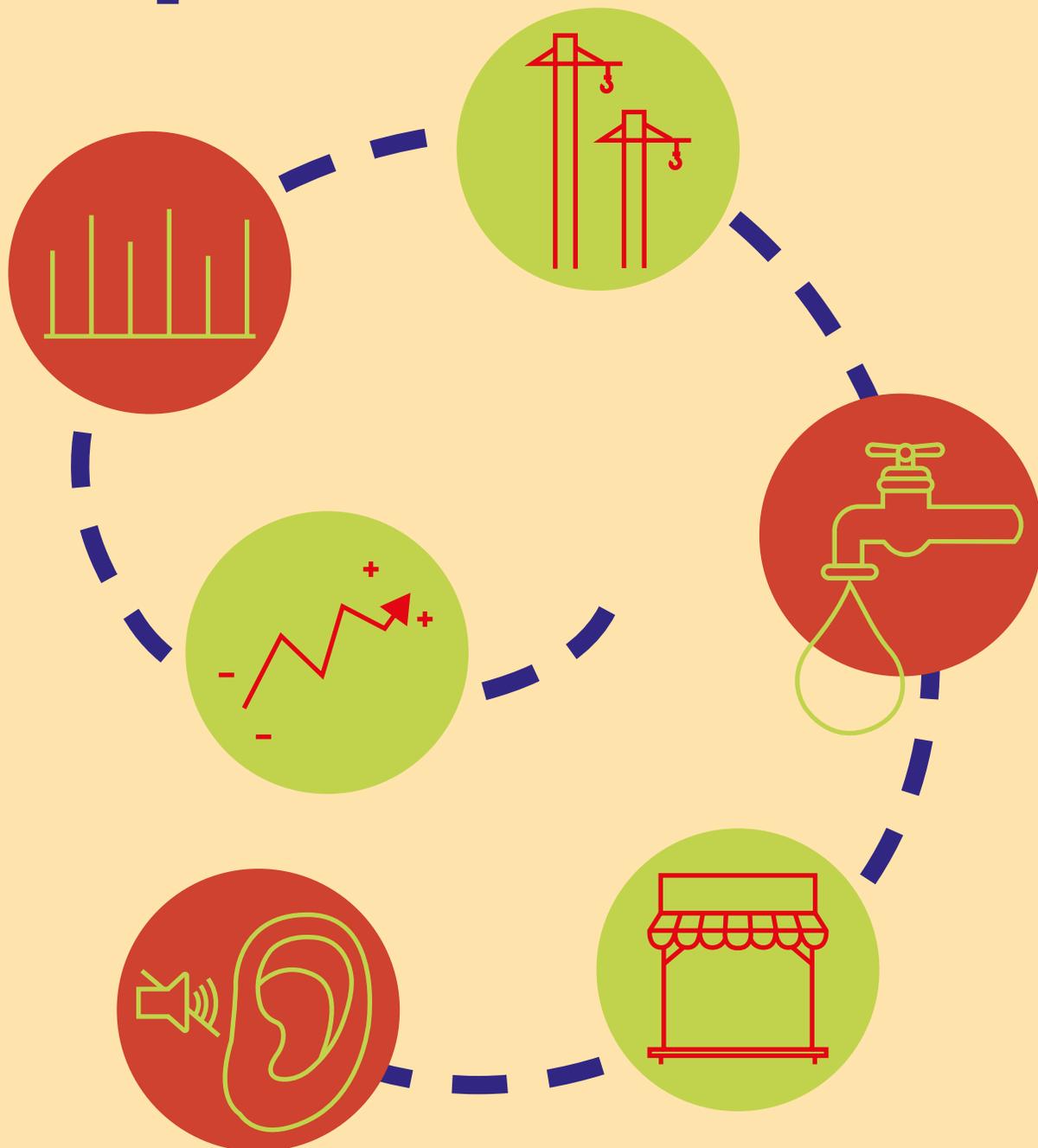


Política económica, Políticas públicas y Finanzas públicas



Coordinadores:
Luis Augusto Chávez Maza
Carlos Absalón Copete

Política económica, Políticas públicas y Finanzas públicas

Coordinadores:
Luis Augusto Chávez Maza
Carlos Absalón Copete

Política económica, Políticas públicas y Finanzas públicas

Las opiniones vertidas en el presente documento son responsabilidad única de las y los autores, y no representa la postura de la institución que edita.

Coordinadores:
Luis Augusto Chávez Maza
Carlos Absalón Copete

Luis Augusto Chávez Maza
Carlos Absalón Copete
Coordinadores

Eduardo Jáuregui Sainz de Rozas
Frida Tenorio Espinosa
Aranza Damaris Ortega Contreras
María Ixel Hernández Hernández
Corrección de estilo

Karla Rodríguez Rosas
Diseño editorial y de portada

Primera edición, México, 2024

Sergio Salomón Céspedes Peregrina
Gobernador Constitucional del Estado de Puebla

Javier Aquino Limón
Secretario de Gobernación del Estado de Puebla

Gabriela Bonilla Parada
Presidenta del Sistema Estatal para el
Desarrollo Integral de la Familia

Charbel Jorge Estefan Chidiac
Secretario de Educación del Estado de Puebla

Edgar Valentín Garmendia de los Santos
Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del
H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla

María Belinda Aguilar Díaz
Presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla

Victoriano Gabriel Covarrubias Salvatori
Director General del Consejo de Ciencia y Tecnología
del Estado de Puebla

Luis Gerardo Aguirre Rodríguez
Editor Jefe del Área de Publicaciones

María Ixel Hernández Hernández
Editora del Área de Publicaciones

Publicado por el Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Puebla
(CONCYTEP)
B Poniente de La 16 de Sept. 4511,
Col. Huexotitla, 72534. Puebla, Pue.

ISBN: 978-607-8963-64-5

CÓDIGO IDENTIFICADOR CONCYTEP: C-L-2024-08-4

La información contenida en este documento puede ser reproducida total
o parcialmente por cualquier medio, indicando los créditos
y las fuentes de origen respectivas.

Esta obra para ser publicada fue dictaminada bajo la modalidad de pares o
doble ciego por expertos en la materia.

Índice

Introducción.....	1
<i>Luis Augusto Chávez Maza</i>	
<i>Carlos Absalón Copete</i>	
1. Desarrollo de la deuda pública en México 2012-2022: efectos de la inflación y de la tasa de interés.....	4
<i>Eduardo Gonzalo Vázquez Tovar</i>	
<i>Luis Augusto Chávez Maza</i>	
2. Los patrones espaciales de las empresas en el municipio de Puebla en el contexto del desarrollo en México	20
<i>Beatriz Martínez Carreño</i>	
<i>Carlos Absalón Copete</i>	
<i>Verónica Ayance Morales</i>	
3. El derecho humano al agua, un problema público pendiente: breve análisis socio-jurídico.....	36
<i>Dra. Sylvia Beatriz Guillermo Peón</i>	
<i>Mtra. Jessica Calderón García</i>	
4. Dinámica evolutiva en torno a los movimientos sociales: un estudio de caso de comercio informal en Puebla.....	79
<i>Israel Gerardo García Pérez</i>	
<i>Liliana Estrada Quiroz</i>	
<i>Samuel Amador Vázquez</i>	
5. El desarrollo y resistencia de las comunidades sordas en México	97
<i>Karla Loya Montalvo</i>	
<i>Carlos Absalón Copete</i>	
6. La discapacidad y las políticas para los cuidados de largo plazo en México	109
<i>Alma Lucero Rodríguez Morales</i>	
<i>Luis Augusto Chávez Maza</i>	

Introducción

Luis Augusto Chávez Maza
Carlos Absalón Copete

El libro que el lector tiene en sus manos, *Política económica, políticas públicas y finanzas públicas*, es resultado de la práctica de investigación conjunta que realiza el personal académico de distintas facultades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y estudiantes de posgrado. En todos los casos, los trabajos presentados abordan una serie de temas relacionados con la intervención gubernamental en la búsqueda de objetivos de estabilidad económica y desarrollo de la población en general, pero también sobre cuál es la respuesta y la participación de los individuos ante estas iniciativas públicas en la búsqueda de mejores niveles de bienestar.

En el primer trabajo, que presentan Eduardo Gonzalo Vázquez Tovar y Luis Augusto Chávez Maza, se revisan los elementos que explican la evolución de la deuda pública en el periodo 2012-2022, y se discute cuál es la relación de su incremento con una serie de factores que se han venido presentando en la economía mundial, tales como los continuos choques de oferta mundial, la interrupción de cadenas de valor, la presión sobre las tasas de interés, etc. Los autores encuentran evidencia empí-

rica que parece indicar que una elevada razón de deuda está fuertemente asociada con una alta tasa de inflación en países en desarrollo. Destacan, además, que precisamente los altos niveles de inflación en la economía mundial y local han llevado al Banco de México a elevar las tasas de interés, lo que repercutirá en el costo financiero de la deuda, el cual podría ser mayor si se considera su efecto en las finanzas públicas que podrían ocasionar posibles reasignaciones presupuestarias e incidir en menores tasas de crecimiento económico.

El segundo trabajo, elaborado por Beatriz Martínez Carreño, Carlos Absalón Copete y Verónica Ayance Morales, está relacionado con su interés por el estudio del territorio y particularmente los patrones espaciales de las empresas. En este capítulo se analizan los patrones espaciales de las empresas y la competitividad de la ciudad de Puebla, enfatizando la importancia que tiene la infraestructura de comunicaciones y transporte, sus actividades productivas, su cercanía a los principales mercados, la incidencia de las políticas públicas y de las políticas de desarrollo urbano. En este sentido, se analiza la transformación experimentada por la ciudad y municipio desde sus orígenes hasta la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ya que con la entrada en vigor

de este acuerdo se reconfigura el territorio nacional, teniendo Puebla una importancia estratégica en el desarrollo nacional.

El siguiente trabajo que se incluye aborda una de las problemáticas ambientales más importantes que se presentan a nivel local en Puebla: el acceso al agua potable. Sylvia Beatriz Guillermo Peón y Jessica Calderón García analizan el proceso de inclusión del derecho humano al agua en la agenda pública nacional e internacional, así como el diseño e implementación de dicho derecho a nivel nacional y estatal, centrándose en el acceso económico. Su estudio resalta la omisión legislativa relevante que existe al respecto, por lo que la ausencia de una Ley General de Aguas restringe el verdadero disfrute del agua como derecho humano en México. En consecuencia, señalan que se está ante un problema de diseño respecto a la política hídrica y el derecho humano al agua.

El cuarto trabajo, a cargo de Israel Gerardo García Pérez, Liliana Estrada Quiroz y Samuel Amador Vázquez, analiza la dinámica evolutiva en torno a los movimientos sociales, tomando como estudio de caso el comercio informal en Puebla, tratando de identificar características y patrones de comportamiento que los colectivos sociales en torno al comercio informal pudieran estar adoptando para asegurar su permanencia y expansión a lo largo de los centros de aglomeración económica. El estudio asume elementos de dos vertientes teóricas sobre los movimientos sociales: la nueva teoría de los movimientos sociales, o de la identidad de los movimientos sociales, y la teoría de la movilización de recursos. Por ello, es un trabajo

analítico-descriptivo, aplicado al caso de un colectivo particular, mismo que sirve como ejemplo de lo que ocurre en torno a la conformación y evolución de un movimiento social.

El quinto trabajo, que presentan Karla Loya Montalvo y Carlos Absalón Copete, hace un recuento histórico del surgimiento y permanencia de las comunidades sordas en México y en el mundo para resaltar las barreras sistémicas a las que se encuentran en aspectos cruciales para su desarrollo, tales como la educación, oportunidades de trabajo y el acceso a la información. Para ello, se tratan temas sobre la discapacidad en México, la sordera y la discapacidad auditiva en el país, la Lengua de Señas Mexicana (LSM) como una alternativa funcional y poco utilizada ante los problemas a los cuales se ven enfrentadas las personas sordas en el día a día y, finalmente, se aborda el papel de los movimientos sociales, específicamente los movimientos de personas discapacitadas y personas sordas, dentro del sistema económico capitalista durante el último siglo, a partir de un análisis de las lecturas de Arellano y Manzanal.

En el sexto de los trabajos que se presentan, de Alma Lucero Rodríguez Morales y Luis Augusto Chávez Maza, se aborda la problemática de la discapacidad y las políticas para los cuidados de largo plazo en nuestro país. Su interés sobre esta temática surge como consecuencia de que la percepción sobre la discapacidad ha generado gran inquietud en la opinión pública, derivado de la expansión de derechos y la responsabilidad del Estado para garantizar que a todos los ciudadanos con discapacidad o sin ella, se les respeten y protejan sus derechos. Asimismo, el aumento

de la población en condiciones de discapacidad, sobre todo la población de adultos mayores y adultos maduros, ha provocado que los problemas de exclusión y dependencia sean observados ante los ojos de la sociedad, aumentando con ello la sensibilidad ante estos problemas. Lo anterior provoca que un problema, anteriormente atendido en los entornos privados del hogar, se considere como un asunto de interés social.

Por todo lo anterior, se invita nuevamente al lector a revisar una serie de temas acerca de los intereses del Estado mexicano, las políticas implementadas y su grado de incidencia sobre los niveles de bienestar de los ciudadanos, y que son, como ya se ha mencionado, acciones que se realizan dentro de los ámbitos económico y financiero.

Desarrollo de la deuda pública en México 2012-2022: efectos de la inflación y de la tasa de interés

Eduardo Gonzalo Vázquez Tovar¹

Luis Augusto Chávez Maza¹

Introducción

El estudio de la deuda pública es de suma importancia debido a que si se usa de manera inteligente, puede ayudar a impulsar un crecimiento inclusivo y sostenido, lo que es fundamental para el desarrollo, pero cuando hay un aumento acelerado de la deuda pública puede afectar la estabilidad macroeconómica de países desarrollados y en vías de desarrollo.

En México, el tema toma relevancia debido al incremento exponencial de la deuda que se dio en sexenios pasados y al contexto actual, en el que se están viviendo continuos choques de oferta mundial, interrupción de cadenas de valor, presión sobre las tasas de interés, etc. Ante un panorama de incremento en la relación deuda/producto interno bruto (PIB), es imprescindible conocer sus consecuencias para la implementación de políticas fiscales, siendo importante que la política fiscal y la política monetaria se coordinen de tal manera que la primera pueda apoyar a la segunda. Existe evidencia empírica que muestra que una razón de deuda elevada está fuertemente

asociada con una alta tasa de inflación en países en desarrollo en que la política fiscal se convierte en factor relevante.

Actualmente, los altos niveles de inflación en la economía mundial y local han llevado al Banco de México a aumentar las tasas de interés, lo que repercutirá en el costo financiero de la deuda, el cual podría ser mayor si se cumplen ciertos supuestos que tienen su efecto en las finanzas públicas, como lo son presiones alcistas en las tasas de interés o el tipo de cambio ocasionando posibles reasignaciones presupuestarias.

Por otra parte, un nivel elevado de deuda pública puede ocasionar menores tasas de crecimiento económico, es decir, un nivel de deuda insostenible puede traducirse en un menor crecimiento per cápita del producto interno bruto (PIB) debido a una desaceleración del crecimiento de la productividad del trabajo, ocasionada por la disminución de la inversión y un menor crecimiento del stock de capital por trabajador.

En este capítulo, se ha delimitado el estudio del comportamiento de la deuda pública en el periodo comprendido de 2012 a 2022, haciendo un comparativo sobre la evolución de los tres índices de deuda pública del sexenio de Enrique Peña Nieto y lo que va

1 Profesor investigador de la facultad de Economía de la BUAP.

del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, presentando valores netos en cada uno de los indicadores con respecto al PIB anual estimado, con datos de los informes trimestrales de deuda pública.

1. Desarrollo de la deuda pública 2012-2018

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se identifican tres indicadores que representan el análisis y reporte de la deuda pública: 1) deuda del Gobierno Federal, 2) deuda del Sector Público y 3) el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP). Cada uno abarca y está compuesto por diferentes elementos, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1. Indicadores de deuda pública

Deuda del Gobierno Federal	Deuda del Sector Público	Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector (SHRFSP)
Obligaciones contratadas por el Gobierno Federal	Endeudamiento del Gobierno Federal, empresas productivas del Estado y banca de desarrollo	Concepto más amplio de la deuda pública al incluir todos los instrumentos de política pública que pudieran implicar endeudamiento a cargo del Sector Público
<p>Se compone de los siguientes conceptos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Préstamos bancarios ■ Emisiones de valores gubernamentales ■ Deuda con Organismos Financieros Internacionales ■ Bonos del ISSSTE (por la implementación de la nueva Ley del ISSSTE) y cuentas relacionadas con la seguridad social ■ Bonos de pensión CFE ■ Otros 	<p>Se compone por deuda contratada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Gobierno Federal ■ Empresas productivas del Estado <ul style="list-style-type: none"> • Pemex • CFE ■ Banca de desarrollo <ul style="list-style-type: none"> • Banobras • SHF • Bancomext • Nafin • Financiera Nacional • Banco del Bienestar 	<p>Se compone por:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Sector Público Presupuestario ■ Instituto para la Protección al Ahorro Bancario ■ Obligaciones derivadas del Programa de Apoyo a Deudores de la Banca ■ Fondo Nacional de Infraestructura (carreteras) <ul style="list-style-type: none"> • Banca de desarrollo • Fondos de fomento (neta de activos o valor de recuperación) • Pidiregas de CFE

Fuente: Tomada del cuarto informa trimestral de deuda pública 2022 de la SHCP

1.1. Deuda del Gobierno Federal

Al cierre del cuarto trimestre de 2012, primer año del gobierno peñista, el saldo de la Deuda Neta del Gobierno Federal (DNGF) se ubicó en 4 billones 359 mil 952.8 millones de pesos, cantidad equivalente al 27.5 % del PIB, el cual creció 8.2 puntos porcentuales

para el cuarto trimestre de 2016, llegando a ser este el 35.7 % del PIB. Para finales de 2018, la cifra en el mismo rubro creció a 8 billones 87 mil 252.4 millones de pesos, cifra con un incremento de casi el doble que el presentado en diciembre de 2012, cuando empezó su mandato Enrique Peña Nieto.

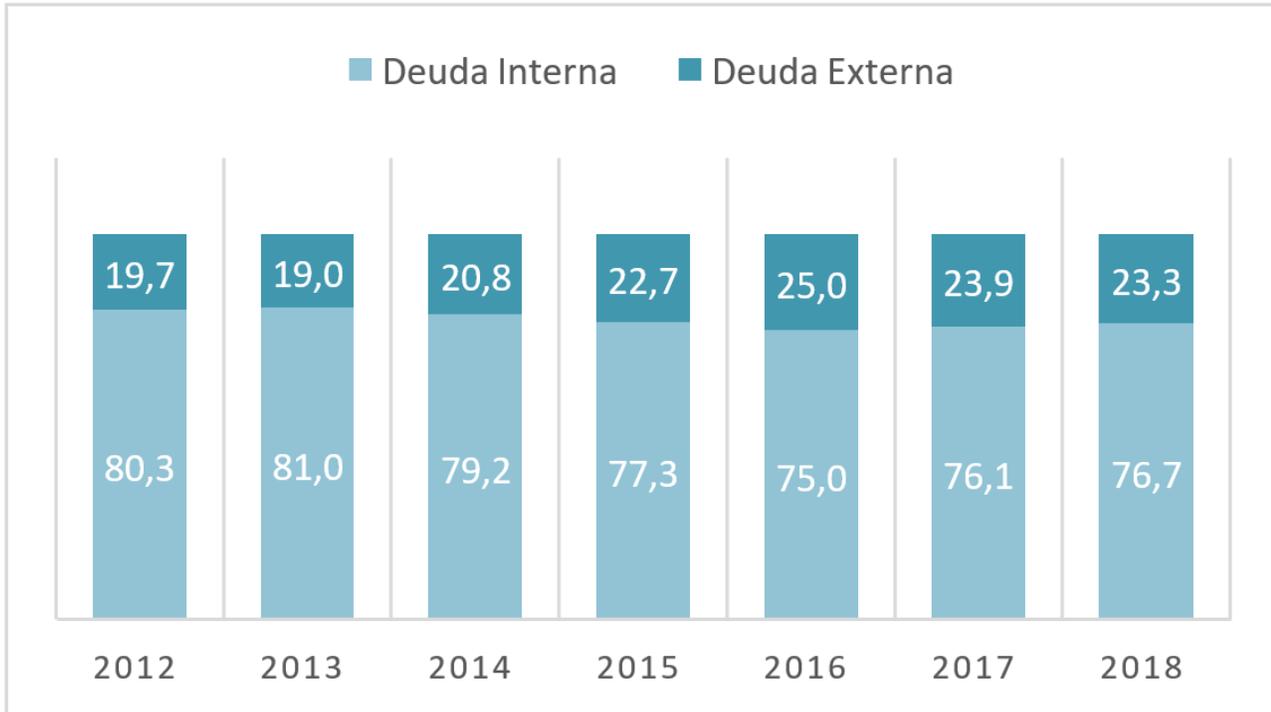
Tabla 2. Evolución de los saldos de la deuda del Gobierno Federal (millones de pesos)

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP (2022).

Concepto	Saldos al cuarto trimestre (diciembre) 2012- 2018						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Deuda Total	4,359,952.9	4,808,112.7	5,462,593.2	6,230,564.4	7,193,008.9	7,507,461.6	8,087,259.4
Deuda Interna	3,501,071.6	3,893,929.4	4,324,120.6	4,814,120.1	5,396,301.4	5,714,288.0	6,203,635.4
Deuda Externa	858,881.3	914,183.3	1,138,472.6	1,416,444.3	1,796,707.5	1,793,173.6	1,883,624.0
Variación anual (%)	10.5	10.3	13.6	14.1	15.5	4.4	7.2
Razón deuda/PIB (%)	27.5	29.5	31.2	33.5	35.7	34.3	34.4

Si se analiza su estructura por origen del acreedor, se nota que la deuda interna pasó de representar el 80.3% en 2012, al 76.7% de la deuda total en 2018, mientras que la deuda externa incrementó su participación en 3.6 puntos porcentuales, al pasar de 19.7 a 23.3% en ese mismo periodo.

Figura 1. Composición de la deuda neta del gobierno Federal (participación porcentual en el saldo)



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP

Respecto a la composición del saldo de la DNGF, hubo un incremento en la deuda externa del 119% de 2012 a 2018, mientras que, por otro lado, la variación porcentual respecto a la deuda interna en el mismo periodo fue de 77 puntos. El incremento, tanto de la deuda interna como de la deuda externa, muestran la nula intención e imposibilidad de poder disminuir la dependencia al financiamiento vía deuda.

Una de las principales causas del aumento de la deuda y su costo es debido al insuficiente ahorro interno, característica de la economía mexicana, razón por la que se ha instrumentado una política monetaria que busque atraer fondos mediante el incremento de las tasas de interés (CEFP, 2017).

1.2. Deuda Neta del Sector Público Federal

Al cierre de diciembre de 2012, el saldo total de la Deuda Neta del Sector Público Federal fue de 5 billones 352 mil 794.6 millones de pesos, pero a 2018 y durante el gobierno de Peña Nieto dicho saldo aumentó hasta los 10 billones 829 mil 906.5 millones de pesos, lo que representa una variación del 102% durante esos 6 años (SHCP, 2022). Este ritmo de aumento implica que con Peña Nieto el país se endeudó a razón de aproximadamente 912 millones 851 mil 989.83 pesos al año.

Tabla 3. Evolución de los saldos de la Deuda Neta del Sector Público Federal (millones de pesos).

Concepto	Saldos al cuarto trimestre (diciembre) 2012- 2018						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Deuda Total	5,352,794.7	5,943,288.0	6,947,446.4	8,160,589.9	9,693,217.5	10,090,560.1	10,829,906.6
Deuda Interna	3,769,999.1	4,230,924.9	4,804,250.2	5,379,857.1	6,009,403.1	6,284,707.0	6,867,594.7
Deuda Externa	1,582,795.6	1,712,363.1	2,143,196.2	2,780,732.8	3,683,814.4	3,805,853.1	3,962,311.9
Variación anual (%)	10.4	11.0	16.9	17.5	18.8	4.1	7.3
Razón deuda/PIB (%)	33.8	36.5	39.7	43.9	48.2	46	46

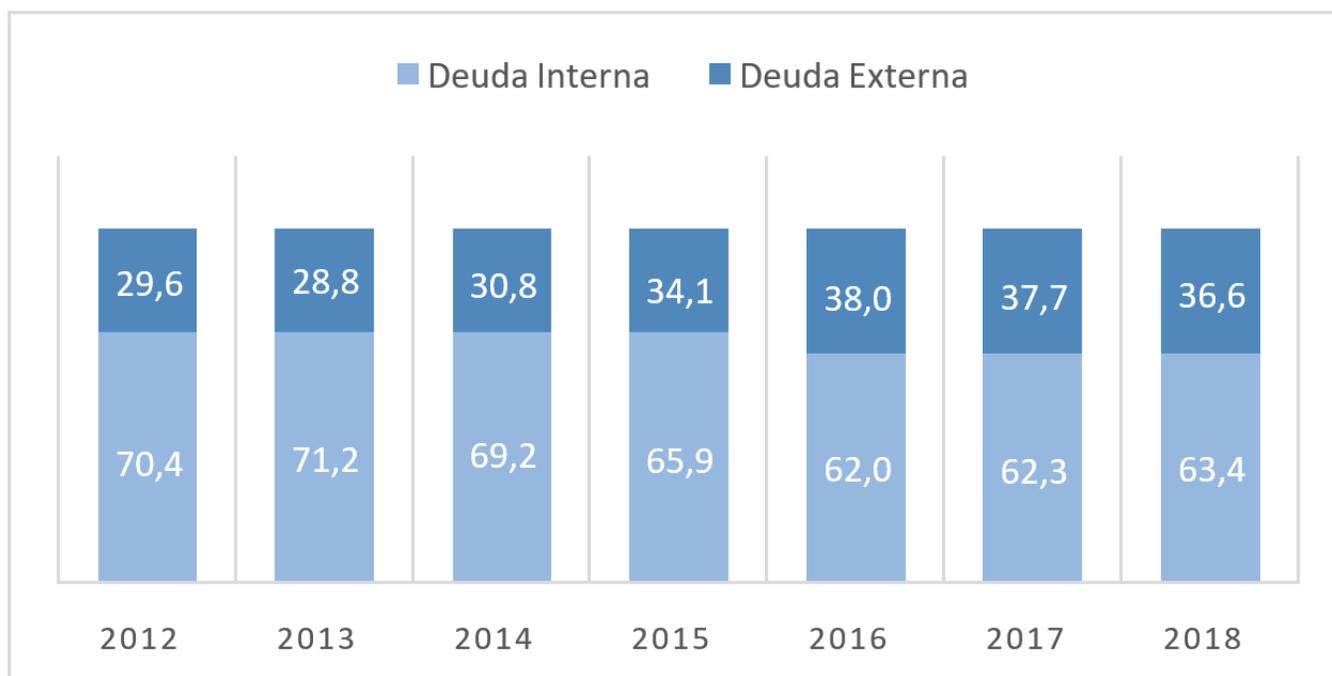
Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP (2022).

En el cuarto trimestre de 2012 el PIB nominal fue de 16.4 billones de pesos, cantidad que se incrementó a 24.3 billones de pesos en 2018 en el mismo trimestre, lo cual implica que el saldo de la DNSPF pasó de representar el 33.8% en 2012 a representar el 46% del PIB en 2018 (SHCP, 2022). Lo anterior indica que en el sexenio Peñista el saldo se incrementó en 12 puntos porcentuales del PIB, es decir, un aumento de dos puntos por año.

Respecto al saldo de la Deuda Interna del Sector Público Federal (DISPF), este se ubicó en 3 billones 769 mil 999.1 millones de pesos en diciembre de 2012, representando el 23.8% del PIB. Al finalizar el 2018, el saldo fue de 6 billones 867 mil 594.7 millones de pesos, 29.2% del PIB, durante estos 6 años de gobierno.

La deuda interna presentó un incremento de 82%, mientras que la deuda externa tuvo una variación mayor del 150%, pues pasó del 29.6 en 2012 al 36.6 en 2018, es decir, incrementó su participación en 7 puntos porcentuales.

Figura 2. Composición de la Deuda Neta del Sector Público Federal (participación porcentual en el saldo)



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP

1.3. Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público

El Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), indicador de deuda más amplio, aumentó en la administración de Enrique Peña Nieto 7.7 puntos porcentuales como proporción del (PIB) al pasar de 5 billones 890 mil 846.1

millones de pesos, equivalentes al 37.2% del PIB, en diciembre de 2012, a 10 billones 551 mil 718.5 millones de pesos en diciembre de 2018, cifra que representa el 44.9% del PIB. La Tabla 4 indica que se dio una variación anual del 79% de 2012 a 2018, además de que el 2016 se caracterizó por ser el año con mayor índice de deuda en el SHRFSP al llegar al 48.7% del PIB.

Tabla 4. Evolución de los Saldos Históricos de los Requerimientos Financieros del Sector Público (millones de pesos)

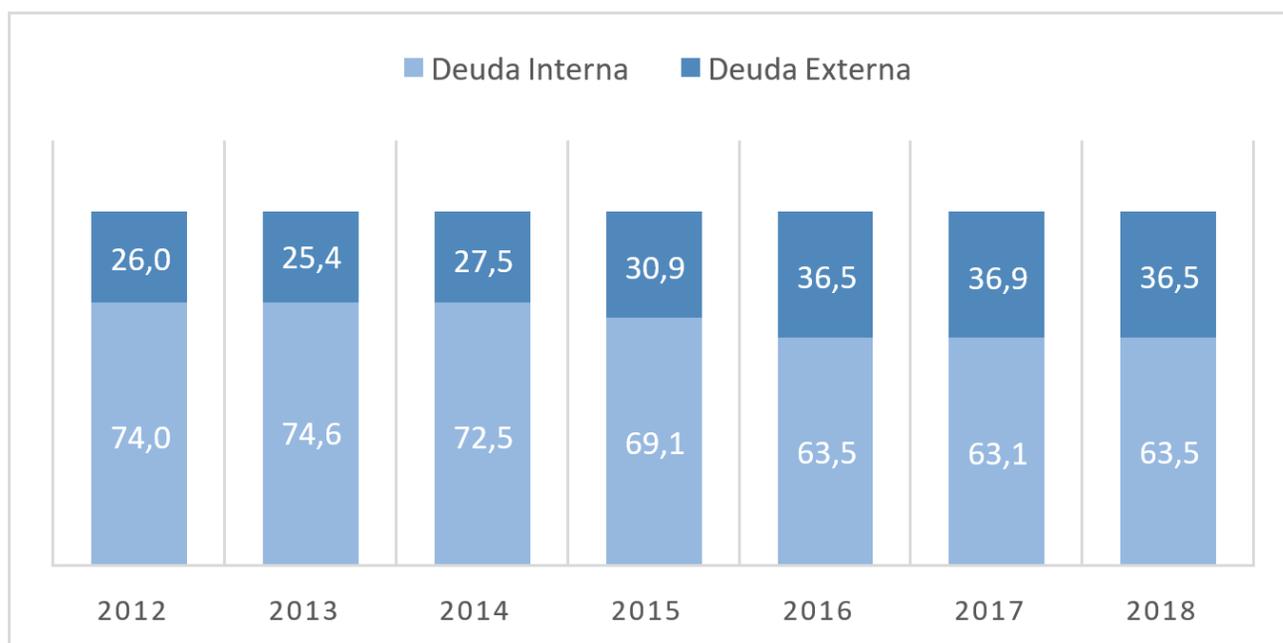
	Saldos al cuarto trimestre (diciembre) 2012-2018						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Deuda Total	5,890,846.1	6,504,318.8	7,446,056.4	8,633,480.4	9,797,439.6	10,031,832.0	10,551,718.5
Deuda Interna	4,359,912.7	4,854,940.4	5,395,869.7	5,962,271.0	6,217,513.5	6,326,437.9	6,695,127.8
Deuda Externa	1,530,933.4	1,649,378.4	2,050,186.7	2,671,209.4	3,579,926.1	3,705,394.1	3,856,590.8
Variación anual (%)	8.1	10.4	14.5	16.0	13.5	2.4	5.2
Razón deuda/ PIB (%)	37.2	40	42.6	46.5	48.7	45.7	44.9

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP (2022).

En cuanto a la composición del SHRFSP, en 2012 la deuda interna ocupaba el 74% del total, mientras que la deuda externa representaba el 26% (SHCP, 2013), pero en diciembre del 2018, último año del sexenio

peñista, la composición de la deuda tuvo un cambio importante derivado del incremento en las necesidades de financiación externa, ocupando el 36.5% del total con una variación del 40.38% con respecto a 2012.

Figura 3. Composición del SHRFSP (participación porcentual en el saldo)



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP

2. Desarrollo de la deuda pública 2018-2022

Para 2018, año en que comienza el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, el entorno financiero internacional se caracterizó por el incremento de disputas comerciales que deterioraron las condiciones financieras globales, causando una situación de volatilidad en los mercados financieros internacionales (SHCP, 2018).

Entre las acciones más importantes que se implementaron para el manejo de la deuda pública durante el 2018 destaca, en ámbito de

la deuda interna, las operaciones de manejo de pasivos realizadas a través de permutas y que estuvieron orientadas a mejorar el perfil de vencimiento para los próximos años (SHCP, 2018).

También hay que destacar el saneamiento en las finanzas públicas que hicieron posible un mayor control de la deuda pública, así como las mejoras que se dieron en los procesos de planeación para evitar las variaciones injustificadas que puedan rebasar el presupuesto como las que se presentaron en el sexenio Peñista.

2.1. Deuda del Gobierno Federal

Tabla 5. Evolución de los saldos de la deuda neta del gobierno federal (millones de pesos)

Concepto	Saldos al cuarto trimestre (diciembre) 2018- 2022				
	2018	2019	2020	2021	2022
Deuda Total	8,087, 259. 4	8,535, 443. 8	9,372, 426. 2	10, 395, 086. 6	11, 493, 214. 9
Deuda Interna	6,203,635.4	6,662,798.2	7,156,877.7	8,074,410.2	9,261,774.1
Deuda Externa	1,883,624.0	1,872,645.6	2,215,548.5	2,320,676.4	2,231,440.8
Variación anual (%)	7.7	5.5	9.8	10.9	10.6
Razón deuda/PIB (%)	34.4	35	40	40.3	40.3

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP (2022).

Al final del cuarto trimestre de 2018 la deuda en este rubro se situó en 8 billones 087 mil 259.4 millones de pesos (SHCP, 2018), presentando un incremento del 7.7% con respecto al año anterior, alcanzando un valor como porcentaje del PIB de 34.4. Para diciembre de 2022, la deuda neta se ubicó en 11 billones 493 mil 214.9 millones de pesos, con un incremento del 10.6% respecto al año previo, y una participación como porcentaje del PIB de 40.3. Es el

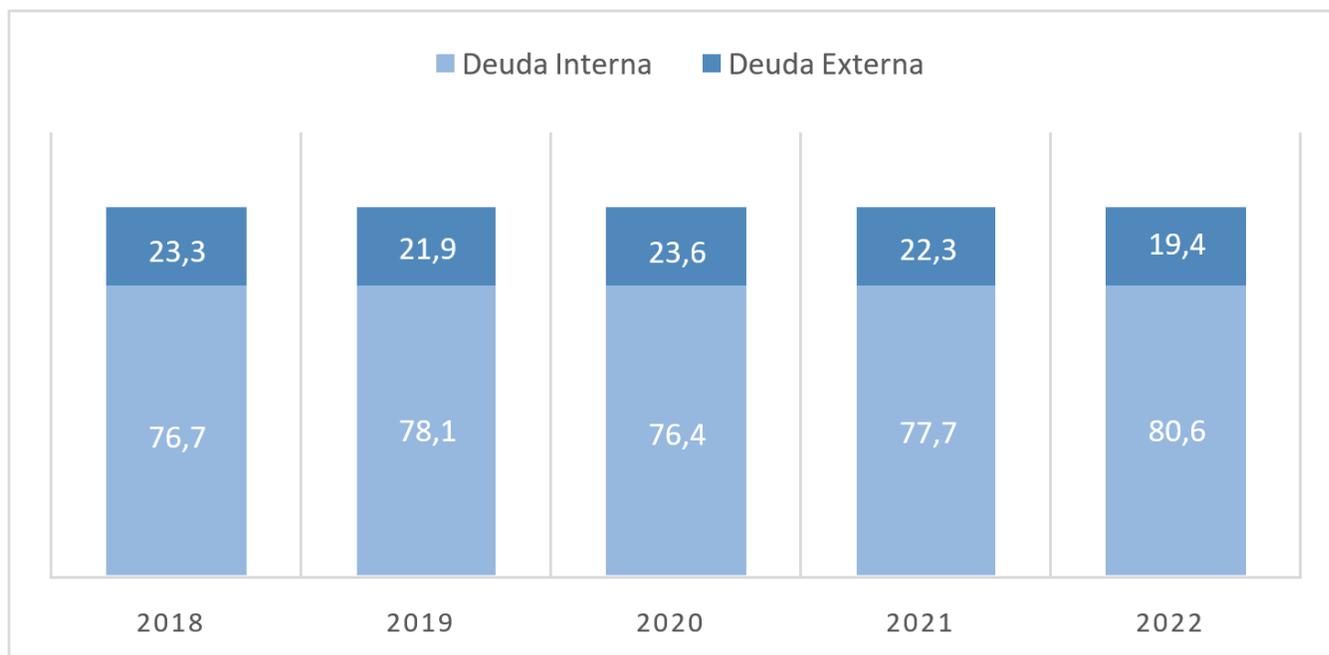
nivel más alto exhibido durante los últimos 4 años del gobierno de Obrador.

La estructura del portafolio de deuda mantiene la mayor parte de sus pasivos en moneda nacional (SHCP, 2020), con un crecimiento en los últimos 4 años de 49%, cifra mucho mayor si la comparamos con la variación de la deuda externa que ha tenido un nivel de crecimiento de 18% de 2018 a 2022. Lo anterior indica que el gobierno del presi-

dente Obrador ha buscado reducir el financiamiento externo apoyándose en el financiamiento interno, pues la deuda interna pasó del 76.7 al 80.6% de 2018 a 2022, mientras que la deuda externa mostró una disminu-

ción en la composición al pasar de 23.3 a 19.4 por ciento en el mismo periodo.

Figura 4. Composición de la deuda del gobierno federal (participación porcentual en el saldo)



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP

En la administración de Enrique Peña Nieto la deuda del gobierno federal creció 85% de diciembre de 2012 a diciembre de 2018 (SHCP, 2018), mientras que en los cuatro años de la administración de Andrés Manuel López Obrador se ha observado un crecimiento de solo el 42% (SHCP, 2020). Los primeros cuatro años del sexenio peñista el crecimiento en la DNGF fue del 65% (SHCP, 2021), 23 puntos por arriba del mostrado por Obrador en el mismo lapso, lo que muestra la política de mayor endeudamiento del sexenio peñista.

2.2. Deuda del Sector de Público Federal

En diciembre de 2018 la deuda era de 10 billones 829 mil 906.5 millones de pesos, pero cuatro años después (2022), en el mismo periodo, los informes de la SHCP reportan un saldo de la deuda del sector público de 14 billones 071 mil 997.2 millones de pesos, es decir, un incremento de aproximadamente 3.2 billones, lo que como porcentaje del PIB representa un incremento del 3.3%.

Tabla 6. Evolución de los saldos de la deuda del sector público federal (millones de pesos)

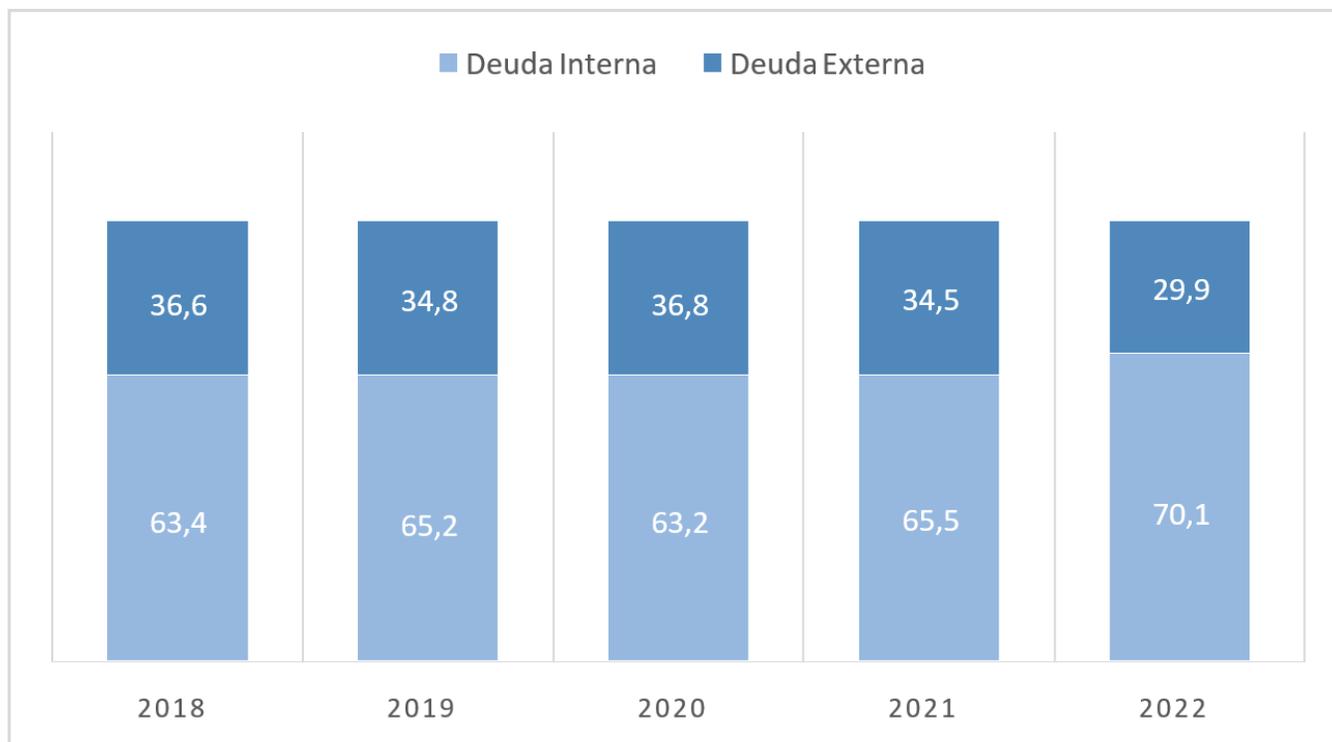
Concepto	Saldos al cuarto trimestre (diciembre) 2018- 2022				
	2018	2019	2020	2021	2022
Deuda Total	10, 829, 906. 6	11, 027, 395. 3	12, 017, 864. 0	13, 041, 654. 2	14, 071, 997. 3
Deuda Interna	6,867,594.7	7,188,473.0	7,598,788.0	8,545,785.6	9,868,466.7
Deuda Externa	3,962,311.9	3,838,922.3	4,419,076.0	4,495,868.6	4,203,530.6
Variación anual (%)	7.3	1.8	9.0	8.5	7.9
Razón deuda/ PIB (%)	46	45.1	53.3	50.5	49.3

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP (2022).

Respecto a la composición de la DNSPF, la deuda interna pasó de representar el 63.4 al 70.1% de la deuda total de 2018 a 2022, mientras que la deuda externa disminuyó su parti-

cipación en el saldo total neto, aproximadamente en 7.1 puntos porcentuales, al pasar de 36.6 a 29.9% en ese mismo periodo.

Figura 5. Composición de la deuda del sector público federal (participación porcentual en el saldo)



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP (2022).

2.3. Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público

Tabla 7. Evolución del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (millones de pesos)

Concepto	Saldos al cuarto trimestre (diciembre) 2012-2018				
	2018	2019	2020	2021	2022
Deuda Total	10,551,718.5	10,870,037.0	12,082,788.6	13,103,963.9	14,091,669.6
Deuda Interna	6,695,127.8	7,139,386.6	7,761,403.2	8,695,859.4	9,965,416.7
Deuda Externa	3,856,590.8	3,730,650.4	4,321,385.4	4,408,104.6	4,126,252.8
Variación anual (%)	5.2	3.0	11.2	8.5	7.5
Razón deuda/ PIB (%)	44.9	44.5	51.6	49.9	49.4

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP (2022).

Respecto al SHRFSP, durante el cuarto trimestre del 2018 fue de 10 billones 551 mil 718.5 millones de pesos, teniendo una variación porcentual del 5.2% con respecto al año anterior, del cual el saldo interno representó el 63.5% y el saldo externo representó el 36.5% con respecto al saldo total (SHCP, 2018). Para el cuarto trimestre de 2022, el mismo saldo llegó a los 14 billones 091 mil 669.6 millones de pesos, presentando una variación porcentual del 7.5% con respecto al año anterior, del cual el saldo interno representó el 70.7% y el saldo externo representó el 29.3% con respecto al saldo total.

Se puede observar que, en comparación con el 2021, el SHRFSP muestra una disminución de 0.3% en términos reales, la cual se debe a la reducción en la parte externa, que se ubicó en 4.1 billones de pesos y representó

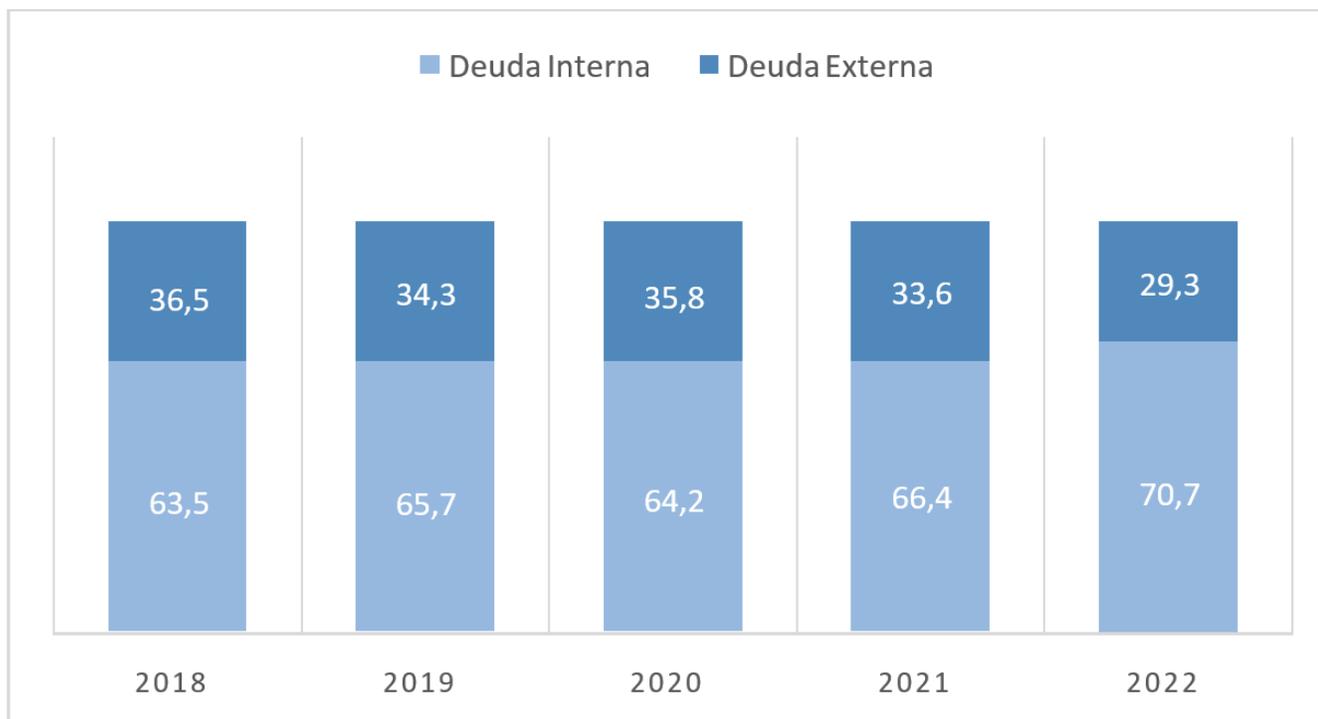
una disminución de 13.2% en comparación anual. En el caso de la deuda interna, esta fue de 9.9 billones de pesos, 6.3% menor que en el 2021.

La razón de deuda pasó de 44.9 a 49.4% del PIB, es decir, un aumento de 4.5 puntos. Sin embargo, ese incremento está muy por debajo de los más de 10 puntos porcentuales de incremento en el mismo indicador en los primeros cuatro años del sexenio peñista. Además, no hay que olvidar que la pandemia del 2020 contrajo la economía global, reduciendo el PIB mundial y, por consiguiente, el PIB de México, lo que tuvo un efecto inverso en la razón deuda/PIB, alcanzando el 51.6% en ese año, el cual disminuyó también por la recuperación en la producción de bienes y servicios del país.

Es por lo anterior que, haciendo una comparación de los dos periodos, con Peña Nieto, la deuda subió a un ritmo de casi el doble que el de López Obrador, cuya política ha mostrado un manejo más responsable

de las finanzas públicas que el expresidente Peña Nieto. El reto será mantener la disciplina fiscal para que el ritmo de crecimiento de la deuda del sector público se mantenga bajo en lo que resta de la administración.

Figura 6. Composición de los SHRFSP (participación porcentual en el saldo)



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHC (2022).

3. Efectos de la inflación y la tasa de interés en el costo financiero de la deuda

El incremento del costo financiero de la deuda ha sido persistente debido al déficit público, al aumento en las tasas de interés y a la depreciación del tipo de cambio que se ha venido dando de manera acelerada en la última década. Además, se considera que el costo que México paga por la deuda es alto considerando su capacidad de recaudación y su crecimiento económico (Vidal, 2020).

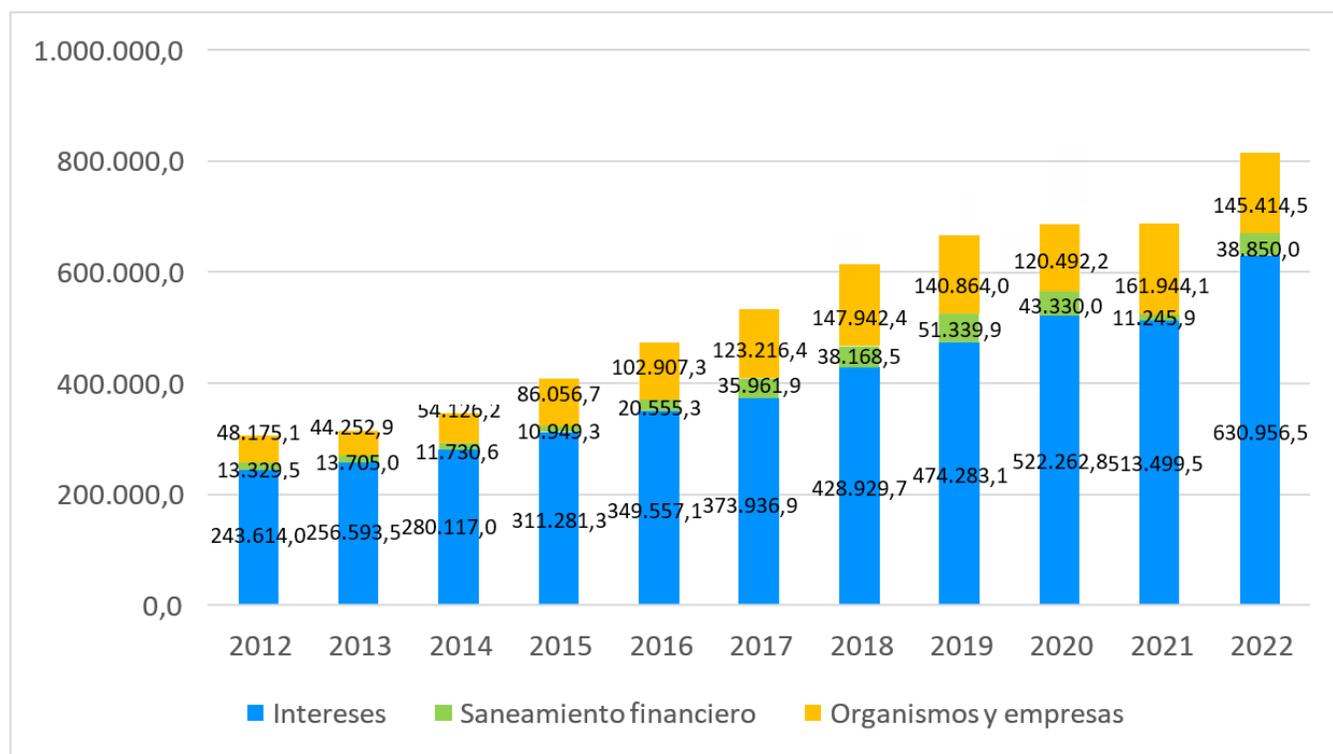
Actualmente, el ambiente de altas tasas de interés en el mundo para tratar de frenar el incremento en los niveles de inflación ha encarecido los financiamientos, incrementándose así el costo financiero de la deuda pública en México en aproximadamente 10% en 2022, siendo el mayor incremento en cuatro años, lo anterior de acuerdo con el Informe de Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre del 2022, donde se resaltan los 815,221 millones de pesos que se pagaron por el servicio de la deuda en el año pasado (SHCP, 2022).

No obstante, en términos per cápita, en 2021 cada ciudadano en México debía alrededor de 115,170 pesos, mientras que al cierre de 2022 la media era de 113,660 pesos, lo que representa 1.3% menos que en 2021, es decir, la deuda per cápita se redujo por primera vez después de dos años en el 2022, siendo que era de 115,606 pesos por habitante en 2016.

El costo financiero de la deuda está compuesto principalmente por los intereses,

comisiones y gastos, así como los recursos que se destinan para sanear el sistema financiero (pago del rescate bancario derivado de la crisis de 1994). De acuerdo con la SHCP, en los últimos 10 años el 75.3% del costo financiero ha sido destinado para pago de intereses, 5% para el saneamiento financiero y 19.7% para la cobertura del pago de organismos y empresas (comisiones y gastos).

Figura 7. Pago de intereses y otros servicios de la deuda (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP

Respecto a la composición del costo de la deuda, el mayor porcentaje se encuentra en moneda nacional, pasando del 75 al 73.9% de 2012 a 2022; el porcentaje restante es en

moneda extranjera, pasando del 25 al 26.1% del costo total de 2012 a 2022.

Tabla 8. Costo financiero del Sector Público presupuestario (millones de pesos)

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022
Total	615.040,6	666.486,9	686.085,0	686.689,4	815.221,0
Intereses	428.929,7	474.283,1	522.262,8	513.499,5	630.956,5
Saneamiento financiero	38.168,5	51.339,9	43.330,0	11.245,9	38.850,0
Organismos y empresas	147.942,4	140.864,0	120.492,2	161.944,1	145.414,5
Internos	431.273,6	460.403,0	470.656,3	461.383,9	602.228,6
Externos	183.767,0	206.083,9	215.428,7	225.305,5	212.992,4
% Interno	70,1	69,1	68,6	67,2	73,9
% Externo	29,9	30,9	31,4	32,8	26,1

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2020 México destinó el 13.4% del gasto público para el pago de intereses de la deuda, cifra por arriba del 4% que es la media de los demás países miembros. Lo anterior se debe al incremento en las tasas de interés, a la estructura de la deuda y portafolio que maneja el gobierno federal, así como la política de deuda que está implementando para reducir los intereses de la deuda externa.

Conclusiones

La deuda pública es una forma de financiamiento del gobierno para generar obra pública e inversión de la que no se debe abusar, ya que una deuda alta generará desconfianza a los inversores y un incremento abrupto en las tasas de interés podría ocasionar riesgos de impago de la deuda. Por otra parte, un nivel elevado de deuda puede llevar a menores tasas de crecimiento y un menor crecimiento per cápita del PIB debido a una desaceleración de la productividad del trabajo, ocasionada por la

disminución de la inversión y un menor crecimiento del stock de capital por trabajador.

Sin embargo, este mecanismo será positivo si es utilizado para el financiamiento de proyectos que la iniciativa privada no puede llevar a cabo y que generen beneficios económicos y sociales a la ciudadanía.

La razón de deuda como porcentaje del PIB se ve afectada por la evolución de la inflación, el comportamiento de la tasa de interés, el crecimiento económico y el balance primario. En este orden de ideas, un aumento inesperado de los precios disminuye el costo real del servicio de la deuda, y un incremento en la producción hace disminuir la razón deuda/PIB. El crecimiento económico ha contribuido a disminuir la razón de deuda/PIB en los últimos 10 años; sin embargo, la caída de la actividad económica en 2020 hizo incrementar la razón deuda/PIB en algunos puntos porcentuales. Por otra parte, la tasa de interés nominal ha aumentado la razón de deuda en varios puntos porcentuales en los últimos 10 años.

Es por lo anterior que el gobierno federal debe procurar un crecimiento moderado de la deuda pública, es decir, que el porcentaje de variación anual de la deuda neta del sector público federal sea menor a la variación porcentual anual del PIB a precios corrientes.

Referencias bibliográficas

- CEFP, C. d. (2017). *Deuda Pública en México 2010-2016*. Nota informativa, Cámara de Diputados, México, D. F. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0102017.pdf>
- Gazcón, F. (2022). *Consecuencias de la tasa de interés: Deuda pública crecería en 371 mmdp*. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2022/06/15/mexico-en-numeros-rojos-deuda-publica-creceria-371-mmdp/>
- Pérez, D. M. (2022). La batalla del Banco de México contra la inflación dispara el coste de la deuda pública. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2022-09-12/la-batalla-del-banco-de-mexico-contra-la-inflacion-dispara-el-coste-de-la-deuda-publica.html>
- SHCP. (2013a). *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Trimestral, México, D. F. Recuperado el febrero de 2023, de https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/do_cs/ori/Espanol/Trimestrales/2012/informe_finanzas_publicas_4Q2012.pdf
- SHCP. (2013b). *INFORME DE DEUDA PÚBLICA, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. México, D.F. Recuperado el febrero de 2023, de https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/do_cs/congreso/infotrim/2013/ivt/01inf/itindp_201304.pdf
- SHCP. (2014). *INFORME DE DEUDA PÚBLICA, Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Cuarto trimestre de 2014, México, D.F. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/do_cs/congreso/infotrim/2014/ivt/01inf/itindp_201404.pdf
- SHCP. (2015). *Informe de deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Cuarto Trimestre de 2015, México, D.F. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/do_cs/congreso/infotrim/2015/ivt/01inf/itindp_201504.pdf
- SHCP. (2016). *Informe de deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Cuarto Trimestre de 2016, México, D. F. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/do_cs/ori/Espanol/Trimestrales/2016/Boletin_Trimstral_4Q2016.pdf
- SHCP. (2017). *Informe de deuda Pública de la secretaria de hacienda y crédito público*. México, D.F. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/do_cs/congreso/infotrim/2017/ivt/01inf/itindp_201704.pdf
- SHCP. (2018a). *Informe de deuda Pública de la secretaria de hacienda y crédito público*. México, D.F. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/do_cs/congreso/infotrim/2018/ivt/01inf/itindp_201804.pdf

- Cuarto trimestre de 2017, México, D. F.
https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2017/ivt/01inf/itindp_201704.pdf
- SHCP. (2018b). *INFORME DE LA DEUDA PÚBLICA*. Ciudad de México.
- SHCP. (2019a). *Informe de Deuda Pública*. México, D.F. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2018/ivt/01inf/itindp_201804.pdf
- SHCP. (2019b). *INFORME DE LA DEUDA PÚBLICA*. Ciudad de México. SHCP.
- (2020). *INFORME DE LA DEUDA PÚBLICA*. Ciudad de México. SHCP. (2021). *INFORME DE LA DEUDA PÚBLICA*. Ciudad de México.
- SHCP. (2022). *Informe de Finanzas Públicas y Deuda Pública*. México.
- Toca, M. R. (2022). *Tipos de instrumento y su colocación*. <https://www.banxico.org.mx/elib/mercado-valores-gub/OEBPS/Text/ii.html>
- Vidal, C. V. (2020). *El costo financiero de la deuda en México*. <https://ciep.mx/el-costo-financiero-de-la-deuda-en-mexico/>

Los patrones espaciales de las empresas en el municipio de Puebla en el contexto del desarrollo en México

Beatriz Martínez Carreño¹

Carlos Absalón Copete²

Verónica Ayance Morales³

En los últimos años, se ha resignificado el interés por el estudio del territorio y particularmente en los patrones espaciales de las empresas. La globalización de la economía mundial, la profundización y la extensión de los procesos de integración económica, así como el auge de la geografía económica, son algunas de las razones de este renacimiento del análisis del territorio, tanto desde un punto de vista teórico como práctico (Arias y Leonardo, 2011). Las ciudades adquieren importancia en la medida en que se conjugan las condiciones espaciales que impulsan el desarrollo y se convierten en lugares de atracción para la población; sin embargo, en cada período van modificando su posición debido a las políticas y tendencias nacionales e internacionales.

Para analizar los patrones espaciales de las empresas y la competitividad de la ciudad de Puebla, se debe conocer su origen y transformación en el contexto nacional y regional. Se enfatiza la importancia del papel que ha jugado su infraestructura de comunicaciones y transporte, sus actividades productivas, su cercanía a los principales mercados, la incidencia de las políticas públicas, los patrones espaciales que desarrollan las empresas en el territorio, así como las políticas de desarrollo urbano. En este sentido, se analiza la transformación experimentada por la ciudad y municipio desde sus orígenes hasta la firma del TLCAN, ya que con la entrada en vigor de este acuerdo se reconfigura el territorio nacional, teniendo Puebla una importancia estratégica en el desarrollo nacional.

La ciudad de Puebla, en su origen, fue concebida como centro de apoyo para el desarrollo del sistema virreinal: su localización, trazado y actividades fue resultado de un conjunto de decisiones del poder central que modificó la estructura territorial existente,

1 Profesora-investigadora de la Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Correo-e: beatriz.martinez@correo.buap.mx

2 Profesor-investigador de la Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Correo- e: carlos.absalon@correo.buap.mx

3 Profesora-investigadora de la Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Correo-e: veronica.ayance@correo.buap.mx

ocasionando el colapso del sistema prehispánico. Puebla, desde sus albores, quedó supe-
ditada a servir de apoyo a la ciudad central y,
a diferencia de las otras ciudades del sistema
virreinal, se le otorgaron diversas conce-
siones debido a que su población originaria
estaba constituida por españoles que habían
combatido durante la conquista o que habían
llegado a colonizar el nuevo territorio. En
consecuencia, se impulsó su desarrollo y se le
fortaleció desde el poder central para conver-
tirse en la segunda ciudad en este período.
Concluida la etapa virreinal, la estructura
territorial y el sistema de ciudades y provin-
cias sufrió pocas modificaciones posteriores.

El análisis histórico de la ciudad se divide
en cinco períodos. Primero, el origen y desa-
rrollo en la etapa colonial, en la que se conso-
lida como el principal centro urbano de la
región con vocación comercial e industrial.
Un segundo periodo corresponde al México
independiente hasta principios del Porfiriato,
en donde se fortalece el desarrollo industrial,
se expande el comercio y se inicia el desa-
rrollo del sector servicios; además de que la
ciudad se consolida como una de las cuatro
más importantes del país. En el tercer periodo
se analizan los cambios ocurridos en el Porfi-
riato, en el que se establecen políticas públicas
que incidieron en el desarrollo económico y
urbano de algunas ciudades. Puebla adquiere
una importancia estratégica para el país,
especializándose en la industria textil, siendo
esta de gran impacto en las exportaciones y
en la integración de México en el mercado
internacional. En el cuarto periodo se aborda
el México posrevolucionario de 1921 a 1940,
en donde la ciudad de Puebla fortalece su

posición en el contexto nacional, además de
que se mantiene un fuerte desarrollo indus-
trial y comercial, al cual se integra el sector
de servicios. El quinto periodo corresponde al
modelo de Estado Benefactor (1940 a 1990),
el cual se subdivide a su vez en el Modelo de
Sustitución de Importaciones (1940-1958),
el Modelo Estabilizador (1958- 1970) y el
Modelo de Desarrollo Compartido (1970-
1982) y que fueron el antecedente a las crisis
económicas del país, cuyo periodo concluye
con la entrada en vigor del TLCAN en 1994 y la
adopción de una política neoliberal y globali-
zadora. Estos modelos tienen fuertes reper-
cusiones en los asentamientos y municipios
periféricos, y llevaron a la conformación de
amplias zonas metropolitanas en el país.

1. Ubicación del municipio de Puebla

Puebla ocupa una posición estratégica en
el territorio nacional, ya que se localiza en
la zona centro oriente del país: colinda al
poniente con el estado de México, Tlax-
cala, Hidalgo y Morelos, al sur con Oaxaca y
Guerrero y al oriente con Veracruz. Abarca
una superficie de 34 mil 251 km² y está
situada en el Altiplano Mexicano, que a su vez
se encuentra en la cuenca Puebla-Tlaxcala.

Para entender cómo Puebla llegó a ser la
ciudad que es hoy, es necesario analizar el
proceso que le dio origen, así como la distri-
bución de las ciudades en la época de la
colonia, debido a que el modelo territorial
que se construyó en ese periodo cambió las
estructuras prehispánicas y se convirtió en el
que configura la base del desarrollo actual.

2. Puebla en la Colonia

Al darse la colonización en México, se mantuvieron parte de los patrones de las poblaciones indígenas en el área central, al mismo tiempo que se construían nuevas ciudades, ocupando y transformando las existentes como Tenochtitlan y Tlaxcala. El nuevo reino se extendió con la finalidad de encontrar metales preciosos para su explotación. La construcción de nuevos pueblos y ciudades en la Nueva España se extendió con mayor rapidez a partir del año 1521, teniendo como centro la ciudad de México, mientras que la modificación de la estructura territorial de los pueblos indígenas no fue tan rápida y se desarrolló en un largo periodo durante la colonia. Bassols (1983) resalta la importancia de la estructura prehispánica en la definición de las nuevas fundaciones y estructuras regionales, señalando de forma precisa los rasgos que se conservaron: la concentración de las poblaciones en los valles altos, la posición privilegiada de Tenochtitlan entre las ciudades de Mesoamérica, la población escasa que había en el este-oeste y el asentamiento de los españoles sobre antiguos poblados indígenas, utilizando las rutas que ya existían.

Una de las zonas con mayor concentración de asentamientos prehispánicos, como Cholula, Huejotzingo, Tepeaca, Tlaxcala, entre otros, y de gran riqueza agrícola, se encontraba alrededor de la actual ciudad de Puebla, por lo que esta se fundó el 16 de abril de 1531. La ciudad fue pensada y planeada como un núcleo de poder español, y centro urbano intermedio entre la capital y el puerto de Veracruz. Debido al incremento acelerado de la población y el papel de dominio

que representaba sobre una extensa región, Puebla se destacó como un núcleo urbano de suma importancia.

Tiempo después de la fundación de Puebla, se inició una intensa actividad comercial, dada la concentración de la producción agrícola que provenía de un dominio regional, así como actividades manufactureras de alto prestigio como el vidrio, la cerámica y la industria textil, además de su ubicación con respecto a Veracruz, lugar donde llegaba y salía la producción hacia España. Con el tiempo se desarrolló el sector comercio de manera más especializada y parte de la población eran pequeños comerciantes, artesanos, vendedores ambulantes e indígenas, por lo que el espacio destinado al comercio se amplió a las principales calles del centro de la ciudad y a los barrios. La ubicación de los comercios de acuerdo a la especialización se hacía por calles (Milián, 1994). Manuel Flon, intendente de Puebla, en su informe al ayuntamiento dio a conocer los datos que se presentan en la Tabla 1. En total existían 671 establecimientos con una población para ese año de 67 mil 800 habitantes, por lo cual había un establecimiento por cada cien habitantes.

Tabla 1. Establecimientos en Puebla 1804

Cantidad	Descripción
45	Tiendas géneros de Castilla
39	Mestizos o de cacahuatería
102	Pulquerías
39	Panaderías
286	Vinaterías
4	Tiendas de mercería
136	Cajones
12	Alacena de quincallería
36	Tocinerías
8	Curtidurías
3	Almacenes

Fuente: Obtenido de Cuenya (1987)

La estructura del territorio de la colonia y sus principales ciudades estuvo determinada por los requerimientos de una economía rural, minera y comercial. Para 1786, se había conformado una estructura territorial de trece intendencias: Puebla, México, Veracruz,

Oaxaca, Valladolid de Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango, Sonora y Chiapas, según la posición geográfica que tenían estas ciudades con su cercanía con la Nueva España (Garza, 2005). Es así como se desarrolla el sistema urbano colonial en el siglo XVIII, el cual se complementa con la fundación de real de minas, los centros de comercialización de las haciendas, el abastecimiento de las mismas, las exigencias administrativas y militares, así como el control monopólico comercial de la Colonia que requería del puerto de Veracruz para la importación y exportación de mercancías; es aquí donde la posición estratégica de Puebla juega un papel de suma importancia.

Al final de la Colonia, el sistema urbano se constituía por solo nueve ciudades de más de 15 000 habitantes, que representaban el 6.8% de la población total, mientras que para 1895, ya en el México independiente, se tenían 18 ciudades que superaban esta población (Tabla 2).

Tabla 2. Sistema de ciudades México 1803 y 1895

1803		1895	
Parámetros	Población	Parámetros	Población
Población nacional	5,800,000	Población nacional	12,629,835
Población urbana	391,700	Población urbana	986,116
Grado de urbanización	6.8	Grado de urbanización	7.7
Ciudades	Población	Ciudades	Población
1. Ciudad de México	137,000	1. Ciudad de México	329,774
2. Puebla	67,800	2. Puebla	88,674
3. Guanajuato	41,000	3. Guadalajara	83,934

1803		1895	
4. Querétaro	35,000	4. San Luis Potosí	69,050
5. Zacatecas	33,000	5. Monterrey	45,695
6. Oaxaca	24,400	6. Zacatecas	39,807
7. Guadalajara	19,500	7. Guanajuato	39,404
8. Morelia	18,000	8. Mérida	36,935
9. Veracruz	16,000	9. Querétaro	33,952
		10. Morelia	33,890
		11. Oaxaca	32,437
		12. Aguascalientes	30,872
		13. Durango	26,425
		14. Toluca	23,150
		15. Colima	18,997
		16. Chihuahua	18,279
		17. Veracruz	18,200
		18. Campeche	16,641

Fuente: Tomado de Davies (1974), Garza (1985) y Brachet (1976)

Entre los factores que contribuyeron a la conformación del sistema urbano colonial, destaca la política centralista que fue definiendo las funciones de las regiones y ciudades, conformando una estructura de fuerte control sobre el territorio, supeditada además a la intervención que se ejercía desde España y para lo cual se utilizaron dos mecanismos: primero, la estructura administrativa de intendencias apoyada con el ejército y la religión católica que se impuso en el territorio colonial; segundo, el desarrollo de la estructura de caminos que permitió la comunicación entre ciudades y regiones, así como el acceso a los puertos.

Al final del periodo Colonial, la ciudad de Puebla adquirió una importancia estratégica debido a su localización y a un conjunto de

políticas públicas que la fueron fortaleciendo. Entre estas se pueden señalar la denominación como intendencia, centro administrativo de una amplia región que se extendía del Golfo al Pacífico, la licencia para fabricación de vidrio y loza que dio origen a la talavera poblana y la fabricación de telas que fue el cimiento para la industria textil del siglo XIX.

3. Puebla en la recomposición interna del México independiente

En 1810 nace México como nación independiente y a partir de esta fecha se vivió un largo proceso de guerras internas y externas en su intento por consolidarse como tal. El desarrollo territorial de México se mantuvo estático, soportado por el sistema de ciudades y

comunicaciones creadas en el virreinato, y se integraron de forma incipiente los nuevos caminos y asentamientos hacia el norte del país. La economía se estancó y se concentró básicamente en el incipiente mercado interno; las principales ciudades que se habían desarrollado en el período anterior mantuvieron su hegemonía y sus funciones, por lo que los cambios estructurales se centraron en la consolidación política y la lucha por el control de la nueva nación.

En este periodo se inició una reestructuración del territorio nacional. Por un lado, se mantuvo la importancia de las principales ciudades consolidadas en el periodo colonial, al mismo tiempo que la región centro del país se integró de forma importante al desarrollo político, social y económico. En el aspecto político, se caracterizó por una lucha interna por el control de la nueva nación; liberales y conservadores se alternaron en el control del mismo, presentando dos proyectos distintos para el país. El primero buscaba un estado federado ligado al desarrollo capitalista y el segundo un estado centralista que controlara bienes y riquezas tipo monarquía.

El estado de las comunicaciones y el transporte de mercancías tienen un retroceso debido a la inestabilidad en el país, pero en general se conserva la estructura territorial colonial. Entre 1810 y 1860, los efectos causados por la guerra de independencia afectaron las actividades productivas, modificando en parte las rutas comerciales y la movilidad de la población, pero en general se mantuvo el sistema urbano colonial; siguió el predominio de la ciudad de México, el surgimiento de nuevos corredores comer-

ciales y el desarrollo de algunas regiones y ciudades en el centro y norte del país. En esta etapa del México independiente, la ciudad de Puebla mantuvo sus actividades económicas y se fortaleció como concentrador de actividades en la región, manteniendo además su control en el paso del comercio de la ruta Veracruz-México. Su desarrollo industrial y comercial, así como su localización estratégica para el comercio entre México y Europa, fueron factores importantes para que mantuviera su posición entre las principales ciudades del país.

4. El Porfiriato y el desarrollo industrial de Puebla

Este periodo es de gran importancia para México, debido a las profundas transformaciones que se gestaron en los ámbitos político, económico, social y de comunicaciones, que redefinieron la estructura territorial del país. Tres procesos que al interrelacionarse constituyeron la base de estos cambios. Primero, un periodo de 30 años de dictadura por parte de Porfirio Díaz, que permitieron un desarrollo capitalista con fuerte apoyo a la agricultura y a la industria basado en inversiones extranjeras y nacionales. Segundo, el desarrollo económico e industrial de Estados Unidos, que se convirtió en el nuevo mercado desplazando parcialmente a Europa. Tercero, el nuevo sistema de comunicaciones por medio del ferrocarril que cambió la estructura de caminos coloniales e integró casi a la totalidad el territorio nacional.

Con la definición de un régimen político federalista, la desamortización de las corpo-

raciones civiles y religiosas, el proceso de concertación de la propiedad inmobiliaria, la incorporación del país como un importante exportador de materias primas al mercado mundial y al desarrollo del sistema ferroviario, en la segunda mitad del siglo XIX se consolidó un nuevo sistema urbano nacional. En esta redefinición, la ciudad de México recobró su carácter de poder político y económico del país. La tendencia en el país del proceso de urbanización surgida no es, por tanto, diferente a la que existía al final de la colonia (Milián, 1994).

Un cambio radical fue la consolidación capitalista como forma de dominación en la dictadura de Porfirio Díaz, lo que permite entender cómo los procesos históricos han influido de manera concluyente el desarrollo urbano y económico de México (Garza, 2005). La política de Porfirio Díaz fortaleció a las principales ciudades que constituían el eje del desarrollo de México, Puebla, Guadalajara y Monterrey, apoyando su desarrollo industrial e integrándolas con las redes ferroviarias que permitieron un desplazamiento de grandes volúmenes de mercancías. En este proceso de evolución histórica, para la segunda mitad del siglo XIX, empezó la recuperación de la ciudad poblana y al finalizar el Porfiriato es una vez más una de las principales ciudades del país, tanto en actividad económica como en población.

Las crisis que afectaron a Puebla tuvieron que ver con la lejanía geográfica y la falta de condiciones para incorporarse al auge minero de Guanajuato, Zacatecas y San Luis Potosí, lo cual tuvo como consecuencias un cambio en el comercio exterior y, por lo

tanto, un impacto en las actividades productivas. Así, en la primera mitad del siglo XIX se incrementa el rezago de la ciudad, ya que las estructuras ocupacionales se estancaron, manteniéndose el comercio, los servicios domésticos y la industria textil. En la segunda mitad del siglo XIX se inició una recuperación asociada al desarrollo fabril de la industria de la transformación, que en 1985 representaba el 45% de la población ocupada. En estos cambios, la ciudad de Puebla se vio afectada, ya que se modificó de manera sustancial el lugar relevante que ocupaba en la colonia.

Posteriormente, la conexión de Puebla con la ruta México-Veracruz se aplazó hasta 1880, año en el que se inició la construcción de la ruta del ferrocarril interoceánico. Puebla mantiene la actividad económica para finales del siglo XIX, se fundan las primeras industrias manufactureras, en su mayoría textiles. El desarrollo de esta industria impactó en el comercio con otros mercados. La terciarización de la economía se ve de manera más notoria en los siguientes años, pues la población ocupada en el sector servicios pasó de 38 a 45% en 1985 al finalizar el Porfiriato (Contreras, 1984). En 1835 inició operaciones la fábrica de la Constancia Mexicana, años después se crearon otras fábricas como la de San Juan Bautista Amatlán, el Patriotismo, la Economía, la Teja, el Carmen, Real del Alto, la Guía, la Esperanza y San Juan Amandi.

Básicamente, la instalación de la industria textil moderna (Gamboa, 2000) se debió a dos factores:

1. Las fábricas que se edificaron en las corrientes acuíferas por el movimiento de las máquinas, estas perteneciendo a

la era de la energía hidráulica.

2. Las fábricas que no obedecieron a esta necesidad, sino a otros factores como la cercanía con los medios de transporte, el uso de suelo y la energía eléctrica.

Siendo la energía hidráulica la fuente principal, la electricidad llegó a la industria por plantas generadoras instaladas a la orilla de los ríos. Por ejemplo, se instaló la Compañía Anónima de Alumbrado en Puebla y la compañía de Tranvías Luz y Fuerza Motriz de Puebla. Esta última marcó un parteaguas, ya que influyó en el cambio de la ubicación de las fábricas textiles, debido a que dejaron de depender de la cercanía de una corriente de agua para su funcionamiento. Podría suponerse que al darse este cambio se da un fenómeno de dispersión geográfica, pero los dueños de las fábricas eligieron un perímetro de la ciudad y dentro de él puntos para instalar las fábricas: un caso fue el del Río de San Francisco y su anexo, el Estanque de Pescaditos.

La ciudad de Puebla en esta etapa presentó pocas transformaciones en la estructura urbana del área central con respecto a la existente en el periodo colonial; solo en la periferia se empezaron a generar nuevos desarrollos ligados a las nuevas fábricas textiles que se habían instalado. La industria textil fue determinante para posicionarse como la segunda ciudad más importante en el país, conjuntando tres factores económicos fundamentales: comercio, industria y servicios (educación y salud principalmente), además de concentrar la producción agropecuaria de los valles de Puebla, Atlixco y Tlaxcala.

5. México posrevolucionario (1910-1940)

Un hecho histórico que marcó una pauta en México es el intento de la sexta reelección del entonces presidente Porfirio Díaz, que tuvo como culminación la Revolución mexicana que inició Francisco I. Madero en el año de 1910, con un levantamiento armado contra el gobierno. Fue hasta 1930 que se extendió la guerra civil y, por ende, se vio reflejada la inestabilidad política. Fue en el gobierno de Lázaro Cárdenas (de 1934 a 1940) que México inició un periodo de una aparente estabilidad posrevolucionaria.

A partir de las luchas revolucionarias, los estados del norte del país reclamaron su incorporación al desarrollo económico y político nacional, convirtiéndose en parte importantes de la reestructuración territorial de México. Se amplió el sistema ferroviario hacia el norte y se integró de forma importante al mercado Norteamericano, convirtiéndose en el principal mercado para nuestro país, desplazando a Europa y modificando las rutas comerciales existentes.

La Revolución mexicana afectó de manera considerable la industria manufactura, ya que se redujo en -0.9% anual; por ende, Puebla se vio perturbado ante lo que ocurría en el contexto nacional: se padeció una caída del producto estatal, como consecuencia de lo antes citado y una reducción significativa del nivel de ocupación de la población. Posteriormente, en la década de los años veinte, a la crisis económica y social potencializada por el conflicto revolucionario, se le sumó la gran depresión del Jueves Negro en 1929, que

afectó a México por los estrechos vínculos de dependencia con los Estados Unidos.

En los años treinta, con Lázaro Cárdenas, se da una significativa recuperación económica, a tal grado que se lograron consolidar los grupos posrevolucionarios. Es en este momento que se da una coyuntura política, por la consumación de la gran depresión mundial y el gobierno de México nacionaliza la industria de los ferrocarriles y la petrolera. Cabe mencionar que durante la gestión Cardenista el gasto público pasó de 20 a 40% para fomentar el desarrollo, lo que propició la construcción de carreteras, y en consecuencia, se dio una política denominada “Sustitución de Importaciones”, la cual se fomentó por la dinámica que existía en las exportaciones agrícolas y de materias primas.

La Revolución Mexicana, la Guerra Mundial y la Gran Depresión provocaron cambios en la estructura productiva y el inicio de una estabilidad económica y social en los años 1934 y 1940; estos factores estructurales determi-

naron la dinámica de la población urbana en las primeras cuatro décadas del siglo XX. Las ciudades que presentaron mayor dinamismo entre los años 1930 y 1940 fueron Villahermosa (por la recuperación en la industria petrolera), Torreón y Orizaba (por la reforma agraria). La ciudad de México tuvo un crecimiento en la población de 3.9% (Whetten, 1948), al igual que Monterrey, fungiendo como los principales centros manufactureros del país.

En el caso de Puebla, después de que se consumó la Revolución, se atravesó por una inestabilidad general. El gobernador Leónides Andrew Almazán, en los años treinta, describe la situación política, social y económica como “caótica”. La imposición de Manuel Ávila Camacho (1937-1971) posiciona a Puebla en un estancamiento que se aplaza hasta los años cincuenta. En la Tabla 3 se muestra la caída en cuanto al valor de la producción industrial y el monto de inversión en los años cincuenta.

Tabla 3. Estancamiento de Puebla en la década de los cincuenta

Año	Valor de la producción industrial	Posición nacional	Monto de inversión	Posición nacional
1930	6.85%	5º	7.89%	2º
1960	2.89%	7º	3.50%	6º

Fuente: Elaboración propia con base en González (1985).

La intervención espacial se modifica por el establecimiento de la superestructura normativa y jurídica del México posrevolucionario, en el que se impulsaba una serie de políticas con impacto territorial.

La de mayor trascendencia es la aprobación de un plan sexenal, en el que se establecía el control del suelo, el subsuelo y los recursos naturales. Se planteó también la industrialización del país mediante la susti-

tución de importaciones. Al mismo tiempo, se crearon nuevos centros industriales y, por ende, la necesidad de promocionar a estos: el suministro de la energía eléctrica, la red carretera (Gómez y Cortés, 1987) y la creación de organismos reguladores de acciones que fueron los pilares del desarrollo industrial hasta los años setenta. En 1933 se creó la Comisión Federal de Electricidad, al año siguiente Petróleos Mexicanos, líneas férreas de México y la expropiación de los principales ferrocarriles, así como la apertura de la zona de riego (Garza, 2005).

En las primeras décadas del siglo XX se inicia un conjunto de políticas territoriales para Puebla, en la que se ponen las bases de los futuros planes urbanos y regionales. Para 1932 se da la primera disposición planificadora, la Ley de Reglamento para la Formación de Colonias Urbanas y Nuevos Centros de Población, a fin de reglamentar la lotificación para que se asignaran predios a parques y jardines, oficinas públicas y mercados. En 1945 se aprueba la Ley de Planificación y Zonificación, con la finalidad de hacer los planos reguladores municipales y reordenar las actividades por zonas especializadas, para brindarles servicios públicos y una localización adecuada.

A mediados de los años cincuenta, Puebla tenía un plano regulador, en el que se deducía que los mercados debían descentralizarse con la finalidad de no entorpecer otras actividades; la zona central se establece como centro de negocios y comercial, y se delimita la zona industrial como un elemento articulador de las vialidades.

Pese a lo anterior, Puebla en este periodo, al igual que el resto del país, ve estancado su desarrollo. Sin embargo, después de la revolución, nuevamente vuelve a ocupar el papel de primera importancia en el desarrollo nacional, soportado por las tres actividades económicas que se habían desarrollado desde el Porfiriato: comercio, industria y servicios.

6. Modelo de Estado Benefactor (1940-1990)

En esta etapa, se desarrollaron las bases del México actual, producto de un conjunto de procesos de casi cinco décadas y de un gobierno unipartidista que estuvo al frente durante 70 años. Destacan un conjunto de acciones que transformaron al país de rural a urbano. Se sustituyó el sistema ferroviario por un sistema carretero que se extendió por todo el territorio nacional. Se consolidó un sector secundario y terciario que desplazó al sector primario que había servido como soporte del desarrollo en las etapas anteriores. Se consolidó un sistema económico basado en capital privado, nacional y transnacional, que controló la política nacional. Se desarrolló una fuerte infraestructura de servicios públicos en educación y salud que impulsó el crecimiento demográfico; se reconfiguró el territorio nacional en función de los nuevos mercados y demandas internacionales y locales como el turismo y el petróleo. Se desconcentró la actividad industrial de la ciudad de México hacia las ciudades periféricas.

La explotación de las riquezas de México, basada en el modelo agroexportador, continúa con el primer periodo del

Estado Benefactor denominado Modelo de Sustitución de Importaciones, que se agota hasta el año 1958. El desarrollo en México se promovió con la construcción de infraestructura hidráulica y carretera, dadas las exigencias de la ciudad y del campo. Solís (1981) afirma que la producción agrícola aumentó en un 7.4%, mientras que las manufacturas aumentaron un 6.9%. Esto se logró gracias a que el aumento en el sector agrícola permitió financiar las demandas de maquinaria e insumos industriales.

La política de sustitución de importaciones tuvo mayor incidencia en la década de los cuarenta y cincuenta, cuando hubo un descenso drástico en las importaciones de bienes de consumo, al pasar de 22.2% en 1939 a 5.7 en 1958 (Garza, 2005). Estas dos décadas son conocidas como el “Milagro Mexicano”, pues las tasas del PIB se elevaron en un 5.8%, destacando el crecimiento en las manufacturas en 7.1%, en la industria de la construcción en 10% y los transportes en un 8.7%.

De 1977 a 1988 la planeación nacional se caracterizó por la “institucionalización de la planeación urbano regional” (Garza, 1985). La ley que respaldó este decreto fue la de Asentamientos Humanos, con la que se pretendía lograr cierta homogeneidad en la legislación en los tres niveles de gobierno. El estado de Puebla conformaba el Sistema Urbano Integrado Oriente, con lo que la región se integró a las políticas urbanas a nivel nacional, en el cual a Puebla se le asignó el papel de apoyo a la descentralización de la Ciudad de México.

Es hasta la década de los setenta y ochenta que el Modelo de Sustitución de Importaciones empieza su declive, pues la demanda

de bienes de consumo a corto plazo se acabó y no se fortaleció la producción de bienes de capital que pudieran competir en el mercado internacional (Garza, 2005). El sorprendente Milagro Mexicano fue capaz de sostener a corto plazo las malas decisiones tomadas por la falta de estrategias para el proceso de desarrollo y llega a su fin para dar paso a la llamada “década perdida”.

Sin embargo, el crecimiento económico que se dio en estos años intensificó el desarrollo urbano, generando un cambio en la especialización económica y la ubicación de la población en el país, mayormente urbana. Las ciudades que representan un crecimiento notable fueron la ciudad de México y Monterrey. Puebla dejó de ser una de las principales ciudades con mayor aportación al PIB, aunque mantuvo su dinamismo en el aumento de la población, pero siempre bajo la sombra de la ciudad de México.

El sistema urbano de las ciudades en la década de los sesenta estaba constituido por 124 ciudades a comparación de las 84 ciudades de los años cincuenta, esto debido a las altas tasas de población urbana que se elevaron en un 6.5%. Ante el auge que se dio en la manufactura en estos años, las ciudades que presentaron un alto dinamismo fueron León, Monclova, Guadalajara, Monterrey y la ciudad de México. El alto dinamismo que tuvo la manufactura en esos años no incidió en el desarrollo de Puebla. En el caso de las ciudades del norte como Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali, Reynosa, Matamoros, Chihuahua y Ensenada tuvieron un crecimiento acelerado por el auge de las plantas maquiladoras y por la fuerte interacción comercial con Estados

Unidos, ya que fungían como nodos comerciales y de comunicaciones en la frontera.

En la década de los setenta, la producción industrial del país fue la de mayor participación en todo el siglo (Garza, 1985). Las metrópolis que presentaron una especialización en el sector industrial fueron Guadalajara, Monterrey, Toluca, Querétaro, Cuernavaca y Puebla; esta última tuvo alta incidencia en la industria por la ubicación de Hylsa en Xoxtla en 1967 y la Volkswagen en 1964 en Cuautlancingo.

Los hechos anteriores modificaron significativamente los flujos de mano de obra y las oportunidades de empleo en la región, teniendo un impacto mayor en Puebla porque fue la primera planta automotriz en México, tanto por la producción de vehículos como por el número de empleos generados. En 1967, Volkswagen pasa del montaje a la producción y la planta por la misma dinámica, impulsa la creación de quince empresas maquiladoras ligadas a la industria automotriz.

Durante los últimos diez años de este periodo, México se vio impactado en una metamorfosis económica, social, urbana y espacial. Para los años ochenta, se volvió una nación con un grado de urbanización (GU) de 55%, lo que representa un aumento de 75% en la población urbana, debido principalmente a la migración del ámbito rural al urbano, atraída esta población por los servicios e infraestructura que el gobierno proporcionaba (VIII, IX Censo General de Población, Secretaría de Industria y Comercio de México: 1962-1978).

Los patrones de las ciudades industriales tienen su centro en la ciudad de México, cuyo crecimiento poblacional la convirtieron en

una de las ciudades más grandes del mundo. De la misma forma que en la década de los setenta, la ciudad de Toluca, Querétaro, Cuernavaca y Puebla fueron su área de influencia inmediata e impacto en el crecimiento de las mismas, a las cuales se les suma Tlaxcala, Tehuacán y San Juan del Río, siendo estas clasificadas como ciudades industriales satélite de la capital (Garza, 2005).

La distribución urbana de las ciudades en la década de los setenta y ochenta presenta una concentración que potencializa la ciudad de México, como un polo central de concentración en ocho metrópolis, catalogado como lugar central de primer orden del sistema urbano que se fortalece y se establece como una megalópolis (Garza, 2005). La ciudad de Puebla, en este periodo, se consolidó como el centro comercial, de servicios e industrial del sureste de México hasta los años noventa, cuando se firma el TLCAN y se reestructura el territorio nacional con una tendencia hacia el norte y las costas. Los primeros por la cercanía con el mercado externo más grande y la segunda por el turismo como una nueva actividad prioritaria.

Es importante destacar las condiciones económicas de la región en este periodo que terminarían afectando su desempeño económico, como fue la crisis agrícola que se dio con el desplazamiento de pequeños productores y la concentración de los medios de producción en un pequeño grupo, el establecimiento de la industria de la transformación y el incremento de las actividades improductivas y de subempleo.

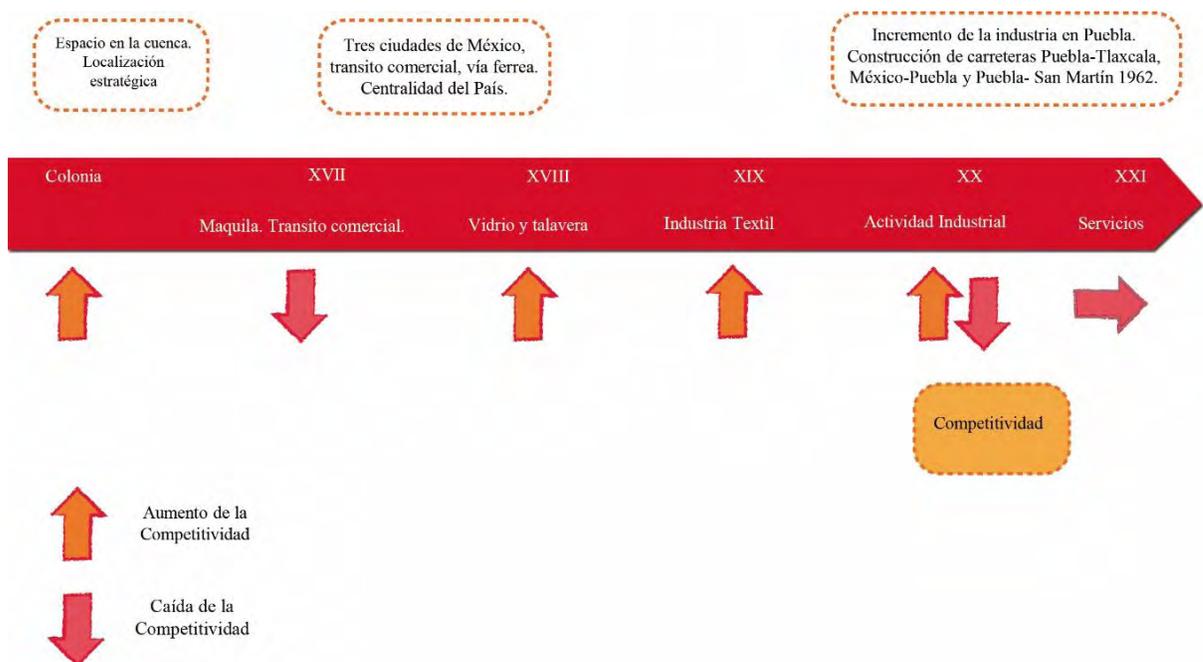
En Puebla el tejido urbano estaba dividido en tres sistemas: el sistema central, que

se establece desde la época de la colonia, en donde el centro de la ciudad es el lugar donde se asienta el comercio y en las orillas de los ríos las industrias; el sistema intermedio, que se da en la época de la desconcentración de las actividades económicas con la creación de plazas modernas sobre el circuito vial y, por último, el subsistema periférico que se da a finales de los años sesenta y principios de los ochenta con la creación de equipamiento e infraestructura vial, como parte del programa de desconcentración comercial de 1986.

Durante dos siglos, se puede notar que el área urbana ha sufrido un incremento demográfico, provocando una expansión urbana, que trajo consigo la recomposición en el uso de suelo y de las actividades económicas, ya que los patrones espaciales de las empresas se desplazaron hacia la periferia y los espacios de la zona centro fueron utilizados para

el sector servicios y comercio. Según Pérez (2002), la reestructuración urbana se vio influida por la crisis económica de la década de los ochenta, la apertura de la economía en la misma década, el incremento de la infraestructura y equipamiento, el desarrollo de transportes y comunicaciones y los altos niveles de congestión y contaminación presentes en la ciudad de México. Si se toman en cuenta las etapas que se analizaron, Puebla, mediante su desarrollo histórico, se identificó como una región importante por su ubicación geográfica, lo que potencializó sus funciones comerciales, industriales y de servicios, lo cual coadyuvó a la localización de la demanda, la facilidad de las comunicaciones por la vía terrestre, recursos técnicos, materiales y financieros, así como el equipamiento y la infraestructura (Figura 1).

Figura 1. Variantes del posicionamiento y competitividad de Puebla



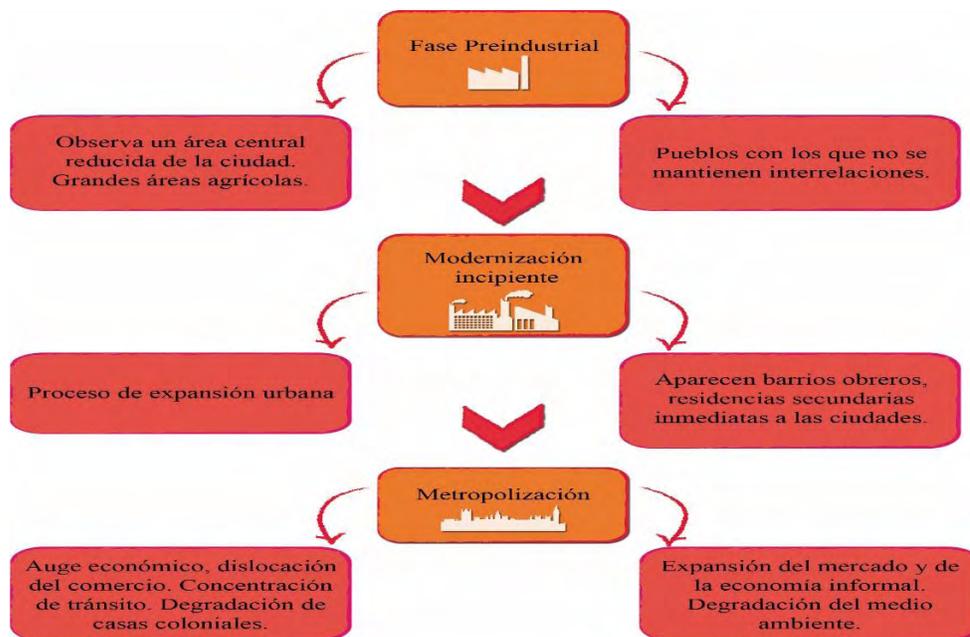
Fuente: Elaboración propia.

La figura anterior representa la posición de Puebla en los ámbitos espaciales y económicos: en la colonia comenzó a tener una posición estratégica que le dio importancia en términos espaciales. Del mismo modo, la posición económica que ocupó en el siglo XVII estuvo definida por el hecho de ser una ciudad de paso. En el siglo XVIII, mejoró su posicionamiento económico, dada la especialización de la industria en la producción de vidrio y talavera. Posteriormente, para el siglo XIX, su importancia radicó en el auge de la industria textil. Es hasta el siglo XX que hubo un incremento significativo en la ocupación de otras ramas industriales (industria automotriz). Dada la construcción de las carreteras Puebla-Tlaxcala, México-Puebla y Puebla-San Martín en la década de los sesenta, se vieron afectados los patrones espaciales de las empresas, ubicándose la mayoría de estas en la zona periférica del

municipio de Puebla. Pese a ello, el esquema de desarrollo seguido y el impulso dado por el gobierno federal a ciertas áreas y regiones del país y a ciertos sectores económicos hizo que la vocación de Puebla a finales de este siglo terminará siendo el comercio al por menor y los servicios personales, es decir, se generó una tercerización de la economía.

La etapa de modernización en Puebla de los sesenta a los ochenta presentó algunos rasgos a destacar: una expansión física de tipo regional, nuevos tipos de industria y nuevas formas de localización de las empresas, incremento en la tasa poblacional, un déficit en los servicios, la infraestructura y la vivienda, deterioro del centro histórico y el fomento a la inversión estatal. Gormsen (1996) señala una visión vertical, tanto en tiempo como en el espacio, en tres fases, tal como se ilustra en la Figura 2.

Figura 2. Visión vertical en tiempo y espacio



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de Gormsen (1996).

La estructuración de la ciudad se ha transformado en los patrones espaciales de las empresas y el uso de suelo de las actividades económicas, generando una particular dinámica espacial en la industria tradicional, pasando de la zona central de la ciudad a la periferia. El sector terciario, en cuanto a la ubicación, se ha ido desplazando de acuerdo a la demanda de servicios y comercio. Los cambios en la estructura económica que tienden a la tercerización de las actividades, como lo son los servicios, han ejercido una presión creciente en cierta localización central.

7. Conclusiones

El proceso de conformación de Puebla permite entender las actuales condicionantes del posicionamiento y la competitividad, así como los patrones espaciales de las empresas y la dinámica que llevan a lo largo de la conformación de la región y la forma en que las políticas nacionales y locales han determinado los patrones de las empresas, así como la competitividad a nivel municipal, metropolitano y nacional.

El recorrido histórico desarrollado en este trabajo permite comprender cuál es la importancia de la ciudad y el municipio de Puebla, así como la posición que tiene en el desarrollo nacional y local. Al final del periodo colonial, la ciudad de Puebla había adquirido una importancia estratégica, debido a su localización y a un conjunto de medidas que la fueron fortaleciendo. En la etapa del México independiente, mantuvo sus actividades económicas y se fortaleció como concentrador de actividades en la región, manteniendo además su control en el paso del comercio de

la ruta Veracruz-México.

En la etapa porfirista, la industria textil fue determinante para posicionarla como la segunda ciudad más importante en el país, además de concentrar la producción agropecuaria de los valles de Puebla, Atlixco y Tlaxcala. Su desarrollo industrial y comercial, así como su localización estratégica para el comercio entre México y Europa, fueron factores importantes para que mantuviera su posición entre principales ciudades del país.

En la última etapa analizada, se desconcentra la actividad industrial de la ciudad de México hacia las ciudades periféricas, entre estas destacan Puebla, el estado de México y Querétaro. Puebla en particular reafirmó su importancia en el desarrollo nacional y junto con Guadalajara, Monterrey y la Ciudad de México conforman los principales centros urbanos del país. Se puede decir entonces que hasta este periodo la ciudad de Puebla y el Municipio son altamente competitivos. Sin embargo, se empieza a manifestar también una nueva tendencia de desarrollo en México.

Bibliografía

- Arias, R. y Leonardo, S. (2011). Concentración territorial de las empresas en la región chorotega: un análisis mediante técnicas de economía espacial. *Ciencias Económicas*, 313.
- Bassols, Á. (1983). *México formación de regiones económicas*. México.
- Contreras, R. (1984). Con autorización del INAH se destruye el patrimonio histórico y cultural. *Cuaderno de debate sobre problemas urbanos*, no. 4 y 5.
- Cuenya, M. A. (1987). Puebla en su demo-

- grafía. En M. Á. Guadalupe, *La modernización sistémica*. Puebla: CIHS-ICUAP.
- Gamboa, L. (2000). *Historia e imágenes de la industria textil mexicana: Puebla, Tlaxcala y Veracruz*. Puebla: Cámara de la Industria Textil de Puebla y Tlaxcala.
- Garza, G. (1985). *El proceso de industrialización en México, 1921-1870*. México: El colegio de México.
- Garza, G. (2005). *La urbanización de México en el siglo XX*. México: El colegio de México.
- Gómez, P., & Cortés, A. (1987). *Experiencia histórica y promoción del desarrollo regional en México*.
- Milián, Á. G. (1994). *La modernización sistémica. La desconcentración comercial en la ciudad de Puebla*. Puebla: Megalópolis.
- Peréz, S. (2002). Las ciudades de la industria manufacturera a los servicios a la producción. *Caja negra, revista de ciencias políticas y humanidades*. Pág. 68.
- Solís, L. (1981). *La realidad económica Mexicana. Retrospección y perspectivas*. México: Siglo XXI.

El derecho humano al agua, un problema público pendiente: breve análisis socio-jurídico

“El acceso al agua salubre es una necesidad humana fundamental, y por tanto un derecho humano básico”.

*Kofi Annan, Secretario General de la ONU
(WHO, 2003)*

*Dra. Sylvia Beatriz Guillermo Peón¹
Mtra. Jessica Calderón García²*

1. Introducción

El tema seleccionado “El derecho humano al agua, un problema público pendiente: breve análisis socio-jurídico” se enmarca en el contexto contemporáneo actual, que visibiliza al agua como un derecho fundamental y por ende, la obligación del Estado de garantizar

dicha prerrogativa;³ por lo que, este trabajo, está dirigido al público en general, inclinándose a las y los estudiosos del derecho y de la economía, así como a los actores políticos que pudieran generar cambios en la estructura tarifaria frente a los desafíos hídricos. El objetivo del presente artículo consiste en analizar el proceso de inclusión del derecho humano al agua en la agenda pública nacional e internacional, su diseño nacional y estatal, así como su implementación a nivel local, centrándose en el acceso económico por parte de los hogares para su consumo.

El agua es indispensable para la ingesta humana, para preparar alimentos, mantener la higiene personal, lograr el funcionamiento de los servicios de saneamiento (Tello, 2022), conservar un buen estado de salud, evitar

1 Profesora-Investigadora de la Facultad de Economía BUAP. sylvia.guillermo@correo.buap.mx. Las autoras agradecemos la valiosa asistencia en investigación de Jesús Alexis Sánchez Moreno, estudiante de la Licenciatura en Economía de la BUAP, quien realizó un excelente trabajo en la preparación y manejo de las bases de datos.

2 Abogada, Notaria y Actuarial por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Especialidad en Derecho Administrativo, por la Universidad Iberoamericana Campus Puebla; Maestría en Derecho Público por la Universidad Iberoamericana Puebla; Magister en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina) -en proceso de titulación-; Doctoranda en Economía Política del Desarrollo por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Correo: figara@live.com.mx

3 Todos los derechos humanos deber de ser respetados, protegidos y garantizados por el Estado, a través de sus autoridades, ya que los diversos Tratados Internacionales y la propia Constitución

enfermedades y para la realización de actividades deportivas, recreativas, entre otras. Claudia Corichi (2012) ha expuesto que el agua juega un papel irremplazable en la vida, por tanto, es un elemento forzoso para hacer posible nuestra existencia y la de todos los demás seres vivos, siendo que, uno de los mayores retos a los que se enfrenta actualmente la humanidad es contar con acceso suficiente al agua limpia (p. 107), es decir, en calidad adecuada y cantidad óptima.

En efecto, el agua es un derecho primordial que involucra a un conjunto de prerrogativas enfocadas a garantizar el acceso al recurso hídrico, y de esta manera, ver cubiertas las necesidades inherentes a la persona. Ante esta situación, resulta relevante mirar el reconocimiento del derecho al agua en la historia constitucional de México, debido a que el marco jurídico que regula la política hídrica y el servicio de agua potable entró en vigor en épocas distintas y por consecuencia, en contextos diferentes. A nivel Constitucional en México, el agua fue concebida, de inicio, como un bien originario de la Nación, con una postura de protección a los recursos naturales estratégicos; esto fue abordado desde una

perspectiva de Teoría del Estado, ya que, la Carta Magna, en su parte orgánica, estableció desde su origen —en 1917— dentro del artículo 27, el trato que debe darse a los elementos esenciales del Estado. Así, el constitucionalista determinó que las aguas le pertenecen al Estado, como parte de su territorio.

La Constitución mexicana de 1917 fue de avanzada para su contexto histórico. En este sentido, no es difícil pensar que, al tratarse de la Ley Suprema, fue el principal faro que guio a las políticas públicas en el país, aun a las más incipientes del México posrevolucionario, incluyendo, por supuesto, todos los temas relativos al líquido vital; sin embargo, esa época se situaba todavía muy lejos de la génesis nacional de los derechos humanos.⁴ Varias décadas después, en 1983, la Constitución Federal tuvo una nueva reforma en su artículo 115, en la cual se les otorgó a los municipios la atribución de prestar el servicio público de agua potable.

Pero fue hasta el 2012, que el Estado mexicano reconoció el derecho humano al agua en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con esta reforma se obligó a todas las autoridades a respetar, proteger

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su arábigo 1º, lo disponen expresamente. Dicha vinculación fue desarrollada por primera vez en el caso Velásquez Vs. Honduras, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que, dicho fallo resaltó que en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto y garantía consagrado en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Corte IDH, 1988, p. 35).

4 Podemos afirmar que la llamada reforma de los derechos humanos que sufrió la Constitucional Federal en el año 2011 trajo consigo el paradigma actual sobre la aplicación de los ordenamientos que protegen los derechos fundamentales, bajo un bloque de constitucionalidad.

y garantizar dicho derecho fundamental.⁵ No obstante, el peso histórico ha permeado en las políticas públicas y gubernamentales actuales, que desde hace más de un siglo conciben al agua como un bien público originario y estratégico de la Nación; es por ello que las acciones públicas relacionadas con este recurso hídrico se enfocan a suministrar un servicio público a los gobernados, más que a garantizar un derecho humano.

El presente trabajo está orientado a analizar el problema del agua como derecho humano y su comprensión en el ámbito público, destacando la agenda pública, el diseño y la implementación que se tiene a nivel Nacional y en el Estado de Puebla. Se cuestiona la efectiva materialización del derecho al agua conforme a los estándares internacionales preconcebidos, partiendo de la óptica del “deber ser” para confrontarlo con el “ser”, es decir, con lo que sucede en la realidad.

El trabajo analiza particularmente el acceso económico al agua. La metodología utilizada parte de un enfoque cualitativo socio-jurídico y cuantitativo que se basa en la búsqueda, revisión y análisis de los ordenamientos jurídicos, informes gubernamentales, estadísticas e investigaciones que contemplan el derecho humano al agua, las cuales son estudiadas bajo las teorías monista e iusnaturalista crítica de los derechos humanos. El estudio muestra que existe una omisión legislativa relevante, por lo que, la ausencia de una Ley General de Aguas restringe el verdadero disfrute del agua como derecho humano en México. En consecuencia,

estamos ante un problema de diseño respecto a la política hídrica y el derecho humano al agua, lo cual puede producir una inadecuada implementación por parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno. Asimismo, se analiza y contrasta con evidencia empírica, si la premisa decretada por las Naciones Unidas, en el sentido de que ninguna familia debería pagar más del 3% de sus ingresos para ver cubierta la necesidad básica del agua, se cumple para el caso de México y del estado de Puebla. En atención a lo anterior, se realiza el estudio de microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2016, 2018 y 2020, con el objetivo de estimar el porcentaje del ingreso que las familias destinan al pago del consumo de agua. Los hallazgos muestran que, en promedio, a nivel nacional y para 2016 y 2018 los hogares destinaron menos del 3% de su ingreso para cubrir el gasto en agua, asegurándose así la asequibilidad de este derecho con base en el criterio de la ONU. Para el caso de Puebla, este resultado se mantiene solamente en 2018; sin embargo, en 2020, en promedio, tanto a nivel nacional como en Puebla, los hogares destinaron más del 3% de su ingreso para cubrir el gasto por concepto de agua (entubada y embotellada). Al ser un año de condiciones atípicas por la crisis Covid-19, la caída del ingreso en términos reales, aunado al incremento del gasto en consumo de agua por el confinamiento en los hogares, explican que el gasto total en agua haya sobrepasado el 3% del ingreso por hogar en promedio.

5 La cual debe ser interpretada en conjunto con la modificación del artículo 1º Constitucional del año 2011, mejor conocida como la reforma en materia de derechos humanos.

En cuanto a la organización del capítulo, en el primer apartado se aborda el papel que desempeñó la sociedad civil para impulsar el tema del agua en la agenda pública internacional y nacional. La segunda parte, resalta el problema de diseño actual que tiene el derecho al agua a nivel nacional y estatal, haciendo una crítica desde la teoría contemporánea de los derechos humanos. En la parte final, se analiza la implementación del derecho humano al agua en México y en la entidad poblana mediante la evidencia proporcionada en los microdatos obtenidos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), desde el requisito de accesibilidad económica, precisando algunas recomendaciones para que pueda ser garantizado adecuadamente.

II. El derecho al agua: un problema público (Fijación en la Agenda Pública)

No existe una definición única para describir el ámbito público y el privado, incluso podríamos hablar de una dicotomía; sin embargo, lo público puede entenderse desde un aspecto económico, civil, legal e internacional (Boyd, 1997). Cabe decir, que los temas públicos antes de llegar a enmarcarse jurídicamente pasan por un espacio de discusión, debido a las disputas en la materia. Y una vez que el tema se positiviza, corresponde a las autoridades dar cumplimiento a dichas aspiraciones, lo cual es el verdadero reto. Los conflictos sociales suscitados en torno a esta temática han posicionado al agua en una escala de importancia civil que exige la presencia de las autoridades y de la sociedad, para que, en conjunto, tomen acuerdos que propicien la mejor solución.⁶

En específico, la población ha demandado el cambio de precio del agua, desaprobado la reducción de subsidios, reclamado el incremento de tarifas, así como ha exigido la mejora de la infraestructura hídrica y el rescate de acuíferos (Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría [IDHIE], 2017);⁷

6 Para en el siglo XXI se identificaron grandes retos relacionados con el agua, a saber: a) La escasez que afecta a más del 40% de la población mundial (ONU, 2015), b) Falta de acceso, ya que 3 de cada 10 personas carecen de servicios de agua potable seguros (ONU, 2015), c) Deterioro de su calidad, lo que ha provocado que cada día, alrededor de 1000 niños mueren debido a enfermedades diarreicas (ONU, 2015), d) Conciencia en tomadores de decisiones para impulsar mejoras y garantizar el derecho al agua (Becerra, Sáinz, & y Muñoz, 2006: p. 112).

7 En efecto, las protestas respecto al agua han sido históricas. A saber, en México, y para el caso específico del municipio de Atlixco Puebla, el Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría

estas quejas pueden ser visualizadas a través de marchas, protestas, notas de prensa, bloqueos, entre otros. A manera de referencia, cobra importancia la primera iniciativa ciudadana que logró obtener un millón de firmas denominadas “*Right2Water*”,⁸ la cual inició desde el año 2009 con la postura de que los Estados de la Unión Europea reconozcan y garanticen el agua como un derecho humano, abarcando las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, asequibilidad y calidad (Comisión Europea, 2014), bajo esta tónica, el agua no es, ni puede verse como un bien comercial.

La problemática en torno a este recurso hídrico escaló en la agenda pública, lo cual implicó un proceso de debate y controversia con la sociedad civil, la prensa y los actores políticos (Savard, 2012), evolucionando así el derecho humano al agua como un problema dentro de la llamada “agenda de gobierno”, la cual en términos políticos, se entiende como el conjunto de problemas, demandas,

cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción, considerando su actuación (Dorantes, 2013, p. 79). A través de este proceso social, se pidieron acciones concretas a la Unión Europea para solucionar sus inquietudes y preocupaciones, quien respondió positivamente con un comunicado, del cual destaca lo siguiente:

Los ciudadanos europeos se han pronunciado y la Comisión ha dado hoy una respuesta positiva; la calidad del agua, la infraestructura, el saneamiento y la transparencia resultarán beneficiados, en bien de los pueblos de Europa y de los países en desarrollo, como consecuencia directa de este primer ejercicio de democracia paneuropea promovida por los ciudadanos; felicito a los organizadores por su éxito (Comisión Europea, 2014, párrafo. 2).

S.J. de la Universidad Iberoamericana documentó una serie de violaciones al derecho humano al agua, resaltando el aumento desproporcional de la tarifa del servicio de agua potable y drenaje, negando con ello el acceso económico al agua potable. Al respecto, se tienen registrados más de 100 casos de familias pertenecientes a la organización Alianza Popular de Ciudadanos Unidos de Atlixco (APCUA), víctimas de violaciones al derecho humano al agua (Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, 2017).

- 8 Se plantea este movimiento por ser el primero a nivel internacional y, sobre todo, porque permitió posicionar al agua como un derecho fundamental, ya que, es conocido como un derecho de cuarta generación. En efecto, al surgir los derechos de primera (civiles y políticos), segunda (económicos) y tercera (sociales) generación no enmarcaron al derecho al agua, por tanto, se concibe en una cuarta ola. No pasa desapercibido, que las generaciones son parte del surgimiento y desarrollo temporal de los derechos a lo largo de la historia, pero en nada afecta su cumplimiento universal; no significa que un derecho de primera generación tenga mayor prevalencia sobre otro.

Ante esta postura, el 8 de septiembre de 2015, el Parlamento Europeo emitió la Resolución 2014/2239 INI -en seguimiento a la iniciativa ciudadana-, por medio de la cual se manifestó en favor de declarar al agua como derecho humano, mismo que debe ser procurado en toda la Unión Europea, pidiendo a *Right2Water* que presente propuestas legislativas en las que reconozca el acceso universal del agua potable. Además, el Parlamento Europeo destacó que las concesiones relacionadas con los servicios de aguas deben adjudicarse respetando los principios de transparencia, igualdad de trato y no discriminación, pidiendo de esta forma a los Gobiernos que trabajen para cubrir las necesidades básicas del agua de todos los seres humanos (Parlamento Europeo, 2015, párrafos 9, 10, 52, 53, 54 y 92).

Podemos advertir que la Resolución 2014/2239, permitió que la agenda pública contemplara al derecho humano al agua para posteriormente afianzarse a ella. De esta forma, el Parlamento Europeo propuso la solución a problemas sociales específicos formulados a través de la iniciativa ciudadana; pero dichos ajustes no solo tuvieron injerencia en Europa, ya que, con ellos, se detonó un empuje transfronterizo en la materia, resonando la inserción del derecho

humano al agua en la agenda pública internacional, y luego, en la nacional.

Justamente, en 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Resolución 70/169, sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento, en la cual reafirmó sus pronunciamientos previos al respecto⁹ y reiteró que los Estados son los responsables de garantizar la plena realización del derecho humano al agua. Por lo tanto, son los Estados los que deben emplear, en forma individual y mediante la asistencia y la cooperación internacional, especialmente de índole económica y técnica, hasta el máximo de los recursos con que dispongan, para lograr progresivamente la plena realización del derecho al agua potable por todos los medios apropiados, incluida en particular, la adopción de medidas legislativas (ONU, 2015a).

Asimismo, en esa anualidad — 2015— se publicó la Agenda 2030, que advierte en su objetivo 6, denominado “Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”, la temática de escasez del agua potable. En su meta 6.1 destaca el deber de los Estados de “lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos” (ONU, 2015, p. 21), comprometiéndose así los países a alinear su planeación nacional y local

9 En agosto de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 64/292 denominada “El derecho humano al agua y el saneamiento”, por medio de la cual reconoció al agua como derecho humano. Es importante mencionar que Naciones Unidas impulsó el reconocimiento del agua como derecho humano, situación que permitió a su vez impulsar en las agendas públicas nacionales la adopción de herramientas necesarias y acuerdos, con el objetivo de materializar dicho derecho, y de esta manera, su reconocimiento no se limite a la teoría positivista (ONU, 2010).

conforme a dichos objetivos, en aras de lograr una alianza mundial para el desarrollo sostenible que permita cumplir las metas previstas en los tiempos establecidos.

En consecuencia, es dable afirmar que el contexto europeo sirvió como punto de partida para que los organismos internacionales identificaran la problemática y se plasmará en documentos de planeación global que permitan guiar a todos los involucrados; con ello, los Estados replicaron y ajustaron las metas al interior, con la firme intención de alcanzar los objetivos. Es así que deben estar armonizados los instrumentos de planeación local con la Agenda 2030, pues incluso en el caso mexicano, la Ley de Planeación, en su arábigo Quinto Transitorio de la reforma de 2017, establece que la administración pública considerará el contenido de las estrategias contenidas en la Agenda para el Desarrollo Sostenible (Congreso de la Unión, 2017, art. Quinto Transitorio).

La presión internacional tuvo mayor impacto en México con la visita oficial del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento de Naciones Unidas, el Sr. Léo Heller, del 2 al 12 de mayo de 2017, quien formuló 20 recomendaciones. Las más destacadas para este trabajo incluyen: la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, proporcionar más apoyo y financiación a los sistemas de agua, velar porque se apliquen tarifas sociales a los servicios del suministro de agua que permitan sean asequibles para todos, promulgar una legislación general que

dé pleno significado al derecho humano al agua, entre otras (ONU, 2020).

De esta manera, el Ejecutivo Federal, en el 2020, adoptó metas nacionales que abordan el tema del agua. Se emitió el Programa Nacional de Derechos Humanos, que contempla como acción puntual el compromiso de asegurar el acceso universal al agua potable, gestionando medidas de control, sanción y remediación para garantizar la calidad en los cuerpos de agua, priorizando zonas rurales y remotas (Programa Nacional de Derechos Humanos [PNDH], 2020). Asimismo, el 30 de diciembre de 2020, se publicó el Programa Nacional Hídrico 2020-2024 que tiene en sus objetivos prioritarios garantizar progresivamente el derecho humano al agua, especialmente en la población más vulnerable, así como mejorar las condiciones para la gobernanza del agua, a fin de fortalecer la toma de decisiones y combatir la corrupción (Programa Nacional Hídrico [PNH], 2020).

Efectivamente, el derecho humano al agua es hoy un problema público inserto en las agendas de gobierno nacionales e internacionales. Esta es la razón por la que se derivan una serie de obligaciones para los Estados, a fin de poner en marcha dicha política pública dentro del ciclo presupuestario, esto es, que se genere un diseño, se implemente y se evalúe. Sin embargo, esto es parte del discurso político, quedando muchas veces en la retórica o buenas intenciones de los organismos internacionales y nacionales.

Esta investigación busca ir más allá, analizando lo que realmente sucede con este derecho en el caso de México, así

como también en la particularidad del caso poblano.¹⁰ El análisis dará luz sobre la certeza jurídica relacionada con la garantía del derecho humano al agua para las y los gobernados, esto es, si de facto se está protegiendo o no. En los siguientes apartados se estudiará el diseño de la política hídrica, el servicio de agua potable y el derecho fundamental al agua en el ámbito nacional y estatal, bajo la óptica de las teorías monista y crítica del iusnaturalismo de los derechos humanos, lo que brindará un panorama general de las políticas nacionales existentes en torno al agua y permitirá identificar los retos en la entidad poblana.

III. Diseño nacional sobre el derecho humano al agua

El diseño es un concepto que se utiliza con frecuencia para describir el proceso de creación de una respuesta política a un problema público. Esto quiere decir que implica integrar la comprensión de los problemas que se abordan y generar los instrumentos enfocados a solucionarlos, seleccionando meticulosamente las formas de intervención y los valores políticos, como la equidad y la igualdad, los cuales suelen estar en desacuerdo con los valores económicos que

tienden a dominar la formulación de políticas, pero resultan cruciales para la dimensión democrática moderna (Peters, 2018, p.20).

Todo diseño de política pública deberá tener en cuenta lo que ya existe alrededor, así como el contexto particular, pues si bien, dentro de los tipos de diseño podemos comparar e imitar a alguien más, en ocasiones la situación actual dista de la realidad. Esto ocurre con el derecho al agua, ya que, no son los mismos problemas que enfrenta Argentina o Brasil, que los que presenta México; incluso —al interior— la delimitación territorial es importante, debido a que la situación es distinta en cada Estado y municipio de la República mexicana.

Para comprender el diseño de la política del agua es relevante partir de lo general a lo particular; por ello, se deberá tener en cuenta el diseño nacional —al ser este el que guía la política nacional— para pasar, al plano estatal y municipal. En este sentido, el principal instrumento normativo en nuestro país es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual el tema del agua está contenido en 3 numerales diferentes: 4, 27 y 115, pero cada uno lo atiende de manera diferente y las autoridades encargadas también son distintas.

10 La Resolución 70/169 de Naciones Unidas vincula a los Estados Parte para que brinden agua potable a los gobernados (ONU, 2015a), pero observamos que, en el caso de Puebla, el agua entubada no es apta para ser ingerida sin ser previamente hervida o purificada; en este contexto, el ciudadano para tener acceso real al agua potable debe comprarla en garrafones, botellas y/o utilizar filtros; por lo tanto, el consumidor absorbe el costo del proceso de potabilización, sin ser imputable al gobierno. Entonces, estamos, presumiblemente, ante un primer incumplimiento del mandato internacional.

El artículo 4 reconoce el derecho humano al agua sin especificar una autoridad encargada de su puesta en marcha o vigilancia. El 27 contempla la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación (Congreso de la Unión, 2012), la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada,

siendo facultad exclusiva de la Federación. Por su parte, el artículo 115 de la Constitución Federal alude a la competencia concurrente de los Municipios, quienes podrán actuar, en su caso, con la participación de los Estados, obligando a los H. Ayuntamientos a proporcionar el servicio de agua potable (Congreso de la Unión, 2012). Para una mejor apreciación se agrega la Tabla 1.

Tabla 1. Competencia sobre el agua en México

Artículo	Materia	Competencia
4	Derecho humano al agua.	No precisa quién es el responsable.
27	Administración de aguas.	Federación.
115	Prestación del servicio de agua potable.	Municipal, y en su caso, estatal.

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Congreso de la Unión, 2012)

De la Tabla 1, se desprende que la Ley Suprema regula al agua desde distintas perspectivas y cada autoridad tiene obligaciones delimitadas en la materia de política hídrica y servicio de agua potable, pero ninguna autoridad tiene atribución específica para que garantice el agua como derecho funda-

mental¹¹. En consecuencia, resulta necesario leer el artículo 4^o en armonía con el arábigo 1^o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de esta forma, podemos aseverar que el agua como derecho humano corresponde garantizarlo a todas las autoridades (federales, estatales y municipales)¹².

11 *Grosso modo*, los artículos 4, 27 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen las facultades exclusivas y concurrentes, tanto para la Federación, como para los Estados y Municipios, en el tema del agua. No obstante, el arábigo 4 no señala expresamente quién es el responsable.

12 A esta lógica se llega después de la interpretación con enfoque de derechos humanos, pero expresamente no está previsto.

El servicio de agua potable es obligación municipal y la política hídrica nacional es deber de la Federación; pero el derecho humano al agua queda fuera de esta órbita competencial, generando ambigüedad e incertidumbre. En efecto, estos tres artículos constitucionales —4, 27 y 115— abordan al agua desde diferentes vertientes, sin observar una correlación entre ellos, además de que, de aquellos emanan leyes generales y especiales.

Del artículo 27 deriva la Ley de Aguas Nacionales de 1992, la cual diseña la administración del agua en México. Esta Ley tuvo su última reforma el 06 de enero de 2020, pero a pesar de ello, no incluyó apartado alguno sobre el derecho humano al agua. No pasa desapercibido, que esta Ley nació a la vida jurídica mucho antes de la inclusión del derecho humano al agua en el marco jurídico mexicano —esto es, en 2012—; a pesar de ello, no ha evolucionado, ni se ha ajustado a las necesidades actuales que exigen los derechos humanos¹³.

La Ley Federal no hace alusión al derecho fundamental del agua, ya que se centra en la administración de aguas nacionales a nivel macro, regulando así la política hídrica nacional, dándole el carácter de asunto de seguridad nacional. Esta legislación incluye temas como el establecimiento de zonas de aguas nacionales, la política y programas hídricos nacionales, los usos del agua, prevención y control de contaminación,

inversión en infraestructura hídrica, sistema financiero del agua, bienes nacionales y de dominio público (Congreso de la Unión, 2020, artículo 14 bis).

Respecto al servicio del agua potable, su diseño se concibe desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el arábigo 115, permitiendo así la competencia Estatal y Municipal de forma concurrente. Por ende, cada Entidad Federativa tiene el deber de emitir su propia legislación para normar dicha prestación pública prevista originalmente en la Carta Magna¹⁴. Esto quiere decir que cada estado, entre estos Puebla, debe elaborar y publicar una Ley Estatal específica; por tal razón, en la Entidad poblana se formuló la vigente Ley del Agua para el Estado de Puebla de 2012 —la cual se aborda y discute más adelante—, que está enfocada a regular el servicio de agua potable.

Lo anterior visibiliza que en México existen problemas de diseño en torno a la temática del agua, siendo evidente que políticas de administración y servicio del recurso hídrico no son armónicos con el derecho humano, al no contemplar las características indispensables para su satisfacción. Por lo tanto, en las líneas subsecuentes se profundiza en el diseño del agua únicamente como derecho humano, analizando su concepción constitucional y los compromisos que surgen para las distintas autoridades.

13 A pesar de que su modificación fue reciente y posterior a la reforma Constitucional del año 2012, no aborda al agua como derecho humano, pensado en las necesidades propias de la persona.

14 En el caso de Puebla, es de resaltar que la Constitución Local, en su arábigo 104, inciso a), otorga la facultad a los municipios de brindar el servicio público de agua potable.

El diseño del derecho humano al agua en el país tuvo influencia de los avances internacionales y el dinamismo propio de los derechos humanos, considerando el marco jurídico conocido como *hard law*, es decir, los Tratados Internacionales que poseen fuerza vinculante, como son: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocido como “Protocolo de San Salvador”, la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (A-70).

De igual forma, en la concepción del derecho humano al agua influyó la llamada *soft law*, esto es, el derecho internacional que no cuenta con obligatoriedad para los estados, pero que sirve para orientar las decisiones jurídicas y administrativas. En la *soft law* destacan las posiciones tomadas en los Foros Mundiales del Agua y sus respectivas resoluciones, así como la Observación General número 15 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, entre otros

documentos legales de esta naturaleza.¹⁵ No obstante, ninguno de estos instrumentos cuenta con fuerza vinculante que permita exigir a los Estados su implementación.

En este orden de ideas, las discusiones que permitieron la inserción del derecho humano al agua en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvieron como sustento lo dispuesto —previamente— por organismos internacionales, principalmente por parte de las Naciones Unidas¹⁶, y el reconocimiento internacional de este derecho en los Pactos Universales. Efectivamente, el contexto global empujó a los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA) a tomar medidas de carácter legislativo que reafirmaran al agua como derecho humano.

El 19 de enero de 2011, se presentó una iniciativa de reforma al arábigo 4 de la Carta Marga de México a cargo del Diputado integrante del Partido Verde Ecologista (Cámara de Diputados, 2012)¹⁷. Después de más de un año, el 8 de febrero de 2012, se publicó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Decreto por medio del cual en México se reconoció al agua como derecho fundamental, quedando como se plasma a continuación:

-
- 15 La Convención de Viena sobre los Tratados precisa qué documentos internacionales poseen fuerza vinculante y cuáles no son obligatorios, por lo que, permite diferenciar el *hard law* del *soft law*.
 - 16 Esta óptica se da, sobre todo, posterior a la reforma del año 2011 en materia de derecho humanos a nuestra Ley Suprema.
 - 17 Aunque ya existían desde 2006 iniciativas dirigidas a reformar el artículo 4 Constitucional, no prosperaron.

Artículo 40. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

TRANSITORIOS

(...)

Tercero.- El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas” (Congreso de la Unión, 2012, artículo 4)

Esta reforma reconoció la prerrogativa de toda persona al acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico, siendo obligación del Estado —visto como Nación— garantizar dicho derecho, el cual quedará diseñado en la Ley

que para tal efecto se emita, es decir, en la Ley General de Aguas. La Constitución Federal reconoce de forma universal el derecho humano al agua y prevé los elementos mínimos que deben contemplarse para su real disfrute: suficiente, salubre, aceptable y asequible; los cuales, tendrán un significado cuando se emita la Ley secundaria.

A la Ley General de Aguas le corresponde dotar de contenido al derecho fundamental, describir el piso mínimo¹⁸, así como regular las bases, apoyos y modalidades para el acceso, uso equitativo y sustentable del recurso hídrico, definiendo la participación de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, así como de la ciudadanía (Congreso de la Unión, 2012, artículo 4). Es por ello que se le otorgó al Congreso de la Unión un plazo de 360 días para emitir dicha Ley General.

Sin embargo, ha pasado ya más de una década y la Ley General de Aguas no ha sido promulgada; en secuela, no tenemos una pauta nacional que proporcione efecto pleno al derecho fundamental, lo que representa una omisión legislativa importante que limita el diseño de la política sobre derecho humano al agua. Esto, a pesar de que existió una propuesta oficial, pero, después de ser anunciada, en menos de un mes, salieron a la luz más de 100 notas y comunicados en su contra¹⁹ (Domínguez, 2015).

18 Esto quiere decir, que se deberá precisar a nivel nacional qué se entiende por acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Llenando de contenido dichos elementos del derecho al agua.

19 Entre los títulos de estas notas destacan: “Comisión de Diputados frena propuesta de Ley General de Aguas y llama a consultas” (Red de Aguas UNAM, 2015), “Ante reclamos, se aplaza la apro-

El rechazo generalizado a la propuesta legislativa con relación al derecho al agua se hizo evidente en los medios nacionales de mayor circulación nacional, lo que provocó que el dictamen de la legislación fuera desechado, siendo resultado de la presión científica y la sociedad civil organizada, quienes consideraban la iniciativa como inconstitucional. Los argumentos por los cuales fue considerada inconstitucional tenían sustento en que dicha propuesta buscaba, entre otras cosas, legalizar la contaminación del agua y restringir el derecho, considerando solo a los habitantes legalmente constituidos (López y Montoya, 2015). Es claro que necesitamos una nueva propuesta, la cual deberá ser discutida dentro de un sistema de gobernanza, con la participación y consulta activa de todos los sectores de la población, misma que permitirá el diseño de la política nacional, hasta en tanto, se sigue sin Ley secundaria del artículo 4º Constitucional.

Ante este panorama, el derecho humano al agua está enmarcado —únicamente— en la Constitución Federal, por lo que, es factible su disfrute en México. Para comprenderlo, debemos interpretarlo a la luz del derecho internacional. Al respecto, surgen algunas interrogantes: ¿El marco jurídico existente en torno al derecho humano al agua es suficiente para exigir su garantía en México? ¿El diseño

nacional actual sobre el derecho humano al agua repercute en el diseño local?, y ¿El diseño en Puebla sobre el derecho humano al agua produce una inadecuada implementación?

Para dar respuesta a la primera pregunta, es primordial tomar en cuenta las teorías iusnaturalista y monista, pues al elevar a rango constitucional el derecho humano al agua, el Constituyente Permanente —órgano reformador de nuestra Carta Magna— reafirmó el deber de brindar agua para consumo personal y doméstico en el territorio nacional²⁰. Por lo que, México tiene el deber de adoptar todas las medidas necesarias, agotando el máximo de sus recursos para lograr el pleno ejercicio del derecho humano al agua, implementando las políticas necesarias para ello (ONU, 2003, párrafo 26), aunque no haya desarrollado en grado suficiente este derecho en el ordenamiento jurídico interno, ya sea mediante emisión de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter administrativo.

El derecho lo tienen todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción mexicana, por ser inherente a cada uno (teoría iusnaturalista), es decir, por el simple hecho de haber nacido y ser sujeto de derechos. Esto indica, que las autoridades mexicanas tienen la obligación de otorgar el derecho al agua, aunque no tenga aún contenido nacional, pudiendo acudir

bación de la ley del agua” (La Jornada de Oriente, 2015), entre otras. Además, de que se transmitió en el noticiero de Aristegui Noticias por MVS (López & Montoya, 2015).

20 Aunado a que este derecho está también reconocido en diversos Tratados Internacionales de los que México es parte, a saber, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo de San Salvador, así como en el extenso marco jurídico del *soft law* del derecho internacional de los derechos humanos.

a normas internacionales que permitan interpretar los extremos de aquel, y de esta forma, emprender las acciones necesarias para hacerlo una realidad en territorio mexicano.

La ausencia de una legislación secundaria no exime a las autoridades nacionales, estatales y municipales, en el ámbito de su respectiva competencia, a dotar el derecho humano al agua, bajo la puesta en marcha de la figura jurídica del *self executing*. Esto es, al estar frente a Pactos de Derechos Humanos que engloban el derecho al agua, estos pueden ser aplicables directamente por los operadores judiciales y administrativos nacionales, con un efecto inmediato, a partir de su entrada en vigor, sin la necesidad de una implementación legislativa posterior (Legal Information Institute, 2021, párrafo 1), invocando, a su vez, el principio pro-persona²¹.

Dicha postura es apoyada por la Teoría monista, en la cual González (2017) concibe que “El derecho internacional y el derecho nacional forman parte de un mismo ordenamiento jurídico universal, donde el primero es vinculante para todas las autoridades de los Estados, y, además, es jerárquicamente superior al segundo” (p. 721). De igual forma, Nogueira (2007) —retomando a Kelsen,

Verdross y Kunz— afirma que “la doctrina monista establece la incorporación automática de las normas internacionales al derecho interno” (p. 626).

Indudablemente, la Teoría monista está intrínsecamente relacionada con los principios de efectividad y de progresividad, los cuales vienen a derrumbar la concepción de que los derechos humanos son derechos de carácter programático, quedando condicionada su implementación a la existencia de un marco jurídico nacional secundario; al contrario, su disfrute no puede quedar limitado hasta la creación de ordenamientos subsecuentes —jurídicos o administrativos—, ya que, existe un deber inminente de protegerlos y garantizarlos; claramente, esta postura (aplicación de Teorías Monista e Iusnaturalista) tiene cabida y debe emplearse para dar respuesta a la problemática actual que representa el inadecuado diseño del derecho humano al agua en nuestro país.

En virtud de lo anterior, se puede confirmar que México cuenta con un marco jurídico interno débil en relación con el derecho humano al agua, pero suficiente para exigirlo en el territorio nacional²². Es indispensable tomar en cuenta lo expuesto por el Comité de

21 Este principio está contenido en el párrafo segundo del artículo 1 de la Constitución Federal. Es entendido como el criterio hermenéutico que atraviesa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos su suspensión extraordinaria, este principio coincide con el rasgo fundamental de estar siempre a favor de la protección más amplia de la persona (Pinto, 1997, p. 163).

22 Sobre todo, acudiendo al ámbito internacional. Esto quiere decir, que para exigir el derecho humano al agua debemos tomar en cuenta todo el marco jurídico nacional e internacional en la

Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, al formular la Observación General 15²³, sobre el derecho al agua. En esa recomendación se concibió al agua como derecho humano independiente, además de que se le dotó contenido detallando claramente cada uno de sus elementos: disponibilidad, calidad y accesibilidad (ONU, 2003), mismos que coinciden con las características previstas en la Constitución Política Federal: suficiente, salubre, aceptable y asequible.

Entonces, contar con el derecho humano al agua en México representa que el líquido vital deba atender los requisitos mínimos de disponibilidad (ser suficiente), calidad (ser salubre y aceptable) y accesibilidad (ser asequible), sin mediar discriminación alguna. Estas características contemplan lo siguiente, con base en lo establecido por la ONU:

- a. Disponibilidad del agua. El abastecimiento de agua debe ser continuo y en cantidades suficientes para los usos personales y domésticos de toda persona, así como para evitar hambre y enfermedades.
- b. Calidad del agua. Esto representa que el agua será salubre y no deberá contener sustancias dañinas o microorganismo que incidan negativamente en la salud

de las personas. La calidad del agua implica que sea apta para consumo humano y que sus características como el olor, color y sabor sean aceptables para cada uso.

- c. Accesibilidad del agua. Comprende la accesibilidad física y económica. La primera, corresponde a que se debe permitir a todas las personas disponer del agua dentro o cerca del espacio en el cual desarrollan sus actividades diarias; y la segunda —accesibilidad económica— está vinculada al precio por el suministro de agua potable, el cual deberá ser asequible, sin comprometer otro tipo de derechos, recordando que no impone gratuidad (2003).

Si alguna de las características mencionadas —disponibilidad, calidad y accesibilidad— se incumple, significa que el derecho al agua no está siendo garantizado adecuadamente. Por tal motivo, resulta imperante verificar si la política implementada concibe dichos aspectos, lo que nos permitirá saber si el derecho humano al agua es una realidad o solamente está positivizado y es una declaración de buenas intenciones – es decir, es letra muerta—.

materia, pues la falta de emisión de la Ley General se subsana con la aplicación de las Teorías Monista e Iusnaturalista.

23 Dicha observación precisa que derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico; un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina, así como para las necesidades de higiene personal y domésticas (ONU, 2003, párrafo 2).

Con base en lo expuesto, —en el apartado de implementación— está orientado en ir más allá, analizando si el derecho al agua, a nivel nacional y estatal —Puebla—, satisface el “deber ser” en su vertiente de accesibilidad económica, es decir, se proporciona evidencia estadística para sustentar si uno de sus requisitos —sobre la exigencia de asequibilidad para la población— se cumple o no. Se reitera que, las autoridades, partiendo de la interpretación proporcionada en este apartado, están obligadas a ejecutar el derecho al agua conforme a los más altos estándares internacionales en la materia. Dichos estándares son los dictados por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en la Observación General 15, los cuales habrá que aplicar, hasta en tanto, se expida la Ley General de Aguas²⁴.

IV. Diseño sobre el derecho humano al agua en Puebla

Para dar respuesta a la pregunta sobre si el diseño nacional actual respecto del derecho humano al agua repercute en el diseño local, debemos partir de lo expuesto a *supra líneas*, considerando las materias y competencias planteadas en la Ley Suprema. En esta

tónica, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en su artículo 12, fracción VI, expresa que las leyes secundarias se ocuparán, entre otras cuestiones, de “proteger el derecho que tiene toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Congreso del Estado de Puebla, 2022, artículo 12). Su concepción es casi idéntica a la Constitución Federal, por lo que se replican las mismas deficiencias.

Derivado del artículo 12, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, surge la Ley del Agua para el Estado de Puebla, con su última modificación del 28 de enero de 2021. Esta Ley intenta correlacionar el derecho humano al agua con el servicio público, en su vertiente de suministro, pero no lo logra, ya que, tampoco da contenido a cada uno de los elementos que conforman el derecho humano al agua. De la exposición de motivos resalta que los servicios deben ser debidamente regulados para garantizar los derechos fundamentales de los gobernados y acceder al agua, por ende, los usuarios tendrán que pagar de manera

24 Habrá que aplicar dicho marco jurídico internacional hasta en tanto se expide la Ley General de Aguas, ordenamiento que permitirá sentar las bases del diseño de la política nacional y dar contenido nacional expresamente al derecho humano al agua, así como delimitar la administración, operación, implementación y gestión del agua por los tres niveles de gobierno. Por ende, podemos afirmar, que la política del derecho al agua no cuenta con un diseño claro y expreso en la legislación nacional, razón por la que, para su materialización, lo único que nos queda es acudir a instancias internacionales. Siendo la solución que se plantea para su ejecución en territorio mexicano ante la representativa omisión legislativa.

proporcional y equitativa por los servicios públicos que reciban (Congreso del Estado de Puebla, 2021, p. 2).

Esta legislación únicamente tiene por objeto regular los servicios relacionados con el abastecimiento de agua potable (Congreso del Estado de Puebla, 2021, art. 3), no obstante, carece de enfoque de derechos humanos. Asimismo, el artículo 35 restringe el derecho fundamental al agua, porque precisa que los Prestadores de Servicios Públicos solo estarán obligados a proporcionar los servicios cuando previamente hayan determinado la factibilidad para la prestación (Congreso del Estado de Puebla, 2021), e impone a los ciudadanos la celebración de un contrato a modo (Congreso del Estado de Puebla, 2021, art. 43).

Aunado a ello, dentro del diseño, la propia reglamentación permite que el Prestador del Servicio Público pueda suspender el servicio ante la falta de pago por parte de los gobernados (Congreso del Estado de Puebla, 2021, art. 99), de manera unilateral y sin intervención pública de las autoridades, además de no contemplar un mínimo vital para el suministro del agua potable indispensable para la subsistencia. Esta última cuestión —mínimo vital— es debatible bajo un enfoque garan-

tista²⁵. Por tanto, en armonía con lo previsto en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propuesta que se hace con base en la presente investigación es considerar el dotar a todas personas del mínimo vital de agua, y después de sobrepasar ese consumo, se genere el costo por cada metro cúbico de agua consumida en exceso, lo que, a su vez, incentivaría su cuidado y evitará el desperdicio; y ante un impago, solo se dote del mínimo vital. Este tema en específico sobre el acceso al agua —cantidad mínima y suficiente— a cargo del Estado, da pie a una investigación diferente y profunda, empero, se aborda someramente para visibilizar la situación ante la que nos encontramos, y que existe una alternativa viable.

Respecto al costo del servicio, remite a otra norma por la que se aprueba la estructura tarifaria en cada municipio. Según esta Ley, la estructura para el cobro será determinada por el Prestador de Servicios Públicos correspondiente y aprobada por el Congreso del Estado (Congreso del Estado de Puebla, 2021, art. 117). Estando así, ante un sistema de pesos y contrapesos, pues los costos son propuestos por cada empresa a cargo de la concesión, pero están autorizados por el Poder Legislativo, a fin de evitar abusos. La

25 El mínimo vital es necesario para asegurar la subsistencia de las personas, y ante este esquema meramente económico, si una persona no efectúa su pago, el servicio de agua potable queda suspendido. La ONU refiere que un ser humano necesita entre 50 y 100 litros de agua al día para cubrir sus necesidades básicas y de salud; este concepto se conoce como huella hídrica (ECO, 2016). Aunado a ello, en México, el consumo de agua en las viviendas se determina por medio de equipos de control de consumo llamados medidores; estos instrumentos determinan el consumo directo de metros cúbicos de agua por vivienda (Sánchez *et al.*, 2018), por lo que, estos medidores serían un instrumento de control que determinará el dotar este mínimo vital.

intención es que el legislador proteja a los gobernados de precios exorbitantes.

En este tenor, tiene cabida el reciente “Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que aprueba la estructura tarifaria para el cobro de los derechos, productos y contribuciones de mejoras previstas en la Ley del Agua para el Estado de Puebla, en los Municipios de Amozoc, Cuautlancingo, Ocoyucan, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, por parte del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla”, en lo sucesivo el Decreto²⁶, publicado el 15 de julio de 2022 en el Periódico Oficial del Estado. Este documento sustituyó al de 2018.

El artículo 1 del Decreto²⁷ aprueba la estructura tarifaria para el cobro de los derechos, productos y contribuciones de mejoras previstas en la Ley del Agua para el Estado

de Puebla, por la factibilidad para la prestación del servicio de agua potable. Empero, este Decreto se distingue de su antecesor, al incluir un artículo que establece el reajuste automático de la tarifa en forma trimestral, tomando en cuenta la actualización por inflación con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el Diario Oficial de la Federación (Congreso del Estado de Puebla, 2022a, artículo 4); cambio trascendental que no contemplaba el Decreto anterior, ya que el de 2018, mantenía una misma estructura tarifaria considerando el consumo y estrato al que se pertenecía, sin actualización trimestral por inflación.

Esto llama la atención, debido a que los ingresos (sueldos) no sufren un aumento proporcional conforme al Índice de Precios al Consumidor (INPC)²⁸; además de que, al

26 Este documento sustituyó al de enero de 2018, permitiendo que durante más de cuatro años consecutivos tuviéramos una misma estructura tarifaria aprobada por el Congreso; siendo hasta julio de este año, que sufrió cambio.

27 El texto completo dice: “Artículo 1. Se prueba la estructura tarifaria para el cobro de los derechos, productos y contribuciones de mejoras previstas en la Ley del Agua para el Estado de Puebla, por la factibilidad para la prestación de servicios públicos, su contratación, así como para la prestación de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento, reúso, suministro de agua en vehículos cisterna, excedentes contaminantes, agua tratada y disposición de aguas residuales, así como demás derechos, aprovechamientos y contribuciones en el municipio de Puebla, así como en la circunscripción territorial que se indica en los municipios de Amozoc, Cuautlancingo, Ocoyucan, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, por parte del sistema operador de los servicios de agua potable y alcantarillado del municipio de Puebla; así como el procedimiento de actualización de dicha estructura tarifaria.” (Congreso del Estado de Puebla, 2022^a, artículo 1).

28 El arábigo 17 del Decreto especifica la cuantificación del servicio de agua potable -la cual sabemos que no es “potable”, ya que no es apta para consumo humano, no obstante, los legisladores la denominan como tal-. Este cálculo atiende al rango de consumo y estrato al que pertenezca el hogar, haciendo una diferencia entre uso urbano y uso rural (Congreso del Estado de Puebla,

quedar el ajuste de precios y tarifas automatizado, el Congreso del Estado no deberá aprobar cada actualización que efectúe el Prestador del Servicio Público, a pesar de que llegue a ser desproporcional para los gobernados, dado que no hay un mecanismo de actualización trimestral por inflación en los ingresos de las personas. De esta manera, el Estado —como poder público— interactúa con el mercado, a través de los Prestadores del Servicio de Agua Potable, y con la sociedad, quien recibe el abastecimiento del recurso hídrico, a cambio de sujetarse a reglas que no les favorecen, pero que, de no aceptar, las personas no podrán gozar del suministro de agua en sus hogares.

El problema toral es que la prestación del servicio de agua potable tal y como está diseñada no lleva inserta un enfoque de derecho humano, lo que hace que su configuración, construcción, formulación e implementación no se alinee a los estándares internacionales de derechos humanos. Por un lado, está la prestación del servicio y por otro, al derecho humano. Tal pareciera que el agua, en sus dimensiones de derecho fundamental y visto como servicio, van en direcciones distintas sin encontrar un punto de encuentro, lo cual se observa como problema de diseño en la política nacional y estatal. Esto ha generado que el servicio de agua potable observe las reglas generales de mercado, sin considerar que el agua es un bien, pero ante todo es un derecho humano (no se puede excluir a alguien de su

consumo); como consecuencia de la falta de definición del agua como derecho humano, el diseño de la política es tal que, ante el impago, se corta el suministro dejando —incluso— a las personas sin la provisión del mínimo vital.

Como vimos en el apartado previo, el derecho humano al agua no se satisface con la sola prestación del servicio público. La prestación se dirige únicamente a cumplir —medianamente— con las necesidades de los clientes, en este caso, los gobernados. Lo que se necesita es una política convergente que obligue a los prestadores del servicio público a brindar el suministro bajo el enfoque de derecho humano, cumpliendo con los requisitos que esta prerrogativa exige en el ámbito de accesibilidad, disponibilidad y calidad conforme a los más altos estándares internacionales.

En efecto, lo esperado —de acuerdo con el deber de las autoridades— es que el Estado proteja y garantice el derecho humano al agua, no permitiendo el abuso²⁹ en las tarifas por parte de las prestadoras del servicio de agua potable, impidiendo que las empresas menoscaben su disfrute a la población. En un Estado democrático de derecho, el agua deberá —en todo momento— estar por encima de las inversiones empresariales, teniendo las autoridades competentes el deber de garantizar los elementos que componen este derecho, entre estos, la asequibilidad del recurso hídrico.

En el ámbito de la administración pública de México, el Estado está facultado para

2022^a, artículo 17).

29 Entendido el término “abuso” como el cobro excesivo e injustificado por el servicio de agua potable.

otorgar concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento del recurso hídrico, ya sea a personas físicas o jurídicas. Pero, a pesar de que el servicio lo brinde un particular, los costos y cargos, directos e indirectos, asociados con el abastecimiento de agua deben ser tales, que los precios y tarifas para el consumo de agua sean asequibles, estando al alcance de todos. Y ante ello, el Estado no pierde su calidad de autoridad responsable de proteger y garantizar el derecho humano, verificando y supervisando a las concesionarias.

Lo expuesto denota que el diseño de política nacional sobre el derecho humano al agua sí repercute en el diseño local, debido a que se replican los mismos problemas. Al igual que el Congreso de la Unión, el legislador local no ha sido capaz de reconocer que el suministro de agua potable es un elemento indispensable para garantizar el derecho humano al agua, por lo que, debe forzarse a las y los Prestadores del Servicio Público a brindar el servicio conforme a los requisitos mínimos del derecho humano al agua: disponibilidad, calidad y accesibilidad³⁰.

Para dar respuesta a la pregunta: ¿El diseño de política en Puebla sobre el derecho humano al agua produce una inadecuada implementación? Se despliega un apartado más, en el que se verifica si la accesibilidad económica se cumple en la Entidad poblana, esto de acuerdo con los parámetros internacionales, pues el diseño local no cuenta con un enfoque de derechos humanos.

V. Implementación del derecho humano al agua a nivel Nacional y en Puebla: análisis sobre la accesibilidad económica

La implementación es una etapa importante en el proceso de formulación de políticas, esta fase se refiere a la ejecución de la Ley, en la que varias partes interesadas trabajan juntas con el uso de procedimientos y técnicas para poner en práctica políticas que ayuden a alcanzar los objetivos, por tanto, la implementación consiste en un proceso de interacciones entre el establecimiento de objetivos y las acciones dirigidas a lograrlos (Rahman y Khandaker, 2017). Los resultados exitosos de las políticas dependen no solo del diseño, sino también de la gestión de su implementación, guardando una coherencia mutua.

La presente sección tiene por objeto verificar la implementación de la política gubernamental sobre la accesibilidad económica, tanto a nivel Nacional como Estatal, pues las personas que viven en México tienen reconocido el derecho humano al agua y, por ende, las autoridades tienen el deber de implementar políticas gubernamentales que permitan alcanzar este derecho de manera universal, pese al inadecuado diseño nacional. La obligación no desaparece; por ende, las autoridades tienen que generar acciones contundentes — políticas gubernamentales— encaminadas a garantizar el derecho fundamental.

30 Esto se puede atribuir, por un lado, a la costumbre —ante el reciente reconocimiento del derecho al agua— y, por otro lado, a la falta de perspectiva de derechos humanos, pues no olvidemos que la reforma constitucional de 2011 implicó un cambio de paradigma, y el reconocimiento del derecho fundamental al agua es relativamente reciente (tan solo tiene diez años).

El agua vista como un servicio, se puede concesionar. De esta manera, es posible efectuar convenios con empresas privadas que brinden el suministro de agua potable en nombre del Gobierno. En este escenario, el Estado toma el papel de regulador —supervisor con debida diligencia— y el mercado otorga el servicio de agua con el permiso público; de esta forma, se justifica el pago por el agua como servicio al involucrar a la ciudadanía bajo la necesidad de contribuir para cubrir los costos relacionados con la infraestructura para la provisión del servicio y con el propio suministro.

El agua, a pesar de ser un derecho humano, no adquiere gratuidad. En este sentido, el deber del Estado es garantizar la accesibilidad económica, con la finalidad de que los costos por el servicio de agua potable atiendan los principios tributarios de equidad y proporcionalidad. Las Naciones Unidas han determinado que para garantizar la accesibilidad económica del derecho humano al agua, ninguna familia tiene que gastar más del 3% de sus ingresos³¹ para ver cubiertas sus necesidades básicas con respecto a este tema (PNUD, 2016). Este 3% es el tope máximo que se plantea como gasto en consumo de agua, considerando que el precio del servicio y consumo debe permitir su fácil, justo y equitativo acceso a la población.

Por ello, el cobro por la prestación del servicio bajo un enfoque económico y financiero deberá contemplar el costo que permita

cubrir los requerimientos de mantenimiento, actualización de redes y cisternas, entre otros, que derivan de su obtención y distribución (Sánchez *et al.*, 2018), y así de poder suministrar el agua hasta las viviendas, considerando una perspectiva social, en la que el precio por metro cúbico de agua vaya más allá de la estructura de costos de producción, contemplando el pago del agua consumida y la capacidad contributiva, sin que este afecte y vulnere la estabilidad económica de la población más desfavorecida (Garatachía, 2018). Actualmente, se les cobra una tarifa en atención al estrato social³² asociado a la ubicación de la vivienda del usuario (por localización), independientemente de su situación socioeconómica³³ y las repercusiones que el pago por consumo de agua tenga en su bienestar (Garatachía, 2018, p. 4).

En este sentido, resulta indispensable confrontar la evidencia empírica disponible y verificar si el requisito de accesibilidad económica en México y el Estado de Puebla se satisface; esto se plantea con el análisis y confronta de los datos sobre los gastos en los hogares, respecto al pago del agua, en proporción con su ingreso, lo que permitirá saber si lo enunciado por Naciones Unidas se cumple o no; y, por tanto, saber si el derecho humano al agua es asequible, lo cual se efectúa a continuación.

31 El 3% se refiere al monto máximo, es decir, el tope del total de los ingresos familiares que será erogado en cada hogar por concepto de gasto por los servicios de agua.

32 El estrato social es la forma de clasificar a los usuarios del servicio en grupos, teniendo en cuenta el lugar de residencia.

33 La situación socioeconómica es diferente a un estrato social.

V.1. La evidencia empírica sobre la accesibilidad económica al agua

Al ser un derecho humano, se ha mencionado que el acceso al agua salubre debe ser garantizado por el Estado, ya que la falta de este bien indispensable para la vida no solamente afecta la salud de la población, sino que restringe el desarrollo y el alivio de la pobreza (World Health Organization [WHO], 2003). Por otra parte, el párrafo 2, del artículo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966) señala que la garantía del ejercicio de los derechos humanos (enunciados en el pacto) se realizará sin discriminación alguna. Se entiende que esto último incluye la no discriminación por condición económica PIDESC. Es decir, el Estado debe proporcionar el acceso al agua salubre de tal forma que, independientemente de la condición económica de las personas, este bien indispensable pueda ser asequible.

Para el caso del agua salubre, los precios y tarifas del bien deben ser tales que no haya exclusión para acceder a este, ni siquiera en aquellos casos de pobreza extrema donde el ingreso es incluso por debajo del necesario para subsistencia. Es así como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que para lograr la asequibilidad en el derecho al agua se deben “establecer tarifas mínimas que permitan disponer de agua suficiente para cubrir las necesidades básicas [...]” de tal forma que se garantice “[...] que ninguna familia tenga que gastar más del 3% de sus ingresos para cubrir sus necesidades de agua” (PNUD, 2006: p. 11). En

el documento citado, se hace hincapié en el que, independientemente de que los proveedores del servicio de agua sean públicos o privados, se debe tener una regulación con normas claras que garanticen la provisión eficiente y asequible del agua. Se propone que la regulación del servicio cubra tanto a los proveedores formales como a los informales. En México y en particular en el estado de Puebla, dicha propuesta regulatoria abarcaría la provisión del servicio de agua mediante pipas, que no solamente ofrecen servicios a la población de bajos ingresos, sino que provee a la población en general ante la ineficiencia de los proveedores formales, quienes, mediante una concesión del Estado, proporcionan el servicio de agua entubada.

En México, dada la irregularidad e ineficiencia en la provisión del servicio de agua y de la dudosa calidad de lo provisto como agua “potable”, se cuestiona constantemente el pago por la población como proporción de su ingreso, sea un gasto por el servicio de agua que supera lo que la ONU sugiere para garantizar que el derecho al agua sea asequible. Sin embargo, hasta ahora, en la literatura no se ha proporcionado evidencia empírica del porcentaje que los hogares destinan de su ingreso para el pago del agua. Esta falta de evidencia ha motivado el que, en el presente trabajo, se realice un análisis estadístico del porcentaje del ingreso destinado al gasto por pago de servicio de agua entubada, pago por consumo de agua embotellada y pago por consumo total de agua (entubada y embotellada). En México, como ocurre en muchos países en vías de desarrollo, el agua provista a través de la red de agua entubada o a través

de los proveedores informales (pipas), en realidad no es potable. Por esta razón, en la mayoría de los hogares se realiza un gasto adicional para adquirir agua para beber (y en muchas ocasiones también para cocinar). Esta diferenciación en el tipo de consumo de agua hace necesario también el análisis estadístico diferenciado para el servicio de agua entubada y el consumo de agua embotellada.

Hipótesis

En México, y en particular en el estado de Puebla, los hogares gastan más en agua de lo que la ONU propone como criterio para asequibilidad al agua salubre. Así, se tiene lo siguiente:

Sean:

μ_{N_total} el porcentaje promedio del ingreso que se destina al pago de servicio de agua entubada más el pago por consumo de agua embotellada a nivel nacional;

μ_{Pue_total} el porcentaje promedio del ingreso que se destina al pago de servicio de agua entubada más el pago por consumo de agua embotellada en el estado de Puebla;

Las hipótesis de investigación correspondientes son:

H_{1i} : A nivel nacional, en promedio, el porcentaje del ingreso destinado al pago del servicio de agua entubada y consumo de agua embotellada por hogar es mayor al 3%, por lo que no se cumple con las especificaciones de la ONU para garantizar la asequibilidad del derecho humano al agua; esto es:

$$\mu_{N_total} > 3\%$$

H_{1j} : En el estado de Puebla, en promedio, el porcentaje del ingreso destinado al pago del servicio de agua entubada y consumo de agua embotellada por hogar es mayor al 3%, por lo que no se cumple con las especificaciones de la ONU para garantizar la asequibilidad del derecho humano al agua; esto es:

$$\mu_{Pue_total} > 3\%$$

Para poder probar, estadísticamente, hablando estas hipótesis, se ha utilizado información proveniente de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) elaborada por el INEGI. Siendo una encuesta bianual, se efectuó el análisis estadístico con información de los microdatos provenientes de los tres últimos levantamientos, 2016, 2018 y 2020, con el objetivo visualizar si el porcentaje promedio de gasto de agua se ha mantenido en el período 2016-2020. Por otra parte, siendo que el trabajo de investigación enfoca el interés en Puebla, se presenta el análisis de datos y prueba de hipótesis tanto a nivel nacional como para el estado de Puebla.

Cabe mencionar que, si bien la prueba de hipótesis se refiere al porcentaje del ingreso que los hogares destinan al pago total en servicio y consumo de agua, resulta interesante realizar el análisis de los porcentajes promedio del ingreso que se destinan al pago del servicio de agua entubada y al consumo de agua embotellada por separado, de tal forma que pueda observarse la importancia que tiene cada gasto como porcentaje del ingreso de los hogares.

Las estimaciones de los porcentajes mencionados se realizaron considerando

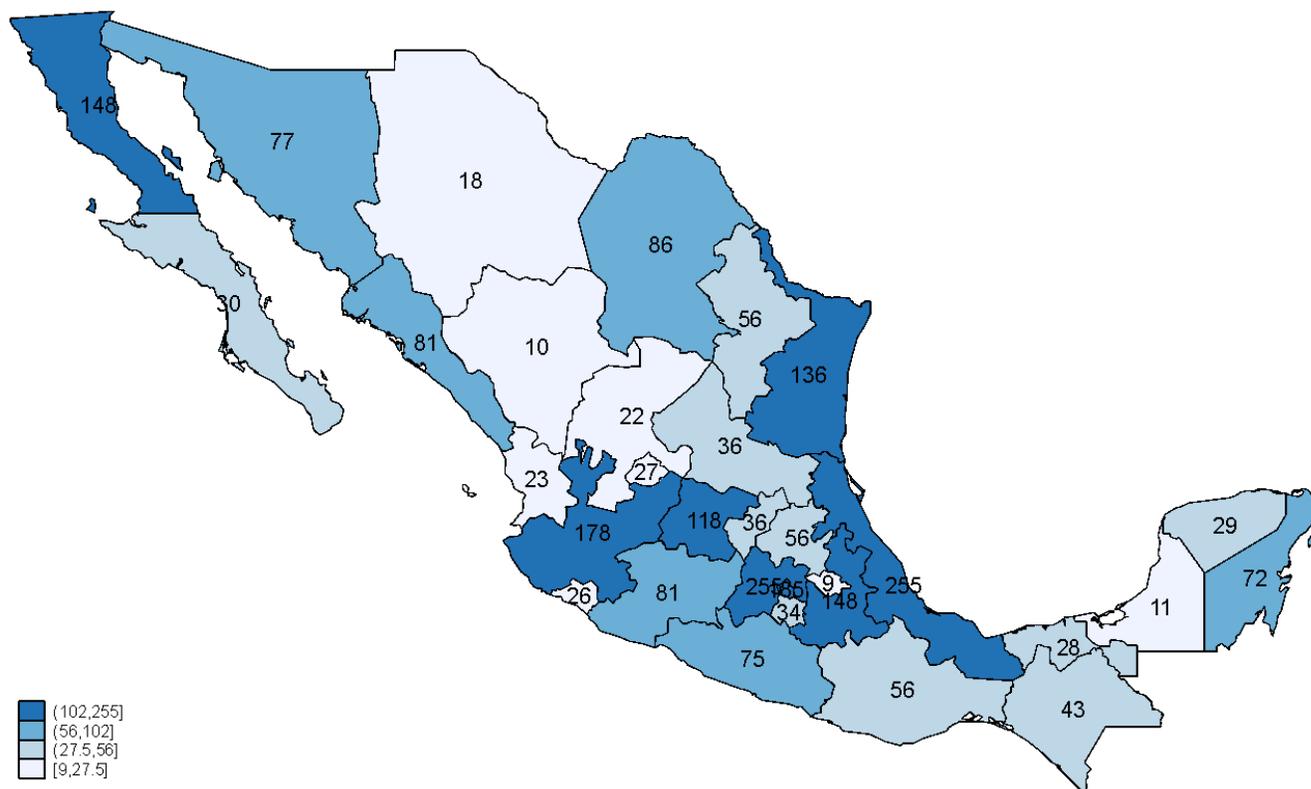
el contexto de muestras complejas; esto es, considerando el diseño de muestreo de la ENIGH en cada uno de los tres años analizados y utilizando el *software* STATA 17. La población objetivo son los hogares y las unidades primarias de muestreo (UPM) se componen de conglomerados de viviendas habitadas con características diferenciadas dependiendo del ámbito al que pertenecen (INEGI, 2021a)³⁴; las UPM se construyen a partir de la información cartográfica y demográfica proveniente del Censo de Población y Vivienda 2010 (*ibid.*). La variable tomada para indicador del gasto en servicio de agua entubada es la que la ENIGH clasifica con el código R002 cuya descripción es simplemente “Agua” (INEGI, 2021b: p. 215), la cual corresponde al último recibo pagado por concepto de agua que se reporta en el hogar (de acuerdo con el diccionario de variables); mientras que la variable considerada para el consumo de agua embotellada es la clasificada con el código A215 cuya descripción es “Agua natural embotellada” (INEGI, 2021b: p. 211). El ingreso del hogar toma en cuenta los reportados por todos los integrantes del hogar que perciben ingreso, y la frecuencia reportada por el INEGI tanto para el ingreso como para los gastos es trimestral.

En el anexo (tablas A1, A2 y A3 al final del capítulo) se presenta la distribución muestral de cada uno de los gastos por concepto de agua como porcentaje del ingreso del hogar, a nivel

nacional y para el estado de Puebla obtenidos en los tres años del estudio. Puede verse en dichas distribuciones que los valores reportados en el percentil 99 de cada uno de los porcentajes parecieran dar un salto importante cuando se comparan con los valores máximos en cada concepto. Este comportamiento podría clasificarse como observaciones atípicas para los porcentajes mayores a los reportados en el percentil 99. Esta es la razón por la que, como parte de la metodología para la estimación de los porcentajes promedio, se decidió eliminar aquellas observaciones para las cuales el porcentaje reportado en gasto de agua (entubada, embotellada y total) era mayor al porcentaje del percentil 99 de cada distribución, y menor al percentil 1 de las mismas. La distribución de los porcentajes de ingreso destinado al gasto del agua se puede analizar también geográficamente para visualizar en qué estados de la república mexicana se destina más porcentaje del ingreso para acceder al agua. Así, la Figura 1 deja ver dónde se ubica la mayor concentración de hogares que destinaron un porcentaje mayor al 3% de su ingreso para gasto en agua embotellada y entubada en 2016. Puede observarse que los estados de Baja California, Tamaulipas, Puebla, Veracruz, Jalisco, Guanajuato, Estado de México y la Ciudad de México concentraron más hogares que destinan más de lo establecido como criterio de asequibilidad para el agua.

34 El documento de Diseño Muestral de la ENIGH 2020, especifica que, para el ámbito urbano alto, el tamaño mínimo de una UPM es de 80 viviendas habitadas y el máximo es de 160; para el ámbito en complemento urbano y ámbito rural, el tamaño mínimo de una UPM es de 160 viviendas habitadas y el máximo es de 300. (INEGI, 2021a: pp. 1-2)

Figura 1. Localización de hogares con gasto en agua mayor al 3% de su ingreso en 2016

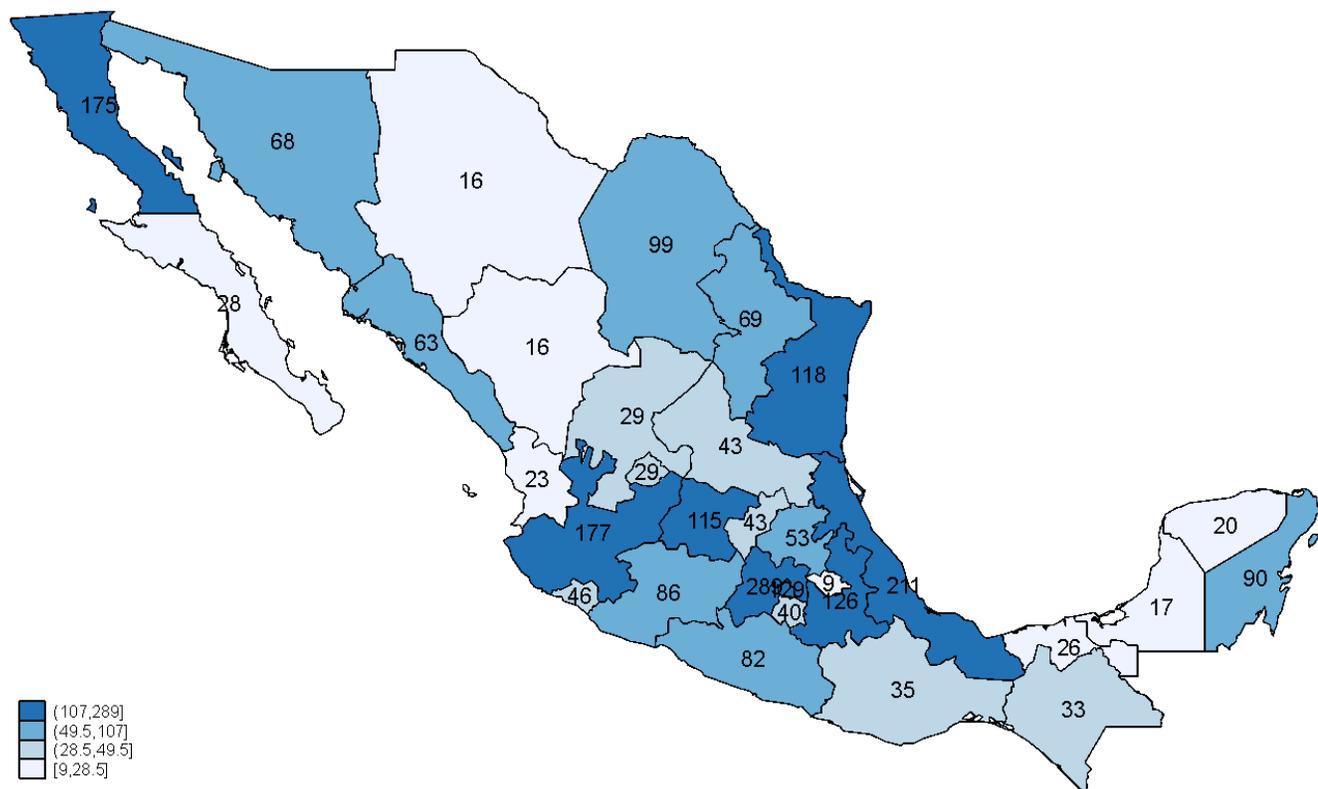


Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH 2016, con base en el diseño de muestreo, se indica el número estimado de hogares (en miles) que gastan más del 3% de su ingreso en agua por entidad federativa

En 2018 y 2020, permaneció la condición igual. Son los mismos estados y la Ciudad de México, los que reportan más concentración de hogares que gastan más del 3% del ingreso en agua. Sin embargo, en 2018, con excepción de Baja California, en general, se estima una ligera disminución en el número de hogares bajo esta condición. No obstante, para el año 2020, se estima que hubo un mayor número de hogares en los que se reportó un gasto total en agua mayor al 3% del ingreso. El hecho puede explicarse por la caída en el ingreso promedio de los hogares asociada a la crisis COVID-19. Como consecuencia de la declarada crisis sanitaria, se observó una

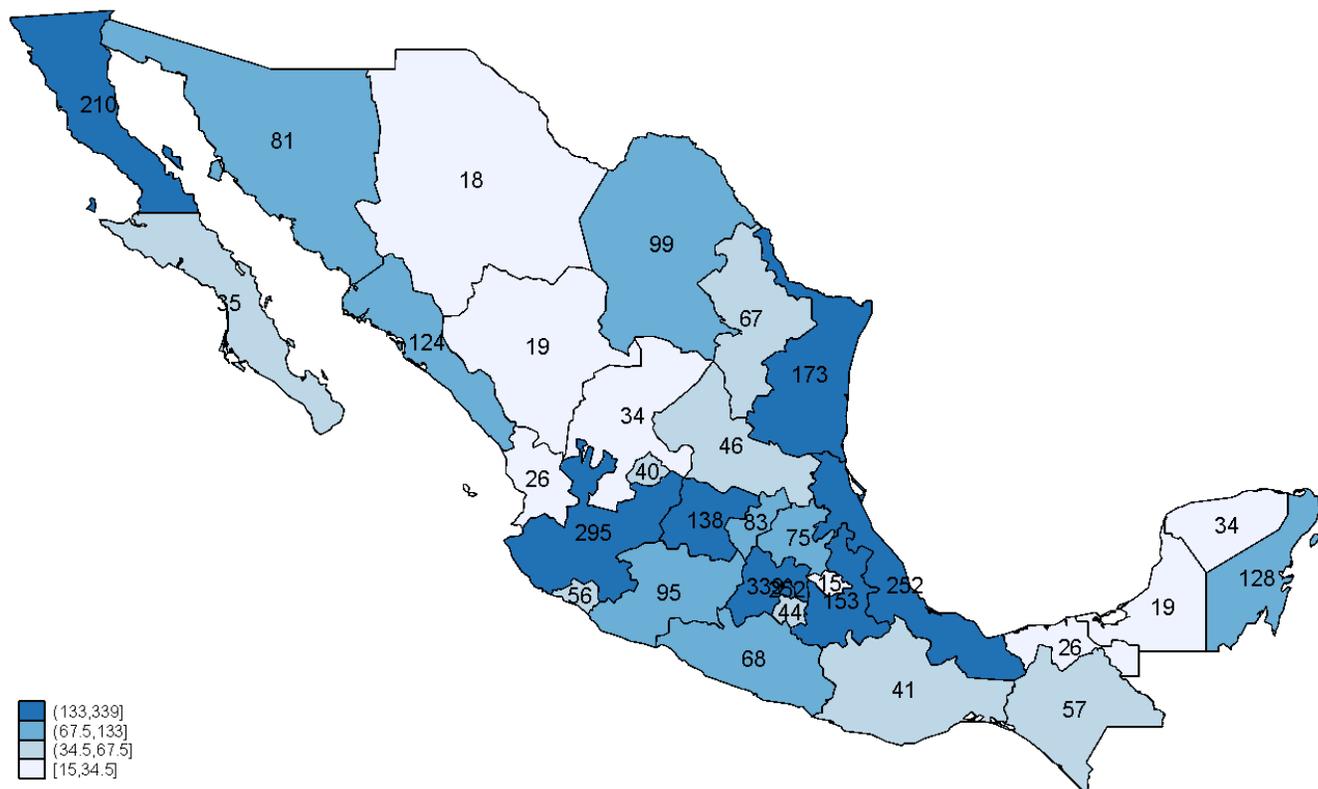
reducción muy importante en la ocupación y el empleo (a su vez como consecuencia del mandato de cierre de actividades económicas “no prioritarias”), afectando así el ingreso por trabajo. La caída en el ingreso promedio de los hogares a nivel nacional y en términos reales en el año 2020, se evidencia con los datos de la muestra en la Tabla A4 del anexo. Puede observarse que, el ingreso promedio por hogar pasó de 46,444 pesos trimestrales en 2018, a 43,446 pesos en 2020 (a pesos constantes de 2018), significando una caída del 6.45% en términos reales.

Figura 2. Localización de hogares con gasto en agua mayor al 3% de su ingreso en 2018



Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH 2018. Con base en el diseño de muestreo, se indica el número estimado de hogares (en miles) que gastan más del 3% de su ingreso en agua por entidad federativa

Figura 3. Localización de hogares con gasto en agua mayor al 3% de su ingreso en 2020



Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH 2020. Con base en el diseño de muestreo, se indica el número estimado de hogares (en miles) que gastan más del 3% de su ingreso en agua por entidad federativa

Por otra parte, la política de “quedarse en casa” en las actividades del sector educativo y el *home-office* (para aquellos trabajadores que les fuera posible), también tuvo implicaciones en el consumo de agua de los hogares, y no es de extrañarse que un mayor número reporten un gasto en agua de más del 3% de su ingreso. Así pues, en los tres años para los que se reporta el análisis estadístico, se observa que son ocho las entidades federativas de México que consistentemente registran mayor concentración de hogares con un gasto en agua de más del 3% de su ingreso, hecho que puede estar asociado con los costos de provisión del agua salubre en los estados mencionados y la Ciudad de México.

Ahora bien, con las observaciones muestrales de cada año y considerando el diseño muestral, se obtuvieron las estimaciones de porcentajes de ingreso destinado al gasto en agua a nivel nacional que se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2. Estimaciones del Porcentaje promedio del ingreso gastado en agua a nivel nacional

	Media	Error Estándar Lineari-zado	[Intervalo de Confianza del 95%]	Núme-ro de observa-ciones	Tamaño de la Población que representa	Núme-ro de observa-ciones de la sub-pobla-ción	Tamaño de la Sub-pobla-ción que represen-ta	Coefi-ciente de varia-ción
2016								
Agua total	2.8425	0.0337	2.7763	69,978	32,701,623	15,370	7,813,114	1.19
Agua entubada	1.5163	0.0149	1.4871	70,241	32,910,556	47,926	22,340,275	0.98
Agua embotellada	1.4558	0.0145	1.4273	70,206	32,847,830	21,540	10,956,534	1.00
2018								
Agua total	2.7797	0.0289	2.7231	74,503	34,242,380	15,799	7,891,958	1.04
Agua entubada	1.4773	0.0123	1.4531	74,628	34,372,956	50,641	23,069,069	0.83
Agua embotellada	1.4344	0.0138	1.4075	74,601	34,328,877	22,214	11,209,580	0.96

2020									
Agua embotellada	1.6040	0.0141	1.5762	1.6317	88,967	35,721,830	28,518	12,516,917	0.88
Agua entubada	1.6078	0.0121	1.5840	1.6316	88,968	35,678,449	60,505	24,259,028	0.76
Agua total	3.1039	0.0291	3.0468	3.1610	88,731	35,517,525	20,157	8,783,655	0.94

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH 2016, 2018 y 2020

Puede observarse que, considerando el diseño de muestreo complejo, todos los porcentajes promedio estimados (del ingreso gastado en agua) son estadísticamente diferentes de cero —ya que el intervalo de confianza reportado no contiene al cero—. Por otra parte, siguiendo el criterio general del INEGI para el nivel de precisión de las estimaciones, puede considerarse que los porcentajes estimados tienen un nivel de precisión alto, ya que los coeficientes de variación son menores a 15. Para el caso del gasto de consumo en agua embotellada, en promedio los hogares destinaron el 1.46% de su ingreso en 2016 y con un 95% de confianza, los límites 1.42% y 1.48% contienen al promedio del porcentaje del ingreso gastado en agua embotellada. En 2018, tanto la estimación puntual como por intervalo del porcentaje promedio de ingreso gastado en agua embotellada es muy similar al obtenido para 2016 (1.43; [1.41; 1.46]). Sin embargo, en 2020, las estimaciones mues-

tran un ligero incremento en el porcentaje promedio del ingreso destinado al gasto en agua embotellada, siendo este del 1.6% y con intervalo [1.58; 1.63].

Tal y como se mencionó en párrafos anteriores, el incremento en el porcentaje de ingreso destinado al gasto en agua embotellada puede explicarse por la caída en el ingreso promedio de los hogares en el año 2020, a consecuencia de la crisis COVID-19. Pero aunado a la caída en el ingreso de 6.45% en términos reales, el incremento en el porcentaje que el gasto en agua representa del ingreso se explica también por el importante incremento del 7% en términos reales, observado en el gasto promedio trimestral en agua embotellada de 2018 a 2020 (véase tabla A5 en el anexo). Sin duda alguna, esta información muestra la caída del poder adquisitivo del ingreso de la población a nivel nacional durante el año de crisis, 2020.

En lo que respecta al gasto por servicio de agua entubada, en 2016 y 2018 los porcentajes

promedio estimados fueron también muy similares, 1.51% y 1.48% respectivamente para las estimaciones puntuales y [1.49; 1.55], [1.45; 1.50] respectivamente para los intervalos del 95% de confianza. Pero al igual que en el caso del gasto en agua embotellada, el porcentaje del ingreso destinado al gasto por servicios de agua entubada aumentó en 2020 a 1.6% en estimación puntual y a [1.58; 1.63] en el intervalo de confianza. En lo que respecta al gasto promedio en agua entubada por hogar, la Tabla A6 (en el anexo) muestra que pasó de 442 pesos trimestrales en 2018, a 461 pesos en 2020 (a pesos constantes de 2018), implicando un incremento del 4.4% en términos reales, porcentaje menor al aumento en gasto en agua embotellada. Este hecho, aunado a la caída del 6.45% del ingreso promedio por hogar en términos reales (del 2018 al 2020), explican el incremento en el porcentaje de ingreso destinado al pago de agua entubada en el 2020. Nuevamente, no hay duda de que los datos muestran evidencia de la pérdida en poder adquisitivo del ingreso de las familias a nivel nacional en el año 2020.

Para el porcentaje promedio del ingreso destinado al **gasto total** en agua, las estimaciones puntuales muestran valores menores al 3% marcado como límite superior por la ONU en 2016 y 2018: 2.84%, 2.78% respectivamente, y 3.1% para el año 2020. Sin embargo, la pregunta relevante aquí debe ser si estadísticamente hablando —es decir, considerando la variabilidad muestral— estos porcentajes son no mayores a 3%. Para responder a esto, se hace necesario el procedimiento de prueba de hipótesis, en el que las hipótesis nula y alternativa para cada año serían:

$$H_o: \mu_{N_total} > 3\%$$

$$H_a: \mu_{N_total} \leq 3\%$$

Bajo la hipótesis nula verdadera, el estadístico de prueba y su distribución (estrictamente hablando) es $t = \frac{\bar{X}-3}{SE(\bar{X})} \sim t_{n-1}$ aunque

por el tamaño de muestra en cada caso, la distribución del estadístico de prueba se aproxima muy cercanamente a la normal estándar.

Para los años 2016 y 2018, los valores muestrales del estadístico de prueba son -4.67 y -7.62 respectivamente, con Valor-P de 0.0000 en cada caso (considerando que se trata de prueba de hipótesis de cola inferior), por lo que sin duda, para cualquier nivel de significancia, se rechaza la hipótesis nula en estos años, en favor de la alternativa que implica que, en México, el porcentaje promedio del ingreso destinado al gasto de agua durante los años 2016 y 2018 ha sido menor al criterio máximo establecido por la ONU para garantizar que el derecho humano al agua sea asequible. Sin embargo, para el año 2020, el valor muestral del estadístico de prueba es de 3.57, con Valor-P de 0.9998, implicando esto que, en el año 2020, no puede rechazarse la hipótesis nula de que, en promedio, el porcentaje de ingreso destinado al gasto en agua es mayor al 3%. Es importante mencionar que el porcentaje del ingreso destinado al gasto total en agua refleja, no solamente las decisiones de política gubernamental en relación con cuotas y tarifas del servicio de agua entubada, sino también

muestra lo ocurrido con precios de mercado del agua embotellada. Esto último, si bien escapa a las decisiones de política gubernamental, debe ser tomado en cuenta para una adecuada valoración de la asequibilidad del derecho humano al agua.

Para el estado de Puebla, las estimaciones puntuales y por intervalo del porcentaje promedio del ingreso destinado al gasto en agua para los tres años del período de análisis, se muestran en la Tabla 3. Las estimaciones puntuales indican que en Puebla el porcentaje promedio de ingreso destinado al gasto en agua embotellada fue de 1.46%, 1.43% y 1.60% en 2016, 2018 y 2020, respectivamente. Los intervalos de confianza del 95% muestran que los porcentajes son estadísticamente diferentes de cero. Al igual que en el caso nacional, hay un ligero aumento de este porcentaje en el año 2020, que puede explicarse por el fuerte incremento del 15.43% en términos reales en el gasto promedio trimestral en agua embotellada por hogar del 2018 al 2020 (Tabla A5 del anexo), y que contrasta drásticamente con la caída del ingreso promedio de los hogares del 5.85% en términos reales en ese año en la entidad poblana (Tabla A4 del anexo).

Las estimaciones puntuales del porcentaje promedio de ingreso destinado al pago de servicio de agua entubada fueron de 1.52%, 1.48% y 1.61% para 2016, 2018 y 2020, respectivamente. Aquí observamos también un ligero aumento en el porcentaje correspondiente al 2020, como consecuencia del incremento en el gasto promedio trimestral en agua entubada por hogar, que fue del 0.8% en términos reales de 2018 a 2020 (Tabla A6

del anexo) aunado a la caída del ingreso real.

En relación con el gasto total en agua, las estimaciones del porcentaje de ingreso destinado a este concepto se muestran en la Tabla 3 y fueron de 3.19%, 2.78% y 3.34% respectivamente en los años reportados. Así mismo, los intervalos de confianza muestran que los porcentajes son estadísticamente diferentes de cero en los tres años. Es notorio, además, que los intervalos de confianza contienen el valor de 3%, indicativo de la posibilidad de que, para Puebla, el porcentaje de ingreso destinado al gasto total en agua sea mayor al 3%, no cumpliendo así, el requisito de asequibilidad del derecho al agua. No obstante, esta hipótesis se probará a continuación con la correspondiente metodología. Adicionalmente, los coeficientes de variación para todas las estimaciones muestran un nivel de precisión alto. Llama también la atención el incremento en el porcentaje referido para el año 2020, como consecuencia de lo ya explicado.

Siguiendo el razonamiento aplicado para los datos a nivel nacional, la prueba de hipótesis para determinar si el porcentaje de ingreso destinado al pago total de agua es mayor al criterio máximo establecido por la ONU (2015a) corresponde a lo siguiente:

$$H_o: \mu_{Pue_total} > 3\%$$

$$H_a: \mu_{Pue_total} \leq 3\%$$

Tabla 3. Estimaciones del Porcentaje promedio del ingreso gastado en agua en el estado de Puebla

	Media	Error Estándar Lineari-zado	[Intervalo de Confianza del 95%]		Núme-ro de observa-ciones	Tamaño de la Población que representa	Núme-ro de observa-ciones de la sub-pobla-ción	Tamaño de la Sub-pobla-ción que represen-ta	Coefi-ciente de varia-ción
2016									
Agua total	3.1908	0.1415	2.9120	3.4697	2,087	1,645,272	515	392,615	4.44
Agua entubada	1.4594	0.0797	1.3023	1.6165	2,087	1,645,272	1,141	904,228	5.46
Agua embotellada	1.5241	0.0580	1.4098	1.6384	2,116	1,666,008	868	648,458	3.81
2018									
Agua total	2.7722	0.1383	2.4992	3.0453	1,807	1,650,013	397	374,274	4.99
Agua entubada	1.3446	0.0755	1.1955	1.4937	1,825	1,663,147	951	874,155	5.62
Agua embotellada	1.4326	0.0556	1.3228	1.5424	1,837	1,674,745	693	651,429	3.88

		2020								
Agua embotellada		1.7966	0.0627	1.6730	1.9203	2,141	1,750,785	773	659,270	3.49
Agua entubada		1.4252	0.0808	1.2660	1.5845	2,141	1,750,785	1,065	886,016	5.67
Agua total		3.3487	0.1607	3.0319	3.6656	2,141	1,750,785	412	354,081	4.80

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH 2016, 2018 y 2020

Los cálculos correspondientes para el valor muestral del estadístico de prueba (cociente *t-student*) arrojan los siguientes valores: 1.35, -1.65 y 2.17 para la muestra de 2016, 2018 y 2020 respectivamente. Los valores-P de las pruebas son 0.9112, 0.0498 y 0.9849 por lo que podemos decir que, al 5% de nivel de significancia, solamente en 2018 el porcentaje promedio de ingreso destinado al gasto total en agua en el estado de Puebla cumplió los requisitos de asequebilidad. Sin embargo, para los años 2016 y 2020, no hay evidencia para rechazar la hipótesis nula de que el porcentaje es mayor al 3%, no cumpliéndose así el criterio para garantizar que el derecho humano al agua sea asequeble en esos años en específico. Desde la perspectiva del derecho humano al agua, este resultado puede representar un llamado de atención para las autoridades competentes en relación con el análisis de la asequebilidad del agua. Considerar que la asequebilidad debe contemplar tanto la provisión del

agua entubada para servicio doméstico como el agua potable que en México se consume a través de la compra de agua embotellada, es un tema que debe ponerse a discusión en la agenda pública. El gasto en agua embotellada para beber y preparar alimentos es inevitable en México dada la no potabilidad del agua entubada. Este es un costo que el gobierno traslada a todos los individuos ante la falta de políticas que garanticen la provisión del líquido vital con el requisito de calidad, y en específico, que garanticen que el agua entubada sea salubre.

Por supuesto, garantizar la salubridad del agua entubada requiere fuerte inversión gubernamental en infraestructura para potabilización del agua, tema que debe estar en la agenda del gobierno.

VI. Conclusión

A manera de conclusión, se puede decir que la iniciativa ciudadana europea promovió el reconocimiento y fijación del derecho humano

en la agenda pública internacional, principalmente en el seno de Naciones Unidas, lo que influyó fuertemente en la presión nacional para que se contemplara en la planeación nacional. El derecho al agua en México está previsto en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde el año 2012; sin embargo, existe una omisión legislativa relevante. Ante la ausencia de una Ley General de Aguas se restringe el diseño del agua como derecho humano en nuestro país, quedando su efectividad a la voluntad discrecional de las autoridades.

En consecuencia, las políticas desarrolladas continúan con un modelo de gestión basado en lo dispuesto por los arábigos 27 y 115 de la Constitución Federal, esto sin considerar un enfoque de derechos humanos, y mucho menos las características de accesibilidad, calidad y disponibilidad. Estamos ante un problema de diseño nacional del derecho humano al agua, lo cual produce una indebida implementación por parte de los estados y los municipios, ya que, el servicio de agua potable sigue las reglas tradicionales centradas a dotar el servicio y realizar un cobro, ante impago el suministro queda suspendido, pero estas posturas desatienden la reforma de 2012 a nuestra Carta Magna.

Aunque existe el deber legislativo, no se ha aprobado la Ley General que dé contenido y significado al derecho humano al agua, lo que nos hace prestar atención a los intereses de por medio ante la falta de voluntad política; ya que, de emitirse, habría que: a) Analizar si los contratos que amparan las concesiones son legales (a la luz de la nueva legislación que llegase a emitirse); b) Destinar e invertir

mayores recursos en su verdadera implementación, creando instituciones específicas —partiendo de las existentes—; c) Contratar personal especializado; d) Asegurar un reconocimiento y protección explícita del medio ambiente, política de cero contaminación —debiendo ajustar para ello las Normas Oficiales Mexicanas vigentes—; e) Generar un control ciudadano de los organismos operadores del servicio de agua potable; f) Redistribución de competencias entre la Federación, Estados y Municipios; y g) Por supuesto, generar un nuevo diseño de los sistemas tarifarios. Todo esto implica sin duda cambiar el *statu quo*.

Dentro de los actores interesados en continuar con la dinámica actual son los concesionarios, quienes no efectúan acciones para garantizar el derecho humano, y se amparan con la vigencia de contratos públicos. No obstante, el análisis efectuado en este trabajo permitió encontrar la respuesta jurídica ante el inadecuado diseño existente del derecho humano al agua, para exigir al gobierno y a los Prestadores de Servicios Públicos, mediante la interpretación del derecho internacional y las teorías iusnaturalista y monista, forjen políticas gubernamentales que garanticen el derecho fundamental al agua y este sea tangible para los gobernados. Así, una de las propuestas derivadas del análisis que se ha realizado en este trabajo, es el dotar a todas las personas del mínimo vital de agua, y después de sobrepasar ese consumo, se genere el costo por cada metro cúbico de agua consumida en exceso, lo que, a su vez, incentivaría su cuidado y evitará el desperdicio, y ante un impago, solo se dote del mínimo vital.

Por su parte, la evidencia empírica en la fase de implementación nos muestra que, a nivel nacional, en 2016 y 2018 el porcentaje promedio de ingreso destinado al gasto total en agua cumplió los requisitos de asequibilidad conforme a lo decretado por Naciones Unidas. Sin embargo, en 2020, este requisito no se cumplió. Siendo un año de condiciones atípicas por la crisis Covid-19, se presentaron argumentos que podrían indicar que, a nivel nacional, la caída del ingreso en términos reales, aunado al incremento del gasto en consumo de agua por el confinamiento en los hogares, explican que el gasto total en agua haya sobrepasado el 3% del ingreso por hogar en promedio. No obstante, es necesario ampliar el análisis en el tiempo con los datos provenientes de la ENIGH 2022 con el objetivo de identificar si la tendencia persiste.

La evidencia para el estado de Puebla muestra que el porcentaje promedio de ingreso destinado al gasto total en agua ha sido mayor al 3% en 2016 y 2020, no cumpliéndose así el criterio para garantizar que el derecho humano al agua sea asequible. Sin embargo, para el año 2018, la evidencia lleva a rechazar la hipótesis nula de que dicho porcentaje es mayor al 3% (considerando un nivel de significancia del 5%). Al igual que lo ocurrido a nivel nacional, el incremento en el porcentaje observado en el año 2020 se puede explicar por la caída en el ingreso real y por el fuerte incremento en el gasto promedio en agua embotellada por hogar (15.43% en términos reales).

Es conveniente remarcar, una vez más, que, el porcentaje de ingreso destinado al gasto total en agua refleja tanto decisiones de

política gubernamental hídrica (suministro de agua entubada), como circunstancias del mercado en relación con los precios del agua embotellada. Tomando en cuenta el requisito para asequibilidad del derecho humano al agua señalado por la ONU, se subraya la necesidad de que las autoridades utilicen indicadores que reflejen condiciones tanto del ámbito público como privado al realizar análisis del gasto en agua por hogar. Indicadores como los que fueron presentados en este trabajo de investigación, proporcionan información de gasto en agua entubada y embotellada, permitiendo así tener una visión más completa de los datos estadísticos sobre asequibilidad del derecho al agua.

De lo expuesto, se desprenden otras discusiones, como son los problemas operativos y administrativos, los cuales por la premura de la investigación no se abordan, pero se deja abierto para su posterior análisis. Finalmente, con base en el estudio efectuado, para garantizar adecuadamente el derecho humano al agua, se emiten las siguientes propuestas:

- i. Se debe emitir la Ley General de Aguas bajo un enfoque de derechos humanos, la cual plante y regule el servicio de agua potable que será operado por los municipios. Esta Ley deberá provocar una reforma a la Ley de Aguas Nacionales para que estén en la misma dirección. Incluyendo armonización legislativa y el diseño de políticas gubernamentales efectivas.
- ii. Crear un organismo especializado en el control de las tarifas por el servicio de agua potable, en concordancia con los estándares previstos para garantizar

el derecho humano a nivel Nacional y Estatal, que atienda a los principios tributarios de equidad y proporcionalidad. Esto se logrará si de manera periódica se realiza una verificación que permita aseverar que en Puebla se aplica la tasa menor al 3% para cubrir dicha prestación, como lo ha dispuesto Naciones Unidas.

- iii. Reconfigurar las políticas públicas existentes sobre el servicio de agua potable y la administración de aguas, diseñando una política única y completa que permita garantizar el agua como derecho humano, a fin de que se una realidad en nuestro país. Esto es, contar con políticas gubernamentales con perspectiva de derechos humanos.

Bibliografía

- Boyd, S.B. (1997). *Challenging the Public/Private Divide: An Overview*. Canadá: University of Toronto.
- Becerra, P. M., Sáinz, S. J., y Muñoz, P. (2006). Los conflictos por agua en México. Diagnóstico y Análisis. *Gestión y Política Pública*, 111-143.
- Cámara de Diputados. (2012). *DECRETO por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Comisión Europea. (2014). *Resolución del Parlamento Europeo sobre el seguimiento de la Iniciativa Ciudadana Europea Right2Water (2014/2239(INI))*. Bruselas: Comisión Europea.
- Corichi, G. C. (2012). Analizando el derecho al agua como un derecho humano. *Senado de la República, LXI Legislatura, Comisión de Recursos Hidráulicos, Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*, 107-121.
- Congreso de la Unión (2012). *CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Congreso de la Unión.
- Congreso de la Unión (2020). *Ley de Aguas Nacionales*. México: Congreso de la Unión.
- Congreso de la Unión (2017) *Ley de Planeación*. México: Congreso de la Unión.
- Congreso del Estado de Puebla (2021). *Ley del Agua para el Estado de Puebla*. Puebla: Congreso del Estado.
- Congreso del Estado de Puebla (2022). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla*. Puebla: Congreso del Estado.
- Congreso del Estado de Puebla (2022a). *Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que aprueba la estructura tarifaria para el cobro de los derechos, productos y contribuciones de mejoras previstas en la Ley del Agua para el Estado de Puebla, en los Municipios de Amozoc, Cuautlancingo, Ocoyucan, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, por parte del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla*. Puebla: Congreso del Estado.
- Corte IDH (1988). *Sentencia de Fondo Velásquez Vs. Honduras*. Corte IDH. Obtenido de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf
- Domínguez, J. S. (2015 de 2015). *La propuesta de Ley General de Aguas en México*. CEPAL.

- https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_de_la_sra._judith_dominguez_serrano.pdf
- Dorantes, G. L. (2013). La construcción de la agenda de poder. *Revista Mexicana De Ciencias Políticas Y Sociales*, 50(204).
- <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2008.204.41987>
- ECO. (2016). Eointeligencia
Obtenido de: <https://www.eointeligencia.com/2016/03/huella-hidrica/>
- Garatachía, C.D. (2018). *Análisis del consumo de agua de uso doméstico y las repercusiones de tarifa por bloques crecientes en los diferentes niveles socioeconómicos (Caso Hermosillo)*. Hermosillo, Sonora: El Colegio de Sonora.
- González, D. P. (2017). Reconfiguración de la relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho nacional sobre la base del principio de subsidiariedad. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 717-748.
- INEGI (2021a). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020. ENIGH. Nueva serie. Diseño muestral.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463901228.pdf
- INEGI (2021b). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020. ENIGH. Nueva serie. Descripción de la base de datos.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463901242.pdf
- Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría S.J. de la Universidad Iberoamericana (2017), *Derechos Humanos en el Estado de Puebla*. Volumen V. Puebla: Ibero.
- La Jornada de Oriente, 2015. *Ante reclamos, se aplaza la aprobación de la ley del agua*. Puebla: La Jornada de Oriente.
- Legal Information Institute. (2021). *Cornell Law School*. Obtenido de Cornell Law School: <https://www.law.cornell.edu/wex/self-executing>
- López-Ramírez, M.; Montoya, M. A. (2015). Ley general de aguas, la amenaza que se desechó... por ahora. *Formación Humana ITESO*, 157'170.
- Nogueira, A. H. (2007). CONSTITUCIÓN Y DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Estudios Constitucionales*, 457-466.
- ONU (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. ONU: Ginebra.
- ONU (2003). *Observación General No. 15 (2002)*. Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. 290 período de sesiones. Ginebra, noviembre 2002. ONU, Consejo Económico y Social. Enero 2003.
<https://digitallibrary.un.org/record/486454?ln=es>
- ONU. (2010). *Resolución aprobada por la Asamblea General 64/292*. El derecho humano
- ONU. (2012). *Recomendación General Número 15*. NY: ONU.
- al agua y el saneamiento. Sexagésimo cuarto período de sesiones. Ginebra: ONU.
- ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Ginebra: Naciones Unidas.
- (2015a). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015*

- 70/169. Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento. Asamblea General de Naciones Unidas: ONU
- ONU (2020). *Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a México*. Consejo de Derechos Humanos 36º período de sesiones 11 a 29 de septiembre de 2017. Disponible en: A/HRC/36/45/Add.2 (hchr.org.mx)
- Parlamento Europeo. (2015). *Resolución 2014/2239 INI*. Bruselas: Unión Europea.
- Peters, G. B. (2018). *Policy problems and policy design*. Canadá: Edward Elgar Pub.
- Pinto, M. (1997). El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para su regulación de los derechos humanos. *Revista de la Corte IDH*, p. 163. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/20185.pdf>
- PNDH (2020). *Programa Nacional de Derechos Humanos*: Diario Oficial de la Federación, 10 de diciembre de 2020.
- PNH (2020) *Programa Nacional Hídrico 2020-2024*: Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2020.
- PNUD (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua. <https://hdr.undp.org/system/files/documents//hdr2006escompletopdf.pdf>
- PNUD (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano*. México: Mundi-Prensa México S.A. de C.V.
- Rahman, K. A., y Khandaker, S. (2017). Una visión crítica de la Implementación de políticas y rendimiento de la implementación. *Política y Administración Pública*, 538-548.
- Red del Agua UNAM (2015). Comisión de Diputados frena propuesta de Ley General de Aguas y llama a consultas. México: Unam. Disponible en: www.agua.unam.mx
- Sánchez, S. A., Daza, M. M., y Lemus, A. M. (2018). Impuestos al agua y derechos humanos en México Antonio Sánchez Sierra*Marco Antonio Daza Mercado**Maricela Lemus Arellano***Fecha recepción: 25/02/2018 Fecha dictamen: 30/05/2018Resumen En México la constitución política garantiza y obliga al Estado a dotar. *Diagnóstico Facil Empresarial, Finanzas, Auditoria, Contabilidad, Impuestos, Legal*, 1-14.
- Savard, J.-F. (2012). Policy Cycles. *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*, online.
- Tello, M. L. (2022). El acceso al agua potable, ¿un derecho humano? *Revista de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 101-123.
- World Health Organization- WHO (2003). *The Right to Water*. Health and human rights publication series; no. 3. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/42661>

ANEXO

Tabla A1. Distribución del porcentaje de ingreso para cubrir gasto en agua entubada y para beber correspondiente al año 2016

	Min	1%	5%	10%	25%	50%	75%	90%	95%	99%	Max	Media	Desv. Estándar	Obs
NACIONAL														
Agua embotellada	0.1144	0.1502	0.2440	0.3301	0.5607	1.0222	1.8905	3.3349	4.5703	7.8103	10.7288	1.5201	1.5159	21,540
Agua entubada	0.0596	0.0896	0.1769	0.2689	0.5069	0.9887	1.8774	3.4264	4.9663	9.5070	14.0997	1.5565	1.7776	47,926
Agua total	0.2962	0.3876	0.5979	0.7862	1.2600	2.1308	3.5997	5.9199	7.9611	14.0785	20.1873	2.9124	2.6211	15,370
PUEBLA														
Agua embotellada	0.1605	0.2147	0.3468	0.4476	0.6520	1.1715	1.9341	3.0118	4.3635	7.2532	9.1574	1.5396	1.3344	868
Agua entubada	0.0531	0.0911	0.1777	0.2645	0.5071	0.9785	1.9131	3.4457	5.0235	8.4496	12.4667	1.5355	1.6606	1,141
Agua total	0.2959	0.4890	0.7296	0.9657	1.4857	2.4954	4.1644	6.7552	9.0175	12.7863	19.4285	3.2952	2.6899	515

Fuente: Elaboración propia. Para el cálculo del porcentaje de ingreso en gasto total de agua, solo se consideraron las observaciones para las cuales se reportó gasto en agua entubada y gasto en agua embotellada.

Tabla A2. Distribución del porcentaje de ingreso para cubrir gasto en agua entubada y para beber correspondiente al año 2018

	Min	1%	5%	10%	25%	50%	75%	90%	95%	99%	Max	Media	Desv. Estándar	Obs
NACIONAL														
Agua embotellada	0.1113	0.1490	0.2414	0.3222	0.5572	1.0019	1.8446	3.2318	4.5247	7.7883	10.8169	1.4889	1.4950	22,214
Agua entubada	0.0603	0.0882	0.1807	0.2690	0.5089	0.9889	1.8400	3.3333	4.8092	9.0196	13.1791	1.5225	1.6949	50,641
Agua_total	0.3046	0.3822	0.5989	0.7932	1.2555	2.0982	3.5340	5.7804	7.8744	13.4607	19.1774	2.8630	2.5330	15,799
PUEBLA														
Agua embotellada	0.2181	0.2377	0.3164	0.4193	0.6407	1.0627	1.8745	2.9963	3.7927	6.1471	7.5898	1.4388	1.1651	693
Agua entubada	0.0445	0.0717	0.1419	0.2304	0.4342	0.8439	1.6187	2.8967	4.1302	8.2749	11.0263	1.3211	1.5080	951
Agua total	0.4187	0.4565	0.6336	0.8230	1.3115	2.2078	3.5420	5.5434	6.7309	12.7393	13.9776	2.7673	2.1806	397

Fuente: Elaboración propia. Para el cálculo del porcentaje de ingreso en gasto total de agua, solo se consideraron las observaciones para las cuales se reportó gasto en agua entubada y gasto en agua embotellada.

Tabla A3. Distribución del porcentaje de ingreso para cubrir gasto en agua entubada y para beber correspondiente al año 2020

	Min	1%	5%	10%	25%	50%	75%	90%	95%	99%	Max	Media	Std. Dev.	Obs
NACIONAL														
Agua embotellada	0.1328	0.1713	0.2682	0.3629	0.6213	1.1178	2.0693	3.5609	4.8750	8.3016	10.9324	1.6449	1.5907	28,518
Agua entubada	0.0659	0.0964	0.1907	0.2852	0.5430	1.0506	1.9956	3.5898	5.1164	9.5786	14.0769	1.6318	1.8045	60,505
Agua_total	0.3280	0.4379	0.6590	0.8696	1.3680	2.2912	3.9030	6.4901	8.7617	15.0245	21.0948	3.1689	2.8410	20,157
PUEBLA														
Agua embotellada	0.1698	0.2187	0.3139	0.4620	0.7795	1.3780	2.2691	3.6692	4.6926	7.8324	10.7793	1.7830	1.4869	773
Agua entubada	0.0467	0.0649	0.1286	0.1973	0.3807	0.7982	1.6345	3.2258	4.7204	9.1045	16.9461	1.3746	1.7596	1,065
Agua total	0.3507	0.4578	0.6235	0.9253	1.5185	2.5173	4.2432	6.0456	7.7381	12.2134	26.4057	3.2532	2.8111	412

Fuente: Elaboración propia. Para el cálculo del porcentaje de ingreso en gasto total de agua, solo se consideraron las observaciones para las cuales se reportó gasto en agua entubada y gasto en agua embotellada.

Tabla A4. Estimación del Ingreso promedio trimestral por hogar (pesos constantes de 2018)

	Media	Error Estándar Linearizado	[Intervalo de Confianza del 95%]		Número de observaciones	Tamaño de la Población que representa	Número de observaciones de la sub-población	Tamaño de la Sub-población que representa
Nacional								
2016	46,099.60	457.32	45,203.13	46,996.07	70,241	32,910,556	47,924	22,337,710
2018	46,444.15	513.47	45,437.62	47,450.68	74,628	34,372,956	50,641	23,069,162
2020	43,446.45	396.38	42,669.47	44,223.44	88,968	35,678,149	60,504	24,258,942
Puebla								
2016	33,477.78	1,363.06	30,791.91	36,163.64	2,087	1,645,272	1,141	904,228
2018	34,294.20	1,271.20	31,785.24	36,803.15	1,825	1,663,147	951	874,155
2020	32,288.85	1,250.55	29,823.87	34,753.83	2,141	1,750,785	1,066	886,736

Fuente: Elaboración propia. Base Julio 2018=100. Cálculos considerando el diseño de muestreo de la ENOE.

Tabla A5. Estimación del Gasto promedio trimestral en agua embotellada por hogar (pesos constantes de 2018)

	Media	Error Estándar Linearizado	[Intervalo de Confianza del 95%]		Número de observaciones	Tamaño de la Población que representa	Número de observaciones de la sub-población	Tamaño de la Sub-población que representa
Nacional								
2016	412.43	3.89	404.81	420.05	70,206	32,847,830	21,540	10,956,534
2018	408.79	3.72	401.49	416.09	74,601	34,328,877	22,214	11,209,580
2020	437.33	3.51	430.45	444.21	88,967	35,721,830	28,518	12,516,917
Puebla								
2016	387.60	14.35	359.32	415.89	2,116	1,666,008	868	648,458
2018	385.20	14.44	356.70	413.69	1,837	1,674,745	693	651,429
2020	444.64	18.82	407.55	481.73	2,141	1,750,785	773	659,270

Fuente: Elaboración propia. Base Julio 2018=100. Cálculos considerando el diseño de muestreo de la ENOE.

Tabla A6. Estimación del Gasto promedio trimestral en agua entubada por hogar (pesos constantes de 2018)

	Media	Error Estándar Linearizado	[Intervalo de Confianza del 95%]		Número de observaciones	Tamaño de la Población que representa	Número de observaciones de la sub-población	Tamaño de la Sub-población que representa
Nacional								
2016	446.53	5.87	435.02	458.03	70,241	32,910,556	47,926	22,340,275
2018	441.93	4.01	434.06	449.79	74,628	34,372,956	50,641	23,069,069
2020	461.25	3.84	453.71	468.78	88,968	35,678,149	60,505	24,259,028
Puebla								
2016	337.25	16.64	304.45	370.04	2,087	1,645,272	1,141	904,228
2018	321.02	15.42	290.58	351.45	1,825	1,663,147	951	874,155
2020	323.56	17.04	289.97	357.15	2,141	1,750,785	1,065	886,016

Fuente: Elaboración propia. Base Julio 2018=100. Cálculos considerando el diseño de muestreo de la ENOE

Dinámica evolutiva en torno a los movimientos sociales: un estudio de caso de comercio informal en Puebla

Israel Gerardo García Pérez¹

Liliana Estrada Quiroz²

Samuel Amador Vázquez³

Introducción

Desde la década de los 70, generalmente la economía informal está asociada a actividades de baja productividad, de pequeña escala, que requieren un bajo nivel tecnológico (Pollack y Jusidman, 1997; Tokman, 2011), con escasa división del trabajo y empleo de mano de obra intensiva con bajos niveles de calificación (De la Garza, 2013). Dado que el ejercicio de este tipo de actividades conlleva la utilización y disputa por espacios públicos (banquetas, plazas públicas, parques, etcétera), los participantes en este sector defienden el uso rival del mismo mediante la acción colectiva organizada, que potencialmente puede derivar en la conformación de movimientos sociales, cuyo fin fundamental es la defensa y gestión

de este espacio para llevar a cabo sus actividades económicas. Los colectivos que orbitan en torno al ejercicio de la economía informal en Puebla han mostrado que, a pesar de sus condiciones, cuando logran organizarse y conformar un movimiento social, hacen más efectiva y eficiente la defensa y gestión de espacios públicos para su aprovechamiento.

En este capítulo se presentan algunos de los resultados en torno al estudio de caso de una asociación de comerciantes informales que se realizó en 2016. Se tiene el objetivo de identificar características y patrones de comportamiento que los colectivos sociales en torno al comercio informal pudieran estar adoptando para asegurar su permanencia y expansión a lo largo de los centros de aglomeración económica. Para este análisis, se recurrió a fuentes cualitativas, tanto secundarias como primarias. La información proviene de material hemerográfico de medios de comunicación de circulación en línea,⁴ de información disponible en páginas web oficiales,

1 Profesor-Investigador de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, BUAP.

2 Profesora-Investigadora de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, BUAP.

3 Profesor-Investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, BUAP.

4 Por razones de confidencialidad, omitimos las referencias hemerográficas consultadas. En caso de requerir esta información se puede contactar a alguno de los autores.

así como de entrevistas a una persona que formó parte de este movimiento desde sus inicios, y que por razones de confidencialidad se mantendrá en anonimato. Cabe mencionar que se refiere al movimiento social que se analizó como la asociación de comerciantes de estudio (ACE), o como el movimiento o la agrupación, sin mencionar su nombre.

El estudio asume elementos de dos vertientes teóricas sobre los movimientos sociales: la nueva teoría de los movimientos sociales, o teorías de la identidad de los movimientos sociales, así como la teoría de la movilización de recursos; por ello es en lo general un trabajo analítico-descriptivo desde la perspectiva de los movimientos sociales, aplicado al caso de un colectivo particular, mismo que servirá como ejemplo de lo que ocurre en torno a la conformación y evolución de un movimiento social.

Se destaca que los elementos a distinguir en este estudio caracterizan exclusivamente a dicha agrupación, y no se imputan estas características a la multiplicidad de otros movimientos sociales, incluso de los propios movimientos sociales que aglutinan a agentes comerciales. Se reconoce que en la multiplicidad de movimientos sociales prevaletes en la sociedad mexicana es arriesgado atribuirles a todos el mismo conjunto de atributos, problemáticas, objetivos, procesos de desarrollo, tipos de movilización de recursos y medios de lucha. No obstante, este caso de estudio revela dinámicas de trabajo y trayectorias evolutivas que podrían estar presentes en la naturaleza de otros colectivos sociales, aunque con otros posibles matices.

El capítulo está organizado en tres apartados: 1. Espacio público, informalidad y

movimientos sociales; 2. Breve contexto de las organizaciones y los movimientos sociales en Puebla; y 3. La conformación de un nuevo movimiento social. A través de estas páginas, el lector podrá conocer de manera sintética la evolución de un movimiento social que surge de una problemática asociada al comercio informal, pero que, al tomar fuerza, amplía sus objetivos a ámbitos más allá de lo laboral, para permear en diversos espacios de atención social: salud, seguridad, infraestructura, etcétera. La organización de este colectivo logra responder a necesidades de diversos grupos vulnerables de la población, que encuentran en este apoyo una opción tangible frente a los vacíos de atención que hallan por parte del gobierno. A cambio, este movimiento social demanda apoyo de tipo político a sus afiliados, con lo que logra posicionarse como un actor importante en la vida política local.

El aporte principal de esta investigación es el haber podido conjuntar información de tipo pública, con información de primera mano —que se compartió de viva voz y no se encuentra documentada—, con lo cual se logra entender de mejor manera la conformación y la evolución de un movimiento social a lo largo del tiempo, en términos de sus objetivos e intereses.

1. Espacio público, informalidad y movimientos sociales

Las ciudades en la actualidad cuentan con grandes aglomeraciones urbanas muy superiores a las de cualquier otra época de la historia. En extensiones territoriales viven agrupadas y/o concentradas una elevada cantidad de habitantes, situación que ocasiona demanda de servicios para su población, así como problemas de esmog, ruido, generación de grandes cantidades de basura, entre otros tipos de contaminación, falta de áreas verdes, sobrepoblación, comercio informal, entre otros.

Los espacios públicos son creados con el fin de atenuar en cierta medida los problemas ya citados y fomentar el esparcimiento físico e intelectual. Pues “[l]a ciudad es producto de procesos complejos que tienen un tiempo, espacio y sociedad determinados. Revelan modelos construidos en realidades empíricas o postulaciones teóricas que son respuestas a diferentes escenarios culturales, económicos y políticos de desarrollo y agentes socioeconómicos diversos” (Munizaga, 2000, 8).

La complejidad de lo social en las ciudades conduce a la existencia de diversidades motivacionales y necesidades espaciales de coexistencia, convivencia y armonización del uso del espacio urbano. Esta diversidad social urbana hace de este espacio un entorno altamente dinámico, orgánico, vivo, multifuncional y sorprendente. Pero también, a menudo, un lugar donde el conflicto de intereses y actividades se revelan bajo manifestaciones más o menos latentes en el que las diversas interpretaciones del entorno, las diversas manifesta-

ciones territoriales y los diversos significados ambientales entran en disputa.

El espacio público es un espacio para todos, pero el significado espacial es radicalmente idiosincrático de las personas y grupos que se relacionan con él y es claro que no todas las personas y grupos interpretan de igual forma el espacio urbano. Este hecho previo manifiesta que el derecho a la ciudad no es tan solo el derecho a usarla, sino también el derecho a interpretarla, a identificarla, a apropiarse física y/o simbólicamente de sus espacios. Dicha apropiación pretende privatizar el espacio público o publicitar lo privado de manera fluida, espontánea o creativa. Situación compleja, pues en la apropiación se generan conflictos por la recuperación del espacio urbano como algo vivo que remite al carácter lúdico de la calle, con multiplicidad de usos, multiplicidad de grupos y multiplicidad de significados (Lefebvre, 1976, 80).

El fenómeno de la economía informal, en general y particularmente en Puebla, se caracteriza principalmente por el conflicto entre los productores y distribuidores informales de bienes y servicios y aquellos formalmente establecidos (en esencia una rivalidad entre el comercio informal y el comercio establecido) en torno del uso del espacio público central de la ciudad. Esta rivalidad por el uso del espacio público se ve incrementada en ciertos puntos geográficos —los polos de aglomeración económica— mismos que son producto de las economías externas y que se asocian con lugares de alta afluencia de compradores— vendedores (Rodríguez *et al.*, 2013, 163).

La rivalidad por el uso del espacio público es evidentemente una causa de agrupación de agentes sociales, con fines de defender la utilización del mismo; esta situación se ha dado en el caso de algunas organizaciones que se desenvuelven en la economía informal y que en el contexto de la entidad poblana han motivado el origen de movimientos sociales particulares, que como todo colectivo de la sociedad civil, “requiere instrumentos propios para organizarse y organizar a estratos de la sociedad” (Razcón, 2002, como se citó en Vargas, 2003, 4).

Este trabajo apela al movimiento social entendido como grupo organizado de agentes (económicos, políticos, sociales), cuya serie de esfuerzos se fundamenta en uno o varios objetivos rectores, y tienen como fin generar un cambio, o bien, dotar de voz política a sectores desatendidos por las instancias y normas establecidas en el sistema económico (Little y McGivern, 2014). Si bien se parte de la premisa de la desatención de grupos, el descontento reactivo a situaciones de exclusión social y/o económica, se destaca que en el estudio se asumió una posición que identifica al movimiento social como un colectivo que no atenta contra el sistema económico, sino más bien que responde a situaciones de desajustes en la estructura social y que adopta un enfoque de racionalidad. Se pone atención tanto en los modos de gestación como las causas de desarrollo de este tipo de movimientos, y en las capacidades de gestión y de movilización de recursos que conlleva el desarrollo de los movimientos sociales (Galafassi, 2011). En este sentido, se coincide con el enfoque de la movilización

de recursos y la lógica racional de los colectivos sociales, particularmente los urbanos, que en su mayoría han surgido en búsqueda de su inserción en la estructura de la ciudad y por el reconocimiento social, político y cultural, pero estos movimientos no emergen para atacar la esencia de la estructura, o para producir transformaciones en las estructuras que generan los problemas (García, 2006; Segura, 2002, Castells, 1986; Borja, 1973).

A continuación, se analiza la conformación, la organización y los mecanismos de acción de uno de los movimientos sociales de la entidad. Pero antes de entrar en materia y con el fin de lograr una mejor comprensión, se presenta una breve descripción de la conformación de dos de los movimientos sociales más importantes y antiguos en el estado de Puebla: Antorcha campesina (AC) y la Unión Popular de Vendedores Ambulantes 28 de octubre (UPVA-28 de octubre).

2. Breve contexto de las organizaciones y los movimientos sociales en Puebla

2.1. Antorcha campesina (AC)

Uno de los principales movimientos organizados a nivel nacionales es el hoy conocido como Antorcha Campesina (AC). Según Rodríguez (2016), este movimiento tiene su origen en el municipio de Tecamatlán, al sur del estado de Puebla. El contexto que desencadena su génesis se caracteriza por la confluencia de diferentes elementos, tanto de índole local como propios, a la lógica del ejercicio de la política mexicana, durante las décadas de los 60 y 70, con el Partido Revolucionario Insti-

tucional (PRI). En términos de los factores propiamente locales, se puede resumir que el cacicazgo en manos de la familia Campos, desde la década de los 30, y su ejercicio a lo largo de tres décadas, generó un contexto de descontento social en los pobladores de la región, además de una excesiva concentración de la riqueza y poder político en manos de esta familia, originando que a principios de los 70 se comenzaran a fraguar las primeras acciones organizadas desde el campesinado por revertir esta situación.

Un segundo elemento que confluía en su gestación fue la creación de un grupo social con formación académica, inmerso en la problemática del campesinado en México, tanto originaria del mismo municipio como de otras entidades; esto promovió en dicho municipio los liderazgos clave en AC para disputar el poder político y económico entre 1974-1978, logrando ganar la alcaldía de Tecamatlán en 1977. Finalmente, se destaca que en la consolidación de AC resultaron determinantes sus estrategias para ocupar presidencias municipales en todo el país, que en el caso de Tecamatlán, se caracterizaron por i) identificar en el municipio las relaciones de poder y conflicto entre caciques y campesinos con fines de hacerse de una presencia en el grupo mayoritario y ii) enviar delegados de la Secretaría de Gobernación a realizar las coaliciones con la planilla potencialmente ganadora (la de AC), con fines de hacerlos planilla oficial del PRI (Rodríguez 2016).

Económicamente, AC crea la sociedad agropecuaria de Tecamatlán, misma que tuvo a su cargo uno de los catorce almacenes de CONASUPO del estado de Puebla; poste-

riormente, fortalece el desarrollo de una red de cooperativas bajo la constitución de la Sociedad Cooperativa Agropecuaria Regional Antorcha Campesina (SCL), misma que cobró presencia durante los años 80 en municipios aledaños. Su adhesión al PRI ha coadyuvado a que actualmente AC tenga presencia a nivel nacional a través de comités estatales y su comité nacional. Dentro de sus principales líneas de acción están el aseguramiento de la autonomía financiera mediante la concentración de las redes de comercialización y producción de bienes agrícolas y servicios en las zonas urbanizadas, tal es el caso de transporte, gasolineras, comercio ambulante que fungieron como mecanismos de generación de ingresos suficientes; además, la capacidad de negociación política y económica para cubrir las necesidades de sus agremiados en materia de acceso a la vivienda, educación, empleo y servicios de salud, obra pública entre otros; y finalmente, ir ganando cargos públicos en la esfera gubernamental en sus diferentes niveles: federal, estatal y municipal. Dicho movimiento hoy en día ha trascendido su naturaleza rural de origen, a tal grado que económicamente representan a un gran número de agentes en los sectores de comercio, servicio, transportes y evidentemente en actividades industriales y agropecuarias (Rodríguez, 2016).

2.2. Unión Popular de Vendedores Ambulantes 28 de octubre (UPVA-28 de octubre)

Otra de las agrupaciones históricamente representativas en la entidad es la UPVA-28 de octubre. Su nombre remite a la coyuntura que motiva su origen: un desalojo con violencia de cerca de 400 vendedores ambulantes localizados en las calles del centro histórico de la Ciudad de Puebla, llevado a cabo por instrucciones del gobierno estatal del PRI el 28 de octubre de 1973 (Tribuna Noticias, 2017; Ángulo 7, 2014).

Previo a este evento, factores locales y nacionales crearon las condiciones para su formación. En términos nacionales, y particularmente en las zonas urbanas, emergen estrategias de sobrevivencia de la población desocupada —ante la falta de generación de empleos y la crisis de un modelo basado en la sustitución de importaciones— que se manifestaron a través del surgimiento de un conjunto creciente de personas realizando actividades de autoempleo, no solo mediante la colocación de puestos en la calle, sino además estableciendo pequeños talleres manufactureros de ciertas ramas de actividad en los hogares. En términos locales, esta realidad económica es palpable, ya para la década de los 70 en Puebla se conjunta con las prácticas del gobierno hacia las luchas sociales manifestadas desde las décadas del 60 y 70, principalmente con fines de reprimir los movimientos organizados, en particular de los sectores estudiantil y obrero, como principales portavoces y defensores sociales.

Las circunstancias consideradas dan paso

a la fundación de esta organización que cobra fuerza en muy poco tiempo, a grado tal que en 1974 no solo recuperan las posiciones perdidas en el centro histórico, sino que aglutinan a más comerciantes (600), según el propio líder. Es en la década de los 80 cuando su capacidad negociadora y su poder político y económico alcanza el clímax, de manera que los gobiernos municipal y estatal, entre 1981 y 1987, se vieron obligados a retomar las estrategias de creación de centros de comercio popular, ideados por los liderazgos de este movimiento, dentro de sus agendas de desarrollo para el municipio de Puebla. La agrupación UPVA-28 de octubre gestiona, a través del gobierno federal y estatal, un crédito con BANOBRAS a fin de poner en marcha un plan de creación de tres centros comerciales populares y de servicios, así como cuatro mercados de apoyo en diferentes partes de la ciudad, con fines de relocalizar a comerciantes ambulantes y generar puestos de trabajo para los agremiados al movimiento. Asimismo, logran obtener recursos con fines de adquirir medios de transporte para sus mercancías. La UPVA-28 de octubre en su etapa de plenitud logra además establecer y controlar una red de transporte público urbano y desde entonces buscó ser un grupo de apoyo en las luchas sociales con fines de asegurar la provisión a personas de escasos recursos, a servicios de salud, educación y vivienda.

Como se observa en el caso de ambas agrupaciones de comerciantes, la naturaleza de su conformación como movimientos sociales responde a un conjunto de factores de largo plazo y de naturaleza económica en lo sustantivo: para AC, un proceso de excesiva concen-

tración de riqueza basado en la producción agrícola, con sus posteriores implicaciones en materia política y del ejercicio de un poder autoritario y la conformación de un segmento cada vez más grande en pobreza y sometido al ejercicio violento del poder por parte de los caciques; mientras que para la UPVA-28 de octubre, la situación de desempleo, bajos ingresos en segmentos poblacionales de la zona urbana del municipio de Puebla e incapacidad de las autoridades para establecer una política de expansión comercial ordenada. En el mismo sentido, hay también en ambos movimientos factores detonantes en el corto plazo, tal es el caso del ejercicio de la violencia por parte de los grupos en el poder, sea bajo la figura del gobierno, basado en el cacicazgo en el caso de AC o bajo la forma del gobierno municipal, para la UPVA-28 de octubre.

Los dos movimientos sociales presentados en este apartado preceden por varias décadas la conformación de la asociación que se va a analizar; no obstante, su importancia y alcance no han sido suficientes para dar solución a los problemas laborales y socioeconómicos de una parte de la población de la ciudad, e incluso de la entidad. De ese hecho, resulta que ciertos sectores de la población hayan encontrado en el nuevo movimiento social, se analizó un medio para mejorar sus condiciones de vida y de empleo, favoreciendo su acelerado fortalecimiento.

3. La conformación de un nuevo movimiento social

Se reconstruye la historia del sujeto de estudio desde una doble aproximación cualitativa. Por una parte, a partir de fuentes secundarias, con base en información hemerográfica y, por otra parte, a través de una persona perteneciente desde sus inicios a dicha agrupación de comerciantes, como fuente primaria. Las dos versiones permiten tener una idea más amplia de la constitución de este movimiento social, de su organización, de sus intereses y de sus alcances, y con ello identificar las estrategias de generación y gestión de recursos; entendidos estos como el conjunto de actores, las redes, las alianzas, los conflictos que se crean y se recrean dentro y en torno a él, y que han contribuido en su posicionamiento como una fuerza económica, política y social estratégica en Puebla, al menos entre ciertos sectores vulnerables de la población, como comerciantes informales y habitantes de colonias populares.

El surgimiento de este movimiento, en la segunda década de este siglo, se da en un contexto de transición política, nacional, estatal y municipal, en el que los tres niveles de gobierno pertenecían al Partido Acción Nacional (PAN). Esta situación ocurría por primera vez en la entidad, ya que, hasta entonces, todos los gobiernos locales habían sido precedentes del PRI. Esto es importante porque los hechos que preceden a la conformación de la agrupación de comerciantes de estudio (ACE) están estrechamente ligados con la transición política local que trastoca los pactos que los comerciantes informales habían logrado instaurar con los gobiernos del PRI.

3.1. El origen de la agrupación de comerciantes de estudio (ACE)

3.1.1. La historia de la ACE reconstruida a partir de fuentes hemerográficas

Según las fuentes consultadas, se han podido identificar tres hechos que dan origen al movimiento, ocurridos entre marzo y junio de 2011. Primero, un operativo de la Secretaría de Finanzas (SF) para decomisar mercancía en una zona comercial conocida, donde se encuentran comerciantes de autopartes usadas, que se agrupan en un área al noreste de la ciudad de Puebla que ocupa varias cuadras⁵. Este operativo formó parte de una estrategia nacional denominada Conago 1, que tenía por objetivo “la lucha contra el crimen, en la que los mandatarios estatales refuerzan el cumplimiento de sus obligaciones legales en atención a delitos como el robo de vehículos y a pasajeros de transporte, secuestro y recuperación de armas, así como la desarticulación de grupos criminales” (Presidencia de la República, 2011). Segundo, un enfrentamiento entre la policía estatal metropolitana y un grupo de manifestantes conformado por comerciantes, quienes, apoyados por algunos comerciantes de otro tianguis, protestaban frente a las instalaciones de la SF contra el operativo Conago 1 antes mencionado, a la

vez que exigían la devolución de su mercancía valuada en 4 millones de pesos. Tercero, nuevamente en el marco del programa Conago 1, se presentó otro operativo para decomisar discos y películas “piratas”, esta vez en el otro conocido mercado.

Según se señala en los primeros registros hemerográficos de agosto de 2011, es decir, a escasos meses de los operativos del Conago 1, se formó un nuevo movimiento social (la ACE) en la ciudad de Puebla, integrado por 51 organizaciones comerciales de la ciudad, como respuesta ante las acciones del gobierno. La intención era establecer acuerdos entre diversos sectores sociales para impulsar un diálogo con las autoridades y la sociedad, evitar confrontaciones y organizar mejor sus espacios de trabajo.

Un evento que revela la consolidación e importancia del naciente movimiento ocurre a mediados de 2012. Según las fuentes consultadas, en esa reunión participaron al menos dos mil integrantes del movimiento, además de dirigentes y algunos candidatos de diversos partidos políticos, quienes disputaban un puesto de elección popular en las próximas elecciones locales. La directiva señaló que en ese momento la ACE, casi recién fundada, contaba con quince mil afiliados, y estaban estrechando relaciones con otras asociaciones del país, con el fin de establecer un frente de alcance nacional. El movimiento

5 En el operativo participan elementos de la Procuraduría General de la República (PGR), Agencia Federal de Investigación (AFI), Policía Estatal, Policía Ministerial y Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil del municipio de Puebla, además del Área de Verificación de Comercio de la SF, con el apoyo del Ejército Mexicano.

había logrado, en menos de un año de su conformación, integrar a más de cincuenta organizaciones sociales, y traspasar las fronteras de la ciudad a la entidad.⁶ En la asamblea, los líderes de la ACE pidieron que el nuevo poder legislativo hiciera lo necesario para terminar con el acoso hacia los comerciantes informales. Sostuvieron que es la agresión y la violencia con que ha actuado el gobierno en contra de los comerciantes informales es lo que ha motivado a diversas agrupaciones a reunirse y luchar por el respeto a su labor.

Se confirma entonces la gran capacidad y la experiencia para organizarse de los líderes de las organizaciones de comerciantes informales, que en poco tiempo lograron conformar un movimiento de gran envergadura, en términos de su crecimiento, no solo numérico, también en relación con la diversidad de agrupaciones que lo conforman, en su alcance geográfico y en la amplitud de asuntos que atiende, que sobrepasan el ámbito laboral, como se verá más adelante.

A lo largo de su breve existencia, se pueden identificar diferentes tipos de acciones de la ACE con impacto en la vida política, social y económica de la ciudad; acciones que refuerzan su propio poder y alcance, porque generan las condiciones para situarse en posición de negociar con actores importantes en el nivel estatal. Por un lado, crean alianzas y firman pactos con otras organizaciones sociales para fortalecerse y posicionarse socialmente, con lo que logran

un reconocimiento entre sus agremiados: comerciantes informales, trabajadores en situación de vulnerabilidad y habitantes de colonias populares, lo que facilita la adhesión de nuevos miembros, que ha resultado en el crecimiento numérico y geográfico del movimiento, aspecto fundamental para su consolidación. En ese tenor, también se deslindan claramente de ciertas organizaciones y de personajes que consideran opuestos a sus intereses y objetivos, como la UPVA-28 de octubre y el Frente de Organizaciones Ciudadanas en Movimiento (FOCM). Por otro lado, a partir de su posicionamiento social en la ciudad, la ACE ha logrado negociar con el gobierno algunas condiciones para sus agremiados, y hacerse escuchar ante conflictos que oponen a los miembros del movimiento con otras organizaciones o incluso con el gobierno local, en especial en lo que se refiere a la asignación y el uso de espacios público o privados para trabajar. Parte de su poder de negociación con el gobierno se manifiesta a partir de solicitar a sus agremiados, desde la mesa directiva, una preferencia política en tiempos electorales; pero también a partir de su poder de convocatoria para organizar manifestaciones masivas de protesta contra acciones del gobierno, así como asambleas masivas con sus agremiados, en las que participan líderes políticos a quienes les expresan sus intereses, necesidades y expectativas.

Las acciones emprendidas han llevado al movimiento a una rápida consolidación frente

6 Con participación de organizaciones de otros municipios, además de Puebla: Atlixco, San Pedro Cholula, Chignahuapan, Libres e Izúcar de Matamoros.

al gobierno local, que lo reconoce ya como una de las más importantes agrupaciones de la entidad. Y revelan también el nacimiento y conformación de un movimiento social que seguirá creciendo numérica, geográfica, política y socialmente, gracias a una buena organización, la cual se ha construido no sin problemas, como lo señala la prensa local.

3.1.2. La historia de la ACE desde una visión interna

En esta sección se contará la historia que ha descrito una de las personas clave en la conformación de este movimiento, a partir de dos entrevistas semidirigidas realizadas en 2016, y de información que se ha publicado a través de sus redes sociales, lo que permitirá complementar la trayectoria del movimiento reconstruida mediante las fuentes hemerográficas. Más que poner el acento en las fechas, lo que interesa es identificar los hechos que han marcado la vida de la ACE.

Desde la perspectiva de uno de sus protagonistas, son dos eventos clave los que marcan el origen de la asociación, ambos envueltos en el siguiente contexto político común: la ruptura de lo que ellos llaman los pactos políticos hacia el comercio informal en general y hacia el comercio informal en zonas específicas en particular, que históricamente existieron al menos de manera tácita— con los gobiernos estatales y municipales típicamente priistas, y la transición en el 2011 hacia los gobiernos panistas, caracterizada por un creciente ejercicio de prácticas de control de grupos de comerciantes ambulantes caracterizada por el uso de las fuerzas policiales.

Se ha detectado que en la consolidación y

el crecimiento de la ACE fue crucial la conformación del liderazgo de la ACE; primero al interior de un gremio de comerciantes, y después de la propia ACE, puesto que revela que el reconocimiento y visibilización de sus líderes se da gracias al “hostigamiento” que los comerciantes de esa zona sufren por parte del gobierno estatal y municipal, y de lo que llaman “la ruptura de un pacto político” caracterizado por una tregua entre el gobierno estatal y municipal y los comerciantes de esta zona. Dicho hostigamiento se manifiesta a través de dos mecanismos concretos. Primero, mediante presiones en el ayuntamiento, para que se dé un potencial cambio de uso de suelo de esa zona. Se menciona que en ese tiempo algunos de los locatarios se vieron presionados por parte del gobierno estatal para dejar sus locales debido a un proyecto inmobiliario. Esta medida motiva a los locatarios y propietarios a organizarse en defensa de sus espacios, los cuales logran mantener, bajo la gestión del presidente de la ACE. Posteriormente, con el intento de expulsión de todos los comerciantes localizados en ese sitio, se lleva a cabo el operativo del Conago 1, que se ha descrito antes, y que afecta directamente a esta agrupación de comerciantes. Dicho operativo representa “la ruptura de un pacto entre el gobierno estatal y municipal del PRI con la agrupación de vendedores”, y el inicio de lo que se interpretaba como la etapa de la expulsión y la estrategia mediática gubernamental para erradicar este comercio de la zona. El operativo Conago 1 desencadena la empatía de otras organizaciones, lo que derivó en una mayor movilización, dentro y fuera del municipio de Puebla, en torno a los comerciantes de la zona, con la intención de

conformar un bloque multigremial de alcance estatal, y que sirviera como interlocutor entre ciertos sectores desatendidos de la sociedad y el gobierno, en sus diferentes niveles.

3.2. La estructura organizativa de la ACE: evolución del movimiento en la movilización de recursos

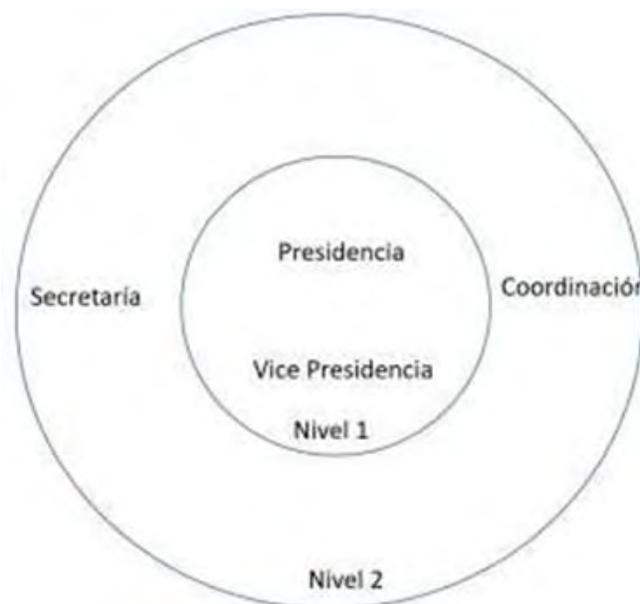
A partir de la información obtenida en la prensa escrita y corroborada ampliamente en las entrevistas, se ha dado a la tarea de esquematizar la organización interna de la ACE y su evolución en el tiempo, a fin de analizar su conformación y la estructura subyacente a través de las cuales construye y gestiona sus diversos recursos.

A lo largo de su existencia, la estructura organizativa de la ACE ha tenido transformaciones muy significativas. Los conflictos, las alianzas y las negociaciones han sido una constante en su evolución y en su reconstrucción, y se podría suponer que parte también de su éxito, pues ha pasado de ser un movimiento naciente con muy poca presencia en su origen, a uno con más de veinticinco mil agremiados a cinco años de su creación, traspasando su alcance los límites de la capital e incluso de la entidad. En este periodo, la ACE incluso se conforma en asociación civil, pasa por tres mesas directivas, producto de dos reestructuraciones. Se puede identificar algo que se trató de una evolución que llevó al movimiento de ser una “organización de organizaciones”, una simple adhesión de diversos grupos preexistentes, a una asociación civil con diferentes líneas de acción.

En sus inicios, la ACE estaba enfocada en

lograr coherencia interna y, por tanto, las “posiciones estratégicas” que debían establecerse en su organigrama centraban la atención en cuestiones como los mecanismos de toma de decisiones, votación y registro de acuerdos, coordinar tareas como: contacto entre liderazgos, identificar problemas y áreas de atención de cada agrupación adherida, y asegurar los medios de financiamiento y administración de sus recursos. Es decir, su organigrama identificaba apenas un bloque de cuatro puestos clave en el año de su fundación: presidente, vicepresidente, secretario y coordinador (Figura 1).

Figura 1. Mesa Directiva Fundadora de la ACE



Fuente: Elaboración propia

Tres años más tarde se presenta una primera reestructuración. En torno a la presidencia y vicepresidencia se divide el trabajo de la coordinación en dos vertientes: una claramente enfocada en las cuestiones de las reuniones plenarias con los liderazgos mediante la Secretaría Interior y de Actas, y otra enfocada a ser la interfaz entre todas las agrupaciones adheridas al movimiento, que identifica las problemáticas particulares y comunes a los diferentes gremios que lo conforman. Sin embargo, la reestructuración también define a nuevas personas en la figura de la Presidencia y la Vicepresidencia (Figura 2).

En ese entonces, comienza a revelarse la necesidad de trabajar “hacia afuera”, en primer lugar, realizando las gestiones necesarias para contar con los mecanismos legales de defensa que una asociación civil concede, razón por la cual se hacen de un representante legal, pero también construyendo las redes, los acuerdos, las negociaciones con los diferentes sectores de gobierno, de manera particular en la línea de los asuntos legales (con un grupo de Asesores Jurídicos). Este primer cambio permite a esta asociación comenzar a ofrecer a sus agremiados un conjunto de elementos institucionales, legales, así como los nexos con funcionarios para poder introducirse al sistema político, jurídico y administrativo del gobierno estatal y municipal que coadyuve a la solución de sus problemas cotidianos. En ese momento, el organigrama contaba con las siguientes figuras: presidente, vicepresidente, tesorero, secretario de interior, secretario de coordinación, secretario de actas, apoderado legal,

área de conflictos y asesores jurídicos. No obstante, este organigrama no deja de revelar una estructura en dos niveles, y que comienza a dejar de preocuparse por lo interno para ocuparse de hacerse de una posición política, electoral y económica hacia afuera.

Figura 2. Mesa Directiva de la ACE (primera reestructuración)

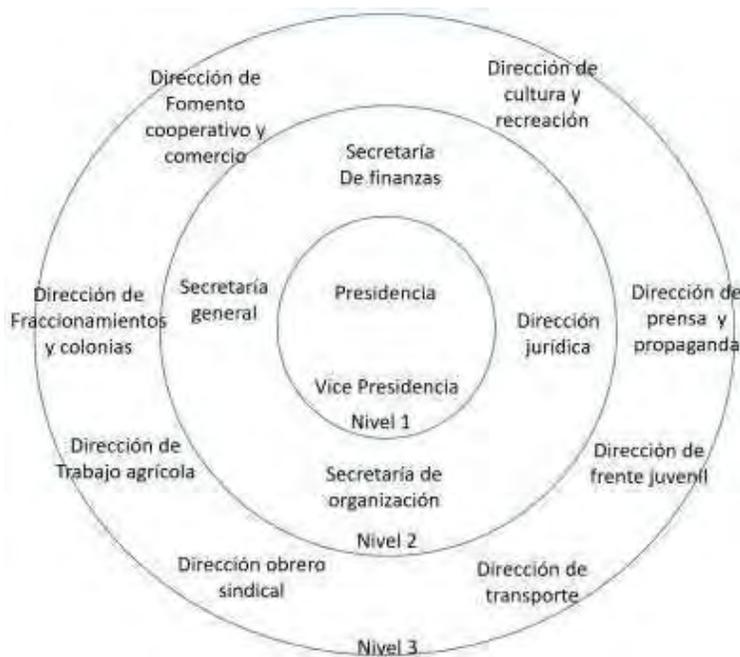


Fuente: Elaboración propia

Su segunda reestructuración, a cinco años de su creación, expresa con claridad que hay ya un aprovechamiento intensivo y extensivo de las diferentes secciones gremiales que lo conforman. Intensivo, en términos de que emerge un claro interés en utilizar la experiencia de gremios como las agrupaciones sindicales, de colonos, transportistas, comerciantes, músicos, entre otros; y resulta extensivo en cuanto al alcance geográfico de las acciones económicas, políticas y sociales que lleva a cabo. A diferencia del primer

organigrama, en el último (segunda reestructuración) se observa que la agrupación se estructura pensando en mantener una coherencia interna operativa, pero sobre todo insertando en su estructura jerárquica cierta horizontalidad, que le permite tener diferentes frentes de acción, tanto en su manera de negociar con el gobierno como para seguir manteniendo un capital político y social que favorezca su desarrollo (Figura 3). Se percibe ahora un tercer nivel de acción al interior de la asociación, que no solo le permite operar de manera mucho más fluida entre los diferentes niveles de gobierno, independientemente de la filiación partidista, sino además, con ocho líneas estratégicas adicionales, le permite estructurar su trabajo para beneficiar las actividades de comercio y servicios de agremiados, y fortalecer sus capacidades de absorción de más afiliados. El nuevo organigrama se expande, conserva las figuras de presidente y vicepresidente bajo el cobijo de las mismas personas. En un segundo nivel, se crean la Secretaría de Finanzas, la Secretaría General, la Secretaría de Organización y la Dirección Jurídica. Y en un tercer nivel, surgen la Dirección de Fomento Cooperativo y Comercio, la Dirección de Cultura y Recreación, la Dirección de Prensa y Propaganda, la Dirección del Frente Juvenil, la Dirección de Fraccionamiento y Colonias, la Dirección de Trabajo Agrícola, la Dirección Obrero Sindical y la Dirección de Delegación de Transporte.

Figura 3. Mesa Directiva de la ACE (segunda reestructuración)



Fuente: Elaboración propia

De forma particular, la Dirección de Trabajo Agrícola no solo se encarga de atender problemáticas de militantes dedicados a este gremio, sino que tiene como uno de sus objetivos la búsqueda de terrenos ejidales con fines de apropiación para posible uso como vivienda o comercial. Dicha instancia trabaja en colaboración con la Dirección de Fraccionamiento y Colonias, misma que se encarga de gestionar obra pública en las colonias de sus miembros, e incluso si hay dentro de sus agremiados problemas relacionados con la legalización y la regularización del régimen de propiedad de los terrenos de grupos de colonos adheridos al movimiento, resuelven dichas problemáticas mediante su Dirección Jurídica.

En lo captado por las entrevistas que se realizaron, se percibió que parte del trabajo

que de manera conjunta se hace desde las Direcciones de Fraccionamientos y Colonias, de Cultura y Recreación y del Frente juvenil, radica en generar actividades de cohesión entre sus integrantes, así como de adhesión de nuevos militantes al movimiento.

La asociación posee un alcance geográfico relevante, pues cuenta con agremiados en diversos municipios de Puebla. A partir de nuestras fuentes, se estima que alrededor de 2016, aglutinaba ya a poco más de veinticinco mil afiliados distribuidos en cincuenta y cinco organizaciones gremiales, de las cuales treinta y ocho son del municipio de Puebla.

La agrupación no conforma un universo de estudio uniforme en cuanto a los perfiles de ocupación de sus afiliados, ya que están adheridos a ella comerciantes fijos y ambulantes de diversos productos: ropa, autopartes, alimentos, películas y música pirata, artesanías y artículos seminuevos, pero también hay en sus filas agrupaciones de taxistas, sociedades de colonos en diversas partes de la ciudad y hasta secciones sindicales de trabajadores en gremios como la música y de trabajadores de otros ayuntamientos aledaños. Esto ayuda a entender el proceso de complejización de su organización.

3.3. La expansión de la asociación: la eficacia de sus acciones y de sus mecanismos de reclutamiento

Uno de los principales argumentos que abandera a la asociación es la pertinencia de su existencia y de su expansión en todo el estado, ante la incapacidad de los diferentes

gobiernos y del sector económico formal para ofrecer acceso al sistema de seguridad social nacional a una gran cantidad de ciudadanos que se dedican a actividades económicas informales. Dentro de sus tareas sustantivas está el detectar esa necesidad de cobertura en términos de seguridad social entre sus agremiados, y llevar a cabo acciones para ser un mediador, un gestor que facilite el acceso a dicho sistema, y cubrir el acceso al mismo, de forma parcial. En específico, lo hace en materia de acceso a servicios de salud, mediante el trabajo en colonias a través de su Dirección de Fraccionamientos y Colonias. Han creado programas con el fin de solucionar problemas específicos de sus agremiados en cuanto a la generación de ingresos y la falta de seguridad social. Si bien el apoyo en términos de seguridad social que ofrece la asociación apenas si cubre un mínimo de necesidades que un gran segmento de la población padece en la actualidad (ya que no tiene dentro de sus objetivos la gestión ante el gobierno para asegurar el acceso a prestaciones de maternidad, o pensiones y jubilaciones), el éxito de la asociación, en cuanto a su capacidad de afiliación de nuevos miembros, así como de la respuesta de sus agremiados ante peticiones por parte de la presidencia, tanto a nivel municipal como estatal, reside en que ese escaso apoyo resulta sustancial para los agremiados beneficiarios: la fidelidad de los militantes al movimiento tiene como uno de sus fundamentos el haber percibido que el movimiento “estuvo allí” cuando el agremiado enfrentó una situación de extrema urgencia. No obstante, este programa de apoyo que han desarrollado,

además del servicio que ofrece a la población, ha permitido al movimiento adherir a nuevos agremiados ajenos al ámbito laboral del comercio informal, que fue el primer grupo poblacional de su interés. El mecanismo consiste en que los agremiados hacen sondeos entre los habitantes de su colonia y zonas vecinas, con el fin de hallar problemáticas básicas de obra pública, o problemas que pudieran resolverse con un apoyo en especie, así como la detección de personas con necesidades prioritarias en materia de salud; de tal forma que en cuanto se detecta una necesidad no satisfecha por el gobierno, el agremiado a la asociación le pide al colono solicitante del servicio que aglutine a treinta vecinos (típicamente de su propia manzana, mayores de edad y con credencial de elector vigente) para que asistan a una reunión en su propia vivienda. Allí, un representante de la mesa directiva de la ACE les expone los potenciales beneficios de pertenecer al movimiento: por parte de la asociación hay un compromiso de atender la necesidad lo antes posible —realizando las gestiones necesarias con el ayuntamiento y demás instancias gubernamentales— a cambio de que esas treinta personas se enlisten en el padrón. Este programa, en palabras de la persona entrevistada, tiene un impacto “calle por calle”, ya que en promedio entre 30 y 50 familias viven en una cuadra, de tal forma que los asistentes a la plática con el representante del movimiento pueden organizarse rápidamente para la reunión y atestiguar en muy poco tiempo el beneficio que le llevó la asociación a su calle, o bien a alguno de sus vecinos. En el caso de los servicios de salud, el apoyo suele caracteri-

zarse por la donación, por parte del mismo movimiento, o la gestión con los servicios de salud del estado de Puebla de sillas de ruedas o bastones para personas que lo necesiten, sobre todo enfocándose en personas de la tercera edad; la gestión ante instancias como la Secretaría de Salud estatal para llevar a colonias jornadas de higiene dental, o pláticas sobre salud sexual; y agilización de procedimientos y trámites, y reducción de tiempos de espera para la pronta atención de aquellos agremiados que están siendo atendidos de manera ineficiente por las instancias de salud del Estado (incluso se puede ayudar con apoyo económico). Y una vez que se atiende la necesidad, se le pide a los beneficiados que correspondan al apoyo en dos sentidos; primero, gestionando otra reunión con otras treinta personas de esa misma colonia, o bien de otra colonia aledaña; segundo, en correspondencia al apoyo recibido, eventualmente serán contactados por personas del movimiento (elegidos por votación) para la asistencia a eventos tales como mítines de apoyo a candidatos, eventos culturales, deportivos, marchas, e incluso apoyo en especie con clases, talleres, dulces, juguetes a otros agremiados de la asociación, que pudieran solicitarlo en un futuro.

Conclusiones

Uno de los rasgos particularmente interesantes de la ACE es su rápida evolución organizacional, que ha venido acompañada de prácticas altamente efectivas enfocadas en aumentar la agrupación de afiliados en diferentes vertientes y en fortalecer los niveles de compromiso de los mismos, pero mante-

niendo como elemento central de cohesión el ejercicio de la actividad comercial informal. Prácticas como los programas de dignificación de espacios públicos (alumbrado público, pintura de aceras, pavimentación) mediante grupos vecinales; donativos en especie para grupos vulnerables entre diferentes agrupaciones de giros comerciales pertenecientes a la asociación, e incluso, la gestión de jornadas de salud y eventos culturales en torno a festividades significativas dentro de la agrupación refuerzan el sentido de pertenencia a la asociación y mantienen en la percepción de los afiliados el carácter social del movimiento que trasciende el ejercicio de la actividad laboral.

Las prácticas y la lógica bajo las cuales la asociación articula necesidades sociales de vivienda, salud, educación y empleo, con mecanismos de gestión y participación de sus agremiados, llegan a equipararse e incluso a ser más eficientes que los propios mecanismos diseñados desde el gobierno municipal, en torno al fortalecimiento de la participación ciudadana en el programa de presupuesto participativo; ya que resultan ser menos burocráticos y —como ha sido mencionado en este capítulo— generan resultados fácilmente observables para los colonos o comerciantes agremiados en un periodo relativamente corto, sobre todo comparado con la gestión mediante las peticiones directas de los ciudadanos al gobierno, vía los medios oficiales. Este conjunto de elementos resulta novedoso —por tanto— en la construcción de estrategias no solo de generación de empleo, sino de reproducción social, que explican el éxito de esta agrupa-

ción que de manera acelerada cobra mayor relevancia económica y política.

La falta de atención del gobierno a las necesidades de ciertos sectores de la población, tanto en materia social como laboral, ha favorecido que algunos actores de la sociedad civil, organizados, ocupen los espacios públicos como escenario para mostrar su capacidad de acción y su fortaleza política y económica en la resolución de problemas que afectan la vida cotidiana de muchas personas. De ahí el éxito de la asociación que se analizó, y de otros movimientos sociales que logran llenar, de alguna manera —y a veces de forma más eficiente— los vacíos que ha dejado el gobierno. No obstante, así como el gobierno, las organizaciones sociales, bajo sus propias formas de acción y sus propios recursos, tampoco logran resolver los problemas de manera efectiva y eficiente; en general lo hacen de manera puntual y a veces esporádica. Y esto ocurre porque tienen que negociar cada vez que hay cambios en la organización política local, lo cual alimenta, de cierta forma, la dinámica de estos movimientos sociales sin mayores beneficios para sus agremiados que la esperanza de sentirse cobijados.

Referencias bibliográficas

- Ángulo 7, Diario digital. (2014). La historia de la 28 de octubre por Simitrio. [video online]. Disponible en: <https://youtu.be/GX9C93PM-OQ> [22 de enero de 2019].
- Borja, J. (1973). *Movimientos sociales urbanos*, Buenos Aires: Ediciones Siap.
- Castells, M. (1986). *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos urbanos*, Madrid: Alianza Editorial.

- de la Garza Toledo, E. (2013). Problemas conceptuales, relaciones de trabajo y derechos laborales de los trabajadores informales. Conferencia magistral: *Las reformas Laborales y sus implicaciones para los trabajadores*. Morelos: Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Morelos. Disponible en: <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/congresos/P7.pdf> [22 de enero de 2019].
- Galafassi, G. (2011), Teorías diversas en el estudio de los movimientos sociales. Una aproximación a partir del análisis de sus categorías fundamentales, en *Revista Cultura y Representaciones Sociales*, año 6, núm. México: UNAM.
- García, N. (2006). La formación de asentamientos informales: un proceso gestado por diferentes actores sociales entretejido dentro de sus tramas. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. X, núm. 218 (50), Barcelona: Universidad de Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-50.htm> [22 de enero 2019].
- Lefebvre, H. (1976), *Espacio y Política: El derecho a la ciudad*, Barcelona: Península.
- Little, W. y McGivern, R. (2014), *Introduction to Sociology – 1st Canadian Edition*. Disponible en: <file:///C:/Users/Flor/Downloads/Introduction-to-Sociology-1st-Canadian-Edition-1458660891.pdf> [6 de Noviembre de 2014].
- Munizaga Vigil, G. (2000), *Macroarquitectura, tripologías y estrategias de desarrollo urbano*, México: Alfaomega.
- Pollack, M. y Jusidman, C. (1997). *El sector informal urbano desde la perspectiva de género: El caso de Chile*. México. Chile: CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5862/S9700077_es.pdf?sequence=1&iAllowed=y [22 de enero de 2019].
- Presidencia de la República. (2011). *El operativo CONAGO 1 fortalece la corresponsabilidad*. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/tag/conago-1/> [5 de enero de 2011].
- Rodríguez, F., Guillermo, S. y Cordero, E. (2013). Usos rivales del espacio público en la economía informal del área central de la ciudad de Puebla. *Aportes, Revista de la Facultad de Economía, BUAP*, año XVIII, núm. 47, Puebla: BUAP.
- Rodríguez, E. y Francisco, J. (2016). Los movimientos políticos sociales en el México contemporáneo: el caso de antorcha campesina. Ed. Universidad Estatal de Oriente. Disponible en: <https://bibliotecabuap.elogim.com/auth-meta/login.php?url=https%3a%2f%2fsearch.ebscohost.com%2flogin.aspx%3fdirect%3dtrue%26db%3dcats00046a%26AN%3dbuap.b1401660%26lang%3des%26site%3deds-live> [20 de enero de 2019].
- Segura, M. (2002). *Comenzando a “enredarse”: una visión sobre los movimientos sociales y el mundo globalizado*, Buenos Aires: FLACSO-Argentina. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-020/index/assoc/D7946.dir/segura.pdf> [22 de enero de 2019].
- Tokman, V. (2011). Informalidad en América Latina: balance y perspectiva de políticas. *Revista internacional de estadística y*

geografía, vol. 2, núm. 3, México: INEGI.

Tribuna Noticias. (2017). Entrevista en video a Rubén Sarabia 1 de 3 *Tengo más ánimos de lucha que nunca*. [video online]. Disponible en: <https://youtu.be/j1qO9h3v1bA> [22 de enero de 2019].

Vargas, J. G. (2003). Teoría de la acción colectiva, sociedad civil y los nuevos movimientos sociales en las nuevas formas de gobernabilidad de Latinoamérica. *Espacio abierto*, vol. 12, núm. 4. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/122/12212403.pdf> [13 de noviembre de 2018].

El desarrollo y resistencia de las comunidades sordas en México

Karla Loya Montalvo¹
Carlos Absalón Copete²

Introducción

Es de destacar que las personas con discapacidad, y específicamente las personas sordas o con dificultades auditivas, viven con una serie de impedimentos sistémicos que dificultan su vida diaria y entorpecen el uso de una serie de servicios básicos que les permita hacer valer sus derechos humanos, como son el acceso a la educación, la comunicación y la posibilidad de contar con un trabajo digno. En México, la lengua oficial de las personas sordas es la Lengua de Señas Mexicana (LSM), sin embargo, durante años ha sido evidente que el aprendizaje y la utilización de esta lengua en un sistema donde, además, se enseña a leer y escribir en español, es un privilegio que la mayoría de las personas sordas no tienen.

A partir de esto, en este ensayo se abordará el problema del desarrollo y la resistencia de las comunidades sordas en México, partiendo

de la interrogante de cuáles podrían ser las alternativas que permitan un mejor desarrollo de esta comunidad y que, además, les permitan su inclusión en la sociedad. En la primera parte del ensayo se aborda la percepción que tiene el sistema económico capitalista de las discapacidades en general y de cómo incluso lingüísticamente evidencia un desprecio para aquellos que no pueden ser explotados. Posteriormente, se aborda el tema de la sordera y la discapacidad auditiva tanto en México como en el mundo. En una tercera parte, se trata el tema de la comunidad sorda en México y la LSM como las forma en las que las personas sordas se comunican, explicando además algunas de las características específicas de esta lengua. El cuarto apartado trata sobre el desarrollo y la resistencia de las comunidades sordas en México, haciendo un breve recuento histórico que evidencia las trabas sistémicas con las que se han encontrado y los efectos que estas tuvieron en la creación de una identidad sorda. Después se abordan los nuevos movimientos sociales, enfocándose en la historia de la comunidad sorda en México y en el mundo y cómo ha

1 Maestra en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional por la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

2 Profesor Investigador de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

logrado crear una identidad social que busca acabar con la exclusión en la que se encuentra. Finalmente, la última parte del ensayo habla sobre algunos de los problemas sistémicos y sistemáticos a los que las personas sordas se siguen enfrentando hoy en día y el impacto que eso tiene en sus vidas.

Es importante hacer notar que este ensayo fue elaborado con datos recabados de fuentes como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Consejo Nacional para prevenir la Discriminación (CONAPRED) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con información brindada por personas sordas y maestros de la Escuela para Sordos de la ciudad de Puebla y el Centro Psicopedagógico Integral Yadid de la Ciudad de México; además de distintas publicaciones de expertos en el tema de los Derechos Humanos y la comunidad sorda en México y en el mundo. Sumado a esto, la problemática se analizó a partir de los textos de Arellano (2001) y Manzanal (2008), los cuales ayudaron a comprender la problemática que los grupos sociales liderados por sordos encuentran desde diferentes perspectivas.

Las discapacidades dentro del sistema económico capitalista

Si bien es entendido que las diferencias entre las personas, las culturas y las percepciones son normales en una sociedad heterogénea, también es cierto que las personas con discapacidades son situadas en un espacio totalmente apartado del resto de la sociedad. Las personas con discapacidad, más allá de enfrentarse a la falta del sentido del oído, de

la vista, del habla, con restricciones de movilidad o una restricción mental, se enfrentan principalmente a restricciones de carácter social que impiden su desarrollo y al disfrute de una vida plena. Es decir, una cosa es la falta fisiológica o mental, y otra cosa es la restricción social causada por la sociedad misma: “[...] solo si pensamos desde la perspectiva de lo que hay, lo que se es y lo que se tiene, se podrá reparar la identidad deteriorada de aquellos que llevan el estigma de la deficiencia” (Liñares, 2003). De esta forma, es notorio que las discapacidades representan una dificultad de dialogar entre diferentes inteligencias, puntos de vista y formas de expresión en las que existe una supremacía que rige qué es lo correcto y define como inválido aquello que queda fuera.

El modernismo y el trabajo industrial que este trajo marcó no solo las relaciones laborales, sino que también influyó enormemente en las relaciones sociales de los territorios. Durante el taylorismo, que se esmeraba en separar los procesos de planificación y ejecución dentro del trabajo y crear una homogenización de procesos para el acoplamiento de las personas, aquello que no se encontraba dentro de la concepción de “hombre perfecto para el trabajo”, ya fuera física, biológica o culturalmente, y basado en las tradiciones científicas del determinismo biológico y el darwinismo social, era excluido de la esfera productiva (Liñares, 2003).

Se considera entonces que “la transformación del trabajo en una mercancía ha tenido como consecuencia la depreciación de los cuerpos y almas marcados socialmente por una diferencia, o lo que es lo

mismo, su menosprecio” (Liñares, 2003). En este sentido, desde la economía marxista se puede percibir la minusvalía como el valor del trabajo de las personas discapacitadas en relación con las personas “capacitadas” y socialmente aceptadas, es decir, “la minusvalía [...] es la diferencia entre la depreciación salarial y el excedente de producción que se apropia el propietario de los medios de producción” (Liñares, 2003). Adicionalmente, el trabajo tiene impacto en la asignación de clases sociales y estatus profesionales, por lo tanto, la exclusión laboral afecta la exclusión dentro del sistema asignador de posiciones sociales. Esta idea se puede ver reflejada incluso en la forma en la que la lengua y las palabras definen a las personas con discapacidad, las cuales tienden a tener tintes económicos y de asignación de valores, tales como “inválido”, referido al valor; y “minusválido”, en términos del bajo valor dentro del mercado.

La sordera y la discapacidad auditiva en el mundo y en México

Tanto para la comunicación como para el desarrollo motor de las personas, el oído es un órgano de suma importancia durante los años de vida, ya que es el órgano encargado de percibir las ondas sonoras que serán posteriormente convertidas en sonido y, a su vez, en lenguaje. De igual forma, representa una gran ayuda para el equilibrio y el sentido de orientación espacial de las personas. Sin embargo, por distintos motivos, pueden existir reducciones o una falta total del funcionamiento, en términos de diferentes espectros de audición,

hasta llegar a la pérdida total de la escucha o sordera (Alvarado, 1994). Las causas de esta pérdida auditiva pueden ser por condiciones genéticas, complicaciones en el parto, enfermedades, exposición a sonidos fuertes por periodos prolongados, envejecimiento y el uso de algunos medicamentos.

Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el mundo hay más de mil quinientos millones de personas, que representan más del 5% de la población mundial, que padecen una pérdida de la audición, la cual impide su desarrollo normal y requiere rehabilitación. En el caso de niñas y niños menores de 18 años, más de la mitad de ellos deben su pérdida de audición a complicaciones en el parto o a infecciones en el oído, denominada otitis, las cuales son fácilmente prevenibles con medidas correctas de salud pública. En cuanto a las y los jóvenes adultos, en la actualidad más de mil millones corren el riesgo de perder permanentemente la audición debido a prácticas poco seguras que igualmente pueden ser evitadas (Organización Mundial de la Salud, 2021).

El problema de la sordera y la deficiencia auditiva conlleva muchos aspectos, no solo los relacionados con el nivel de audición, sino que se va problematizando más según el sexo, la edad a la cual comenzó a perder la audición, la capacidad adquisitiva y el acceso a la educación y a la salud. Por ejemplo, solo un 17% de las personas que son candidatas para usar un audífono o dispositivo para mejorar su audición realmente tienen la capacidad de adquirirlo y usarlo, y esto está directamente relacionado con los niveles de ingreso del país en el que viven (OMS, 2021).

A nivel global, la sordera tiene consecuencias tanto personales como sociales, las cuales incluyen dificultades para la comunicación y el habla, retraso educativo, menores posibilidades de conseguir un empleo, aislamiento y estigma, y consecuencias en la sociedad y la economía (OMS, 2021). En el caso mexicano, la medición de la sordera es poco estudiada y, por lo tanto, poco conocida. Los resultados de los censos realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) tienden a ser muy generales respecto a las discapacidades en el país, por lo que los datos específicos sobre la sordera y la discapacidad auditiva son escasos. Según este instituto, para el año 2014, de las 7.1 millones de personas que vivían con algún tipo de discapacidad, alrededor del 33.5% era perteneciente al grupo de personas con dificultades auditivas (2017).

Es importante destacar que los censos del INEGI no hacen distinción entre discapacidad auditiva y sordera, es decir, los resultados que brinda representan a las personas que tienen desde una pérdida media de la escucha hasta la sordera total e incluye también a las personas que van perdiendo la capacidad de escuchar por tener una edad avanzada. En el Censo General de Población y Vivienda 2000 se reportó que, de las personas que viven con alguna discapacidad auditiva, al menos un tercio residían en un medio rural, siendo que las entidades federativas con mayor número de discapacitados auditivos por cada mil habitantes eran Yucatán, Zacatecas e Hidalgo, mientras que las entidades con menor número de discapacitados auditivos por cada mil habitantes eran Baja California, Chiapas y Quintana Roo (INEGI, 2004).

La comunidad sorda en México y la Lengua de Señas Mexicana

Las primeras referencias sobre personas sordas en el país no las situaba en grandes agrupaciones, sino que dispersos y dependientes de sus familias (Jullian, 2018). Fue hasta 1867, que se creó la Escuela Municipal para Sordomudos en la Ciudad de México por el maestro Eduard Huet, que el panorama comenzó a cambiar y se abrió la posibilidad de crear una identidad a partir de la creación de nuevos vínculos sociales que antes estaban dificultados. Además de la enseñanza de la LSM, se les capacitaba en oficios para procurar la independencia económica de las personas sordas.

Durante el siglo XX, la comunidad sorda y la enseñanza de la LSM tuvieron sus altibajos por la muerte de Eduard Huet, y el posterior abandono del proyecto educativo de la Escuela Municipal para Sordos, sin embargo, se pudo notar el precedente que dejó para la creación de comunidades sordas en diferentes partes de la república (Jullian, 2018). Actualmente, la LSM es la lengua que utilizan las personas sordas en México, siendo que cada país cuenta con su propia Lengua de señas local. Esta herramienta de comunicación está compuesta por un abecedario, conocido como alfabeto dactilológico, una serie de señas realizadas con movimientos de manos, brazos, cuerpo y gesticulaciones que representan muchas de las palabras existentes en español e incluso algunos sonidos. Al mismo tiempo, como cualquier lenguaje, la LSM cuenta con su propia gramática, totalmente diferente al español, que facilita el

entendimiento y la facilidad de expresión en un entorno sin sonido.

En México no existen datos oficiales sobre el número de personas sordas que utiliza la LSM para comunicarse, aunque Boris Friedman Mintz (2001, como se citó en Cruz, 2009) calculaba que para 2001 existían entre 49 000 y 195 000 usuarios nativos de la LSM, mientras que la Federación Mexicana para Sordos estimaba que ya para 2018 eran más de 300 000 usuarios nativos de la LMS (WFD, 2008).

La LSM se declaró una lengua nacional en 2003, y desde 2018 todos los canales de televisión que sean transmitidos en más de la mitad del territorio nacional deben contar con un recuadro para un traductor de LSM o subtítulo oculto, según los Lineamientos Generales de Accesibilidad al Servicio de Televisión Teledifundida (Mexicana, s.f.). Si bien la LSM puede diferir según la región en la que se practique, se reconocen tres lenguas de señas diferentes dentro del territorio mexicano. La primera es la LSM más popularizada y hablada, que tiene pequeñas variaciones según el estado de la república; la segunda es una lengua de señas entre los indígenas mayas de Yucatán, que como se mencionó, es de los estados de la república con mayor número de personas con discapacidad auditiva por cada mil habitantes. Existe, además, una tercera lengua de señas menos popular que se ha venido desarrollando entre el pueblo purépecha en el estado de Michoacán (Oviedo, 2015).

El desarrollo y la resistencia de las comunidades sordas en México

En el continente europeo, no fue hasta mediados del siglo XX que comenzó a surgir un cierto interés de antropólogos, sociólogos, historiadores y lingüistas por las personas sordas y la forma en la que se comunicaban. La construcción de la identidad sorda fue un proceso tardado, debido a los frenos que el sistema social y económico ponían, tanto a la enfermedad como a las diferentes soluciones que se fueron proponiendo desde las mismas personas sordas. En este sentido,

[la] mirada de la ciencia clásica ha conducido a la consideración de la sordera desde el punto de vista estricto de la defectología, que ha observado a la sordera como una enfermedad que hay que curar, como una desviación de la norma, como una aberración de la condición humana. Por ello la desviación no debe ser explicada, conocida o comprendida, sino corregida y erradicada. En este sentido la ciencia funciona como un dispositivo de saber/poder sobre las personas sordas, aproximándose a la noción cristiana del pecado que debe ser redimido (Liñares, 2003, 54).

En México, el trato a las personas sordas históricamente ha sido, como lo muestra la cita de Liñares, una lucha por la corrección y erradicación de la sordera. Tras la muerte de Eduard Huet, fundador de la primera escuela para sordos en la Ciudad de México, el proyecto de inclusión de los sordos a la educación estuvo parado por varias décadas y se regresó al modelo oralista, en el que se forzaba a los sordos a leer labios y

emitir sonidos para comunicarse en lugar de continuar con el enfoque manual de la lengua de señas. Incluso en 1913 un grupo de exalumnos del mismo colegio realizaron una serie de intentos para registrar una asociación de sordos en la Ciudad de México, los cuales fracasaron.

Fue hasta la década de 1970 que comenzaron a surgir publicaciones y estudios que avalaban el código de comunicación visual y gestual de las personas sordas, además de aprobar las características lingüísticas y gramaticales de diversas lenguas de señas en el mundo, lo que poco a poco fue cambiando la percepción que las personas tenían sobre las personas sordas y ayudó a que la comunidad sorda comenzara a formar una identidad basada en sus limitaciones y sus propias soluciones.

Llama la atención el largo periodo que tuvo que pasar para que las personas sordas empezaran a tener un espacio en el que se respetara la comodidad de comunicación que representa la lengua de señas y dejaran de ser sujetos de análisis, principalmente clínico, para convertirse en sujetos que articulen sus propias respuestas. Para explicar este fenómeno, Arellano (2001) brinda ciertas explicaciones. En primer lugar, los movimientos sociales encabezados por sujetos no surgen espontáneamente, sino que requieren de circunstancias sociales, políticas y económicas que representen una amenaza a su existencia, en este caso su exclusión y el rechazo de su forma de comunicación durante varias décadas. En segundo lugar, Arellano habla sobre la construcción de un discurso y una identidad enmarcada en un determinado

contexto histórico que promueva el reconocimiento de una sociedad plural. En este caso, lamentablemente no fue sino hasta después de las publicaciones de Stroke, Bellugi y Klima que comenzó a popularizarse y expandirse la idea de una comunidad sorda con características similares.

Finalmente, de la Garza (1993, como se citó en Arellano, 2001) habla sobre la importancia de la comunicación y el lenguaje como un elemento liberador; “Si un punto de ignición no cuenta con canales de comunicación ágiles, la acción colectiva no puede producirse y queda en la indignación individual” (de la Garza, 1993, p. 45). La limitación, y en muchos casos prohibición del desarrollo y esparcimiento de la lengua de señas como una manera generalizada para que la comunidad silente pudiera comunicarse, impidió por varias décadas la posibilidad de un actuar de las personas sordas como movimiento social en contra de la discriminación sistémica que se vivía, y sigue viviendo, en sus respectivos territorios. El lenguaje “no es un mero instrumento neutro que sirve para comunicar alguna cosa que ya existe, independientemente de él. El lenguaje forma parte de las instituciones culturales con que nos encontramos al ser socializados” (Sader, 1995, p. 84, como se citó en Arellano, 2001).

Sin embargo, esto no significa que fue solo hasta después de las publicaciones que comenzaron a existir asociaciones de personas sordas en México y en el mundo. Dichas asociaciones y los esfuerzos por conformarlas ya existían desde mediados del siglo XIX, pero en su gran mayoría eran considerados como “ghettos”, y las personas que las integraban eran repri-

midas y enviadas a psiquiátricos o centros de detención (Liñares, 2003).

Los nuevos movimientos sociales

El final de la Segunda Guerra Mundial y la posterior Guerra Fría dieron lugar a varios movimientos sociales de suma importancia alrededor del mundo. Por una parte, se encontraba la necesidad de las nuevas democracias de construir o mantener una legitimidad que evitara nuevos levantamientos masivos. Por otro lado, en el aspecto económico comienza a surgir un keynesianismo en varias partes del mundo, que abogaba por un aumento del poder adquisitivo de la clase trabajadora que le permitiera incrementar su consumo y, a su vez, crear una mayor producción y el engrosamiento de la clase media.

Estos sucesos, entre varios otros, dieron lugar a nuevos movimientos sociales, además del entonces ya muy común movimiento obrero liderado por las organizaciones sindicales. La destrucción y resentimiento que habían dejado las guerras dieron lugar a una serie de movimientos que buscaban recobrar la soberanía sobre sus vidas y sus libertades de manera colectiva.

En todo el mundo, pero especialmente en los países que se habían visto involucrados directamente en las guerras y conflictos armados, comenzaron a surgir varias organizaciones internacionales de personas con discapacidades, liderados principalmente por los veteranos de las guerras que habían regresado mutilados o afectados físicamente. A partir de estos hechos es que el carácter asociativo de las organizaciones comienza a tener un carácter político (Liñares, 2003). En 1951,

se crea la primera organización internacional para sordos, la World Federation of the Deaf en Roma. Dos décadas después, en Estados Unidos, se originan los grupos de Orgullo Sordo y la Revolución de Sordos en la Universidad Gallaudet en Washington, promoviendo derechos civiles y cambios en las legislaciones y las políticas públicas que abrieran un espacio a la inclusión de estos sectores dentro de la educación y la vida cotidiana.

Dichos movimientos tuvieron un gran impacto a escala mundial. En el aspecto educativo, dieron paso a los modelos sociales de la discapacidad; en el aspecto diplomático, se lograron cambios en las Declaraciones de Derechos, haciéndolos más específicos para diferentes discapacidades. Por medio de estos cambios, se planeaba erradicar el modelo médico curativo que “incidía en el ajuste social y personal de los discapacitados para facilitar su adaptación al orden social dominante, este «modelo social de la discapacidad» puso el acento en la necesidad de transformar la realidad social para eliminar la discriminación, fomentar la igualdad de oportunidades, incrementar la participación política [...] y mejorar la calidad de vida independiente” (Liñares, 2003).

Los problemas actuales de las personas sordas en México

Aun cuando ya no existe una prohibición explícita que limite el uso de la LSM o que permita la discriminación de personas sordas, la realidad es que sigue habiendo diversas barreras sistémicas que entorpecen o incluso detienen el desarrollo de las personas dentro

de la sociedad. En primer lugar, el problema que parece ser más evidente es el del acceso a la educación. El aprender la LSM es un privilegio dentro de una minoría, en la cual un 65% solo estudió la primaria y el 14% nunca fue a la escuela. Solo el 20% restante reporta tener estudios superiores a la educación básica. Además, es importante recordar que la gran mayoría de los sordos y los sordos usuarios de la LSM no saben leer ni escribir en español, y si lo hacen, el nivel de comprensión es menor debido a la gran diferencia gramatical y a la falta de palabras equivalentes entre una y otra.

Se debe señalar, además, que las niñas, niños y jóvenes sordos suelen tener problemas al encontrarse en escuelas, tanto públicas como privadas, sin el acompañamiento de un traductor, el cual puede llegar a ser muy costoso. En algunos casos, las escuelas pueden sugerir enviar a las niñas, niños y jóvenes sordos a Centros de Atención Múltiple de la Secretaría de Educación Pública (SEP), sin embargo, esto ha mostrado no ser de ayuda, ya que no es una educación específicamente para sordos, sino que se juntan a personas con diferentes discapacidades y, por lo tanto, diferentes necesidades educativas. Igualmente, es de destacar también que menos de un tercio de las personas sordas usuarias de la LSM son las que pueden acceder a educación superior, y de las más de 2 200 universidades que existían en México en 2013, solo una de ellas estaba adaptada para recibir alumnas y alumnos sordos, ciegos o con discapacidad motriz (Guerrero, 2013).

Adicionalmente, debido a la falta de educación y a la dificultad que representa leer y escribir español, si no se tuvo una educación bilingüe, la capacidad de las personas

sordas para conseguir un trabajo es muy baja, lo que los hace dependientes de sus familias, de las pocas ayudas del gobierno dirigidas a estos sectores o los mantiene en un estado prácticamente permanente de precarización y desempleo (CNDH, 2008).

En el tema del acceso a la salud, las personas sordas no cuentan con servicios especializados que brinden atención médica por medio de la LSM. De esta forma, no solo está reducido el acceso a la salud física, sino que tampoco existe la posibilidad de acceder a servicios de salud mental. Sumado a esto, para 2016 solo existían 40 intérpretes certificados en LSM en toda la república (Altamirano, 2016), lo cual obliga a las personas sordas a apoyarse en familiares o intérpretes no certificados como traductores durante las citas médicas, lo que puede llevar a entendimientos erróneos y una mala atención médica.

Otro problema relevante al que se enfrentan las personas sordas tiene que ver con el acceso a la información. Como se ha mencionado, la información escrita o sonora no puede ser comprendida para la gran mayoría de personas sordas, por lo que los subtítulos no son una solución para la inclusión. Igualmente, los intérpretes no siempre pueden dar una información completa o verídica. En agosto de 2020, comenzó un movimiento por parte de personas sordas al notar que los intérpretes de las conferencias del presidente Andrés Manuel López Obrador no solo no traducían correctamente lo que se hablaba, sino que había señas inventadas, groserías y oraciones sin sentido (Montesinos, 2020).

Como alternativa a esta falta de información, los “chismes” dentro de la comunidad sorda se han popularizado como una forma de obtenerla: el “chisme es un ritual perseverante entre los sordos, son muy comunicativos. Después de todo, ellos no pueden escuchar los noticieros del radio o la televisión, ni leer los periódicos, pues son abrumadoramente monolingües. Todos esperan de quienes tienen algo de información que la compartan” (Fridman, 1999, como se citó en Guerrero, 2013). Sin embargo, la información puede ser distorsionada u omitida cuando es esparcida por canales alternativos. Además de estas problemáticas, las personas sordas también encuentran serias limitaciones en las señalizaciones viales, el acceso a actividades de ocio como el cine y el teatro, las relaciones personales y, en los años anteriores, una barrera para el entendimiento y lectura de labios ocasionado por el uso del cubrebocas como una medida para prevenir el COVID-19.

Conclusiones

En este ensayo se trató de abordar el tema de las personas sordas en México y las problemáticas a las que se han enfrentado durante varias décadas, en primer lugar, por la dificultad de crear una comunidad y un discurso de movimiento social, y en segundo lugar, por las barreras sistémicas que siguen existiendo en México en cuanto acceso a la educación, a un trabajo digno, a la información y al ocio.

En una primera parte se presentó la percepción de las discapacidades dentro del capitalismo, remarcando la diferencia entre la percepción que tienen las personas con

discapacidad de sí mismos y la percepción que tienen los demás de ellos, en donde la discapacidad es únicamente la barrera que la sociedad le pone a las personas con rasgos o características diferentes. De igual manera, se explicó cómo el lenguaje afecta la percepción que se tiene de las personas con discapacidades dentro de lo laboral, siendo que “minusválido” o “discapacitado” habla sobre el valor disminuido que las personas tienen dentro de un sistema que busca su explotación para hacerse de más capital.

Se trató además de distinguir entre la sordera y la discapacidad auditiva, debido a que estos padecimientos no son lo mismo y que los espectros de la sordera pueden ser desde muy bajos hasta la sordera total. En este segundo apartado, se hizo evidente la necesidad de tener más datos sobre las personas sordas, ya que las estadísticas del INEGI tienden a ser muy generales en cuanto a discapacidades y serían un punto muy importante para justificar políticas públicas en favor de las personas sordas.

En una tercera parte, se abordó el tema de la comunidad sorda en México y la LSM, es decir, el espectro más grave de la discapacidad auditiva y la forma en la que se comunican. Aquí es importante recalcar que la LSM es principalmente una herramienta de comunicación entre personas sordas y no una forma de traducción del español. Esto pasa porque el español signado, es decir, la traducción literal palabra a palabra de español a señas de LSM, no cumple con las reglas gramaticales de la LSM y, por lo tanto, sería casi imposible para los sordos entenderlo. Además, hay un gran número de palabras en español que no existen

y/o no tienen seña en LSM, lo que dificulta las traducciones. De la misma forma, se debe tener en cuenta que el subtítulo tampoco es una solución definitiva, ya que gran parte de las personas sordas no saben leer ni escribir en español, puesto que la educación bilingüe para personas sordas es un privilegio al que menos de un tercio de ellos puede acceder.

En el cuarto apartado, se abordó el tema del desarrollo y la resistencia de las comunidades sordas en México y las influencias que tuvieron de las comunidades sordas en Europa y Estados Unidos. Aquí, se destacó la importancia de los pasos que se deben cumplir, tanto interna como externamente, para que un grupo social tenga “un punto de ignición”, y en el caso de las comunidades de sordos, la necesidad de tener un lenguaje que permita desarrollar una identidad y comunicar sus exigencias. Es importante resaltar en este punto que las comunidades sordas ya existían en varios lugares del mundo y de México, especialmente en Mérida, sin embargo, fue hasta después de varias publicaciones que avalaban la utilidad de la lengua de señas que las comunidades comenzaron a tomar fuerza y surgir como grupos sociales que exigían el respeto a sus derechos.

En el quinto apartado, se trató sobre los nuevos movimientos sociales, en el que se muestra cómo el contexto internacional causado por las guerras dio lugar al surgimiento de muchos movimientos sociales de grupos que anteriormente no habían tenido tanta presencia, como son los movimientos por el cuidado de la naturaleza, por la diversidad sexual, los movimientos *hippie* y los movimientos por las personas disca-

pacitadas, liderados principalmente por las personas que estuvieron en las guerras y regresaron mutilados y lastimados. A partir de este momento histórico, dichos movimientos, especialmente los de discapacitados y de personas sordas, comienzan a politizarse y a exigir sus derechos en foros internacionales, ganando peso en dichos foros y logrando cambios en actas y escritos.

Finalmente, en el último apartado se habló de los problemas actuales que las personas sordas en México sufren diariamente en temas como acceso a la educación, acceso a trabajos dignos, acceso a la información y acceso a formas de ocio y diversión. Estas problemáticas siempre han existido para las personas sordas y, a pesar de los movimientos que se han creado en los últimos años, poco ha cambiado para solucionarlos.

Se debe reconocer que es difícil encontrar una solución que abarque todos los problemas que tienen las personas sordas, y sería una visión reduccionista e idealista pensar que la educación cambiaría estos problemas, sin embargo, puede ser posible generar un cambio desde varios puntos de vista. En primer lugar, debe existir un cambio de la percepción que la sociedad tiene de los sordos. Cuando se cataloga como persona con discapacidad a alguien que no se considera de esta forma automáticamente se genera una barrera, por lo que se debe terminar con la idea de “curar” la sordera para integrarlos al mundo oyente y pensar en la forma en la que como oyentes las personas se pueden incluir en el mundo sordo. En segundo lugar, la prevención es un aspecto de suma importancia. Muchas de las personas sordas adquirieron esta condición

por accidentes o complicaciones durante el parto que pueden ser fácilmente prevenibles con sistemas de salud y políticas públicas bien ideadas y aplicadas. En este sentido, el acceso a un centro de salud de calidad y acceso a información son decisivos para prevenir futuros problemas. En tercer lugar, es verdad que la educación es importante, pero definitivamente debe tratarse de una educación de calidad y especializada. Solo existe una universidad en el país con la capacidad y las herramientas para enseñar a jóvenes sordos, y solo existen 40 traductores certificados, de los cuales 11 se encuentran en la Ciudad de México, lo cual limita mucho la capacidad de tener traductores certificados en escuelas.

De igual forma, canalizar a las niñas, niños y jóvenes sordos a centros de educación especial, en donde se les da clase en conjunto con personas otras discapacidades tampoco es una solución, pues el mayor problema, la barrera de la comunicación, sigue ahí. Por lo tanto, debe haber un cambio en la educación en temas de inclusión a escuelas para no sordos, promoción de la traducción certificada y de la educación bilingüe, que permita un conocimiento de la LSM para un buen desarrollo dentro de la comunidad sorda y que al mismo tiempo permita que las personas sordas aprendan a leer y escribir en español. Al saber leer y escribir en español, se abren varias puertas en temas como acceso a la información y al ocio, e incluso en cosas más básicas, como leer señalamientos viales y de peligro.

Finalmente, es pertinente comentar la reforma al artículo 8.º de la Ley Federal de Cinematografía, en la que las películas

proyectadas en cines deberán contar con subtítulos, sin importar si son exhibidas en español o en su idioma original, como una medida para inclusión de personas sordas y con discapacidades auditivas. Si bien esta puede parecer una buena idea, refleja el poco conocimiento que se tiene de la comunidad con discapacidad auditiva y sorda, dado que, como se ha expuesto anteriormente, es muy bajo el número de personas que tiene los conocimientos para leer en español. Precisamente por esto, se resalta la importancia de tener datos más específicos sobre la discapacidad auditiva y la sordera entre la población de México.

Referencias

Altamirano, C. (2016). Los sordos son los discapacitados invisibles. El País. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/09/30/mexico/1475226460_365921.html

Alvarado, A. (1994). *Paratexto*. Instituto de Lingüística de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Buenos Aires

Arellano, J. (2001). Los nuevos sujetos sociales del Neozapatismo. *Revista Convergencia*. No.8: México.

Cruz, M. (2009). La educación del sordo en México siglos XIX y XX: La Escuela Nacional de Sordomudos. *Cultura sorda*. Disponible en: <https://cultura-sorda.org/la-educacion-del-sordo-en-mexico-siglos-xix-y-xx-la-escuela-nacional-de-sordomudos/>

Guerrero, E. (2013). Medios de comunicación y accesibilidad a la información de personas sordas. Tesis para obtener el grado de Licenciada en Ciencias de la Comunica-

ción, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5ac/7f5/d7a/5ac7f5d7a6816557267142.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2004). *Las personas con discapacidad en México: una visión censal*. INEGI. Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/76/702825497842/702825497842_23.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). La discapacidad en México, datos al 2014. INEGI. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825094409.pdf

Jullian, C. (2018). Haciendo “hablar” a una historia muda. Surgimiento y consolidación de la comunidad sorda en Morelia. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, 39(153), 261- 291.

Liñares, X. (2003). *Apuntes para una sociología de la comunidad sorda*. Dialnet. Disponible en: https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/118983/EB15_N138_P50-61.pdf;jsessionid=F2D3CD75A-936BA0B893E34D746C23A6B?sequence=1

Manzanal, M. (2008). *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Centro Integral comunicación. 1ª edición: Buenos Aires.

Mexicana. (s.f.). *Lengua de Señas Mexicana*. Mexicana. Disponible

en: <https://mexicana.cultura.gob.mx/es/repositorio/x2abesp3qm-4>

Montesinos, C. (2020). Traductores de señas en conferencias mañaneras de AMLO interpretan con errores y hasta inventan algunas. *Animal político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/08/lenguaje-senas-mananera-amlo-derechos-personas/>

Organización Mundial de la Salud. (2021). Sordera y pérdida de la audición. OMS. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/deafness-and-hearing-loss#:~:text=M%C3%A1s%20del%205%25%20de%20la,una%20de%20cada%20diez%20personas>

Oviedo, A. (2015). México, atlas sordo. *Cultura sorda*. Disponible en: <https://cultura-sorda.org/mexico-atlas-sordo/>

World Federation of the Deaf (2008). Informe de la Encuesta Global de la Secretaría Regional de la WFD para México, América Central y el Caribe realizada por la Federación Mundial de Sordos y la Asociación Nacional de Sordos. WFD&SNAD: Suecia.

La discapacidad y las políticas para los cuidados de largo plazo en México

Alma Lucero Rodríguez Morales¹

Luis Augusto Chávez Maza²

1. Introducción

En los últimos años, la percepción sobre la discapacidad ha generado gran inquietud, derivado de la expansión de derechos y la responsabilidad del Estado para garantizar que, a todos los ciudadanos, con discapacidad o sin ella, se les respeten y protejan sus derechos. Asimismo, el aumento de la población en condiciones de discapacidad, sobre todo la población de adultos mayores y adultos maduros ha provocado que los problemas de exclusión y dependencia sean observados ante los ojos de la sociedad, aumentando con ello la sensibilidad ante estos problemas. Lo anterior provoca que un problema, anteriormente atendido en los entornos privados del hogar, se considere como un asunto de interés social.

Los enfoques para observar la situación de los cuidados de las personas con discapacidad difieren. Tradicionalmente, la discapacidad se atiende desde las políticas públicas como un problema de movilidad, comuni-

cación, salud y economía. Para atender tales problemas, en México se han implantado diversas políticas, no obstante, tales acciones se caracterizan por la dispersión de esfuerzos entre niveles de gobierno, son poco ambiciosas, están centradas en lo económico y reproducen las desigualdades de género.

Para analizar la situación actual en México, este capítulo abordará en su primera sección cómo la pandemia facilitó un entorno apropiado para identificar y discutir el problema que enfrentan las personas con discapacidad y las personas encargadas de los cuidados; estas últimas usualmente mujeres. En tal contexto, la discusión nacional está en coordinación con los movimientos feministas que a nivel internacional han colocado este asunto dentro de la agenda de discusión pública que deberá atenderse en el corto y mediano plazo. Aunque, como se expone en el texto, estos movimientos proponen una agenda que revalorice el trabajo decuidado, redistribuya las responsabilidades entre hombre y mujeres, y reconozca y garantice el bienestar de las personas cuidadoras.

Posteriormente, en el texto se expone una revisión de las estadísticas nacionales sobre las personas en condiciones de discapacidad,

1 Estudiante en el Doctorado en Economía Política del Desarrollo, BUAP.

2 Profesor-Investigador en la Facultad de Economía, BUAP.

identificando aquellas que puedan requerir atención de cuidados de largo plazo. De esta revisión cuantitativa se puede inferir que la población de adultos mayores y adultos son altamente propensos de estos cuidados especializados. Sin embargo, preocupa sobremanera la situación de los adultos mayores, pues es una población vulnerable ante la enfermedad y los bajos ingresos, lo cual limita las posibilidades de acceder a servicios de salud y cuidados especializados.

Finalmente, el capítulo describe las principales políticas gubernamentales. Estas se caracterizan en primer lugar por ofrecer servicios de salud en un sistema disperso, con escasez de medicamentos y pocos especialistas. En segundo plano, se ubica otra política de gran importancia: la política universal de transferencias de recursos, la cual en parte apoya los gastos de atención de la población, pero promueve la mercantilización de las relaciones familiares y no contribuye a la reducción de los roles de género.

2. Antecedentes

La pandemia por COVID-19, declarada en marzo de 2020, representa un hecho histórico debido al número de muertes registradas en un breve periodo de tiempo. Adicionalmente, durante la pandemia se observó una reacción inusitada de los gobiernos nacionales, quienes dedicaron grandes esfuerzos en compartir información sobre salud pública e implementar medidas de contingencia sanitarias que retrasaran o disminuyeran los decesos en sus países. En parte, la mayor catástrofe ocurrió en los países con deficiencias en los sistemas de protección social y

salud, que además son naciones con índices de marginación social importantes, como es el caso de las de América Latina y el Caribe (Acosta, 2020; Filgueira *et al.*, 2020).

Algunas de las medidas gubernamentales implantadas, como el confinamiento y aislamiento social, ampliaron la esfera de atención dentro del hogar, transitando de un espacio de resguardo a uno donde también se trabaja y estudia. El incremento de las actividades dentro del hogar aumentó, por consiguiente, la demanda de trabajos de cuidado. Según el Observatorio de Género y COVID-19 en México, la realización de los trabajos de cuidado aumentó la desigualdad entre hombres y mujeres, puesto que, durante la pandemia, por cada hora que dedicaron los hombres a las tareas de cuidados, las mujeres dedicaron tres (2020). Aunado a lo anterior, se sabe que, durante esta contingencia, entre el 2.9 y el 17.9% de mujeres económicamente activas tuvieron que ausentarse temporalmente o perder su empleo para satisfacer las mayores demandas por cuidados (Amilpas, 2020; Cruz *et al.*, 2020; Fuente-Filguerola, 2020).

El incremento de la demanda por cuidados dentro del hogar, con fuerte sesgo hacia la mujer, es un fenómeno que se replicó a escala global. Durante los años 2021 y 2022, las agendas internacionales feministas pusieron en marcha mesas de trabajo para discutir medidas gubernamentales que permitieran garantizar acciones en torno a reducir la carga de trabajo de cuidados, y con ello potenciar los beneficios para las mujeres. En la región de América Latina destacan: el compromiso de

Santiago (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ONU MUJERES, 2021), la alianza global por los cuidados impulsada por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y ONU MUJERES (2021), la declaración internacional sobre la importancia del cuidado en el ámbito de los derechos humanos (Gobierno de México, 2021), el Pacto Mundial México (INMUJERES, septiembre 2021), el día de acción mundial a favor del cuidado (Confederación Sindical Internacional (CSI), 2021) y la presentación del documento *Hacia una construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe* (Bango y Cossani, 2021). La agenda de discusión en los diversos foros abordó especialmente la situación de los hogares con miembros que afrontan alguna discapacidad, sean personas adultas mayores o menores (CEPAL y ONU MUJERES, 2020, 2021; INMUJERES, 2021; ONU MUJERES, 2021). De manera general, estos documentos plantearon:

- a. PREMIAR Y RECONOCER las labores de cuidados mediante el aseguramiento de empleos decentes con seguridad social, transferencias monetarias a mujeres cuidadoras no remuneradas, creación de sindicatos o mecanismos de protección para trabajadoras del hogar, aseguramiento de seguros contributivos y/o no contributivos para mujeres adultas mayores.
- b. REDISTRIBUIR los trabajos remunerados y no remunerados de una manera más justa dentro y fuera de los hogares, mediante la promoción de nuevas dinámicas familiares, paternidades responsables, creación y mantenimiento de indicadores que visibilicen

las cargas e importancia de los trabajos de cuidado no remunerados, así como las necesidades de dependencia a nivel geostadístico.

- c. REDUCIR la carga de trabajo de cuidados no remunerados mediante el apoyo y cobertura de las necesidades básicas de estos, basándose en principios de igualdad, universalidad y solidaridad mediante el incremento de infraestructura, cobertura y personal especializado en el cuidado, además de programas y centros de capacitación de personas cuidadoras, así como mecanismos de regulación, manuales y políticas de regulación de estos servicios.
- d. COMUNICACIÓN Y PRESUPUESTO mediante la socialización de buenas prácticas en foros, en donde compartan las experiencias buenas a nivel regional y procuren el aseguramiento de fondos y mecanismos provenientes de recursos internacionales, federales, filantrópicos o privados que mantengan los programas e iniciativa anteriores.

Es importante señalar que en estos documentos los cuidados se entienden como las actividades propias o ajenas que regeneran diaria y generacionalmente el bienestar físico y emocional de las personas. Estas incluyen las tareas cotidianas de gestión y sostenimiento de la vida, así como el mantenimiento de los espacios y bienes domésticos, el cuidado de los cuerpos, la educación y formación de las personas, el mantenimiento de las relaciones sociales o el apoyo psicológico a los miembros de la familia (Bango, 2020; Durán, 2018).

Hay dos aspectos que vale la pena señalar. El primero es que la mayoría de los actores que han escrito acerca de la problemática lo hacen desde una perspectiva y activismo feministas en pro de visibilizar y asegurar estas tareas que permitan independencia y libre desarrollo a las personas cuidadoras. El segundo es que para poder identificar si existen otras acciones que coadyuven a estos objetivos habrá que observar la variación de la dinámica demográfica e indicadores de dependencia que puedan orientar hacia donde pueden estar asentadas las acciones de cuidados.

En este sentido, con base en el comunicado realizado por el INEGI (2022), en los últimos 50 años México ha visto reducida su población de 0 a 14 años en un 21%, mientras que, en el mismo periodo de tiempo, se cuadruplicó la cantidad de adultos mayores de 60 años en relación con el primer grupo etario, es decir, pasaron de haber 12 a 48 adultos mayores por cada 100 niños y niñas con menos de 15 años. Estas transformaciones estructurales conllevan una coyuntura demográfica llamada bono demográfico, donde aumenta el peso relativo de las personas en edades productivas (15 a 59 años) y disminuye la cantidad de personas en edades inactivas (0 a 14 años y 60 y más). De acuerdo con los censos de 1970 a 2020, la relación de dependencia disminuyó de 108 a 59 dependientes por cada 100 personas en edades productivas y estas transformaciones modifican los alcances de los diseños de políticas económicas y sociales (INEGI, 2022).

A partir de los datos demográficos mencionados, se perciben dos grupos etarios (menores y adultos mayores) con niveles de dependencia funcional y/o económico-so-

cial. Cabe destacar que en México el aumento significativo ocurre con las personas adultas mayores. Vale la pena reconocer que culturalmente existe una diferencia entre la dependencia de estos dos grupos, puesto que cuando se habla particularmente niñas y niñas sin alguna discapacidad, se percibe el cuidado como una inversión, mientras que cuando se habla de personas adultas mayores o personas con alguna discapacidad, se concibe como una carga económica o social. Estudios revelan cómo a estos últimos se les segrega de actividades escolares o de recreación, utilizando términos y actitudes que les infantilizan o denigran y dejando sus actividades de cuidado en manos de alguien más cercano al núcleo familiar o las organizaciones de la sociedad civil. Además, en algunos casos se ha observado que los sentimientos al hablar de estas últimas situaciones de dependencia son negativas (propician miedo, sentimientos de culpa o de confusión).

Es importante reconocer que la percepción del problema sobre los cuidados se ha volcado hacia actitudes más inclusivas por parte de personas jóvenes, personas con mayor grado de escolaridad y habitantes de zonas urbanas de altos ingresos que usualmente no están directamente relacionadas con la situación. Asimismo, el personal de salud y docentes de educación básica también reconocen que desde las instituciones y sociedad en general debe darse una respuesta positiva a través de mecanismos de asistencia estatal (Fundación Belén, 2001; García y Hernández, 2010; Rodríguez-Martí y Álvarez-Arregui, 2015; Pérez-Castro, 2019; Medina *et al.*, 2021; Enriquez y Rocha, 2022).

En este punto, cabe precisar que la dependencia de una persona se entiende como una situación donde esta requiere de la ayuda de otra para realizar actos elementales para la subsistencia o actividades básicas de la vida diaria, lo cual es derivado de la falta o pérdida de la autonomía física, psíquica, intelectual, funcional, económica o social (Organización Panamericana de la Salud, 2020; Comunidad de Madrid, 2019; Agudelo y Medina, 2014; Consejo de Europa, 1998). Bajo esta última definición, es importante en la actualidad tomar en cuenta si la persona dependiente necesita cuidados de manera transitoria o permanente y en el largo plazo conocer y prevenir las causas de la dependencia, permitiendo planificar los servicios e insumos necesarios que permitan tanto a las personas dependientes como a las cuidadoras seguir desarrollándose con dignidad y libertad.

La concepción de posibilidades de dependencia por largos periodos ha motivado a crear una subcategoría de los cuidados denominada *cuidados a largo plazo* (CLP), los cuales incluyen los servicios y actividades llevadas a cabo por otra persona para aquellas que han tenido o corren el riesgo de sufrir una pérdida importante y mantenida de la capacidad intrínseca por largos periodos. La capacidad intrínseca es la combinación de todas las capacidades físicas y mentales de una persona e incluye su capacidad de caminar, pensar, ver, oír y recordar. Tal pérdida puede afectar su capacidad funcional para satisfacer sus derechos, libertades fundamentales y dignidad humana. Algunas de las concepciones internacionales de los CLP incluyen también los cuidados otorgados en casas de

cuidado, asilos, estancias de día y/o tiempo completo, las asistencias o ayudas otorgados por familiares, enfermeros o terapeutas domiciliarios, las jornadas de salud o eventos con fines para donar materiales de asistencia: sillas de ruedas, lentes, bastones, entre otros (Lehning y Austin, 2019; Organización Mundial de la Salud, 2015; Ikegami, 2002; Institute Of Medecine, 2001).

Es necesario reforzar la idea de que los CLP están vinculados con la dependencia, pero esta no en todos los casos es directamente proporcional a la edad. Si bien se reconoce que las personas adultas mayores son un grupo altamente vulnerable de sufrir alguna pérdida de la capacidad intrínseca, desde la Organización Mundial de la Salud (OMS) se exhorta a no estereotipar a las personas mayores como dependientes, más bien, se invita a reconocer que existen otros factores que impactan sobre la pérdida de la capacidad intrínseca. Tales factores son denominados *determinantes sociales*, entre los cuales destacan el acceso a los servicios de salud e infraestructura, los niveles de ingreso, las condiciones de migración, inequidad de género y exclusión en los mercados (OMS, 2008, 2015).

3. La dimensión de los cuidados a largo plazo en México

En México, la atención gubernamental al problema de CLP se ejerce, en su mayoría, a cargo de instancias dedicadas a personas adultas mayores, pues la mayor parte de eventos, foros, discusiones y legislación ha corrido a cargo del Instituto Nacional de Geriátría (INGER), quien se ha encargado

de gestionar espacios, instrumentos y estadísticas relacionadas con el binomio dependencia-envejecimiento (INGER, 2019; López, 2020; Gutiérrez, 2020; Sosa, 2020). Además, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha publicado un documento que analiza propuestas de CLP dedicadas a personas adultas mayores (CONEVAL, 2017). Tales acciones gubernamentales colocan su énfasis en la población mayor de 60 años, y para ellas resulta importante indagar sobre las condiciones en las que surge y prevalece la dependencia.

La primera dificultad es describir la situación actual de personas dependientes de cuidados a largo plazo en el país, debido a que no existen indicadores homologados en los diversos instrumentos de recolección de información (encuestas y censos) realizados para dicho propósito. Las aproximaciones empleadas en los instrumentos nacionales utilizan una homologación con los indicadores propuestos por la guía Atención integrada para las personas mayores (OPS, 2017), el índice Identificar el grado de independencia de la persona mayor para la realización de actividades básicas de la vida diaria-KATZ (INGER, 2019a) y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) (INEGI, 2020).

Según la guía establecida en tales instrumentos, los cuidados a largo plazo deben considerar las pérdidas de la capacidad intrínseca relacionadas con a) deterioro cognitivo (recordar y orientación tiempo y espacio), b) movilidad (levantarse de una silla sin usar las manos), c) nutrición deficiente (pérdidas de peso o apetito), d) discapacidad visual (tener

problemas de la vista, o enfermedad ocular), e) pérdida auditiva (no oír susurros), f) síntomas depresivos (falta de interés, placer o sentir tristeza) y g) la asistencia social (contar con tecnologías de compensación, apoyo económico, acceso a la recreación y/o personas a cargo de su cuidado). Por su parte, el índice de Katz toma en cuenta los seis ítems considerados en el índice de KATZ (INGER, 2019a); estos indican un alto grado de dependencia y, por tanto, de cuidados especiales (baño, vestido, moverse dentro y fuera de la cama o silla, alimentación, uso del sanitario y continencia). Es importante resaltar que este instrumento ha sido diseñado para personal del área de la salud o trabajadores sociales entrenados para realizar las evaluaciones determinantes de la condición de salud.

En tanto, la ENIGH considera categorías como a) caminar, subir o bajar usando sus piernas, b) ver (aun usando lentes), c) mover o usar brazos y manos, d) aprender, recordar o concentrarse, e) escuchar (aun usando aparato auditivo), f) bañarse, vestirse o comer, g) hablar o comunicarse, h) realizar sus actividades diarias por problemas emocionales (depresión, autismo, bipolaridad, entre otras). Además, se menciona el grado de dificultad para llevar a cabo estas actividades, la causa del padecimiento y la edad con que cuentan las personas que le padecen, aunque estos datos son reportados directamente por la persona al frente de la familia, sin necesidad de hacer evaluaciones de tipo médico, como es el caso del instrumento ICOPE.

Los grados que menciona la ENIGH establecen cuatro escalones, donde: 1) no puede hacerlo,

2) lo hace con mucha dificultad, 3) lo hace con poca dificultad y 4) no tiene dificultad; así mismo, indaga la causa por la cual se padece dicha condición. Para este análisis se equipará únicamente los grados 1 y 2 como un problema de pérdida de la capacidad intrínseca. La tabla 1 muestra la propuesta sobre cuáles categorías que, por sus características de medición, podrían equipararse.

Tabla 1. Características de personas con posible dependencia de cuidados a largo plazo según ICOPE-KATZ y Encuesta Nacional de Gasto e Ingreso de los Hogares

Características establecidas por ICOPE- ÍNDICE DE KATZ	Características establecidas por ENIGH
deterioro cognitivo	aprender, recordar o concentrarse.
movilidad	caminar, subir o bajar usando piernas
discapacidad visual	ver aun usando lentes
pérdida auditiva	escuchar (aunque use aparato auditivo)
Síntomas depresivos.	Realizar actividades diarias por problemas emocionales.
asistencia social	mover y usar brazos, bañarse, vestirse y comer.

Fuente: elaboración propia con base en OPS, 2017; INGER, 2019; INEGI, 2020.

Bajo los parámetros señalados anteriormente en la ENIGH (2020), es posible señalar que el 7.1% de la población mexicana tiene, al menos, alguna de las condiciones de

dependencia. La mayor condición de dependencia en el país ocurre por las dificultades para caminar (3.6%), le sigue la incapacidad de ver o lo hace con mucha dificultad aun usando lentes (2.4%), la discapacidad para usar sus brazos, manos, vestirse, bañarse o comer (2.4%), las dificultades para aprender, recordar o concentrarse (1.3%), discapacidad o mucha dificultad para oír, aun usando aparato auditivo (1.3%) y, por último, dificultad para realizar actividades de la vida diaria debido a problemas emocionales (1%); la suma sobre pasa el 7.1% de la población ya que una persona podría afrontar más de una discapacidad.

Aunque los porcentajes de presencia de discapacidad parecieran pequeños, es un grave problema para más de 8.9 millones de personas en México. Esa cantidad de personas es casi 600 000 personas más que la población total de Jalisco, siendo este el tercer estado más poblado de la República Mexicana (INEGI, 2020). Ahora bien, si se desintegra cada una de las condiciones con mayor incidencia de acuerdo con el motivo por el cual apareció (al cual se le conoce como etiología) y la edad en la que se presentan actualmente, se obtendrá los resultados presentes en la Tabla 2.

Tabla 2. Etiología de características más frecuentes de posible dependencia de cuidados a largo plazo en México 2020

Calificador de dificultad		No puede	Mucha dificultad	No puede	Mucha dificultad	No puede	Mucha dificultad	No puede	Mucha dificultad
Tipo de condición		Caminar, subir o bajar escaleras usando piernas		Ver aun usando lentes		Aprender, recordar, concentrarse		Realizar actividades diarias por problemas emocionales	
Etiología	Por una enfermedad	8%	36%	7%	41%	7%	25%	15%	29%
	Por edad avanzada	5%	24%	3%	27%	3%	29%	5%	12%
	Porque nació así	4%	4%	2%	9%	6%	18%	10%	13%
	Por un accidente	5%	21%	2%	7%	2%	5%	3%	4%
	Por violencia	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	2%
	Otra causa	0%	1%	0%	2%	2%	3%	2%	4%
Total		100%		100%		100%		100%	

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH-INEGI, 2020

La Tabla 2 expone la distribución de la población con dificultades por tipo de condición y etiología. Así, la principal etiología de la población con incapacidad o mucha dificultad para caminar se presentó por una enfermedad, el 8% y el 36%, respectivamente; la segunda causa es por edad avanzada, el 5% y 24%; y, en tercer lugar, se encuentran los accidentes que causaron la incapacidad, con el 5% y el 21%. Las tres principales etiologías en la incapacidad para ver se presentan a causa de una enfermedad (7% y 41%), por la edad avanzada (3% y 27%) y dificultades al nacer (2% y 9%). En ese mismo sentido, las dificultades para aprender y realizar actividades diarias encuentran sus principales etiologías

por enfermedad, edad avanzada y dificultades al nacer. Los datos permiten resaltar de manera particular que las dos etiologías con mayor porcentaje de afectación se atribuyen a la presencia de enfermedades y a la pérdida de la capacidad intrínseca asociadas a la edad.

Algunos datos sobre problemática en salud enfatizan las siguientes enfermedades: la hipertensión arterial, la diabetes mellitus no insulino dependiente (tipo II), la obesidad, las enfermedades vasculares y cardíacas como las más propensas a provocar la discapacidad (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [ISSSTE], 2020; Secretaría de Salud, 2021). Según datos del CONEVAL (2021), en el país aún existe un

28.2% de personas sin acceso a los servicios de salud pública, lo cual no solamente obstaculiza observar con claridad la relación entre etiología y su incidencia en la discapacidad, sino que tampoco permite observar el daño ocasionado por la falta de atención médica, esto es, que los problemas de acceso a servicios de salud pudieron aumentar el grado de vulnerabilidad de las personas dependientes de cuidados y orillar a las familias a no contar con los apoyos suficientes para proporcionar y/o mantener los cuidados necesarios que propicien que la persona mantenga la dignidad humana.

Complementariamente, en la Tabla 3 se anota la edad promedio de cada una de las condiciones de probable necesidad de cuidados a largo plazo más frecuentes en el país. En la tabla se exponen la edad promedio de la población con discapacidad, según el tipo de discapacidad y su etiología. El promedio ronda entre los 60 y los 65 años, rango de edad que es considerada en México como una persona adulta mayor (CONEVAL, 2017; INMUJERES, 2015). Ante tal situación, es posible señalar que los problemas por discapacidad se centran con población adulta mayor, aunque ello no excluye a otros grupos etarios: menores, jóvenes y adultos.

Tabla 3. Edad promedio de padecimiento de características de posible dependencia de cuidados a largo plazo en México 2020, según su etiología

Calificador de dificultad		No puede	Mucha dificultad	No puede	Mucha dificultad	No puede	Mucha dificultad	No puede	Mucha dificultad
		Caminar, subir o bajar escaleras usando piernas		Ver aun usando lentes		Aprender, recordar, concentrarse		Realizar actividades diarias por problemas emocionales	
Etiología	Por una enfermedad	65	63	63	59	54	53	56	53
	Por edad avanzada	84	77	83	73	85	77	87	81
	Porque nació así	23	33	29	29	28	24	26	26
	Por un accidente	49	57	37	54	57	49	62	54
	Por violencia	39	53	51	48	42	41	40	36
	Otra causa	17	53	30	45	10	35	18	45
Edad promedio		46	56	49	51	46	46	48	49

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH-INEGI, 2020.

4. Los cuidados y las políticas de atención en México

En el apartado anterior, se revisó la situación de las personas con alguna condición física, mental o psicológica que pudiera padecer alguna situación de dependencia de CLP. Ahora bien, dentro de las recomendaciones propuestas por la OMS (2017) también existe un apartado de asistencia social que consiste en indagar acerca de las condiciones y/o ayudas sociales que permiten a la persona dependiente y a su red de apoyo afrontar la situación de una manera digna. En este apartado se describirán de manera concisa algunas de estas acciones.

Como fue mencionado con anterioridad, las estrategias de atención a la dependencia de CLP en los últimos años corren en gran medida bajo la dirección de las grandes instituciones de salud. Sin embargo, el reporte oficial de personas con alguna discapacidad que carecen de acceso a estos servicios en el 2020 era de 24.8%, casi un cuarto del total de esta población (CONEVAL, 2021). Hablando específicamente de profesionales de salud, se cuenta con un promedio de 2 médicos y 3 enfermeras por cada mil habitantes, superiores al promedio en la región de América Latina, pero inferiores a las recomendaciones dadas para los países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) (INEGI, 2022; INEGI, 2021). Hablando de personal con una mayor especialización, estas carencias aumentan, encontrando un promedio de 1.03 fisioterapeutas, 0.57 psicólogos y 0.06 terapeutas ocupacionales por cada 10 000 habitantes, mientras que existen

422 geriatras y 1800 médicos rehabilitadores por cada 100 000 habitantes (OPS, 2022; Heinze-Martin, *et al.*, 2018).

Identificando al personal, distinto al del área médica, pero que coadyuvan en los trabajos de cuidados, en 2016 reportaban un total de 286 000 personas cuidadoras, el 38 % en el sector formal y el 62% en la vivienda popular. Estas cifras ilustran que las prioridades actuales del país en materia de salud y asistencia social se concentran en situaciones distintas a las de la atención a la dependencia, pues a pesar de que existen pocos estudios en nuestra población sobre las preferencias de las personas dependientes en cuanto su atención y cuidados, se observa una mayor frecuencia en su asistencia a servicios de recreación y aquellos que les permitan mantener una condición física y psicológica estable, como terapias individuales y en grupo (Rodríguez, 2022; OMS, 2015; Carmona-Valdés y Ribeiro-Ferreira, 2010).

En cuanto a apoyos institucionales, se cuenta con las cifras del Censo de Alojamientos de Asistencia Social (CAAS) propuesto como instrumento periódico por el INEGI en 2010. En general, se encontraron un total de 1100 alojamientos que atienden algunas de las condiciones que vulnerabilidad a las personas a la dependencia. Estos alojamientos incluyen casas hogar para personas adultas mayores, personas en situación de calle y hospitales psiquiátricos, pero la distribución de los mismos es muy irregular, concentrándose en su mayoría en la región norte del país y en menor medida en el centro sur.

Es importante señalar que este Censo de Alojamientos no contabiliza a los apoyos

ambulatorios, como comedores o estancias de día, y que cada estado de la República suele tener estas acciones de transferencias y actividades en especie a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral Familiar (DIF) y, por tanto, cada uno condiciona de manera diversa como otorgar estos apoyos. Resaltan de manera frecuente los comedores, dispensarios médicos y asignación de sillas de ruedas, bastones, lentes y otros auxiliares, los cuales son repartidos en jornadas preanunciadas o con formularios previos a registro. Una de las recomendaciones frecuentes por el CONEVAL es precisamente que se estandaricen los procesos y el presupuesto para el acceso a estos apoyos, además de que se cuente con censos de los usuarios frecuentes y se diseñen criterios metodológicos de seguimiento de efectividad, que es un punto débil en la mayoría de los estados (CONEVAL, 2019).

Atendiendo a estas recomendaciones, se creó un plan federal que incluye entre sus lineamientos un sistema de cuidados a largo plazo, aunque está diseñado específicamente para las personas adultas mayores (CONEVAL, 2017, como se citó en Secretaría de Salud, 2020). Dentro del programa llamado Acción específica para la Atención al Envejecimiento, se reconoce una falta de capacidad técnico-médica, recursos humanos, comunicación y retroalimentación entre los niveles de atención, así como la prescripción de medicamentos y acceso a la atención oportuna, lo cual fue sustentado en párrafos anteriores.

Para contrarrestar estas situaciones, se planteó elevar la calidad técnico-médica del país, sin embargo, la realidad es que son

pocos los programas que capacitan a personal profesional y cuidadores formales e informales. A nivel nacional, se encontraron el programa Nacional de Residencias Médicas, aunque este no se concentra exclusivamente en educación gerontológica y es exclusivo para los licenciados en medicina. Si se habla de capacitación para otro tipo de público y personal de la salud, se encuentran cursos y talleres impartidos por el INGER en la Ciudad de México, algunos posgrados que abordan problemáticas en el envejecimiento por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y capacitación para familiares y personas cuidadoras por el DIF Estado de México.

Este tipo de observaciones son importantes, pues permiten visibilizar que la centralización de la educación en una problemática que afecta a todo el país, pero también abren la posibilidad y el compromiso de las universidades e instancias de salud públicas para desarrollar programas específicos que capaciten a los futuros y actuales profesionistas de manera transdisciplinaria en estas competencias específicas, contribuyendo al principio de reconocimiento y distribución mencionado al inicio del capítulo (INSP, 2010; DIF Estado de México, 2016; Secretaría de Salud 2018; INGER, 2023).

Otra de las acciones planeadas hace referencia a la evaluación de personal de salud y asistencia social en centros gerontológicos, además de la creación de un sistema de información accesible para las personas adultas mayores, lo cual se considera de especial interés, ya que a pesar de que existen páginas que prometen contener información relevante, no parece tener un seguimiento infor-

mático, pues sus actualizaciones se remontan al sexenio en que fueron creadas. Además, se planteó llevar de la mano campañas de prevención contra la discriminación y estereotipación de la vejez y la dependencia, sin embargo, en la búsqueda de la red, no se encontró algún evento o campaña formal más que algunas imágenes difundidas por INGER en su página de Facebook y algunas publicaciones de índole informativa por el Instituto Nacional para Personas Adultas Mayores o el Portal para el adulto mayor (INGER, 2021; Franco, M., 2021; Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, 2021; Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, 2023).

En cuanto a acciones para la creación del sistema de cuidados a largo plazo que normativice y regule la educación y prevención de la dependencia funcional, se halló en la Norma Oficial Mexicana (PROY-NOM031-SSA3-2018), que regula la asistencia social para personas adultas mayores, el cual fue publicado en el diario de la federación en el año de 2019, sin tener actualizaciones hasta el momento (Secretaría de Gobernación, 2019).

Para finalizar este apartado, es importante reconocer que existen dos programas de asistencia social que han ido creciendo durante el último sexenio y son el llamado Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores, dirigido a personas mayores de 65 años, y la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad. Tales programas entregan 4 800 pesos y 2 950 pesos de manera bimestral, respectivamente. Sin bien, es accesible para cualquier persona de nacionalidad mexicana, no hay que perder de vista que las

transferencias monetarias pueden ayudar a mitigar algunos problemas y vulnerabilidades económicas, aunque también abren la posibilidad de aumento del maltrato en casa o en la calle para poder despojar a estas personas de ese dinero. Además, refuerza la idea de que el capital puede sustituir y/o asumir los trabajos de cuidados mediante el mercado, el cual aún no ha alcanzado la regulación esperada, dando pasos atrás no solo en el reconocimiento de estas labores, sino que además en las demandas feministas de desfamiliarización y desfeminización de los trabajos de cuidados, pues al concentrar de manera enérgica la mayoría de esfuerzos en estos maxiprogramas de transferencias, se descuidan otro tipo de acciones prioritarias y declaradas por la propia Secretaría de Salud y gobiernos de los estados para garantizar la atención y no solo el consumo (CONEVAL, 2017; Fernández y Agüero, 2018; Orozco y González, 2021; Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, 2021).

Conclusiones

A lo largo del texto se expusieron las diversas dificultades relacionadas con las políticas de cuidados de largo plazo. Esos problemas no están limitados al ámbito de diseño y ejecución de las políticas. El texto expone una problemática desde la medición, pues las cifras presentadas en este documento y en las cifras oficiales son obtenidas con la propuesta homologación de dos herramientas disponibles de manera internacional (ICOPE) y nacional (ENIGH), respectivamente ; sin embargo, a pesar de que es muy valiosa la autopercepción o la percepción familiar de

las pérdidas de la capacidad intrínseca de algún miembro, es aún más importantes que la valoración de la discapacidad se desprenda de un diagnóstico médico, y con ello relacionar de manera oportuna el diagnóstico y su atención.

Otro aspecto frágil en México está relacionado con la pauperización de los servicios sanitarios, así como la falta de oferta educativa por las universidades, institutos y centros de investigación. Quizás esta es una buena oportunidad para que las acciones de divulgación de la ciencia y retribución social ayuden a la socialización y democratización de la problemática, ya que, como se mencionó, se encuentra poca información acerca de estudios sobre preferencias de apoyos o servicios para personas dependientes de cuidados.

Si bien, hace un par de años iniciaron las discusiones sobre la legislación y homologación de las estrategias y esfuerzos en pro de la creación e implementación de políticas públicas que atiendan esta problemática, al parecer los esfuerzos han quedado plasmados en el papel y se han asumido de manera centralizada por organismos que velan por los intereses de las personas adultas mayores, a pesar de que, como se mostró en los datos, la vulnerabilidad de dependencia en nuestro país parece presentarse antes de llegar a los 65 años. Esta segmentación de las acciones y servicios deja ver una falta de capacidad en la organización y planeación a largo plazo y vulnera a la sociedad en general. Por una parte, a las personas que ya padecen la problemática, pues les tocará sufrir los cambios constantes de una política no afianzada; por otra, a las personas cuidadoras que asumen de manera

intensa la responsabilidad constante de los cuidados sin apoyo, lo cual puede obstaculizar las propias actividades de realización o mantenimiento personal y, por último, a las personas jóvenes, quienes pueden sentirse desalentados bajo el panorama de llegar a una de estas condiciones sin contar con una red de apoyo o recursos suficientes.

Referencias:

- Acosta, L. D. (2020). Capacidad de respuesta frente a la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe [Response capacity to the COVID-19 pandemic in Latin America and the Caribbean]. *Rev Panam Salud Publica*. 16;44:e109. doi: 10.26633/RPSP.2020.109.
- Agudelo, M. y Medina, R. (2014). *Dependencia de las personas adultas mayores*. Envejecimiento y dependencia. Realidades y previsiones para los próximos años. CONACYT. México. 27-53pp
- Amilpas García, M. S. (2020). Mujeres, trabajo de cuidados y sobreexplotación desigualdades de género en México durante la pandemia por COVID-19. *ESPACIO I+D, INNOVACIÓN MÁS DESARROLLO*, 9(25). <https://doi.org/10.31644/IMASD.25.2020.a06>
- Bango, J. y Cossani, P. (2021). *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación*. ONU MUJERES y CEPAL. 59p. Recuperado: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47898-la-construccion-sistemas-integrales-cuidados-america-latina-caribe-elementos-su>

- Carmona-Valdes, S. y Ribeiro-Ferreira, M. (2010). Actividades sociales y bienestar personal en el envejecimiento. *Pap. poblac* vol.16 no.65 Toluca
- CEPAL y ONU MUJERES. (2020). Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación. 23 p. Recuperado: https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2020/08/Final%20Brief/ES_cuidados%20covid.pdf
- CEPAL y ONU MUJERES. (2021). *Compromiso de Santiago. Un instrumento regional para dar respuesta a la crisis de COVID-19 con igualdad de género*. 12 pp. Recuperado: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46658/S2100047_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Comunidad de Madrid. (2019). *Guía práctica sobre dependencia*. Servicios e información. Servicios Sociales. Disponible en: <https://www.comunidad.madrid/servicios/servicios-sociales/guia-practica-dependencia>
- Confederación Sindical Internacional. (2021). *Día de acción mundial inversiones y trabajo decente de cuidados*. Recuperado de: <https://www.ituc-csi.org/care-2021?lang=es>
- Consejo de Europa. (1998). Recomendación N°(98)9. Disponible en: <https://sid.usal.es/idocs/F3/LYN10476/3-10476.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). ¿Qué funciona y qué no en cuidados a largo plazo para personas adultas mayores? Guía práctica de políticas públicas. 58 pp. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Guias_practicas/Que_funciona_Adultos_Mayores.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). *Evaluación integral de los programas federales vinculados al derecho a la seguridad social 2018-2019*. Evaluación de la política social 41-81
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2021). *Nota técnica sobre la carencia por acceso a los servicios de salud 2018-2020*. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_sobre_la_carencia_por_acceso_a_los_servicios_de_salud_2018_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2021a). *Nota técnica sobre la identificación de personas con discapacidad 2020*. En: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_identificacion_de_personas_con_discapacidad_2020.pdf
- Enriquez, M., Rocha, L., Fuentes de la Torre, N., García, E. y Hernández. (2022). Análisis de actitudes y percepciones hacia el envejecimiento en estudiantes de enfermería en Zacatecas, México. *Sanus vol.7* Sonora ene./dic. 2022
- F. Filgueira (2020). *América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social*. Serie Polí-

- ticas Sociales, N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fernández, A. y Agüero, J. (2018). Desfamiliarización del cuidado: un puente desde el malestar individual hacia el bienestar social. MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales. Vol. V, N° 9. ISSN: 2362-616x. (pp. 189-206) Centro de Publicaciones. FCPyS. UNCuyo. Mendoza
- Franco, M. (2021). *Prevención del Maltrato a los adultos mayores*. Portal Adulto Mayor. Disponible en: <https://portaldeladultomayor.com/prevencion-del-maltrato-a-los-adultos-mayores/>
- Fuente-Figuerola. (2020). ARS-VV de La COVID-19: cuarentena, aislamiento, distanciamiento social y confinamiento, ¿son lo mismo? *An Pediatría*. 2020;93(1):73-
74. Recuperado: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7211640/>
- Fundación Belén (2001). Percepción de los jóvenes frente a la discapacidad. Fundación Belén. En: <https://fundacionbelen.org/formacion/percepcion-los-jovenes-ante-discapacidad/>
- García, G. y Hernández, S. (2009). Actitudes hacia la discapacidad de jóvenes y adultos de Chiapas. *Univ. Psychol.* vol.10 no.3 Bogotá
- Gobierno de Argentina. (2021). *Declaración internacional sobre la importancia del cuidado en el ámbito de los derechos humanos*. En: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/declaracion_internacional_sobre_la_importancia_del_cuidado_en_elambito_de_los_derechos_humanos.pdf
- Gobierno de México. (2021). *Declaración Internacional sobre la importancia del cuidado en el ámbito de los derechos humanos*. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/669780/Declaracion_Internacional_sobre_la_importancia_del_cuidado_en_elambito_de_los_derechos_humanos.pdf
- González, C., Orozco, K., Arias, M. y Carvajal, G. (2020). Trabajo de cuidado en las fuentes de información estadística de México. *Revista internacional de estadística y Geografía*. Vol. 11, Núm. 3, 22-43pp.
- Gutiérrez, L. (2020). COVID-19 e Instituciones de Cuidados a Largo plazo en México. Canal de YouTube Instituto Nacional de Geriátrica. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=EMB_NxIM_lg Min 0:00-10:00
- Heinze-Martin, G., Olmedo-Canchola, V., Bazán-Miranda, G., Bernad-Fuentes, N. y Guizar-Sánchez, D. (2017). Los médicos especialistas en México. *Gac Med* ; vol. 154: 342- 351. DOI://dx.doi.org/10.24875/GMM.18003770
- Ikegami, N. (2019) Financing long-term care: lessons from Japan. *Int J Health Policy Manag.*;8(8):462-466. <https://doi:10.15171/ijhpm.2019.35>. [PMC free article] [PubMed] [Google Scholar]
- INMUJERES. (2021). *Alianza Global de Cuidados: explorando y compartiendo buenas prácticas*. [Facebook live]. Facebook meta. https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_perma-

- link&v=
- INMUJERES. (2021). Pacto Mundial México con más sus más de 800 empresas se une a la Alianza Global por los cuidados”. Gobierno de México. En: <https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/pacto-mundial-mexico-con-sus-mas-de-800-empresas-se-une-a-la-alianza-global-por-los-cuidados-convocada-por-el-inmujeres>
- INMUJERES y ONUMUJERES. (2021). *Alianza global por los cuidados. Nota informativa* 4pp. Disponible en: <https://alianzadecuidados.forogeneracionigualdad.mx/wp-content/uploads/2022/11/Nota-informativa-Julio-2022-S-Version.pdf>
- Institute of Medicine IOM. (2001). *Improving the quality of long-term care*. National Academy Press. Washington D.C. 354 pp.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (2020). *Discapacidad en México afecta a más de 7.8 millones de personas ISSSTE*. Disponible en: <https://www.gob.mx/issste/prensa/discapacidad-en-mexico-afecta-a-mas-de-7-8-millones-de-personas-issste?idiom=es-MX>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2016). *Censo de Alojamientos de Asistencia Social CAAS. Presentación de Resultados*. En: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/caas/2015/doc/>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2017). *Estadísticas a propósito del día de las y los cuidadores de personas dependientes (2 de marzo)*. 1-10
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2020). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares ENIGH*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2021). *Estadísticas a propósito de las personas ocupadas como médicos (23 de octubre)*. 1-4
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2022). *Estadísticas a propósito del día internacional de la enfermera*. En: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_ENFERME_RA22.pdf
- Instituto Nacional de Geriátría. (2021). *Panorama del maltrato*. Tomado de Facebook. <https://www.facebook.com/institutonacionaldegeriatria.mexico/posts/el-maltrato-de-las-personas-mayores-constituye-un-problema-social-que-afecta-la-4850410201655135/>
- Instituto Nacional de Geriátría.(2019). *Desarrollo de capacidades para Cuidados de Largo plazo de base comunitaria*. Ciudad de México. Disponible en: <http://www.geriatria.salud.gob.mx/contenidos/institucional/desarrollo-capacidades-apecinger.html>
- Instituto Nacional de Geriátría.(2019a). *Actividades básicas de la vida diaria (Índice de KATZ)*. Disponible en: http://inger.gob.mx/pluginfile.php/96260/mod_resource/content/355/Archivos/C_Generalidades/Unid
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. (2021). *15 de junio, Día Mundial de Toma de Conciencia del Abuso y Maltrato en la Vejez*. Disponible en: <https://www.gob.mx/inapam/es/articulos/15-de-ju->

- nio-dia-mundial-de-toma-de-conci
- Lehning, A. y Austin, M. (2009). Long-Term Care in the United States: Policy Themes and Promising Practices. *Journal of Gerontological social work* 43-63. DOI: 10.1080/01634370903361979
- López, M. (2020). Documento de Estrategia para la Prevención y el Control de COVID-19 en Instituciones de Cuidados a Largo Plazo Basada en Delimitación Explícita de Zonas de Riesgo. Canal de YouTube Instituto Nacional de Geriátrica. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=EMB_NxIM_lg Min 23:00- 38:21
- Medina, I., Medina, F., Torres, R., Sosa, R., Chale, G. y Chaparro-Díaz, L. (2021). Actitudes hacia la Vejez y actitudes hacia la sexualidad del adulto mayor en estudiantes y profesionales de enfermería. *Gerokomos* vol.32 no.1 Barcelona.
- Observatorio de Género y COVID-19 en México. (2020). *El impacto de la pandemia por COVID-19*. Disponible en: <https://observatoriogeneroycovid19.mx/tema/trabajo-de-cuidados/>
- ONU MUJERES. (2021). *Reconocer el cuidado como derecho humano, instan los líderes de la Alianza Global de Cuidados*. En: <https://www.unwomen.org/es/noticias/noticia/2021/12/reconocer-el-cuidado-como-un-derecho-humano-istan-los-lideres-de-la-alianza-global-por-los-cuidados>
- ONU MUJERES. (2021). *Hacia la construcción de Sistemas Integrales de Cuidados en América Latina y el Caribe* [Facebook live]. Facebook meta. <https://www.facebook.com/onumujeres/videos/1397100914039849>
- Organización Mundial de la Salud. (2008). *Closing the gap in the generation. Health equity through action on the social determinants of health*. Commission on social Determinants of Health. GENEVA. 256 pp.
- Organización Mundial de la Salud. (2017). *Atención integrada para personas mayores. Directrices sobre intervenciones a nivel comunitario para gestionar las pérdidas de la capacidad intrínseca*. 60 pp.
- Organización Mundial de Salud. (2015). *Cap. 3: Salud en la vejez. Informe mundial sobre el envejecimiento*. 45-90 pp.
- Organización Panamericana de la Salud. (2022). *Fuerza laboral de rehabilitación en la región de las Américas: distribución por país*. En: <https://www.paho.org/es/enlace/fuerza-laboral-rehabilitation>
- Organización Panamericana de la Salud. (2020). *Guía sobre la evaluación y los esquemas de atención centrados en la persona en la atención primaria en salud*. Washington D.C.
- Pérez-Castro, J. (2019). La inclusión de los estudiantes con discapacidad en dos universidades mexicanas. *Innov. educ. México* vol.19 no.79.
- Rodríguez, A. (2022). *Aproximación geográfica de la situación de cuidados a largo plazo en el municipio de Puebla durante el año 2022*. Tesis de Maestría. Facultad de Economía. BUAP. 159pp
- Rodríguez-Martí, A. y Álvarez-Arregui, E. (2015). *Universidad y discapacidad. Actitudes del profesorado y de estudiantes. Perfiles educativos* vol.37 no.147. Ciudad de México.

Secretaría de Gobernación. (2019). *PROYECTO de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-031-SSA3-2018, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad*. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573764&fecha=27/09/2019#gsc.tab=0

Secretaría de Inclusión y Bienestar Social. (2023). *Seguimiento a estancias de cuidados a largo plazo*. Edo. Mex. <https://sibiso.cdmx.gob.mx/seguimiento-estancias-de-cuidados-largo-plazo>

Secretaría de Salud. (2020). *Programa de acción específico. Atención al envejecimiento 2020-2024*. México 78 pp. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/706938/PAE_PAM_cF.pdf

Secretaría de Salud. (2021). *Panorama epidemiológico de las enfermedades no transmisibles en México, cierre 2021*. Subsecretaría de prevención y promoción de la salud. Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/745354/PanoEpi_ENT_Cierre2021.pdf

Sosa, E. (2020). Documentos técnicos elaborados por INGER. Canal de YouTube Instituto Nacional de Geriátrica. En: https://www.youtube.com/watch?v=EMB_NxlM_lg Min 10:01-22:43

