Pegasus*–, y en la asistencia técnica y financiera, todo lo cual se ha impulsado mediante los mecanismos bilaterales de la Iniciativa Mérida y el Entendimiento Bicentenario, que juntos suman apoyos de aproximadamente 2.6 mil millones de

dólares entre 2008 y 2016. Esta relación también ha llevado a consecuencias negativas, como la introducción ilegal de armas al país, con un estimado de 70% proveniente de comerciantes con licencia en Estados Unidos.

Todo lo anterior en un país considerado uno de los más violentos de América Latina. Esta violencia se exagera por la represión y brutalidad militar y policial –tortura, desapariciones forzadas, asesinatos–, vinculada a las actividades y ventas de las CMP, ya que los bienes y servicios militares son condiciones necesarias para la escalada de violencia. Este fenómeno ha contribuido a la penetración militar en la sociedad mexicana y a la reconfiguración de la relación entre el Estado mexicano, las CMP y los poderes fácticos estadounidenses.

Raúl Ornelas, Lorena Sánchez y Batseba Fuentes examinan la posición de Brasil en el panorama de la defensa y la seguridad en América Latina en el capítulo titulado “Colaboración y competencia de las corporaciones militares en Brasil”. A diferencia de otros países latinoamericanos, Brasil ha establecido una sólida base productiva en materia de defensa y seguridad, situándose entre los

25 principales productores de armas del mundo y asignando entre 1.3 y 1.5% de su PIB a gastos militares.

Esta diferencia se explica en tanto el papel de las fuerzas armadas ha sido históricamente trascendental en el proceso de modernización capitalista de Brasil. Esto ha permitido que el sector de defensa en ese país se mantenga firmemente bajo el control estatal, dirigido por el Ministerio de Defensa a través de políticas sectoriales como la Política Nacional de Defensa y la Estrategia Nacional de Defensa, contrariamente a la tendencia neoliberal de privatización y reducción del papel estatal en otros contextos. Esta estructura gubernamental garantiza que la industria de defensa cumpla con las necesidades de seguridad nacional y que además contribuya con los objetivos económicos y estratégicos más amplios del país.

Gracias a estos factores es que la industria de defensa brasileña se ha orientado a la exportación, a diferencia de otros países de la región. Asimismo, las regulaciones estatales limitan la acción de las CMP extranjeras, mientras incentivan el crecimiento y la expansión de las empresas nacionales.

Con esto, Brasil no solo asegura su autonomía en términos de defensa, sino que también es competitivo a escala internacional.

En el tercer capítulo, “El gran comercio de la seguridad en Colombia en el siglo XXI. La guerra social como negocio”, Daniel Inclán estudia de manera exhaustiva cómo el prolongado conflicto armado en Colombia, que comenzó en 1948, ha moldeado profundamente la estructura social, política y económica del país. Las fuerzas armadas tienen una participación protagónica en todos los ámbitos y la guerra define la estructura de gobierno en todos los niveles. En este sentido, el Estado colombiano ha asumido la inversión en defensa y seguridad como una estrategia de desarrollo económico, posicionando la seguridad como sinónimo de progreso y democracia.

Paradójicamente, el conflicto armado también ha terminado siendo una fuente de empleo: entre 2017 y 2019, los ingresos del sector de seguridad privada en el país aumentaron 20%. También se ha observado la creación de cooperativas de seguridad, que han servido como una forma de legalización de las actividades paramilitares.

El autor resalta además la centralidad del aspecto económico del conflicto, puesto que se disputan las riquezas naturales del país y su posición geopolítica estratégica (entrada a la Amazonía y la Cordillera de los Andes, límite sur del mar Caribe y entrada al Océano Pacífico). En este contexto, el conflicto colombiano se convierte en un negocio extremadamente lucrativo para empresas privadas, especialmente las estadounidenses, perpetuando así su continuidad.

La implicación de Estados Unidos en Colombia por medio de la financiación de dos grandes proyectos –seguridad y desarrollo– ilustra este ciclo. Desde 1999, el Plan Colombia ha dirigido 72% de su financiamiento hacia el apoyo militar y policiaco y solamente 28% hacia el desarrollo, con beneficios significativos para las CMP estadounidenses. Mientras que las actividades de defensa y seguridad deterioran las estructuras comunitarias y aumentan la tensión social, se promueven proyectos de desarrollo en las mismas zonas devastadas por la violencia. Esto crea un ciclo de destrucción y reconstrucción ampliamente rentable para las empresas involucradas.



En la segunda parte del libro, Lorena Sánchez presenta el capítulo “La relación estratégica entre la corporación militar privada y el Estado en el siglo XXI. Los casos de Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y China”, en el que destaca cómo las CMP se han convertido en actores clave en el escenario internacional en materia de defensa y seguridad. A diferencia de los grandes fabricantes de armas, las CMP participan directamente en los conflictos bélicos mediante la comercialización de servicios profesionales relacionados con la guerra.

En Estados Unidos, por ejemplo, la dependencia del sector privado ha crecido al punto de que el país ya no puede hacer la guerra sin él. Esta lógica privatizadora comenzó con la Guerra del Golfo en 1991, cuando Richard Cheney era secretario de Defensa. Posteriormente, la doctrina Rumsfeld consolidaría esta tendencia, con un enfoque que favorece el uso extensivo de contratistas privados en todos los aspectos de la guerra, desde la logística hasta el combate directo; por ejemplo, en la invasión a Irak, las CMP proporcionaron una cantidad significativa del personal militar (más de 20,000 personas), contribuyendo

más que cualquier otro miembro de la coalición liderada por Estados Unidos.

Otros Estados, organizaciones internacionales, empresas e incluso individuos también contratan a las CMP estadounidenses para llevar a cabo operaciones. Este modelo ha permitido a Estados Unidos y a otras potencias occidentales mantener una presencia militar global sin el costo político y humano de desplegar grandes contingentes de tropas regulares.

El Reino Unido, desde la década de 1980, ha seguido una política similar de privatización y reestructuración del sector de defensa. Las CMP británicas ahora proveen alrededor de 75% de los servicios requeridos por el Ministerio de Defensa, evidenciando una dependencia crítica de tales entidades. Estas corporaciones han sido fundamentales en operaciones contra la piratería en el Cuerno de África y el terrorismo en el Medio Oriente.

Por otro lado, en Rusia, tras la desintegración de la URSS y una inicial oleada de privatizaciones, Vladimir Putin frenó este proceso en 2001 y comenzó la nacionalización de industrias seleccionadas, incluida la de defensa. Sin embargo, las CMP rusas, aunque

oficialmente no pueden operar en el extranjero según la legislación, han estado activas en distintos conflictos. Un ejemplo es el Grupo Wagner, que se ha desplegado en Ucrania, Siria, Libia, República Centroafricana, Sudán y Mozambique. Esto permite a Rusia negar la participación de CMP en conflictos bélicos donde se disputan sus intereses geopolíticos y deslindarse de sus acciones.

En cuanto a China, las actividades de defensa están estrechamente controladas por el Estado. Las CMP chinas no están involucradas en conflictos a gran escala, sino que se han orientado a la protección de empresas e infraestructuras chinas en el extranjero (guardias para altos funcionarios, proteger infraestructura y trabajadores chinos, prever riesgos relacionados con el robo, piratería, extorsión, secuestros), especialmente en Estados donde se desarrollan los proyectos de la ruta y la franja.

El último capítulo, “La financiarización de la guerra: ¿Quién administra el capital de las corporaciones militares?”, explora la transformación del complejo militar-industrial hacia una entidad cada vez más integrada en el sistema financiero global. Jo-

sué García proporciona una visión crítica de cómo las CMP más importantes han expandido sus operaciones al cotizar su capital en los mercados de valores, proceso que no puede calificarse de aleatorio o casual, sino que es el resultado de una estrategia deliberada que busca maximizar las ganancias a partir de la producción y venta de armas. En este sentido, se espera que la demanda de armamento y servicios militares crezca en respuesta a los conflictos armados globales, convertidos en mercados altamente rentables, tanto para las CMP como para las corporaciones financieras que administran sus acciones en bolsa.

Asimismo, el autor expresa su preocupación por la concentración de la propiedad de las CMP en manos de unos cuantos propietarios estadounidenses, lo que plantea interrogantes sobre los actores que toman las decisiones sobre la industria armamentista y cómo estos influyen en la política internacional y en la perpetuación de conflictos armados. Esta dinámica advierte una profunda integración de los intereses financieros y militares, sugiriendo que las decisiones respecto de la guerra pueden estar influenciadas

por cuestiones de rentabilidad financiera.

Por lo tanto, este libro disecciona los roles cambiados de las CMP dentro del tejido de la seguridad global, y plantea cuestiones críticas sobre la legitimidad y las

fronteras cada vez más difusas entre el poder del Estado y estas corporaciones. Con esto, ofrece una perspectiva actualizada para comprender las dinámicas contemporáneas de la guerra y la seguridad.



## Acerca de los autores

### **Guillermo Foladori**

Guillermo Foladori es antropólogo por la Escuela Nacional de Antropología e Historia, con doctorado en Economía por la UNAM. Es profesor del Doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Es co-cordinador de la Red Latinoamericana de Nanotecnología y Sociedad, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt nivel 3. Ha publicado diversos artículos y libros sobre cuestiones ambientales como *Controversias sobre Sustentabilidad y Desacuerdos sobre el Desarrollo Sustentable*, ambos en Miguel Ángel Porrúa; y coordinador la colección sobre las Implicaciones Sociales del Desarrollo de las Nanotecnologías en América Latina de la editorial M. A. Porrúa, que lleva seis volúmenes. El libro *Economía de la Sociedad Capitalista* tiene nueve ediciones, la penúltima editada por la UAZ está agotada

### **Said Hernández-Quintana**

Es presidente de la Comisión de Profesionalización del Servicio Público del Colegio de Abogados de América Latina (COTAL), académico en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y consultor en varias casas de evaluación especializadas. Estudió Ciencia Política en la UNAM y la maestría en Administración y Políticas Públicas en el CIDE. Su campo de especialidad son las electorales, los partidos políticos y

los estudios sobre el Congreso. Ha sido, entre otros cargos, consultor asociado en Integralia, coordinador de asesores en el Instituto Nacional Electoral, director en el Servicio Profesional Electoral y titular de la Dirección Ejecutiva de Estudios en el gobierno de la Ciudad de México. Ha participado en la coordinación de dos libros y publicado en las revistas *Voz y Voto*, *Este País* y en el portal digital *Animal Político*. Su colaboración más reciente fue en *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, publicado con el sello del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### **Yasmín Martínez-Carreón**

Doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana. Su área de especialidad son las relaciones hemisféricas de México y América Latina. Es directora del área de Estudios Sociales del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Es candidata al Sistema Nacional de Investigadores, miembro del Grupo de Trabajo de Estudios sobre Estados Unidos de CLACSO y profesora asociada del Observatorio de la relación binacional México-Estados- Unidos de la UNAM. Actualmente sus investigaciones giran en torno a la relación México-Estados Unidos, en particular la migración y la agenda de seguridad.

### **Alejandra Medellín-Luque**

Maestra en Economía y Gestión Municipal por el CIECAS del IPN, maestra en Gestión Pública para la Buena Administración por la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, especialista en Gestión Pública y Licenciada en Psicología por la UNAM. Ha ocupado diversos cargos en Administración Pública de la Ciudad de México y en la Administración Pública Federal: en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, Secretaría de Gobierno, Instituto de Educación Media Superior; actualmente en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, colaboradora en proyectos con el Colegio de Ingenieros Civiles de México A.C. y El Colegio de Urbanistas de México. Se ha dedicado a estudiar diversos campos de la

política social, la cooperación entre gobierno y ciudadanía, así como mercado de trabajo y planeación, con énfasis en metrópolis.

### **Ornella Ortiz**

Doctora en Estudios de Población por El Colegio de México, maestra en Población y Desarrollo de Flacso (México) y socióloga egresada de la UNAM. Fue funcionaria pública en el DIF de la Ciudad de México, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud y Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA de la Secretaría de Salud. Desde hace seis años ha sido profesora de Estadística y Análisis Cuantitativo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM). En 2019 presentó su investigación doctoral en la 27th Annual Population Postgraduate Conference in London School of Economics (LSE) y obtuvo el primer lugar del Premio Nacional de Estudios Sociales y de Opinión Pública e Investigación Social de la Cámara de Diputados. Actualmente es investigadora por México del Conacyt.

### **Ángeles Ortiz-Espinoza**

Maestra en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Participó en el Programa de Política de Drogas (PPD) del CIDE-Región Centro y en el Consorcio para el Estudio de las Zonas Metropolitanas CentroMet. Ha trabajado en proyectos de consultoría sobre temas relacionados a rezago social, planeación metropolitana y tecnologías de información, para instituciones como Fundación Walmart, ONU Hábitat y CIDESI. Evaluadora del premio Innovatis en 2018, colaboradora del informe alterno Beijing +25 y cocreadora de Siempre Seguras: Observatorio de Acoso Sexual Callejero. Miembro de Relans y participante de la Escuela Latinoamericana de Estudios del Desarrollo (ELADES) de la CEPAL en su emisión 2022. Cursa el Doctorado en Estudios del Desarrollo en la Universidad Autónoma de Zacatecas y colabora en el Proyecto de Conacyt Ciencia de Frontera 2019-304320: Una revisión crítica del desarrollo de las nanotecnologías en México.

### **Marco Antonio Pérez-Méndez**

Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, maestro en Economía Regional por el Centro

de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Autónoma de Coahuila y doctor en Economía Social por la UAM-Iztapalapa. Ha impartido cursos en la maestría en Economía Social de la UAM-I, la maestría y el doctorado en Economía Regional del CISE y la maestría y el doctorado en Ciencias Económicas de la UAM. Es miembro del cuerpo académico consolidado “Políticas Sociales y Económicas” y director del Laboratorio de Desigualdad SocioEconómica Regional DeSERLab, de la UAM-I. Sus líneas de investigación son pobreza, distribución del ingreso, desigualdad regional, análisis espacial, crecimiento económico regional y modelos econométricos.

### **Manuel Vázquez-Hernández**

Manuel Vázquez Hernández es doctor en Políticas Públicas por el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE), maestro en Ciencias en Desarrollo Local y licenciado en Economía por la Facultad de Economía, todos en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (México), lugar donde se desempeña como profesor. Es autor de diversas publicaciones en revistas indexadas en temas sobre políticas y programas públicos, evaluación, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

### **Edgar Záyago-Lau**

Director de la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ) y co-coordinador de la Red Latinoamericana de Nanotecnología y Sociedad (ReLANS). Maestro en estudios del desarrollo internacional por la Universidad de Saint Mary's, Nueva Escocia, Canadá (2005), y doctor en estudios del desarrollo por la Universidad Autónoma de Zacatecas (2009). En 2008 fue becario del Foro Europa-Latinoamérica en Nanotecnología (NanoforumEULA), e investigador visitante en el laboratorio Mesa+ de la Universidad de Twente en Enschede, Países Bajos. Cuenta con estudios de posdoctorado por la Universidad de California, Santa Bárbara (CNS-UCSB) (2012-2013), además de una estancia de investigación en la Universidad Federal de Paraná en Curitiba, Brasil (2014).



CONVOCATORIA DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS, ENSAYOS Y NOTAS  
PARA PUBLICAR EN LA REVISTA LEGISLATIVA  
DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados invita a todos los miembros de la comunidad académica y legislativa a enviar artículos, ensayos y notas de investigación para su publicación en la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

La *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* es una publicación semestral (enero y julio), arbitrada que busca promover la producción de estudios sobre ciencias sociales y opinión pública en el ámbito legislativo, con la finalidad de complementar el trabajo de la Cámara de Diputados.

Es una revista de divulgación que recibe escritos en español o en inglés de temas inherentes a este Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, tanto investigaciones como análisis que se relacionen con temas de la agenda legislativa, de comisiones y comités legislativos o de coyuntura nacional en:

- Competitividad (ciencia, tecnología e innovación, desarrollo sustentable, cambio climático, libre competencia y pymes).
- Desarrollo regional (federalismo, infraestructura, planeación urbana y regional, comunicaciones, políticas energéticas, frontera norte y sur).
- Cultura (derechos culturales, manifestación cultural, patrimonio cultural de pueblos originarios, monumentos y zonas arqueológicas, el cine como reflejo de la realidad social).
- Deporte (cultura física, deporte olímpico, promoción deportiva, el deporte como factor de desarrollo).
- Política internacional (libre comercio, migración, política comparada, seguridad, terrorismo y acuerdos internacionales, geopolítica, diplomacia y relaciones exteriores).
- Política interior (democracia, gobernabilidad, reforma del Estado, elecciones y partidos políticos, fiscalización, transparencia y rendición de cuentas).
- Política social (desarrollo social, educación, grupos indígenas, diversidad, equidad y perspectiva de género, grupos vulnerables, seguridad social, discriminación y pobreza).

Los artículos y ensayos propuestos deberán ser originales e inéditos. Asimismo, no deberán estar postulados simultáneamente para su publicación en otras revistas u órganos editoriales. Los textos participantes entrarán en un proceso de selección que responderá a estrictos criterios de revisión por pares bajo la modalidad de doble ciego. No existen límites temporales ni geográficos, pero sí se precisa que los textos participantes sean relevantes para las ciencias sociales. Los derechos de autor de los artículos y ensayos aceptados pasarán a ser propiedad del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

de la Cámara de Diputados. Para futuras reimpressiones o publicaciones de dichos textos se requerirá la autorización del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Todos los autores deberán firmar una carta de cesión de derechos una vez aceptado el artículo.

## PROCESO DE SELECCIÓN

Una vez que los textos hayan sido recibidos, los coordinadores editoriales realizarán una selección previa mediante la cual se excluirán aquellos trabajos cuyo contenido sea ajeno a la temática de la revista, así como los que no se atengan a los lineamientos editoriales establecidos en esta convocatoria. La decisión del Comité Editorial de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* en esta primera fase de evaluación es inapelable.

- Los originales seleccionados en la primera fase se enviarán a dos evaluadores para su dictamen, que serán especialistas de reconocido prestigio en el tema. Se observará el más riguroso anonimato tanto de los autores como de los evaluadores. En caso de que exista divergencia entre los dictámenes de los evaluadores, se enviará el artículo a un tercer evaluador cuyo dictamen será considerado definitivo. Únicamente los artículos que hayan completado todas las fases del proceso podrán ser considerados como artículos aceptados.
- En caso de que las colaboraciones superen el número de artículos que son factibles de publicar en la revista, el Comité Editorial emitirá una decisión final relativa a

qué artículos serán publicados en este número y, con la aceptación del autor (o autores), cuáles serán susceptibles de ser incluidos en números posteriores.

- En todos los casos la decisión del Comité podrá ser:
  1. Publicación;
  2. Recomendación de correcciones y realización de estas a consideración de los revisores y del Comité Editorial;
  3. No aceptación.
- En caso de que se detecte alguna anomalía, plagio o cuestión ética dentro de los artículos, el Comité Editorial actuará de acuerdo con las pautas publicadas por el Committee on Publication Ethics (<http://publicationethics.org/>).

## RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS Y ENSAYOS

- Durante el año con miras al proceso de dictaminación y a la publicación semestral en enero y julio.

## CRITERIOS EDITORIALES PARA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

- El artículo o ensayo deberá ser inédito.
- El autor (o autores) deberá redactar una carta de exposición de motivos (máximo una cuartilla) con una descripción breve del artículo / ensayo y los argumentos por los cuales considera que la obra podría ser de interés legislativo, es decir, que sean trabajos que se relacionen con los temas de las comisiones y comités legislativos o temas de coyuntura nacional. Las

cartas de exposición de motivos serán tomadas en cuenta por el Comité Editorial para determinar qué trabajos serán publicados.

- En la portada deberá aparecer el nombre completo del autor (o autores) y del artículo o ensayo, así como una breve ficha curricular que deberá contener: grado académico, institución o dependencia en donde labora, líneas de investigación, dirección postal, correo electrónico y número telefónico.
- Se considerarán como artículo o ensayo los trabajos que sean resultado de investigaciones académicas de excelencia, que contengan perspectivas teóricas e interpretación de los temas de manera rigurosa y creativa. Se dará prioridad a aquellos cuyo contenido proporcione herramientas relevantes y originales de análisis para el debate público.
- Es necesario que todos los artículos cuenten con un breve resumen (máximo 150 palabras) que describa los contenidos del texto tanto en español como en inglés, y seis palabras o frases claves tanto en inglés como en español. Asimismo, el título del artículo tendrá que estar en español y en inglés.
- La extensión del artículo o ensayo deberá contener como mínimo 6 mil palabras y como máximo de 9 mil, así como tener una extensión mínima de 20 cuartillas y máxima de 30.
- Por nota se entenderá toda aquella comunicación cuya extensión no rebase las 15 cuartillas, pero que sea mayor de 10 y, de igual modo, deberá contener un mínimo de 3,000 palabras y un máximo de 4,500. Las notas son textos cuya

profundidad en el tema es menor que la de un artículo, presentan un avance de investigación y si bien exige el mismo rigor académico, tienden a ser más descriptivas. El proceso de revisión de nota será interno y los miembros del Comité Editorial podrán tomar la decisión de enviar notas con especialistas para su posible revisión y corrección.

- El artículo, ensayo o nota, deberá presentarse en tamaño carta, con letra estilo Arial de tamaño 12 y un interlineado de 1.5.
- El margen izquierdo será de 2.5 cm y el derecho de 3 cm.
- Los cuadros, mapas y gráficas deberán cumplir las siguientes características: letra estilo Arial de tamaño 10, con las figuras (barras, columnas, líneas, pasteles) de color blanco, negro y/o con tramas de líneas o puntos. Dichos elementos deberán ser entregados tanto integrados al texto como en un archivo anexo (Word, PowerPoint o Excel) y su presentación deberá ser clara, precisa e incluir, en todos los casos, su respectiva fuente.
- Para las referencias bibliográficas deberá utilizarse la pauta APA, en la que se escribe entre paréntesis el apellido del autor, el año de la publicación y la página o páginas citadas, ejemplo: (López, 2007, pp. 8-13). Es importante presentar la información completa de las referencias, mismas que deberán ser verificadas de manera cruzada con la sección de bibliografía. De acuerdo con este sistema de citación, la bibliografía deberá ordenarse de manera alfabética conforme a los apellidos de los autores y seguir los siguientes cánones:

– Libro:

Autor, A. A. (2021). *Título del libro*. Nombre de la editorial. <https://xxxxxxx>

– Capítulo de libro:

Autor, A. A. (2020). Título del capítulo. En E. E. Editor (ed.), *Título del libro* (pp. 9-26). Nombre de la editorial. <https://xxxxxxx>

– Artículo de revista:

Autor, A. A. (2019). Título del artículo. *Título de la revista*, 13(2), 7-19. <https://xxxxxxx>

Los artículos, ensayos o notas deberán enviarse a:

[revista.legislativa@diputados.gob.mx](mailto:revista.legislativa@diputados.gob.mx)

En todos los casos se comunicará al autor, vía correo electrónico, el resultado de la decisión del Comité.

<https://revistalegislativa.diputados.gob.mx/index.php/RevistaLegislativa>

LEGISLATIVE JOURNAL OF SOCIAL AND PUBLIC OPINION STUDIES,  
CALL OF PAPERS<sup>1</sup>

The Center for Social and Public Opinion Studies invites all members of the academic community to submit for publication research papers, essays and research notes for the *Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies*.

*The Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies* is a peer-reviewed journal that seeks to encourage the production of studies on social sciences and public opinion in order to complement the work of the Mexican Chamber of Deputies.

The Journal is currently published twice a year, in January and July, and accepts papers in Spanish and English on the following topics:

- Competitiveness (science, technology and innovation, sustainable development, climate change, free competition and SMEs);
- Regional development (federalism, infrastructure, urban and regional planning, communications, energy policies, North and South border);
- Culture (Cultural rights, cultural manifestation, cultural heritage of native peoples, monuments and archaeological sites, cinema as a reflection of social reality);
- Sport (Physical culture, Olympic sport, sports promotion, sport as a development factor);

- International politics (free trade, migration, comparative politics, security, terrorism and international agreements, geopolitics, diplomacy and foreign relations);
- Domestic policy (democracy, governance, state reform, elections and political parties, auditing, transparency and accountability), and
- Social policy (social development, education, indigenous groups, diversity, equity and gender perspective, vulnerable groups, social security, discrimination and poverty).

Papers and essays must be original and unpublished. Also, they must not be submitted simultaneously to other journals or any publication. Participant texts will enter into a process of selection that will meet strict quality criteria through a blind peer-review process.

There are neither geographic nor temporal limits, but it is necessary that the papers review a relevant topic for the Mexican Chamber of Deputies.

The publication rights of the accepted papers and essays will pass over to the Center for Social and Public Opinion Studies of the Mexican Chamber of Deputies. For further publications it will be necessary to have the permission of the Center. All authors must sign a letter of transfer of rights when the paper is accepted.

<sup>1</sup> In case of discrepancy between the Spanish language original text and the English language translation, the Spanish text will prevail.

## SELECTION PROCESS

The Editorial Board shall dismiss those papers and articles whose content is not related to the legislative issues, as well as those that do not fulfill the requirements declared in this document. The decision of the Editorial Board of the Journal of Social Studies Legislative and Public Opinion in this first phase of evaluation is final.

The selected originals will be sent to two external experts in the given topic. The strictest anonymity of both authors and reviewers will be observed. If the reviewers do not coincide in their reports, one recommends for publication and the other not, the paper will be sent to a third reviewer whose report will be considered definitive.

Only the papers and articles that have passed all the process will be considered as accepted articles.

In case the papers received outnumber the publication capacity, the Editorial Board shall have the last word regarding which articles are to be published and which are to be published in further numbers.

In any case, the Editorial Board decision will either be:

1. Publication.
2. Publication with corrections subject to reevaluation.
3. Rejection.

In case that an anomaly, plagiarism or other ethical issue is found in any paper the editorial committee will act according to the norms published by the Committee on Publication Ethics (<http://publicationethics.org/>)

## SUBMISSION OF PAPERS

- During the year with a view to the ruling process and the semi-annual publication in January and July.

## EDITORIAL CRITERIA

- Papers or essays must be unpublished.
- The author or authors must write a brief description of the paper/essay that describes how their paper is relevant for the work of the Mexican Chamber of Deputies, which means that papers are related to the topics discussed by the Commissions and Committees of the Chamber. This brief explanation shall be taken into account to determine which papers are to be published.
- The cover must show the complete name of the paper and the author/authors. As well as a small curriculum containing the academic degree, working institution, investigation area, address, e-mail and phone number.
- It is considered as an article or an essay any work that results from original academic research, containing theoretical perspectives and a rigorous and creative interpretation of the subjects studied. Priority will be given to those works that provide relevant content and original tools of analysis for public debate.
- All articles must contain an abstract (150 words maximum) in English and in Spanish, and also six key words or key phrases in English and in Spanish.
- Articles and essays must be written in a minimum of 6 000 words and a maximum of 9 000 words.

- A research note is any paper around 10 and 15 pages, or with a minimum of 3 000 words and a maximum of 4 500 words. Notes are less profound on a topic than articles. They are a preliminary version of an investigation; nevertheless, academic rigor is demanded. The research notes will only be evaluated by the Editorial Board.
- Any paper shall be presented in Arial 12 pt and 1.5 line spacing.
- Left margin: 2.5 cm, and right: 3 cm.
- Charts, maps and graphics must contain the following characteristics: Arial 10 pts, with figures (bars, columns, lines, pie) as well in color black, white and gray, or lines and dots patterns. Such elements shall be presented merged into the text and aside in an Excel file. The submission must be clear, precise and include in every case its respective source.
- For bibliographic references, the APA citation style should be used, between parenthesis, to write down the author's name, the year of the publication, and the page or pages referred to; for instance:

(López, 2007, pp. 8-13). It is of main importance to write down the complete reference, for it is to be verified in crossed way with the bibliography section. Such a section is should be written in the following form:

– Book:

Author, A. A. (2021). *Book title*. Editorial. <https://xxxxxxx>

– Book chapter:

Author, A. A. (2020). Chapter title. In E. E. Editor (ed.), *Book title* (pp. 9-26). Editorial. <https://xxxxxxx>

– Journal article:

Author, A. A. (2019). Article title. *Journal title*, 13(2), 7-19. <https://xxxxxxx>

Please send paper submissions to:

[revista.legislativa@diputados.gob.mx](mailto:revista.legislativa@diputados.gob.mx)

In all cases, authors shall be noticed via e-mail the Committee's decision.

<https://revistalegislativa.diputados.gob.mx/index.php/RevistaLegislativa>

