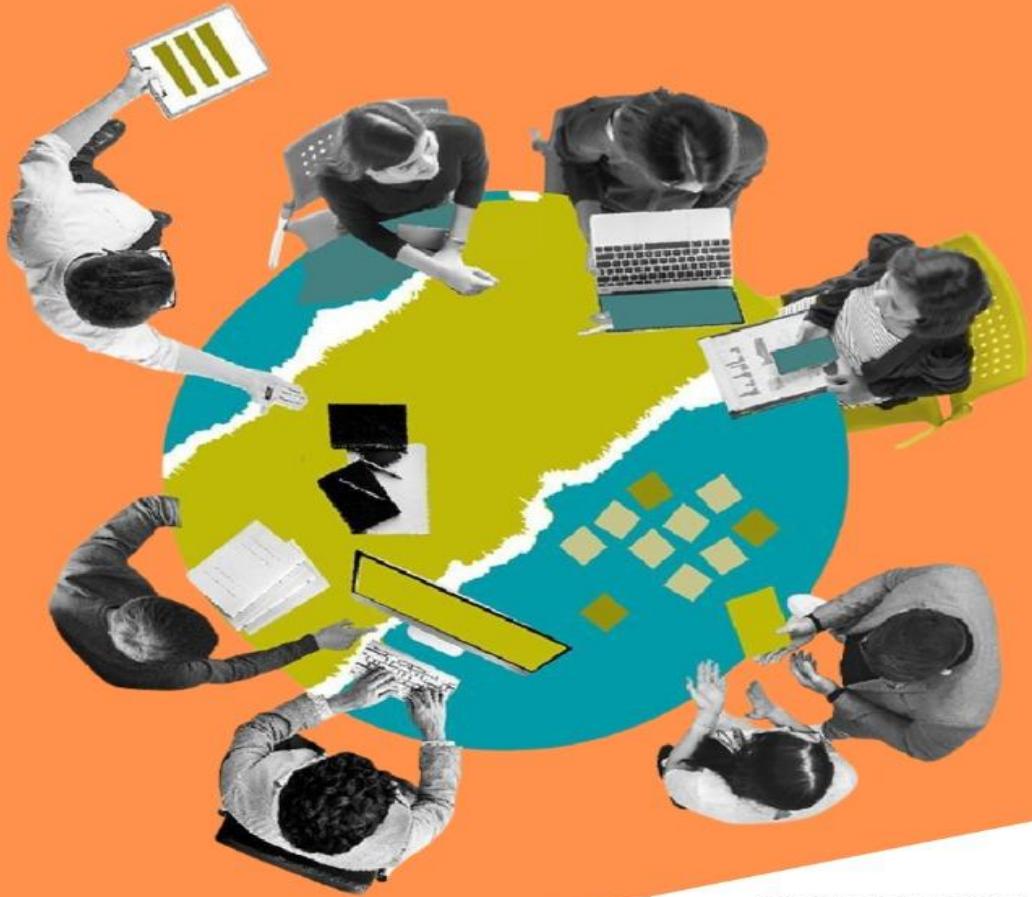


# POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROBLEMAS SOCIALES

MEMORIAS DEL II CONGRESO INTERNACIONAL DE  
ESTUDIANTES DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES



**COMPILADORES**

**Mtro. Yolier Izquierdo Cuellar**

**Mtro. Yoan Hernández Flores**

**Lic. Bismario Saldíña Silvera**

El libro **POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROBLEMAS SOCIALES - MEMORIAS DEL II CONGRESO INTERNACIONAL DE ESTUDIANTES DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES** está avalado por un sistema de evaluación por pares doble ciego, también conocido en inglés como sistemas “*double-blind paper review*” registrados en la base de datos de la **EDITORIAL CIENCIA DIGITAL** con registro en la Cámara Ecuatoriana del Libros No.663 para la revisión de libros, capítulos de libros o compilación.

## REVISORES

- **Dra. María Cecilia Costero Garbarino.** El Colegio de San Luis A.C. (Méjico).
- **Dra. Elizabeth Cristina Cobilt Cruz.** Universidad de Guanajuato. (Méjico).

**ISBN\_978-9942-7437-8-7**

Primera edición, noviembre 2025

Edición con fines didácticos

Coeditado e impreso en Ambato - Ecuador

El libro que se publica es de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Editorial Ciencia Digital**.

El libro queda en propiedad de la editorial y por tanto su publicación parcial y/o total en otro medio tiene que ser autorizado por el director de la **Editorial Ciencia Digital**.



**Jardín Ambateño, Ambato, Ecuador**

Teléfono: 0998235485 – 032-511262

Publicación:

w: [www.cienciadigitaleditorial.com](http://www.cienciadigitaleditorial.com)

w: <http://libros.cienciadigital.org/index.php/CienciaDigitalEditorial>

e: [luisefrainvelastegui@cienciadigital.org](mailto:luisefrainvelastegui@cienciadigital.org)

# AUTORES

## AUTORES

- **Yolier Izquierdo Cuellar**  
(Universidad Iberoamericana Ciudad de México)
- **Yoan Hernández Flores**  
( Benemérita Universidad Autónoma de Puebla)
- **Bismario Saldíña Silvera**  
(El Colegio de San Luis A.C.)



ISBN: 978-9942-7437-8-7



**CIENCIA DIGITAL EDITORIAL**

La **Editorial Ciencia Digital**, creada por Dr.C. Efraín Velasteguí López PhD. en 2017, está inscrita en la Cámara Ecuatoriana del Libro con registro editorial No. 663.

El **objetivo** fundamental de la **Editorial Ciencia Digital** es un observatorio y lugar de intercambio de referencia en relación con la investigación, la didáctica y la práctica artística de la escritura. Reivindica a un tiempo los espacios tradicionales para el texto y la experimentación con los nuevos lenguajes, haciendo de puente entre las distintas sensibilidades y concepciones de la literatura.

El acceso libre y universal a la cultura es un valor que promueve Editorial Ciencia Digital a las nuevas tecnologías esta difusión tiene un alcance global. Muchas de nuestras actividades están enfocadas en este sentido, como la biblioteca digital, las publicaciones digitales, a la investigación y el desarrollo.

Desde su creación, la Editorial Ciencia Digital ha venido desarrollando una intensa actividad abarcando las siguientes áreas:

- Edición de libros y capítulos de libros
- Memoria de congresos científicos
- Red de Investigación

Editorial de las revistas indexadas en Latindex 2.0 y en diferentes bases de datos y repositorios: **Ciencia Digital** (ISSN 2602-8085), **Visionario Digital** (ISSN 2602-8506), **Explorador Digital** (ISSN 2661-6831), **Conciencia Digital** (ISSN 2600-5859), **Anatomía Digital** (ISSN 2697-3391) & **Alfa Publicaciones** (ISSN 2773-7330).



ISBN: 978-9942-7437-8-7

9 789942 743787

**ISBN: 978-9942-7437-8-7 Versión Electrónica**

- Los aportes para la publicación de esta obra, está constituido por la experiencia de los investigadores

## EDITORIAL REVISTA CIENCIA DIGITAL



- Efraín Velasteguí López<sup>1</sup>

Contacto: Ciencia Digital, Jardín Ambateño, Ambato- Ecuador

Teléfono: 0998235485 - 032511262

Publicación:

w: [www.cienciadigitaleditorial.com](http://www.cienciadigitaleditorial.com)

e: [luisfrainvelastegui@cienciadigital.org](mailto:luisfrainvelastegui@cienciadigital.org)

Editora Ejecutiva

Dr. Tatiana Carrasco R.

Director General

Dr.C. Efraín Velasteguí PhD.

<sup>1</sup> **Efraín Velasteguí López:** Magister en Tecnología de la Información y Multimedia Educativa, Magister en Docencia y Currículo para la Educación Superior, Doctor (**PhD**) en Ciencia Pedagógicas por la Universidad de Matanza Camilo Cien Fuegos Cuba, cuenta con más de 120 publicaciones en revista indexadas en Latindex y Scopus, 21 ponencias a nivel nacional e internacional, 16 libros con ISBN, en multimedia educativa registrada en la cámara ecuatoriano del libro, tres patente de la marca Ciencia Digital, Acreditación en la categorización de investigadores nacionales y extranjeros Registro REG-INV-18-02074, Director, editor de las revistas indexadas en Latindex Catalogo 2.0, Ciencia Digital, Visionario Digital, Explorador Digital, Conciencia Digital, Anatomía Digital, Alfa Publicaciones y editorial Ciencia Digital registro editorial No 663. Cámara Ecuatoriana del libro director de la Red de Investigación Ciencia Digital, emitido mediante Acuerdo Nro. SENESCYT-2018-040, con número de registro REG-RED-18-0063

**EJEMPLAR GRATUITO  
PROHIBIDA SU VENTA**



El “copyright” y todos los derechos de propiedad intelectual y/o industrial sobre el contenido de esta edición son propiedad de CDE. No está permitida la reproducción total y/o parcial de esta obra, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, por fotocopia o por registro u otros medios, salvo cuando se realice confines académicos o científicos y estrictamente no comerciales y gratuitos, debiendo citar en todo caso a la editorial.

---

## ÍNDICE

PRÓLOGO .....	10
RECONFIGURACIÓN DE LA OFERTA DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN LA CDMX .....	12
APROXIMACIÓN AL PAPEL DESEMPEÑADO POR LA UNIVERSIDAD EN EL DESARROLLO LOCAL MUNICIPAL. CASO YAGUAJAY .....	25
LA EDUCOMUNICACIÓN Y LA FORMACIÓN DEL PERIODISTA DE HOY EN CUBA .....	38
POLÍTICAS GUBERNAMENTALES EN EL SECTOR TURÍSTICO CARIBEÑO: COMPARACIÓN ENTRE LOS DESTINOS CUBA Y MÉXICO .....	49
POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO E INMOBILIARIO SOSTENIBLE: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN EL CONTEXTO MEXICANO .....	67
ES NECESARIO RECONOCER QUE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEBEN SER SENSIBLES AL CONTEXTO LOCAL .....	81
IMPORTANCIA DE LOS DIAGNÓSTICOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES EN MÉXICO .....	96
POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROBLEMAS SOCIALES: INTERACCIONES, ENFOQUES TEÓRICOS Y RETOS CONTEMPORÁNEOS .....	105
ENTRE LA FALLA Y LA REPETICIÓN: POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN JALISCO .....	116
POBREZA, INGRESOS Y DERECHOS SOCIALES EN MÉXICO: UN ANÁLISIS INTERSECTORIAL DE LAS POLÍTICAS DE AMLO (2018–2024).....	130
HACIA UNA POLÍTICA DE DROGAS MÁS HUMANA: LA IMPORTANCIA DE LA REDUCCIÓN DE DAÑOS EN MÉXICO .....	143

---

"CON CERVEZAS NO HAY TRISTEZAS": UNA MIRADA A LAS CANTINAS CLANDESTINAS COMO FOCOS DE INFECCIÓN EN LA CIUDAD DE FRESNILLO DURANTE LOS AÑOS NOVENTA.....	154
VULNERABILIDAD SOCIODEMOGRÁFICA EN LA PROVINCIA DE HOLGUÍN, CUBA: IMPACTO EN LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR.....	167

## PRÓLOGO

El presente libro reúne las memorias de la mesa *Políticas públicas y problemas sociales* del II Congreso Internacional de Estudiantes de Humanidades y Ciencias Sociales, celebrado los días 23, 24 y 25 de octubre de 2024 en El Colegio de San Luis, A.C., el cual contó con la presencia de estudiantes de diversas universidades de México, Cuba, Brasil, Colombia, Ecuador, España, Estados Unidos y Países Bajos.

Este congreso, concebido como un espacio de diálogo académico entre jóvenes investigadores, buscó fortalecer el intercambio de perspectivas críticas en torno a los grandes desafíos contemporáneos. Su carácter multidisciplinario permitió la convergencia de miradas desde la ciencia política, la sociología, la economía, la antropología y los estudios culturales, en un clima de colaboración académica y compromiso social.

Dentro de ese marco, la mesa *Políticas públicas y problemas sociales* se consolidó como un espacio para debatir los retos que enfrentan los Estados y las sociedades en la construcción de políticas públicas sensibles a la diversidad de contextos. Los trabajos aquí compilados abordan problemáticas que van desde la educación superior, la comunicación y la juventud, hasta la pobreza, los derechos sociales y las políticas de drogas, poniendo en evidencia la complejidad y transversalidad de los asuntos públicos en América Latina y otras regiones.

Estas investigaciones muestran cómo los desafíos sociales no pueden comprenderse de manera aislada, pues la desigualdad educativa se vincula estrechamente con la reproducción de brechas sociales; las transformaciones en la comunicación inciden en la construcción de ciudadanía y pensamiento crítico; las políticas dirigidas a la juventud revelan tensiones entre inclusión y exclusión en los marcos institucionales; mientras que los debates sobre pobreza, ingresos y derechos sociales evidencian la urgencia de enfoques intersectoriales para garantizar justicia distributiva.

Asimismo, las reflexiones en torno a la política de drogas subrayan la necesidad de repensar los modelos punitivos y avanzar hacia paradigmas más humanos y

---

de reducción de daños. En conjunto, los textos aquí presentados no solo analizan realidades nacionales específicas, sino que también trazan conexiones comparativas y regionales, lo que enriquece la mirada sobre los retos contemporáneos y aporta insumos para la formulación de políticas públicas más sensibles, integrales y sostenibles.

Las contribuciones recogidas en este volumen no solo reflejan el rigor académico de sus autores, sino también la voluntad de aportar a la construcción de horizontes de justicia social, equidad y sostenibilidad. Al poner en diálogo experiencias nacionales y comparadas, se ofrece al lector un material que trasciende la coyuntura y se inscribe en el esfuerzo colectivo por repensar las políticas públicas en clave crítica y propositiva.

Con estas memorias, damos testimonio de la riqueza del intercambio generado en el congreso y reiteramos la importancia de que las nuevas generaciones de investigadores encuentren en estos espacios no solo un foro de debate, sino también una comunidad académica que acompañe sus búsquedas.

Que estas páginas sirvan como punto de partida para futuras reflexiones y como evidencia del compromiso de la juventud universitaria con el análisis, la transformación y la construcción de sociedades más justas e inclusivas.

***Compiladores***

---

## RECONFIGURACIÓN DE LA OFERTA DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN LA CDMX

**Mayra Isabel García Gómez**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

### RESUMEN

En la actualidad, en la CDMX se cuenta con una amplia oferta de educación superior pública a la que se puede tener acceso, las nuevas instituciones se han sumado a las instituciones tradicionales de la ciudad. De modo que el actual abanico de opciones está conformado por instituciones que se están dando a conocer, e instituciones que gozan hace tiempo de un gran reconocimiento por la población en general. Sin embargo, aunque las nuevas opciones se han creado para ofrecer un lugar a quienes no lo han encontrado en las otras instituciones, quienes transitan a la educación superior pública siguen viendo a las viejas universidades como las primeras opciones y a las nuevas como una segunda opción.

Estudiar la ampliación de la oferta a partir de la creación de las nuevas universidades implica estudiar la ampliación de las oportunidades educativas. Si bien estas aumentan, no son iguales, por lo que es importante conocer cómo la nueva configuración reproduce la desigualdad social. Al ser instituciones distintas con orígenes distintos, las instituciones de educación superior pública de la ciudad tienen procesos de transición distintos que de alguna manera promueven o limitan el éxito de quienes desean acceder a ella, contribuyendo a la desigualdad de oportunidades educativas.

*Palabras clave:* Educación superior, Desigualdad social, Oportunidades educativas, Instituciones públicas, Ciudad de México

### INTRODUCCIÓN

En la actualidad, en la CDMX se cuenta con una amplia oferta de educación superior pública a la que se puede tener acceso, las nuevas instituciones se han

---

sumado a las instituciones tradicionales de la ciudad. De modo que el actual abanico de opciones está conformado por instituciones que se están dando a conocer, e instituciones que gozan hace tiempo de un gran reconocimiento por la población en general.

Sin embargo, aunque las nuevas opciones se han creado para ofrecer un lugar a quienes no lo han encontrado en las otras instituciones, quienes transitan a la educación superior pública siguen viendo a las viejas universidades como las primeras opciones y a las nuevas como la segunda opción.

Estudiar la ampliación de la oferta a partir de la creación de las nuevas universidades implica estudiar la ampliación de las oportunidades educativas. Si bien estas aumentan, no son iguales, por lo que es importante conocer cómo la nueva configuración reproduce la desigualdad social.

Al ser instituciones distintas con orígenes distintos, las instituciones de educación superior pública de la ciudad tienen procesos de transición distintos que de alguna manera promueven o limitan el éxito de quienes desean acceder a ella, contribuyendo a la desigualdad de oportunidades educativas.

## **ESTRUCTURACIÓN DE LA OFERTA DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA DE LA CDMX**

La CDMX cerró el siglo XX con tres instituciones de educación superior públicas que atendían mayoritariamente el nivel de educación a nivel licenciatura: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), que junto con la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Mora, trataban de dar satisfacer la demanda (aunque sin éxito porque la demanda era mayor que la oferta).

La UNAM fue creada en 1910, para la preparación de elites políticas dirigentes y la formación de cuadros profesionales para el desarrollo de país (Marsiske, R. 2006). El IPN, fue creado en 1936, como una opción de preparación técnica superior, destinada a un sector de la población distinto al que hasta ese momento tenía acceso a la educación superior: la clase trabajadora. La UAM y el CIDE,

---

ambos creados en 1974, junto con la UPN en 1978, fueron de las instituciones que se crearon con el objetivo de satisfacer la creciente demanda de educación.

La creación de estas 3 instituciones en la década de los setentas fue gracias al papel del Estado benefactor mexicano, pues su apoyo financiero y su respaldo fue indispensable no solo para su creación sino también para su consolidación y funcionamiento. El apoyo del Estado a la educación superior, incluyendo el fortalecimiento de la UNAM y el IPN, fue pensado como un medio para lograr la modernización del país, la profesionalización de cierto sector de la ciudad, debido a que el crecimiento de la industria y el comercio necesitaba de un número mayor de profesionistas.

Sin embargo, en la siguiente década, en los ochentas, la expansión del sistema de educación superior se vería estancada, debido a la crisis económica y financiera por la caída de los precios del petróleo. Y en los noventa, por la consecuente reducción del gasto público en materia educativa, y la apuesta por la inversión privada en este sector.

A finales del siglo XX, en 1999, en la UNAM aconteció una larga huelga, debido al anuncio al aumento en las cuotas de inscripción y colegiaturas, que se decía, era con la intención de privatizar la educación superior pública (Rodríguez Araujo, 2000, p. 2).

Los movimientos que exigían mayor y mejor acceso a la educación superior se agudizaron, surgió el Movimiento de Aspirantes Excluidos de la Educación Superior (MAES), quienes luchan desde 1996 en contra de los procesos meritocráticos ante la falta de oportunidades para acceder a la educación superior.

Ese mismo año, un sector de la población al oriente de la Ciudad, se organizó para rehabilitar la ex cárcel de mujeres y en su lugar erigir una escuela que tanta falta hacía para la población de los alrededores. Gracias al trabajo de vecinos, maestros y alumnos, se comenzaron las clases en aulas improvisadas, mientras se hacían las gestiones con el gobierno de la Ciudad. Finalmente, en 1999, durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, se creó la Preparatoria Iztapalapa I, en el 2000 se publica el decreto de creación del Instituto de Educación Media

Superior, bajo la administración de Andrés Manuel López Obrador, y en 2001 se firma el decreto de creación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).

La UACM fue la primera institución pública creada en el siglo XXI con el objetivo de ampliar las oportunidades de educación superior.

A la creación de la UACM le siguieron el Tecnológico Nacional de México (TecNM) en 2003, la Universidad Abierta y a Distancia de México (UNADM) en 2012, la Universidad Rosario Castellanos (URC) en 2019 y la Universidad de la Salud (UNISA) en 2020, con las que finalmente se estructura la oferta principal de educación superior pública masiva de la CDMX.

**Tabla 1.** Años de creación de las instituciones.

Institución	Año de creación
UNAM	1910
IPN	1936
UAM	1974
UPN	1978
UACM	2001
TecNM	2003
UNADM	2012
URC	2019
UNISA	2020

#### *Matrícula por institución*

De acuerdo con el Anuario Estadístico de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), para el ciclo escolar 2023-2024, las 3 universidades de mayor edad en la CDMX son las que atienden al mayor número de estudiantes (UNAM, IPN, y UAM). La UNADM también tiene un número importante de estudiantes de la CDMX, sin embargo, aunque su matrícula se encuentra registrada en la alcaldía Benito Juárez, donde se encuentran sus oficinas, también atiende a las demás entidades del país.

La atención de la demanda sigue a través de las nuevas instituciones de educación superior pública (UACM, URC, TecNM y UPN).

De modo que de las 51 instituciones de educación superior públicas que imparten educación a nivel licenciatura son estas 8 las que concentran la mayor cantidad de matrícula con 95.59% (Tabla 2).

**Tabla 2.** Matrícula por institución

Institución	Matrícula
UNAM	147618
IPN	122178
UNADM	114714
UAM	52632
UACM	23871
URC	23319
TecNM	14327
UPN	7777

De estas 8 instituciones, la UNAM, el IPN, la UAM y la UPN fueron creadas en el siglo XX y la UACM, el TecNM, la UNADM, y la URC se crearon recientemente en el siglo XXI. Cabe señalar que, aunque todas son instituciones públicas, los costos que tienen que pagar los estudiantes por inscripción y semestres son nulos o muy bajos a comparación con los del TecNM (Tabla 3). Pues a excepción de este, las instituciones creadas en el siglo XXI lo hicieron no solo para aumentar la oferta sino también para disminuir la desigualdad de oportunidades educativas, una prueba de ello es la gratuidad.

**Tabla 3.** Costo por institución

Institución	Costo inscripción	Costo semestre
UNAM	\$0	0.25 pesos anual
IPN	\$440	\$390
UAM	Inscripción anual: \$128.43	Trimestre tiempo completo: \$128.43 Trimestre medio tiempo: \$64.22
UPN	\$120	\$20
UACM	\$0	\$0
TecNM	\$1,850	\$1,800

UNADM	\$0	\$0
URC	\$0	\$0
UNISA	\$0	\$0

*Matrícula por Alcaldía*

Actualmente, en el ciclo escolar 2023-2024, en la CDMX la alcaldía con mayor número de matrícula es Coyoacán, seguida de Benito Juárez y Gustavo A. Madero (Tabla 4). En Coyoacán la UNAM es la que concentra al mayor número de estudiantes, en la Benito Juárez la UNADM y en la Gustavo A. Madero el IPN. Dichas instituciones también tienen matrícula en otras alcaldías, pero no es tan significativa como aquí, donde tienen la mayor cantidad de alumnos. Si no contamos a la UNADM, porque como dijimos antes la cifra incluye a sus alumnos de toda la república, nos quedamos entonces con Coyoacán, Gustavo A. Madero e Iztapalapa, como las alcaldías con mayor matrícula. Esta última representada en cifras similares por la UAM, la UACM y la UNAM.

**Tabla 4.** Matrícula por alcaldía

Alcaldía	Número de planteles	Número de Matrícula
Coyoacán	8	156319
Benito Juárez	5	116991
Gustavo A. Madero	6	84103
Iztapalapa	7	40912
Miguel Hidalgo	6	37686
Azcapotzalco	6	28352
Tlalpan	12	15088
Iztacalco	4	14171
Xochimilco	2	11777
Álvaro Obregón	5	5700

---

Tláhuac	3	5028
Milpa Alta	4	4804
Cuauhtémoc	8	4147
Cuajimalpa	1	3669
Magdalena Contreras	3	1009

En el caso de la UNAM, se trata de Ciudad Universitaria, del IPN de la Unidad Profesional Adolfo López Mateos, mejor conocida como Zacatenco, la UAM Iztapalapa, UACM planteles Tezonco y Libertad, y la UNAM con la FES Zaragoza. Por lo que, si observamos, las instituciones de educación superior pública con mayor matrícula por alcaldía se tratan de la UNAM y el IPN en Coyoacán y Gustavo A. Madero respectivamente, las dos instituciones con mayor tradición en la Ciudad.

Por otro lado, la ubicación geográfica de las nuevas instituciones de educación superior tiene una importancia muy relevante, pues atiende a zonas marginadas que antes no contaban con oferta de educación superior y que presenta el mayor número de habitantes de acuerdo con el INEGI<sup>2</sup>. La información se muestra Tabla 5:

**Tabla 5.** Datos sobre las nuevas instituciones

Alcaldía	Número de habitantes	Institución
Iztapalapa	1,835,486	UACM
Gustavo A. Madero	1,173,351	URC, UACM
Álvaro Obregón	759,137	UNISA

#### *Cobertura y equidad*

Quienes transitan a la educación superior pública siguen viendo a las universidades tradicionales como las primeras opciones y a las nuevas como una segunda opción. Sin embargo, no todos los egresados de la secundaria y del

---

<sup>2</sup> En 2020, en Ciudad de México viven: 9,209,944 solo en el territorio capitalino.  
<https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>

bachillerato pueden acceder a las primeras opciones. Menciono secundaria porque para algunos la carrera universitaria comienza desde este nivel, por ejemplo, al tratar de ingresar a las preparatorias de la UNAM, para obtener el pase directo.

Las nuevas universidades se diferencian de las primeras porque ofrecen los lugares a partir de procesos de ingreso menos meritocráticos, ya sea por sorteo ante notario público como en el caso de la UACM, o por curso propedéutico como en el caso de la URC o la UNISA.

Estas nuevas formas de ingreso representan oportunidades más viables, al no depender de un examen de admisión son procesos más equitativos, pues no sólo se ofertan más lugares, sino que esos lugares son distribuidos de manera más justa, pensando no sólo en quienes tienen las mejores calificaciones sino en toda la población. Además, los procesos de admisión de las nuevas universidades son totalmente gratuito a diferencia de las demás que sí tiene costo por examen de admisión (a excepción del TecNM, que por cierto es la única opción de educación superior pública en la alcaldía Tláhuac) (Tabla 6).

**Tabla 6.** Costos de examen de admisión

Institución	Costos de examen de admisión
UNAM	\$460
IPN	\$495
UAM	\$360
UPN	\$250
UACM	\$0
UACM	\$0
TecNM	\$800 + \$ 1,300 del curso propedéutico
UNADM	\$0
URC	\$0
UNISA	\$0

Lo anterior no evita que las universidades tradicionales sigan siendo las de mayor demanda, pues aún se habla de los miles de aspirantes rechazados por la UNAM por ejemplo, la cual aceptó en el último proceso de admisión, a sólo al

10% de estudiantes que hicieron examen de admisión<sup>3</sup>. En el caso del IPN y la UAM la situación es la misma, pues no pueden recibir a todos los aspirantes<sup>4</sup>.

El éxito para ingresar a las instituciones más demandadas dependerá del capital cultural de sus aspirantes, para poder obtener los puntajes más altos en los exámenes de admisión. Por lo que, quienes tienen mayores oportunidades en las tres opciones públicas más demandadas de la ciudad (UNAM, IPN y UAM) son quienes gozan de capital cultural más alto. Finalmente, quienes terminan haciendo uso de las segundas opciones son los que no lograron quedar en las primeras por tener capital cultural menor.

De acuerdo con Bourdieu (2011), el capital cultural está directamente relacionado con la clase social, por lo que se ha criticado el examen de ingreso como medida para aceptar a los que cada institución puede (debido a su infraestructura) porque excluye a quien más la necesita.

Al tratarse de una medida basada en el mérito, resulta injusta, porque el mérito no es individual, sino social, de acuerdo con Young es resultado de la situación de clase (Young, 2001, en Vélez, 2017).

Por lo anterior las instituciones que utilizan el examen como mecanismo de ingreso promueven la desigualdad de oportunidades para ingresar, pues es la suma de una distribución desigual de capitales, hábitos y prácticas a partir de su condición de clase social, y de un sistema educativo que reconoce las habilidades de ciertos sectores y demerita las de otros (Bourdieu y Passeron, 1981), con lo se sigue promoviendo desde las instituciones que el origen sea destino.

<sup>3</sup> Fueron rechazados más de 90% de los aspirantes a una licenciatura de la UNAM La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) dio a conocer ayer los resultados del examen de admisión a licenciatura 2024-2025, mediante el cual fueron aceptados 14 mil 151 estudiantes, menos de 10 por ciento de los 143 mil 427 que se presentaron, y fueron rechazados 129 mil 276, más de 90 por ciento. Ballinas, V. (2024). Fueron rechazados más de 90% de los aspirantes a una licenciatura de la UNAM. México. Periódico La Jornada. 19 de julio de 2024. <https://www.jornada.com.mx/2024/07/19/politica/007n1pol>

<sup>4</sup>Otro factor que incide en la exclusión educativa, es que la nueva Ley General de Educación Superior condiciona el ingreso a los requisitos que defina cada institución.

---

Desafortunadamente, aunque se trata de un problema de todo el sistema, cada institución define sus mecanismos de ingreso, promoviéndose así la exclusión<sup>5</sup>, pues esta organización termina enviando a quienes no obtuvieron un lugar en estas 3 universidades a las de nueva creación.

Lo que nos lleva al segundo problema de la reestructuración, el primero son los diferentes tipos de ingreso, el segundo tiene que ver con que, aunque el crecimiento de la oferta (a partir de los lugares que ofrecen las nuevas universidades y del aumento de la matrícula en las universidades tradicionales) resulta una estrategia para la disminución de la desigualdad educativa, el problema de la cobertura no tiene que ver solo con las oportunidades de acceso a la educación, “no basta con abrir lugares, es necesario garantizar calidad y resultados” (Guzmán, 2024).

Se habla entonces de desigualdad vertical y horizontal, es decir la que tiene que ver con la cobertura y la que tiene que ver con las diferencias en la cobertura. El crecimiento y reconfiguración del sistema de educación superior pública, hacen evidentes los esfuerzos por disminuir la desigualdad vertical, sin embargo, pareciera que la desigualdad horizontal no es prioridad, pues se sigue contribuyendo a la reproducción social, al mandar a los “mejores” estudiantes a las “mejores” universidades, delegando a los demás a donde haya espacios disponibles.

Por lo que se habla por ejemplo de que la distribución de la matrícula se hace por estrato social (Villa Lever, 2020), o incluso que la segmentación de las instituciones es por el tipo de estudiantes que alberga (Villa Lever, 2014).

De manera que las nuevas instituciones, que se promueven como opciones para quienes no han logrado obtener un lugar en la educación superior, tienen la enorme tarea de brindar una educación de calidad que compita con la que brindan las instituciones tradicionales, para que, a su egreso, sus alumnos y futuros profesionistas tengan las mismas oportunidades en el mercado laboral.

Este no es un problema nuevo, “la construcción histórica de las configuraciones de este nivel educativo está entrelazada con las desigualdades sociales” (Villa Lever, 2017, p. 7). Sin embargo, al considerarse ahora la educación como un derecho y no como un privilegio, se deberá trabajar en la construcción de mecanismos de ingreso, permanencia y egreso más equitativos para toda la población, independientemente de la zona geográfica de la Ciudad o clase social a la que pertenezcan, para que hablamos efectivamente, de un acceso a la educación de calidad para todos.

## CONCLUSIÓN

Como hemos visto, la oferta institucional de educación superior pública de la CDMX ha crecido considerablemente a partir del año 2000. Sin embargo, aún hace falta que la cobertura sea más equitativa.

La cobertura con equidad no es un problema que atañe sólo a las IES públicas, pues la desigualdad educativa está directamente relacionada con la desigualdad socioeconómica y con la desigualdad geográfica. Incluso el crecimiento poblacional es un factor decisivo, ya que actualmente la mayor parte de la población es la de los jóvenes<sup>6</sup>, por lo que problemas como el acceso a la educación, empleo, salud, vivienda, entre otros, son padecidos por este sector. Muchos de los que no se encuentran estudiando la educación superior se encuentran laborando. En el último Censo de Población y Vivienda del Inegi nos encontramos que el grado promedio de escolaridad de la población es de 11.5, lo que equivale a poco más de segundo año de bachillerato<sup>7</sup>.

En cuanto a la nueva oferta de educación superior pública de la CDMX, decir que la disminución de la desigualdad no basta con abrir más espacios, no significa que no sea un buen comienzo, pues mayor oferta abre la puerta a un nivel de estudios al que se estaba excluido (Merle, 2004 en Chiroleu, 2013), abrir la puerta significa la posibilidad de ampliar las expectativas educativas (que

<sup>6</sup> Los rangos de edad que concentraron mayor población fueron 25 a 29 años (752,289 habitantes), 30 a 34 años (743,611 habitantes) y 20 a 24 años (714,605 habitantes). Entre ellos concentraron el 24% de la población total.  
<https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=07000009#collapse-Indicadores>

<sup>7</sup> En 2020, en Ciudad de México el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más de edad es de 11.5, lo que equivale a poco más de segundo año de bachillerato.

también son resultado del origen social) abrir la puerta implica además, el acceso a las bondades que la universidad ofrece y que no sería posible para muchos jóvenes si no es gracias a los procesos de transición inclusivos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANUIES (2024). *Anuario Estadístico de la Población Escolar en Educación Superior, ciclo escolar 2023-2024*. <http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-deeducacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>
- Ballinas, V. (2024). *Fueron rechazados más de 90% de los aspirantes a una licenciatura de la UNAM*. México. Periódico La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2024/07/19/politica/007n1pol>
- Bourdieu, P. (2011). *Las estrategias de la reproducción social*. Argentina. Siglo XXI.
- Bourdieu, P. & Passeron, J. (1981). *La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. España. Laia.
- Chiroleu, A. (2013). ¿Ampliación de las oportunidades en la educación superior o democratización? cuatro experiencias en América Latina Rev. Actual. *Investigación Educativa*, 13(3), 1-24. [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-47032013000300024](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-47032013000300024)
- Guzmán Gómez, C. (2024). Propuestas de Claudia Sheinbaum sobre la oferta de la educación superior 2024-2030: algunas interrogantes. *Notas de coyuntura del CRIM*, (13), 1-8. <https://ru.crim.unam.mx/handle/123456789/1929>
- Hernández, L., Camacho F. y Poy. L. (2024) *Rechazan universidades a 900 mil al año*. México. Periódico La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/08/12/sociedad/rechazan-universidades-a900-mil-al-ano/>
- INEGI. *Censo de Población y Vivienda 2020*.

---

Vélez, F. (2017). *Educación y meritocracia, Instituto de Investigaciones Jurídicas*. México. UNAM.

Villa Lever, L. (2017). *Expresiones de las desigualdades sociales en espacios universitarios asimétricos*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Villa Lever, L. (2020). Educación superior, movilidad social y desigualdades interdependientes. *Universidades*, 66(68), 51-64.

<https://www.redalyc.org/journal/373/37346303006/html/>

---

## APROXIMACIÓN AL PAPEL DESEMPEÑADO POR LA UNIVERSIDAD EN EL DESARROLLO LOCAL MUNICIPAL. CASO YAGUAJAY

**Edwin Cristian García Vivas**

**Cristian Lorenzo Jiménez Sánchez**

**Rixy Alexandra García Ruenes**

*Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”, Cuba*

### **RESUMEN**

Este artículo propone evaluar el papel desempeñado por la universidad en el desarrollo local del municipio de Yaguajay, particularmente el Centro Universitario Municipal de este territorio. Se indaga en cómo la universidad ha contribuido efectivamente al desarrollo local. El estudio se enfoca en la integración de recursos académicos y científicos para mejorar las condiciones socioeconómicas locales. Se sostiene que, una mayor cooperación entre la universidad y actores locales, incrementará la efectividad de las iniciativas de desarrollo, mejorando así indicadores socioeconómicos territoriales.

*Palabras claves:* desarrollo local, Universidad, Yaguajay.

### **INTRODUCCIÓN**

La precaria situación existente en Cuba tras la caída del campo socialista soviético en la década de 1990 propició una fuerte debacle económica y la posterior declaración del Periodo Especial<sup>8</sup> y las medidas económicas y sociales implementadas en consecuencia con el objetivo de poder resistir durante la crisis.

En este contexto, la universidad tradicional, cuyo marco de trabajo se limitaba al ejercicio de la técnica y la ciencia en sectores aislados, dejó de ser funcional y

---

<sup>8</sup> A partir del año 1990 Cuba enfrenta una aguda crisis económica identificada como Periodo Especial que tiene como antecedente el estancamiento de la economía del país desde el quinquenio anterior y como causa principal el debilitamiento o ruptura de los nexos con los aliados soviéticos europeos, debido al cambio de su régimen sociopolítico (Chávez, 2000).

---

pudo evidenciarse su incapacidad para concretar una política práctica que aportara al desarrollo sostenible. Como consecuencia, tuvo lugar una reconfiguración del papel del conocimiento en el desarrollo del país.

A raíz de esto surge una nueva estrategia enfocada en llevar los Centros de Educación Superior (CES) a las localidades, con el objetivo de incentivar el desarrollo socioeconómico. La cual tuvo como antecedentes las Conferencias Regionales sobre Educación Superior de la UNESCO, en 1996 y 1998, y el Foro Mundial sobre la Educación, efectuado en Dakar en el año 2000.

Precisamente, es en este último año cuando se realizó, como parte de un programa de la Batalla de Ideas<sup>9</sup>, una ampliación de la enseñanza universitaria que se centró en la apertura de 3 150 instituciones de educación superior (IES), en los 169 municipios del país (Reyes et al., 2011).

De esta manera surgen las sedes municipales, impregnadas de las características particulares de cada territorialidad. Esto brindó operatividad a la respuesta de los problemas locales, así como una perspectiva centrada en la capacidad de los recursos disponibles, las necesidades imperantes del panorama local y la utilización del conocimiento como fuente de innovación para propiciar el desarrollo sostenible.

De manera particular, la vinculación entre universidad y localidad ha traído consigo el auge en diversos sectores de la economía de ciertas municipalidades del país. En la experiencia práctica de la gestión de las Instituciones de Educación Superior (IES) municipales en Yaguajay, aparece como calidad especial la integración entre educación superior, conocimiento, ciencia, tecnología y sociedad (ESCOCTS) (Reyes et al., 2011).

Asimismo, el impulso de proyectos esenciales, la respuesta a diversas necesidades de la comunidad y el papel del trabajo intelectual se ha visto fortalecido a raíz de la implementación de estas políticas.

---

<sup>9</sup> La Batalla de Ideas comprendía un conjunto de programas que se llevaron a cabo en distintas esferas sociales, en defensa de los avances de la Revolución cubana, principalmente en materia de justicia social y promoción del internacionalismo. Dichos programas contribuyeron a desarrollar importantes cambios en la vida de la sociedad cubana (Chávez, 2000).

Por ello, el objetivo de este trabajo es valuar el papel desempeñado por la universidad en el desarrollo local del municipio de Yaguajay, a partir de sus contribuciones académicas y científicas.

## DESARROLLO

El vínculo entre Universidad y Desarrollo Local en el contexto socioeconómico cubano consiste, según del Castillo et al. (2007), en la implementación del conocimiento teórico y empírico en función de la resolución de los principales obstáculos existentes para el crecimiento económico de las territorialidades que anteriormente se veían ajenas a las innovaciones científicas de la academia. En este sentido, se pone en práctica la experiencia acumulada en los CES para apoyar la ejecución de estrategias de investigación y formación, de manera tal que exista un aporte a la comunidad.

En Cuba, la Universidad adopta un carácter diferente al resto de sus homónimas internacionales. En consecuencia, no se adopta una visión mercantilista del conocimiento, lo que permite concentrar los esfuerzos de los científicos en la tarea de desarrollar, investigar y crear nuevos planes en función del desarrollo local, como pilar del crecimiento económico nacional (del Castillo et al., 2007).

Evidentemente, se ha demostrado que la academia no es capaz por sí sola de afrontar todas las problemáticas que brotan en el día a día, debido a limitantes en cuestiones como presupuesto, ingresos y capacitación del personal. Sin embargo, su integración como agente social a los esfuerzos del gobierno y otras autoridades propician el logro de su objetivo final: elevar el nivel de vida de la sociedad.

Fue así como, en el proceso de conquistar este objetivo, fueron seguidos los principios latinoamericanistas de José Martí planteados en su ensayo “Madre América”. Surge entonces la “Nueva Universidad” en Cuba con IES ramales en los 169 municipios del país, derivadas de los principales CES de cada territorio.

*Así se refuerza el pleno acceso a la educación académica, garantizando a su vez la correcta formación del capital humano y la inserción de estos nuevos profesionales en la búsqueda de solución*

---

*a los problemas de carácter social, económico y político particulares de cada territorialidad (del Castillo et al., 2007).*

En su papel de actor social, estos nuevos IES asumen a nivel local actividades que incluyen la investigación, privilegian la transferencia de tecnologías y conocimientos, los evalúa, adapta y utiliza eficientemente en función del desarrollo local. Todas estas acciones van orientadas a conectar los conocimientos con necesidades sociales.

Con la apertura de las Sedes Universitarias Municipales (SUM)<sup>10</sup>, los gobiernos locales cuentan con una institución que integra una parte importante de las personas más calificadas del territorio, las cuales son promotoras de las redes y flujos de conocimientos entre los diferentes actores e instituciones docentes y científicas. Así, se promueve la actividad científica de profesores, estudiantes e investigadores en correspondencia con los proyectos de innovación tecnológica que se ejecutan en las diferentes entidades de la localidad y las líneas directrices de desarrollo del territorio.

El objetivo de estos centros de formación universitaria a nivel local fue lograr un vínculo más estrecho entre la academia y las necesidades del territorio en sí, con la esperanza de palear los crecientes problemas económico-sociales devenidos de la caída del campo socialista y el posterior Período Especial. En este sentido, cobra más importancia la formación de profesionales, y la superación de los ya existentes en lugares claves para el despunte de la economía del país.

Destacar que, el municipio de Yaguajay en la central provincia de Sancti Spíritus, tuvo que adoptar un programa de emergencia para enfrentar el nuevo contexto, iniciando con la aplicación del “Proyecto Yaguajay”.

*Desde sus inicios, comienzan a apreciarse “señales de un territorio innovador”, pues ya en 1994 se busca la asesoría de expertos de la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Nacional de Higiene, Epidemiología y Microbiología y el Centro Nacional de Educación para la Salud, con una intensa actividad de capacitación*

---

<sup>10</sup> Actualmente, estos centros se denominan de manera oficial Centros Universitarios Municipales (CUM).

---

*de los grupos de trabajo creados al efecto, conformándose la estrategia de desarrollo del proyecto sobre la base de las experiencias del territorio (Boffil, 2010).*

Inicialmente, este proyecto surge vinculado al ámbito de la salud pública cuando, aprobado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se comienza a comprender que los objetivos de “Salud para Todos en el año 2000” no serían alcanzados a nivel global, siendo posible una crisis en el sistema sanitario mundial. Por ello, resultó ideal resaltar y defender los logros alcanzados por la Revolución en esta esfera ya que, debido a la crisis, muchos se mostraban escépticos sobre la capacidad del Estado cubano de mantenerlos.

La experiencia obtenida tras la implementación del “Proyecto Yaguajay” sirvió de base para la expansión de los programas de vinculación academia-desarrollo local. Entre los principales aportes de este inicio están:

*La aplicación del aprendizaje sistemático de las personas en las organizaciones y la participación social para asimilar el proceso de transformación del conocimiento, la cooperación y alianzas estratégicas entre todos los actores que interactúan en el territorio, el uso de las TIC para fortalecer el flujo de información y conocimientos entre individuos y organizaciones, la gestión de proyectos coherentes con la estrategia de desarrollo del municipio y como vía para aprovechar el potencial endógeno del territorio, así como el apoyo en la universidad para soportar el proceso de gestión (Boffil, 2010).*

Las contribuciones del SUM Yaguajay le han permitido al municipio considerarse como de avanzada desde el año 2006, con su inserción en la Red del Ministerio de Educación Superior (MES): “Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo” (GUCID). Sobre este particular, Boffil et al. (2022) reconocen que, la experiencia práctica en la gestión integrada de las universidades en relación con las actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) para el desarrollo local ha proporcionado una base sólida para transferir estos aprendizajes a otras Sedes Universitarias Municipales (SUM) del

---

país que están conectadas con GUCID. Esto ha influido en las políticas de CTI del Ministerio de Educación Superior (MES) hacia las SUM, así como en un renovado enfoque territorial.

La concepción inicial del programa de estudios en el SUM Yaguajay incluía un plan de estudios que sistematizara la experiencia como herramienta de investigación y de relevancia para muchas disciplinas, particularmente el desarrollo de la pedagogía orientada al desarrollo local. Estas prácticas permitieron el correcto engranaje de la creación del conocimiento a través del activo papel del investigador y los diferentes actores territoriales en el análisis de problemáticas.

De igual forma, uno de los principales objetivos dentro de la nueva concepción universitaria fue la creación de espacios de debate y diálogo para fomentar el intercambio científico de experiencias, teorías y resultados de la actividad práctica. Esto se tradujo en mayor visibilidad y alcance de los logros del proyecto a través de la participación en eventos, publicaciones de libros y artículos, foros de discusión y otros eventos.

En ese sentido, Boffil et al. (2018) plantean que se le comienza a dar relevancia al Programa de Maestría del SUM municipal, único de este tipo en el país que se concibe y desarrolla por una sede universitaria, debido a la permanencia y eficiencia del mismo y de las diferentes actividades lectivas e investigativas que contiene. Estos autores también destacan que, la concepción del programa permite que puedan defender la tesis en el tiempo concebido los aspirantes al grado científico.

Lo anterior queda demostrado al analizar que, el 91,3 % defendió sus tesis (21/23) según la planificación establecida en el calendario académico y (22/23) en el periodo de validez de los créditos (95,6%). El 100% de los estudiantes logró publicar en revistas de alto impacto, donde fueron abordados temas relacionados con el programa, tales como propuesta de diagnóstico y manejo ecológico en una finca agroforestal integral, acciones comunitarias, gestión y aplicación de procedimientos en empresas agropecuarias, gestión de la promoción

---

sociocultural, así como el enfoque de género y estrategias comunicacionales (Boffil et al., 2018).

Igualmente, se logró la participación como ponentes en 38 eventos científicos (locales, regionales, nacionales e internacionales). Sobresalen entre estos: VI Convención Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Encuentro Internacional sobre Educación Inicial y Preescolar, Convención Científica Internacional de la UCLV 2019, V Conferencia Internacional YAYABO CIENCIA 2019 y I Taller Internacional de Desarrollo Local “Yaguajay 2019” (Boffil et al., 2022).

El reconocimiento del papel del SUM de Yaguajay en el desarrollo local permitió a esta iniciativa ganar prestigio y relevancia, obteniendo un papel címero en su proyección territorial. La vinculación de proyectos investigativos a problemáticas relacionadas a la producción de alimentos, al estudio de la historia del municipio y a la sistematización de métodos que facilitan la práctica social, económica y ambiental han permitido que las autoridades municipales adopten una gestión integrada del CES a la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM).

Según Boffil et al. (2022), la vinculación de la universidad a estos proyectos de investigación-acción e innovación tecnológica ha llevado a la vinculación del claustro de profesores pertenecientes a esta sede universitaria a los siguientes 11 proyectos:

1. Proyecto Empresarial: Conservación y promoción del Patrimonio Local y Nacional en las comunidades del municipio Yaguajay. (2017-2023)
2. Proyecto Institucional: Documentando experiencias desde la Universidad local: Caso Yaguajay (2018-2021)
3. Proyecto dentro de Programa Nacional: Acciones para desarrollar la identidad cultural en el contexto actual de la sociedad espirituana (2018 2020)
4. Proyecto de Colaboración Internacional: Programa de Innovación Agropecuario Local. PIAL- Fase IV (2018- 2022)
5. Proyecto de Colaboración Internacional: La biomasa como Fuente Renovable de Energía para el medio rural. BIOMAS-Fase III (2019- 2022)

6. Proyecto de Colaboración Internacional: Apoyo al fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gestión estratégica del desarrollo local en la provincia Sancti Spíritus. PADIT (2018- 2021)
7. Proyecto de Colaboración Internacional: Bases ambientales para la sostenibilidad alimentaria local. BASAL- Fase II (2017- 2020)
8. Proyecto de Colaboración Internacional: Conectando paisaje. Un enfoque paisajístico de ecosistemas montañosos amenazados (2017- 2022)
9. Proyecto de Colaboración Internacional: Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo local. PRODEL-Fase II (2018- 2021)
10. Proyectos de Colaboración Internacional: Programa de apoyo estratégico a la seguridad alimentaria sostenible en Cuba. SAS. Programa PAIS (2019-2025)
11. Proyecto de Colaboración Internacional: Tecnologías limpias para áreas rurales en Cuba. BIOENERGIA (2017-2021)

Los resultados de investigación obtenidos por el claustro y los egresados, tienen como principal característica la interdisciplinariedad. Además, influyeron en la gestión de los procesos e iniciativas locales, alcanzándose publicaciones en revistas de gran prestigio, la participación en eventos nacionales e internacionales e importantes premios y reconocimientos (Bofil, González, et al., 2017).

Además, el 100 % de los docentes poseen una producción científica de calidad en el período 2015-2020. Esto es constatado a partir de 141 publicaciones (Bofil et al., 2022).

Asimismo, como parte de los aportes académicos de la Maestría para el desarrollo local a aplicar en la práctica de la gestión yaguajayense destacan:

- Diseño de un programa integral para la producción local de materiales de construcción en Yaguajay (Rama, 2016).
- Mitigación de los efectos negativos en el ecosistema Sabana Camagüey, sobre la base de la propuesta de manejo integrado productivo y ambiental en la crianza bufalina con un adecuado uso de los recursos naturales, que repercute en el mejoramiento del aumento de los niveles

de sombra en los potreros, la reforestación e implementación de cercas vivas con especies autóctonas y arborización para los animales (de la Cruz, 2016).

- Propuesta teórica de aspectos a atender en comunidades rurales para impulsar su desarrollo local sobre la base de mayor participación comunitaria y el patrimonio natural, histórico, cultural e industrial azucarero que aseguren una oferta turística auténtica y sostenible (Zulueta et al., 2019).
- Gestión de patios urbanos con acciones de mejora para contribuir al desarrollo agrario local (Alpízar et al., 2019).
- Diseño del Programa de ordenamiento y planificación turística, basado en el potencial turístico de Yaguajay y con enfoque de sostenibilidad dentro del Plan de Ordenamiento Territorial (García, 2019).
- Revitalización de la UBPC Simón Bolívar sobre la base del proyecto reconversión de la agricultura cañera en agropecuaria. Recuperación y mejora de los suelos en bases productivas con un incremento de la conciencia ambiental y el uso de las fuentes renovables de energía (Boffil et al., 2017).

Esto se ha expresado en la obtención de los siguientes premios:

1. Premio Nacional ACC: Gestión del conocimiento y la innovación para el desarrollo local: papel de las universidades (2016).
2. Premio MES: Gestión del conocimiento y la innovación para el desarrollo local: papel de las universidades (2017).
3. Premio de la Rectora de la UNISS: Por los resultados de Ciencia e Innovación
4. Tecnológica del Proyecto Bioenergía. CUM Yaguajay en vínculo con la EEPFIH (2018).
5. Premio de la Rectora de la UNISS: Premio al mejor CUM por los resultados de la actividad de Ciencia, Tecnología e Innovación (2018)- CUM Yaguajay-
- .
6. Premio ACC CITMA Sancti Spíritus: Programa de ordenamiento para el fomento de la actividad turística local en Yaguajay (2020) -CUM Yaguajay-

- 
7. Premio ACC CITMA Sancti Spíritus: Educación Superior – desarrollo local. Avances prácticos y contribuciones académicas desde Yaguajay (2020) - CUM Yaguajay-.
  8. Premio ACC CITMA Sancti Spíritus: Pautas socioculturales para la gestión del desarrollo comunitario local en Yaguajay (2020) -CUM Yaguajay-

Cabe destacar que, todos estos reconocimientos son la evidencia palpable de que esta iniciativa ofreció resultados reales y constatables. Dichos resultados exaltan la calidad de la preparación y desempeño tanto del claustro de profesores como de los estudiantes y egresados de la institución yaguajayense en las actividades de desarrollo local. Además, constituyen la antesala de logros que están por alcanzarse, en el seno de un centro de estudios que cuenta con las herramientas necesarias para asegurar la cimera posición que históricamente ha conservado en materia de innovación, calidad y adecuación de sus investigaciones a la realidad local en la que se desarrolla.

## CONCLUSIONES

El enfoque curricular de la actividad universitaria integra experiencias prácticas en ciencia, tecnología e innovación, lo que facilita la generación de conocimientos relevantes a través de la interacción con actores locales.

La educación superior yaguajayense promueve una formación integral que no solo se centra en el conocimiento académico, sino también en el desarrollo de competencias sociales y éticas entre sus estudiantes.

La Universidad ha establecido vínculos significativos con diferentes sectores del municipio, por tal motivo, ha sido partícipe en múltiples proyectos de investigación acción que abordan desafíos locales.

Las iniciativas desarrolladas por las IES han tenido un impacto relevante y probado en las políticas públicas del municipio, por lo cual han contribuido a la formulación e implementación de estrategias que responden a las necesidades específicas de Yaguajay.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFÍAS

- Alpízar, C., Carballé, G., & Boffil, S. (2019). Patios urbanos en Yaguajay. Acciones de mejora para contribuir al desarrollo agrario local. *Revista INFOCIENCIA*, 23(2). <https://www.infocienciass.cu/index.php/infociencia/article/download/359/1219?inline=1>
- Bofil, S. (2010). *Modelo general para contribuir al desarrollo local, basado en el conocimiento y la innovación. Caso Yaguajay.* [Tesis doctoral, Universidad de Matanzas]. <https://rein.umcc.cu/handle/123456789/21>
- Bofil, S., González, A. M., & Sosa, M. (2020). Maestría en Gestión del desarrollo local. Experiencia en la construcción de capacidades locales desde Yaguajay. *Revista Pedagogía y Sociedad*, 23(59), 15.
- Bofil, S., Reyes, R. M., González, A. M., & Zulueta, M. A. (2022). Educación Superior desarrollo local. Avances prácticos y contribuciones académicas desde Yaguajay. *Alternativas*, 23(1), 23-30.
- Bofil, S., Reyes, R. M., Torres, F., & Sánchez, E. (2009). Desarrollo local sostenible a partir del manejo integrado en el Parque Nacional Caguanes de Yaguajay. *Revista DELOS*, 2(4). <https://www.eumed.net/rev/delos/04/brcd.html>
- Bofil, S., Sánchez, D. A., & López, E. J. (2017). Proyecto agropecuario local en la UBPC Simón Bolívar de Yaguajay. Sistematización de experiencias. *Revista Universidad y Sociedad*, 9(5), 15. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/706>
- Bofil, S., Suárez, J., Barnés, Y., & Alonso, A. (2018). *Impacto ambiental del proyecto Bioenergía en la transferencia de tecnología de biodiesel. Caso de estudio Yaguajay.* [Ponencia]. IV Jornada Iberoamericana de Medio Ambiente, Manabí, Ecuador.
- Chávez, E. (2000). *Población y crisis económica en Cuba: La familia y la dinámica demográfica del «período especial».* Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Cuba/cips/20120827123508/negrin3.pdf>

de la Cruz, D. M. (2016). *Sistema agroproductivo para incrementar el promedio de litros de leche por búfala en la unidad empresarial de base Bufalina Nela* [Tesis de maestría]. UNISS.

del Castillo, L., Sánchez, J. L., & Reyes, R. M. (2007). El papel de la universidad en la capacitación y la investigación acción para el desarrollo económico local. Experiencia del municipio Yaguajay. *Economía y Desarrollo*, 142(2). <https://revistas.uh.cu/econdesarrollo/article/view/3877>

García, E. (2019). *Programa de ordenamiento y planificación turística para el desarrollo en Yaguajay*. [Tesis de maestría]. UNISS.

García, I., Boffil, S., & Reyes, R. M. (2022). Papel de la universidad en la formación de capacidades locales con equidad social y de género a partir del Programa Académico de Maestría en Gestión del Desarrollo Local. *Opuntia Brava*, 14(2) <https://opuntiabrava.ult.edu.cu/index.php/opuntiabrava/article/view/1572>

León, C. M. (2013). El municipio y los procesos de desarrollo local en Cuba. *Economía y Desarrollo*, 150(2). <https://revistas.uh.cu/econdesarrollo/article/view/3456?articlesBySimilarityPage=4>

Rama, M. (2016). *Diseño de un programa integral para la producción local de materiales de construcción en Yaguajay*. [Tesis de maestría]. UNISS.

Rangel, A., Arredondo, C., Vázquez, V., & González, P. (2024). *Contribuciones del Museo Antropológico Montané y el Centro de Investigaciones Marinas de la Universidad de La Habana al desarrollo local en la comunidad rural La Picadora, Yaguajay, Sancti Spíritus*.

Editorial UH.

[https://www.researchgate.net/publication/378849021\\_Contribuciones\\_d\\_el\\_Museo\\_An\\_tropologico\\_Montane\\_y\\_el\\_Centro\\_de\\_Investigaciones\\_Marin](https://www.researchgate.net/publication/378849021_Contribuciones_d_el_Museo_An_tropologico_Montane_y_el_Centro_de_Investigaciones_Marin)

Universidadde La Habana al desarrollo local en la comunidad rural La Picado  
ra Yaguajay Sancti Spiritus

Reyes, R. M. (2018). La universidad y su articulación con la sociedad en la búsqueda de entornos saludables en Yaguajay. *Humanidades Médicas*, 18(3).

<https://humanidadesmedicas.sld.cu/index.php/hm/article/view/1233>

Reyes, R. M., Martínez, Y., & Rodríguez, S. C. (2011). La universidad cubana, gestión de conocimiento, tecnología y sociedad. Su modelo educativo en la experiencia de Yaguajay. *Economía y Desarrollo*, 146(2).

<https://revistas.uh.cu/econodesarrollo/article/view/3692?articlesBySimilarityPage=5>

Zulueta, M. A., Boffil, S., & Puertas, Y. (2019). Diagnóstico turístico local para promover el turismo auténtico y sostenible en Yaguajay. *Revista Iberoamericana Ambiente & Sustentabilidad*, 2(1), 62-67.

<https://rias.unesum.edu.ec/index.php/revista/article/view/40>

---

## LA EDUCOMUNICACIÓN Y LA FORMACIÓN DEL PERIODISTA DE HOY EN CUBA

**Isabel María Ferrera Téllez**

*Universidad de Oriente, Cuba*

### RESUMEN

Reflexionar sobre la educación para la comunicación y sus retos se hace inaplazable si se quiere formar periodistas protagonistas de su tiempo con pensamiento crítico y al servicio de la sociedad. Por tanto, el presente artículo tiene el objetivo de caracterizar la Educomunicación como herramienta formativa en la carrera de periodismo. Se parte de la sistematización de estudios previos y la perspectiva histórico-lógica del concepto en Cuba y concluye con el diagnóstico del proceso educomunicativo desde las vivencias de sus actores, estudiantes y profesores del Departamento Periodismo en la Universidad de Oriente.

*Palabras clave:* Educomunicación, formación de periodistas, pensamiento crítico, vivencias

### INTRODUCCIÓN

La transformación del espectro comunicativo de Cuba a partir del creciente acceso a las nuevas tecnologías e internet constituyen un reto significativo para quienes trazan políticas públicas en el área de la cultura y la educación. Estudiosos cubanos del tema han demostrado en la mayoría de la población juvenil del país más atracción por el consumo irreflexivo de series, películas de acción y comedias que por los programas informativos o culturales (Padrón, 2020). Se considera no es diferente en aquellos jóvenes futuros periodistas.

La preocupación por la formación de un pensamiento crítico en las nuevas generaciones ante este nuevo contexto compromete a organizaciones a nivel

nacional e internacional. (Gil & Marzal-Felici, 2023). La demanda se dirige hacia la educación con las nuevas herramientas tecnológicas de comunicación de las que se dispone y tal como apunta Otálora (2021, p.12) es importante “su constante evaluación y análisis desde una mirada crítica en su funcionamiento dialógico”. Pero, el énfasis debiera estar en la formación del pensamiento crítico.

Sin embargo, resulta alarmante que algunos investigadores (Villanueva, Auz, & López, 2021) del ámbito académico periodístico no consideran la capacidad crítica y autocrítica dentro de las competencias características de este profesional. Por otro lado, estudios en la educomunicación también parecen tergiversar el objetivo hablando de competencias culturales cuando en realidad se crean habilidades operativas y en lugar de educar se dedican a adiestrar (Narváez, 2021). Afirman Sádaba & Salaverría (2023), que se hace más hincapié en lo instrumental frente a lo crítico y, en consecuencia, se impone la continua reflexión sobre el tema.

De este modo, se plantea el objetivo caracterizar la educomunicación como herramienta formativa en la carrera de periodismo de la Universidad de Oriente. La presente investigación pretende ser un primer acercamiento científico para revelar algunos de los aspectos de la cuestión: el manejo de la tecnología versus el proceso dialógico para estimular el pensamiento crítico en la comunicación.

## ANTECEDENTES EN CUBA

En Cuba, aconteció al igual que en otros países de Latinoamérica según lo descrito por de-Oliveira-Soares (2020). El punto de partida para la práctica educomunicativa estuvo relacionada con proyectos de educación cinematográfica para la población en la década del 60. Se inscriben en este sentido el interés por mostrar en los intrincados parajes de la geografía nacional materiales audiovisuales de la nueva realidad, sus transformaciones e incentivar más la instrucción que el debate (Martínez, Acebo & Mercantete, 2019).

Un segundo momento se inicia en la década del 70 con las experiencias formativas de los cines debates liderados por la facultad de Psicología de La Habana, que se sumaban al esfuerzo de programas televisivos con la misma intención. Luego, un tercer momento aparece con los encuentros El Universo

---

Audiovisual del Niño Latinoamericano, parte de las actividades del Festival Internacional del Nuevo Cine Latinoamericano, donde el público infantil se transforma de objeto en sujeto de la comunicación. Otras iniciativas siguieron a estas propuestas con talleres donde ya se entendía la Educación para la Comunicación como proceso Ramos (2010).

En efecto, desde los diferentes sistemas de enseñanza comenzaron a crearse proyectos y políticas educativas cuyo ejemplo más notable fue la universalización de los conocimientos mediante los cursos de Universidad para Todos y la programación de dos canales nacionales de TV con fines educativos a finales del siglo pasado. Aun así, en el caso de la “narrativa audiovisual” ha predominado en Cuba la idea de que sean las instituciones culturales las responsables de la formación de competencias para un consumo activo y crítico (Morales & Landaburo, 2017); un ejemplo loable es la televisión serrana creada en 1993 (Lloga, 2022). Se coincide con Osuna (2022) cuando refiere a la reducción de la competencia comunicativa a competencia lingüística dejando a un lado lo audiovisual, esto se relaciona con la polémica de incluir o no la educación en comunicación en el currículo de forma específica u obligatoria, exigencia de varios investigadores (Gil & Marzal-Felici, 2023).

Otras experiencias interesantes fueron las desarrolladas desde las universidades cubanas. Marcó el comienzo del camino el proyecto Géminis (Labrada, 2001), para potenciar la capacidad de los adolescentes en la gestión de procesos comunicativos en la comunidad; y el ejemplo más reciente, los Cines debates en Salud para desarrollar la reflexión y comunicación salubrista (Medina-Borges, Díaz-Pérez & Álvarez-Medina, 2022). También son destacables los proyectos Escaramujo y Químik con el fin de crear competencias audiovisuales críticas y creativas en la formación integral de menores, Hiperactiv@s.uh para el empoderamiento ciudadano en la web y, el Proyecto audiovisual de la Facultad de Comunicación que promovía el diálogo entre las carreras de Periodismo y Comunicación Social, con la creación de materiales comunicativos (González, 2019).

Han sido muchas las iniciativas, más la mayoría no ha continuado su desarrollo, muchas veces porque los gestores o coordinadores no definen la continuidad de

lo que ha surgido como investigación final del pregrado o posgrado. Otras veces porque su realización está solo en la buena intención de algunas personas no en una política educativa para la formación del profesorado y de la población en general. Finalmente, es visible la falta de respaldo institucional y sus articulaciones para hacer de la educomunicación una tarea de todos y una política a nivel de país (González, 2019; Padrón ,2020). Infelizmente, ocurre igual en muchas partes del mundo (Gil & Marzal-Felici, 2023).

Desvelar como transcurren las prácticas educomunicativas en la academia de Comunicaciones más oriental de Cuba, enriquecerá la breve historia contada y dará pautas para el futuro. Si es importante comprender los valores y las funciones de la educomunicación; educar a los ciudadanos en el cuestionamiento y el sentido crítico, lo es más para los profesionales de la comunicación que, además, son mentores y su papel debe ser responsable en ese sentido (Vieira, 2022).

## METODOLOGÍA

Por el alcance de la investigación (un primer acercamiento) se define como exploratoria y descriptiva el uso de la educomunicación como herramienta formativa en la carrera periodismo de la Universidad de Oriente, en el periodo de febrero a diciembre del 2023. Es un contenido que no ha sido específicamente abordado en este contexto y en el cual existen algunos vacíos sobre su desarrollo. El diseño es fenomenológico, no se enfoca esencialmente en los aspectos teóricos, se exploran las vivencias de las personas involucradas, su experiencia con respecto al proceso, las cuales se documentarán para identificar los rasgos más diferenciadores.

La muestra se seleccionó intencionalmente, convocando a todos los estudiantes de tercer año quienes por el nivel alcanzado pueden dar mayor cantidad de referencias sobre el contenido educomunicativo en la carrera. Los de cuarto año actualmente están más involucrados en la preparación de sus ejercicios finales de pregrado. Se informó del carácter voluntario de la participación y respondieron de un total de 65; 30 estudiantes, de ellos 4 masculinos y 26 femeninas, entre 21 y 23 años.

Fueron entrevistados 5 profesores seleccionados por 1) estar encargados directamente en la confección, orientación e inspección del proyecto educativo de la carrera de periodismo; 2) y/o ser responsables de las disciplinas Comunicación Hipermedia y Tecnología y Sociedad; 3) uso para la difusión de contenidos y recursos educativos de herramientas tecnológicas digitales. Dos de ellos son hombres y tres mujeres.

Se utilizó el método bibliográfico-documental y su técnica, la revisión bibliográfica de investigaciones sobre el tema y escritos normativos para la sistematización teórica, además de la entrevista, en su modalidad semiestructurada, la observación participante y la encuesta. Los resultados obtenidos en la investigación se triangularon, es decir, fueron contrastados en función de la teoría encontrada sobre educomunicación, los documentos base de la institución que contienen aspectos organizativos y formativos, resultados metodológicos, así como los datos recolectados con los participantes.

Para el análisis de los instrumentos se establecieron tres categorías de los resultados: 1) vivencia de los profesores, 2) vivencia de los estudiantes, como subcategoría de cada una apropiación 3) participación intensa y problematizadora, asumidos para este estudio desde el análisis investigativo de la obra de Erausquin, Sulle & García (2016).

## RESULTADOS

Todos los profesores entrevistados coinciden en que su intención cuando utilizan estrategias educomunicativas es el desarrollo de habilidades críticas y reflexivas. Sin embargo, no dejan de señalar los obstáculos desde el punto de vista tecnológico que deben superar en la necesaria alfabetización mediática e informacional para desarrollar competencias en esta dirección. Ello se relaciona directamente con la inclusión y la participación, pues se tratan de profesores y estudiantes con desigualdad de acceso a estas herramientas.

Concuerdan que las singulares características de desarrollo de la informatización en Cuba les ha obligado a transitar más por caminos dialógicos que instrumentales. Vivencias contradictorias de satisfacción e inconformidad se revela en sus relatos. Son del criterio que solo están en la antesala de un gran

---

camino. Transformar esas herramientas digitales modernas en recursos didácticos, que luego han devenido en iniciativas hermosas, les ha exigido más tiempo y dedicación, para identificar las más adecuadas, aprender a utilizarlas y diseñar los contenidos a impartir.

Esto los ha llevado a colaborar más entre docentes y entre discentes y docentes, otra oportunidad ya que a partir de esta colaboración han hecho más visible el compromiso social de todos los implicados por la equidad de la comunicación y el acceso a la misma. Es un campo donde para ellos se hace más evidente la apropiación y las iniciativas en las dos direcciones (profesor-estudiante). El vínculo situación económica (dígase tecnológica) junto a la formativa afirman no se ha dejado a la espontaneidad, sino que ha sido parte del proceso educativo y se ha problematizado en función del desarrollo de la autorresponsabilidad con su accionar en las redes.

Al mismo tiempo, los profesores hicieron referencia a la institución con una posición ambigua en el proceso; les exigen la adecuada preparación para enfrentar el nuevo contexto educativo, pero no se implementan suficientes políticas institucionales ni disponibilidad de recursos para lograrlo. Una importante creación ha sido la disciplina Pizarra Virtual, la impartición y evaluación de contenidos en línea, la orientación hacia la reflexión y la crítica de determinados contenidos de la red, los talleres “Enseña lo que sabes” pero aún no es suficiente el trabajo hacia la comunidad.

Por su parte los estudiantes referencian al uso del debate sobre las herramientas tecnológicas, sus contenidos y los temas de análisis en estas asignaturas como la forma más atractiva de aprendizaje, que en su gran mayoría va más allá de los límites del tiempo en el aula. En general describieron este método como el más estimulante para buscar información, aunque no es una práctica en todas las disciplinas de la carrera.

Sus vivencias estuvieron más relacionadas con la satisfacción de ser escuchados y menos cuestionados en sus iniciativas. El trabajo en equipo se destacó como la mejor forma de aprender y superar las carencias tecnológicas

---

y la posibilidad de profundizar en las relaciones interpersonales. Según afirman esto cambia la dinámica de las clases.

Sostienen que si bien estas disciplinas les permiten visibilizar otras perspectivas también resulta difícil todavía organizarlas y llegar a su verdadera apropiación. No hay una estrategia general en la carrera en ese sentido, solo algunos profesores como línea de investigación o en sus clases. Consideran que un espacio importante para superarlo son las reflexiones que realizan con los profesores, pero es insuficiente porque al final debe haber un trabajo individual que todos no están dispuestos a hacer. Se han dado cuenta que este es un aprendizaje continuo como es el avance de la tecnología y como expresó uno de los estudiantes “el arma para eso es pensar, reflexionar.”

En efecto, argumentan la importancia del profesor y su conducción para un pensamiento crítico. Aun así, se identifican contradicciones en sus vivencias, por un lado, argumentan lo gratificante de sus encuentros en estas disciplinas y por otro reclaman más participación estudiantil y virtualidad aprovechando las bondades de las redes. Al profundizar en este sentido hacen más referencias a elementos circunstanciales como la lejanía de la familia, tener que trasladarse hasta la universidad y las condiciones institucionales.

## **DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES**

Los resultados preliminares muestran que la educomunicación en la carrera de periodismo de la universidad de Oriente se caracteriza por la sistematización de herramientas didácticas que promueven el diálogo junto con la alfabetización mediática. Su aplicación está condicionada por la precariedad de la estructura tecnológica de la institución lo que ha estimulado la creatividad y el impacto de los resultados obtenidos por los profesores que trabajan en ese propósito.

Para los estudiantes la postura flexible y abierta de sus profesores es lo que más ha influido en el desarrollo de la reflexión, su formación profesional y en general su activismo social. Sin embargo, señalan que no es algo que caracteriza a todo el claustro.

Profesores y estudiantes coinciden en vivencias contradictorias que en última instancia llevarán a ambos grupos a niveles superiores de comprensión y madurez sobre el tema.

Este estudio se limita a la caracterización de las prácticas educomunicativas a partir de las vivencias. Estudios futuros podrían evaluar la efectividad de su implementación a partir del desempeño de los estudiantes.

### Notas

1. La vivencia expresa, a la vez, las características propias del organismo y las del contexto, refleja la unidad de aspectos socioculturales y personales. El carácter de la vivencia está determinado por cómo el sujeto comprende las circunstancias que lo rodean. Es una unidad de análisis, elaborada por I. S. Vygotsky (1896-1934).
2. La apropiación se refiere según smolka (2010) “a pertenecer y participar de prácticas sociales, en las que el sujeto interpreta y es interpretado en el seno de las relaciones”
3. Describe barbara rogoff (2001) como participación intensa al tipo de aprendizaje que implica la colaboración de ideas e intenciones, todos los participantes se involucran y pueden tomar la iniciativa. Se aprende viendo, escuchando, tomando la iniciativa y contribuyendo. Los participantes están motivados a tomar parte, con la meta de lograr una actividad significante y productiva.
4. Problematizar categoría elaborada por paulo freire (1921-1997) como una actividad mediante la cual transformamos nuestra conciencia del mundo, cuando no aceptamos irreflexivamente la transmisión de información como transferencia bancaria. La problematización es diálogo y es transformación.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

De-Oliveira Soares, I. (2020). La educomunicación en Latinoamérica: Claves del pasado, retos del futuro. En I. Aguaded & A. Vizcaíno-Verdú (Eds.). *Redes sociales y ciudadanía: Hacia un mundo ciberconectado y*

---

empoderado, 19-26. Grupo Comunicar Ediciones.  
<https://doi.org/10.3916/Alfamed2020>

Erausquin, C., Sulle, A. & Garcia Labandal, L. (2017). *La vivencia como unidad de análisis de la conciencia: sentidos y significados en trayectorias de profesionalización de psicólogos y profesores en comunidades de práctica.* <https://www.aacademica.org/cristina.erausquin/604.pdf>

Gil, I., & Marzal-Felici, J. (2023). ¿Cómo impulsar la educomunicación y la alfabetización mediática desde el sistema educativo en España? Diagnóstico, problemática y propuestas por los expertos. *Revista Mediterránea de Comunicación*, 14(2), 207-226.  
<https://www.doi.org/10.14198/MEDCOM.24011>

González Escalona, N. (2019). Educar para Comunicar: trayectorias prácticas impulsadas desde la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana. *Alcance*, 7(18), 65-77.  
<https://revistas.uh.cu/alcance/article/view/5445/4567>

Labrada, R. et. al. (2001). Géminis: de perceptores a emisores. En P. Ramos (Coord.). *Tres décadas de Educomunicación en América latina: los caminos del Plan DENI*, (CD-Rom).  
[https://issuu.com/signisalc/docs/tres\\_decadas\\_de\\_educomunicacion\\_en\\_google\\_vignette](https://issuu.com/signisalc/docs/tres_decadas_de_educomunicacion_en_google_vignette)

Lloga Sanz, C. G. (2022). Televisión Serrana: una experiencia efectiva de sostenibilidad mediática desde las montañas del oriente de Cuba. *Cine Documental*, 1(24), 4-40. <https://revista.cinedocumental.com.ar/wp-content/uploads/CD24-2-Carlos-Guillermo-Lloga-Sanz.pdf>

Martínez Guerra, S. M., Acebo Rivera, M. & Mercantete Guerra, Y. G. (2019). Antecedentes de la educación audiovisual pedagógica con un enfoque identitario en la formación inicial del educador cubano. *Didasc@lia: didáctica y educación*, 10(4), 147-157.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7248604>

Medina Borges, R. M., Díaz Pérez, K. B., & Álvarez Medina, A. Y. (2022). El cine debate y la formación humana en las carreras de la salud. Experiencia

cubana. *Revista de Medicina y Cine*, 18(4), 337-345.  
<https://dx.doi.org/10.14201/rmc.29106>

Morales Alfonso, L., Landaburo Sánchez, L. (2017). Educar en comunicación audiovisual: un reto para la Cuba “actualizada”. *Chasqui Revista Latinoamericana de Comunicación*, 135, 319-337.  
<https://doi.org/10.16921/chasqui.v0i135.2752>

Narváez, A. (2021). Educomunicación y alfabetización mediática: ¿tecnología o cultura? ¿adiestramiento o educación? *Pedagogía y Saberes*, (55).  
<https://doi.org/10.17227/pys.num55-12245>

Otalora Quintero, R. (2021). *Desarrollo del pensamiento crítico mediante la educomunicación*. [Tesis de Maestría en educación virtual, Universidad Cooperativa de Colombia]. <https://hdl.handle.net/20.500.12494/48343>

Padrón Garriga, R. (2020). *Educomunicación en Cuba: formar un sujeto emancipado*. *La Jiribilla, Revista de Cultura Cubana*.  
<https://www.lajiribilla.cu/educomunicacion-en-cuba-formar-un-sujeto-emancipado/>

Ramos Rivero, P. (2010). El público cinematográfico cubano y su educación: una mirada crítica a la formación crítica de la mirada. *Psicología para América Latina*, (20).  
[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-350X2010000200003&lng=pt&tlang=es](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-350X2010000200003&lng=pt&tlang=es)

Sádaba, C. & Salaverría, R. (2023). Combatir la desinformación con alfabetización mediática: análisis de las tendencias en la Unión Europea. *Revista Latina de Comunicación Social*, (81), 1-17.  
<https://doi.org/10.4185/RLCS-2023-1552>

Vieira Ribeiro, V. C. (2022). La educomunicación y su aplicación en el contexto audiovisual y digital. *Alcance*, 11(28), 53-70.  
[http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2411-99702022000100053&lng=es&tlang=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2411-99702022000100053&lng=es&tlang=es)

Villanueva, J., Auz, D. & López, K. (2021). La educomunicación frente a los procesos de cocreación: ¿cómo formar al periodista de hoy? *Universidad*

---

y *Sociedad*, 13(6), 295-305.

<https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/2394>

---

**POLÍTICAS GUBERNAMENTALES EN EL SECTOR TURÍSTICO  
CARIBEÑO: COMPARACIÓN ENTRE LOS DESTINOS CUBA Y  
MÉXICO**

**Bismario Saldíña Silvera**

**Dayron Martínez Rodríguez**

**Raúl Edel Padilla Morales**

*El Colegio de San Luis, A.C., México*

**RESUMEN**

Luego de la pandemia del Coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19), los gobiernos han adoptado medidas para promover la recuperación turística en aras de alcanzar los indicadores prepandémicos. Dos de los principales destinos de Centroamérica y el Caribe: Cuba y México, se han visto fuertemente afectados, lo que ha tenido consecuencias negativas para sus economías debido al significativo aporte de esta actividad. A pesar de todas las medidas acertadas tomadas por ambos gobiernos aún existen deficiencias en las políticas turísticas que no permiten alcanzar resultados óptimos para ambos destinos. En este sentido comparar las políticas turísticas de Cuba y México contribuirá a prevenir, corregir y mejorar aspectos de la gestión turística tanto territorial como en áreas de operación de las empresas. Además, constituirá una herramienta útil en el alcance de ventajas competitivas en el ámbito turístico. Por tanto, el presente trabajo se propone como objetivo comparar las políticas gubernamentales en el sector turístico de Cuba y México en el periodo 2019-2024. Para esto se emplearon diferentes herramientas de obtención de la información como revisión documental, entrevistas, encuesta y benchmarking. Todos los datos analizados demuestran que Cuba y México son destinos de muy elevados resultados en el sector turístico, evidencian el potencial de ambos, la asertividad y errores de las políticas turísticas adoptadas en dicho periodo.

*Palabras clave:* políticas turísticas, turismo, comparación, Cuba, México

## INTRODUCCIÓN

El turismo se ha distinguido por ser generador de riqueza y empleo en los países donde se ha fomentado, tanto en los desarrollados como en los que se encuentran en vías de desarrollo. Esto ha contribuido a que dicha actividad cobre mayor relevancia en el plano económico, por lo que se han incrementado las inversiones que los gobiernos hacen al sector, así como la promoción de sus atractivos, puntos de interés y de sus principales destinos turísticos a nivel mundial (Martínez et al., 2023).

Según datos del Consejo Mundial de Viajes y Turismo (2022) el turismo representó el 10% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial y el 25% de los nuevos empleos previo a la pandemia de Coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19), por lo que coincidiendo con Arango et al. (2021) citado por Hidalgo et al. (2023) se puede afirmar que representa uno de los sectores fundamentales en el que se basa el crecimiento económico de los países.

De igual forma el turismo es considerado como instrumento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo sostenible en todo el mundo. Por estas razones se busca potenciar la innovación y el desarrollo tecnológico y digital para el uso en las prácticas de esta actividad; así como fomentar la competitividad y el emprendimiento, lo que trae consigo resultados positivos para las economías, culturas y sociedades de los distintos destinos receptores en el mundo [ONU Turismo, 2022].

Este es considerado como uno de los sectores más diversos, y presenta gran importancia debido a su impacto ecológico, económico, político y social (Fernández López et al., 2022; Román Santana et al., 2023; citados en Noa & González, 2023). Por lo que debe ser gestionado de forma integral y teniendo presente todos los aspectos en los que impacta y que pueden influir en su desempeño.

El turismo debe contribuir al crecimiento socioeconómico, a un desarrollo incluyente y a la sostenibilidad de los países, sin embargo, para la consecución de estos objetivos debe existir una correcta gestión por parte de los gobiernos

---

de la política turística como fundamento del desarrollo de los diferentes componentes del sistema turístico.

Aunque el impacto positivo del turismo suele superar al negativo, algunas prácticas turísticas pueden conducir a resultados negativos. Por tal motivo, la formulación de políticas públicas, en particular en el turismo, es una cuestión muy pertinente y significativa.

Con la pandemia de la COVID-19 se amplificó el papel de las políticas, pues estas provocaron el cierre de fronteras y restricciones que afectaron notablemente al turismo. Ante tal situación se eliminaron las sinergias entre los actores del sector en función de una urgencia global, que era poner fin a la propagación del virus SARS-CoV-2, causante de dicha enfermedad. En consecuencia, se requiere de la formulación e implementación de políticas que promuevan el crecimiento y recuperación paulatina de los destinos [Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE), 2020].

Además, la pandemia demostró la necesidad de destinos resilientes, capaces de enfrentar este tipo de crisis y mantener la competitividad; por lo que las políticas deben ir encaminadas en este sentido, en fomentar destinos atractivos y con capacidad de enfrentar impactos externos que los puedan afectar.

Luego de este periodo los gobiernos han adoptado medidas para promover la recuperación turística en aras de alcanzar los indicadores prepandémicos y, además, las tendencias actuales del turismo a escala mundial apuntan a que los gobiernos han adoptado la estrategia turística como un camino expedito y no costoso del crecimiento económico; pues representa una de las fuentes vitales de ingresos en numerosos países en desarrollo, principalmente en la zona del Caribe (González & Guajardo, 2023).

En este difícil escenario, América Latina y el Caribe, como región, presentan una fuerte contracción económica (-9,1%) y del comercio (-14%) (CEPAL, 2020b; citado en Rodríguez & Salinas (2021). Dos de los principales destinos de esta zona: Cuba y México, se han visto fuertemente afectados con la pandemia (Hernández et al. (2020), Rodríguez & Salinas (2021), Rodríguez et al. (2022),

---

Melchor (2023) lo que ha tenido consecuencias negativas para sus economías debido al significativo aporte de esta actividad.

Martínez et al. (2021) expresan que una de las tendencias actuales para mejorar la gestión de los destinos es la identificación de las buenas prácticas en destinos declarados como la competencia. En este sentido analizar las políticas turísticas de Cuba y México contribuirá a prevenir, corregir y mejorar aspectos de la gestión turística tanto territorial como en áreas de operación de las empresas. Además, constituirá una herramienta útil en el alcance de ventajas competitivas en el ámbito turístico.

De igual forma al comparar y compartir experiencias se identificarán áreas de colaboración y cooperación en el ámbito turístico, lo que puede incluir la creación de programas de co-marketing, el desarrollo de productos turísticos regionales o la implementación de estándares comunes de calidad y sostenibilidad.

Por tales motivos el presente trabajo se propone el siguiente sistema de objetivos:

- Objetivo general: Comparar las políticas gubernamentales en el sector turístico de Cuba y México en el periodo de pandemia de COVID-19.

*Objetivos específicos:*

- Identificar las políticas gubernamentales relacionadas con el sector turístico en Cuba y México en el periodo pandemia de COVID-19.
- Definir las diferencias y similitudes entre las políticas turísticas en ambos países en el periodo especificado.

## **METODOLOGÍA**

Para desarrollar esta investigación se utilizaron varias técnicas metodológicas, que permiten una visión integral y comparativa de las políticas turísticas en Cuba y México:

*Revisión Documental:* Se recopilaron y analizaron fuentes secundarias, incluyendo informes gubernamentales, documentos de organismos internacionales, estudios académicos y artículos periodísticos que abarcan el

---

período 2019-2024. El análisis de estas fuentes permitió identificar las políticas adoptadas en cada país, así como sus impactos en el sector turístico.

*Benchmarking:* Se realizó un análisis comparativo de las mejores prácticas y estrategias turísticas implementadas en Cuba y México. El benchmarking permitió destacar aquellas políticas que han sido más efectivas en términos de competitividad, recuperación y sostenibilidad del sector turístico.

*Análisis de Indicadores Cuantitativos:* Se revisaron y compararon los principales indicadores turísticos (número de turistas internacionales, ingresos por turismo, ocupación hotelera, entre otros) durante el período de estudio, permitiendo evaluar los resultados tangibles de las políticas aplicadas.

Por otra parte, se emplearon como métodos teóricos el análisis-síntesis, histórico-lógico e inductivo-deductivo, los que permitieron procesar la información recopilada en las diferentes fuentes consultadas.

## RESULTADOS

### *Políticas turísticas adoptadas por Cuba y México*

El turismo en Cuba tiene sus albores a principios del siglo XX y su desarrollo ha estado estrechamente ligado a los cambios económicos, sociales y políticos ocurridos en la isla, llegando a ser un sector estratégico prioritario para el desarrollo del país (Fernández et al., 2022).

Este es uno de los principales renglones de la economía cubana. A partir de estimaciones realizadas, la ONU Turismo ubica a Cuba entre los 47 destinos turísticos internacionales para los cuáles el turismo internacional es un renglón considerable en su PIB, estimado entre el 10% y el 20% de su economía (World Travel & Tourism Council, 2019).

Por tal motivo la Isla sufrió un fuerte impacto a partir de los efectos de la pandemia, al verse obligada como destino a cerrar sus fronteras internacionales y prohibir toda actividad del turística. Actualmente, al igual que el resto de los destinos en el mundo, está obligada a recuperar, de manera progresiva, el flujo

---

turístico desde el exterior y promover el turismo doméstico (Beldarraín et al. (2022).

En tal sentido, una de las primeras medidas tomadas por el gobierno fue la apertura del turismo para el mercado interno (ciudadanos cubanos y ciudadanos extranjeros residentes en el país), esto aplicando los protocolos aprobados para la seguridad higiénico-sanitaria. Con lo que se buscaba poner en funcionamiento progresivo las instalaciones hoteleras y de Campismo Popular en todas las provincias donde las condiciones epidemiológicas lo permitieran [Ministerio de Turismo de Cuba (MINTUR), 2020].

Posteriormente, a partir del control de la propagación de la enfermedad se decidió dar paso a la apertura gradual de sus fronteras a partir del 15 de noviembre de 2021, con lo que se flexibilizaron los protocolos higiénico-sanitarios a la llegada de los viajeros y se buscaba acelerar la recuperación del sector (Cubadebate, 2021). Desde este momento, se reanudaron las operaciones con el turismo internacional en los destinos declarados en nueva normalidad, así como la apertura de instalaciones turísticas de forma gradual, según la demanda.

Sin embargo, a pesar de todas las medidas tomadas, el destino está lejos de alcanzar los indicadores prepandémicos: para 2023 el arribo de viajeros internacionales fue de 2 436 979; muy por debajo de los arribos del año 2019 que fueron de 4 275 558; y para el primer trimestre de 2023 la cifra de arribos fue de 313 900; significativamente inferior a los 981 900 recibidos en 2020 antes de la llegada de la pandemia (Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), 2023); FITCuba, 2023). Por otra parte, los ingresos asociados al turismo internacional ha sido otro de los indicadores que se han visto afectado con una disminución 2 645,1 millones de USD en el año 2019 a 1 049,5 millones de USD en el año 2022 (ONEI, 2023).

La tasa de ocupación ha sido otro de los indicadores que ha mostrado resultados negativos durante estos años, alcanzando el 25% para el año 2023 (ONEI, 2024), mientras que para el año 2019 fue de 48,2% del total de habitaciones existentes en el país (ONEI, 2023). Estas bajas cifras de nivel de ocupación

están en contradicción con el aumento constante de la planta hotelera que ocurre en el país, lo que evidencia la necesidad de centrar las políticas en la diversificación de la oferta de acuerdo con las nuevas demandas.

A esto se le suma las insatisfacciones de los visitantes debido a escasez de alimentos, bebidas e insumos, dificultades de pago en divisas, problemas higiénicos y limpieza de las calles, deficiente servicio, insuficientes actividades de ocio y entretenimiento, falta de mantenimiento en las instalaciones e inestable servicio de internet (Cubadebate, 2021; Saldiña, 2023; Clausell & Abreu, 2022). Por otra parte, se mantiene la misma necesidad de aumentar el exiguo gasto medio turístico en el destino, elemento que desde antes de la pandemia resultaba un desafío para los encargados de dictar las políticas turísticas en el destino (Bulnes, 2023; Saldiña 2023; Bulnes 2021). Por tanto, se deben tener en cuenta las nuevas dificultades devenidas del periodo pandémico, así como las que han perdurado desde años anteriores.

En el caso de México, su rica diversidad cultural y natural lo han convertido históricamente en un destino internacionalmente destacado. El turismo ha aportado significativamente al crecimiento y desarrollo socioeconómico del país (Marin, 2024), lo que lo han convertido en uno de los principales destinos del Caribe.

México se encuentra en el sexto lugar mundial con relación al número de turistas internacionales; además ostenta la novena posición de acuerdo con las divisas captadas y es el destino más visitado de Latinoamérica, así mismo, el turismo genera el 8,7% del PIB nacional (ONU Turismo, 2024; DATATUR, 2024).

De igual forma, el turismo se ha concebido como una oportunidad para promover el desarrollo de las comunidades, ciudades y regiones. La demanda por servicios turísticos integra otras actividades económicas como transporte, comunicación, alojamiento, alimentación, servicios médicos y actividades de ocio (Escobedo et al., 2023); lo que genera una dinamización de la economía.

Sin embargo, todos estos indicadores se vieron afectados con la llegada de la pandemia del COVID-19. El impacto en los principales destinos emisores de visitantes conjugado con los cierres de fronteras y las prohibiciones dentro del

---

territorio nacional para contener la propagación del virus afectaron significativamente al sector; lo que dejó a ciudades como Acapulco, Cancún, Playa del Carmen, Huatulco, Mazatlán, Los Cabos, Vallarta, Manzanillo, entre otras, con su fuente primaria de ingresos sin operaciones (Aguirre, 2020).

El 20 de mayo de 2020, la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Salud emitieron los Lineamientos nacionales para la reapertura del sector turístico, con el fin de establecer medidas de prevención y disminución de los riesgos de contagio. Además, se definieron las acciones para el regreso a las labores, estrategias de comunicación, servicio al cliente, entre otras, para aplicarse en los destinos [Secretaría de Turismo (SECTUR), 2020].

Posteriormente, luego de la fase epidémica se inició un programa de reactivación económica para la nueva normalidad, a través de la implementación de una fase de Semáforo Epidemiológico, donde se descentralizaron las acciones de políticas tomadas hacia las distintas entidades federativas; esto facilitó el proceso de reactivación basado en las posibilidades de cada una de ellas de acuerdo a sus resultados en el control epidemiológico y la capacidad de los sistemas de salud para atender a la población (Rivas et al. 2020).

Dentro de las decisiones políticas se debe destacar que la decisión tomada por el gobierno de no cerrar las fronteras aéreas durante la pandemia lo que permitió que México ocupara posiciones históricas en el ranking de la ONU Turismo: durante el 2020 fue el tercer país más visitado del mundo (con 24 284 000 turistas internacionales), debajo de Italia y Francia, y el treceavo en captación de divisas (con 10,996 millones de USD) (De la Rosa, 2022).

Durante la pandemia, los hoteles y destinos turísticos de México se mantuvieron abiertos con medidas como aforos reducidos y sana distancia entre los huéspedes. Además, apostó por el turismo interno para la reactivación del sector. Ambas medidas permitieron menguar los impactos en el sector y posicionar al destino entre los más destacados en el orbe. SECTUR se planteó como estrategia la diversificación del producto para hacer más llamativa la oferta al nuevo perfil de turista y la diversificación de mercados para evitar la histórica

---

concentración del 92% del turismo internacional en sólo seis países (SECTUR, 2024b).

Dentro del plan de diversificación tiene su oferta estrella en el Tren Maya, en busca de generar una gran variedad de atractivos para diferentes perfiles de visitantes. A esto se suma la promoción de nuevos destinos como la Bahía de Chetumal, una gran entrada del Mar Caribe en el sur de la península de Yucatán, entre México y Belice; y las barrancas del cobre, en el norte del país (SWI swissinfo.ch, 2022).

Estas medidas adoptadas han permitido que México emerja de la pandemia como una de las principales potencias del turismo en el Caribe y el mundo. Representa evidencia de esto la rápida recuperación de sus indicadores turísticos como la llegada de 21.87 millones de turistas internacionales, lo que supera las llegadas de 2019 en un 14.9%, cuando se registraron 19.39 millones de turistas (SECTUR, 2024a).

Además, resulta loable el récord histórico en ingreso de divisas por visitantes internacionales alcanzado en el año 2023 con una cifra de 30.809 miles de millones de USD, lo que significa un incremento de 25.4% con relación a los obtenidos en el año 2019 (SECTUR, 2024b).

Los resultados anteriormente expuestos demuestran la eficiencia de las políticas turísticas del gobierno mexicano durante el periodo de pandemia para enfrentar la recuperación del sector ante la denominada nueva normalidad. Sin embargo, aún existen deficiencias o aspectos a mejorar en este sentido; por ejemplo, el estudio de Vázquez (2022) demuestra que el nivel de cumplimiento general del Programa Pueblos Mágicos es de 68.14, ubicándose en un rango mínimo aceptable, el cual refiere algunos logros, pero insuficientes y limitados.

Por otra parte, destaca la ausencia en el país de un organismo de gestión de destinos encargado de la gestión, más allá del marketing, de los destinos turísticos y el establecimiento de acciones de coordinación entre los principales actores del sector público y privado (Valero, 2021).

Aunque la bibliografía presente en la web refleja la importancia de utilizar el turismo rural en México como una vía para mejorar el bienestar y reducir el estado de pobreza de las familias rurales, la mayoría de los proyectos que van encaminados en este sentido no tienen el impacto esperado en las comunidades receptoras, pues existe una planificación deficiente (SECTUR, 2007; Pérez-Serrano, 2009). Esto demuestra la necesidad de planificar y diseñar estrategias para potenciar el desarrollo local en los territorios mexicanos (Cervantes et al., 2023).

#### *Comparación de las políticas adoptadas por ambos países*

Las políticas turísticas de Cuba y México presentan notables diferencias y similitudes que reflejan tanto sus contextos económicos y sociales como las decisiones estratégicas adoptadas por sus gobiernos.

#### *Dependencia del turismo y su importancia económica*

En ambos países, el turismo es un sector estratégico clave para sus economías. En Cuba, el turismo representa entre el 10% y el 20% del PIB, lo que lo convierte en uno de los principales pilares de su economía. Su evolución ha estado estrechamente ligada a los cambios sociales y políticos en la isla, especialmente tras la Revolución Cubana, cuando se convirtió en una fuente vital de ingresos en un contexto de aislamiento internacional.

Por otro lado, en México, el turismo genera el 8.7% del PIB nacional, lo que posiciona al país como uno de los principales destinos turísticos del mundo y el más visitado de Latinoamérica. A diferencia de Cuba, México ha diversificado significativamente su oferta turística a lo largo de las últimas décadas, enfocándose no solo en el turismo de playa, sino también en el cultural, rural y de aventura.

#### *Impacto de la pandemia de COVID-19*

Ambos países enfrentaron graves impactos derivados de la pandemia, pero las respuestas de sus gobiernos fueron divergentes. En el caso de Cuba, las políticas se centraron en un estricto cierre de fronteras y la prohibición de actividades turísticas, lo que provocó una drástica disminución en la llegada de

turistas internacionales y una reducción significativa en los ingresos del sector. Aunque posteriormente se reabrieron las fronteras de manera gradual en 2021, el país ha tenido dificultades para recuperar los niveles turísticos previos a la pandemia debido a problemas estructurales como la escasez de productos básicos y la falta de mantenimiento de sus instalaciones.

México, por otro lado, adoptó una estrategia menos restrictiva, optando por no cerrar sus fronteras internacionales durante la pandemia. Esta decisión permitió al país mantener una afluencia de turistas y posicionarse como el tercer destino más visitado del mundo en 2020. Además, México implementó medidas como la diversificación de su oferta turística y la promoción del turismo interno, lo que facilitó una recuperación más rápida y sólida.

#### *Reapertura y recuperación del sector*

Tras la pandemia, ambos países adoptaron medidas para reactivar sus sectores turísticos. Cuba inició su reapertura en noviembre de 2021, con un enfoque en el turismo interno y una flexibilización gradual de los protocolos sanitarios. Sin embargo, el país aún no ha alcanzado los niveles prepandémicos, con un descenso notable en los arribos internacionales y en la tasa de ocupación hotelera.

En contraste, México ha registrado una recuperación más rápida, superando incluso los niveles de 2019 en términos de llegada de turistas internacionales y generación de divisas. Esto se debió en parte a la estrategia de diversificación turística y a la promoción de nuevos destinos como el Tren Maya y la Bahía de Chetumal. En 2023, México alcanzó un récord histórico en ingresos por turismo internacional.

#### *Diversificación de la Oferta Turística*

La diversificación de la oferta turística es otro punto clave que distingue las políticas de ambos países. Mientras que Cuba ha mantenido una oferta relativamente tradicional, centrada en el turismo de sol y playa, México ha apostado por una diversificación más amplia. Esto incluye el desarrollo de

---

destinos culturales, ecoturísticos y rurales, como los "Pueblos Mágicos", aunque con desafíos en su implementación.

En Cuba, las políticas aún no logran capitalizar plenamente el potencial de otros tipos de turismo, como el cultural o el de naturaleza, y el país enfrenta dificultades para adaptarse a las nuevas demandas del turismo global.

#### *Problemas comunes y áreas de mejora*

A pesar de las diferencias en sus políticas, Cuba y México enfrentan desafíos similares, como la necesidad de mejorar la infraestructura y los servicios turísticos. En Cuba, los problemas incluyen la escasez de alimentos y bebidas, un servicio deficiente y dificultades con el mantenimiento de instalaciones y la conectividad a internet. En México, aunque la infraestructura es más robusta, aún se reportan deficiencias en la gestión integral de destinos y en la planificación de proyectos turísticos locales.

Ambos países también comparten la necesidad de fortalecer la sostenibilidad en sus políticas turísticas. La promoción de un turismo más inclusivo y respetuoso con el medio ambiente es un reto en el que ambas naciones deben trabajar para asegurar la competitividad a largo plazo.

### **CONCLUSIONES**

Las políticas gubernamentales adoptadas en Cuba se centraron en una reapertura progresiva, pero no lograron recuperar los niveles prepandémicos debido a problemas de infraestructura, escasez de recursos y falta de mantenimiento. En contraste, México adoptó medidas menos restrictivas lo que permitió un mejor desempeño en indicadores clave como la llegada de turistas internacionales y la generación de divisas.

Aunque ambos países reconocen la importancia del turismo para sus economías, México ha logrado una mayor diversificación de su oferta y una mejor gestión de la infraestructura, mientras que Cuba enfrenta desafíos estructurales, como la falta de insumos y servicios, lo que afecta su competitividad.

La comparación de las políticas gubernamentales en el sector turístico de Cuba y México durante la pandemia de COVID-19 revela estrategias distintas que reflejan contextos políticos y económicos diferentes. México, con una política menos restrictiva y diversificada, tuvo una recuperación más rápida y robusta, mientras que Cuba, con políticas más estrictas, aún no logra alcanzar los niveles prepandémicos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arce, A. Z., Esparza, L. T. M., & Ibarra, A. M. F. (2020). Política turística ante el COVID-19: el caso de México. *Dimensiones turísticas*, 4(Especial), 69-94.  
<https://dimensionesturisticas.mx/index.php/dimensiones/article/view/69>
- Aguinis, H., Kraus, S., Poček, J., Meyer, N., & Jensen, S. H. (2023). The why, how, and what of public policy implications of tourism and hospitality research. *Tourism Management*, 97, 104720.  
<https://www.mendeley.com/catalogue/1d0aafdc-61c5-3588-af45-815838f9349b/>
- Aguirre, J. P. (2020). Caída del turismo por la covid-19. Desafío para México y experiencias internacionales. *Mirada legislativa*, 186.  
<http://bibliodigitalbd.senado.gob.mx/handle/123456789/4882>
- Beldarraín, E., Más, P., Alfonso, I. R., Vidal, M., & Morales, I. (2022). Dieciséis meses de pandemia de COVID-19 en Cuba. *Infodir*, (38).  
[http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1996-35212022000200005](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1996-35212022000200005)
- Bulnes, D. M. (2021). Turismo de compras: Retos, oportunidades y estrategias de desarrollo para el destino La Habana. *Explorador Digital*, 5(1), 365-388. <https://doi.org/10.33262/exploradordigital.v5i1.1508>
- Bulnes, D. M. (2023). *Bases metodológicas para la introducción de modalidades turísticas*. [Tesis Doctoral]. Facultad de Turismo, Universidad de La Habana.

Cervantes, L., Ultreras, A., Sánchez, V.V.& Soledispa, B. J. (2023). Turismo, actividad económica estratégica para el desarrollo local: Caso de Mazatlán, Sinaloa, México en 2021. *Revista Científica Empresarial DEBE-HABER*, 1(2),75-86. <https://debe-haber.ccpaqp.org.pe/index.php/rchedh/article/view/17/20>

Clausell, G., & Abreu, D. A. (2022). Diagnóstico de la coherencia entre la oferta y la demanda turística de ocio en el destino La Habana. *Explorador Digital*, 6(2), 104-133. <https://doi.org/10.33262/exploradordigital.v6i2.2153>

Cubadebate. (2021). *¿Cómo se prepara el turismo para la reapertura de fronteras?* Noticias, Economía. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/09/09/como-se-prepara-el-turismo-para-la-reapertura-de-fronteras/>

DATATUR. (2024). *Ranking Mundial del Turismo Internacional.* <https://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/RankingOMT.aspx>

De la Rosa, A. (2022). *México se beneficia en reacomodo turístico por pandemia:* OMT. El Economista. <https://www.economista.com.mx/empresas/Mexico-se-beneficia-en-reacomodo-turistico-por-pandemia-OMT-20220228-0071.html>

Escobedo, J. S., Reyes, R. I., Sánchez, M., & García, J. C. (2023). Percepción del Turismo Rural en el desarrollo local. Cuetzalan del Progreso, Puebla, México. *Pasos*, 21(4), 795-810. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2023.21.054>

Fernández, R., Alfonso, D., Vilalta, J. A., & Labrador, O. (2022). Cuba en la industria turística: estudios de la demanda. Cooperativismo y Desarrollo, 10(1), 7-23. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2310-340X2022000100007&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2310-340X2022000100007&lng=es&tlng=es)

FITCuba. (2023). *Cuba apuesta por rápida recuperación del turismo.* News. <https://www.fitcuba.net/news/11>

González, J. E., & Guajardo, F. O. P. (2023). Gestionar los pueblos turísticos: México y Francia, sus experiencias. *Boletín Científico INVESTIGIUM de la Escuela Superior de Tizayuca*, 9(17), 47-54.  
<https://repository.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/investigium/article/view/10874>

Guerrero, F. (2023). *Las indicaciones geográficas como herramientas de la política turística en Argentina (2009-2023)*. [Tesis de Grado]. Universidad Nacional de La Plata.

Hernández, Y., Sánchez, Y., Saldiña, B., & Rives, K. A. (2020). Características de la demanda potencia del destino Cuba en la nueva normalidad postcoronavirus. *Revista Internacional de Turismo, Empresa y Territorio. RITUREM*, 4(2), 178-193. <https://doi.org/10.21071/riturem.v4i2.13050>

Hidalgo, A. B. R., Salcedo, A. L. T., & Ricalde, D. C. (2023). Marketing de Influencers en el turismo: Una revisión sistemática de literatura. *Revista de Comunicación de la SEECl*, (56), 99-125.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8825086>

Marin, M. R. (2024). Demanda de turistas internacionales hacia México: construcción de un modelo predictivo. *Contaduría y administración*, 69(4), 327-344.  
<http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/5092>

Martínez, C., Arellano, A., & Lagarda, E. (2021). Cultura Organizacional y Competitividad de las Empresas Restauraneras y Hoteleras de Sonora, México. *Ciencias administrativas*, 1-13.  
<https://doi.org/10.24215/23143738e095>

Martínez, L. C., Rodríguez, A. U., Mendoza, V. V. S., & Cañarte, B. J. S. (2023). Turismo y actividad económica estratégica para el desarrollo local en México. *Revista Científica Empresarial Debe-Haber*, 1(2), 75-86.  
[https://www.researchgate.net/publication/372623948\\_Turismo\\_y\\_actividad\\_economica\\_estategica\\_para\\_el\\_desarrollo\\_local\\_en\\_Mexico](https://www.researchgate.net/publication/372623948_Turismo_y_actividad_economica_estategica_para_el_desarrollo_local_en_Mexico)

Melchor, M. I. (2023). Impacto del COVID-19 en el turismo médico de Estados Unidos a México. El caso de Tijuana, Baja California (2020-2021). *Norteamérica*, 18(1), 283-302.  
<https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2023.1.627>

Ministerio de Turismo de Cuba. (2020). *Medidas y protocolos para la reactivación del Turismo pos COVID-19*.  
<https://www.mintur.gob.cu/medidas-y-protocolos-para-la-reactivacion-del-turismo-pos-covid-19/>

Noa, D., & González, K. (2023). La gestión del turismo rural desde un enfoque emprendedor y su impacto en el desarrollo local. *Salud, Ciencia y Tecnología - Serie de Conferencias*, 2, 434.  
<https://doi.org/10.56294/sctconf2023434>

ONU Turismo. (2022). *Turismo responsable, sostenible y accesible*.  
<https://www.unwto.org/es/acerca-de-la-omt>

ONU Turismo. (2024). *El turismo internacional alcanzará en 2024 los niveles registrados antes de la pandemia*. <https://www.unwto.org/es/news/el-turismo-internacional-alcanzara-en-2024-los-niveles-registrados-antes-de-la-pandemia#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20primer%20n%C3%BAmero%20del,300%20millones%20de%20llegadas%20internacionales>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *Rebuilding tourism for the future: COVID-19 policy responses and recovery*.  
<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/rebuilding-tourism-for-the-future-%20covid-19-policy-responses-and-recovery-bced9859/>

Oficina Nacional de Estadística e Información. (2023). *Anuario Estadístico de Cuba 2022. Edición 2023.*  
[https://www.onei.gob.cu/sites/default/files/publicaciones/2024-04/aec-2022\\_0.pdf](https://www.onei.gob.cu/sites/default/files/publicaciones/2024-04/aec-2022_0.pdf)

Oficina Nacional de Estadística e Información. (2024). *Turismo. Indicadores seleccionados. Edición Febrero 2024.*

<https://www.onei.gob.cu/sites/default/files/publicaciones/2024-03/turismo-indicadores-seleccionados-diciembre-2023.pdf>

Pérez-Serrano, A. M., Sánchez, J. P. J., Valverde, B. R., & Arnaiz, F. C. (2009).

Desarrollo de capacidades como medio para fortalecer el capital humano de empresas turísticas en el medio rural: caso red de turismo alternativo Totaltikpak, AC. Campo-Territorio: *Revista de Geografía Agraria*, 4(7), 63-85.

[https://www.researchgate.net/publication/349771890\\_Desarrollo\\_de\\_capacidades\\_como\\_medio\\_para\\_fortalecer\\_el\\_capital\\_humano\\_de\\_empresas\\_turisticas\\_en\\_el\\_medio\\_rural\\_caso\\_red\\_de\\_turismo\\_alternativo\\_Totaltikpak\\_A\\_C](https://www.researchgate.net/publication/349771890_Desarrollo_de_capacidades_como_medio_para_fortalecer_el_capital_humano_de_empresas_turisticas_en_el_medio_rural_caso_red_de_turismo_alternativo_Totaltikpak_A_C)

Rivas, J. P.; Callejas, R. & Nava, D. (2020). *Perspectivas del Turismo en el marco de la pandemia COVID-19. In: factores críticos y estratégicos en la interacción territorial desafíos actuales y escenarios futuros.* Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C, Coeditores.

Rodríguez, J. L., & Salinas, E. (2021). Desafíos para el desarrollo del turismo en Cuba. El nuevo escenario post COVID-19. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9(2).  
[http://www.scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2308-01322021000200020](http://www.scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2308-01322021000200020)

Rodríguez, M. C. M., Jiménez, O. C. C., & Ortiz, D. M. (2022). Turismo post-COVID en México y el mundo. *Tecnología en Marcha*, 35(1), 205-213.  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8435308.pdf>

Saldiña, B. (2023). *Evaluación del nivel de desarrollo del producto turístico territorial La Habana.* [Tesis de Grado]. Universidad de La Habana.

Secretaría de Turismo. (2020). *Lineamiento nacional para la reapertura del sector turístico.* <https://www.gob.mx/sectur/prensa/secretarias-de-salud-y-de-turismo-presentan-lineamiento-nacional-para-la-reapertura-del-sector-turistico>

Secretaría de Turismo. (2024a). *México registró la llegada de más de 21 millones de turistas internacionales vía aérea según su nacionalidad en 2023.* <https://www.gob.mx/sectur/prensa/mexico-registro-la-llegada-de-mas-de-21-millones-de-turistas-internacionales-via-aerea-segun-su-nacionalidad-en-2023?idiom=es>

Secretaría de Turismo. (2024b). *Nuevo récord histórico en ingreso de divisas por visitantes internacionales en México con 30 mil 809 millones de dólares.* <https://www.gob.mx/sectur/prensa/nuevo-record-historico-en-ingreso-de-divisas-por-visitantes-internacionales-en-mexico-con-30-mil-809-millones-de-dolares>

SWI swissinfo.ch. (2022). *México readecúa su estrategia para estar a la vanguardia del turismo poscovid.* <https://www.swissinfo.ch/spa/m%C3%A9xico-readec%C3%BAa-su-estrategia-para-estar-a-la-vanguardia-del-turismo-poscovid/47275614>

Valero, A. (2021). El Rol de los Organismos de Gestión de Destinos y la Competitividad Sostenible de los Destinos Turísticos: Caso México. *NovaRua,* 13(23), 135-159. <http://dx.doi.org/10.20983/novarua.2021.23.8>

Vázquez, M. (2022). Evaluación de Desempeño del Programa Pueblos Mágicos en el Estado de Michoacán, México. *Revista estudios de políticas públicas*, 8(1), 90-113. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2022.66676>

Velasco, M. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de turismo*, (27), 953-969.

World Travel & Tourism Council (2019). World Tourism Barometer. *UNWTO 17 (1) 2019.* <https://doi.org/10.18111/wtobarometereng.2019.17.1.3>

---

**POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO E INMOBILIARIO SOSTENIBLE: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN EL CONTEXTO MEXICANO**

**Luis Fernando Rodríguez Román**

*Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México*

## **RESUMEN**

La Organización de las Naciones Unidas proyecta que para 2030, el 83.2% de la población mexicana vivirá en 961 ciudades, planteando desafíos sin precedentes para la coexistencia urbana. Esta investigación explora cómo implementar sistemas y políticas de desarrollo urbano e inmobiliario que generen espacios más habitables, dignos y amables, promoviendo derechos fundamentales como movilidad, trabajo, salud, educación y el derecho a la ciudad. Esta ponencia surge de algunas preguntas críticas: ¿Cómo pueden las personas y especialmente los jóvenes adquirir vivienda en este contexto? ¿Qué estilos de vida se fomentan? ¿Cómo asegurar entornos seguros y resilientes ante necesidades y desafíos urbanos cambiantes? A partir de ello se explora cómo las políticas públicas pueden adaptarse para fomentar un desarrollo inmobiliario y urbano sostenible en México. A través de un breve análisis de la evolución histórica de las políticas de vivienda en el país junto con la teoría y prácticas más recientes sobre el desarrollo urbano y habitacional a nivel nacional e internacional para proponer políticas que impulsen modelos alternativos y estrategias innovadoras que integren la sostenibilidad social, ambiental y económica de los barrios en dónde se desplantan. Este artículo se enmarca en la necesidad urgente de replantear el desarrollo urbano en México, reconociendo que el espacio que habitamos es fundamental para nuestro bienestar y desarrollo como individuos y como sociedad. A través de un análisis crítico y propuestas concretas, se pretende aportar soluciones viables y adaptadas al contexto mexicano.

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo urbano y el entorno construido determinan en gran medida la forma en que habitamos y experimentamos nuestras ciudades. La calidad del hábitat influye directamente en nuestra calidad de vida, nuestras interacciones sociales y nuestro bienestar general. En México, enfrentamos una encrucijada crucial: ¿Cómo va a vivir la población mexicana en las próximas décadas bajo las condiciones de carencia de vivienda y hábitats dignos y seguros actuales que afecta a millones de personas? ¿Cómo vamos a desarrollar las ciudades mexicanas para que sean más inclusivas, sostenibles y habitables?

En las últimas décadas, hemos presenciado una evolución significativa en el desarrollo urbano del país. Pasamos de barrios coloniales diseñados a escala humana, con una fuerte identidad comunitaria y proximidad a servicios, a ciudades dispersas y expandidas horizontalmente. Este modelo de expansión ha fomentado la dependencia al automóvil, incrementando los problemas de movilidad, contaminación y segregación socio espacial.

Aunque existe una tendencia emergente hacia la verticalización y densificación urbana, esta transición enfrenta desafíos. Las ciudades mexicanas siguen arraigadas en paradigmas del movimiento moderno, caracterizados por la zonificación estricta y la separación de usos. Este enfoque ha contribuido a la fragmentación urbana y a la pérdida de espacios públicos de calidad, afectando negativamente la cohesión social.

La crisis de asequibilidad de la vivienda es apremiante. El mercado inmobiliario prioriza la rentabilidad a corto plazo sobre la sostenibilidad social y ambiental, elevando precios y haciendo inaccesible una vivienda digna para muchos.

Ante este panorama, surge la pregunta: ¿Cómo pueden los proyectos inmobiliarios armonizar la sostenibilidad social, ambiental y económica para crear tejidos urbanos amables y sostenibles para el presente y el futuro?

Es esencial repensar las políticas de vivienda y desarrollo urbano, promoviendo enfoques que integren prácticas sostenibles, fomenten la inclusión social y consideren la vivienda como parte integral de la ciudad. Las políticas públicas

---

deben impulsar ambientes urbanos que prioricen la calidad de vida, la equidad y la resiliencia.

Este artículo tiene como objetivo explorar y proponer estrategias para el desarrollo inmobiliario sostenible en México, centrándose en:

- Analizar la evolución del desarrollo urbano en México y su impacto en la habitabilidad, identificando desafíos actuales en asequibilidad, sostenibilidad y cohesión social.
- Vislumbrar prácticas y enfoques urbanos y habitacionales sostenibles social, ambiental y económicamente reconocidos nacional e internacionalmente.
- Proponer políticas y prácticas que armonicen las dimensiones social, ambiental y económica.

## ANÁLISIS DEL PROBLEMA

El desarrollo inmobiliario en México enfrenta desafíos que afectan negativamente la calidad de vida urbana y la equidad social. La demanda de vivienda asequible supera la oferta. La vivienda se ha convertido en un activo financiero, priorizando el valor de cambio sobre el de uso, excluyendo a amplios sectores. Muchos trabajadores informales carecen de acceso a créditos hipotecarios, recurriendo a soluciones precarias e informales para acceder a una casa.

La intensa migración del campo a la ciudad desde el siglo XX, sin planificación adecuada, llevó a una expansión descontrolada y saturación de servicios urbanos, creando ciudades dispersas y fragmentadas, con movilidad y accesibilidad limitada por un gran sector de la población. Puesto que las políticas urbanas han privilegiado el automóvil, resultando en ciudades extendidas, mayores tiempos de desplazamiento, contaminación y reducción de espacios para peatones y transporte público.

Hoy en día, en el desarrollo inmobiliario tendencias como el co-living y co-working reflejan la necesidad de modelos de vivienda adaptables y accesibles. Sin embargo, las políticas inmobiliarias no han incorporado plenamente estas

---

tendencias, limitando opciones para quienes buscan alternativas a la vivienda tradicional.

Asimismo, la especulación inmobiliaria ha inflado precios, desconectándolos de los ingresos reales. La priorización de la rentabilidad sobre la sostenibilidad ha generado proyectos que no responden a las necesidades ciudadanas, creando espacios poco atractivos y sin servicios adecuados.

El derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda son fundamentales para garantizar un desarrollo urbano equitativo y sostenible. Sin embargo, en la práctica, estos derechos se ven limitados por dinámicas de mercado y políticas que no priorizan el bienestar social.

Es vital reconocer que la vivienda es más que un bien económico; es un espacio esencial para el desarrollo humano y la vida en comunidad. Por lo tanto, las políticas urbanas y de vivienda deben orientarse a garantizar estos derechos, promoviendo la inclusión, la diversidad y la participación ciudadana en la construcción de las ciudades.

La falta de una planificación urbana sostenible y de desarrollos inmobiliarios que consideren las dimensiones sociales y ambientales tiene consecuencias directas en la calidad de vida de los habitantes, generando:

- Segregación socioespacial, desplazamiento a periferias y acceso limitado a servicios.
- Degradación ambiental, pérdida de áreas verdes y aumento de contaminación.
- Debilitamiento de la cohesión social, menor interacción y sentido de pertenencia.

Es evidente que el desarrollo inmobiliario en México requiere un cambio de paradigma. Es necesario transitar hacia modelos que armonicen rentabilidad con sostenibilidad social y ambiental, promuevan participación ciudadana activa, fomenten ciudades densas a escala humana y que incorporen tecnologías y prácticas innovadoras.

## POLÍTICAS ACTUALES Y ACCIONES IMPLEMENTADAS

El desarrollo inmobiliario en México ha estado influenciado por políticas públicas que, en las últimas décadas, han priorizado la cantidad de viviendas construidas sobre la calidad de las mismas y del entorno urbano. Esta orientación ha generado desafíos significativos en términos de habitabilidad, sostenibilidad y cohesión social.

Programas gubernamentales de la administración priorizaron la construcción masiva para reducir el déficit habitacional, como "Tu Casa" y "Esta es tu Casa" en la administración a principios del actual siglo. Sin embargo, se edificaron viviendas de baja calidad en periferias sin servicios adecuados, resultando en desarrollos aislados y abandono de millones de viviendas.

Las políticas no consideraron el desarrollo urbano integral, promoviendo ciudades fragmentadas y dependientes del automóvil. La zonificación estricta y separación de usos impidieron la creación de entornos mixtos y accesibles, contrastando con conceptos como la "ciudad de 15 minutos".

## ACCIONES ACTUALES Y OPORTUNIDADES DE CAMBIO

Reconociendo los daños que este modelo de desarrollo de vivienda ha generado hasta el día de hoy, se han comenzado a implementar políticas y programas que buscan revertir las tendencias negativas y promover un desarrollo urbano más sostenible y equitativo. Por ejemplo, el Gobierno de la Ciudad de México lanzó el "Programa Piloto de Vivienda en Renta para Jóvenes", que tiene como objetivo ofrecer opciones de vivienda asequible en zonas céntricas y bien conectadas. Este programa busca facilitar el acceso a la vivienda para sectores de la población que tradicionalmente han sido excluidos, promoviendo la densificación inteligente y el aprovechamiento de infraestructura existente.

Asimismo, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) ha anunciado reformas para asumir un papel más activo en la construcción y renta de viviendas, representando una oportunidad para abordar la falta de vivienda asequible y promover modelos de financiamiento inclusivos,

---

enfocándose en la calidad y ubicación de las viviendas, y la inversión a largo plazo.

Estas medidas representan una oportunidad para incorporar principios de sostenibilidad económica social y ambiental en los desarrollos habitacionales, pues contrario al modelo de desarrollo de vivienda actual, en donde el desarrollador construye con materiales y tecnología baja en costo por vender e irse lo antes posible priorizando su rentabilidad.

### *La ciudad utópica*

Es por ello, necesario tener claro el rumbo de hacia dónde vamos, los conceptos de ciudades utópicas ofrecen visiones que pueden orientar el desarrollo de políticas y prácticas más sostenibles:

- Ciudad suave: Defendida por David Sim, promueve ciudades a escala humana, de proximidad, con diversidad de usos y entornos más habitables y amables.
- Ciudad abierta: Propone entornos urbanos inclusivos y de participación, donde la diversidad, la gobernanza y la flexibilidad permiten una adaptación constante a las necesidades de los habitantes.
- Ciudad inteligente: Utiliza la tecnología y los datos para mejorar la eficiencia urbana, dando herramientas para tener ciudadanos inteligentes para la toma de decisiones transparente.

Estas visiones utópicas no son meros ideales inalcanzables, sino referentes prácticos que pueden guiar la implementación de políticas y proyectos concretos.

### *La vivienda como proyecto urbano*

Respecto al desarrollo inmobiliario en México y las limitaciones de los modelos tradicionales de desarrollo, han surgido enfoques de diseño que buscan integrar enfoques más sostenibles y participativos, como la idea de que *si la ciudad fuera una paella, la vivienda sería el arroz*, pues ve a la vivienda como aquel elemento clave e integrador del tejido urbano tomando en cuenta su múltiples escalas e ingredientes para su diseño y planificación:

- Escala urbana: Considera la ciudad en su conjunto, sus servicios y equipamientos y cómo promueve la conectividad, la movilidad sostenible.
- Escala barrial: Se refiere a la proximidad y accesibilidad entre la vivienda, el trabajo y ocio. Un espacio de pertenencia y de identidad intergeneracional.
- Escala del conjunto: Desarrollos de edificios que se adaptan al entorno, promoviendo encajes urbanos que respeten la morfología y características locales.
- Escala tipológica: Es la unidad y ladrillos de la casa, un enfoque en vivienda flexible, adaptables y progresiva para responder a las diversas necesidades de los habitantes.

La manera en que concebimos a la vivienda como hoy en día debe buscar responder a cambios en estructuras familiares y estilos de vida, considerando la asequibilidad, la flexibilidad y adaptabilidad, estableciendo espacios multifuncionales para las diferentes etapas y generaciones de habitantes.

Aparte de estos enfoques también existen algunos principios clave para el desarrollo de políticas públicas urbanas y para la vivienda como:

- Proximidad / Escala humana: Diseñar ciudades y barrios donde las distancias se recorran a pie o en bicicleta, fomentando la movilidad activa y reduciendo la dependencia del automóvil.
- Usos mixtos: Integrar vivienda, comercio, servicios y espacios públicos en un mismo entorno, promoviendo una vida urbana vibrante y activa durante todo el día.
- Plantas bajas activas / Espacios de transición: Crear plazas, corredores y espacios públicos que fomenten la interacción social, la seguridad y el sentido de comunidad.
- Porosidad / Domesticación la calle: Espacios que permitan la permeabilidad entre lo público y lo privado, generando apropiación de los entornos más acogedores y seguros.
- Áreas verdes: Incorporar espacios verdes como parques, jardines y corredores ecológicos que mejoren la calidad ambiental y el bienestar de los habitantes.

- Patrón de transparencia: Promover diseños que permitan la visibilidad y conexión visual entre los espacios, aumentando la seguridad y la interacción social.

Asimismo, la participación ciudadana es esencial para asegurar que los desarrollos inmobiliarios respondan a las necesidades reales de las comunidades. El diseño participativo involucra a los residentes en el proceso de planificación y diseño, fomentando el sentido de pertenencia y asegurando que los proyectos reflejen la identidad y cultura locales.

Finalmente, debemos de comprender que la vivienda no es solo un espacio privado, sino que forma parte de un tejido colectivo que incluye el espacio público, lugares que promueven interacción e inclusión, que tienen la capacidad de estimular comercio y actividad económica y que, junto con áreas verdes, contribuyen a la salud física, mental y el bienestar general.

#### *Modelos alternativos de financiamiento y desarrollo*

La exploración de modelos alternativos de financiamiento es crucial para promover desarrollos sostenibles y asequibles, con el enfoque de que la vivienda finalmente es colectiva.

Por lo tanto, es necesario facilitar el acceso a la vivienda a través de la copropiedad y la gestión colectiva, reduciendo costos y promoviendo la cohesión social, como en las cooperativas de vivienda.

Asimismo, el permitir y facilitar la inversión colectiva en proyectos inmobiliarios, democratizando el acceso a la propiedad y diversificando las fuentes de financiamiento. A los que el gobierno puede jugar un rol activo en la provisión de vivienda asequible, ofreciendo incentivos, terrenos y financiamiento para proyectos que integren principios de sostenibilidad.

Y aunque se han dado pasos hacia un desarrollo inmobiliario más sostenible e inclusivo es necesario un cambio profundo que incorpore enfoques integrales y multiescalares entre vivienda, movilidad, espacio público y servicios urbanos, que promueva la participación ciudadana en la toma de decisiones urbanas.

---

*Propuestas para un desarrollo inmobiliario urbano y habitacional sostenible*

Después de conocer un poco sobre en enfoque en la generación de vivienda de la política nacional, así como los ideales utópicos en la generación se plasman a continuación estrategias concretas y políticas específicas que promuevan la sostenibilidad social, ambiental y económica para transformar las prácticas de desarrollo inmobiliario actuales y promover ciudades más habitables, inclusivas y sostenibles.

1. Eliminar o reducir los requisitos mínimos de estacionamiento en nuevas construcciones para desincentivar el uso del automóvil y liberar espacio para usos más eficientes.
2. Fomentar la movilidad no motorizada obligando o incentivando la inclusión de infraestructura para la movilidad activa, peatones y ciclistas, en nuevos desarrollos.
3. Modificar los reglamentos de zonificación para permitir y promover usos mixtos y plantas bajas activas, incentivando la apertura de comercios locales y espacios culturales.
4. Facilitar la formación de cooperativas de vivienda mediante leyes que proporcionen seguridad jurídica y acceso a financiamiento.
5. Promover la cesión de uso de terrenos públicos o privados para proyectos de vivienda asequible de propiedad pública.
6. Proporcionar apoyo técnico y legal a grupos que deseen formar comunidades de vivienda colaborativa, fomentando la participación ciudadana en el diseño y gestión de sus viviendas.
7. Implementar proyectos piloto de vivienda colaborativa y difundir sus resultados para fomentar su replicación.
8. Establecer límites a los incrementos de renta y fortalecer los derechos de los inquilinos para evitar desplazamientos y gentrificación.
9. Invertir en sistemas de transporte público masivo y eficiente que conecten zonas habitacionales con centros de empleo y servicios.
10. Construir ciclovías interconectadas y ampliar banquetas accesibles para promover el uso de la bicicleta y el desplazamiento a pie.

11. Implementar políticas de "calles completas" que prioricen a peatones, ciclistas y transporte público, basadas en el Manual de Calles de SEDATU.
12. Integrar parques, jardines y áreas verdes en desarrollos habitacionales para mejorar el medio ambiente urbano y la calidad de vida.
13. Establecer regulaciones que requieran la plantación de árboles y el uso de materiales que mitiguen el efecto isla de calor urbano.
14. Crear programas de rehabilitación de edificios y espacios públicos en áreas degradadas, fomentando la reutilización adaptativa.
15. Desarrollar campañas educativas que difundan el derecho a la ciudad y a la vivienda, empoderando a la ciudadanía para participar activamente.
16. Establecer plataformas, recursos y procesos que permitan la participación ciudadana en la planificación y gestión de sus comunidades, así como la capacitación desde organizaciones comunitarias que trabajan en proyectos de mejora urbana.
17. Crear certificaciones nacionales que reconozcan desarrollos con altos estándares de sostenibilidad social, ambiental y económica, incentivando su promoción.
18. Incentivar el uso de tecnologías y materiales de construcción sostenibles, y fomentar la investigación en técnicas más eficientes y ecológicas.
19. Promover la creación de espacios compartidos que respondan a las necesidades de las nuevas generaciones, fomentando la colaboración y la innovación.
20. Promover el desarrollo de comunidades mixtas en términos de usos, edades y niveles socioeconómico.
21. Establecer mecanismos para controlar la especulación inmobiliaria, como impuestos a la vivienda desocupada y restricciones a la compra-venta especulativa.

## CONCLUSIONES

La construcción de ciudades más humanas y habitables es un desafío que requiere voluntad política, innovación y un cambio de paradigma en la manera en que concebimos y habitamos el espacio urbano. Es una tarea colectiva que

---

debe involucrar a todos los actores de la sociedad: gobierno, sector privado, academia y ciudadanía.

Es fundamental entender que las decisiones que tomemos hoy en materia de desarrollo inmobiliario y planificación urbana tendrán un impacto profundo y duradero en nuestras ciudades y en la calidad de vida de sus habitantes. Por ello, es urgente actuar con responsabilidad y visión de futuro, orientando las políticas públicas hacia la creación de entornos urbanos que sean sostenibles, inclusivos y que permitan el desarrollo integral de las personas.

En este camino, los ideales utópicos no deben ser vistos como sueños inalcanzables, sino como guías inspiradoras que nos muestren el rumbo hacia ciudades mejores. La ciudad suave, abierta e inteligente son conceptos que, al integrarse en nuestras políticas y prácticas, pueden transformar la realidad urbana y construir un legado positivo para las generaciones futuras.

Al imaginar y reconstruir nuestras ciudades con un enfoque centrado en las personas y en la sostenibilidad, podemos crear espacios donde todos puedan vivir con dignidad, bienestar y oportunidades para desarrollarse plenamente. Es hora de pasar de la reflexión a la acción, construyendo juntos las ciudades en las que queremos vivir nosotros y los que nos siguen.

El futuro de nuestras ciudades depende de las decisiones que tomemos hoy. La infraestructura orientada al automóvil y desarrollos que priorizan la rentabilidad a corto plazo ha generado ciudades fragmentadas y desiguales. Es necesario evolucionar a una visión de largo plazo, colocando a las personas en el centro del desarrollo urbano.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alexander, C. I. (1977). *A Pattern Language: Towns, Buildings, Construction*. Oxford: Oxford University Press.

Aravena, A. (2013). *Elemental Incremental Housing and Participatory Design Manual*. Santiago: Hatje Cantz Verlag GmbH & Co Kg.

Arquine. (2023). Vivienda colectiva. *Arquine Revista Digital No. 94*.

Banco Mundial. (2023). *Desarrollo urbano: Panorama general.*

<https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>

Brau Pani, G. (2021). Alejandro Zohn: Vivienda colectiva como proyecto urbano y social. Quito: Arquitectura y Sociedad.

<https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/arquitectura/article/view/3494>

Carral, J. (2021). *Repensar la vivienda suburbana.* Ciudad de México: ARQUINE.

Castells, M. (1982). *La cuestión urbana.* Barcelona: Siglo XXI.

Col·lectiu Punt 6. (2014). *Mujeres trabajando: Guía de reconocimiento urbano con perspectiva de género.* Barcelona: Collectiu Punt 6.

[https://www.academia.edu/8564758/Mujeres\\_trabajando\\_Gu%C3%A1A\\_de\\_reconocimiento\\_urbano\\_con\\_perspectiva\\_de\\_g%C3%A9nero](https://www.academia.edu/8564758/Mujeres_trabajando_Gu%C3%A1A_de_reconocimiento_urbano_con_perspectiva_de_g%C3%A9nero)

El Economista. (19 de junio de 2024). *¿De qué trata el programa de vivienda en renta para jóvenes de la CDMX?* ECONOHÁBITAT.

Escoffié, C. (2023). *País sin techo: Ciudades, historias y luchas sobre la vivienda.* Monterrey: Grijalbo.

Gehl Institute. (2017). *Inclusive Healthy Places: A Guide to Bridging the Health Equity Gap in Our Public Spaces.* Copenhague: Robert Wood Johnson Foundation.

Gehl, J. (2014). *Ciudades para la gente.* Buenos Aires: INFINITO.

Giménez, À. (2015). Si la ciudad es una paella, la vivienda es el arroz. (Metròpolis, Ed.) Barcelona Metròpolis, 12-15.  
<https://www.barcelona.cat/bcnmetropolis/2007-2017/es/dossier/si-la-ciutat-es-una-paella-lhabitatge-es-larros/>

HABITAR - Grupo de investigación. (2010). *Rehabitar: El arte de aprovechar las sobras.* (M. d. Vivienda, Ed.) Barcelona: Departamento de Proyectos Arquitectónicos, Universitat Politècnica de Catalunya.

<https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/13473/rehab4.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Harvey, D. (2013). *En Ciudades Rebeldes; Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

Jacobs, J. (2011). *Vida y muerte de las grandes ciudades*. Nueva York: Capitán Swing Libros S.I.

Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.

ONU. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Santiago: CEPAL, Organización de Naciones Unidas.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. London: Cambridge University Press.

Piętocha, A. (2019). The BREEAM, the LEED and the DGNB certifications as an aspect of sustainable development. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 603.  
<https://aspa.sggw.edu.pl/article/view/9232>

Renata Dameri, C. R.-S. (2014). *Smart City: How to Create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space*. Geneve: Springer.

Reurbano. (2022). *¿Qué implica hacer ciudad?* Ciudad de México: Arquine.

Rodríguez Román, F. (2021). *Prácticas y fundamentos para el desarrollo de proyectos inmobiliarios*. San Luis Potosí: Gerencia en Desarrollo Inmobiliario, Especialidad en Ciencias del Habitat; Instituto de Investigación y Posgrado, UASLP.

Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, SEDATU. (junio de 2023). *Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial (ENAMOV)*.  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/848141/ENAMOV\\_2023-2042.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/848141/ENAMOV_2023-2042.pdf)

SEDATU. (2021). *Programa Nacional de Vivienda*. Ciudad de México: Gobierno de México.

---

SEDATU, S. d. (2019). *Manual de calles: Diseño vial para ciudades mexicanas.*

Ciudad de México: Banco Interamericano de Desarrollo.

Sennett, R. (2018). *Construir y habitar: Ética para la ciudad.* Nueva York:  
Anagrama.

Sim, D. (2021). Ciudad Suave. Ciudad de México: DGE Equilibrista.

---

**ES NECESARIO RECONOCER QUE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
DEBEN SER SENSIBLES AL CONTEXTO LOCAL****Natasha Nicole Rivera Torres***Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México***RESUMEN**

La presente, es una propuesta de investigación que indagará en como México presenta una diversidad regional que se ve reflejada en indicadores cuantitativos y cualitativos. Estas diferencias moldean las oportunidades y desafíos que enfrentan sus sociedades teniendo un impacto directo en las regiones. Ello contribuye al surgimiento de brechas económicas, sociales y políticas que han segmentado al país, creando una realidad donde las oportunidades no son equitativas para todos. Estas disparidades se manifiestan de manera particularmente aguda en los grupos vulnerables como los pueblos indígenas, las mujeres, las personas con discapacidad y la comunidad LGBTTTI+, que se ven afectados por las desigualdades regionales.

En este sentido, las 32 entidades federativas, cada una con sus propias particularidades, presentan un panorama heterogéneo en materia de inclusión social de estos grupos vulnerables. Mientras algunas han logrado avances significativos (Ciudad de México, Colima y Aguascalientes son los estados con mayor porcentaje en desarrollo inclusivo en el país según el INDI 2023) otras siguen rezagadas en la lucha por garantizar los derechos de todos sus habitantes (Chiapas, Oaxaca y Guerrero son los estados con menor porcentaje en desarrollo inclusivo según el INDI 2023). Es fundamental reconocer que las políticas inclusivas deben ser adaptadas a las necesidades específicas de cada región. Un programa que funciona bien en una entidad federativa puede no ser efectivo en otra.

*Palabras Clave:* Diversidad cultural, inclusión social, pueblos indígenas, desigualdad regional, mujeres, comunidad LGBTTTI+, personas con discapacidad, políticas públicas, México.

## INTRODUCCIÓN

México es un país que se distingue por su notable diversidad cultural, étnica y lingüística, una característica que ha sido reconocida y celebrada en distintos ámbitos, tanto nacionales como internacionales. A lo largo de su territorio, coexisten más de 68 lenguas indígenas y cientos de variantes lingüísticas, así como una gran variedad de costumbres, tradiciones y expresiones culturales. Esta riqueza cultural no solo constituye uno de los patrimonios más valiosos del país, sino que también refleja la profunda herencia histórica y la complejidad de la identidad mexicana. Sin embargo, detrás de esta diversidad se esconden también grandes desafíos, especialmente en lo que respecta a la inclusión social de ciertos grupos vulnerables y al acceso equitativo a derechos y oportunidades.

Entre los principales grupos que enfrentan situaciones de vulnerabilidad en México se encuentran los pueblos indígenas, las mujeres, la comunidad LGBTTTI+ y las personas con discapacidad. A pesar de los esfuerzos y avances en algunas áreas, estos grupos continúan enfrentándose a barreras significativas que limitan su participación plena en la sociedad. Los pueblos indígenas, que representan una parte esencial de la riqueza cultural del país, son también los que más sufren la marginación y la pobreza. La comunidad LGBTTTI+, por su parte, sigue lidiando con altos niveles de discriminación y violencia, especialmente en las regiones más conservadoras. Las mujeres, a pesar de los avances en la legislación y en los derechos de género, aún enfrentan disparidades en términos de acceso a la educación, el empleo formal y una vida libre de violencia. Las personas con discapacidad, igualmente, experimentan exclusión debido a la falta de infraestructura adecuada y a prejuicios sociales profundamente arraigados.

Estas desigualdades no son uniformes a lo largo del país, sino que varían drásticamente dependiendo de la región. En los estados del sur y sureste, como Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Tlaxcala, la pobreza estructural, la falta de infraestructura y las tradiciones conservadoras han perpetuado una situación de marginación para estos grupos. En estas zonas, los niveles de acceso a servicios básicos, como salud y educación, son considerablemente más bajos que en otras regiones, lo que exacerba las barreras para la inclusión social de los grupos

vulnerables. En contraste, en estados como la Ciudad de México, Nuevo León, Jalisco y Querétaro, se han implementado políticas públicas más progresistas que han promovido avances significativos en la inclusión social, con programas específicos para garantizar derechos y mejorar las condiciones de vida de estas poblaciones.

La Ciudad de México, por ejemplo, ha sido pionera en la protección de los derechos de la comunidad LGBTTI+, siendo la primera en legalizar el matrimonio igualitario y promover políticas antidiscriminatorias. De igual forma, Nuevo León ha desarrollado programas enfocados en mejorar la accesibilidad para personas con discapacidad, mientras que Jalisco y Querétaro han tomado medidas importantes para reducir la brecha de género, implementando políticas que promueven la igualdad en el acceso al trabajo y la educación para las mujeres. Sin embargo, el hecho de que existan avances en ciertas regiones no significa que estos se reflejen en todo el país. Las diferencias entre los estados que han progresado y los que han quedado rezagados son profundas, y esto destaca la necesidad de diseñar políticas públicas que se adapten a las realidades y desafíos particulares de cada región.

Dado este panorama, se hace evidente que las políticas públicas en México deben tener un enfoque sensible al contexto regional. Las iniciativas que buscan promover la inclusión social no pueden ser uniformes ni generalizadas, ya que las condiciones y necesidades de cada grupo vulnerable varían ampliamente según la región en la que se encuentren. Las políticas efectivas deben tener en cuenta las particularidades culturales, económicas y sociales de cada estado y comunidad, diseñando estrategias que respondan de manera adecuada a estas realidades. Esto implica reconocer que los avances en la Ciudad de México, por ejemplo, no pueden aplicarse de la misma forma en regiones más rurales o con poblaciones indígenas, donde las necesidades y desafíos son completamente diferentes.

En conclusión, México es un país rico en diversidad, pero esta diversidad también está acompañada de profundas desigualdades sociales y regionales. Los avances en la inclusión social que se han logrado en algunos estados deben expandirse y adaptarse a las realidades de las zonas más vulnerables,

asegurando que todas las personas, sin importar su origen étnico, género, orientación sexual o discapacidad, puedan tener acceso a los mismos derechos y oportunidades.

## CONTEXTO HISTÓRICO DE LA DESIGUALDAD REGIONAL EN MÉXICO

La desigualdad regional en México ha sido moldeada desde la época colonial. Durante la colonización española, las actividades económicas se concentraron en áreas específicas, como el centro y norte del país, donde se desarrollaron la minería y la agricultura comercial, especialmente en estados como Zacatecas, Guanajuato y San Luis Potosí. Esto contrastaba con las regiones del sur y sureste, como Oaxaca, Chiapas y Guerrero, que quedaron relegadas, con menor infraestructura y acceso a los mercados. La Ciudad de México, como centro político y económico, también consolidó su posición dominante.

Durante el periodo de independencia, México atravesó décadas de inestabilidad política y conflictos, como la guerra civil y las intervenciones extranjeras, lo que agudizó la desigualdad regional. Las inversiones se concentraron en las zonas más productivas, y los gobiernos no lograron establecer políticas efectivas para reducir las brechas entre el centro y las regiones periféricas.

Con la llegada del Porfiriato (1876-1911), se impulsó el desarrollo económico mediante la modernización de la infraestructura, como la expansión del ferrocarril, pero los beneficios de este crecimiento fueron desiguales, favoreciendo al norte y al centro del país, donde se concentraba la actividad minera y agrícola, mientras que el sur permaneció marginado y con altos niveles de pobreza. Durante esta época, la estructura de poder político y económico consolidó aún más las disparidades regionales.

Tras la Revolución Mexicana y la creación de políticas agrarias y de bienestar social en el siglo XX, el Estado buscó reducir las desigualdades a través de programas como la reforma agraria, pero los avances fueron limitados. La industrialización en el centro del país, especialmente en la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, generó nuevas disparidades, concentrando el crecimiento económico en estas regiones, mientras que el sur seguía sin integrarse plenamente al desarrollo nacional.

### *Importancia del federalismo en la administración de recursos y servicios*

El federalismo en México se estableció como una forma de descentralizar el poder y dar mayor autonomía a las 32 entidades federativas, permitiendo que cada estado tenga su propio gobierno y administre ciertos recursos. Sin embargo, el federalismo ha enfrentado retos en términos de la equitativa distribución de los recursos y servicios públicos a lo largo del país.

La administración de recursos en un sistema federalista permite que los gobiernos estatales gestionen sus propios presupuestos y decidan cómo distribuir recursos en áreas como educación, salud e infraestructura. Sin embargo, en la práctica, la capacidad de cada estado para administrar eficazmente estos recursos ha variado considerablemente, con estados más ricos y desarrollados (como la Ciudad de México, Nuevo León y Jalisco) que tienen mayores ingresos y pueden proporcionar mejores servicios, en comparación con estados más pobres como Chiapas y Oaxaca.

El federalismo también ha sido clave en la administración de programas sociales y políticas públicas locales, permitiendo que cada estado desarrolle sus propias estrategias en función de sus necesidades específicas. Sin embargo, esta flexibilidad ha resultado en una disparidad en la calidad de los servicios públicos entre estados, exacerbando las desigualdades regionales. La dependencia de muchos estados más pobres de los fondos federales es otra de las limitaciones, ya que no generan suficientes ingresos propios para cubrir sus necesidades.

En resumen, aunque el federalismo busca descentralizar la administración de recursos, su implementación ha perpetuado en muchos casos las desigualdades entre regiones, debido a la disparidad en la capacidad económica y la calidad de los gobiernos locales para gestionar los recursos de manera eficiente.

### *Diversidad regional y desigualdad social en México*

México es un país caracterizado por su rica diversidad regional, que se manifiesta en términos de cultura, etnidad y lengua. Esta pluralidad es uno de los mayores patrimonios del país, pero también presenta desafíos significativos en la inclusión social. Entre los grupos más vulnerables se encuentran los

---

pueblos indígenas, las mujeres, la comunidad LGBTTI+ y las personas con discapacidad. Cada uno de estos grupos enfrenta barreras específicas que limitan su acceso a oportunidades y derechos fundamentales.

Los pueblos indígenas, que representan una parte esencial de la identidad cultural de México, sufren discriminación y marginación en muchas regiones. A menudo, se enfrentan a la exclusión en decisiones políticas y económicas que afectan sus comunidades, así como a la pérdida de sus lenguas y tradiciones. Las mujeres, por su parte, enfrentan desigualdades de género que se traducen en violencia, brechas salariales y limitaciones en el acceso a servicios de salud y educación.

La comunidad LGBTTI+ también se enfrenta a desafíos significativos, incluyendo la discriminación y la violencia, lo que limita su inclusión social. Las personas con discapacidad enfrentan barreras físicas y sociales que restringen su participación plena en la vida comunitaria, laboral y educativa.

Estas desigualdades en la inclusión social varían drásticamente según la región del país. En zonas rurales e indígenas, como en Oaxaca, Chiapas o Guerrero, las poblaciones vulnerables enfrentan mayores dificultades para acceder a oportunidades y servicios. En estas áreas, las comunidades indígenas, las mujeres y las personas con discapacidad están en una situación de mayor desventaja debido a la pobreza estructural y la falta de inversión en infraestructura básica. En cambio, en estados como la Ciudad de México, Nuevo León o Jalisco, se han implementado políticas más progresistas y existen mayores esfuerzos por incluir a estos grupos en la vida social y económica. Por ejemplo, la Ciudad de México ha sido pionera en el reconocimiento de derechos para la comunidad LGBTTI+, con la legalización del matrimonio igualitario desde 2010 y políticas de no discriminación que buscan proteger a esta población. En Jalisco y Querétaro, también se han implementado iniciativas para mejorar el acceso de las mujeres al mercado laboral y reducir la brecha de género en la educación.

Por otro lado, estados como Chiapas, Oaxaca, Tlaxcala y Guerrero han quedado rezagados en términos de inclusión social. Estos estados, que tienen una alta

proporción de población indígena, enfrentan desafíos estructurales profundos que impiden el progreso en términos de igualdad de oportunidades. La pobreza extrema, la falta de acceso a servicios de salud y educación, y las tradiciones culturales conservadoras son factores que limitan el avance de políticas inclusivas. En estas regiones, los derechos de las mujeres, la comunidad LGBTTTI+ y las personas con discapacidad son frecuentemente ignorados o no se implementan de manera efectiva, lo que perpetúa la exclusión social de estos grupos. En contraste, estados más avanzados en inclusión, como la Ciudad de México y Nuevo León, han adoptado políticas que promueven la igualdad de derechos y el acceso a servicios para todos los ciudadanos, independientemente de su género, orientación sexual o condición física.

#### Desigualdad en el acceso a servicios públicos en México: Impacto en regiones y grupos vulnerables

Los servicios públicos esenciales son aquellos recursos y estructuras que el Estado proporciona para asegurar el bienestar y el desarrollo de la población. Entre los servicios más importantes se encuentran la salud, que garantiza atención médica y prevención de enfermedades; la educación, que permite el desarrollo intelectual y profesional de los ciudadanos; el acceso al agua potable, fundamental para la vida diaria; el acceso a electricidad, que es vital para el funcionamiento de hogares y negocios; y el transporte público, que facilita la movilidad y conexión entre comunidades. Estos servicios son esenciales para asegurar una calidad de vida mínima y un desarrollo económico equilibrado en las diferentes regiones de un país.

En México, existen notables disparidades en el acceso a estos servicios entre las diversas regiones del país. Estas diferencias se reflejan en las brechas entre estados más desarrollados y aquellos con mayores dificultades para proporcionar servicios adecuados a su población. En estados como la Ciudad de México, se cuenta con una infraestructura robusta que garantiza acceso generalizado a salud de calidad, una amplia red educativa, agua potable en la mayoría de los hogares, electricidad constante y un sistema de transporte eficiente. En contraste, en estados como Chiapas, el acceso a servicios básicos es mucho más limitado.

Muchas comunidades rurales enfrentan dificultades para acceder a agua potable de manera regular, la cobertura eléctrica es inconsistente en áreas alejadas, y tanto los servicios de salud como los educativos son de menor calidad y cobertura.

Estas disparidades en el acceso a servicios públicos tienen un impacto directo en la calidad de vida de los habitantes de cada región. En áreas donde los servicios son accesibles y de calidad, los ciudadanos disfrutan de mejores condiciones de salud, mayor esperanza de vida, mejores oportunidades educativas y laborales, y una mayor movilidad social. Además, el acceso a servicios de infraestructura, como agua y electricidad, permite el crecimiento económico, ya que las empresas pueden operar de manera más eficiente y generar empleo. Por otro lado, en regiones donde estos servicios son escasos o de mala calidad, las oportunidades de desarrollo económico se ven severamente limitadas, perpetuando ciclos de pobreza y marginación.

Este acceso desigual a los servicios públicos también afecta de manera desproporcionada a los grupos vulnerables como los pueblos indígenas, las mujeres, las personas con discapacidad y la comunidad LGBTTTI+. Estos grupos suelen vivir en las regiones más marginadas y con menos acceso a servicios. En el caso de las comunidades indígenas, muchas veces habitan en zonas rurales alejadas donde los servicios de salud y educación son escasos, y la infraestructura de agua y electricidad es inadecuada. Las mujeres, especialmente en áreas rurales, enfrentan dificultades para acceder a servicios de salud reproductiva y educación. Asimismo, las personas con discapacidad en estas regiones encuentran pocas oportunidades para acceder a servicios que faciliten su integración social y laboral. La falta de acceso a servicios adecuados perpetúa las desventajas que estos grupos enfrentan, agravando las brechas de desigualdad en todo el país.

#### *Indicadores socioeconómicos clave en México*

Los indicadores socioeconómicos clave, como el empleo, ingreso, pobreza y salud, son fundamentales para entender el desarrollo y bienestar de la población en México. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo

---

Social (CONEVAL), la pobreza afecta a aproximadamente el 41.9% de la población, lo que subraya la importancia de analizar estos indicadores para abordar las desigualdades en el país.

El empleo es un aspecto central en la evaluación socioeconómica. La tasa de desempleo en México ha mostrado fluctuaciones significativas. En 2022, la tasa de desocupación nacional se situó en un 3.3%, aunque las cifras varían drásticamente entre regiones. Aguascalientes, por ejemplo, ha logrado mantener tasas de empleo relativamente estables, favorecidas por su diversificación industrial y políticas de atracción de inversiones. En contraste, Oaxaca enfrenta desafíos severos en el ámbito laboral, con una alta informalidad y un desempleo que supera el 5%, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El ingreso también refleja disparidades significativas. El ingreso promedio mensual por persona en Aguascalientes es de aproximadamente 9,500 pesos, comparado con los 5,800 pesos en Oaxaca. Esta diferencia no solo resalta la desigualdad económica, sino que también influye en la capacidad de los ciudadanos para acceder a servicios de salud, educación y otros recursos esenciales. La pobreza, que afecta más del 65% de la población en Oaxaca, contrasta con el 24% en Aguascalientes, lo que destaca la urgencia de implementar políticas que aborden estas brechas.

La salud es otro indicador crítico, ya que está íntimamente ligado al acceso a oportunidades. En Aguascalientes, la esperanza de vida promedio es de 76 años, mientras que en Oaxaca se sitúa en 74 años. Además, el acceso a servicios de salud es limitado en las zonas rurales de Oaxaca, donde muchos pueblos no cuentan con clínicas adecuadas. Esto repercute en indicadores de salud, como la mortalidad infantil, que en Oaxaca es de 20 por cada mil nacidos vivos, comparado con 12 en Aguascalientes. La falta de infraestructura y recursos en salud pública afecta desproporcionadamente a las poblaciones vulnerables, exacerbando las desigualdades existentes.

La relación entre estos indicadores socioeconómicos y el acceso a oportunidades es crítica. Las regiones con mejores condiciones laborales e

ingresos más altos, como Aguascalientes, ofrecen más opciones educativas y laborales. Esto crea un ciclo positivo de desarrollo, donde la inversión en educación y capacitación laboral se traduce en mejores empleos y, por ende, en un incremento del ingreso. Por el contrario, en estados como Oaxaca, las limitaciones económicas y la alta tasa de pobreza dificultan la educación de calidad y el acceso a empleos formales, perpetuando un ciclo de pobreza.

Las disparidades socioeconómicas también impactan de manera significativa a grupos vulnerables como las comunidades indígenas, las mujeres y las personas con discapacidad. Según el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), las mujeres en México ganan, en promedio, un 20% menos que los hombres, y en áreas rurales, este diferencial puede ser aún mayor. Además, las comunidades indígenas, que constituyen cerca del 7% de la población total, enfrentan un alto grado de marginación y pobreza. La EHCS 2 indica que el 79% de los indígenas vive en condiciones de pobreza, lo que limita su acceso a recursos básicos y oportunidades de desarrollo.

El impacto de estas disparidades se traduce en un menor bienestar para los grupos más vulnerables. La falta de acceso a educación de calidad, atención médica y empleo formal no solo afecta sus condiciones de vida actuales, sino que también restringe sus oportunidades futuras. Es fundamental que las políticas públicas aborden estas desigualdades, promoviendo un enfoque integral que considere las necesidades de estos grupos.

En conclusión, los indicadores socioeconómicos en México revelan una compleja red de desigualdades que varían de una región a otra. La comparación entre Aguascalientes y Oaxaca ilustra cómo el empleo, ingreso, pobreza y salud están interrelacionados y afectan el acceso a oportunidades. Abordar estas disparidades es esencial para mejorar el bienestar de todos los ciudadanos, especialmente de los grupos vulnerables que sufren los efectos más severos de la pobreza y la exclusión social.

La importancia del ingreso per cápita en la comprensión de la desigualdad regional y su impacto en grupos vulnerables

El ingreso per cápita es una medida fundamental para analizar la desigualdad regional, ya que proporciona una visión clara de la distribución de la riqueza en un país o una región específica. Al calcular el ingreso per cápita, se divide el ingreso total de una región entre su población, lo que permite entender el promedio de recursos económicos disponibles para cada individuo. Esta cifra es esencial para identificar disparidades económicas entre diferentes áreas, ya que revela las zonas donde el ingreso es significativamente más bajo o más alto que la media nacional.

La desigualdad regional se manifiesta en diversas formas, incluyendo el acceso a servicios básicos como educación, salud y empleo. Regiones con un ingreso per cápita bajo suelen enfrentar mayores desafíos en estas áreas, lo que perpetúa un ciclo de pobreza. Grupos vulnerables, como mujeres, niños, ancianos y minorías étnicas, son particularmente afectados por esta desigualdad. Su acceso limitado a recursos económicos y oportunidades puede restringir su capacidad para mejorar su situación, lo que a su vez agrava las diferencias entre regiones.

Además, un ingreso per cápita bajo puede estar asociado con un menor desarrollo de infraestructura y servicios públicos, lo que dificulta aún más la posibilidad de que las comunidades vulnerables rompan el ciclo de la pobreza. Por ejemplo, en áreas con bajo ingreso, es común encontrar menos escuelas de calidad, centros de salud y oportunidades laborales, lo que limita el desarrollo humano y económico.

Para ilustrar mejor estas desigualdades, es relevante comparar los cuatro estados con mayor ingreso per cápita con los cuatro estados con menor ingreso. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, en 2022, los estados con mayor ingreso per cápita fueron la Ciudad de México, Nuevo León, Querétaro y Jalisco, mientras que los de menor ingreso incluyeron Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Tlaxcala. Esta comparación no solo revela diferencias en los ingresos, sino también en el acceso a servicios de salud, educación y empleo.

Por ejemplo, en 2021, la Ciudad de México tuvo un ingreso per cápita de aproximadamente \$ 500,000 pesos anuales, mientras que Chiapas registró apenas \$ 100,000 pesos (INEGI, 2022). Esta discrepancia impacta directamente en la calidad de vida de los habitantes, con consecuencias en el acceso a la educación y atención médica. Por ello, es esencial abordar estas diferencias a través de políticas públicas que fomenten un desarrollo más equitativo y sostenible.

En resumen, considerar el ingreso per cápita es crucial para entender la desigualdad regional y sus impactos en grupos vulnerables. Esta medida no solo refleja la situación económica de una región, sino que también destaca la necesidad de implementar estrategias que aborden estas disparidades y promuevan un desarrollo más equitativo y sostenible.

#### *Análisis de las políticas públicas existentes que abordan la desigualdad regional en México*

Desde hace varias décadas, el gobierno mexicano ha impulsado una serie de programas enfocados en reducir las disparidades entre las distintas regiones del país. Sin embargo, la efectividad de estas políticas ha sido desigual, y muchos programas han enfrentado dificultades para adaptarse a las realidades locales, lo que ha limitado su impacto.

Uno de los ejemplos más destacados es el programa Prospera (anteriormente Oportunidades), que fue diseñado para combatir la pobreza a nivel nacional mediante transferencias monetarias condicionadas a la asistencia escolar, revisiones médicas y una mejor alimentación para las familias más pobres. Este programa tuvo un impacto positivo en estados como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, donde los niveles de pobreza extrema son elevados, logrando mejoras en indicadores de salud y educación. Sin embargo, aunque Prospera tuvo éxito en reducir algunas carencias básicas, su impacto en términos de generación de empleo y desarrollo económico más amplio fue limitado. En regiones como el norte de México, donde las necesidades y desafíos son diferentes, el programa no fue tan efectivo porque no abordaba de manera suficiente la creación de

---

oportunidades económicas locales, lo que subraya la falta de aplicabilidad en ciertas áreas.

Esto nos lleva a la necesidad de personalizar las políticas públicas para ajustarlas a las características y necesidades locales. México es un país de gran diversidad geográfica, social y económica, por lo que una política única a nivel nacional no siempre es adecuada. Las diferencias entre regiones requieren que los programas públicos tomen en cuenta los contextos locales, como las oportunidades de empleo, los niveles de infraestructura, las características culturales y las capacidades institucionales. Por ejemplo, en las regiones rurales e indígenas del sur, es necesario fortalecer programas que promuevan la agricultura sostenible, la infraestructura básica y la preservación cultural. Mientras tanto, en el norte industrializado, las políticas deben enfocarse en mejorar la capacitación laboral, la innovación tecnológica y la competitividad industrial.

Aunque México ha implementado diversas políticas públicas para reducir la desigualdad regional, su éxito ha sido mixto debido a la falta de adaptabilidad a los contextos locales. La experiencia muestra que personalizar las políticas a las características y necesidades específicas de cada región es crucial para que estas medidas tengan un impacto más efectivo y sostenido en la reducción de las disparidades económicas y sociales del país.

## CONCLUSIÓN

En conclusión, la riqueza cultural y la diversidad que hacen de México un país único también exponen profundas desigualdades que afectan de manera desproporcionada a ciertos grupos vulnerables. Los pueblos indígenas, las mujeres, la comunidad LGBTTI+ y las personas con discapacidad enfrentan barreras estructurales que limitan su acceso a derechos y oportunidades, y esas barreras varían considerablemente según la región. En estados como Oaxaca, Chiapas y Guerrero, donde la pobreza y la marginación son más agudas, las comunidades indígenas viven al margen del desarrollo económico y social, mientras que las mujeres y las personas con discapacidad luchan contra la falta de acceso a servicios básicos como la salud, la educación y el empleo formal. A

---

su vez, la comunidad LGBTTTI+ continúa sufriendo altos niveles de discriminación y violencia en áreas más conservadoras.

Sin embargo, es alentador observar que, en otras regiones del país, como la Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León, se han implementado políticas públicas que han mejorado notablemente la inclusión de estos grupos, particularmente en lo que respecta a los derechos de las mujeres y de la comunidad LGBTTTI+. Estos avances, aunque significativos, aún no son suficientes, ya que el desarrollo y la inclusión no son homogéneos en todo el país. El reto radica en llevar estos logros a las zonas más rezagadas, y para ello, es crucial que las políticas públicas se adapten a las realidades locales.

Un enfoque único no será suficiente para abordar las complejas desigualdades que afectan a las distintas regiones y comunidades de México. Solo mediante la creación de estrategias diferenciadas, que respeten y respondan a las particularidades culturales, económicas y sociales de cada región, se podrá cerrar la brecha entre los más avanzados y los más rezagados. La verdadera inclusión social solo se logrará cuando todos los mexicanos, independientemente de su género, etnia, orientación sexual o condición física, tengan acceso a las mismas oportunidades y derechos. Adaptar las políticas públicas a las necesidades específicas de estos grupos no es solo una cuestión de justicia, sino una condición indispensable para el desarrollo equitativo y sostenible del país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

(2022). *Medición de la pobreza en México 2022*.  
<https://www.coneval.org.mx>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2022). *Estadísticas sobre empleo, ingreso y pobreza en México*. <https://www.inegi.org.mx>

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). (2021). *Estudio sobre la brecha de género en el mercado laboral*. <https://www.inmujeres.gob.mx>

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). (2020). Lenguas indígenas en México: diversidad y retos. <https://www.inali.gob.mx>

---

Encuesta de Hábitos de Consumo y Salud (EHCS). (2021). *Informe sobre las condiciones de vida de los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables en México.*

---

## IMPORTANCIA DE LOS DIAGNÓSTICOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES EN MÉXICO

Ricardo Hernández Vidal

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

### RESUMEN

Un diagnóstico es la instancia en que se estudian los problemas, necesidades y características de la población y su contexto. Un proyecto sin un diagnóstico adecuado corre el serio peligro de no generar impacto alguno (Cohen & Martínez, 2004, p. 22).

Cohen & Martínez, señalan, además, que un diagnóstico tiene dos funciones básicas:

- La descripción, que caracteriza el problema y cuantifica su magnitud y distribución en la población objetivo.
- La explicación, la cual plantea establecer qué y cuantos bienes y/o servicios es necesario entregar para solucionar total o parcialmente el problema central (o alcanzar el objetivo general).
- Para la implementación de Políticas Públicas, la etapa Diagnóstica es crucial tanto como el resto de las etapas que integran el ciclo de las políticas públicas.

El propósito de esta ponencia es resaltar la importancia que tienen los trabajos previos o diagnósticos para la implementación de políticas públicas y exponer como la falta de este paso genera una ausencia de datos considerable que no permite una evaluación objetiva.

Para ello, tomaremos como base el caso de la implementación del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA) en México la cual, tuvo como plazo máximo el año 2019, y expondremos cómo la falta de un diagnóstico en el país sobre las acciones que las instituciones de justicia de los estados han

llevado a cabo para implementar este sistema nos ha llevado a la pregunta: ¿Qué ha pasado con la implementación del SIJPA?

*Palabras Claves:* Diagnóstico, Políticas Públicas, Implementación de Políticas Públicas, Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

## **EL DIAGNÓSTICO DENTRO DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Luís Aguilar Villanueva (2012, p. 17) define a las políticas públicas como “acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aún eficiencia”

Para este autor, las Políticas Públicas pueden ser entendidas, además, como un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales orientadas a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público (2012, p.29).

Peter May (2018, p. 141), por su parte, señala que las políticas públicas son un conjunto de intenciones o metas, una mezcla de instrumentos o medios para lograr esas intenciones, la designación de organismos gubernamentales y no gubernamentales encargados de llevar a cabo dichas intenciones y una distribución de recursos para las tareas que se requieren y que pueden adoptar varias formas, que incluyen instrumentos normativos como leyes, decretos, normas y otras acciones gubernamentales.

Estas políticas, tal y como lo refieren los autores citados, están constituidas por una serie de pasos, los cuales conforman el ciclo de las políticas públicas.

De acuerdo con José Luis Méndez (2020, p. 67) el ciclo de las políticas públicas está compuesto, primeramente, por la problematización, la cual es concebida como la etapa en la que una circunstancia se mueve en los distintos tipos de agendas, pasando de ser una mera situación a un problema. La siguiente etapa consiste en la elaboración de un diagnóstico del problema que se quiere enfrentar. Posteriormente viene la formulación, la cual es concebida como la selección y comunicación de una solución ante un problema una vez concluido el diagnóstico; la cuarta etapa consiste en la implementación de la solución y de

---

la estrategia que se formulará para, finalmente, llevar a cabo la evaluación, la cual representa el momento en que se busca conocer en qué medida una política en efecto se realizó o alcanzó sus objetivos.

Méndez destaca que dichas etapas no deben verse como partes aisladas de un todo, sino que deben ser vistas como procesos que se pueden traslapar e influir mutuamente (2000, p. 65). Esto significa que cada etapa que conforma el ciclo de las políticas públicas juega un papel fundamental, y de alguna manera permanecen interdependientes. Sin embargo, llevarlas paso por paso resulta esencial para mantener un orden y una estructura con miras a garantizar una efectiva implementación.

En el caso específico de la etapa diagnóstica, tema central de nuestra exposición, esta permite que una vez identificado un problema, se pueda contar con datos tendientes a vislumbrar posibles líneas de solución a este problema.

Lamentablemente, esta etapa es muchas veces la que menos se realiza. Las razones pueden ser diversas: falta de presupuesto por parte de las instituciones para elaborarlos, falta de voluntad política, de capacidad técnica y de personal que los labore, entre otros aspectos; sin embargo, la consecuencia de no llevar a cabo esta fase del ciclo de las políticas públicas limita el campo de visualización del problema a simples suposiciones que carecen de evidencia.

Para ejemplificar el impacto que tiene la falta de los diagnósticos en la implementación de las políticas públicas, a continuación, expondremos un caso concreto: La implementación del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes en México, política criminal que, desde el año 2016, el estado mexicano debió atender con miras a garantizar, entre otros aspectos, el Interés Superior de la Niñez a las y los adolescentes sujetos al Sistema Penal.

#### *El SIJPA como Política Criminal: Antecedentes y contexto sobre el SIJPA en México*

Toda Política Criminal es una Política Pública. Es decir, así como existen políticas orientadas a resolver problemas de salud, educación, pobreza, entre otros rubros, existen Políticas encaminadas a abordar los múltiples problemas

---

en materia de seguridad y justicia. De esta forma, podríamos decir que una Política Criminal es una política pública “focalizada”, pues su intención consiste en “dirigir las acciones a una población o territorio definidos, para concretar la atención sobre un determinado problema o necesidad”. (Hernández, Orozco y Vázquez, 2005, p. 5), en este caso, la criminalidad.

A raíz de la adhesión y posterior ratificación del estado mexicano a la CDN, en el año de 1990, México comenzó a realizar diversas acciones tendientes al cumplimiento de los lineamientos establecidos en esta norma internacional y a generar una política específica en materia de infancia y adolescencia tendiente a garantizar el Interés Superior de la Niñez.

Dentro de los alcances de protección de las disposiciones de esta Convención, encontramos al grupo de las y los adolescentes que, por su probable participación o participación en un hecho que las leyes señalan como delito, se encuentran sujetos a un Proceso Penal, es decir, al Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA), a través del cual se les investiga para determinar su culpabilidad o inocencia.

La CDN supuso, entonces, un replanteamiento en la manera de procurar e impartir justicia, y estableció las bases para la implementación de lo que hoy conocemos como SIJPA, bajo el marco teórico de la Doctrina de la Protección Integral. Es por ello que, como consecuencia de la ratificación de la CDN, México comenzó a realizar reformas a su legislación con el propósito de adoptar un modelo de justicia penal basado en las directrices de la CDN.

El primero de ellos surgió en el año 2000, con la publicación de la Ley para la Protección sobre los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LPDNNA). Esta ley fue resultado de la modificación al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en la cual se incluyeron disposiciones relacionadas con los derechos de la niñez y la garantía por parte del estado para respetarlos y promoverlos. Uno de los aspectos más relevantes de la LPDNNA fue la incorporación del Interés Superior de la Niñez, principio rector de la CDN.

---

La segunda reforma, se presenta en el año 2005, por el cual se modifica el artículo de la CPEUM y se instaura un Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes en México.

Este Sistema, de corte acusatorio y adversarial, representó un nuevo modelo de procuración e impartición de justicia basado en las directrices de la CDN, 15 años después de la ratificación del estado mexicano de este ordenamiento internacional. Este sistema facultó a las instituciones operadoras de justicia de las entidades federativas a crear normas específicas procesales para el desarrollo de este sistema.

En el año 2014, surge la Ley General sobre los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) la cual deroga la LPDNNA publicada en el año 2000. Esta Ley General fue consecuencia, primordialmente, de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011.

Finalmente, en el año 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (LNSIJPA), la cual estableció un Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, el cual no solo generó un cambio respecto al modelo implementado en el año 2005, sino que además representó la unificación de la parte procesal en una sola ley (LNSIJPA).

Dentro de los artículos transitorios de esta Ley, se establece que las entidades federativas y sus instituciones contarán, a partir de la publicación con tres años para implementar las disposiciones de la LNSIJPA.

Dentro de los requerimientos de este ordenamiento, se pueden visualizar aspectos que van desde la armonización de leyes conforme a la Ley Nacional, como los ajustes a la infraestructura, la capacitación a operadores, entre otros.

La ausencia, entonces, por parte de los gobiernos y sus instituciones, de acciones tendientes al cumplimiento de las disposiciones de la Convención, así como de cualquier instrumento normativo relacionado o derivado de esta, como lo es la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (LNSIJPA), norma que regula el proceso en materia de justicia juvenil, transgrede

---

los derechos que le asisten a las y los adolescentes que se encuentran sujetos a un proceso penal y no permite que se garantice el Interés Superior del Niño (ISN)<sup>11</sup>, principio rector de la Convención.

A casi siete años de haberse publicado la LNSIJPA, y a poco más de treinta de años del nacimiento de la CDN, la poca información disponible respecto a las acciones que las diferentes entidades de la república y sus instituciones han emprendido relacionadas con la implementación del Sistema antes referido, y principalmente de Diagnósticos que permitan identificar el estatus de esta implementación, limitan su evaluación.

La principal razón sobre la ausencia de estos datos o diagnósticos tienen, posiblemente, relación con que existen pocos avances respecto a la implementación del SIJPA en México. Esta falta de información podría significar, también, que las instituciones operadoras han realizado mínimas o nulas acciones para cumplir con lo establecido en la LNSIJPA, y que a como lo refiere Elena Azaola, “Los Estados sólo reportan aquello en lo que tienen logros y callan u ocultan aquello en lo cual no hay avances o sobre lo que no hay políticas ni acciones” (Azaola 1991, 50).

#### Impacto en el SIJPA ante la falta de Diagnósticos

La falta de información o de diagnósticos, en este caso, sobre la implementación del SIJPA no permite conocer el estatus actual que aguarda esta implementación; tampoco permite conocer cuáles han sido las acciones que las instituciones operadoras del sistema han llevado a cabo para cumplir con las disposiciones contenidas en la Ley Nacional.

La LNSIJPA especifica una serie de aspectos que las instituciones deben cumplir para garantizar, al máximo nivel posible, el ISN así como los derechos procesales que le asisten a las y los adolescentes del SIJPA.

---

<sup>11</sup> El ISN es un principio de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), cuya aplicación busca la mayor satisfacción de todas y cada una de las necesidades de niñas, niños y adolescentes. Su aplicación exige adoptar un enfoque basado en derechos que permita garantizar el respeto y protección a su dignidad e integridad física, psicológica, moral y espiritual.

A la fecha, no existen datos públicos o diagnósticos específicos que nos permitan conocer las acciones que las entidades federativas han llevado a cabo en estos puntos.

A continuación, se exponen los aspectos que enmarca la Ley Nacional y que deberían cumplir las instituciones de justicia.

**Tabla 7.** Requerimientos para la Implementación del SIJPA conforme a la Ley Nacional/Impacto de no contar con datos al respecto.

<b>Categoría</b>	<b>Requerimiento</b>	<b>Fundamento legal (LNSIJPA)</b>
<i>Normatividad</i>	Armonización de leyes y reglamentos de las instituciones operadoras del SJPA con la Ley Nacional	Artículos 74, Artículo décimo segundo y décimo cuarto transitorio
	Elaboración de Protocolos de Actuación en materia de JPA	Artículo 74, Artículo décimo primero transitorio
	Suscripción de Convenios de Colaboración entre instituciones operadoras del SIJPA con instituciones auxiliares	Artículo 64, 68, 69, 76, 181, 191.
<i>Capacitación</i>	Capacitación especializada y certificación de Operadores del SIJPA	Artículo 23, 63, 64, 69, 74 73, 193, Artículo séptimo transitorio
<i>Infraestructura y equipamiento</i>	Creación o reestructuración de espacios físicos para retención y permanencia de	Artículo 235.

---

adolescentes sujetos al Sistema de Justicia Penal.	
Creación de una plataforma de interconexión digital con información sobre el SIJPA para las instituciones operadoras	Artículo 78, 80, 81.
<i>Reorganización Institucional</i>	Creación de unidades administrativas para la operación del SIJPA
	Artículo 71.

## CONCLUSIONES

Una Política Pública no puede ser concebida sin el engranaje de las etapas que conforman su ciclo. En el caso de los diagnósticos, como paso dos de este ciclo de acuerdo con la división teórico-conceptual presentada por José Luis Méndez, resulta de gran relevancia para que las demás etapas puedan cumplir su función y se pueda evaluar correctamente la política implementada.

En el caso del SIJPA, como política criminal que el estado mexicano, a través de sus instituciones, debió implementar para cumplir con lo dispuesto en la CDN y la LNSIJPA, la falta de este paso no ha permitido dimensionar la problemática que ha representado la implementación de este sistema. Tampoco ha permitido evaluar las acciones que las instituciones operadoras de este sistema han realizado con miras a cumplir con esta implementación.

Resulta necesario poder crear documentos técnicos que permitan conocer de manera detallada y pormenorizada cuál es el estatus que aguarda esta implementación en las distintas entidades federativas.

Al no contarse con estos datos, es posible que las acciones realizadas por las instituciones operadoras del SIJPA no solo carezcan de una dirección sino de una eficacia y eficiencia. Por el contrario, contar con un diagnóstico que permita la identificación de estos aspectos traerá como beneficio la identificación de aspectos clave tendientes a evaluar de manera objetiva esta política y, por supuesto, el mejoramiento del sistema.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. (2003). *Política Pública*, Ciudad de México, siglo XXI editores.
- Cohen, E. & Martínez, R. (2003). *Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales*, Santiago de Chile, CEPAL.
- May, Peter (2018). El diseño y la implementación de Políticas Públicas en *Implementación de Políticas Públicas. Una Antología*. Ciudad de México, CIDE.
- Mendez, José Luis (2020). *Políticas públicas Enfoque Estratégico para América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

*Legislación consultada:*

### *Nacional*

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [CPEUM], Reformada,
2. Diario Oficial de la Federación [DOF], 18 de noviembre de 2022, (México).
3. Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes [LNSIJPA], Reformada, Diario Oficial de la Federación [DOF], 20 de diciembre de 2022, (México).
4. Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
5. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, [LGDNNA], 28 de abril de 2022, (México).

### *Internacional*

1. Convención de los Derechos del Niño, relativo a los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. 20 de noviembre de 1989.

---

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROBLEMAS SOCIALES:  
INTERACCIONES, ENFOQUES TEÓRICOS Y RETOS  
CONTEMPORÁNEOS**

---

**Yolier Izquierdo Cuellar**

*Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México*

### **RESUMEN**

Este trabajo analiza la relación entre problemas sociales y políticas públicas desde una perspectiva teórica y crítica, destacando cómo las decisiones gubernamentales responden tanto a condiciones objetivas como a construcciones sociales mediadas por actores políticos, medios de comunicación y ciudadanía. Se revisan definiciones clásicas y contemporáneas de políticas públicas (Lasswell, 1951; Dye, 2013; Aguilar Villanueva, 1992) y problemas sociales (Fuller & Myers, 1941; Blumer, 1971), resaltando el papel de la visibilidad y la “política de la agenda” (Kingdon, 1995; Hilgartner & Bosk, 1988). Se discuten tres enfoques de análisis —racional, incremental y coaliciones defensoras— evidenciando que la formulación de políticas combina elementos técnicos, ideológicos y estratégicos.

El estudio subraya que no todos los problemas sociales logran la misma atención, debido a desigualdades estructurales en la capacidad de incidencia de distintos grupos (Fraser, 1990). Asimismo, identifica retos contemporáneos como la globalización, la desigualdad, la desinformación y las limitaciones institucionales, que demandan un Estado proactivo, capaz de anticipar crisis y actuar sobre causas estructurales.

Las conclusiones destacan la necesidad de democratizar la agenda pública, fortalecer la capacidad preventiva estatal y equilibrar la técnica con la legitimidad política. Se plantea que las políticas públicas, para ser efectivas y justas, deben incorporar la participación de sectores históricamente marginados y adaptarse a contextos cambiantes mediante evaluación continua. El trabajo propone un enfoque integral que combine evidencia, participación y visión de largo plazo,

---

entendiendo las políticas públicas como un reflejo de la democracia y una herramienta para la transformación social.

**Palabras clave:** Políticas públicas; Problemas sociales; Agenda pública; Retos contemporáneos; Gobernanza.

## INTRODUCCIÓN

La relación entre las políticas públicas y los problemas sociales constituye un eje fundamental para comprender la acción del Estado y sus límites. En contextos democráticos, las políticas públicas no solo responden a necesidades objetivas, sino también a percepciones colectivas de lo que es socialmente problemático (Aguilar Villanueva, 1992). Así, un problema social no se convierte automáticamente en política pública: requiere ser identificado, priorizado e incluido en la agenda gubernamental mediante procesos de negociación, presión social y disputa política (Kingdon, 1995).

Sin embargo, la brecha entre la formulación de políticas y la resolución efectiva de problemas persiste. Dye (2013) sostiene que las políticas públicas son “*lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer*”, lo que implica que la inacción ante un problema también es una decisión política. Esta postura ha sido criticada por Subirats et al. (2008), quienes enfatizan que el no actuar frente a una situación social crítica puede agravar desigualdades estructurales. En este sentido, coincido con Subirats: la omisión estatal no es neutral, sino que impacta directamente en la vida de las personas, a menudo profundizando vulnerabilidades.

El estudio de la relación entre políticas públicas y problemas sociales, por lo tanto, exige un enfoque interdisciplinario que considere tanto factores estructurales como dinámicas sociopolíticas. Tal como advierte Howlett (2011), el diseño e implementación de políticas enfrenta limitaciones de recursos, conflictos de interés y cambios en el contexto, por lo que el análisis debe incluir una reflexión sobre sus alcances y restricciones. En mi opinión, el reto central no es únicamente diseñar políticas técnicamente correctas, sino garantizar que estas tengan legitimidad social y capacidad real de transformar la realidad que pretenden abordar.

## CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El concepto de políticas públicas ha evolucionado significativamente desde su formulación inicial en el siglo XX. Harold Lasswell (1951) las entendía como el “*arte y la ciencia de la política gubernamental*” enfocada en “*quién obtiene qué, cuándo y cómo*”. Posteriormente, Thomas Dye (2013) simplificó esta definición señalando que son “*todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer*”, destacando la intencionalidad de la acción (o inacción) estatal.

No obstante, Aguilar Villanueva (1992) critica que esta definición puede ser excesivamente reduccionista, pues no toma en cuenta la influencia de actores no estatales, como organizaciones civiles, empresas privadas o medios de comunicación. Coincido con Aguilar en que, en un mundo interconectado, la formulación de políticas públicas es resultado de redes complejas en las que el Estado es un actor central, pero no único.

El ciclo de políticas públicas propuesto por Howlett, Ramesh y Perl (2009) identificación del problema, formulación, toma de decisiones, implementación y evaluación ha sido ampliamente aceptado como una herramienta analítica. Sin embargo, Sabatier y Jenkins-Smith (1993) señalan que este modelo lineal no siempre refleja la realidad, ya que las políticas pueden surgir de coaliciones de actores con creencias compartidas y no necesariamente seguir un orden lógico. En mi opinión, aunque el ciclo clásico sigue siendo útil para fines analíticos y pedagógicos, su aplicación práctica requiere flexibilidad para adaptarse a contextos de alta incertidumbre política.

### *Concepto de problemas sociales*

Un problema social, según Fuller y Myers (1941), es “*una condición que afecta a un número significativo de personas y que se considera indeseable y susceptible de cambio*”. Desde una perspectiva contemporánea, Blumer (1971) enfatiza que los problemas sociales son construcciones sociales: no basta con que exista una situación objetiva de desigualdad o riesgo, sino que la sociedad debe percibirla como tal y demandar acción.

En este sentido, la visibilización mediática y la movilización ciudadana son determinantes para que un problema se convierta en asunto de política pública (Hilgartner & Bosk, 1988). No obstante, autores como Fraser (1990) advierten que no todos los grupos sociales tienen la misma capacidad para posicionar sus demandas, lo que genera una “*política de la visibilidad*” desigual. Estoy de acuerdo con Fraser: las voces más marginadas suelen tener mayores dificultades para influir en la agenda pública, lo que perpetúa la exclusión.

Así, un problema social no es solo una realidad objetiva, sino también una construcción política y mediática. Esto explica por qué algunos problemas, como la inseguridad o el desempleo, reciben atención prioritaria, mientras que otros, como la salud mental o el cambio climático, enfrentan un reconocimiento más lento y fragmentado.

#### *Relación entre problemas sociales y políticas públicas*

La conexión entre problemas sociales y políticas públicas no es automática; implica un proceso de selección y priorización. Kingdon (1995) explica que para que un problema ingrese a la agenda gubernamental deben confluir tres corrientes: la de problemas (problem stream), la de políticas (policy stream) y la de política (politics stream). Según este modelo, la mera existencia de un problema no garantiza acción estatal, sino que debe coincidir con ventanas de oportunidad en las que las soluciones disponibles y las condiciones políticas se alineen.

Sin embargo, esta visión ha sido matizada por Cobb y Elder (1972), quienes sostienen que los problemas públicos son definidos por actores con poder de agenda, lo que implica que no todos los asuntos con impacto social logran posicionarse. En contraste, autores como John (2018) argumentan que la presión social, especialmente en sociedades democráticas, puede obligar a los gobiernos a actuar incluso contra su voluntad inicial. En mi opinión, ambos enfoques son válidos, pero deben analizarse juntos: si bien las élites políticas filtran los problemas que se atienden, la movilización social y mediática puede alterar esa jerarquía.

Un ejemplo de esta dinámica se observa en México con la violencia de género. Aunque las cifras eran alarmantes desde décadas atrás, no fue hasta la última década, con la presión de colectivos feministas y el impacto mediático de casos emblemáticos, que se crearon políticas públicas como la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVG). Esto confirma lo planteado por Hilgartner y Bosk (1988) sobre el papel central de la visibilidad y la narrativa en la transformación de un problema en prioridad política.

#### *Enfoques y modelos de análisis de políticas públicas*

El análisis de políticas públicas se ha enriquecido con diversos enfoques que ofrecen explicaciones distintas sobre cómo y por qué se toman decisiones. El modelo racional, inspirado en Simon (1976), plantea que las políticas deben surgir de un análisis lógico, con objetivos claros, evaluación de alternativas y selección de la opción más eficiente. No obstante, Lindblom (1959) criticó esta visión proponiendo el modelo incremental, donde las decisiones se toman mediante ajustes pequeños sobre políticas existentes, debido a la imposibilidad de obtener información perfecta y al carácter político de la toma de decisiones.

Por su parte, Sabatier y Jenkins-Smith (1993) introdujeron el modelo de coaliciones defensoras, que resalta cómo grupos de actores con creencias compartidas influyen en el diseño e implementación de políticas a lo largo del tiempo. Este enfoque reconoce que los cambios significativos suelen ser producto de choques externos (crisis, cambios de gobierno) más que de una planificación racional. Coincido con este planteamiento, ya que, en contextos latinoamericanos, los grandes giros en políticas públicas suelen estar vinculados a coyunturas críticas, como cambios de régimen o crisis económicas, más que a procesos técnicos planificados.

En la actualidad, el enfoque de políticas basadas en evidencia ha cobrado relevancia (Nutley, Walter & Davies, 2007), defendiendo el uso sistemático de datos y evaluación de impacto para diseñar políticas más efectivas. Sin embargo, como advierte Sanderson (2002), la política nunca es puramente técnica: está atravesada por valores, ideología e intereses. En mi opinión, el reto es encontrar

---

un equilibrio entre el rigor de la evidencia y la sensibilidad hacia las demandas ciudadanas y contextos culturales.

### *Retos contemporáneos*

El escenario actual plantea desafíos complejos para el vínculo entre problemas sociales y políticas públicas:

- Globalización y problemas transnacionales: fenómenos como el cambio climático, las migraciones masivas o las pandemias superan las fronteras nacionales, exigiendo coordinación internacional (Held & McGrew, 2007).
- Desigualdad social y económica: Piketty (2014) advierte que la concentración de riqueza limita la capacidad redistributiva de los Estados, dificultando políticas equitativas.
- Desinformación y redes sociales: Sunstein (2017) alerta sobre el riesgo de que las burbujas informativas distorsionen la percepción pública de los problemas, afectando su priorización.
- Limitaciones presupuestarias y burocráticas: Peters (2015) señala que las restricciones fiscales y la inercia administrativa pueden frenar políticas ambiciosas.

Estos retos exigen una redefinición profunda del papel del Estado, que vaya más allá de la lógica reactiva y se consolide como un actor proactivo y anticipatorio. No basta con responder a las crisis una vez que estallan; es necesario desarrollar sistemas de alerta temprana, fortalecer las capacidades institucionales y generar políticas de prevención sustentadas en datos confiables y proyecciones a largo plazo.

La globalización y los problemas transnacionales, como el cambio climático o las pandemias, requieren que los Estados superen la visión centrada exclusivamente en el interés nacional y fortalezcan mecanismos de gobernanza multinivel (Keohane & Nye, 2001). Esto implica participar activamente en foros internacionales, coordinar esfuerzos con otros países y asumir responsabilidades compartidas en la gestión de bienes públicos globales.

Frente a la desigualdad social y económica, el reto es aún mayor: se necesita un rediseño de los sistemas fiscales y de redistribución que no solo compensen las brechas, sino que las prevengan. Esto exige valentía política para enfrentar intereses económicos concentrados y ampliar el espacio fiscal mediante una recaudación progresiva y eficiente, tal como propone Piketty (2014).

En cuanto a la desinformación y el impacto de las redes sociales, considero fundamental que las políticas públicas incluyan estrategias de alfabetización mediática y digital que permitan a la ciudadanía evaluar críticamente la información que recibe. La lucha contra las burbujas informativas descritas por Sunstein (2017) no puede recaer únicamente en las plataformas privadas, sino que requiere un esfuerzo coordinado entre Estado, sociedad civil y medios de comunicación.

Finalmente, las limitaciones presupuestarias y burocráticas no deben ser excusa para la inacción. Si bien Peters (2015) advierte sobre los obstáculos que imponen la rigidez administrativa y la escasez de recursos, creo que estas barreras pueden mitigarse mediante innovación en la gestión pública, digitalización de procesos, transparencia en el uso de recursos y participación ciudadana en la evaluación de políticas. En última instancia, un Estado más proactivo es aquel que invierte en capacidades preventivas y de respuesta rápida, asegurando que los problemas sociales no se conviertan en crisis de gran escala antes de que se actúe sobre ellos.

## CONCLUSIONES

Con esta investigación se muestra que el vínculo entre problemas sociales y políticas públicas es mucho más que una relación lineal entre diagnóstico y solución: es un entramado de procesos, actores, intereses y percepciones que operan en un contexto de constante cambio. Tal como plantea Kingdon (1995), la configuración de la agenda pública se produce cuando confluyen la corriente de los problemas, la corriente de las soluciones y la corriente política, pero esta confluencia no ocurre de manera espontánea, sino mediante negociaciones y, a menudo, conflictos.

Un primer hallazgo es que los problemas sociales no tienen el mismo peso en la agenda pública, incluso si sus consecuencias objetivas son igualmente graves. Como advierten Hilgartner y Bosk (1988), la visibilidad y el encuadre mediático son factores determinantes para su priorización. Esto genera desigualdades en la respuesta estatal: mientras ciertos problemas logran atención inmediata, otros permanecen invisibilizados, prolongando o agravando sus impactos. Coincido con Fraser (1990) en que esta desigualdad de visibilidad no es accidental, sino el reflejo de estructuras de poder y exclusión históricas que condicionan quién tiene voz y quién no en el debate público.

En segundo lugar, el contraste entre las definiciones de Dye (2013) quien entiende las políticas públicas como acción o inacción y las críticas de Subirats et al. (2008) que señalan el carácter político y ético de la omisión estatal— evidencia que la pasividad gubernamental ante un problema social es, en sí misma, una decisión política con consecuencias tangibles. Esta perspectiva es particularmente relevante en contextos donde la inacción, justificada bajo el argumento de restricciones presupuestarias o priorización de otras agendas, termina perpetuando desigualdades estructurales.

Tercero, el análisis de modelos teóricos muestra que no existe una única lógica de formulación de políticas. El modelo racional de Simon (1976) resulta atractivo en términos de claridad y eficiencia, pero raramente se materializa en su forma pura debido a limitaciones de información, tiempo y recursos. El modelo incremental de Lindblom (1959) refleja de manera más realista la dinámica cotidiana de la política, pero corre el riesgo de perpetuar el statu quo. El modelo de coaliciones defensoras de Sabatier y Jenkins-Smith (1993) aporta una visión más compleja, reconociendo que los cambios profundos suelen requerir tanto la persistencia de actores comprometidos como la irrupción de crisis o cambios de contexto. En mi opinión, la gestión pública contemporánea debe combinar elementos de estos enfoques, adoptando la flexibilidad del incrementalismo, la capacidad de cambio estructural de las coaliciones y el uso sistemático de la evidencia como herramienta para legitimar decisiones.

En cuanto a los retos contemporáneos, este estudio confirma que la globalización, la desigualdad, la desinformación y las limitaciones institucionales

no son problemas aislados, sino que interactúan y se potencian mutuamente. La globalización intensifica la interdependencia y, con ello, la vulnerabilidad frente a crisis transnacionales; la desigualdad limita la capacidad del Estado para implementar políticas inclusivas; la desinformación distorsiona las percepciones ciudadanas, afectando la legitimidad y efectividad de las decisiones; y las limitaciones burocráticas reducen la velocidad de respuesta estatal. Coincido con Held y McGrew (2007) en que la gobernanza contemporánea requiere mecanismos de cooperación multinivel, pero añado que estos deben estar acompañados por políticas nacionales robustas que fortalezcan la resiliencia interna.

Otro aspecto crucial es que el diseño e implementación de políticas públicas debe incorporar de manera sistemática mecanismos de evaluación y retroalimentación. Como sostienen Howlett, Ramesh y Perl (2009), la política no es un ciclo cerrado, sino un proceso dinámico que debe adaptarse a nuevas circunstancias y evidencias. En este sentido, las políticas exitosas no son necesariamente las que nacen perfectas, sino las que tienen la capacidad institucional y política para corregir el rumbo.

Finalmente, esta investigación permite formular tres recomendaciones centrales:

- Democratizar la agenda pública, garantizando que la identificación de problemas y la priorización de políticas incluya la voz de los sectores históricamente marginados.
- Fortalecer la capacidad preventiva del Estado, mediante sistemas de monitoreo y alerta temprana, y la integración de análisis prospectivo en el diseño de políticas.
- Equilibrar la técnica con la legitimidad política, combinando el rigor de las políticas basadas en evidencia con procesos participativos que otorguen legitimidad social.

En suma, la relación entre problemas sociales y políticas públicas es un espejo de la democracia misma: revela quién tiene poder para definir qué es un problema, qué soluciones se consideran viables y qué intereses se priorizan. Si

aspiramos a sociedades más justas y resilientes, es indispensable que las políticas públicas no solo gestionen las consecuencias de los problemas sociales, sino que actúen sobre sus causas estructurales con visión a largo plazo, inclusión real y compromiso con el bien común.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. Porrúa.
- Blumer, H. (1971). Social problems as collective behavior. *Social Problems*, 18(3), 298-306.  
<https://ia803107.us.archive.org/33/items/blumersocialproblemsascollectivebehavior/Blumer%20Social%20Problems%20as%20Collective%20Behavior.pdf>
- Cobb, R., & Elder, C. D. (1972). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Johns Hopkins University Press.  
<https://archive.org/details/participationina00cobb>
- Dye, T. R. (2013). Understanding public policy (14th ed.). Pearson.
- Fraser, N. (1990). Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text* (25/26), 56-80.  
<https://www.jstor.org/stable/466240>
- Fuller, R. C., & Myers, R. E. (1941). The natural history of a social problem. *American Sociological Review*, 6(3), 320–329.  
<https://www.jstor.org/stable/2086189>
- Held, D., & McGrew, A. (2007). *Globalization theory: Approaches and controversies*. Polity.
- Hilgartner, S., & Bosk, C. L. (1988). The rise and fall of social problems: A public arenas model. *American Journal of Sociology*, 94(1), 53-78.  
<https://www.jstor.org/stable/2781022>
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. Routledge.

- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (3rd ed.). Oxford University Press.
- John, P. (2018). *How far to nudge? Assessing behavioural public policy*. Edward Elgar.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). HarperCollins College Publishers.
- Lasswell, H. D. (1951). *The policy orientation*. Stanford University Press.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Nutley, S., Walter, I., & Davies, H. T. O. (2007). *Using evidence: How research can inform public services*. Policy Press.
- Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Edward Elgar.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Harvard University Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy changes and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration*, 80(1), 1–22.  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9299.00292?msocid=24cf66ba270e6a5632a17360262b6bf4>
- Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior*. Free Press.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Sunstein, C. R. (2017). *#Republic: Divided democracy in the age of social media*. Princeton University Press.

---

## ENTRE LA FALLA Y LA REPETICIÓN: POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN JALISCO

**Jennifer Magaly García Arreola**

*El Colegio de Jalisco, A.C. México*

### RESUMEN

Cuando se habla de políticas públicas se piensa en problemas, se diseñan porque existe una problemática que es necesario atender, pero cuando se van agregando los sujetos o las acciones específicas a quienes serán dirigidas, ocurre una determinación especial que marca la pauta para diseñar acciones que generen cambios ante dicha problemática.

Es el caso de las políticas públicas de juventud, que son dirigidas a jóvenes de 12 a 29 años, según la edad determinada en México para ser joven. En el estado de Jalisco, este diseño de las políticas dirigidas a la juventud se encuentra dentro del marco de los planes de desarrollo, la normativa de juventud y las instituciones encargadas de elaborar los programas que serán dirigidos para atender a los jóvenes. En la revisión realizada de estas políticas diseñadas durante el periodo del 2001 al 2024 en Jalisco, se ha podido constatar que la juventud ha sido calificada como vulnerable, es decir los jóvenes han permanecido vulnerables por 23 años dentro de estas políticas, lo que lleva a cuestionar si las políticas públicas diseñadas en este periodo, han sido suficientes para atender a la juventud o qué se ha diseñado para que puedan salir de esa condición de vulnerabilidad.

Pensar la atención de la juventud como un problema complejo y determinar las fallas de las políticas públicas, podrá beneficiar a que los gobiernos se atrevan a innovar en el diseño de políticas públicas para la juventud jalisciense.

*Palabras clave:* juventud, políticas públicas, vulnerabilidad

## INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de políticas públicas se piensa en problemas, se diseñan porque existe una problemática que es necesario atender, pero cuando se van agregando los sujetos o las acciones específicas a quienes serán dirigidas, ocurre una determinación especial que marca la pauta para diseñar acciones que generen cambios ante dicha problemática.

Es el caso de las políticas públicas de juventud, que son dirigidas a jóvenes de 12 a 29 años, según la edad determinada en México para ser joven, ocurre una serie de categorizaciones para pensar ¿cómo han sido diseñadas estas políticas?, ¿han dado buenos resultados?, ¿se han diseñado a la altura de los requerimientos de la juventud?

En el estado de Jalisco, este diseño de las políticas dirigidas a la juventud se encuentra dentro del marco de los planes de desarrollo, la normativa de juventud y las instituciones encargadas de elaborar los programas que serán dirigidos para atender a los jóvenes. En la revisión realizada de estas políticas diseñadas durante el periodo del 2001 al 2024 en Jalisco, se ha podido constatar que la juventud ha sido calificada como vulnerable, es decir los jóvenes han permanecido vulnerables por 23 años dentro de estas políticas, lo que lleva a cuestionar si las políticas públicas diseñadas en este periodo han sido suficientes para atender a la juventud o qué se ha diseñado para que puedan salir de esa condición de vulnerabilidad.

Estos argumentos llevan a plantear el siguiente cuestionamiento ¿han fallado las políticas públicas de juventud en Jalisco? y si han fallado ¿cuáles son los factores de riesgo de esas fallas?, ¿cómo interpretar esas fallas?

Se podrán plantear los factores de riesgo de estas fallas en la política de juventud en Jalisco, mediante el proceso de reflexión para responder en dónde se encuentran las fallas y cómo se pueden abordar para innovar en el diseño de políticas públicas dirigidas a la juventud.

## ¿CÓMO SE DISEÑAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD?

Para Rubio, quién toma de referencia a Brugué-Torruella, puntuiza que las políticas públicas tienen como aspiración transformar realidades en visiones idealizadas que generan cambios, pero advierte que en ocasiones fracasan precisamente por las propias construcciones idealizadas de sociedades imaginadas. El autor también cita a May quien argumenta que de estas fallas se pueden construir aprendizajes sobre estas políticas fallidas, donde se cuestionen la viabilidad de diseño, instrumentos e implementación, así como la construcción de los propios problemas que atienden estás políticas (Rubio, 2017).

Atender las fallas es pensar en la agenda y para esto Rubio enfatiza que, para establecerla, es importante tomar en cuenta la propuesta de Elder y Cobb, debido a que la agenda se construye para atender los problemas que requieren una atención activa del gobierno para transformarse en políticas públicas (Rubio, 2017).

En el caso de las políticas públicas de juventud en Jalisco, los jóvenes llevan 23 años siendo vulnerables, esta vulnerabilidad se ha acentuado dentro de los cuatro periodos gubernamentales que han arropado estás políticas, el paso de las agendas en materia de juventud durante estos periodos gubernamentales ha sido una repetición, ¿si la falla está en la agenda, entonces cómo interpretarla?

El proceso por medio del cual un tema de política pública pasa o no de una agenda a otra depende de muchos factores, tales como la gravedad del problema, el número de personas afectadas, la capacidad de organización por parte de las mismas, así como el apoyo de la ciudadanía al tema en cuestión y la factibilidad de su resolución, pues como cualquier organización, el gobierno tiene restricciones cognitivas, presupuestales, técnicas y de recursos humanos (Rubio, 2017).

Si la agenda de juventud pasa de un gobierno a otro considerándolos como una población vulnerable, entonces ¿qué tan grave están visibilizando el problema? o en todo caso, el gobierno del estado de Jalisco ¿no considera un problema que agenda tras agenda considerar a la juventud vulnerable? Rubio precisa que cuando un tema se convierte en agenda pública de gobierno “es tiempo de

diseñar formalmente alternativas de solución, es decir, diseñar la política pública” (Rubio, 2017, p. 166). El autor enfatiza que los instrumentos de política pública son las acciones con las que se cumplen los objetivos de política, estos pueden ser: normativos, administrativos, económicos, comunicacionales y tecnológicos de acuerdo con la propuesta que revisó de Moore, Brujin, Hufen y Majone (Rubio, 2017).

Después del diseño fundamentado con la ayuda de los instrumentos, para Rubio sigue la etapa que define como difícil que es la implementación, “la cual es un proceso que se desencadena una vez que el diseño de las políticas ha terminado y se ponen en marcha recursos humanos, materiales y financieros para llevarlas a cabo, los cuales pretenden cumplir con los objetivos planteados en ellas de la mejor manera posible”<sup>6</sup>.

En las políticas de juventud la fase de implementación es un tema del que sería muy interesante conocer para sistematizar cómo esos recursos son organizados para cumplir los objetivos de la política, pero lo interesante de la propuesta que en este escrito se trabaja es la fase del diseño de las políticas públicas de juventud, para poder rastrear las fallas que emergen a partir de esa fase inicial.

#### *Fallas en el diseño de la política pública de juventud en Jalisco*

Con base al recorrido planteado, ha llegado el momento para analizar por qué fallan las políticas públicas en materia de juventud en Jalisco, se partirá de la propuesta de Teresa Matus y sus puntualizaciones teóricas, para desmenuzarlas y encontrar la respuesta de su desafío en el diseño de políticas públicas.

Teresa Matus retoma la teoría del riesgo para aseverar que ha sido mal interpretada desde la lógica de su objetivo, ya que esta teoría señala las vulnerabilidades que existen las personas y comunidades, conformadas por diversas poblaciones que se catalogan como niños, jóvenes, familias e incluso comunidades nombradas como vulnerables que requieren atención de políticas públicas, por el riesgo en que se encuentran (Matus, 2018).

no existen sujetos vulnerables. La vulnerabilidad, la precariedad y la fragilidad se expresan en los sistemas de oferta pública y privada que impactan a

---

determinadas personas, comunidades y territorios con servicios de altos grados de descoordinación y bajos niveles de calidad. Esto permite observar las crisis como mecanismos producidos por los propios sistemas y proponer innovaciones en esa línea de fallas (Matus, 2018).

En este primer acercamiento podría pensarse que la vulnerabilidad es la condición que los sistemas gubernamentales propician, debido a los servicios que ofertan dirigidos a determinadas personas o comunidades. Si el sujeto es vulnerable, es porque su condición se encuentra dentro de los márgenes de la vulnerabilidad que es el escenario donde se reproduce su condición, pero no es porque el sujeto en sí se determine como tal, sin antes analizar el contexto donde se sitúa.

Matus retoma el concepto de aporofobia tomado de Cortina que propuso en el 2017, ya que engloba los calificativos de riesgo, que en este caso es la vulnerabilidad, en el cual las políticas sociales refieren a las personas como predicado adjunto, logrando desplazar esta condición como un sistema propiciado por el propio escenario social (Matus, 2018).

Matus propone que estos enfoques se problematizan más allá de pensar a los propios sujetos como vulnerables, apostando a que la innovación pensada para combatir la crisis de los sistemas es en evidenciar que los programas públicos no observan su propia vulnerabilidad y por esta razón son insuficientes (Matus, 2018).

¿Cómo las instituciones observan los procesos de desigualdad social? Puede que tengan intenciones de realmente disminuir estas brechas, pero realmente se necesita que puedan observarse con una visión no tan obvia, ya que puede impedir que pueda pensarse en un verdadero desarrollo social (Matus, 2018).

El papel de las instituciones con respecto a su intervención oportuna suelen ser organismos que tienden a responder lentamente a los requerimientos de la sociedad, misma que les hace frente a los problemas complejos que les atraviesa y que en muchos casos ni siquiera las instituciones pueden responder ante las situaciones y necesidades que se requieren.

---

Si hay una falla ¿cómo observarla? Matus sostiene que se debe innovar desde la observación de las fallas para poder reconocerlas y enfrentarlas de manera reflexiva, pensando en una prevención de lo que puede desencadenarse (Matus, 2018).

Entonces, innovar mirando la falla es una cuestión sustantiva porque muchos equipos profesionales, sociales –y cuando digo equipos sociales no me refiero solo a equipos de trabajadores sociales, sino todos los que están trabajando en lo social en municipios o en otras organizaciones– Conocen las fallas, pero no pueden enunciarlas. Están inhibidos (Matus & Salinas, 2021).

Es verdaderamente alarmante pensar en esta lógica que es muy cierta, si los diseñadores de políticas públicas conocen las fallas, por qué no pueden nombrarlas, ¿qué implicaciones tiene para el proyecto gubernamental enunciarlas?, ¿por qué están inhibidos? Preguntas que no se podrían responder tan fácil, pero que tratar de colocarlas en el ámbito público ayudaría a tener un acercamiento en la respuesta de por qué fallan las políticas públicas.

Matus retoma un ejemplo que ocurre en las políticas de infancia en Chile, menciona que en los últimos años se han incrementado tanto el presupuesto como los servicios, pero si la lógica de inefficiencia sigue y solamente se toma en cuenta el presupuesto operativo de intervención sin hacer un proceso reflexivo para conocer si lo diseñado ha funcionado, entonces seguirán siendo inefficientes; complementa el ejemplo con una propuesta que una jueza en Chile realizó, ya que propuso que se hiciera un estudio de trayectorias donde en los últimos cinco años se conocieran los patrones clave para comprender por qué los niños y las niñas no pueden acceder a mejores oportunidades de bienestar. Este modelo de innovación solo implica escuchar a los autores desde su contexto (Matus & Salinas, 2021).

Se puede pensar que la innovación es perfecta, pero lo que propone Matus es que precisamente tanto la innovación como la solución sean imperfectas, ya que buscar esa perfección implica decidir de manera homogénea dentro de sociedades distintas y heterogéneas, incluso realiza una analogía con la fecha de caducidad de los alimentos, ya que tienen un punto de duración final que

---

referencia que así tendría que ser la innovación, no aferrarse a los diseños pensados solo una vez, sino que puedan estar en constante proceso de renovación<sup>16</sup>. Esta afirmación coloca en el centro del diseño de las políticas públicas, su fundamento inicial para intervenir los problemas complejos.

no puedes hacer innovación sin tener memoria, porque entonces no hay posibilidad de describir trayectorias de amplio alcance. Una política, un conjunto de programas sin memoria no van a saber observar sus riesgos y proponer innovaciones desde ellos. Desde lo incumplido podemos, por supuesto, dar una respuesta en el presente y lanzarlas al futuro sabiendo que sus resultados serán imperfectos y que esas brechas tendrán que volver a ser pensadas para superarlas por otras más efectivas mañana (Matus & Salinas, 2021).

En el caso de las políticas públicas de atención a la juventud en Jalisco, ocurre precisamente una desmemoria de la atención, si se observarán los riesgos se podría innovar, si se preguntarán por qué los jóvenes llevan 23 años en condición de vulnerabilidad, quizá se podrían diseñar acciones que propicien resultados concretos que quizá no puedan visibilizarse dentro del periodo de gobierno en turno, sino en alguno posterior, pero volvemos

al tema de la voluntad política, misma que si no existe, entonces los resultados solo se limitan a reportar beneficiarios, para argumentar que en realidad se resolvió un problema.

Para observar la falla, Teresa Matus recurre a Heidegger para explicar cómo de manera hermenéutica se presta un oído para comprender el mensaje y se observa una relación en donde se interpretan esas fallas a partir de las ausencias y obstáculos determinados, logrando así comprender la deficiencia en tres aspectos: en la falla, en la falta y en el obstáculo; en la falla se reconoce la hendidura, aquello desquebrado de determinado fenómeno, en la falta, hay una ausencia y en el obstáculo, se encuentra eso que estorba, lo que necesita atenderse de manera inmediata (Matus, 2018).

Analizar las fallas de las políticas públicas de juventud en Jalisco, es sostener una pausa entre la falla, la falta y el obstáculo porque en cada una de estas vertientes hay una interpretación hermenéutica: hay una falla porque no es

normal que la juventud se encuentre 23 años siendo vulnerable, existe una falta porque el diseño de políticas públicas es limitado para atender a la heterogénea juventud y hay una serie de obstáculos que no han logrado descifrar para atender de forma inmediata, los requerimientos de la juventud jalisciense.

Innovar desde la falla se traduce en movimiento, pero se deben tener las siguientes características que parten de su matriz de análisis:

- una innovación que traiga al presente las expectativas no cumplidas del pasado
- una innovación que conciba como una unidad diferenciada la redistribución y las ancestrales luchas por el reconocimiento c) una innovación que supere tanto la línea de planificación ejecución-evaluación como la de prototipo empaquetamiento-transferencia para abrirse a la contradicción d) una innovación que devele la injusticia de la razón cínica del Estado y la codicia de la Teodicea del mercado e) una innovación que conserve el espíritu y haga ruina los nuevos ropajes de la dominación en las exigencias de una lógica que todo lo transforma en proyectos.

Innovar desde la falla implica voluntad y como ya se ha mencionado, también que exista una confianza, en este sentido es imposible no pensar en quiénes diseñan las políticas públicas de juventud, cuáles son sus nombres, con base a qué metodología determinan las acciones dirigidas a la juventud, cuál es su visión con la que están visibilizando los problemas de la juventud jalisciense, cómo resuelven los problemas de atención, la normativa, la estructura institucional, los programas, ante todo este escenario la siguiente pregunta es bastante válida ¿se han detenido a evaluar si las políticas públicas que se han diseñado durante el periodo del 2001 al 2024 han funcionado? y en el aspecto ético reconocer en qué han fallado y por lo menos esperar que se cuestionen ¿por qué han fallado las políticas públicas de juventud en jalisco?

Un aspecto que es importante para la comprensión de las fallas es la evaluación. Comprender el proceso de saber qué es lo que se evalúa, permite diferenciar lo que se desea conocer. Teresa Matus enfatiza que las evaluaciones de impacto cuentan con tres condiciones determinantes “contienen una gran cantidad de

indicadores. Asimismo, el foco a evaluar lo constituyen esa cantidad de participantes que son enunciados como “poblaciones en riesgo, sujetos vulnerables, familias disfuncionales, barrios peligrosos, jóvenes infractores de ley” (Matus, 2015; p. 61), es decir, a partir de esos indicadores se evalúa la relación de impacto entre los sujetos atendidos y el cumplimiento de la política.

Teniendo esta visión como base, se podría cuestionar ¿es posible una evaluación de manera anticipada? Matus desarrolló un proyecto de evaluación anticipada de un programa en Chile con el fin de conocer su calidad, la autora seleccionó algunos criterios que le permitieron llevar a cabo la evaluación pretendida. El primero fue identificar el contexto tomando en cuenta su complejidad, para determinar si la calidad del programa podía permitirse dentro de esas condiciones, el segundo fue que consideró la heterogeneidad del fenómeno social determinado para tomar las mejores decisiones de manera oportuna. Con estos componentes surgió un proceso de innovación para contribuir en una nueva forma de evaluar los programas sociales. Con estos principios Matus demostró que la calidad del programa depende de las condiciones de la oferta de servicios, es decir en la observación de

la precariedad y la compleja forma para poder reconocer la heterogeneidad en los contextos y por consecuencia surgen escenarios de vulnerabilidad sistémica debido a la complejidad del problema. Concluye que poner en marcha la autobobservación en el proceso de evaluación previa posibilita una construcción de planes de mejora y poder ajustar las complejidades que surjan, así la calidad de un programa podría aumentar porque continuamente se estarían revisando las categorías planteadas.

Con este ejemplo, es rescatable la propuesta de Matus acerca de la observación de la precariedad, pero entendida desde el proceso de diseño y prevención para determinar si las políticas públicas de juventud serán efectivas.

Matus se cuestiona cómo nombrar y mirar a la sociedad con todas las diferencias que la construyen y este interrogante es dirigido para los diseñadores de políticas públicas:

Entender que las políticas públicas presentan una tarea pendiente que puede ser postulada como un déficit de observación y que sus análisis han tendido a prescindir de las teorías generales de la sociedad y que por tanto se encuentran en la paradoja de querer aportar a la agenda social sin sistemas lógicos adecuados para pensar la sociedad en que vivimos (Matus, 2012; p. 205).

Este déficit de observación se ha seguido como vicio e incluso veneno para pensar en procesos innovadores para diseñar políticas públicas, en el caso de las dirigidas a la juventud en Jalisco, no han considerado pensar y describir qué tipo de jóvenes están habitando el tiempo social en el cual se construyen.

En las políticas de juventud se deben tomar riesgos, porque los jóvenes requieren atenciones específicas dentro de su representación heterogénea, el tiempo en juventud avanza rápido y es muy probable que alguna persona mientras fue joven y que ya no se encuentre dentro de la edad que institucionalmente se reconoce como tiempo joven, quizá algún requerimiento o apoyo no fue tomado en cuenta en el diseño de políticas públicas de juventud de determinado periodo y en Jalisco ese joven que ya fue, pudo sostenerse como vulnerable y jamás se pensó en las causas o su solución.

*La atención de condición de vulnerabilidad como falla en las políticas públicas de juventud*

Partir del concepto de vulnerabilidad será el enlace que pueda tejer el análisis del diseño de las políticas públicas. Para González de la Rocha el concepto de vulnerabilidad se encuentra en el orden de lo relativo y lo diferencial: “es relativo: se es vulnerable no en general, sino a algo específico (crisis económica, desempleo, epidemias, inundaciones), y también es diferencial, es decir, hay grupos más vulnerables que otros a los eventos riesgosos o cambios específicos” vivimos (Matus, 2012; p. 35).

Saraví, aborda el origen de la vulnerabilidad y plantea que esta “no reside “solamente” en los recursos ni tampoco en la relación de ellos con la estructura de oportunidades, sino principalmente en la (des)protección social de esos individuos, hogares o comunidades” (Gonzalo, 2018).

Para Saraví la protección social es la acción que elimina la vulnerabilidad y González de la Rocha les atribuye a las políticas públicas el papel central donde se estructuran y se definen las oportunidades “cuando estas políticas están diseñadas con un sentido de equidad, pueden (y deben) convertirse en una herramienta para cerrar las brechas (desigualdades) y, por tanto, para revertir las desigualdades que hacen más o menos vulnerables a los hogares y sus miembros”. Si entrelazamos las propuestas de ambos autores, podría plantearse que una política pública como articuladora de acciones, debe apostarle a reducir la desigualdad, por lo tanto, la vulnerabilidad. En el caso de la juventud, es interesante cuestionar lo siguiente: si es una población que lleva veintitrés años vulnerable, ¿no existe una efectiva protección social para este sector? Partiendo del argumento de Saraví:

La vulnerabilidad es un concepto que alude a procesos que se darán en el futuro (Mirando hacia adelante). La incertidumbre es un elemento inherente a la vulnerabilidad. Vulnerabilidad porque esta es el producto del enfrentamiento de los hogares, comunidades o sistemas con eventos (riesgos o amenazas) más o menos probables pero desconocidos (González, 2018).

Si la vulnerabilidad es analizada como un proceso que avanza y que precisamente se busca revertir, entonces ¿cómo interpretar la acumulación de vulnerabilidad que los jóvenes han adquirido como calificativo dentro de los planes de desarrollo en Jalisco?

Si en los planes de desarrollo, la vulnerabilidad es la constante, entonces es pertinente indagar ¿quiénes son estos jóvenes vulnerables?, ¿dónde se encuentran?, ¿cómo le están haciendo para vivir en esta situación de vulnerabilidad?

En la revisión de los cuatro planes de desarrollo, un aspecto en común es que identifican a la juventud como un grupo vulnerable. A partir de esa vulnerabilidad y su argumentación, se traza una línea de interpretación para analizar este lugar en el que las políticas públicas dirigen su esfuerzo para que los jóvenes puedan salir de esa situación vulnerable.

Si bien, en el recorrido revisado de manera cronológica, fue necesario cuestionar: ¿por qué en veintitrés años la juventud sigue siendo vulnerable? y ¿Cuáles son procesos que están acumulando esa vulnerabilidad en los jóvenes?, para responder las preguntas es pertinente recordar el objetivo del presente escrito que es pensar en algunos factores de riesgo que puedan pensarse para responder por qué las políticas de juventud fallan, en la cual, me parece que se juegan desde el punto de la voluntad por atender a la juventud como un problema complejo y la nula evaluación que existe para preguntarse si se tendrían que innovar las políticas de atención a la juventud.

## CONCLUSIONES

En esta ruta de análisis es necesario enunciar algunas precisiones para seguir debatiendo el tema de las fallas en las políticas públicas de juventud en Jalisco.

La importancia del recorrido para analizar el diseño de políticas públicas para la atención de la juventud a partir de las tres dimensiones que incluyen: los cuatro planes de desarrollo estatal, la normatividad y las instituciones encargadas para atender a la juventud en Jalisco,

ya que esta categorización, permite explicar el sustento del diseño de las políticas públicas para los jóvenes y dar cuenta de la vulnerabilidad en la que han permanecido los jóvenes, misma que lleva a cuestionar si estas políticas diseñadas han fallado.

Dentro de los calificativos encontrados en este diseño de políticas públicas, aquel que es común en los cuatro planes de desarrollo y en la normativa es el de vulnerabilidad. Por lo tanto, la juventud lleva veintitrés años siendo vulnerable. Este hallazgo es el que determina el concepto que calificará a los jóvenes durante este periodo.

Las políticas públicas no atienden de manera interdisciplinaria a la juventud, solo realizan esfuerzos de manera separada según la temática a abordar, por ejemplo: si un joven trabaja, se piensa que obtiene recurso económico y por lo tanto no es vulnerable, pero si ese mismo joven no estudia, entonces no es relevante, dado que cumple un criterio “positivo” de estar trabajando para los

---

indicadores de atención. Esta enunciación se trabajará a detalle en el capítulo analítico.

El diseño en las políticas públicas para atender a los jóvenes en Jalisco ha fallado, la juventud no ha logrado pasar de ese estado de vulnerabilidad y se le han sumado infinidad de derechos, reformulación de leyes, hasta una reconfiguración institucional para atender a los jóvenes y, sin embargo, sigue esa tendencia, ¿cómo los jóvenes pueden pasar de ese estado de vulnerabilidad? ¿están sobreviviendo? ¿pasarán a un estado de pobreza? ¿serán vulnerables otros veintitrés años?

Pensar la atención de la juventud como un problema complejo y determinar las fallas de las políticas públicas, podrá beneficiar a que los gobiernos se atrevan a innovar en el diseño de políticas públicas para la juventud jalisciense.

El principal factor de riesgo de estas fallas es no realizar una pertinente evaluación de lo que han diseñado los distintos gobiernos para atender a las juventudes de Jalisco.

### Referencias Bibliográficas

González de la Rocha, M. (2018). Acumulación de desventajas y vulnerabilidad". *Pobreza y Vulnerabilidad: Debates y estudios contemporáneos en México*. Mercedes González de la Rocha y Gonzalo Andrés Saraví (Coordinadores). México; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2018.  
[https://www.academia.edu/37823592/Pobreza\\_y\\_Vulnerabilidad\\_Debates\\_y\\_Estudios\\_Contempor%C3%A1neos\\_en\\_M%C3%A9xico](https://www.academia.edu/37823592/Pobreza_y_Vulnerabilidad_Debates_y_Estudios_Contempor%C3%A1neos_en_M%C3%A9xico)

Matus Sepúlveda, T. (2018). *Hacía un índice multidimensional de efectividad: Distinciones de un SAT de gestión para sistemas y programas de infancia desde un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Fondo de fomento al desarrollo científico y tecnológico, 2018.

Matus, Teresa y Salinas, F. (2021). Reinventar lo social es la tarea: Una conversación con Teresa Matus. *Cuadernos de teoría social* 7 (13).  
<https://cuadernosdeteoriasocial.udp.cl/index.php/tsocial/article/view/115>

Matus, T., Maulino, A., Urquieta, A., Cortez-Monroy, F., & Mariñez, C. (2018). Lógicas de auto observación de la falla para una innovación efectiva. *Revista MAD*, (38), 1–21. <https://doi.org/10.5354/0719-0527.2018.51026>

Matus, T. (2015). Aportes del Concepto de interpretación a los debates de las políticas públicas en América Latina. *Revista MAD Universidad de Chile*, número 33, 2015.

Rubio Campos, J. (2017). La innovación en los procesos de las políticas públicas. Freddy Mariñez Navarro (coord). *Políticas públicas y participación colaborativa*. Zapopan: El Colegio de Jalisco. <https://pure.udem.edu.mx/es/publications/la-innovaci%C3%B3n-en-los-procesos-de-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica>

Saraví Gonzalo A. (2018). Conclusiones. Pobres y Vulnerables en México: contextos, transformaciones y perspectivas. *Pobreza y Vulnerabilidad: Debates y estudios contemporáneos en México*. Mercedes González de la Rocha y Gonzalo Andrés Saraví (Coordinadores). México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

---

**POBREZA, INGRESOS Y DERECHOS SOCIALES EN MÉXICO: UN  
ANÁLISIS INTERSECTORIAL DE LAS POLÍTICAS DE AMLO (2018–  
2024)**

**Yasiel Cuellar Vázquez**

*Universidad de Cienfuegos “Carlos Rafael Rodríguez”, Cuba*

**Yolier Izquierdo Cuellar**

*Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México*

**Carlos Daniel Hernández Orozco**

*Universidad Contemporánea de las Américas (UNICLA Plantel Apatzingán),  
México*

## **RESUMEN**

Este artículo examina las políticas sociales implementadas en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018–2024) enfocadas en la reducción de la pobreza y desigualdad. Se analizan tres ejes: (i) incremento del salario mínimo, (ii) programas sociales prioritarios como la Pensión para el Bienestar, Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida, y (iii) reformas institucionales en salud (IMSS-Bienestar). Desde un enfoque intersectorial, se evalúan los efectos de estas medidas en la pobreza multidimensional, combinando fuentes estadísticas oficiales (INEGI, CONEVAL, CONASAMI), reportes de organismos internacionales (OCDE, CEPAL) y literatura académica. Los hallazgos muestran una reducción histórica de la pobreza de 41.9% en 2018 a 29.6% en 2024, atribuible principalmente a mejoras de ingreso y transferencias. No obstante, persisten rezagos críticos en acceso a salud y seguridad social que limitan los efectos de ingreso sobre el bienestar integral. El artículo discute la importancia de fortalecer la coordinación intersectorial como condición para consolidar la superación de la pobreza.

---

*Palabras clave:* Pobreza multidimensional, intersectorialidad, políticas públicas, México, AMLO

## INTRODUCCIÓN

La pobreza ha sido uno de los desafíos históricos de México, caracterizada por su persistencia estructural, su heterogeneidad territorial y su naturaleza multidimensional (Boltvinik, 2017; CONEVAL, 2023). A pesar de los avances logrados en distintos periodos de modernización y reforma social, amplios sectores de la población mexicana continúan enfrentando privaciones severas en ingreso, educación, salud, vivienda y seguridad social. En este sentido, la pobreza en México no puede entenderse únicamente como una insuficiencia de recursos económicos, sino como una condición de exclusión social y vulneración de derechos fundamentales.

La llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia en 2018 estuvo acompañada de un discurso de transformación profunda del modelo social y económico. Su administración planteó un cambio de paradigma en política social, privilegiando incrementos sustanciales al salario mínimo, la expansión de transferencias monetarias universales o cuasiuniversales como la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y las Becas Benito Juárez, y la implementación de programas de corte laboral y territorial como Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida. Asimismo, se impulsaron reformas institucionales en el sector salud, primero con la creación del INSABI y posteriormente con la transición al IMSS-Bienestar, con el fin de garantizar la atención médica a sectores históricamente excluidos.

En el discurso oficial, estas políticas han sido presentadas como un legado histórico en la lucha contra la pobreza y la desigualdad (Calderón, 2024), posicionando a la administración de López Obrador como un parteaguas en la política social mexicana. No obstante, diversos analistas y organismos internacionales han señalado la necesidad de matizar esta narrativa, señalando tanto los logros en materia de ingresos como las limitaciones en dimensiones críticas del bienestar, especialmente en el acceso a salud y seguridad social (OCDE, 2024; CEPAL, 2023).

Desde la literatura académica, el análisis de estas políticas requiere un enfoque que combine la evidencia empírica reciente con marcos conceptuales que permitan entender su diseño, implementación y articulación. En particular, el enfoque de la intersectorialidad en políticas públicas resulta fundamental, pues resalta que la superación de la pobreza no depende de acciones aisladas, sino de la capacidad del Estado para coordinar estrategias entre sectores como educación, empleo, salud y protección social (Cunill-Grau, 2014).

El objetivo de este artículo es analizar de manera crítica el alcance y los límites de las políticas sociales del sexenio de AMLO en relación con la superación de la pobreza en México. Se busca evaluar sus efectos sobre la pobreza multidimensional, identificando avances en materia de ingreso y desigualdad, pero también señalando los rezagos persistentes en derechos sociales. Asimismo, se discutirán los principales retos que enfrentará la próxima administración para consolidar estos logros y avanzar hacia un modelo de bienestar más inclusivo y universal.

## MARCO TEÓRICO

### *Pobreza multidimensional*

En México, la medición oficial de la pobreza se basa en un enfoque multidimensional, que combina indicadores de ingreso con carencias en derechos sociales como educación, salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos y alimentación (CONEVAL, 2023). Este modelo busca superar las limitaciones de las mediciones unidimensionales centradas únicamente en el ingreso.

Amartya Sen (1999), con su enfoque de las capacidades, aporta un marco conceptual clave: el bienestar no se reduce a recursos materiales, sino al conjunto de funcionamientos y oportunidades reales que las personas tienen para desarrollar una vida valiosa. Este planteamiento ha sido complementado por autores como Nussbaum (2011), quien enfatiza que las capacidades deben garantizarse como derechos fundamentales, particularmente en sociedades desiguales.

Sin embargo, algunos críticos advierten que la pobreza multidimensional, aunque más completa, corre el riesgo de fragmentar las políticas sociales si cada dimensión se atiende de manera aislada (Boltvinik, 2015). Aquí surge la necesidad de un enfoque intersectorial que articule ingresos y derechos sociales de forma coordinada.

### *Intersectorialidad*

El concepto de intersectorialidad en políticas públicas se refiere a la coordinación entre sectores, instituciones y niveles de gobierno para enfrentar problemas complejos de manera integral. Cunill-Grau (2014) subraya que la fragmentación institucional genera políticas aisladas y de impacto limitado.

Otros autores, como Lascoumes & Le Galès (2007), plantean que las políticas públicas no deben entenderse solo como decisiones técnicas, sino como instrumentos de gobernanza que producen efectos simbólicos y prácticos en la sociedad. Bajo esta visión, la intersectorialidad no es únicamente coordinación burocrática, sino un mecanismo de poder y negociación entre actores con intereses distintos.

En el caso de México, el documento *Políticas públicas intersectoriales* (2023) resalta que la superación de la pobreza requiere estrategias transversales que combinen transferencias monetarias con políticas de salud, educación, empleo y desarrollo territorial. La experiencia internacional respalda esta idea: programas integrales como *Bolsa Familia* en Brasil lograron impactos sostenidos porque vincularon transferencias con condicionalidades educativas y de salud (Soares & Britto, 2007).

Desde mi perspectiva, uno de los límites de la política social de AMLO fue precisamente la falta de mecanismos de articulación formal: aunque los programas ampliaron ingresos y redujeron la pobreza monetaria, no se integraron plenamente con servicios universales, lo que explica el estancamiento en carencias sociales como salud y seguridad social.

## *Estado de bienestar en América Latina*

La literatura sobre Estados de bienestar en América Latina muestra una región caracterizada por sistemas híbridos, fragmentados y en muchos casos corporativos. Filgueira (2018) identifica “matrices de bienestar” que combinan transferencias, subsidios y servicios segmentados, en contraste con los modelos universales europeos.

Martínez & Sánchez (2016) sostienen que los países latinoamericanos han avanzado en universalización parcial a través de programas de transferencias no contributivas, pero con limitada institucionalidad en salud y educación. La experiencia mexicana encaja en esta descripción: las políticas de AMLO reforzaron la dimensión de ingresos, pero dejaron rezagada la expansión de derechos sociales universales.

Otros autores han sido más críticos. Draibe & Riesco (2011) señalan que el predominio de transferencias puede generar ciudadanías asistidas más que derechos garantizados, mientras que Huber & Stephens (2012) defienden que las transferencias, si son amplias y sostenidas, pueden ser una vía para ampliar la legitimidad social del Estado y abrir camino hacia políticas universales.

En este debate, mi posición es que el caso mexicano confirma un desbalance estructural: el sexenio de AMLO logró avances inéditos en ingresos gracias al salario mínimo y programas de bienestar, pero no resolvió la fragilidad institucional del sistema de salud y seguridad social. Esto refuerza la tesis de Filgueira: América Latina avanza en redistribución vía transferencias, pero enfrenta enormes retos en la universalización de derechos.

## **METODOLOGÍA**

El presente estudio adopta una metodología mixta (cuantitativa–cuantitativa) orientada al análisis de políticas públicas en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018–2024). Esta aproximación se justifica porque el fenómeno de la pobreza en México es complejo y multidimensional, y su análisis requiere tanto la lectura de datos empíricos como la interpretación de marcos normativos, institucionales y discursivos.

## 1. Fuentes de datos

Se emplearon tres tipos de fuentes:

### *Estadísticas oficiales:*

- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH 2024), publicada por el INEGI, utilizada para calcular la evolución del ingreso y de la pobreza multidimensional.
- Indicadores de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI, 2018–2025) para analizar la política salarial.
- Informes y evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que permitieron identificar cambios en la cobertura y desempeño de programas prioritarios.

### *Informes internacionales:*

- Estudios recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2024) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023), empleados para contrastar la experiencia mexicana con tendencias regionales e internacionales.

### *Literatura académica:*

- Artículos especializados publicados en revistas indexadas como *El Trimestre Económico*, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* y *Frontera Norte*, así como libros de referencia sobre pobreza, intersectorialidad y Estado de bienestar en América Latina.
- Se incluyeron además evaluaciones independientes de programas específicos (por ejemplo, sobre *Jóvenes Construyendo el Futuro* y *Sembrando Vida*).

## 2. Enfoque analítico

El análisis se estructuró en tres niveles:

- *Análisis de resultados:*

Se examinó la evolución de la pobreza multidimensional, la pobreza extrema, los ingresos laborales y las principales carencias sociales entre 2018 y 2024. Se emplearon series estadísticas para identificar tendencias y rupturas, en particular los efectos de la política salarial y de transferencias.

- *Análisis de diseño:*

Se estudió la intersectorialidad de las políticas sociales mediante la revisión de documentos oficiales, reglas de operación y literatura secundaria. El objetivo fue evaluar hasta qué punto las políticas de ingreso (salario, transferencias) se articularon con servicios y derechos sociales como salud, educación y seguridad social.

- *Discusión crítica:*

Se compararon las narrativas del discurso político que presentan las políticas sociales como un legado histórico con la evidencia empírica de los resultados. Este contraste se apoyó en la literatura académica y en marcos conceptuales de intersectorialidad y Estado de bienestar, lo que permitió problematizar las tensiones entre ingresos y derechos sociales.

### 3. Criterios de validez y confiabilidad

Para garantizar la solidez del análisis se aplicaron los siguientes criterios:

- Triangulación de fuentes: se contrastaron los datos estadísticos con la literatura académica y los informes internacionales para evitar sesgos derivados de una sola fuente.
- Rigurosidad en la selección bibliográfica: se priorizaron publicaciones arbitradas e informes institucionales de organismos reconocidos, asegurando calidad científica.
- Enfoque comparativo: se contextualizó el caso mexicano en relación con experiencias de América Latina, lo que permitió evaluar similitudes y diferencias en los modelos de política social.
- Transparencia metodológica: se explicitan las fuentes y procedimientos de análisis para favorecer la replicabilidad del estudio.

En suma, la metodología combina el análisis cuantitativo de estadísticas nacionales con el examen cualitativo de políticas y discursos, bajo un marco crítico de intersectorialidad. Esto permite una evaluación más integral del impacto de las políticas sociales de AMLO en la superación de la pobreza en México.

## RESULTADOS

### 1. Reducción de la pobreza

Entre 2018 y 2024, México experimentó una disminución histórica en los niveles de pobreza. Según datos del INEGI (2025), la proporción de personas en situación de pobreza se redujo de 41.9% en 2018 a 29.6% en 2024, lo que equivale a casi 13 millones de personas que dejaron de estar en esta condición. La pobreza extrema también mostró una reducción, pasando de 7.4% a 5.2%, aunque persisten rezagos importantes en regiones del sur-sureste.

Este descenso se explica, en gran medida, por el aumento del ingreso laboral real, resultado de la política de recuperación del salario mínimo y de la reactivación económica tras la pandemia de COVID-19. Autores como Esquivel (2023) sostienen que la mejora de ingresos tiene un efecto directo en la disminución de la pobreza por ingresos, aunque advierten que este tipo de logros son frágiles si no se acompañan de acceso a servicios públicos de calidad.

En contraste, otros especialistas (Levy, 2020) han señalado que la reducción de la pobreza en el corto plazo podría no traducirse en mejoras estructurales si no se consolidan reformas en salud, educación y seguridad social. Esto revela una tensión entre logros inmediatos y sostenibilidad de largo plazo.

### 2. Salario mínimo

La política salarial constituye uno de los principales pilares de la administración de AMLO. El salario mínimo se incrementó en más de 110% en términos reales entre 2018 y 2024, pasando de \$88.36 pesos diarios en 2018 a \$248.93 en 2024, y alcanzando \$278.80 en 2025 (CONASAMI, 2025).

A diferencia de lo que sostenía la ortodoxia económica, estos aumentos no produjeron efectos inflacionarios desproporcionados, lo cual confirma la hipótesis del “efecto faro” planteada por Campos-Vázquez y Rodas (2020): el salario mínimo no solo elevó los ingresos de quienes lo perciben directamente, sino que arrastró hacia arriba los salarios de trabajadores ubicados en tramos cercanos, reduciendo así la pobreza laboral.

Este hallazgo coloca a México como un caso relevante en el debate internacional sobre el papel del salario mínimo en la reducción de la pobreza, acercándolo a experiencias como la de Brasil en la década de 2000 bajo el gobierno de Lula da Silva.

### 3. Programas sociales prioritarios

Los programas sociales de transferencias directas representaron otro eje fundamental de la política social de AMLO.

Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores: en 2024 alcanzó a más de 11 millones de beneficiarios, con un monto bimestral de \$6,000 pesos. La literatura internacional (Barrientos, 2013) ha demostrado que las pensiones no contributivas mejoran el ingreso de los hogares y reducen la vulnerabilidad en la vejez. Sin embargo, existen cuestionamientos sobre su sostenibilidad fiscal a mediano plazo.

Jóvenes Construyendo el Futuro: benefició a más de 2.6 millones de jóvenes, otorgándoles capacitación laboral con un apoyo mensual. Evaluaciones recientes (COLEF, 2025) muestran impactos heterogéneos: en algunos contextos se observan mejoras en la empleabilidad, mientras que en otros el efecto es limitado debido a la escasa absorción en el mercado laboral formal.

Sembrando Vida: implementado en comunidades rurales, buscó mejorar ingresos mediante actividades agroforestales. Según CONEVAL (2024), el programa logró apoyar la seguridad alimentaria y elevar ingresos, aunque los impactos ambientales fueron mixtos, con reportes de deforestación en ciertos territorios (IBERO, 2025).

---

En conjunto, estos programas consolidaron una red de transferencias que sostuvo el ingreso de millones de hogares, reforzando el componente redistributivo del Estado.

#### 4. Carencias sociales

Pese a los avances en materia de ingreso, las carencias sociales permanecen como un desafío estructural.

La carencia por acceso a servicios de salud se incrementó drásticamente tras la desaparición del Seguro Popular y la creación del INSABI. Entre 2018 y 2022 pasó de 16% a más de 30% de la población, y aunque en 2024 disminuyó a 34.2%, sigue siendo superior a los niveles pre-2018 (INEGI, 2025).

La carencia por acceso a la seguridad social continúa siendo la más extendida, afectando a más del 50% de la población. Esto refleja la fragilidad del modelo laboral mexicano, donde la informalidad limita el acceso a derechos sociales vinculados al empleo formal (Levy, 2018).

En otras dimensiones, como educación y vivienda, los avances han sido marginales, lo que evidencia que los logros en reducción de pobreza han dependido más de la dimensión de ingreso que de la expansión de servicios universales.

### DISCUSIÓN

Los resultados confirman que la estrategia social del sexenio de AMLO logró avances inéditos en términos de ingresos y reducción de pobreza. El incremento sustancial del salario mínimo, junto con la expansión de programas de transferencias, fueron determinantes para explicar la disminución histórica de la pobreza. Sin embargo, el análisis intersectorial muestra que este modelo privilegió la dimensión de ingresos sobre la provisión de servicios universales, lo que limitó el impacto en dimensiones críticas del bienestar.

A diferencia de los Estados de bienestar integrales, donde la reducción de la pobreza se sustenta en la combinación de transferencias con la universalización de derechos sociales, el caso mexicano reproduce un patrón de “desbalance

estructural": fuerte en transferencias, débil en salud y seguridad social. Esta fragmentación confirma los señalamientos de la literatura latinoamericana (Filgueira, 2018; Draibe & Riesco, 2011), que advierte sobre los riesgos de consolidar ciudadanías asistidas más que derechos garantizados.

Desde la intersectorialidad, la falta de articulación institucional aparece como un límite central. Los programas sociales operaron de manera paralela al sistema de salud y al de seguridad social, sin mecanismos de coordinación efectivos. Esto explica por qué, pese a la reducción de la pobreza por ingresos, las carencias sociales particularmente en salud no solo persistieron, sino que en algunos casos se incrementaron. En este sentido, la experiencia mexicana refuerza la advertencia de Cunill-Grau (2014): sin articulación transversal, las políticas aisladas tienen impactos parciales y difícilmente sostenibles.

La comparación internacional es ilustrativa. Países como Chile y Uruguay lograron reducciones sostenidas de pobreza porque articularon programas de transferencias con reformas en salud y educación de carácter universal (Martínez Franzoni & Sánchez-Ancochea, 2016). En contraste, México avanzó en redistribución monetaria, pero dejó pendiente la universalización de derechos sociales, lo que plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de los logros alcanzados.

En suma, el caso mexicano muestra que la expansión de ingresos constituye una condición necesaria pero no suficiente para superar la pobreza. La próxima etapa de la política social en México requerirá transitar hacia un modelo más integral, donde los avances en salario y transferencias se acompañen de una estrategia robusta de universalización de servicios básicos y de seguridad social. Solo así será posible consolidar un verdadero Estado de bienestar incluyente.

## CONCLUSIONES

La administración 2018–2024 consiguió la mayor reducción de la pobreza en décadas, un logro histórico en la política social mexicana. Este avance se explicó principalmente por la recuperación del salario mínimo y la expansión de programas de transferencias, los cuales generaron mejoras inmediatas en los ingresos de millones de hogares.

No obstante, los resultados también evidencian los límites de un modelo centrado en el ingreso. Las carencias persistentes en salud y seguridad social muestran que la reducción de la pobreza monetaria no se traduce automáticamente en un bienestar integral. Sin una estrategia intersectorial robusta, los avances alcanzados corren el riesgo de ser frágiles y poco sostenibles en el largo plazo.

De cara al futuro, es fundamental consolidar un gabinete social intersectorial que permita articular las políticas de ingreso con la provisión de servicios universales. Asimismo, se requiere una inversión sostenida en la universalización de la salud y la seguridad social, pilares indispensables de un Estado de bienestar. El reto no es abandonar las políticas de transferencia e ingreso, sino complementarlas con la garantía de derechos efectivos que fortalezcan la cohesión social.

Finalmente, resulta imprescindible avanzar en evaluaciones rigurosas de impacto que permitan medir los resultados más allá del corto plazo y ajustar el diseño de los programas según la evidencia. Solo así será posible consolidar los logros del sexenio y encaminar a México hacia un modelo de bienestar más inclusivo y sostenible.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boltvinik, J. (2017). *Medición multidimensional de la pobreza en México*. Siglo XXI Editores.
- Calderón, E. (2024). *El legado de AMLO: Combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad*. SPR Informa. <https://sprinforma.mx/noticia/el-legado-de-amlo-combate-a-la-pobreza-y-la-reduccion-de-la-desigualdad>
- Campos Vázquez, R. M., & Rodas, A. (2020). El efecto faro del salario mínimo en la estructura salarial: Evidencias para México. *El Trimestre Económico*, 87(345), 51–97. <https://doi.org/10.20430/ete.v87i345.1015>
- CONEVAL. (2023). Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2022. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. <https://www.coneval.org.mx>

---

CONEVAL. (2024). Informe de programas prioritarios 2024. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.  
<https://www.coneval.org.mx>

Colegio de la Frontera Norte (COLEF). (2025). Impact of the Jóvenes Construyendo el Futuro program on violence trends in Mexico. *Frontera Norte*, 37(1), 1–25.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10171936>

Cunill-Grau, N. (2014). Intersectorialidad en políticas sociales: Un análisis conceptual. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (58), 1–20.  
[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792014000100001](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001)

Filgueira, F. (2018). Modelos de desarrollo y Estado de bienestar en América Latina. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2025). Medición de la pobreza 2024. INEGI. <https://www.inegi.org.mx>

Martínez Franzoni, J., & Sánchez-Ancochea, D. (2016). The quest for universal social policy in the South. Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781316671645>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2024). *Reducing inequalities and bolstering growth in Mexico*. OECD Publishing.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

---

## HACIA UNA POLÍTICA DE DROGAS MÁS HUMANA: LA IMPORTANCIA DE LA REDUCCIÓN DE DAÑOS EN MÉXICO

**César Reyes Rosales**

*Universidad Autónoma del Estado de México, México*

### RESUMEN

Objetivo. Analizar la relevancia de la reducción de daños en la política de drogas en México. Material y métodos. Se utilizó el análisis de contenido de los principales documentos de la política de drogas emitidos entre diciembre 2019 y septiembre 2024. Resultados. La política de dogas en México hace referencia a un cambio de paradigma en donde la prohibición será excluida y se dará entrada a la reducción de daños. Conclusiones. La inclusión de la reducción de daños en la política de drogas en México presenta un estado de estancamiento, debido a que solo se observa en los documentos, pero no en la práctica y/o aplicación de los usuarios de drogas.

*Palabras clave:* Política de drogas, Reducción de daños, Salud pública

### INTRODUCCIÓN

La crisis de las drogas es un problema universal que se adapta a las realidades específicas de cada región. Si bien la producción, el tráfico y el consumo son comunes en algunos países, las dinámicas locales y las políticas implementadas generan contextos particulares. México, por ejemplo, ilustra cómo factores históricos, geográficos y socioeconómicos influyen en la manifestación de este fenómeno.

El modelo prohibicionista ha sido la norma en muchos países, incluyendo México. No obstante, naciones como Holanda y Canadá han demostrado que es posible abordar el consumo de drogas desde una perspectiva de salud, priorizando la reducción de daños y la atención a las personas que consumen.

La política de drogas en México ha sido un proceso en constante evolución, influenciado por una compleja interacción de factores históricos, la escalada de violencia relacionada con el narcotráfico y las presiones internacionales que han

---

moldeado su rumbo a lo largo del tiempo. La prohibición, implementada a principios del siglo XX siguiendo los lineamientos internacionales, ha generado un mercado negro altamente lucrativo y violento. Sin embargo, en las últimas décadas, la creciente evidencia sobre los efectos negativos de la prohibición y la presión de la sociedad civil han llevado a un debate nacional sobre la necesidad de explorar nuevas alternativas, como la regulación de ciertas drogas (Robles, 2020).

Los elevados índices de violencia vinculados al narcotráfico en México exigen un cambio radical en las políticas de drogas. Es necesario implementar estrategias integrales que prioricen la prevención, el tratamiento y la reducción de daños para enfrentar esta compleja problemática (Felbab-Brown, 2016).

En México, la ausencia de un diagnóstico propio y objetivo sobre el consumo de drogas nos ha llevado a adoptar modelos extranjeros, principalmente estadounidenses, sin considerar nuestra realidad particular. Esta falta de claridad ha generado una política antidrogas confusa y poco efectiva. ¿Qué buscamos realmente abordar? ¿Las consecuencias sanitarias del consumo? ¿El tráfico internacional de drogas? ¿O la violencia generada por el crimen organizado? (Damaso, 2021).

El consumo de drogas en México, especialmente entre jóvenes, ha mostrado un incremento sostenido en las últimas tres décadas, según evidencian las encuestas nacionales de adicciones. Esta tendencia, con graves consecuencias para la salud y la seguridad, ha posicionado el problema como una prioridad en la agenda política, impulsando la implementación de diversas estrategias de prevención y tratamiento (Reyes, 2011).

La zona fronteriza norte de México, especialmente los estados de Baja California, Tamaulipas y Chihuahua presentan los índices más altos de consumo de drogas del país. La proximidad a Estados Unidos, un importante productor y consumidor de drogas ilícitas, así como factores socioeconómicos como la pobreza y la violencia, contribuyen a esta situación. Estas disparidades regionales tienen graves consecuencias para la salud pública y la seguridad de las comunidades fronterizas.

México ha experimentado una transformación radical en su política de drogas, priorizando la salud pública y la reducción de daños. Este cambio de rumbo ha posicionado a México como un líder en los debates internacionales, abogando por un enfoque más equilibrado que reconozca que el problema de las drogas es un problema de salud pública y no solo un asunto de seguridad (Villareal, 2016).

Un posible enfoque alternativo a las políticas de drogas en México es centrarse en la prevención y el tratamiento en lugar del castigo. Este enfoque implicaría fortalecer las políticas de prevención y tratamiento para reducir el consumo de drogas y brindar apoyo a quienes luchan contra la adicción (De salud, 2020). También implicaría regular la oferta de drogas a través de modelos como la prescripción médica y los lugares de consumo, que priorizarían la reducción de daños y la salud pública sobre la criminalización. Además, este enfoque requeriría evitar estigmatizar y criminalizar a quienes luchan contra la adicción y, al mismo tiempo, evitar crear un clima de familiaridad y aceptación social hacia el consumo de drogas.

De acuerdo con Zedillo et al. La reducción de daños “se entiende al conjunto de políticas y programas no coercitivos destinados a evitar o reducir las situaciones de riesgo para el usuario y para terceros, con una visión clara orientada a mitigar los daños asociados para el propio usuario y terceros.” (2019, p. 68)

El consumo de drogas inyectables en México ha estado presente en mayor medida en los estados fronterizos como Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Sinaloa. Como lo mencionan Esquivel y Ortiz (2005) las prácticas de consumo en estos lugares conllevan un riesgo grave a la salud de los consumidores y su entorno. Han sido organismos de la sociedad civil que al estar expuesta su realidad ante esta problemática han desarrollado estrategias de atención para la prevención de infecciones de VIH entre otras enfermedades. En esta investigación se exponen algunos de los problemas que enfrentan los usuarios de drogas inyectables ante el prohibicionismo y estigma social que se vive día a día, desde el comprar la droga, el salir a la calle para evadir el arresto policiaco, el poder obtener una jeringa para administrar la droga y el encontrar un lugar seguro para poder inyectarse.

La reducción de daños debe estar presente en la política de drogas, en donde los servicios deben ser de fácil acceso y el consumidor estar involucrado. En conjunto deben tener una formación acorde a la reducción de daños con una capacitación adecuada y con evidencia científica (Zedillo et al, 2019). Aunque los documentos reflejan un progreso en la forma de abordar este problema, la falta de aplicación de las políticas prometidas revela una brecha entre el discurso y la acción.

## METODOLOGÍA

### *Recopilación de datos*

Para la recopilación de datos se utilizó la guía de análisis de contenido en donde se identificó y localizó los principales documentos de la página del CONADIC en donde con ayuda de las dimensiones y palabras clave se seleccionaron los documentos con los que se trabajó.

Se encontraron principalmente 72 documentos en la página del CONADIC, de acuerdo con los criterios de selección y la guía de análisis se descartaron 55 documentos debido a que no estaban dentro del periodo de tiempo y estaban relacionado a temas como el alcoholismo y tabaquismo.

Los 17 documentos pasaron el filtro de búsqueda fueron:

1. Caracterización de los Servicios para Personas que Consumen Heroína, Fentanilo y otros Opioides en la Frontera Norte
2. Contexto de la demanda de sustancias ilícitas en 2022-2023 y acciones del Gobierno de México en materia de salud mental y adicciones
3. Estándares Nacionales para la Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas
4. Estrategia Nacional para la Prevención de Adicciones
5. Guía breve para la implementación del enfoque de reducción de riesgos y daños con usuarios de drogas
6. Informe Sobre la Situación del Consumo de Drogas en México y su Atención Integral 2019
7. Ley General de Salud

8. NOM 028
9. Perspectivas sobre la Reducción de Riesgos y Daños en México
10. Plan Anual de Trabajo 2020
11. Plan Anual de Trabajo 2021
12. Plan Anual de Trabajo 2022
13. Plan Anual de Trabajo 2023
14. Plan Sectorial de Salud Mental y Adicciones 2023-2024
15. Programa de Acción Específico Salud Mental y Adicciones 2020-2024
16. Programa Sectorial de Salud 2020-2024.
17. Reporte de la Estrategia Nacional para la Prevención de Adicciones 2019-2023

#### *Análisis de datos*

Para el análisis de datos se realizó el siguiente procedimiento:

1. Importación de documentos a ATLAS.ti: Se cargaron los documentos seleccionados en el software ATLAS.ti.
2. Creación de códigos: Se desarrolló con la ayuda de la guía de análisis de contenido, un sistema de códigos inductivos para organizar y categorizar la información contenida en los documentos.
3. Aplicación de códigos: Se asignaron códigos a segmentos de texto relevantes en los documentos.
4. Análisis cualitativo: Se exploró y analizó los datos codificados para identificar temas, patrones y relaciones emergentes.

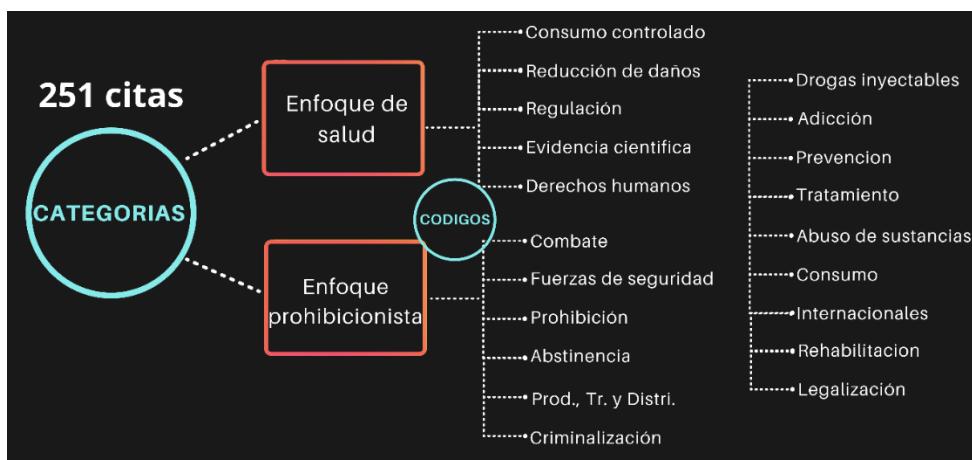
## **RESULTADOS**

#### *Visualización de datos*

Al término de la aplicación de códigos se establecieron dos categorías en las cuales se asignaron diferentes códigos que correspondían a lo establecido en la guía de análisis, se encontraron diferentes códigos que dependiendo del texto seleccionado podría pertenecer a diferentes categorías.

**Figura 1.**

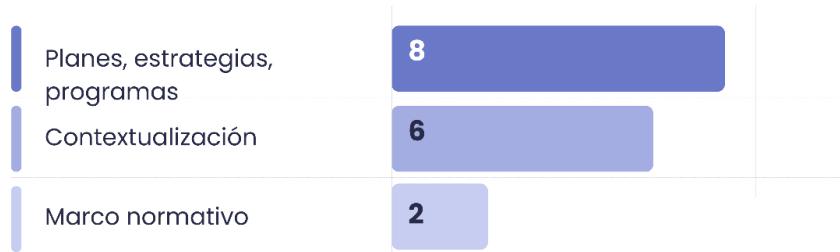
*Categorías y códigos*



Las 251 citas (fragmentos de texto) fueron recopiladas de los 17 documentos revisados en donde algunos aportaron en mayor medida que otros. De los documentos analizados se pudo realizar una clasificación para poder analizar desde diferentes perspectivas su contenido (Figura 2).

**Figura 2.**

*Clasificación de documentos*

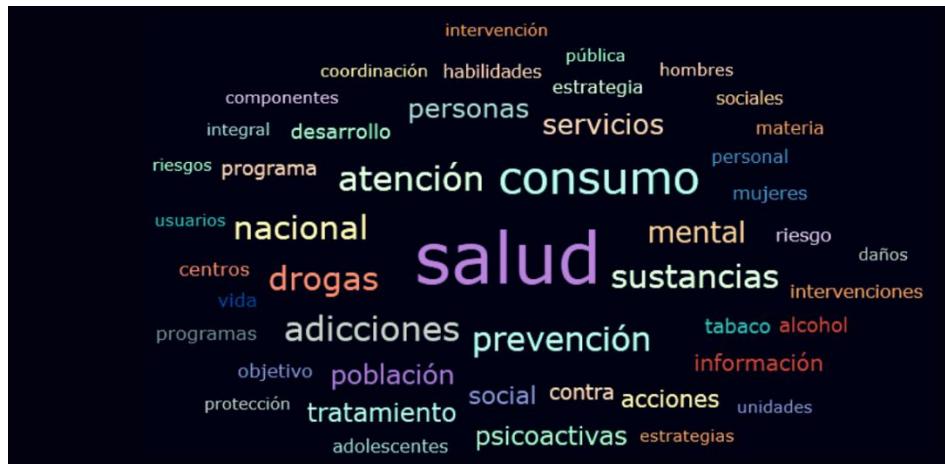


De acuerdo con esta clasificación observamos que si bien los Planes, Programas y Estrategias son los principales documentos que contienen información sobre el tema principal de la investigación, observamos que en segundo lugar se toma en cuenta el tema por contextualizar la problemática del consumo de drogas, dentro del marco normativo encontramos dos documentos, los cuales son en donde se encontró más información respecto al tema del consumo de drogas.

La frecuencia de palabras dentro de las citas seleccionadas nos permite acercar a cuáles son las principales acciones que se toman en cuenta dentro de estos documentos (Figura 3).

*Figura 3.*

*Nube de frecuencias*



De acuerdo con la nube de frecuencias se puede observar lo siguiente:

Salud: Si bien la palabra es muy general observamos que esto sucede por la naturaleza de los documentos y la repetición como en “Secretaría de Salud”, Sistema Nacional de Salud” entre otras.

Consumo: El consumo es la principal preocupación en la mayoría de los documentos, este principalmente relacionado con la prevención.

Prevención: Este sería en enfoque principal de la estrategia para la problemática de las drogas, en la mayoría de los documentos se habla principalmente del prevenir el consumo como principal acción.

Dentro de las palabras con menor frecuencia encontramos adicciones que es el resultado de un consumo problemático, las sustancias o drogas que en la mayoría de los casos se muestra como un sinónimo, la atención está presente y relacionada con el tratamiento y rehabilitación, aunque estas en menor medida.

El análisis de co-currencia de códigos nos muestra la mayor frecuencia en la que dos códigos existen dentro de los documentos (Figura 4).

*Figura 4*

### *Co-currencias de códigos*

	Abs...	Abu...	Adi...	Co...	Co...	Cri...	Der...	Dro...	Evi...	Fue...	Inte...	Leg...	Pre...	Pro...	Pro...	Re...	Re...	Reh...	Trat...	
	9	33	29	10	143	3	15	28	19	22	4	7	0	112	16	39	53	3	13	56
◇ Abstinencia	9	3	2		4	1	2		1				1		4	2				4
◇ Abuso de s...	33	3	11		20	1	1	3	1	4			13		3	9	1	5	16	
◇ Adicción	29	2	11		1	15	1	1	1		3		12	1	4	4		4	13	
◇ Combate	10		1		2		2	2			2	3	2	3	5			1		
◇ Consumo	143	4	20	15	2		2	8	15	15	10	2	74	2	20	34	1	8	36	
◇ Consumo c...	3	1	1	1		2				1					1				1	
◇ Criminaliz...	15	2	1	1	2	8			2	3		3	2		11	3		1	1	
◇ Derechos...	28		3	1	2	15		2		2	4	1	2	8	1	2	14		1	1
◇ Drogas iny...	19	1	1		15	1	3	2			1		3		4	11			2	
◇ Evidencia...	22		4	3		10		4				13			4		3	6		
◇ Fuerzas de...	4			2	2		3	1	1		1			1	2					
◇ Internacio...	7			3			2			1			2	4	1	1				
◇ Legalización	0																			
◇ Prevención	112	1	13	12	2	74		2	8	3	13	2		1	7	19	9	25		
◇ Prod, Tran...	16			1	3	2			1			1	4	1		2	1		1	
◇ Prohibición	39	4	3	4	5	20		11	2	4		2	1	7	2		7	2	1	8
◇ Reducción...	53	2	9	4		34	1	3	14	11	4		1	19		7		2	4	8
◇ Regulación	3			1		1							9	1	2	2				
◇ Rehabilita...	13	5	4	1	8		1	1		3			9		1	4			10	
◇ Tratamiento	56	4	16	13		36	1	1	1	2	6		25	1	8	8		10		

Los códigos que más frecuencia y relación tienen son prevención y consumo con tratamiento y reducción de daños. Los códigos que tuvieron menor cantidad fueron legalización, regulación y consumo controlado. Esto nos permite observar que en general la estrategia se centra en la prevención del consumo

### **CONCLUSIÓN**

Existe un desequilibrio entre las políticas de prevención asociadas con la política de reducción de la demanda y las que se basan en la reducción de la oferta. Se ha visto que los recursos destinados a campañas de información son mínimos porque no existe investigación que la sustente, más que como prohibición basada en la criminalización y adjetivación negativa del consumo de drogas ilegales, ayudando a no visibilizar el verdadero problema del consumo de las drogas legales. En cambio, los recursos para la lucha contra el tráfico de drogas han ido en aumento, como se ve en los Cuadros (Damaso, 2021).

Un posible enfoque alternativo a las políticas de drogas en México es centrarse en la prevención y el tratamiento en lugar del castigo. Este enfoque implicaría fortalecer las políticas de prevención y tratamiento para reducir el consumo de drogas y brindar apoyo a quienes luchan contra la adicción (De salud, 2020).

También implicaría regular la oferta de drogas a través de modelos como la prescripción médica y los lugares de consumo, que priorizarían la reducción de daños y la salud pública sobre la criminalización. Además, este enfoque requeriría evitar estigmatizar y criminalizar a quienes luchan contra la adicción y, al mismo tiempo, evitar crear un clima de familiaridad y aceptación social hacia el consumo de drogas.

Para mejorar las políticas de drogas en México, es fundamental adoptar un enfoque de salud pública para las adicciones. Este enfoque implicaría abordar las causas fundamentales de la adicción, como la pobreza y la desigualdad social, y brindar apoyo a quienes luchan contra la adicción (Robles, 2020). También requeriría abordar el papel de México como país productor, de tránsito y consumidor de drogas, lo que requiere un enfoque multifacético que involucra la cooperación y colaboración internacional (Robles, 2020). En última instancia, mejorar las políticas de drogas en México requerirá un enfoque integral y basado en evidencia que priorice la salud pública y los derechos humanos sobre la criminalización y el castigo.

La política de drogas en México a través de estos documentos observamos que el cambio de paradigma que se menciona solo lo podemos observar en papel, en donde se prioriza la prevención del consumo en jóvenes a través de acciones que siguen estigmatizando y criminalizando el consumo y a los mismos consumidores. Acciones en donde diferentes OSC llevan a cabo la reducción de daños son ilegales ya que no están contempladas en la política de drogas.

El mismo CONEVAL a mencionado que la política a través de sus programas tiene un nivel bajo de coherencia respecto a diseño, financiamiento, implementación y coordinación (2022).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2022). *Evaluación Estratégica de Salud*. Primer Informe: CONEVAL, 2022.

Dámaso, A. Y. P., & Fonseca, R. A. M. (2021). Gestión estratégica en materia de consumo de drogas en México: deficiencias en la identificación del problema. *Revista Gestión y Estrategia*, (59), 71-88.  
<https://gestionyestrategia.azc.uam.mx/index.php/rge/article/view/713/1246>

de León, E. Z. P. (2018). *La política de drogas en México: Causa de una tragedia nacional una propuesta radical, e indispensable, para remediarla* (Tesis Doctoral) Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health.

De Salud, S. (2020). 139. Prioritario para México, fortalecer políticas de prevención y tratamiento para reducir consumo de drogas. gob.mx.  
<https://www.gob.mx/salud/prensa/139-prioritario-para-mexico-fortalecer-politicas-de-prevencion-y-tratamiento-para-reducir-consumo-de-drogas>

Esquivel, G., Magis, C., & Ortiz, R. (2005). El uso de drogas inyectadas, su relación con el VIH: estrategias de atención y prevención en el municipio de San Pedro de las Colonias, Coahuila. *Cuicuilco*, 12(33), 79-92.  
<https://www.revistas.inah.gob.mx/index.php/cuicuilco/article/view/4347#:~:text=En%20el%20presente%20trabajo%20se%20habla%20de%20las,VIH%20en%20San%20Pedro%20de%20las%20Colonias%2C%20Coahuila.>

Felbab-Brown, V. (2016, 30 julio). La violencia relacionada con el tráfico de drogas en México y lecciones de Colombia. Brookings.  
<https://www.brookings.edu/es/research/la-violencia-relacionada-con-el-trafico-de-drogas-en-mexico-y-lecciones-de-colombia/>

Pablo Jesús, González Reyes. (2011). Impacto espacial diferenciado en el consumo y adicción a las drogas en la frontera norte de México: el caso del Estado de Baja California. *Revista Criminalidad*, 53(2), 15-36.  
Retrieved May 19, 2023, from  
[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S179431082011000200002&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S179431082011000200002&lng=en&tlng=es)

Robles Soto, N. (2020). *Guía breve para la implementación del enfoque de reducción de riesgos y daños con usuarios de drogas.*  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/558463/Gu\\_a\\_breve\\_Reducci\\_n\\_del\\_Da\\_o.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/558463/Gu_a_breve_Reducci_n_del_Da_o.pdf)

Villarreal Palos, A. (2016). Marco legal del control de drogas en México. Los caminos posibles a propósito de la legalización. Derecho global. *Estudios sobre derecho y justicia*, 1(3), 63-84.  
[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-51362016000200063#:~:text=En%20este%20documento%20se%20presenta%20un%20panorama%20general,el%20uso%20recreativo%20y%20medicinal%20de%20la%20marihuana.](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-51362016000200063#:~:text=En%20este%20documento%20se%20presenta%20un%20panorama%20general,el%20uso%20recreativo%20y%20medicinal%20de%20la%20marihuana.)

---

## "CON CERVEZAS NO HAY TRISTEZAS": UNA MIRADA A LAS CANTINAS CLANDESTINAS COMO FOCOS DE INFECCIÓN EN LA CIUDAD DE FRESNILLO DURANTE LOS AÑOS NOVENTA

**Ana Pamela Chávez Martínez**

*Universidad Autónoma de Zacatecas, México*

### **Resumen**

Durante los 90's en Fresnillo hubo una lucha entre el gobierno del Municipio junto con la Secretaría de Salud y Asistencia y establecimientos que no cumplían las normas de sanidad e higiene, tales como las fondas o loncherías que fungieron como cantinas clandestinas, hoteles, establecimientos como carnicerías e inclusive farmacias, ya que estos vendían alcohol ilícito a menores de edad, adulterado, a altas horas o bien sin licencia ya que tenían muy poca higiene, en base a esto se implementaron distintas medidas con el fin de prevenir los focos de infección y posibles epidemias venéreas, aun así muchos establecimientos continuaron con sus actividades clandestinamente.

Uno de los factores que afecta la salud es la sanidad, los hábitos higiénicos que las personas practican en su vida cotidiana son elementos que alteran los parámetros de la salud causando una lesión, una enfermedad o en el peor de los casos la muerte.

La secretaría de salubridad y asistencia implementaron algunas medidas sanitarias y de higiene que contribuyeron a mejorar la situación de salud, prevenir enfermedades y posibles epidemias, así como enseñar a la sociedad la importancia de la medicina preventiva pues la sociedad es relevante en el desarrollo de las medidas implementadas pues si bien puede impulsarlas con su aceptación también puede frenarla, tal como fue en el caso de la edad media, por otra parte durante el periodo tratado se dieron varios resultados positivos

---

donde se mejoran los servicios en la ciudad de Fresnillo (véase el mejoramiento de cañerías y el desarrollo de abastecimiento de agua) y por ende también mejoró no solo la salud de la sociedad, sino también el desarrollo de la sociedad.

Aunque al principio solo encontraremos recomendaciones y requisitos al pasar de los años nos encontramos con reglamentos y manuales que, si bien algunos son generales para el estado de Zacatecas, otros son específicos para el municipio de Fresnillo, estos con el objetivo de regular los negocios, cumplir con todos los requisitos, prevenir las enfermedades y mejorar la salud.

**Palabras clave:** Higiene, sanidad, focos de infección, enfermedades venéreas, cantinas clandestinas.

## INTRODUCCIÓN

Revisando el archivo me di cuenta que durante los 90's, en Fresnillo de González Echeverría, se dio la problemática de las cantinas clandestinas, las cuales funcionaron como punto de infección para una gran variedad de enfermedades, esto gracias a que muchos establecimientos no se encontraban regularizados por el gobierno, es decir que, al no contar con los lineamientos de higiene apropiados, tampoco contaban con la licencia de venta o no se encontraban registrados como puntos de venta.

Uno de los factores que afecta la salud es la sanidad, los hábitos higiénicos que las personas practican en su vida cotidiana son elementos que alteran los parámetros de la salud causando una lesión, una enfermedad o en el peor de los casos la muerte, cabe destacar que los virus, parásitos, bacterias y hongos han acompañado al hombre desde el principio de la vida misma, sin embargo gracias a los avances adquiridos con el transcurso del tiempo y la evolución los humanos se han adaptado a estos y han desarrollado manera de contrarrestarlos, ya sea por medio de las vacunas, la inmunidad, procedimientos quirúrgicos, medicamentos e incluso abriendo paso a la prevención por medio de técnicas de higiene como el lavado de manos y de alimentos, el hervir el agua para beber, limpiar los espacios donde vivimos, entre otras.

Aunque Fresnillo aplicó medidas de sanidad por medio de la secretaría de salubridad y asistencia, muchas de estas no fueron atendidas por los ciudadanos ya que cambiaban muchos de sus hábitos, costumbres y tradiciones, en Zacatecas las medidas de sanidad e higiene se aplican durante el Porfiriato. Sin embargo, no tuvieron buena aceptación, mientras que el municipio de Fresnillo no hay registro de dichas medidas hasta el año 1946, y se tardarían alrededor de 40 años en retomarlas y aplicarlas en loncherías, hoteles, centros nocturnos, entre otros negocios, es en este momento cuando las autoridades se dan cuenta que estas medidas poco sirven, pues la población en su negación al cambio, decidió abrir cantinas clandestinas u ofrecer otros servicios que no estaban autorizados ni regulados por el Gobierno Municipal, o de los cuales no se tenía conocimiento dentro de la secretaría de salubridad, funcionando así como centros de poca higiene donde se concentrabas los virus, bacterias, parásitos y hongos contagiando a gran parte de la población de Fresnillo.

Algunos otros de los negocios contaban con licencias sanitarias y tarjetas de salud, sin embargo, no tenían prácticas higiénicas por lo que muchas veces estas licencias fueron suspendidas y eran sancionadas, a pesar de esto en un menos de un mes volvían a estar abiertas o bien eran la fachada de cervecerías, por mencionar algunos lugares, se dio el caso de las loncherías o fondas cerca de la central de camiones, donde se vendía bebidas alcohólicas a escondidas de las autoridades.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia, decidió implementar más medidas y aumentar el precio de las sanciones; vigilar constantemente estos sitios y crear más campañas contra la desinformación médica, todo con el objetivo de mejorar la situación sanitaria, prevenir las enfermedades y las posibles epidemias, así como enseñar a la sociedad la importancia de cuidar su salud en estos centros recreativos. Con la premisa de un progreso en la ciudad se dio la creación y difusión de más reglamentos y manuales que, si bien algunos eran para el estado de Zacatecas, otros son específicos para el municipio, también fueron impresos más folletos con recomendaciones o requisitos de sanidad, regulando así más negocios y previniendo enfermedades.

Sabemos que la sociedad puede impulsar las medidas higiénicas a una aceptación no obstante también pueden frenarlas, tal es el caso de fondas o moteles que a pesar de ser cerradas, volvían a la vida nocturna al poco tiempo, también veremos algunos resultados positivos del periodo comprendido entre 1995 a 1999 donde se mejoraron varios servicios en Fresnillo como las cañerías, el abastecimiento de agua, entre otros, y beneficiando por ende la salud de la población y el desarrollo de Fresnillo como sociedad y ciudad.

Si bien estos espacios eran para muchos ciudadanos lugares donde podían descansar o bien sitios de recreación, muchas veces estos lugares ofrecían servicios que no tenían una regularización ni medida que salvaguardara por la salud de quienes los visitaba, ofrecían cerveza o bebidas alcohólicas a menores, a altas horas de la noche, en vasos sin lavar o bien muchos moteles y centros nocturnos eran lugares donde la prostitución no era legal ni tenían visitas a médicos por lo que estos lugares se convirtieron en focos de infección apoyando de esta manera a la propagación de enfermedades entre la población de Fresnillo.

## ANTECEDENTES

Las medidas de higiene y sanidad en la cocina fueron relevantes para prevenir enfermedades venéreas, durante la Nueva España se llegó a contaminar las aguas dulces de la región que ahora comprendemos como Zacatecas, lo cual afecto los hábitos de la población, al haber escases de agua, los habitantes dejaron de bañarse seguido, de lavarse las manos y de lavar constantemente los utensilios de la cocina, estos al estar sucios se convertían en un transporte para las bacterias, virus, hongos y parásitos haciendo así que las enfermedades infecto-contagiosas estuvieran a la orden del día afectando la salud de los pobladores como la tifoidea y la difteria.

La mayoría de los animales domesticados como perros y gatos traían consigo la propagación de piojos, pulgas y garrapatas, además de esto sabemos que la actividad ganadera fue bastante producida por lo que era una práctica muy común tener animales de granja en las calles principales de la ciudad, los animales al no poder controlarse hacían sus necesidades en estos callejones de

---

la ciudad y algunas veces por la falta de baños públicos los ciudadanos también provocando que durante este periodo los principales focos de infección fueran: los arroyos , los mercados y las plazas, arrojar basura a las calles y todo tipo de inmundicias, fueron hábitos comunes entre la comunidad zacatecana.

En Zacatecas y sus municipios, algo que influyo mucho en la salud fue la actividad minera que contamino el agua, suelo y aire provocando enfermedades respiratorias. Fue un 25 de noviembre de 1566 que llegaron los primeros pobladores a la zona que ahora es el municipio de Fresnillo con el objetivo de explotar las minas del cerro Proaño, actividad causante de la contaminación durante varios siglos repercutiendo en los 90's y 2000 ya que propiciaron enfermedades donde los tipos de agentes patógenos eran tanto sociales como biológicos, dentro de las enfermedades podemos mencionar en general para este periodo, la peste, sarampión, escorbuto, diarrea, neumonías, hepatitis, bronquitis, enfermedad pulmonar crónica y tifoidea, la salud de la población y la reacción negativa de la comunidad ante medidas que, aunque busquen una mejora, afectan los hábitos y costumbres y como se sabe mucha gente le teme al cambio sobre todo si es brusco.

Por otra parte, durante la década de los 60's la vida no era fácil para ciertos grupos sociales como los homosexuales y los "pecadores" quienes eran repudiados y tenían que vivir escondidos, esto por la campaña de represión moralista que tuvo sus comienzos a finales de los 50's quienes también clausuraron cabarets, cantinas y censuraron las diversiones públicas, ante esto se formaron lugares de encuentro y diversión escondidos de las autoridades. A partir de 1968 con las represiones y censuras del gobierno estos lugares florecieron abriendose estos lugares como un espacio para socializar, compartir ideas o bien descansar del trabajo de la semana.

A pesar de las redadas y las clausuras, los lugares se mantuvieron en funcionamiento y a partir de mediados de los setenta el cambio fue inevitable, cambiando de establecimientos tradicionales a restaurant-cantina, propiciando que lugares sin licencia para vender alcohol se cubrieran bajo la fachada de fondas, loncherías, ostionerías, etc.

---

*Salud y focos de infección en la década que comprende 1990 a 1999.*

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la salud es un estado en el que un organismo vivo ejerce normalmente todas sus funciones, es decir, no tiene ningún tipo de lesión ni padece ninguna enfermedad. Uno de los factores que afecta la salud es la sanidad, los hábitos higiénicos que las personas practican en su vida cotidiana son elementos que alteran los parámetros de la salud causando una lesión, una enfermedad o en el peor de los casos la muerte, un ejemplo es el caso de los pueblos mineros como Fresnillo que tenían mayor número de lesiones y enfermedades provocadas por el clima y las condiciones de trabajo extremas.

Ruiz Rodríguez, Mónica (2010) en su obra (nombre en cursiva) considera que durante el siglo XIX se da un auge por la medicina preventiva, por mantener un entorno limpio, una dieta saludable, controlar los malos hábitos y así mejorar la salud de los habitantes, controlar las epidemias y lograr una estabilidad en la población.

Si bien estas medidas en Fresnillo son aplicadas tiempo después del siglo XIX, los objetivos de la medicina preventiva eran los mismos, durante varias décadas se permitió a los ciudadanos tirar sus desechos y hacer sus necesidades fisiológicas en las calles por la falta de baños en lugares públicos o bien en lugar de baños muchos establecimientos que no tenían baños ni cañerías, solo dedicaban un espacio con un bote para dichas necesidades. Otro problema era el hecho de que mantenían animales domésticos dentro de las casas, fondas y loncherías, estos animales al no contar con las condiciones necesarias de cuidados se convertían en portadores de parásitos como la pulga, chinches, garrapatas, *Echinococcus granulosus* o la más conocida la *Taenia Solium* mejor conocida como la solitaria que eran trasmítidos cuando sus desechos muchas veces formaban un lodazal que suponía un foco de infección.

Es durante los 90's que la medicina comienza a ser más científica en Fresnillo y se crean una serie de medidas preventivas tales como: observar y evaluar la sanidad de panaderos, carniceros, taberneros, entre otros, se quitan los animales de corral o sucios en las calles centrales y se implementan las

---

inspecciones sanitarias en plazas y mercados. Todos estos cambios higiénicos y medidas de sanidad, hicieron posible la diseminación de epidemias, promoviendo adelantos de lo que hoy conocemos como epidemiología y de campañas preventivas con múltiples beneficios en la salud y en la calidad de vida.

“La higiene fue considerada fundamental en la construcción de mercados, estaciones de ferrocarril, teatros, escuelas, hospitales, asilos, jardines y plazas públicas, así como en obras urbanas de embanquetado y pavimentación, abasto de agua y transporte público.” (Lira, 2014, p.37).

*Formación de cantinas clandestinas y otros servicios que afectaron la salud.*

A principios de los 90's el gobierno del Municipio de Fresnillo cerró varias cantinas, discotecas y otros lugares de diversión con el pretexto de las drogas, por esto las fiestas privadas comenzaron a tener un mayor auge y se vio la oportunidad de crear espacios de ocio donde a escondidas de las autoridades pudieran seguir con las actividades usuales ya sea beber, la prostitución o bien drogarse. Muchas veces la población optó por estos espacios por la venta libre de alcohol para consumo cuando desearan y sin que nadie les dijera nada, quienes iban algunas veces eran menores de edad, tal es el caso de las tiendas cerca de la preparatoria que vendían alcohol a los estudiantes y algunas veces también prestaban el espacio para el consumo.

También era más fácil encontrar alcohol más barato, ya sea de botellas de poca calidad que no pasan por los filtros de análisis de alimentos, bebidas alcohólicas adulteradas o bien alcohol etílico que posteriormente pasaba a ser consumido con distintos saborizantes, esto propiciaba el consumo pues se ajustaba al precio de los consumidores desde 20 pesos hasta 100, los dueños de estos negocios ven una oportunidad de ver dinero, sin preocupación a daños colaterales, pues al ser clandestinos el control escapa de las manos del gobierno.

El informe anual de sanidad municipal del 3 de enero de 1990 [Secretaría de Salubridad y Asistencia] afirma lo siguiente:

---

*En el mes de enero de 1990 se han suspendido 8 personas por enfermedades venéreas, mismas que no estuvieron bajo vigilancia para que no trabajaran en ningún lugar. Se sigue con la vigilancia de Centros Nocturnos como La Terraza, La Tropicana y El Venado.*

Con lo cual nos podemos dar cuenta de cómo a pesar de suspender a cierta cantidad de personas por enfermedad no se les vigila, de igual manera los centros nocturnos estaban en constante vigilancia pues se sospechaba que volverían a los negocios de prostitución.

El informe anual de sanidad municipal del mes de marzo de 1990 [Secretaría de Salubridad y Asistencia] menciona que:

*En este mes se recorrió en la patrulla algunas casas clandestinas que reportan los vecinos y el director de seguridad publica cita a unas personas dueñas de esos domicilios para hacer una investigación. Sigue la vigilancia en las loncherías de la Central Camionera alrededor de la población y en los centros nocturnos como el Venado y la Terraza La Tropicana, estando todo en suma calma ya que es el lugar que se presta para vigilar a las que no acuden a registro para remitirlas e indicarles que asistan al día siguiente para su revisión con la colaboración de la policía preventiva, gracias al director de seguridad pública y la colaboración de los comandantes de las dos secciones. (jefe de sanidad municipal, C. Luis Martínez Medina, 1990)*

Posteriormente se iniciaría con la vigilancia a Hoteles, es durante este año que las quejas por “desordenes” en las casas aumentaron, sobre todo en las calles ubicadas en el Poblado de Plateros y en la Colonia Venustiano Carranza en la calle Pedro Ruiz González, #7 en la calle maravillas, esta última quedando bastante cerca de la central camionera, como bien se menciona en la anterior cita, durante el mes de Julio se menciona que: Se hizo una revisión por todos los Hoteles a donde acuden todas estas personas por algunas quejas del Hotel Bugarin porque hay muchos escándalos por las noches y se hizo una suspensión en los demás Hoteles como es el Hotel de la Madrid, Primavera, Morales, Guerrero, donde se hicieron algunas remisiones a mujeres que no traían

papeles. (jefe de sanidad municipal, C. Luis Martínez Medina, 1990) De igual manera se siguió vigilando los Hoteles pues hubo problemas ya que las mujeres no asistían al registro ni a citas médicas, por lo cual estos lugares se convirtieron en fuertes focos de infección para enfermedades venéreas como el SIDA, herpes, hepatitis, VPH, entre otras.

A pesar de la lucha constante durante este año, al finalizarlo eran más de 60 personas suspendidas por enfermedades venéreas también se siguieron abriendo las cervecerías clandestinas cercanas a la central y solo se tiene cuenta de 30 mujeres registradas que acudían a sus citas médicas.

Dentro de las propuestas para terminar esta problemática tenemos la recomendación del 16 de diciembre de 1991 [Secretaría de Salubridad y Asistencia] la cual dice:

*Se recomienda a las loncherías que venden cerveza, con el fin de regularizar el negocio, actualizar el permiso, alejarse de centros escolares y religiosos más de 300 metros, cumplir con los requisitos de salubridad, no tener privados, cumplir con el reglamento de la policía, cumplir con el horario. Se tomará en cuenta loncherías, fondas y ostionerías.*

Aquí podemos ver los negocios que se tomaban en cuenta a la hora de buscar la regularización y los requerimientos, un horario, buena higiene, no estar cerca de escuelas de tal manera que no den este ejemplo a los jóvenes y claro actualizar el permiso. Dentro de este mismo año el informe de actividades nos permite saber que otras actividades se desarrollaron tales como programas de saneamientos en ventas de alimentos, gasolineras, hoteles y sitios de reunión, así como, la colaboración de Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) en la campaña antirrábica.

Para 1995 los nombres “El Grillo 17, La Selva, La Novedad, El Farolito, El Central, El Galeana, La Camelia, La Flamenca, El Ranchito y El Oasis” eran conocidos por su fama, la prostitución y la venta de bebidas alcohólicas adulteradas y a deshora, así como drogas era bastante común, sin embargo seguían teniendo prácticas poco saludables como lodazales, en “El Oasis” había animales de granja en el patio de al lado lo que trajo fuertes miasmas de

---

desechos y también parásitos como pulgas, *Taenia solium*, *Ascaris lumbricoides* y otras. Igualmente, de 130 mujeres que trabajaban en estos lugares solo 23 asistieron a sus citas médicas y la aplicación anual de penicilina.

Con el fin de regularizar el correcto funcionamiento de las loncherías, la SSA comunicó ciertas reglas aparte de las que ya mencionamos se hicieron algunas otras más acorde para combatir la prostitución tales como: No deberán tener privados, ni estar instalados en casa habitación o tener habitaciones continuas, cumplir con el horario señalado, suspender la venta de cerveza de inmediato. A estas medidas se les daba un plazo de 20 días para implementarlas y en caso de no ser cumplidas, se sancionaba con la módica cantidad de 50 pesos mexicanos (El valor de 50 pesos mexicanos de 1990 actualmente costa de un valor de 714.03 pesos mexicanos) y eran clausurados.

La licencia general para la venta de alcohol costaba alrededor de 1,000 pesos mexicanos (El valor actual de 1000 pesos mexicanos del año 1990 es de 14,280.61 pesos mexicanos) por lo cual para los comerciantes de cantinas clandestinas era más fácil pagar la multa de 50 pesos, cerrar mientras durara la vigilancia y posteriormente abrir bajo la misma fachada que estar regularizados y contar con la licencia. La mayoría de estas fondas, contaban con malas prácticas de higiene, muchas se encontraban calles donde el desabasto de agua no les permitía lavarse las manos, lavar los platos, vasos y cubiertos, mucho menos tener en condiciones limpias el lugar, algunos de estos lugares eran las ubicadas en la calle Plateros, La calle Grillo, Emiliano zapata y la Reforma.

El horario de servicio era de 9:00 am a 22:00 pm, sin embargo, muchas veces no se cumplía con este horario, ya sea que se cerrara el negocio, pero siguiera a escondidas la venta de bebidas o bien se cerraba con clientes dentro. Durante 1997 se expedieron solo 61 certificados de sanidad.

## REFLEXIONES FINALES

A modo de conclusión, durante la década de los 90's, el Gobierno Municipal de Fresnillo y la Secretaría de Salubridad y Asistencia estuvieron luchando contra los principales focos de infección a manera de evitar las infecciones venéreas y las enfermedades, entre estos focos, ubicados en lugares como hoteles, fondas

---

y loncherías que no cumplían con las reglas de sanidad además de ofrecer servicios ilegales como la prostitución y la venta de alcohol sin licencia, convirtiendo estas fondas en cantinas ilegales, aunque estas fueron clausuradas y vigiladas, algunas siguieron insistiendo en dedicarse a esto.

Como sabemos, el consumo del alcohol puede aumentar el riesgo de tener problemas de salud graves como pancreatitis, diversos cánceres y el contagio de enfermedades infecciosas como hepatitis, tuberculosis e incluso sida, ya que muchas veces se comparten las bebidas, los recipientes o bien no se les da el lavado adecuado; igualmente muchas veces a los espacios no se les brindaba la limpieza que se debía, se creaban plagas que contribuían al contagio tales como piojos, cucarachas, ratas, etc. De igual manera muchas veces se vendía alcohol no regularizado que era producido por ellos mismos el cual causó graves consecuencias.

De esta manera es como dichos centros de diversiones se convirtieron en focos de infección, afectando la salud de la población fresnillense, propagando enfermedades y brindando servicios que no estaban controlados, ni cumplían con las medidas de higiene y sanidad, sin embargo, frente al fuerte consumo y exigencia de la misma población siguieron fungiendo con estas actividades, ya que si no hay consumo no habría servicio.

Poco ha cambiado la situación a través de los años, los mercados, negocios en plazas y cantinas clandestinas siguen siendo una problemática como focos de infección que esparcen distintos virus, bacterias, parásitos y hongos afectándola salud pública de los pobladores de la ciudad minera de Fresnillo, a pesar de las reformas sanitarias borbónicas, de las reglas de higiene porfirianas y de la medicina moderna del siglo XX los problemas de sanidad siguen.

Esta problemática en Fresnillo ha continuado al día de hoy, hay varios lugares de “diversiones” no regularizadas, estas venden alcohol a menores y no cumplen con la sanidad necesaria, o bien aún algunos centros de prostitución, hasta el 2009 el jefe del departamento de sanidad Fidel Barrios, reconoció que alrededor de 30 mujeres ejercían la prostitución en hoteles céntricos, en sus palabras el confeso que “No es legal, no está permitido, pero para nosotros es mejor tenerlas

controladas en esos lugares que tenerlas deambulando en la calle" (Barrios Morenos, 2009) dentro de estos hoteles está el caso más conocido en Fresnillo "El Morales", igualmente se ha continuado con la venta y consumo de bebidas alcohólicas, muchas cercas del centro y de las preparatorias, disfrazadas de tiendas, si bien en los 90's quienes consumían eran de una edad entre 16 a 28, en la actualidad el consumo de estas bebidas viene de adolescentes en etapa pubertad de entre 12 a 15 años según algunos delegados, por lo que es una problemática que sigue desde la época de 1990 y aun afecta a la salud, amplificando el rango de contagio de la población.

Las preguntas ahora son ¿Por qué a pesar de manuales, reformas, reglamentos y medidas continúan los problemas de salud pública?, ¿Cuáles son las soluciones a estos problemas?, ¿Es un problema social de salud o de educación?, ¿Qué se puede hacer para que la población cumpla con las normas? Estas y más cuestiones son las siguientes a tratar por este camino.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfaro Rodríguez, Evelyn (2013). *El abastecimiento de agua: un problema urbano sin solución* (Zacatecas, México, siglo XIX), (1ra ed.) Jaén España, Universidad de Jaén, 12 p.
- Alfaro-Rodríguez, E. (2015). El arroyo de La Plata y la alteración del paisaje urbano de Zacatecas, México. *Aqua Y Territorio* (5), 54-67.  
<https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma/article/view/2534>
- Anónimo. (2020). Las *cantinas clandestinas, un problema que invade a "Las Pitas"*. <https://blog.primerreporte.com/laspitas/>
- Barquín C, Manuel (1988). *La problemática actual de la medicina, en Historia de la medicina su problemática actual.* (6ta ed.), Francisco Méndez Oteo.
- Babini, José (2000). *El siglo XX, en Historia de la medicina*, (2da ed.), editorial Gedisa.
- BIALOSTOZKY, HÉCTOR. (2020). ¿Estás en la lista? Breve historia de cantinas, bares y antros gays en la Ciudad de México (1960-2000). 2020,

---

de LOCAL.MX Sitio web: <https://local.mx/musica/clubs-y-bares/historia-bares-antros-gays/>

Buzzi, Alfredo y Rodolfo Doisenbant, Arnaldo (2008). *Medicina del siglo XX, en Evolución histórica de la medicina*, (1ra ed.), Editorial médica panamericana.

De la torre Troncoso, S. (2011). Sanidad en la ciudad porfiriana. En Edgar Hurtado (coord.) *La ciudad ilustrada: sanidad, vigilancia y población, Siglos XVIII y XIX*, Zacatecas, UAZ, 2011, pp. 139-164.

Martínez Díaz, H. (2016). *Modernidad e higiene pública en la ciudad de Zacatecas, 1879- 1917*.

Orozco cabrera, Martha Alicia (2018) *El proceso salud y enfermedad en Zacatecas*. (Tesis de doctorado) Universidad Autónoma de Zacatecas.

Ruiz Rodríguez, Mónica Eunice (2010). *Sanidad e higiene en tres ciudades mineras: Zacatecas, Guanajuato y San Luis Potosí, 1784-1910*. (Tesis de para el grado de maestría en historia). Universidad autónoma de Zacatecas.

Torres, Elisa. (2009). Sí hay prostitución en hoteles céntricos, reconoce funcionario. NTR. <http://ntrzacatecas.com/2009/10/20/si-hay-prostitution-en-hoteles-centricos-reconoce-funcionario/>

Zepeda, M. & López, A. (2015). 'Por la libre', venta de alcohol a menores. NTR. <http://ntrzacatecas.com/2015/01/19/por-la-libre-venta-de-alcohol-a-menores/>

---

## VULNERABILIDAD SOCIODEMOGRÁFICA EN LA PROVINCIA DE HOLGUÍN, CUBA: IMPACTO EN LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR

**Elizabeth Bello Expósito**

*Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México*

**Olga Expósito Jorge**

*Universidad de Holguín, Cuba*

### **RESUMEN**

Ante la diversidad de miradas sobre la vulnerabilidad como indicador para estudios y políticas sociales, en esta investigación se propone un acercamiento al tratamiento de la vulnerabilidad social en particular la sociodemográfica, a fin de dotar de herramientas a los decisores, especialistas y gestores sociales sobre el tema. En particular, se refiere a la vulnerabilidad del adulto mayor en Holguín, teniendo en cuenta las múltiples miradas que al respecto existen desde la academia y la práctica social. Las medidas en materia de políticas públicas y sociales en la atención a las personas y grupos pueden ser más eficaces e inmediatas, así ayudar a reducir el impacto de la actual crisis socioeconómica en el bienestar de los adultos mayores.

*Palabras clave:* vulnerabilidad social, vulnerabilidad sociodemográfica, dinámica demográfica, adulto mayor.

### **INTRODUCCIÓN**

Las características de Cuba como país que transita por la última etapa de transición demográfica, se manifiestan en su dinámica demográfica y representan importantes desafíos para la sociedad en su conjunto como reconoce Aja A. (2021). Esas características se resumen en el decrecimiento de la población, los niveles de fecundidad por debajo del reemplazo durante más de tres décadas, el incremento de la fecundidad adolescente sobre todo en el

---

oriente del país, los sostenidos niveles de mortalidad bajos y el saldo migratorio externo sostenidamente negativo,

A lo anterior, se une, y como consecuencia de ello, el creciente proceso de envejecimiento de su población, con un perfil epidemiológico propio de sociedades envejecidas, así como las importantes diferencias espaciales entre territorios en el nivel de población adulta mayor.

Como perspectiva de la dinámica demográfica de Cuba, en el 2025, cerca del 26 % de la población tendrá 60 años y más la población, con un elevado crecimiento absoluto de la de 80 años y más. Para el 2030 las personas de 60 años y más serán 3,3 millones.

Las principales características de la dinámica demográfica del país se manifiestan en la provincia de Holguín, con un envejecimiento elevado de la población y el consiguiente impacto en la vida del adulto mayor. Con el incremento de la población adulto mayor la sociedad se transforma, ello repercute en el funcionamiento de las estructuras sociales. También las relaciones familiares y otras desafían las capacidades de todos los actores sociales.

El impacto del envejecimiento, se manifiesta además de en la familia, en los recursos laborales, en el sistema de salud, la seguridad social, la seguridad nacional, el sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el general en el desarrollo científico y tecnológico del país. Por ello, en el proceso actualización del modelo de desarrollo económico y social tanto a escala macro, como territorial y local constituye un aspecto a elemento central su inclusión, atención y evaluación. El énfasis de la política social dirigida a las personas adultas mayores, se centra en la atención a su vulnerabilidad.

En la actualidad del país, el término o concepto de vulnerabilidad tiene una connotación especial, desde la teoría y la práctica. Es utilizada por los decisores de las políticas y los actores locales, pues es referente de clasificación de grupos con carencias que en estos momentos son beneficiados necesitan de medidas de ayuda y proyectos de asistencia, de ahí la importancia del presente trabajo.

---

Como objetivo general se plantea analizar la vejez en su condición de fenómeno social complejo utilizando el enfoque de la vulnerabilidad social.

Para lograr este objetivo, primeramente, se describe el concepto de vulnerabilidad, y los diversos tipos de vulnerabilidad existentes y enfatizando en el concepto y dimensiones de la vulnerabilidad social; luego, en segundo lugar, se define la vulnerabilidad social.

A continuación, la vulnerabilidad sociodemográfica, considerando esta dimensión en la población adulta mayor; para finalizar ejemplificando en caso de la provincia de Holguín y en una circunscripción de la ciudad capital estableciendo las vulnerabilidades que presenta, las regularidades y demandas que esta situación genera para las políticas públicas vinculadas a asegurar el bienestar del adulto mayor.

## **MARCO TEÓRICO.**

### *Vulnerabilidad.*

Cuando se estudia la vulnerabilidad, Araujo González, (2015), la refiere la cualidad de alguien para resultar herido. Concepto que está en pleno proceso de construcción teórica y operativización metodológica. (Zabala M. C, 2021). La Cruz Roja Internacional define vulnerabilidad como: “la capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos”. (IFRC, 2021, apud, García I, 2021, p. 3).

Como se reconoce en la región (CEPAL, 2002), las condiciones de riesgo se encuentran en las propias personas, la familia o se relacionan a las características del medio social en donde viven. El término más adecuado a utilizar en estos casos es el de vulnerabilidad social.

### *Vulnerabilidad social*

Los estudios sistemáticos de la vulnerabilidad social están en pleno proceso de construcción teórica y metodológica. Se desarrollaron a partir de la década de 1990, al establecerse distinciones con respecto a otros conceptos afines, como

---

el de pobreza. (Campoa legre Rosa y otros, 2017). El concepto de vulnerabilidad social se ha ido afianzando como un valioso instrumento teórico-descriptivo que permite hacer un balance de las realidades sociales que marcan el desarrollo de América Latina desde esa etapa.

La vulnerabilidad social, según Pizarro, es “el resultado de los impactos provocados por el patrón de desarrollo vigente y que expresa la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentarlos, neutralizarlos u obtener beneficios de ellos” (2000, p.7, apud Hernández M, p. 4). Representa una condición social de riesgo, una dificultad, que inhabilita e invalida, de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados en la satisfacción de sus necesidades. Gross, A. (2013), o sea comprende tanto la exposición al riesgo como la capacidad para enfrentarlo, mediante una respuesta endógena o a través de un apoyo externo. Cuando el riesgo se materializa, es un daño como tal.

De igual forma, González L. M. (2019), asocia la vulnerabilidad social a la exposición de personas, hogares y comunidades a riesgos de sufrir deterioro de sus condiciones de vida frente a eventos adversos desde el punto de vista social. Ya sea por sus características propias y/o del medio social en donde viven.

Según la CEPAL, los grupos socialmente vulnerables, se identifican de acuerdo a diferentes factores en cada contexto “que los hace más propensos a enfrentar circunstancias adversas para su inserción social y desarrollo personal” (Pizarro H, 2001, apud González G, Gutiérrez E, Arnaudo M. Florencia, 2022, p. 6). Pueden ser conductas que los exponen a hechos dañinos, o que comparten una característica básica (edad, sexo, condición étnica, socioeconómica) desde lo que se supone sea de riesgos o problemas.

En el documento del Consejo de Ministros, Marrero M. (2021). En su acuerdo 1, se declara como vulnerabilidad social:

Es aquella que limita o dificulta la capacidad de una persona, familia, hogar, grupo, comunidad, en interés de anticipar, lidiar, resistir y recuperarse del efecto de una amenaza natural, económica, social o de salud, así como aprovechar las oportunidades disponibles en cada territorio, en distintos ámbitos

---

socioeconómicos y en redes de relaciones, para garantizar su subsistencia, calidad de vida, bienestar o impedir su deterioro.

La protección de los individuos y familias vulnerables requiere del diagnóstico de las causas, situaciones reales existentes Hurst (2013). De esta forma, los que tienen el deber y la responsabilidad de su protección estarán en condiciones de minimizar los riesgos les afectan.

En el caso de Cuba, Zabala 2021, reconoce que no existen estadísticas actualizadas sobre pobreza y los fenómenos de vulnerabilidad y marginación son difíciles de ser medidos, no obstante, en estos momentos a través de los trabajadores sociales y la cooperación de las organizaciones comunitarias, se realiza un diagnóstico de los hogares, que pueden recoger datos esenciales sobre ambos fenómenos que aunque no son iguales, si están bien relacionados.

En los estudios realizados del 20008 al 2018, se reconocen los procesos que reproducen la vulnerabilidad se encuentran las oportunidades y necesidades existentes en la sociedad, así como las mediaciones familiares, subjetivas, de género, color de la piel y etarias presentes.

#### *Vulnerabilidad sociodemográfica*

En las relaciones entre la población y el desarrollo, es necesario y muy útil la noción de vulnerabilidad. En este sentido es fundamental, la formación de capacidades de respuesta y habilidades adaptativas; para enfrentar la vulnerabilidad desde la política social.

Así puede existir vulnerabilidad individual y familiar, comunitaria en barrios o zonas de residencia consideradas como tal. En este sentido se enfatiza en las características de la dinámica poblacional que se consideran en vulnerabilidad.

Se utiliza indistintamente el término vulnerabilidad demográfica o sociodemográfica de acuerdo al autor. (Rodríguez, 2000, p. 7), la define como: “conjunto de características demográficas de las unidades domésticas que, en una sociedad moderna limitan la acumulación de recursos. Se asocia a desventaja social. La noción de vulnerabilidad sociodemográfica, se identifica

---

con eventos sociodemográficos adversos (riesgos potenciales), su materialización, y la incapacidad para responder a ellos. (González L. M, 2019).

El concepto de vulnerabilidad sociodemográfica, permite explicar cómo individuos y hogares están en desventajas, por las características demográficas que determinan el acceso y aprovechamiento de activos, tangibles, intangibles y al capital humano, como herramienta para hacer frente a la complejidad del entorno actual. (Hernández, 2020).

La misma autora, considera en el concepto de vulnerabilidad sociodemográfica las características de los hogares y en ellos la vulnerabilidad está cuando la jefatura está en los grupos de edades extremas, adolescentes y adultos mayores, de igual manera, se las jefaturas femeninas. Otro aspecto es la composición del hogar, ingresos, y los dependientes económicos niños y adultos mayores.

Los estudios realizados en Cuba, en el período 2008-2018, como resultados de investigación, tesis y publicaciones, así como de informaciones oficiales - estadísticas, documentos programáticos e informes, entre otros-, son relevantes. (Zabala, 2021). En la actualidad, se realiza un diagnóstico en los hogares a través de los trabajadores sociales y la colaboración de las organizaciones comunitarias, que debe reflejar la realidad, en cada espacio y contexto del país. No obstante, deberán abordarse de forma multidimensional y en función de ello, definirse las estrategias y acciones en cada sector, de acuerdo al territorio, las políticas públicas y sociales dirigidas a las familias, grupos sociales específicos y a las personas.

Con relación a las familias, el género, color de la piel y estructura etaria, han revelado debilidades en la base social, cultural y económica de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad para garantizar su inserción laboral e interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Así mismo, la formalización de relaciones de pareja a edades muy tempranas, la maternidad adolescente, el abandono de estudios, la informalidad laboral ha acrecentado la vulnerabilidad. Ello, se hace sentir con fuerza en los adultos mayores.

La dimensión económica ha sido esencial en la condición de pobreza, vulnerabilidad y marginación. Los elementos en que se sustentan estos criterios son la insuficiencia de ingresos. Son, además, factores a tener en cuenta, los bienes del hogar, como la vivienda y sus características, el acceso a agua potable y otros. No obstante, existen elementos importantes, desde el punto de vista subjetivo que acrecientan o aminoran los anteriores factores enunciados.

Es muy importante, el capital humano, nivel de escolaridad, acceso a servicios de salud, y acceso a seguridad social, así como el empleo. El enfoque de la vulnerabilidad es multidimensional y dinámico, en sus causas y manifestaciones.

Los documentos programáticos aprobados recientemente en Cuba, aunque no aluden directamente a los fenómenos de pobreza y marginación; se reconocen la población vulnerable o en situación de riesgo, debe entenderse que el riesgo materializado es considerado como daño. Así, por ejemplo, se establecen subsidios para personas en condición de riesgo o vulnerabilidad y políticas diferenciadas para la atención específica a grupos con necesidades especiales, prestando particular atención a grupos vulnerables, entre ellos se identifican los adultos mayores y personas con discapacidad.

Si, debe ser incorporada en los análisis y acciones una dimensión participativa con la incorporación de la perspectiva de los actores involucrados, la inclusión del empoderamiento y participación. (Zabala, 2020).

#### *Vulnerabilidad del adulto mayor*

El reto social que el envejecimiento representa para las naciones, se relaciona con las necesidades que genera. Ello se expresa en diversas esferas: principalmente en los sistemas de jubilación y pensión, aporte de ingresos, distribución de tareas dentro de las familias, calidad de vida y el aumento en la necesidad de asistencia médica, psicológica y socioeconómica.

La naturaleza sociodemográfica del envejecimiento de la población estriba en sus raíces sociales, económicas, políticas y culturales. Sus efectos entrañan desafíos a la estructura, las funciones y el desarrollo de las sociedades. Este

---

impacto multifacético del envejecimiento motiva la indagación de sus tendencias y antecedentes más cercanos.

El envejecimiento poblacional entonces está asociado a riesgo de forma relativa, o sea cuando se compromete el desempeño de los adultos mayores en la sociedad y se dificulte su protección y la de sus hogares. (CEPAL, 2002a). Estas personas están vulnerables, o sea expuestas a riesgos por deterioro de sus condiciones de vida. La atención a este proceso demográfico es urgente en el mundo, América Latina y para Cuba.

La población de 60 años y más, son los llamados adultos mayores. El incremento en la población de adultos mayores tiene repercusiones considerables en el funcionamiento de las estructuras sociales. Uno de los grupos socialmente vulnerables identificados sin ingresos o con ingresos inferiores a jubilaciones mínimas.

La población adulta mayor enfrenta riesgos que potencian su situación de vulnerabilidad dentro del contexto social sobre el cual se posicionan, en especial la dimensión de salud. Los factores que inciden en ello son, en primer, lugar la edad, por los cambios fisiológicos que acrecientan su nivel de dependencia. Por esto, al hablar de vulnerabilidad social, se incluye también la vulnerabilidad en salud.

En el aspecto económico, se limita y/o desaparece su vínculo laboral y con ello, disminuye o se pierde el ingreso, consecuentemente las capacidades de dar satisfacción a sus necesidades básicas disminuyen o se pierden: de alimentarse, protegerse, y pagar medicamentos que son necesidades crecientes en esta etapa.

En el aspecto sociocultural, algunos de los determinantes corresponden a la discriminación de género y los bajos niveles de escolaridad y la percepción en las sociedades modernas de considerarse el anciano como pérdida.

Diversos autores afirman que los adultos mayores en general, se ubican entre los más desprotegidos a nivel global y que los decisores y responsables de las

políticas no están preparados para los cambios que se aceleran en la estructura etaria de la población.

Son grupos vulnerables asociados al envejecimiento poblacional: Adultos mayores. Hombres y mujeres. Diferencias edades: 60 / 70 y > 80.

## METODOLOGÍA Y MÉTODOS

A partir del análisis de datos estadísticos de los anuarios ofrecidos por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) en la provincia de Holguín, el ministerio de Salud Pública, el INDER; la CUAM.

La muestra seleccionada está compuesta por 3 municipios de la provincia de Holguín: Gibara, Banes y el municipio cabecera Holguín que son los más envejecidos, según datos de la ONEI, 2023.

## RESULTADOS

La provincia de Holguín, al igual que Cuba, presenta una dinámica poblacional caracterizada por bajas tasas de fecundidad y de mortalidad, la reducción del crecimiento demográfico y un elevado nivel de envejecimiento de la estructura etaria.

El número de personas que en la provincia de Holguín supera la edad de 60 años, ascendió en el año 2022 a 223 743 y se estima que, para el año 2025, existirán alrededor de 230 000 ancianos. El reto social que este proceso demográfico representa, se relaciona con las grandes necesidades que genera desde el punto de vista económico, biomédico y social. (González, G, Gutiérrez E y Arnaudo M. F 2022).

El envejecimiento de la población en la provincia de Holguín.

El principal desafío en el ámbito demográfico que presenta la provincia en la actualidad es el envejecimiento de su población. Este fenómeno no es privativo de la provincia y el país, es una realidad mundial, que requiere de políticas y estrategias internacionales, nacionales y locales para enfrentar de forma integral las consecuencias de fenómeno.

Este proceso se viene produciendo de manera acelerada. Está asociado con el comportamiento de las tres variables demográficas: bajos niveles de fecundidad y mortalidad. Variables que unidas al comportamiento de las migraciones en los últimos años han provocado tasas de crecimiento negativas. (ONE, 2022). La combinación de la evolución de las tres variables antes mencionadas, ha determinado un envejecimiento de la población a un ritmo verdaderamente acelerado.

Crece la expectativa de vida de la población, por ello se produce un aumento en la proporción de personas de más edad con respecto al total de la población. Holguín es una de las provincias de mayor cifra absoluta de población de 60 años y más y respecto a la población total ocupa el noveno lugar.

El hecho de que anualmente se incrementa de forma rápida esta población, exige el análisis en cada territorio de los programas de atención y también de las vías para mantener a este grupo poblacional activo y socializado y en condiciones de contribuir a la atención de sus iguales y al desarrollo local y comunitario. El coeficiente o grado de envejecimiento en las últimas décadas muestra su acelerado crecimiento.

El % de la población de 60 años y más respecto al total es el siguiente:

**Tabla 8.** Grado de envejecimiento de la provincia. %

Total	2000	2010	2020	2022	2023
	0		2		
Provincia	13,2	17,0	21,5	22,2	

**Fuente:** ONEI Holguín, años seleccionados.

Al cierre del año 2022, el grado de envejecimiento refleja el 22,2 %, con una población de 60 años y más de 223 377 personas, es decir que en 22 años el grado de envejecimiento creció en 9,0 puntos porcentuales, es progresivo y sostenido el incremento del envejecimiento poblacional, consolidándose la provincia como la más envejecida del oriente del país.

Los municipios más envejecidos Gibara 24,7%; Banes 23,5%; Báguano 23,2% y Mayarí 23,1%, se encuentran por encima de la media provincial, Moa se considera el menos envejecido de la provincia.

Unido al aumento de la población de 60 años y más, se ha experimentado la reducción simultánea del porcentaje de personas menores de 15 años como resultado de la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo - menos de una hija por mujer- desde hace 44 años. Al mismo tiempo, se registra una disminución en los niveles de mortalidad, lo que produce el aumento en la proporción de personas de 60 años y más, que desde el punto de vista cuantitativo ha tenido una significación importante en el proceso de envejecimiento.

**Tabla 9.** Población adulto mayor por grupos etarios. (U). 2022

<b>Grupo etario</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>IM%</b>
<b>60 a 64</b>	61 937	30 350	31 587	96,08
<b>65-69</b>	48 810	23 161	25 649	90,29
<b>70-74</b>	41 936	20 079	21 857	91,86
<b>75-79</b>	31 848	14 641	17 207	85,08
<b>80-84</b>	20 565	9 320	11 245	82,88
<b>85 y+</b>	8 586	7 913	10 673	74,14
<b>Total</b>	223 743	105 464	118 218	89,21

Fuente: ONEI Holguín, años seleccionados.

Es importante señalar que dentro de este conjunto poblacional se aprecian segmentos diferenciados. La población por grupos etarios evidencia que el 13,5 % está en el grupo de 60-64, de ellos casi la mitad (hombres) en edad laboral, lo que significa que hasta esa edad se consideran activos económicamente. En general son personas activas, con conocimientos y experiencias que deben continuar utilizándose en función del desarrollo individual y social.

En los grupos de 65 a 74 años, (o sea 10 años), está el 40,5 % de los adultos mayores, o sea 90 746 personas. En esta etapa, dependiendo de su estado de salud y otras características individuales, un grupo importante se mantienen activos y hasta independientes.

Ahora, aproximadamente el 27 %, que son 60 999 adultos mayores están en la llamada cuarta edad (75 y más), en mayores de riesgos o sea están más vulnerables.

Existe una relación directa entre aumento del envejecimiento y disminución de la relación de masculinidad, incide en ello la sobremortalidad masculina. Las mujeres de la tercera edad superan a los hombres de ese mismo grupo en 12 754, en este sector de la población la relación de masculinidad es de 89, 2 hombres por cada 100 mujeres, esta relación se mantiene igual al pasado año.

Tabla 10. Población envejecida según sexo y zonas. Año 2022. %

PROV	Ambas Zonas			Urbano			Rural		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
<b>Total</b>	22,2	20,9	23,5	22,9	21,1	24,6	20,7	20,4	21,0

**Fuente:** ONEI Holguín, años seleccionados.

En la provincia y la zona urbana, es superior el envejecimiento en las mujeres, en la zona rural es mayor en porcentaje de envejecimiento masculino. Resulta significativo que la viudez se concentra en el sexo femenino, rasgo que se identifica como femenización de la vejez.

En función de la vulnerabilidad del adulto mayor, es oportuno el conocimiento de otras variables, que evidencian esta característica:

#### *Índice de sobreenvejecimiento. (IS)*

Las proyecciones muestran cómo en todos los casos el peso de las personas muy mayores sobre el conjunto de la población mayor va a aumentar, lo que supone un reto para las políticas públicas.

#### *Índice generacional de ancianos.*

Representa el número de personas adultas maduras (de 35 a 64 años por cada persona de 65 y más).

Se interpreta como el número de personas de 35 a 64 años que podrían hacerse cargo de cada persona de 65 y más años. Un descenso del indicador, como se

aprecia en la evolución observada y la previsión para la primera mitad del siglo XXI, implica una mayor carga de cuidados a asumir por un número menor de personas.

Ocurre también, aunque no se cuantifica en este momento, que son personas de 65 años y más los que cuidan y se hacen cargo de otro igual, incluso ocurre que menores de edad, o niños lo están haciendo.

**Tabla 11.** Nivel de dependencia. 2022.

Grupos etarios	Población de 60 y más. %	Población de 0 a 14 (u)	Población de 15 a 59 (u)	% (V/J).	% (V/A)
<b>Total</b>	223 743	156 831	673 017	1 426, 6	332,4

Son estadísticas que inciden en la magnitud, estructura poblacional y exigen de una mirada integradora desde la política y gestión pública a nivel local. Si la sociedad no se prepara para afrontarlo se convierte en un problema, lo cual condiciona la necesidad de articular las políticas públicas a diferentes niveles, capaces de garantizar que los adultos mayores sean objeto y sujeto de derechos fundamentales, en aras de crearles condiciones para alcanzar su pleno potencial en los marcos del envejecimiento activo. (Fariñas-Vargas M, Ivonet-Munder M. M, 2022).

Aunque los fenómenos de vulnerabilidad y marginación son difíciles de ser medidos (Zabala 2021), si es posible y se hace evidente describir las principales vulnerabilidades manifiestas:

- Incremento de adultos mayores que viven solos, (aislamiento y soledad). El término soledad refiere la carencia de compañía que se experimenta, ya sea por propia elección de la persona, o bien porque no tiene familiares cercanos o abandono de los mismos.
- Alcoholismo en la población adulto mayor sobre todo en las zonas rurales.
- Violencia familiar hacia el adulto mayor.
- Menos vínculo laboral fuera de la casa en la mujer adulto mayor, que desarrolla una extraordinaria labor tradicional por excelencia, o sea, ama de casa.

- Carencia de opciones de atención al adulto mayor fuera del marco familiar.
- Insuficiente funcionamiento e incorporación del adulto mayor a las vías creadas para mantener su socialización y elevar su calidad de vida: Cátedras Universitarias del Adulto Mayor, Casas y Círculos de Abuelos entre otras.
- Insuficiente preparación para la jubilación a través de los sindicatos y centros de trabajo.
- Insuficiente capacitación al personal que se vincula con el adulto mayor de sus características psicosociales, necesidades potencialidades y formas correctas de interactuar con los mismos.
- Insuficientes espacios para que el adulto mayor sea cuidado durante el día, en función de favorecer el vínculo y el rendimiento laboral de los que son cuidadores de los mismos.
- Insuficiente protección en instituciones en función de los servicios a los adultos mayores: bancos, combustibles, salud, comercios, alimentos entre otros.

Existen carencias de estudios acerca de la atención al adulto mayor que continúa trabajando y de las políticas laborales para garantizar la permanencia de los que tiene capacidades para continuar.

La migración aumenta el envejecimiento de la población por la disminución de la fecundidad y afecta a la comunidad que pierde fuerza laboral.

En Cuba, varios documentos incorporan el tema del envejecimiento demográfico, la Ley 105/ 2008, de la Seguridad y la Asistencia Social, el Decreto ley 36/2021, acerca de la revaluación de las pensiones, la Constitución de la República (2019), el Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030. Se reconoce el imperativo de asegurar la sostenibilidad demográfica del país y sus territorios mediante estrategias que permitan atenuar las tendencias negativas en esta materia.

Existe el Programa Nacional de Atención Integral al Adulto Mayor, que no se aplica debidamente, y en el Programa Nacional de atención a la Dinámica

Demográfica, uno de sus ejes prioritarios es el adulto mayor. Significa, que desde las políticas públicas, hay interés gubernamental en la atención a la vulnerabilidad social y demográfica que representa el envejecimiento en Cuba. En este caso en la provincia de Holguín, queda el seguimiento a las acciones que se implementan y lo más importante las que faltan por implementar para reducir el riesgo materializado –vulnerabilidad- de miles de personas en este territorio.

## CONCLUSIONES

Estar vulnerable (condición social), circunstancia en la que se encuentran las personas y, por lo tanto, puede ser circunstancial, temporal y es una responsabilidad social y estatal. Las vulnerabilidades pueden ser temporales o permanentes.

La dimensión demográfica y socioeconómica del envejecimiento, impone la necesidad de su gestión desde la integralidad. Los análisis desde diferentes dimensiones, sectores y a partir de su diversidad; así como un transversal, para lograr mayor inclusión de los adultos mayores a los procesos políticos sociales y económicos de la provincia.

En el territorio se deben de revisar, actualizar y ampliar las vías de atención al adulto mayor y más que eso, transformar las concepciones estereotipadas de considerarlo como ayudado o atendido, para valorar su posible contribución al cuidado de sus iguales y al desarrollo comunitario y/o local.

## RECOMENDACIONES

A los decisores:

- Ajustar a la realidad actual, los estudios sobre vulnerabilidad sociodemográfica y la información que genera.
- Las acciones con vistas a transformar la problemática de los adultos mayores y las familias que están en situación de vulnerabilidad deben tener en cuenta además de la intervención de las políticas públicas/sociales, la articulación entre lo económico, la educación familiar y la subjetividad individual con énfasis en el ámbito familiar.

- Que se trabaje en la integración de la equidad de género y el empoderamiento de la mujer en las políticas, así como la cuestión color de la piel.
- Que se establezca un orden de prioridad en la atención a las personas y familias en situación de vulnerabilidad, en dependencia del nivel de gravedad de cada caso, la naturaleza de la ayuda y las posibilidades de apoyo.
- Sistematizar la capacitación de actores locales de acuerdo a los contextos y escenarios de la sociedad cubana actual, hasta el nivel de base.
- Estimular a través de las universidades y centros de investigación la continuidad de los estudios sobre esta temática, así como la generalización de las experiencias existentes en barrios y municipios.
- Coordinar con los medios de comunicación del territorio la necesidad de ampliar la divulgación sobre envejecimiento poblacional, los retos que demanda de todos los sectores sociales y la necesidad de integrar los esfuerzos en este sentido.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aja Díaz, A. (2021). Política de Población. Experiencias desde Cuba. *Novedades en Población*, 17 (33). <http://www.novpob.uh.cu>
- Araujo, R. (2015). Vulnerabilidad y riesgo en salud: ¿dos conceptos concomitantes? *Revista Novedades en Población*.
- Brown D. A.V. (2002). *Vulnerabilidad sociodemográfica en el Caribe: examen de los factores sociales y demográficos que impiden un desarrollo equitativo con participación ciudadana en los albores del siglo XXI*. Serie Población y Desarrollo. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. CELADE. Santiago de Chile.
- Campoalegre R, et al. (2017). *Familias en situación de vulnerabilidad social: Un estudio de caso en La Habana*. Montevideo.
- CEPAL (2002). Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para

comunidades, hogares y personas. Síntesis y conclusiones.  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13019/S022114\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13019/S022114_es.pdf)

Fariñas-Vargas M, Ivonet-Munder M. M. (2022). *Envejecimiento demográfico en la Estrategia de Desarrollo Local*. Universidad de Oriente, Santiago de Cuba.

García I. (2021). *Proyecto Transparencia y acceso a la información de Colectivos en situación de vulnerabilidad social. Programa para la cohesión social en América Latina*.

González L. M. (2019). Vulnerabilidad Sociodemográfica y Dinámica Poblacional en Argentina, 1997-2016. *Revista Astrolabios*. Universidad Nacional de Córdoba.

González G; Gutiérrez E & Arnaudo M. F. (2022). *Salud y Vulnerabilidad en el Adulto Mayor. Aproximaciones Conceptuales*. Documento de trabajo RedNIE.

H. Foschiatti A.M. (2008). *El contexto de vulnerabilidad de los procesos demográficos en el Chaco*. ICAIROS. Revista de temas Sociales. Proyecto Culturas Juveniles Urbanas. Universidad Nacional de San Luis.

Hernández M. (2020). *El proceso de operacionalización de la vulnerabilidad sociodemográfica, conceptos y dimensiones*. Estado de Hidalgo.

ONEI. (2023). *Principales Indicadores Demográficos de la Provincia Holguín. Departamento de Demografía Censos y Encuestas*. Holguín.

Rodríguez, J. (2000a), *Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales*. División de Población CEPAL. Proyecto Regional de Población Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Zabala M del C. (2020). *Pobreza, vulnerabilidad y marginación: análisis interseccional del contexto cubano 2008-2018*. FLACSO-Cuba. La Habana

---

Zabala M del C. 2021). *Las investigaciones sobre pobreza, vulnerabilidad y Marginación en la Cuba actual.* Trabajo y Justicia Social. Friedrich-Ebert-Stiftung – Cuba.

**Yolier Izquierdo Cuellar.** Es licenciado en Ciencias de la Información por la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana y maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas por El Colegio de San Luis, A.C. Actualmente, cursa el Doctorado en Comunicación con orientación en Comunicación Política en la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Su trayectoria académica y profesional se centra en la comunicación política, el periodismo, las elecciones, las redes sociales y la migración. Fue presidente del comité organizador del Primer Coloquio Internacional de Estudiantes de Ciencias Sociales (2023) y del II Congreso Internacional de Estudiantes de Humanidades y Ciencias Sociales (2024), ambos en El Colegio de San Luis, consolidando estos espacios como foros de debate interdisciplinario y colaboración científica.  
[yolier.izquierdo@colsan.edu.mx](mailto:yolier.izquierdo@colsan.edu.mx) <https://orcid.org/0009-0002-8069-020X>

**Yoan Hernández Flores.** Estudiante de Doctorado en Economía Política del Desarrollo en la Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México). Licenciado en Turismo y Máster en Gestión Turística por la Universidad de La Habana (Cuba). Profesor Auxiliar por la Universidad de La Habana y autor de más de 35 artículos indexados en revistas científicas asociados al desarrollo de los territorios, el turismo y las políticas de turismo rural. Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento (LGAC): Estado, Políticas Públicas y Desarrollo. [hf225570086@alm.buap.mx](mailto:hf225570086@alm.buap.mx) <https://orcid.org/0000-0003-1935-2594>

**Bismario Saldína Silvera.** Maestrando en Asuntos Políticos y Políticas Públicas en El Colegio de San Luis A.C. (México). Licenciado en Turismo en la Facultad de Turismo de la Universidad de La Habana (Cuba). Miembro del Comité Organizador del II Congreso Internacional de Estudiantes de Humanidades y Ciencias Sociales. Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento (LGAC): Instituciones, desarrollo y políticas sociales. [bismario.saldina@colsan.edu.mx](mailto:bismario.saldina@colsan.edu.mx) <https://orcid.org/0000-0003-4445-236X>